

Een waardig bestaan

Een sociaal minimum dat voorziet
in toenemend perspectief op
zelfredzaamheid

COMMISSIE
SOCIAAL
MINIMUM
CARIBISCH
NEDERLAND







Een waardig bestaan

Een sociaal minimum dat voorziet
in toenemend perspectief op
zelfredzaamheid

COMMISSIE
SOCIAAL
MINIMUM
CARIBISCH
NEDERLAND



Voorwoord

Het rapport *Een waardig bestaan: Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid* is het product van een korte en intensieve periode van studie en reflectie door de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland. Het onderzoek belicht het benodigde sociaal minimum voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Met dit rapport wenst de Commissie bij te dragen aan de realisatie van een waardig bestaan voor huishoudens in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daar blijkt de zelfredzaamheid nog onvoldoende toereikend te zijn. Huishoudens die, als dit rapport verschijnt, moeten rondkomen met minder middelen dan het in dit rapport vastgestelde sociale minimum, leven in omstandigheden die Nederland onwaardig zijn.

De Commissie benadrukt met klem dat het vaststellen van het in dit rapport opgenomen sociaal minimum geen uitstel meer duldt. Nog meer uitstel betekent aanvaarden dat een deel van de inwoners van Nederland een onwaardig bestaan leiden. Het is dan ook onze hoop dat dit rapport op korte termijn wordt vertaald in besluiten, regelgeving en beleid die de geconstateerde onwaardigheid wegnemen.

De Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland is per 1 maart 2023 ingesteld. Zij bestond uit Gerald Berkel, Paul Comenencia, Burney el Hage, Alida Heilbron, Cynthia Ortega-Martijn, Willemijn Roozendaal, Arjan Vliegthart en voorzitter Glenn Thodé. De Commissie is uitstekend bijgestaan door het secretariaat bestaande uit Aldrik in 't Hout, Felipe Leenaers, Valérie Plasmans en Maduvi Tikai. Het secretariaat heeft ook het contact van de Commissie gefaciliteerd met verschillende bij het Caribisch deel van Nederland betrokken departementen.

Nibud verrichte het onderzoek naar wat huishoudens in elk van de openbare lichamen minimaal nodig hebben om rond te komen en te participeren. Met Marcel Warnaar in het bijzonder heeft de commissie

hierover meermaals van gedachten gewisseld. Onderzoeksbureaus SEO Economisch Onderzoek, in het bijzonder Daniël van Vuuren, en Economisch Bureau Amsterdam, in het bijzonder Koert van Buiren, hebben de Commissie bijgestaan met het doorredeneren en doorrekenen van de effecten van zowel het eerder vastgestelde ijkpunt sociaal minimum, als het in dit rapport voorgestelde niveau van het sociaal minimum. Een tekortschietend datalandschap en het gebrek aan een gevalideerd economisch model voor de drie openbare lichamen, zowel gezamenlijk als afzonderlijk, maakten het werk van de onderzoekers niet makkelijk. De Commissie is hen zeer erkentelijk voor de onder deze moeilijke omstandigheden geleverde resultaten.

Wij danken alle personen en instanties die tijdens de onderzoeksfase met ons hebben gesproken, ons hebben geïnformeerd over de leefomstandigheden van huishoudens die momenteel tekortschietende zelfredzaamheid kennen en iedereen die ons op een andere wijze heeft geholpen bij de totstandkoming van dit rapport.

Namens de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland,

Glenn Thodé

Inhoud

	Leeswijzer	11
	Samenvatting	13
1	Kernaspecten van het Sociaal Minimum: gelijkheid, rechtvaardigheid en solidariteit	57
	1.1 Gelijkheid in inkomen	59
	1.2 Gepast voorzieningenniveau – solidariteit	60
2	Analyse situatie van minima in het Caribisch deel van Nederland	65
	2.1 Inleiding	65
	2.2 Karakteristiek Bonaire, Sint Eustatius en Saba	65
	2.3 Sociaaleconomische context	67
	2.4 De ernst van de armoedeproblematiek	75
	2.5 Analyse inkomens	85
	2.6 Analyse kosten	92
	2.7 Analyse eilandelijk armoedebeleid	99
	2.8 Éénloketfunctie	107
	2.9 Internationale vergelijking	108
	2.10 Conclusie	109
3	Normen voor de hoogte van het sociaal minimum	115
	3.1 Inleiding	115
	3.2 De methode van minimumvoorbeeldbegrotingen	115
	3.3 Minimumvoorbeeldbegrotingen als basis voor het sociaal minimum	120
	3.4 Minimumvoorbeeldbegrotingen vertalen naar een sociaal minimum	132
	3.5 Inkomen dat genoeg is om rond te komen en mee te doen	143
	3.6 Conclusie	153

4	Systematiek van het sociaal minimum in Caribisch Nederland	157
4.1	Inleiding	157
4.2	Sociaal minimum: Noodzakelijke uitgaven	157
4.3	Actualiseren hoogte sociaal minimum	158
4.4	De overheid dient voor bestaanszekerheid te zorgen	159
4.5	Een toereikend inkomen? In Caribisch Nederland meestal niet.	159
4.6	Toereikendheid inkomen in geval van inkomsten uit wettelijk minimumloon	161
4.7	Samenvattend	169
4.8	Consequenties van de ontoereikendheid voor de systematiek	169
4.9	Model voor de middellangere termijn	186
4.10	De eerste stap om mee te beginnen	191
4.11	Weging economische effecten en conclusie	197
	Conclusie	201
	Bijlagen	211
Bijlage 1	Instellingsbesluit Commissie Sociaal minimum Caribisch Nederland	212
Bijlage 2	Benoemings en vergoedingenbesluit Commissie Sociaal minimum Caribisch Nederland	217

Leeswijzer

In dit rapport is te lezen hoe de Commissie te werk ging om de centrale vragen te beantwoorden en wat de resultaten zijn van de opdracht die zij bij haar instelling heeft meegekregen. De aanleiding, instelling en samenstelling van de Commissie staan in het eerste deel van het rapport. Daarna volgt een uiteenzetting over wat de Commissie te weten is gekomen tijdens het onderzoek over de leefsituaties van de inwoners van het Caribische deel van Nederland. In het tweede deel van het onderzoek staat hiervan een beschrijving. Dit deel beschrijft ook de ontwikkelingen en maatregelen die zijn ingevoerd en uitgevoerd sinds 10 oktober 2010 om inwoners van de openbare lichamen steun te bieden bij zelfredzaamheid.

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. De lezer vindt er ook een uitgebreide uitleg over het gebruik van de minimumvoorbeldbegrotingen bij het vaststellen van het sociaal minimum. Dit is het hart van de centrale vraag: wat hebben huishoudens nodig om minimaal rond te komen en waardig deel te nemen aan de gemeenschap.

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 naast een weergave van het niveau van het sociaal minimum ook een schets van de 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.

De Commissie rond haar rapport af met een conclusie waarin de meest belangrijke bevindingen op een rij staan. De Commissie hoopt dat met dit rapport een belangrijke stap wordt gezet naar de vermindering van armoede in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Commissie is ervan overtuigd dat er een realistisch niveau van het sociaal minimum in het rapport is opgenomen. Dit minimum sluit aan bij de werkelijke omstandigheden waarin de leden van de huishoudens die zijn onderzocht momenteel leven. Het invoeren en goed implementeren van de voorgestelde systematiek kan perspectief bieden aan de huishoudens die momenteel in armoede leven. Zo kunnen zij vervolgens een waardig niveau van zelfredzaamheid bereiken. De Commissie wenst van harte dat hier gevolg aan wordt gegeven.

Samenvatting

In deze samenvatting kan de lezer kennismaken met een beknopte weergave van de kernboodschap van het rapport van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (de Commissie). Voor de details die hebben geleid tot de kernboodschap dient men het rapport en de in de bijlages opgenomen rapporten van de onderzoeken die door Nibud en SEO Economisch Onderzoek en EBA zijn verricht te raadplegen.

De Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland heeft voor een bijzondere uitdaging gestaan vanwege twee bijzondere factoren: de korte tijdsperiode (zeven maanden) waarin zij dit rapport tot stand heeft moeten brengen en het gebrek of de afwezigheid van data en modellen om op korte termijn berekeningen mee uit te kunnen voeren als steun bij de zoektocht naar antwoorden op de onderzoeksvragen.

De eerste onderzoeksvraag was kort gezegd om vast te stellen wat een aantal huishoudtypes in de drie openbare lichamen in het Caribisch deel van Nederland nodig hebben om rond te komen en deel te nemen aan de maatschappij. Daarnaast is de Commissie ook gevraagd om haar licht te laten schijnen op een systematiek aan de hand waarvan verschillende huishoudtypes kunnen komen aan wat ze nodig hebben en wat voor effect die systematiek heeft of kan hebben. De exacte bewoordingen zijn te vinden in het instellingsbesluit.¹

Door de korte tijdsperiode en de complexiteit van de vragen was er niet genoeg tijd om langdurige onderzoeken uit te zetten en langdurige analyses te verrichten. Door elk van de openbare lichamen te bezoeken, veel personen en organisaties te spreken en primaire bronnen te 'mijnen' is nochtans een goede basis gelegd voor de analyses die geleid hebben tot de analyses en conclusies van dit rapport. Daarnaast heeft de Commissie dankbaar gebruik gemaakt van de onderzoeksresultaten geleverd door Nibud, SEO Economisch Onderzoek en

1

Opgenomen als bijlage 1.

EBA. Deze organisaties hebben data verzameld en op een voor de Commissie hanteerbare wijze beschikbaar gesteld waarbij gebruik is gemaakt van de best beschikbare data voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. De onderzoeksverslagen van Nibud en SEO Economisch Onderzoek en EBA zijn deel van dit rapport. Ook hebben wij dankbaar geput uit het werk van de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) onder voorzitterschap van prof. dr. Godfried Engbersen.²

De Commissie bepleit een tweetal benaderingen die uitgewerkt moeten worden in een aantal maatregelen om te komen tot een effectieve aanpak van de armoede bij de huishoudens die moeten rondkomen van de onderstand, de AOV of van het wettelijk minimumloon. Eén benadering is de korte termijn- en de andere is een (iets) langere termijnbenadering.

Voor de korte termijnbenadering adviseert de Commissie conform het onderstaande om op een zo kort mogelijke termijn per huishoudtype een sociaal minimum te introduceren dat gelijk is aan het door de Commissie vastgestelde sociaal minimum per huishoudtype.

Daarnaast adviseert de Commissie om de huishoudens van de alleenstaande vrouw of man die van de onderstand of AOV moeten rondkomen per direct te voorzien van een som aan inkomen en aanvullende steun waardoor deze huishoudens beschikken over een totaalpakket aan middelen dat gelijk is aan het sociaal minimum dat voor hun huishoudtype geldt.

Voor de situatie waarin deze type huishoudens moeten rondkomen van het wettelijk minimumloon adviseert de Commissie dat de som van het wettelijk minimumloon met aanvullende steun dient te komen op een niveau dat in verhouding tot de totaalsom bij een ontvanger van onderstand staat als 1: 0,85. Omdat de Commissie ook vindt dat 'werk in die verhouding moet lonen' is een forse verhoging van het wettelijk minimumloon op korte termijn noodzakelijk. Deze dient gelijktijdig en onlosmakelijk gepaard te gaan met een maatregel die de hogere werkgeverslasten compenseert.

2

[Commissie Sociaal Minimum \(2023\). Een zeker bestaan. Rapport I en II.](#)

Kernaspecten van het Sociaal Minimum: bestaanszekerheid en verdeling van welvaart in Nederland

In dit rapport bespreekt de Commissie kort kernaspecten die van belang zijn voor de reflectie die zij verricht over het sociaal minimum. De Commissie moest conform het instellingsbesluit aangeven wat burgers van Nederland in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba werkelijk nodig hebben om rond te komen en te participeren in de Nederlandse samenleving. De openbare lichamen zijn immers onderdeel van Nederland. De afgelegen en geïsoleerde ligging van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de afstand tot Den Haag nemen niet weg dat de Grondwet en de daarin bepaalde gelijkheidsregels, anti-discriminatiebepalingen en sociale grondrechten onverminderd gelden voor de inwoners van deze als openbare lichamen bestuurde delen van Nederland. Het College voor de Rechten van de Mens wees hier reeds eerder op. En het rapport van de Commissie ziet toe op het effectief maken van deze rechten van de inwoners van deze delen van Nederland.

Met het vaststellen van wat inwoners van het Caribisch deel van Nederland feitelijk minimaal nodig hebben om rond te komen en mee te doen in de maatschappij geeft de Commissie aan wat het niveau van het sociaal minimum is. Dit sociaal minimum functioneert als fundamenteel uitgangspunt bij het bepalen van het armoedebeleid. Daarmee draagt de Commissie bij aan het op gelijke voet met inwoners van het Europees deel van Nederland tegengaan van armoede. Het in zijn totaliteit elimineren van armoede is nog in geen enkel land op de wereld gelukt. Niettemin rust er een verantwoordelijkheid bij de brede gemeenschap, het collectief van alle inwoners van ons land, om personen die in armoede verkeren bij te staan om waardig lid te zijn van en mee te doen in de maatschappij en om perspectief te hebben op het ontstijgen van de armoede. In welk deel van Nederland het huishouden van de inwoner is gevestigd, mag geen grond zijn om dat huishouden minder of meer te bedelen in het nodige voor rondkomen en participatie. De Commissie wil de lezer van haar rapport hiervan doordringen en pleit in dit rapport dan ook voor gelijke behandeling ongeacht de geografische ligging binnen Nederland.

Dit rapport gaat uit van wat mensen daadwerkelijk minimaal nodig hebben om een waardig te bestaan te leiden en te participeren in de Nederlandse maatschappij. Een mindere inzet leidt tot het bewust of onbewust achterlaten of zelfs uitsluiten van personen aan die participatie. Een waardig bestaan leiden is voor ieder in Nederland wonend mens in dezelfde mate van belang. Hoe goed je minimaal kunt rondkomen mag niet afhankelijk zijn van je geografische woonplek binnen Nederland. Dit behoort ook de grondhouding van de Nederlandse overheid te zijn. De overheid dient zich vanuit dit perspectief evenveel te bekommeren om mensen in het Caribisch deel van Nederland als in het Europees deel van Nederland. En deze grondhouding behoort in de basis van alle beleid- en regelgeving van de overheid aanwezig te zijn. En hierbij is het een vereiste dat gelijkheid centraal staat. Daar waar momenteel op de effectuering en uitoefening van klassieke en sociale grondrechten nog sprake is van schotten die de gelijkheid tussen het Europees en het Caribisch deel van Nederland doorkruisen, dienen die schotten te worden weggenomen.

Gelijkheid in de effectuering en uitoefening van klassieke en sociale grondrechten die uit de Nederlandse Grondwet voortvloeien betekent dat de burger in het Caribisch deel van Nederland zich niet als een tweederangsburger bejegend voelt.³ Dan wordt het eerste artikel van de Grondwet niet doorleefd door dit deel van de gemeenschap. Hiervan is in beginsel sprake wanneer bij de discussie rond het sociaal vangnet in de Nederlandse maatschappij de Caribische delen van Nederland worden vergeten en de discussie slechts gevoerd wordt voor het Europees deel van Nederland.

Het gezicht van de bestaanszekerheid in het Caribisch deel van Nederland in 2023

De situatie aan het begin van het onderzoek, in maart 2023, is als volgt. Er is sprake van omvangrijke armoede in Caribisch Nederland die nauwelijks daalt ondanks maatregelen vanuit het Rijk en de openbare lichamen. De sociaaleconomische ontwikkelingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba laten een (deels) paradoxaal beeld zien. De

3

Zie in het bijzonder artikel 20 Grondwet, waarin staat dat de bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart voorwerp van zorg der overheid zijn, dat de wet regels stelt omtrent de aanspraken op sociale zekerheid en dat Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege hebben.

welvaartsniveaus en de koopkracht zijn gestegen. Tegelijkertijd blijft de ontwikkeling van de besteedbare inkomens van verschillende groepen achter, is geen sprake van een verbetering van de inkomensverdeling, en neemt de omvangrijke armoede niet of nauwelijks af. Duidelijk is dat niet iedereen bereikt wordt met de maatregelen die reeds zijn genomen of dat de maatregelen nog niet voldoende de armoede veroorzakende omstandigheden opheffen. Daarvoor kunnen verschillende redenen zijn, waaronder een beperkt gebruik van de beschikbare regelingen, en armoede onder huishoudens en personen die (deels) buiten de reikwijdte van de ingezette beleidsinstrumenten vallen, zoals (in deeltijd) werkenden boven het wettelijk minimumloonniveau en zelfstandigen.

Een hogere onderstand kan helpen tegen armoede, maar de inzet van slechts een hogere onderstand blijkt in de praktijk niet afdoende. De effectiviteit kan beperkt zijn door niet-gebruik en de complexiteiten van de wijze waarop de onderstand effect heeft op hoe verschillende typen huishoudens die er zijn rondkomen (bijvoorbeeld door hoge woonlasten of incidentele zorgkosten). Niet-gebruik wordt onder andere veroorzaakt door gevoelens van schaamte, een gebrek aan informatie en te ingewikkelde procedures. Ook een hoger wettelijk minimumloon alleen is niet voldoende voor het verminderen van armoede. De armste huishoudens zijn vaak niet afhankelijk van een inkomen op wettelijk minimumloonniveau, maar zitten hieronder, bijvoorbeeld doordat zij geheel of gedeeltelijk zwart werken. Handhaving van de daadwerkelijke uitbetaling van het minimumloon is noodzakelijk om er voor te zorgen dat iedereen die werkt ook fatsoenlijk wordt betaald. Aan de hand van de door Nibud vastgestelde minimumvoorbeeldbegrotingen stelt de Commissie in dit rapport vast dat huishoudens die afhankelijk zijn van het huidige wettelijk minimumloon onvoldoende besteedbaar inkomen hebben om rond te komen. Een hoger wettelijk minimumloon is nodig, maar kan als neveneffect tot prijsstijgingen leiden, met name in de sectoren horeca en handel (waaronder de detailhandel valt), waardoor een deel van de koopkrachtverbetering weglekt.

De reeds hoge kosten van levensonderhoud kennen verschillende oorzaken: kleine schaal, gebrek aan concurrentie, inefficiënties in de aanvoer van producten, suboptimale handels- en fiscale relaties met omliggende eilanden, etc. Deze problemen kunnen niet (allemaal)

worden opgelost door verhoging van het sociaal minimum en met voortzetting en uitbreiding van het huidige flankerend beleid. Voor een aantal oorzaken is een fundamentele aanpak nodig waarbij Bonaire, Sint Eustatius en Saba meer als onderdeel van Nederland en van het (Caribische deel van het) Koninkrijk worden beschouwd. Belangrijke terreinen hierin zijn energie, telecommunicatie, fiscaliteit, mededingingsbeleid, handel, en zee- en luchttransport waar met andere ordeningen mogelijk substantiële (schaal)voordelen kunnen worden gerealiseerd die bijdragen aan het verlagen van de kosten van levensonderhoud.

Vanuit het Rijk wordt al jarenlang een verscheidenheid aan tijdelijke subsidies en tegemoetkomingen toegekend op de eilanden. Hoewel de verminderde kosten welkom zijn voor huishoudens met een laag inkomen, blijven deze maatregelen tijdelijk en voor de lange termijn onzeker. De onzekerheid of een maatregel het opvolgende jaar wordt voortgezet, zorgt voor stress en wantrouwen in de maatregel. Dit staat grote of significante maar noodzakelijke aanpassingen in weg, zoals bijvoorbeeld het huren van een ruimere woning waarbij ouders en kinderen apart slapen. Daarnaast kan de burger zijn weg vaak niet vinden in de veelheid van tijdelijke maatregelen, waardoor het niet-gebruik hoog is. De Commissie pleit daarom voor het terugdringen van incidentele maatregelen en het bevorderen van structurele maatregelen, zodat de burger een voorspelbare financiële situatie heeft en effecten van deze maatregelen op de lange termijn zichtbaar worden.

Samenwerking tussen de Openbare lichamen, het Rijk en andere organisaties is van essentieel belang om resultaten te behalen voor de inwoners van Caribisch Nederland. De Commissie Spies constateerde al in 2015 dat resultaten uitblijven of beperkt zijn als het gaat om taken die deels onder verantwoordelijkheid vallen van de eilandelijke overheid en deels onder die van het Rijk en derhalve een nauwe samenwerking vereisen. Ook daar waar meerdere ministeries een gezamenlijke of gedeelde verantwoordelijkheid hebben blijkt dat onvoldoende wordt gepresteerd. Inspanningen van verschillende actoren zijn vaak onvoldoende op elkaar afgestemd; een integrale aanpak is nodig, zowel in Den Haag, als op de eilanden. Ook hebben Bonaire, Sint Eustatius en Saba (nog) niet altijd voldoende financiële middelen, uitvoeringskracht en passende instrumenten tot hun beschikking om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden.

De evaluatie van Commissie Spies (2015) maakte al duidelijk dat het sinds 2010 relatief goed is gegaan met taken waar slechts één overheidsorganisatie voor verantwoordelijk is, zowel eilandelijk als bij het Rijk. Voor de taken waar verschillende overheden aan de lat staan is gebleken dat er vaak beperkt voortgang is geboekt. De aanpak van armoede is juist een voorbeeld waar veel verschillende partijen verantwoordelijkheid dragen.

“De internationale vergelijking laat zien dat in verschillende landen het toeslagenstelsel is vergemakkelijkt voor ontvangers door aanvraagprocessen te harmoniseren en waar mogelijk automatisch toe te kennen voor sociale minima. Toeslagen kunnen verder worden vereenvoudigd door uitvoerende instanties beter met elkaar te laten samenwerken, bijvoorbeeld door gegevens beter uit te wisselen om veranderingen in de leefsituatie zoveel mogelijk automatisch te registreren en te verwerken.”⁴

Automatische toekenning en directe financiering in combinatie met de éénloketfunctie zijn aspecten die de Commissie graag terugziet op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het geeft blijk van het met vertrouwen tegemoet treden van de burger door de overheid. Het betekent ook dat de overheid de complexiteit van de regelgeving niet afwentelt op de burger, maar deze complexiteit in de backoffice voor eigen rekening neemt. Dat maakt de overheid meer betrouwbaar en voorspelbaar in de ogen van de burger. Dit is in lijn met het standpunt van de VNG in hun essay over het borgen van bestaanszekerheid: “Als overheden weten we dat we de afgelopen decennia inwoners met wantrouwen tegemoet zijn getreden. In wetgeving en uitvoering passen we de mensbeelden aan vanuit vertrouwen in mensen en handelen we vanuit compassie. Om dit goed te kunnen, zorgen we dat menselijk contact met de overheid mogelijk wordt. Inwoners hoeven niet aan te vragen waar zij recht op hebben, maar de overheid gaat dit bij voorbaat toekennen.”⁵

4 Commissie Sociaal Minimum (2023). Een zeker bestaan, p. 197.

5 VNG (2023). Bestaanszekerheid als belofte, naar een lokale agenda bestaanszekerheid. Ook in Vlaanderen wordt in deze geest gewerkt, waarbij bepaalde pakketten aan maatregelen automatisch worden toegekend als men hiervoor in aanmerking blijkt te komen nadat men voor een van de maatregelen een aanvraag heeft gedaan. Zie SEO 2023, Beschrijvende analyse voor vijf Europese landen. Onderzoek ten behoeve van de Commissie Engbersen.

Het sociaal minimum: noodzakelijke uitgaven

De Commissie heeft ondanks data-schaarste en dankzij de onderzoeken van NIBUD, SEO, EBA en haar eigen verkenningen in het Caribisch deel van Nederland kunnen vaststellen wat een aantal huishoudtypes in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba minimaal nodig hebben om rond te komen en als waardige leden van de gemeenschap aan het maatschappelijk leven te kunnen deelnemen. Dit is wat de commissie als het sociaal minimum zal aanduiden. Als basis hiervoor heeft de commissie per huishoudtype de minimumvoorbeeldbegrotingen van NIBUD overgenomen. Deze zijn samengesteld en begroot met behulp van de beproefde NIBUD-methode die rationeel en feitelijk is. Vanwege de gebruikte methode zijn de bedragen van de minimumvoorbeeldbegrotingen het absolute minimum dat voor elke huishoudtype is vastgesteld.

In het voorgaande is aangegeven hoe door Nibud is aangetoond wat een tiental huishoudens als absoluut minimum nodig heeft om rond te komen en mee te kunnen doen in de maatschappij. Zoals aangegeven vindt de Commissie dat dit als basis nog onvoldoende is om van een sociaal minimum te kunnen spreken: een bedrag dat zodanig laag is, dat het té laag is als er ook maar iets tegen zit, biedt een huishouden geen bestaanszekerheid.⁶ In ieder huishouden zit met zekere regelmaat iets tegen. Als daar niet de kleinste buffer tegenover staat, dan is er sprake van financiële bestaansonzekerheid, met alle zorgen van dien. De Commissie sluit zich dan ook aan bij het advies van de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland)⁷ om een sociaal minimum te baseren op het absolute minimum zoals dat door het Nibud in de minimumvoorbeeldbegrotingen voor de verschillende huishoudens is aangetoond met een opslag van 6% om de kosten van (voorkomende) tegenslagen te kunnen absorberen en zo enige lucht te ervaren met alle voordelen van dien.

Voor wat betreft de systematiek aan de uitgavenkant is het fundament van de systematiek van het sociaal minimum hiermee geschetst: voor elk huishoudtype is het bedrag van het sociaal minimum het bedrag van de minimumvoorbeeldbegroting vermeerderd met 6%.

6
7

Commissie Sociaal Minimum (2023). Een zeker bestaan. Rapport I, p. 79.

Commissie Sociaal Minimum (2023). Een zeker bestaan. Rapport I, p. 81 e.v.

Frequent actualiseren sociaal minimum

Naast het formuleren van een stevig fundament is het voor de Commissie ook van belang om een systematiek voor te stellen die dynamisch of lenig is. Dit is nodig om veranderende omstandigheden te adresseren die de het sociaal minimum ontoereikend kunnen maken. Om het sociaal minimum actueel te houden, is een jaarlijkse update van de bedragen in de voorbeeldbegrotingen nodig. Zowel om algemene ontwikkelingen in het prijspeil van de noodzakelijke producten en diensten te kunnen verwerken, als ook recht te doen aan de inspanningen van de overheid waartoe de Commissie in dit rapport oproept die de kosten van een aantal zaken naar een lager peil moeten brengen. De Commissie wil derhalve dat er bij het vaststellen van het sociaal minimum niet meer vooruit gelopen wordt op nog te realiseren kostenbesparingen, maar adviseert de regering met klem om kostenbesparingen ná realisatie te verwerken in het sociaal minimum. Dat is ook logisch omdat op die manier recht gedaan wordt aan effecten die die besparingen hebben op de minimumvoorbeeldbegrotingen voor afzonderlijke typen huishoudens. Ook is het goed om periodiek de samenstelling van de minimumvoorbeeldbegrotingen te herijken. Daarbij gaat het zowel om de bepaling van de kosten van de noodzakelijke producten en diensten als om de herziening van welke producten en diensten in welke mate noodzakelijk zijn voor de verschillende typen huishoudens. De Commissie kan zich vinden in het advies van de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) om dat eenmaal in de vier jaar te doen.⁸

De overheid dient voor bestaanszekerheid te zorgen

De Commissie is van mening dat nu de hoogte van het sociaal minimum voor Caribisch Nederland voor verschillende huishoudtypes kan worden vastgesteld, het de grondwettelijke plicht van de overheid is om te zorgen voor een sociaal zekerheidsstelsel dat de inwoners van Caribisch Nederland bestaanszekerheid biedt en hen laat delen in de welvaart van het land. Volgens de Commissie kan er geen misverstand over bestaan dat er pas sprake is van bestaanszekerheid, als dat sociaal zekerheidsstelsel de leden van de verschillende huishoudens in Caribisch Nederland garandeert dat zij over een inkomen kunnen

beschikken dat tenminste op het niveau van het sociaal minimum is, zoals dat voor dat huishouden naar de mening van de Commissie dient te gelden. De Commissie heeft dus onderzocht of het Rijk huishoudens in Caribisch Nederland een toereikend inkomen garandeert.

De Commissie constateert dat de wettelijke regelingen die thans in Caribisch Nederland gelden, de huishoudens onvoldoende bestaanszekerheid bieden. Voor slechts enkele van de onderzochte huishoudens is sprake van voorzieningen die er alleen in de meest gunstige scenario's voor zorgen dat er een toereikend inkomen staat tegenover de kosten van de noodzakelijke producten en diensten die het huishouden nodig heeft om rond te komen en mee te doen in de maatschappij.

Geen van de huishoudens die rond moeten komen van de onderstand ontvangen op dit moment een toereikend inkomen; dat wil zeggen een inkomen dat minimaal gelijk is aan het bedrag van het door de Commissie aanbevolen sociaal minimum. Van de huishoudens die rond moeten komen van de AOV, ontvangen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba alleen paren die een huurwoning met verhuurderssubsidie bewonen een (net) toereikend inkomen, als zij beiden een volledige AOV-uitkering ontvangen. De kans dat die situatie zich voordoet, is overigens niet zo groot, omdat minder dan de helft van die groep statistisch gezien kans heeft op een beroep op een volledig AOV.

Naast armoede bij de huishoudens die inkomen hebben uit de onderstand en de AOV blijkt de grootste groep die in Caribisch Nederland in armoede leeft te bestaan uit werkende armen. Hierdoor is essentieel om na te gaan hoe toereikend de inkomsten uit het wettelijk minimumloon zijn. Naar de toereikendheid van het inkomen van huishoudens die rond moeten komen van het wettelijk minimumloon is op twee manieren gekeken. In de eerste plaats is een vergelijking gemaakt tussen het verschil tussen enerzijds het inkomen dat huishoudens op dit moment kunnen vergaren als elk van de volwassen leden van het huishouden voltijds werkt tegen het huidige niveau van het wettelijk minimumloon en anderzijds het bedrag van het door de Commissie geadviseerde sociaal minimum voor het betreffende huishouden. Daarbij is rekening gehouden met een eigen bijdrage van 10% in de huurlasten (conform de laagste trede in de huur/inkomenstabel die op Bonaire toegepast wordt voor de verhuurderssubsidie) op het

niveau van het inkomen waarmee hier vergeleken wordt. Dat levert de volgende tabel op:

Tabel S.1 Toetsing van toereikendheid Saba (zonder werken lonend).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar			
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0
Inkomsten uit werk en landelijke regelingen								
Inkomsten uit werk	1.434	1.434	1.434	1.434	2.868	2.868	2.868	4.302
Kinderbijslag	0	0	129	258	0	129	258	0
Totaal inkomsten	1.434	1.434	1.563	1.692	2.868	2.997	3.126	4.302
Uitgaven								
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1*	1.830	1.852	2.477	3.126	2.571	3.185	4.006	3.723
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a*	2.054	2.076	2.962	3.984	2.783	3.632	4.656	3.903
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b*	2.254	2.276	3.462	4.784	2.983	4.132	5.456	4.403
opslag 6% scenario 1	110	111	149	188	154	191	240	223
opslag 6% scenario 2a	123	125	178	239	167	218	279	234
opslag 6% scenario 2b	135	137	208	287	179	248	327	264
Norm sociaal minimum scenario 1	1.940	1.963	2.626	3.314	2.725	3.376	4.246	3.946
Norm sociaal minimum scenario 2a	2.177	2.201	3.140	4.223	2.950	3.850	4.935	4.137
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.389	2.413	3.670	5.071	3.162	4.380	5.783	4.667
Saldo per maand scenario 1	-506	-529	-1.063	-1.622	143	-379	-1.120	356
Saldo per maand scenario 2a	-743	-767	-1.577	-2.531	-82	-853	-1.809	165
Saldo per maand scenario 2b	-955	-979	-2.107	-3.379	-294	-1.383	-2.657	-365
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 1	-35%	-37%	-68%	-96%	5%	-13%	-36%	8%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2a	-52%	-53%	-101%	-150%	-3%	-28%	-58%	4%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2b	-67%	-68%	-135%	-200%	-10%	-46%	-85%	-8%

* Zonder energietoeslag

** Zonder koopkrachtmaatregelen

Tabel S.2 Toetsing van toereikendheid Sint Eustatius (zonder werken lonend)

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar			
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0
Inkomsten uit werk en landelijke regelingen								
Inkomsten uit werk	1.446	1.446	1.446	1.446	2.892	2.892	2.892	4.338
Kinderbijslag	0	0	131	262	0	131	262	0
Totaal inkomsten	1.446	1.446	1.577	1.708	2.892	3.023	3.154	4.338
Uitgaven								
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1*	1.673	1.679	2.216	2.754	2.853	3.518	4.191	3.697
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a*	2.207	2.213	2.908	3.406	2.852	3.518	4.190	3.697
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b*	2.407	2.413	3.108	3.606	3.052	3.718	4.390	3.897
opslag 6% scenario 1	100	101	133	165	171	211	251	222
opslag 6% scenario 2a	132	133	174	204	171	211	251	222
opslag 6% scenario 2b	144	145	186	216	183	223	263	234
Norm sociaal minimum scenario 1	1.773	1.780	2.349	2.919	3.024	3.729	4.442	3.919
Norm sociaal minimum scenario 2a	2.339	2.346	3.082	3.610	3.023	3.729	4.441	3.919
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.551	2.558	3.294	3.822	3.235	3.941	4.653	4.131
Saldo per maand scenario 1	-327	-334	-772	-1.211	-132	-706	-1.288	419
Saldo per maand scenario 2a	-893	-900	-1.505	-1.902	-131	-706	-1.287	419
Saldo per maand scenario 2b	-1.105	-1.112	-1.717	-2.114	-343	-918	-1.499	207
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 1	-23%	-23%	-49%	-71%	-5%	-23%	-41%	10%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2a	-62%	-62%	-95%	-111%	-5%	-23%	-41%	10%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2b	-76%	-77%	-109%	-124%	-12%	-30%	-48%	5%

* Zonder energietoeslag

** Zonder koopkrachtmaatregelen

Tabel S.3 Toetsing van toereikendheid Bonaire (zonder werken lonend).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar			
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0
Inkomsten uit werk en landelijke regelingen								
Inkomsten uit werk	1.236	1.236	1.236	1.236	2.472	2.472	2.472	3.708
Kinderbijslag	0	0	131	262	0	131	262	0
Totaal inkomsten	1.236	1.236	1.367	1.498	2.472	2.603	2.734	3.708
Uitgaven								
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1*	1.451	1.452	1.907	2.461	2.330	2.771	3.319	3.397
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a*	1.451	1.452	2.774	3.624	2.656	3.293	4.139	3.752
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b*	2.127	2.128	2.774	3.624	2.656	3.293	4.139	3.752
opslag 6% scenario 1	87	87	114	148	140	166	199	204
opslag 6% scenario 2a	87	87	166	217	159	198	248	225
opslag 6% scenario 2b	128	128	166	217	159	198	248	225
Norm sociaal minimum scenario 1	1.538	1.539	2.021	2.609	2.469	2.937	3.518	3.601
Norm sociaal minimum scenario 2a	1.538	1.539	2.940	3.841	2.815	3.491	4.387	3.977
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.255	2.256	2.940	3.841	2.815	3.491	4.387	3.977
Saldo per maand scenario 1	-302	-303	-654	-1.111	3	-334	-784	107
Saldo per maand scenario 2a	-302	-303	-1.573	-2.343	-343	-888	-1.653	-269
Saldo per maand scenario 2b	-1.019	-1.020	-1.573	-2.343	-343	-888	-1.653	-269
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 1	-24%	-25%	-48%	-74%	0%	-13%	-29%	3%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2a	-24%	-25%	-115%	-156%	-14%	-34%	-60%	-7%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2b	-82%	-82%	-115%	-156%	-14%	-34%	-60%	-7%

* Zonder energietoeslag

** Zonder koopkrachtmaatregelen

Van de huishoudens die rond moeten komen van één of meer inkomens op het niveau van het wettelijk minimumloon, lukt het alleen de huishoudens met uitsluitend meerdere volwassen personen om rond te komen. Op Bonaire lukt dat alleen het paar zonder kinderen en het meerpersoonshuishouden als de betreffende huishoudens in een sociale huurwoning met verhuurderssubsidie wonen en dus elk van de leden van het huishouden een volledig inkomen op WML - niveau verdient. Op Sint Eustatius kan alleen het meerpersoonshuishouden rondkomen en wel in alle drie de huurscenario's. Op Saba kan alleen het meerpersoonshuishouden rondkomen en wel de huurscenario's "sociale huur" en "lage particuliere huur". Over de meerpersoonshuishoudens valt nog op te merken dat in de praktijk de leden van zo'n huishouden vaak bij elkaar wonen omdat zij anders niet rond kunnen komen.

Via deze toetsing laat het rapport dus zien welke huishoudens waarvan de volwassen leden volledig werken tegen het huidige wettelijk minimumloon, rond kunnen komen op het niveau van het sociaal minimum. Voor de huishoudens die dat niet kunnen is zichtbaar gemaakt hoe groot de afstand is tussen het huidige inkomen op WML-niveau en het geadviseerde sociaal minimum voor het betreffende huishouden.

Waar de Commissie van mening is dat "werken moet lonen" is het echter relevanter om te kijken naar het verschil tussen het huidige inkomen op WML-niveau en 1/0,85 maal het geadviseerde sociaal minimum voor het betreffende huishoudtype, aangezien dát de norm is die de Commissie aanbeveelt als inkomen op het niveau van het WML. Voor het overige is de uitgevoerde toetsing gelijk aan de voorgaande.

Dat levert de volgende tabel op:

Tabel S.4 Toetsing van toereikendheid Saba (met werken lonend).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar			
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0
Inkomsten uit werk en landelijke regelingen								
Inkomsten uit werk	1.434	1.434	1.434	1.434	2.868	2.868	2.868	4.302
Kinderbijslag	0	0	129	258	0	129	258	0
Totaal inkomsten	1.434	1.434	1.563	1.692	2.868	2.997	3.126	4.302
Uitgaven								
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1*	1.830	1.852	2.477	3.126	2.571	3.185	4.006	3.723
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a*	2.054	2.076	2.962	3.984	2.783	3.632	4.656	3.903
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b*	2.254	2.276	3.462	4.784	2.983	4.132	5.456	4.403
opslag 6% scenario 1	110	111	149	188	154	191	240	223
opslag 6% scenario 2a	123	125	178	239	167	218	279	234
opslag 6% scenario 2b	135	137	208	287	179	248	327	264
Norm sociaal minimum scenario 1	2.282	2.310	3.089	3.898	3.206	3.972	4.996	4.643
Norm sociaal minimum scenario 2a	2.561	2.589	3.694	4.968	3.471	4.529	5.806	4.867
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.811	2.838	4.317	5.966	3.720	5.153	6.804	5.491
Saldo per maand scenario 1	-848	-876	-1.526	-2.206	-338	-975	-1.870	-341
Saldo per maand scenario 2a	-1.127	-1.155	-2.131	-3.276	-603	-1.532	-2.680	-565
Saldo per maand scenario 2b	-1.377	-1.404	-2.754	-4.274	-852	-2.156	-3.678	-1.189
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 1	-59%	-61%	-98%	-130%	-12%	-33%	-60%	-8%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2a	-79%	-81%	-136%	-194%	-21%	-51%	-86%	-13%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2b	-96%	-98%	-176%	-253%	-30%	-72%	-118%	-28%

* Zonder energietoeslag

** Zonder koopkrachtmaatregelen

Tabel S.5 Toetsing van toereikendheid Sint Eustatius (met werken lonend).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar			
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0
Inkomsten uit werk en landelijke regelingen								
Inkomsten uit werk	1.446	1.446	1.446	1.446	2.892	2.892	2.892	4.338
Kinderbijslag	0	0	131	262	0	131	262	0
Totaal inkomsten	1.446	1.446	1.577	1.708	2.892	3.023	3.154	4.338
Uitgaven								
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1*	1.673	1.679	2.216	2.754	2.853	3.518	4.191	3.697
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a*	2.207	2.213	2.908	3.406	2.852	3.518	4.190	3.697
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b*	2.407	2.413	3.108	3.606	3.052	3.718	4.390	3.897
opslag 6% scenario 1	100	101	133	165	171	211	251	222
opslag 6% scenario 2a	132	133	174	204	171	211	251	222
opslag 6% scenario 2b	144	145	186	216	183	223	263	234
Norm sociaal minimum scenario 1	2.086	2.094	2.763	3.434	3.558	4.387	5.226	4.610
Norm sociaal minimum scenario 2a	2.752	2.760	3.626	4.247	3.557	4.387	5.225	4.610
Norm sociaal minimum scenario 2b	3.002	3.009	3.876	4.497	3.806	4.637	5.475	4.860
Saldo per maand scenario 1	-640	-648	-1.186	-1.726	-666	-1.364	-2.072	-272
Saldo per maand scenario 2a	-1.306	-1.314	-2.049	-2.539	-665	-1.364	-2.071	-272
Saldo per maand scenario 2b	-1.556	-1.563	-2.299	-2.789	-914	-1.614	-2.321	-522
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 1	-44%	-45%	-75%	-101%	-23%	-45%	-66%	-6%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2a	-90%	-91%	-130%	-149%	-23%	-45%	-66%	-6%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2b	-108%	-108%	-146%	-163%	-32%	-53%	-74%	-12%

* Zonder energietoeslag

** Zonder koopkrachtmaatregelen

Tabel S.6 Toetsing van toereikendheid Bonaire (met werken lonend).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar			
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0
Inkomsten uit werk en landelijke regelingen								
Inkomsten uit werk	1.236	1.236	1.236	1.236	2.472	2.472	2.472	3.708
Kinderbijslag	0	0	131	262	0	131	262	0
Totaal inkomsten	1.236	1.236	1.367	1.498	2.472	2.603	2.734	3.708
Uitgaven								
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1*	1.451	1.452	1.907	2.461	2.330	2.771	3.319	3.397
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a*	1.451	1.452	2.774	3.624	2.656	3.293	4.139	3.752
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b*	2.127	2.128	2.774	3.624	2.656	3.293	4.139	3.752
opslag 6% scenario 1	87	87	114	148	140	166	199	204
opslag 6% scenario 2a	87	87	166	217	159	198	248	225
opslag 6% scenario 2b	128	128	166	217	159	198	248	225
Norm sociaal minimum scenario 1	1.809	1.811	2.378	3.069	2.905	3.455	4.139	4.236
Norm sociaal minimum scenario 2a	1.809	1.811	3.459	4.519	3.312	4.107	5.162	4.679
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.652	2.654	3.459	4.519	3.312	4.107	5.162	4.679
Saldo per maand scenario 1	-573	-575	-1.011	-1.571	-433	-852	-1.405	-528
Saldo per maand scenario 2a	-573	-575	-2.092	-3.021	-840	-1.504	-2.428	-971
Saldo per maand scenario 2b	-1.416	-1.418	-2.092	-3.021	-840	-1.504	-2.428	-971
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 1	-46%	-46%	-74%	-105%	-18%	-33%	-51%	-14%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2a	-46%	-46%	-153%	-202%	-34%	-58%	-89%	-26%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2b	-115%	-115%	-153%	-202%	-34%	-58%	-89%	-26%

* Zonder energietoeslag

** Zonder koopkrachtmaatregelen

Toetsing middels dezelfde methode laat in het rapport zien dat voor geen van de huishoudtypes het huidige inkomen toereikend is. Dit geldt voor alle drie de eilanden in alle drie de huurscenario's. Voor alle huishoudens is zichtbaar gemaakt hoe groot de afstand is tussen het huidige inkomen op WML-niveau en 1/0,85 maal het geadviseerde sociaal minimum voor het betreffende huishouden.

De Commissie constateert in het deel over de systematiek dat voor de meeste huishoudens het inkomen in 2023 ontoereikend is als gekeken wordt naar het verschil tussen het inkomen op basis van het huidige niveau van het WML en het bedrag dat nodig is voor het geadviseerde sociaal minimum voor de betreffende huishoudens. Wordt gekeken naar het tekort ten opzichte van wat nodig is om uitgaven te kunnen doen met een totaalbedrag dat 1/0,85 keer hoger ligt dan het geadviseerde sociaal minimum, dan komt geen enkel huishouden meer rond en dat geldt voor alle drie de eilanden in alle drie de huurscenario's.

Consequenties van de ontoereikendheid voor de systematiek

De geconstateerde ontoereikendheid hoeft op zich geen consequenties te hebben voor de systematiek. Met de huidige systematiek zou op zich volstaan kunnen worden als die systematiek het volgende inhoudt:

- Er is een wettelijk minimumloon dat er voor zorgt dat mensen die werken rond kunnen komen van hun inkomen.
- De hoogte van de onderstand zorgt er voor dat mensen die niet werken, rond kunnen komen.
- De hoogte van de AOV zorgt er voor dat mensen die niet meer hoeven te werken vanwege hun leeftijd rond kunnen komen.

Deze bovenste opties zouden dan nog aangevuld moeten worden met kinderbijslag voor de huishoudens met minderjarige kinderen en een verhuurderssubsidie om er voor te zorgen dat huishoudens met een laag inkomen een beperkt bedrag aan huur kwijt zijn. Door de bedragen van de genoemde voorzieningen maar genoeg te verhogen, zou het theoretisch mogelijk zijn om ervoor te zorgen dat elk huishouden kan beschikken over een toereikend inkomen. Er zou dan balans zijn tussen het niveau aan uitgaven voor het nodige en het inkomen.

De berekeningen die de Commissie heeft laten maken, laten echter zien dat dit zou gaan om zeer forse stijgingen, wat met name problematisch is voor de hoogte van het wettelijk minimumloon. De stijging daarvan moet immers worden opgebracht door de werkgevers en dan is het de vraag of de economie voldoende draagkracht heeft. Hoewel de Commissie in principe van mening is dat mensen van één voltijds salaris rond zouden moeten kunnen komen, ziet zij ook dat de kosten van het leven in Caribisch Nederland hoog zijn in vergelijking met het Europees deel van Nederland. Zowel in absolute zin, als in relatieve zin, afgezet tegen de verschillende welvaartsniveaus van beide delen van Nederland.

Ten aanzien van de systematiek voor Caribisch Nederland voor wat betreft de inkomens overweegt de Commissie daarom het volgende.

1. Algemeen beeld voor de systematiek: beleid gericht op kostenverlaging is en blijft essentieel, maar inkomsten moeten gelijk zijn aan de werkelijke kosten

Kostenverlagingen drukken de bedragen van de minimumvoorbeeldbegrotingen en daarmee op termijn, namelijk bij updates, de hoogte van het sociaal minimum. De Commissie wil echter niet dat daar nog langer op vooruitgelopen wordt waar het de inkomens van de minima betreft, waardoor de problematische gevolgen van de hoge kosten bij de minima terecht komen zolang die kostenverlagingen niet gerealiseerd zijn. De Commissie hanteert als uitgangspunt dat burgers uit hun totale inkomen de totale kosten moeten kunnen dekken van de noodzakelijke uitgaven om rond te komen en waardig te participeren.

2. Loon of ondernemingsopbrengsten en AOV zijn de belangrijkste bronnen van inkomen rond het sociaal minimum.

Loon uit arbeid in loondienst, of de inkomsten van een huishouden ten laste van de opbrengst van een eigen onderneming, die op de eilanden vaak de vorm heeft van een kleine zelfstandige zonder personeel of met hooguit een paar personeelsleden, voor mensen die werken, onderstand voor mensen die gedurende kortere of langere tijd niet (kunnen) werken en AOV voor mensen die niet meer hoeven te werken, zijn de belangrijkste bronnen van inkomen voor huishoudens. Onderzoek toont aan dat weinig inwoners in Caribisch Nederland een beroep doen op de onderstand. De armoede in Caribisch Nederland is dan ook vooral een probleem van armen die onvoldoende inkomen

vergaren met het werk dat zij doen en van gepensioneerden die een ontoereikende oudedagsvoorziening hebben.

3. Huishoudens afhankelijk van onderstand behoren een inkomen te ontvangen dat gelijk is aan het sociaal minimum voor het betreffende huishoudtype.

Naast de onderstand mag nu worden bijverdiend tot aan het WML zonder dat dit effect heeft op de hoogte van de uitkering. Verdient men meer bij van het WML, dan wordt het meerdere een-op-een in mindering gebracht op de uitkering. De bijverdienregeling is pas geëvalueerd. De Commissie beveelt aan om deze mogelijkheid voorlopig in stand te laten. minimum zoals de Commissie dit aanbeveelt bereikt is.

Na realisatie van dit principe ligt het in de rede om gelijke regels als in Nederland gelden ten aanzien van bijverdienen naast de bijstand van toepassing te verklaren op mensen die een onderstandsuitkering ontvangen.

4. Huishoudens die voor hun inkomen hoofdzakelijk afhankelijk zijn van AOV ontvangen een inkomen dat tenminste gelijk is aan het sociaal minimum.

Meer dan de helft van alle AOV-gerechtigden die in Caribisch Nederland woonachtig zijn ontvangt een onvolledige AOV-uitkering. In dit deel van het rapport wordt ook zichtbaar gemaakt dat het leeuwendeel van de ontvangers van een onvolledige AOV-uitkering geen aanvulling uit de onderstand ontvangt.

De Commissie constateert dat met name alleenstaande gepensioneerden met AOV een ontoereikende inkomenssituatie kennen en zij stelt daarom voor om de AOV-uitkeringen voor een alleenstaande op te trekken naar het niveau van het sociaal minimum. Indien in de onderstand variatie blijft, stelt zij voor het niveau van de AOV-uitkering te koppelen aan het niveau van een onderstandsuitkering voor een volledig en duurzaam arbeidsongeschikte, in lijn met het niveau waartoe de huidige aanvulling uit de onderstand leidt. Aanvulling tot dit niveau voor AOV-gerechtigden met onvolledige AOV-uitkering moet mogelijk blijven uit de onderstand en actief worden aangeboden aan de ontvangers van een onvolledige AOV-uitkering. Daarnaast adviseert de Commissie het voor elke alleenstaande AOV-gerechtigde mogelijk te maken een aanvulling uit de onderstand op het inkomen te

krijgen tot maximaal het wettelijk minimumloon. De Commissie acht dit gerechtvaardigd gelet op het feit dat de gepensioneerde wel de mogelijkheid heeft om bij te verdienen, maar daar niet altijd (meer) toe in staat is en naar de mening van de Commissie daar ook niet toe verplicht of genoodzaakt toe zou moeten zijn. Tevens wijst zij op het feit dat het niveau van een (volledige) AOW-uitkering in Europees Nederland hoger is dan de bijstandsuitkeringen.

Voorts adviseert de Commissie de participatie van ouderen aan de maatschappij meer te bevorderen door gerichte maatregelen zoals een 65+ korting pas en het organiseren van activiteiten voor deze doelgroep om te voorkomen dat zij nu of later in een isolement geraken. Bovendien is in deze groep de schaamte over armoede bovengemiddeld hoog en zullen zij dus vaak laat of helemaal niet om hulp vragen. De Commissie beveelt dan ook aan om extra alert te zijn op signalen die wijzen op hulpbehoefendheid en daarnaar ook actief op zoek te gaan. Maatschappelijke netwerken als kerkorganisaties en voedselbanken zijn belangrijke voelsprietten in de maatschappij om dergelijke signalen op te vangen.

5. “Werken moet lonen”

De Commissie onderschrijft het principe dat iemand die werkt een hoger besteedbaar inkomen heeft dan iemand die uitsluitend een onderstandsuitkering ontvangt. In Caribisch Nederland moet - bij gebrek aan een WML dat een weerspiegeling is van het voor werkgevers objectief/economisch maximaal betaalbare en voor werknemers minimaal acceptabele loon - vanuit het sociaal minimum en de onderstand worden beredeneerd wat werknemers aan totaal inkomen moeten krijgen om minimaal rond te kunnen komen, te kunnen participeren én voldoende extra beloning te krijgen voor hun arbeid.

In Europees Nederland is geruime tijd uitgegaan van een verhouding tussen de hoogte van de onderstand voor een alleenstaande en het wettelijk minimumloon van 70:100. De Commissie stelt voor dat het WML - niveau tijdelijk op 1/0,85 maal het sociaal minimum voor een alleenstaande wordt bepaald. Dus een verhouding tussen onderstand en WML van 85:100. Daarmee resteert voldoende beloning voor werken ten opzichte van het ontvangen van een onderstandsuitkering. Tegelijkertijd wordt voorkomen dat van de werkgevers een nog grotere inspanning wordt gevraagd; de afstand tussen de onderstand op sociaal minimumniveau en het wettelijk minimumloon kan immers alleen groter worden door het WML te verhogen en de onderstand

gelijk te laten. De Commissie adviseert daarnaast om burgers in aanvulling op het minimumloon en op de onderstand zodanige aanvullingen toe te kennen dat voor personen onder de 65 jaar het totale huishoudinkomen gelijk is aan het sociaal minimum voor dat huishouden. In de eerste plaats denkt de Commissie daarbij aan regelingen voor huishoudens met kinderen. Verdere uitleg, details en nuanceringen hierover zijn in het rapport te vinden.

6. Zorg voor toereikende kindregelingen.

“Kindregelingen” moeten ervoor zorgen dat minima de kosten voor kinderen kunnen opvangen. Dat kan op korte termijn door verhoging van de kinderbijslag. De Commissie is zich er bewust van dat verhoging van de kinderbijslag een maatregel is die alle gezinnen met kinderen toekomt en niet alleen de gezinnen met lagere inkomens en dus voor een gedeelte ondoelmatig is. De Commissie adviseert dan ook een inkomensafhankelijke regeling als het Europees NL kindgebondenbudget in te voeren. Indien de verhoging van de kinderbijslag gepaard gaat met de aankondiging van een (variant op het) kindgebondenbudget, kan die verhoging geheel of gedeeltelijk gepresenteerd worden als tijdelijk. Desgewenst kan het voordeel voor de hogere inkomens worden wegbelast door herziening van de belastingen en - tarieven.

NB: de Commissie is zich bewust van de negatieve connotaties die in het Europees deel van Nederland thans kleven aan “toeslagen”. De Commissie tekent daarbij aan dat de negatieve ervaringen over het algemeen niet gaan over het kindgebonden budget, mede door de eenvoudige en stabiele basisvoorwaarde om in aanmerking te komen, namelijk het hebben van een of meerdere minderjarige kinderen die deel uitmaken van het betreffende huishouden. Daarbij is van belang dat het niet noodzakelijk is om in Caribisch Nederland voor een gelijke uitvoering te kiezen als in Europees Nederland.

7. Zorg voor een vorm van inkomensafhankelijk huurtoeslag.

Een tweede inkomensafhankelijke regeling die in Europees Nederland voor burgers met een minimuminkomen - hetzij omdat zij in de bijstand zitten, hetzij omdat het inkomen dat zij uit andere bronnen vergaren laag is - beschikbaar is, is de huurtoeslag. Dit instrument werd voor de introductie van de toeslagensystematiek in Europees Nederland uitgevoerd als een (inkomensafhankelijke) huursubsidie. In Caribisch Nederland wordt op Bonaire ervaring opgedaan met

een pilot verhuurderssubsidie die een vergelijkbaar effect sorteert: de burger met een laag inkomen, betaalt een laag bedrag aan huur. Op Bonaire is er een goed begin gemaakt van de verhuurderssubsidie die ervoor zorgt dat de betaalbaarheid voor betrokkenen is toegenomen. Op Sint Eustatius en Saba bestaat dit systeem nog niet.

De Commissie adviseert het stelsel van verhuurderssubsidie uit te breiden naar alle eilanden en van het gebruik van deze subsidie een speerpunt te maken. Daarnaast zouden met de eilandbesturen en de woningbouwcorporaties op de eilanden afspraken over een significante groei van het aantal sociale huurwoningen moeten worden gemaakt.

Zolang de aantallen sociale huurwoningen niet op peil zijn gebracht, blijven huishoudens met lage inkomens aangewezen op (particuliere) huurwoningen met een hogere huur dan de liberalisatiegrens. In de huidige regeling is voor de huurder van zo'n woning geen verhuurderssubsidie beschikbaar. De Commissie voorziet dat de realisatie van de benodigde hoeveelheid sociale huurwoningen nog enkele jaren op zich zal laten wachten. Zij acht het ongewenst dat burgers met minimuminkomen nog jaren geconfronteerd blijven met huurlasten die zij niet kunnen dragen. De Commissie adviseert dan ook de regeling voor de verhuurderssubsidie zodanig aan te passen dat voor de verschillende woonlastenscenario's die in de Nibud-voorbeeldbegrotingen in beeld zijn gebracht, passende instrumenten te introduceren zodat per saldo ook in scenario's die thans buiten de regeling vallen een prijs op het niveau van sociale huur betaald kan worden.

8. Koppel de belastingvrije som aan het niveau van het wettelijk minimumloon

In Caribisch Nederland is de belastingvrije som nu de facto op het niveau van het hoogste WML-niveau, namelijk dat van Sint Eustatius. De Commissie adviseert om een directe koppeling te maken tussen het WML en de hoogte van de belastingvrije som, zodat verbeteringen in het inkomen van de minima niet gedeeltelijk worden wegbelast.

9. Inkomensafhankelijke component noodzakelijk

De Commissie heeft er oog voor dat de toeslagensystematiek in Europees Nederland bekritiseerd wordt en daar juist gezocht wordt naar vereenvoudiging. Tegelijkertijd zou een systematiek zonder inkomensafhankelijke maatregelen ondoelmatig zijn of vragen om

compenserende maatregelen om het ondoelmatig verstrekte voordeel weer ongedaan te maken door bijvoorbeeld belastingverhoging voor hogere inkomens. De Commissie acht de introductie van een inkomensafhankelijke component daarom een noodzakelijk element van een moderne systematiek. De huidige systematiek is eerder te eenvoudig en (daardoor) ontoereikend, dan dat de voorgestelde systematiek te gecompliceerd zou worden. Uiteraard moet er wel voor worden gezorgd dat de regels zo helder en eenvoudig mogelijk blijven. Dit is voor zowel de burger als uitvoerende overheid van belang. En aan doelgroepen moet voldoende ondersteuning worden geboden opdat de instrumenten ook daadwerkelijk gebruikt (kunnen) worden door die doelgroepen.

In het voorgaande is een tweetal vormen genoemd van specifieke inkomensafhankelijke ondersteuning door de overheid. Een inkomensafhankelijke component die zowel ontvangers van een uitkering krijgen als werknemers met een laag inkomen uit arbeid of onderneming - zoals in Europees Nederland de huurtoeslag en het kindgebondenbudget - acht de Commissie noodzakelijk om gericht en doelmatig minima te ondersteunen. De Commissie kan zich, gelet op het feit dat niet alleen huishoudens met kinderen een inkomensafhankelijke ondersteuning nodig hebben, er in Caribisch Nederland één algemene variabele inkomensafhankelijke ondersteuning wordt geboden aan alle burgers met een laag inkomen.

Die component moet het gat opvullen tussen het sociaal minimum enerzijds en anderzijds het maximale WML dat door de markt kan worden opgebracht, verhoogd met inkomensafhankelijke maatregelen zoals kinderbijslag. Specifiek beleid als een energietoeslag kan hier dan in opgaan. Dat is in elk geval nodig zolang het “maximaal door werkgevers op te brengen WML” onder het door de Commissie geadviseerde niveau van het sociaal minimum maal 1/0,85 ligt. En met de systematiek in Europees Nederland die op hoofdlijnen als voorbeeld dient, acht de Commissie het aannemelijk dat het WML ook in Caribisch Nederland met de stijging van het WML zoals voorgesteld, onder het niveau van het sociaal minimum zal blijven liggen.

10. Verbeter zicht op inkomens

De Commissie heeft geconstateerd dat er in Caribisch Nederland nog niet een fijnmazig inzicht in inkomensgegevens is, als in Europees Nederland. Dat is in het Europees deel van Nederland echter ook niet altijd het geval geweest. De Commissie ziet het belang van voldoende (betrouwbare) data, zowel voor de uitvoering van beleid als het ontwerpen en onderhouden daarvan. De uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen zal de compleetheid en betrouwbaarheid van inkomens- en andere relevante gegevens op termijn doen toenemen. De Commissie beveelt dan ook aan om niet te wachten met inkomensafhankelijke regelingen totdat er beter zicht is op de inkomens. De Commissie constateert met instemming dat daar al een begin mee is gemaakt in bijvoorbeeld de uitvoering van de verhuurderssubsidie. Bij de inrichting en uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen moet vooropstaan dat op die manier, gericht voor degenen die het nodig hebben, maatregelen getroffen kunnen worden. De kleine schaal van de eilanden maakt een ander soort toezicht en handhaving mogelijk dan de grote schaal van UWV en Belastingdienst voor het Europees deel van Nederland geldt.

Betreffende dit onderwerp wijst de Commissie erop dat een of meer inkomensafhankelijke componenten via een glijdende schaal moeten worden afgebouwd naar mate het daadwerkelijke inkomen toeneemt om een 'armoedeval' te voorkomen. Eén gebundelde variabele inkomensafhankelijke tegemoetkoming per huishouden kan borgen dat bij stijging van het inkomen per dollar (bijv.) maximaal 25 dollarcent tegemoetkoming wordt afgebouwd opdat ook méér werken blijft lonen. Het risico is groter naarmate er meer regelingen naast elkaar bestaan die ieder een eigen afbouwregime kennen. Voorkomen is beter dan genezen, dus afstemming en coördinatie bij het inkomensafhankelijk beleid is van essentieel belang.

11. Gebruik op korte termijn bestaande maatregelen en draai aan de nu bestaande knoppen

Zolang er geen algemene inkomensafhankelijke inkomensregelingen zijn (zoals in Europees Nederland de algemene huurtoeslag en een kindgebondenbudget), adviseert de Commissie maximaal gebruik te maken van bestaande instrumenten om het beschreven gat tussen het WML + bestaande voorzieningen en 1/0,85 maal het sociaal minimum te vullen, zoals bijvoorbeeld de huidige energietoeslag.

12. Formuleer flankerend beleid met oog op personen met beperkingen

De Commissie constateert dat er in het Caribisch deel van Nederland geen specifieke inkomensvoorzieningen zijn voor mensen met beperkingen (anders dan door ziekte of ongeval) die door die beperkingen (geheel of gedeeltelijk) geruime tijd of duurzaam niet in staat zijn om door arbeid in dienstverband of uit eigen onderneming in hun bestaan te voorzien. Ongeveer een kwart van de ontvangers van een onderstandsuitkering is objectief gezien niet in staat zelf voldoende inkomen te genereren en ontvangt daartoe de opslag “volledig en duurzaam arbeidsongeschikt” in de onderstand. De geadviseerde verhoging van de onderstand klemt voor deze mensen te meer daar zij waarschijnlijk ook niet in staat zijn om door bijverdiensten het inkomen voldoende te verhogen. Voor deze doelgroep gaat de theorie van de arbeidsprikkel in de vorm van een uitkering onder het niveau van het WML niet op. De Commissie adviseert om voor deze doelgroep specifiek beleid te ontwikkelen dat rekening houdt met de hogere zorgkosten⁹ waar deze doelgroepen vaak mee te maken hebben, en met de lange duur of zelfs structurele afhankelijkheid van de uitkering.

Ook adviseert de Commissie om de verduurzaming van instrumenten voor werken met een beperking (sociale werkplaatsen, loonkosten-subsidies en inzet jobcoaches) prioriteit te geven en hier structurele financiering voor beschikbaar te stellen. In afwachting van dat specifieke beleid zou actief gebruik kunnen worden gemaakt van de bijzondere onderstand door deze groep proactief te benaderen en te bepalen wat zij aan specifieke middelen nodig hebben en voorts te onderzoeken wat zij nodig hebben om rond te komen en mee te doen in de maatschappij.

13. Zorg voor betere voorwaarden voor een gezonde arbeidsmarkt

De Commissie merkt op dat veel van de voorgestelde maatregelen ook nodig zijn om ervoor te zorgen dat er sprake is van een gezondere arbeidsmarkt en een gezondere samenleving. In de eerste plaats is er behoefte aan een arbeidsmarkt met een betere balans tussen werk en privé. Mensen die met meerdere (deel)banen de eindjes aan elkaar moeten knopen, houden vaak niet voldoende energie en tijd over voor hun gezin en de opvoeding van hun kinderen, laat staan

9

Voor zover het WMO-instrument dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ontwikkelt die niet dekt.

voor voldoende participatie en het bijdragen aan de samenleving door vrijwilligerswerk en dergelijke activiteiten.

De Commissie constateert dat er in Caribisch Nederland tot op heden geen voorziening als de Europees Nederlandse Werkloosheidsuitkering is. Een werkloosheidsuitkering maakt strikt genomen geen deel uit van een sociaal minimumsystematiek, maar voorkomt wel dat mensen te snel een beroep moeten doen op een onderstandsuitkering. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor mensen die tussen twee banen in zitten en door het ontbreken van een werkloosheidsuitkering snel in de financiële problemen kunnen komen door hun doorlopende vaste lasten en in gaan teren op hun vermogen. Ook kan het betekenen dat mensen te snel een volgende baan accepteren, ook als deze onvoldoende bij hun talenten en ontplooiingsmogelijkheden past.

14. Zorg voor een effectief stelsel van openbaar of collectief vervoer

Vervoerskosten zijn na de woonlasten de tweede grote kostenpost (groter dan de nutsvoorzieningen afzonderlijk) waaraan prioriteit moet worden gegeven om die kosten te verlagen. De hoge kosten volgen uit het noodzakelijke gebruik van een auto (aanschaf, gebruik en onderhoud) bij gebrek aan een voldoende dekkend systeem van openbaar vervoer en omdat de fiets geen voldoende geschikt vervoermiddel is. Zolang er geen voldoende dekkend openbaar vervoer is, is een auto noodzakelijk voor alle huishoudens. Daarbij benadrukt de Commissie dat de meeste minima een baan hebben en een auto dus noodzakelijk is om tijdig op het werk te zijn. Zo lang er voor deze noodzakelijke voorziening geen kostenreductie plaatsvindt, moeten de burgers de hoge kosten van vervoer met hun uitkering of het WML kunnen dragen. De Commissie acht dit geen ideale situatie. Zij geeft de voorkeur aan een voldoende dekkend systeem van openbaar vervoer dat als een nutsvoorziening (zie hierna) beschikbaar wordt gesteld aan de burgers tegen (maximaal) gelijke tarieven als in het Europees deel van Nederland. Evenwel mag het uitblijven daarvan niet langer per saldo het probleem van de burgers zijn.

Het verleggen van het financiële probleem naar de Rijksoverheid – die immers over het inkomensbeleid gaat – is een financiële prikkel om ervoor te zorgen dat er een dekkend stelsel van openbaar vervoer wordt georganiseerd. Hiermee beoogt de Commissie dat de financiële prikkel dus bij de Rijksoverheid terecht komt en niet blijft bij de openbare lichamen die nu verantwoordelijk zijn voor het openbaar vervoer.

De Commissie constateert ook dat in het Europees deel van Nederland de organisatie van het openbaar vervoer verdeeld is over lokale, regionale én Rijksoverheid, waarbij laatstgenoemde als medewetgever verantwoordelijkheid draagt voor de inrichting van het stelsel. De Commissie is van mening dat de Rijksoverheid in gezamenlijkheid met de openbare lichamen verantwoordelijkheid moet nemen voor het opzetten van een voldoende dekkend stelsel van openbaar vervoer op de drie eilanden. Gelet op de kleine schaal van de eilanden kan de verantwoordelijkheid voor de instandhouding vervolgens bij het openbaar lichaam worden belegd, zodra er een stabiele fase is bereikt. Om het gebruik van het openbaar vervoer te bevorderen kan overwogen worden om dit – voor doelgroepen of voor iedereen – gratis te maken. De Commissie wijst op de haars inziens good practices in sommige Europees Nederlandse gemeenten als Amsterdam en Krimpen aan den IJssel. Geheel gratis openbaar vervoer kan ook aantrekkelijk zijn voor toeristen en daarmee tevens dienen om de positieve economische invloeden van toerisme over het hele eiland te verspreiden.

Uiteraard dient dit verder te worden uitgewerkt. Zo zal bijvoorbeeld rekening moeten worden gehouden met de particuliere vervoerssector zoals autobus- en taxibedrijven. Deze uitwerking valt buiten de scope van de opdracht van de Commissie. Zij volstaat nu met de aanbeveling om een dekkend openbaar vervoerstelsel in te voeren. Tot die tijd moet haars inziens in het sociaal minimum rekening gehouden worden met de erg hoge kosten van eigen vervoer voor alle huishoudtypes.

15. Organiseer kostenbeperking voor nutsvoorzieningen

Kosten van nutsvoorzieningen (gas, elektra, drinkwater, telecom) zijn te beïnvloeden op verschillende manieren. De Commissie vindt dat die kosten (per eenheid) niet hoger zouden moeten zijn dan voor mensen in Europees Nederland. Op korte termijn kunnen dergelijke kosten worden gedrukt door (meer) subsidie aan de producenten toe te kennen waarmee zij de prijzen (voor iedereen) verlagen of door een tijdelijk instrument als een energietoeslag te continueren, waarbij tenminste inkomens tot en met het door de Commissie aanbevolen WML worden bereikt. Tot en met het WML om de afstand tussen onderstand en WML (zie verder) in stand te houden. En voor inkomens boven WML zou deze toeslag met een glijdende schaal moeten worden afgebouwd. Deze twee onderdelen zijn nodig om er voor te zorgen dat (meer) werken blijft lonen.

15a. Vervoer als nutsvoorziening

Zoals hiervoor onder 14. Is aangegeven, kan ook tegen het openbaar vervoer op de eilanden worden aangekeken als een nutsvoorziening. Datzelfde geldt voor het intereilandelijk vervoer binnen het Koninkrijk, dat ook een noodzakelijke voorziening is om rond te kunnen komen en te kunnen participeren. Dit laatste mede gelet op de familierelaties tussen de inwoners van het Caribisch deel van Nederland en de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Maar in de eerste plaats vanwege aanvullende voorzieningen die op de grote eilanden wel te vinden zijn en in Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet. Denk daarbij bijvoorbeeld aan bancaire en notariële diensten en noodzakelijke producten of diensten die niet of tegen veel hogere prijzen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba te verkrijgen zijn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan kleding of aanvullende zorg die niet in het basispakket valt. De kosten van het intereilandelijk vervoer vragen ook aandacht waar het gaat om het vervoer van goederen. Zowel de transportkosten tussen de CN-eilanden en de autonome landen als het ontbreken van een douane-unie/vrijhandelszone binnen het Koninkrijk zorgen voor kostenverhogingen voor de burgers op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Door de geïsoleerde ligging van deze drie eilanden moeten de inwoners voor alle voorzieningen die niet op het eiland zelf voorhanden zijn de facto naar het buitenland reizen of uit het buitenland goederen importeren waarbij er niet of nauwelijks regulering is van die handel¹⁰. De Commissie is van mening dat alternatieve regulering van het intereilandelijke vervoer van personen en goederen binnen het Koninkrijk mogelijk is en dat alle inwoners van in elk geval het Caribisch deel van het Koninkrijk hier baat bij hebben. De Commissie beveelt de Nederlandse regering aan daar samen met de andere landen in het Koninkrijk werk van te maken zodat de kosten voor de inwoners dalen. Zo lang dat niet het geval is, zal in het sociaal minimum met de kosten zoals Nibud die nu heeft geconstateerd rekening moeten worden gehouden.

16. Organiseer betere participatiekansen voor kinderen

De Commissie wil de kosten voor kinderen (met name die voor kinderopvang, school en participatie) drukken door maatregelen van de openbare lichamen zoals “kleding en voeding voor schoolkinderen” en subsidies voor verenigingen die gratis sporten etc. mogelijk maken

10

Het EU-recht dat de vrije markt reguleert is over het algemeen niet van toepassing verklaard en consumentenbescherming ontbreekt dus nagenoeg.

te continueren en te intensiveren. Zij adviseert daartoe de introductie van (algemene) kaarten zoals in het Europees deel van Nederland de Rotterdampas of in Den Haag de Ooievaarspas. Met deze kaarten kunnen minima gratis deelnemen en andere inwoners (kleine(re) kortingen krijgen zodat zo'n pas niet stigmatiserend werkt. Op deze manier wil de Commissie bevorderen dat kinderen ook daadwerkelijk krijgen wat zij nodig hebben. Ouders kunnen het geld immers ook een andere bestemming geven.

16a. Kinderopvang

De Commissie constateert dat kinderopvang – zowel in de vorm van dagopvang voor 0 tot 4-jarigen als de naschoolse opvang – in CN niet gratis is. De Commissie acht het niet wenselijk dat mensen met lage inkomens om financiële reden af zouden (moeten) zien van het gebruikmaken van kinderopvang. Zowel vanuit het perspectief van de mogelijkheden die kinderopvang voor ouders biedt om deel te nemen aan het arbeidsproces als vanuit de toegevoegde waarde die (kwalitatief hoogwaardige) kinderopvang heeft voor de ontwikkeling van kinderen. Juist voor huishoudens met lage inkomens acht de Commissie het van belang dat het gebruik van kinderopvang gestimuleerd wordt.

De Commissie roept de openbare lichamen en de Rijksoverheid ertoe op om er, zowel in het huidige als in het toekomstige systeem, voor te zorgen dat er voldoende kinderopvang is voor alle kinderen en dat de kinderopvang voor in elk geval de minima de facto gratis is of blijft en bij voorkeur een ruimhartiger beleid te voeren waarbij hooguit alleen de hogere inkomens een (oplopende) eigen bijdrage hoeven te betalen. Het is de Commissie bekend dat er in het huidige systeem een kindplaatssubsidie beschikbaar is voor de lagere inkomensgroepen. Een dergelijke systematiek draagt echter het risico van niet-gebruik met zich mee. Gratis kinderopvang voor alle kinderen voorkomt niet-gebruik en bespaart de uitvoeringslasten van een vergoedingstelsel. De misgelopen inkomsten van de hogere inkomensgroepen kunnen desgewenst worden gecompenseerd door belastingverhoging voor deze hogere inkomens.

17. Organiseer mededingingsinstrumenten

De Commissie constateert dat er in het Caribisch deel van Nederland nauwelijks sprake is van marktregulering. Juist in de (zeer) kleine economieën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is er sprake

van monopolies of oligopolies die marktregulering door bijvoorbeeld mededingingsbeleid noodzakelijk maken. De Commissie wijst daarvoor bijvoorbeeld op het transport tussen de eilanden. De Commissie adviseert de invoering van een algemeen mededingingsbeleid zoals dat door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) in het Europees deel van Nederland wordt gehandhaafd. Met name voor eerste levensbehoeften moet bewaakt worden dat de verhoogde koopkracht voor de minima - die resulteert uit de inkomensverhogingen die de Commissie adviseert - behouden blijft, bijvoorbeeld door het (bindend) vaststellen van maximumprijzen. De Commissie beveelt de openbare lichamen aan hiervan gebruik te maken voor de eerste levensbehoeften. Op dit moment is alleen op Bonaire een niet-bindend convenant gesloten met de levensmiddelensector om voor een beperkt aantal basisproducten maximumprijzen te hanteren. Op (gezonde) voeding zou het laatst bezuinigd moeten worden en prijsregulering daarvan kan de kans daarop verminderen. Lage prijzen voor eerste levensbehoeften baten alle inwoners van de eilanden en voorkomen dat mensen met lage inkomens daarop moeten bezuinigen.

Een systeemmodel voor de middellangere termijn

In het voorgaande heeft de Commissie meermaals aangegeven dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba deel uitmaken van het land Nederland. Een aanpak van het sociaal minimum in het Caribische deel van Nederland dat gelijkwaardig is met de aanpak in het Europees deel van Nederland ligt daarom voor de hand. Het betreft immers een grondrechtelijke aanspraak van alle inwoners van Nederland. Een internationale vergelijking die gedaan is door SEO Economisch onderzoek in opdracht van de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) leert dat er verschillende stelsels denkbaar zijn. Dat deze verschillende stelsel voor- en nadelen kennen die over en weer leerzaam zijn. Echter concludeert de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) dat geen van die stelsels superieur is aan de andere. De Commissie is van mening dat in de huidige sociaal-economische omstandigheden van de eilanden een van het Europees deel van Nederland verschillend sociaal zekerheidsstelsel op onderdelen verdedigbaar is. Zij is echter van mening dat er geen redenen zijn om met dit andere stelsel tot wezenlijk andere uitkomsten te komen of afbreuk te doen aan principes die aan het Nederlandse socialezekerheidsstelsel ten grondslag liggen.

De huidige omstandigheden die aan invoering van het Europees Nederlands socialezekerheidsstelsel in de weg staan zijn onder meer de volgende:

1. Het huidige niveau van de kosten dat door Nibud is vastgesteld in het kader van het ontwerpen van de minimumvoorbeeldbegrotingen en dat een op onderdelen afwijkend beeld van de Europees Nederlandse kosten laat zien. Bovendien geldt voor een aantal belangrijke kostenposten naar het oordeel van de Commissie dat er op korte termijn nog verlagende maatregelen kunnen en moeten worden getroffen.
2. Het verschil tussen het huidige niveau van het wettelijk minimumloon in Caribisch Nederland en dat in Europees Nederland.
3. Het instrumentarium dat in Caribisch Nederland voorhanden is om op korte termijn uitvoering te geven aan onderdelen van het Europees Nederlandse systeem in de afwijkende context, waarvan de capaciteit van de aanwezige uitvoeringsorganisaties, de bestaande wettelijke regelingen als het huidige fiscale stelsel en de afwijkende valuta in beide landsdelen in het oog springende elementen zijn.

De Commissie sluit niet uit dat op termijn de stelsels zodanig naar elkaar toe kunnen groeien dat zij uiteindelijk zelfs in elkaar kunnen opgaan. Zulks dient dan echter te geschieden in het licht van het gehele sociaal-economische raamwerk voor Caribisch Nederland. De Commissie kiest niet voor een aanpak die voor de korte of middellange termijn gebaseerd is op een dergelijk vergezicht. Door echter aan te sluiten bij de opbouw van het Europees Nederlandse stelsel wordt een dergelijke ontwikkeling wel mogelijk geacht. Bovendien levert het een herkenbaar stelsel op voor alle betrokkenen. Zowel voor de burgers als de uitvoerende overheden is het Europees Nederlandse stelsel bekend.

Gelet op de gelijkelijke zorgplicht van de Nederlandse overheid voor de Nederlandse burgers in het Europees en het Caribisch deel van Nederland is de Commissie van mening dat het stelsel voor Caribisch Nederland ervoor moet zorgen dat ook de inwoners van Caribisch Nederland een minimuminkomen wordt gegarandeerd waarvan zijn in

de context van Caribisch Nederland kunnen rondkomen met inbegrip van waardige participatie in de samenleving.

Ten opzichte van de huidige situatie moet dat stelsel in een periode van enkele jaren, de Commissie acht één volledige kabinetsperiode hiervoor toereikend, met de volgende stappen worden gerealiseerd:

- a.** Vaststelling van het sociaal minimum niveau aan de hand van de geüpdatete Nibudvoorbeeldbegrotingen met inachtneming van een opslag van 6%.
- b.** Significante kostendaling van de kosten van wonen, vervoer en nutsvoorzieningen die resulteren in een lager sociaal minimumniveau dan thans kan worden vastgesteld aan de hand van de dit jaar door Nibud opgestelde Nibudvoorbeeldbegrotingen.
- c.** Kostenbeheersing door bewaking van het algeheel prijsniveau en het functioneren van de economie door bij de omvang en aard van de economieën van de drie eilanden passend mededingingsbeleid.
- d.** Een inkomensstelsel dat voor huishoudens die werken bestaat uit een inkomen op tenminste het door de overheid na afstemming met sociale partners vastgestelde wettelijk minimumloon, inkomensafhankelijke toeslagen als een kinderbijslag en inkomensafhankelijke ondersteuning zoals een kindgebondenbudget¹¹, de verhuurderssubsidie en eventuele aanvullende koopkrachtmaatregelen. Het geheel zorgt ervoor dat het inkomen van deze huishoudens (tenminste) op 1/0,85 maal het niveau van het sociaal minimum ligt.
Gelet op het gekozen instrument van de verhuurderssubsidie ligt de introductie van een huurtoeslag niet voor de hand. Tevens

11

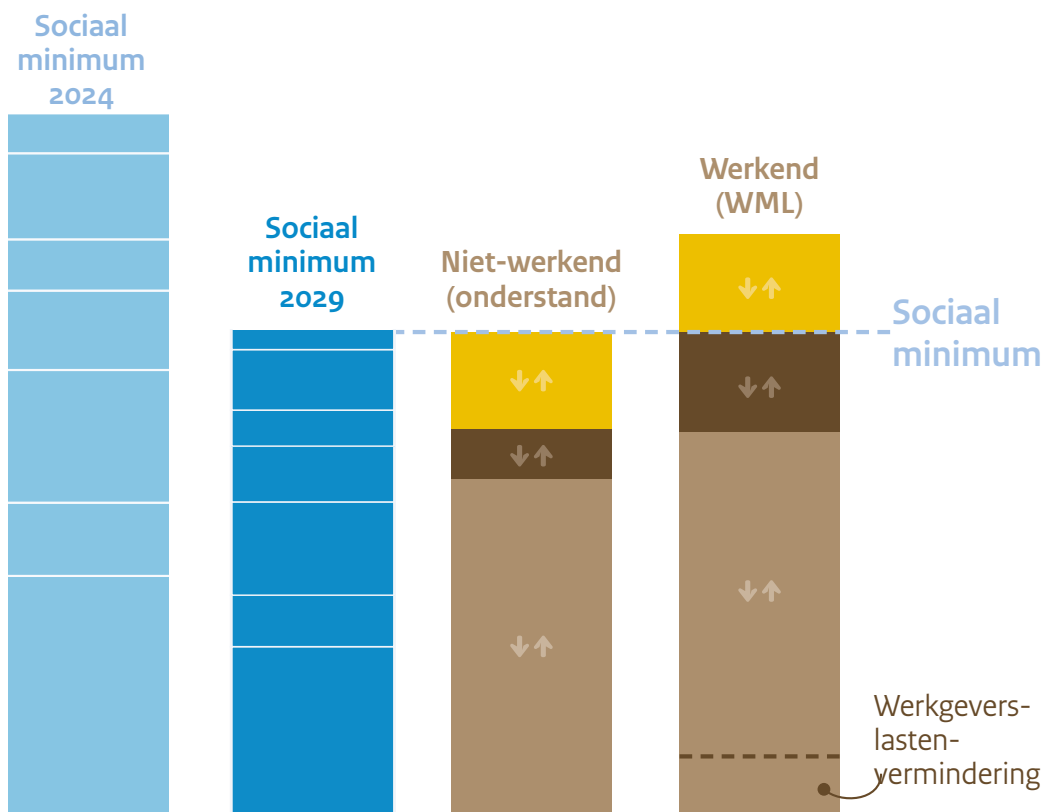
Berekeningen laten zien dat de voorgestelde invoering van het sociaal minimum met een wettelijk minimumloon voor huishoudens bestaande uit 1 ouder en 1 of meer kinderen niet mogelijk is zonder aanzienlijke verhogingen van de aanspraak voor deze huishoudens op "kindregelingen". Het gaat om dusdanige hoge bedragen dat als alleen met verhoging van de kinderbijslag wordt gewerkt, sprake is van een hoge mate van ondoelmatigheid van de inzet van voor de bestrijding van armoede beschikbare middelen. De inzet van een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderen zoals het kindgebonden budget is doelmatiger en dient voor grotere bedragen te worden overwogen. Verhoging van de kinderbijslag hoeft voor de kortere termijn evenwel niet vermeden te worden. Zoals in rapport 1 van de Commissie Engbersen wordt gesteld, is verhoging van de kinderbijslag in bepaalde mate niet veel minder doelmatig dan een vergelijkbare verhoging van het kindgebondenbudget.

ontbreekt de noodzaak voor een zorgtoeslag aangezien de gekozen ziekenfonds-aanpak het model heeft van een voor de verzekerden premieloze voorziening.

- e. Mensen die, al dan niet tijdelijk, niet (kunnen) werken – en geen aanspraak (meer) hebben op een voorziening als de Europees Nederlandse Werkloosheidsuitkering (die in Caribisch Nederland niet bestaat), noch voldoende andere eigen bronnen van inkomen hebben, bijvoorbeeld uit vermogen – ontvangen een onderstands-inkomen dat 85% bedraagt van het totaalinkomen van een WML-verdiener. De inkomensonafhankelijke en inkomensafhankelijke ondersteuning die werknemers ontvangen, krijgen deze mensen ook, al dan niet naar verhouding. Daarnaast ontvangen deze mensen een onderstandsuitkering. Het geheel van de drie componenten is dus gelijk aan 85% van het totaalinkomen van het vergelijkbare huishouden dat een inkomen uit werk heeft dat beloond wordt op het niveau van het WML. Alle huishoudens die aange- wezen zijn op het inkomen uit onderstand ontvangen een totaal- inkomen op het niveau van het sociaal minimum dat voor dat huishouden wordt vastgesteld.

- f. Mensen die AOV-gerechtigd zijn, ontvangen een inkomen op het niveau van het sociaal minimum. Voor alleenstaande AOV'ers geldt dat zij een aanvulling kunnen ontvangen uit de onderstand tot maximaal het niveau van het WML met inachtneming van de voor- waarden voor onderstand.
AOV'ers die samen één huishouden vormen, ontvangen ieder een AOV-uitkering op het niveau van het sociaal minimum. De optelsom van deze twee AOV-uitkeringen is ruim voldoende om van rond te komen door de gerealiseerde schaalvoordelen.
Alle AOV'ers die een onvolledige AOV- aanspraak hebben opge- bouwd, kunnen vanuit de onderstand een aanvulling krijgen tot het sociaal minimum.

In de volgende figuur is het model voor de middellangere termijn gevisualiseerd:



 **Uitgaven**

 **Inkomensafhankelijke tegemoetkoming**
(bijvoorbeeld kinderbijslag)

 **Inkomensafhankelijke tegemoetkoming**
(bijvoorbeeld koopkrachttoeslag)

 **Inkomsten**
(Onderstand of Wettelijk minimumloon (WML))



Alleenstaande ouder met twee kinderen

De maatregelen om *nu* mee te starten

De Commissie is op zoek gegaan naar een betekenisvolle en verantwoorde eerste stap om op korte termijn het door haar geadviseerde sociaal minimumniveau voor alle huishoudens te implementeren. Zij is daarbij uitgekomen op een pakket van maatregelen dat er leidt dat op elk van de eilanden de alleenstaande WML-verdiener, de ontvanger van onderstand én de ontvanger van een AOV-uitkering een inkomen ontvangt op of boven het niveau van het door de Commissie geadviseerde sociaal minimum.

De eerste voorwaarde waaronder dat mogelijk is, is dat de noodzakelijke uitgaven worden vastgesteld met inachtneming van een gesubsidieerde woning, waarbij de lasten voor de huurder zijn vastgesteld op het niveau van Bonaire indien voor de woning verhuurderssubsidie wordt ontvangen. Daarmee wordt bedoeld dat ook op Sint Eustatius en Saba zodanige subsidie wordt verstrekt dat het deel van de huurlasten dat door het huishoudinkomen gedragen moet worden, gelijk is aan de eigen bijdrage aan de huur op Bonaire voor het betreffende huishoudtype. Voor inkomens tot en met het wettelijk minimumloon geldt daar op dit moment een eigen bijdrage in de huur van 10% van het inkomen. Daar wordt in dit model van uitgegaan.

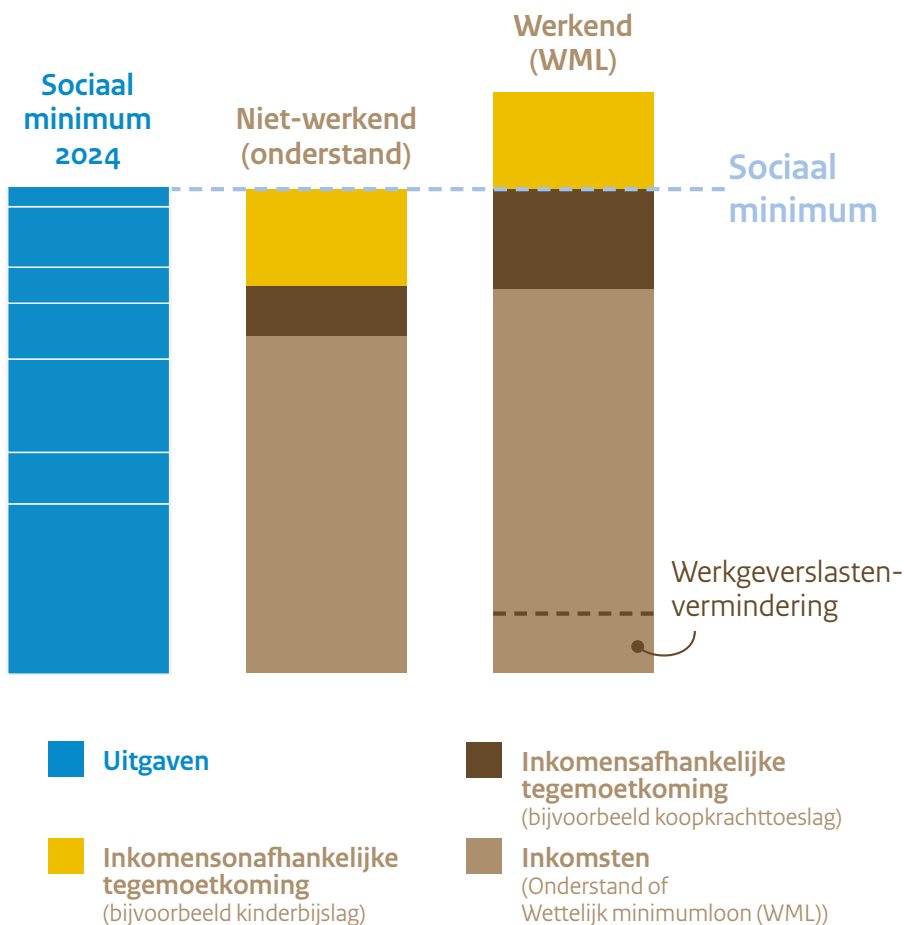
Daarnaast wordt als tweede voorwaarde uitgegaan van het ontvangen van een inkomensafhankelijke (koopkracht)toeslag in de orde van grootte van de energie-koopkrachtmaatregelen die in 2022 werden getroffen.

De derde voorwaarde is dat de werkgever tegemoetgekomen wordt in de loonkosten door vermindering van de werkgeverslasten. De omvang hiervan kan in nader overleg tussen overheid en werkgevers worden bepaald en kan per eiland verschillen.

Tot slot ontleent de Commissie aan haar onderzoek de overtuiging dat de absorptiekracht van de economie van Bonaire groter is voor een stijging van het wettelijk minimumloon dan die van Saba en Sint Eustatius. Uit haar onderzoek leidt de Commissie niet af dat de kosten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba dusdanig verschillend zijn dat een verschillend niveau van het wettelijk minimumloon daardoor te rechtvaardigen is. Zij komt dus tot de conclusie dat een gelijk niveau van het

wettelijk minimumloon op alle drie de eilanden mogelijk is, zoals ook in heel Nederland één WML geldt. De inkomensafhankelijke (koopkracht)toeslag die als tweede voorwaarde wordt genoemd, kan in omvang variëren om de eilandelijke verschillen recht te trekken.

In een model ziet het instapmodel er als volgt uit:



Alleenstaande ouder met twee kinderen

Voor elk van de eilanden is voor het voorgaande model een indicatieve berekening gemaakt om te illustreren hoe dit er uit kan zien op basis van de in het onderzoek vergaarde data met betrekking tot de minimaal noodzakelijke uitgaven van het huishouden van de alleenstaande vrouw. Daarbij acht de Commissie een directe eerste stap, zeg maar een sprong voorwaarts, voor de verhoging van het wettelijk minimumloon naar 1.750 USD per maand noodzakelijk, mogelijk en passend. Raadpleeg voor de gedetailleerde cijfers en onderbouwing het deel over de systematiek in het rapport.

Na deze eerste sprong voorwaarts kan het WML verder een gematigde ontwikkeling ondergaan, waarbij de kostenreductie op de posten vervoer en nutsvoorzieningen moeten zorgen voor een geleidelijk slinkend niveau van de minimumvoorbeeldbegrotingen die de gematigde ontwikkeling van het WML vergemakkelijken en bovendien alle inwoners op de eilanden ten goede komen.

Weging economische effecten en conclusie

De Commissie maakte de invuloefeningen voor het bepalen van een mogelijke eerste stap in het voorgaande in de eerste plaats als voorbeeld om te illustreren hoe op de drie eilanden met een WML van 1.750 USD per maand het sociaal minimum kan worden bereikt voor alle alleenstaanden.. Het is uiteraard aan de regering om over te gaan tot het treffen van concrete maatregelen en het bepalen van de uiteindelijke keuzes. Flankerend beleid voor het ondervangen van de werkgeverslasten wordt expliciet geadviseerd.

Op basis van de door haar gemaakte berekeningen heeft de Commissie aan onderzoeksbureaus EBA en SEO Economisch Onderzoek gevraagd onderzoek te doen naar de economische effecten van de invoering van een dergelijk WML op de drie eilanden.¹²

De Commissie ontleent aan het onderzoek de volgende inzichten. In de eerste plaats is invoering van het sociaal minimum volgens de onderzoekers niet mogelijk zonder een aanzienlijke kostenverlaging. Op pagina 47 en 48 brengen zij in beeld wat de effecten zijn van de invoering van het sociaal minimum zoals de Commissie dat voorstelt

12

[In de bijlage is de analyse van EBA en SEO Economisch Onderzoek te vinden op pagina 46 en verder.](#)

zonder enige kostenverlaging. De onderzoekers geven aan dat dit gepaard zal gaan met forse averechtse economische effecten (armoedeval, verhoging kosten werkgevers, doorwerking in prijzen).

De grootste kostenpost in de begrotingen die Nibud in beeld heeft gebracht, en die bovendien goed beïnvloedbaar is door de overheid, betreft de woonlasten. Zoals aangegeven adviseert de Commissie de invoering van het door haar aanbevolen sociaal minimum gepaard te laten gaan met de invoering van de verhuurderssubsidie zoals die op Bonaire op dit moment als pilot functioneert op alle drie de eilanden. Dat dient dan op zodanig wijze te gebeuren dat alle typen huishoudens hierdoor passende woningen kunnen huren tegen de sociale huurlasten zoals die op Bonaire nu reeds gelden. Ook op Bonaire is evenwel een verruiming van het beleid nodig, omdat uit het onderzoek van Nibud is gebleken dat voor de grotere huishoudens niet of nauwelijks passende woonruimte beschikbaar is tegen een huurprijs die onder de liberalisatiegrens valt.

De onderzoekers van EBA en SEO Economisch Onderzoek geven het volgende hierover aan: “Verlaging van de woonlasten met de verhuurderssubsidie impliceert een aanzienlijk minder sterke verhoging van de onderstand en het wettelijk minimumloon om het sociaal minimum te bereiken. Hoewel ook deze verhoging significant is, is de inschatting dat de averechtse economische effecten beheersbaar zijn. Dat wil niet zeggen dat werkgevers niet geraakt zullen worden. Hun kosten zullen stijgen en mogelijk zullen zij hun bedrijfsprocessen moeten aanpassen. Om de effecten op de werkgeverslasten te mitigeren kunnen de werkgeverspremies worden verlaagd.”¹³

De Commissie acht op basis van deze analyse de invoering van een wettelijk minimumloon op een hoogte van 1.750 USD, onder de geschetste voorwaarden, een realistische optie waarvan de negatieve effecten voor de economie naar verwachting aanvaardbaar zijn in het licht van de vermindering van de armoede onder de werkenden die ermee bereikt kan worden. Gelet op dit doel, beveelt de Commissie dan ook graag aan op korte termijn over te gaan tot de implementatie van de aanbevolen systematiek waarbij zij een startpunt voor het WML van 1.750 USD voor ogen heeft.

Met toepassing van de aanbevolen systematiek is invulling te geven aan de hoogte van de overige sociale zekerheidsvoorzieningen op de voorgestelde of vergelijkbare wijze. Naast de aangegeven aanpassing van het WML en de vermindering van de werkgeverslasten, gaat het daarbij om de aanpassing van de onderstandsuitkeringen, de AOV-uitkering alsmede de aanvulling daarop in de onderstand en de continuering van een koopkrachttoeslag vergelijkbaar met de energietoeslag. Voor huishoudens met kinderen is een verhoging van de kinderbijslag de enige maatregel die per direct verlichting kan geven, specifiek gericht op huishoudens met kinderen. Gelet op de grote waarde die ook de Commissie hecht aan juist de vermindering van armoede onder kinderen, adviseert de Commissie een verhoging van de kinderbijslag toe te passen en tegelijkertijd direct te gaan werken aan de invoering van een met het kindgebondenbudget vergelijkbare inkomensafhankelijke regeling opdat gericht alle huishoudens met kinderen en met lagere inkomens ondersteund kunnen worden. Met een maatregel als het kindgebonden budget dat in gelijke orde van grote inkomensondersteuning biedt als in het Europees deel van Nederland, kunnen naar de overtuiging van de Commissie alle huishoudens binnen het tijdsbestek van één kabinetsperiode aan een inkomen op het bijpassende niveau van het sociaal minimum worden gebracht.

Verdere kostenreductie is mogelijk en nodig

Zoals hierboven onder nr. 14 aangegeven beveelt de Commissie aan op de eilanden een stelsel van openbaar vervoer in te voeren. De onderzoekers onderschrijven de positieve gevolgen daarvan:

“Met gratis openbaar vervoer voor sociale minima kunnen in de toekomstig dusdanige verlagingen van de kosten van levensonderhoud worden gerealiseerd, dat minder sterke stijgingen van de onderstand en het wettelijk minimumloon nodig zijn om het sociaal minimum te bereiken en te behouden. Daarmee kunnen ook negatieve effecten van toekomstige verhogingen van het wettelijk minimumloon worden vermeden, zoals hogere werkgeverslasten.”¹⁴

De Commissie bepleit dan ook direct te beginnen met de voorbereiding van het invoeren van een dekkend stelsel van openbaar vervoer op alle drie de eilanden dat door de mensen met lagere inkomens

gratis, of tegen geringe vergoedingen, gebruikt kan worden. Aangezien de analyse van Nibud laat zien dat hiermee voor elk huishouden honderden dollars per maand te besparen zijn, kan het sociaal minimum voor huishoudens met meer leden, met name de huishoudens met kinderen, daarna met minder grote verhogingen van het wettelijk minimumloon dan wel de onderstand worden gerealiseerd.

Hetgeen hier beschreven is over de verlaging van de kosten van vervoer, geldt ook voor de overige maatregelen die de Commissie aanbeveelt om kosten te reduceren. De Commissie hecht er aan op te merken dat deze maatregelen niet alleen de huishoudens met lagere inkomens ten goede komen, maar alle huishoudens op de eilanden. Hiervan gaat ongetwijfeld een positieve impuls uit naar de gehele sociaal-economische ontwikkeling van de eilanden.

Tot slot: Investeer in de integrale aanpak van armoede in de openbare lichamen.

Het Rijk heeft volgens de Commissie een verantwoordelijkheid om de maatregelen van de verschillende ministeries en de openbare lichamen te coördineren om de armoede te verminderen in de openbare lichamen. Een integrale benadering is nodig aangezien de verschillende maatregelen effect sorteren op de werking van elkaar. Coördinatie is essentieel om interactieve negatieve beïnvloeding op de effectiviteit van maatregelen te voorkomen.

Begeleid huishoudens in armoede zodanig dat zij maximaal gebruikmaken van de beschikbare regelingen. De grondwettelijke plicht van de overheid om te zorgen voor bestaanszekerheid houdt niet op bij de beschikbaarstelling van hulp en bijstand, maar moet ook resulteren in daadwerkelijk gebruik van de mogelijkheden. Eenvoud in de uitvoering is daarbij onontbeerlijk, zoals de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) in deel II van haar rapport heeft beschreven. In de openbare lichamen wordt daarbij aanbevolen gebruik te maken van één loket in de vorm van een frontoffice waar de hulpbehoevende burger één aanspreekpunt heeft dat haar of hem ontzorgt in het krijgen van de benodigde hulp. Achter het frontoffice is het maatwerk beschikbaar van alle betrokken organisaties, zowel van openbare lichamen als van het Rijk en zo nodig ook van maatschappelijke organisaties.

Afsluitend wil de Commissie aangeven daarmee niet de indruk te willen wekken dat de burger zelf geen verantwoordelijkheid draagt om zijn positie te verbeteren. Integendeel, de Commissie ziet in Caribisch Nederland heel veel hardwerkende mensen die desondanks niet rond kunnen komen. Mensen die onder het bestaansminimum leven, slagen er slecht in om zichzelf te ontworstelen aan hun armoede, aangezien zij continu bezig zijn met overleven. De aanbevelingen dienen er daarom juist toe om alle burgers voldoende financiële bestaanszekerheid te bieden die hen in staat stelt om hun eigen mogelijkheden maximaal te benutten.



Spinach



8 722992 004602


Bonaire
• Daily Fresh •

Bonaire Daily Fresh Spinach

1.9L

\$3.19

PK# 851267

PK# 852

01



01.9L

1.9L (33.8 FL OZ)



Broccoli
prijs per kilo
\$6.59



Van der Linde
De Boer

Venkel
prijs per kilo



De Boer

1 Kernaspecten van het Sociaal Minimum: gelijkheid, rechtvaardigheid en solidariteit

De opdracht van de Commissie, conform het instellingsbesluit, was om aan te geven wat burgers van Nederland in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba nodig hebben om rond te komen en te participeren in de Nederlandse samenleving. De openbare lichamen zijn immers onderdeel van Nederland. De geïsoleerde ligging van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de afstand tot Den Haag nemen niet weg dat de Grondwet onverminderd geldt voor de inwoners van deze als openbare lichamen bestuurde delen van Nederland. Dat is dus inclusief de daarin bepaalde gelijkheidsregels, anti-discriminatiebepalingen en sociale grondrechten. Het College voor de rechten van de mens wees hier reeds op. Het rapport van de Commissie ziet toe op het onderstrepen van de rechten van de inwoners van deze delen van Nederland.

Met het vaststellen van wat inwoners van het Caribisch deel van Nederland feitelijk minimaal nodig hebben, geeft de Commissie aan wat het niveau van het sociaal minimum is. Dit sociaal minimum kan als fundament functioneren bij het bepalen van het armoedebeleid. Daarmee draagt de Commissie bij aan tegengaan van armoede in dit vanuit Den Haag vergelegen deel van Nederland. Dan kan komt deze armoedebestrijding op gelijke voet met die van de inwoners van het Europees deel van Nederland. Het totaal elimineren van armoede is nog in geen enkel land op de wereld gelukt. Niettemin rust er een verantwoordelijkheid bij de brede gemeenschap, het collectief van alle inwoners van ons land, om personen die in armoede verkeren bij te staan. Iedereen moet waardig lid kunnen zijn van en kunnen participeren in de gemeenschap en perspectief hebben op het ontstijgen van de armoede. In welk deel van Nederland het huishouden van de inwoner is gevestigd, mag geen grond zijn om dat huishouden minder

of meer te bedelen op deze gebieden. De Commissie pleit in dit rapport dan ook voor gelijke behandeling ongeacht de geografische ligging binnen Nederland.

Dit rapport gaat uit van wat mensen in realiteit minimaal nodig hebben om een waardig te bestaan te leiden en te participeren in de Nederlandse gemeenschap. Een mindere inzet leidt tot het bewust of onbewust achterlaten of zelfs uitsluiten van personen aan die participatie. Een waardig bestaan leiden is voor ieder in Nederland wonend mens in dezelfde mate van belang. Hoe goed je minimaal kunt rondkomen mag niet afhankelijk zijn van je woonplek. Dit behoort de grondhouding van de Nederlandse overheid te zijn. De overheid dient zich evenveel te bekommeren om mensen in het Caribisch deel van Nederland als om het Europees deel van Nederland. En deze houding behoort ook in de basis van alle beleid- en regelgeving van de overheid aanwezig te zijn. En hierbij is gelijkheid vereist. Daar waar momenteel de effectuering en uitoefening van klassieke en sociale grondrechten de gelijkheid tussen het Europees en het Caribisch deel van Nederland belemmert, dienen die belemmeringen te worden weggenomen.

Gelijkheid in de effectuering en uitoefening van klassieke en sociale grondrechten die uit de Nederlandse Grondwet voortvloeien betekent dat de burger in het Caribisch deel van Nederland zich niet als een tweederangsburger bejegend voelt.¹⁵ Dan wordt het eerste artikel van de Grondwet niet doorleefd door dit deel van de gemeenschap. Hiervan is in beginsel sprake wanneer bij de discussie rond het sociaal vangnet in de Nederlandse maatschappij de Caribische delen van Nederland worden vergeten en de discussie slechts gevoerd wordt over het Europees deel van Nederland.

15

Zie voor het onderwerp van de Commissie ook in het bijzonder artikel 20 van de Grondwet, waarin staat dat de bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart voorwerp van zorg der overheid zijn, dat de wet regels stelt omtrent de aanspraken op sociale zekerheid en dat Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege hebben.

1.1 Gelijkheid in inkomen

Om ervoor te zorgen dat de armoede in de drie openbare lichamen daadwerkelijk vermindert, moeten alle betrokken departementen op zo kort mogelijke termijn maatregelen treffen die bijdragen aan het verhogen van het besteedbaar inkomen. Tegelijkertijd moeten zij voorzieningen aanbieden aan personen die een inkomen genieten onder het door de Commissie aanbevolen niveau van het sociaal minimum, vastgesteld op basis van door het Nibud vastgestelde minimumvoorbeeldbegrotingen. Ook het verlagen van de kosten van levensonderhoud is van levensbelang voor personen die zich in situaties van schrijnende armoede bevinden. Het rapport bevat kortere en langetermijnaanbevelingen die beogen het inkomen te verhogen en de kosten te verlagen van deze personen. Per saldo zullen die aanpassingen ertoe moeten leiden dat de minimaal noodzakelijke uitgaven en de inkomsten in balans komen.

Tijdens de Covid-19 pandemie heeft de overheid laten zien dat zij snel en effectief beleid kan doorvoeren om te voorkomen dat burgers moeten leven onder een bepaalde ondergrens. In tijden van crisis schrijft de overheid zichzelf een ruimer kader toe over hoe zij om moet gaan met het geld van de belastingbetaler. Het belang van leven boven deze ondergrens prevaleerde boven het risico van fraude met belastinggeld. Door de onderzoeken naar aanleiding van het kinderopvang-toeslagenschandaal is gebleken dat beleid met een te sterke focus op voorkomen van fraude armoedige situaties kan verergeren. Want er is dan minder oog voor wat mensen werkelijk nodig hebben om rond te komen en wat toegankelijke regels zijn om hierin maatschappelijk te voorzien. Ook is er nu een beter besef dat het willen vormgeven en implementeren van nagenoeg waterdicht fraudebestendig beleid- en regelgeving ontzettend veel tijd en geld kost. En dit is nog afgezien van het onjuiste mensbeeld waarop dit tot nu toe veelal gebaseerd was. Onwenselijke invloed van onjuiste mensbeelden op beleid en regelgeving is beschreven door de Raad van Volksgezondheid en Samenleving in haar advies 'Machtige mensbeelden'¹⁶. De Commissie concludeert dat beleid- en regelgeving in tijden van hoge nood en met het juiste mensbeeld in gedachten wél snel en effectief kan worden vormgegeven en geïmplementeerd.

1.2 Gepast voorzieningenniveau – solidariteit

Naast het garanderen van voldoende inkomen dient is het urgent dat er aandacht komt voor het voorzieningenniveau in de openbare lichamen. Dan komen deze op een, gegeven de omstandigheden op elk eiland, zo gelijk mogelijk niveau als het Europees deel van Nederland. Voorzieningen waar de Commissie het over heeft zijn bijvoorbeeld publiek georganiseerd openbaar vervoer, ziekenhuizen die kwalitatief goede zorg bieden, het kunnen genieten van gedegen onderwijs en – heel belangrijk – het kunnen verkrijgen van betaalbaar water, energie en telecommunicatie. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de kosten voor huisvesting in het Caribisch deel van Nederland aanzienlijk hoger liggen dan in het Europees deel van Nederland vanwege een beperkt aanbod van sociale huurwoningen.

Een gelijkwaardig voorzieningenniveau leent zich volgens de Commissie voor de volgende interpretaties van gelijkheid. Allereerst moet uit het voorzieningenniveau blijken dat de overheid zich realiseert dat publieke voorzieningen een voorwaarde zijn voor een waardige levensstandaard van haar burgers. De overheid verricht daarbij inspanningen om erin te voorzien dat al haar burgers hierover gelijkelijk kunnen beschikken. De overheid draagt de verantwoordelijkheid om op een gelijke wijze kansen en mogelijkheden te creëren voor een waardig bestaan voor al haar burgers. Bij het nastreven van een gelijkwaardig voorzieningenniveau begrijpt de Commissie dat voorzieningen in het Caribisch deel van Nederland niet op exact gelijke wijze georganiseerd kunnen zijn als die in het Europees deel van Nederland. Maar, zo lang de toegankelijkheid van deze voorzieningen en de levensstandaard die daaruit voortkomt dat wel zijn, is er sprake van een gelijkwaardig voorzieningenniveau. Het nastreven van gelijkwaardigheid in het voorzieningenniveau voor de burgers in Caribisch Nederland, is een voorbeeld van gelijkheid van waarde, bekommerning en respect. Een voorbeeld is dat het aanbieden van betaalbaar en toegankelijk openbaar vervoer bijdraagt aan de vermindering van kosten. Het openbaar vervoer is in vergelijking met het Europees deel van Nederland namelijk erg duur. Dit is ook het geval voor sociale woningbouw of subsidie in de huurkosten voor het verminderen van woonlasten. Deze zijn wederom extreem hoog in vergelijking met het Europees deel van Nederland en in relatie tot de lagere inkomens in Caribisch Nederland.

Nederland is een democratische rechtsstaat die op basis van haar Grondwet verplicht is tot gelijke behandeling van haar burgers. In een dergelijke rechtsstaat is het de taak van de staat om omstandigheden in te richten waardoor geen enkele burger onder een bepaalde ondergrens van een waardig leven zakt. Deze ondergrens is is door de samenleving bepaald. Voor de Commissie is dit het Sociaal Minimum. Om te borgen dat de huishoudtypes in het Caribisch deel van Nederland niet beneden deze ondergrens moeten “rondkomen”, vestigt de Commissie de aandacht op twee andere varianten van gelijkheid, namelijk gelijkheid van kansen en gelijkheid van uitkomsten.

Gelijkheid van kansen betreft toegankelijkheid voor iedere afzonderlijke burger. Denk hierbij aan toegang tot kwalitatief goede zorg, toegang tot gedegen onderwijs of toegang tot adequate inkomensondersteuning. Bij het ontvangen van kwalitatief goede zorg gaat het er niet om gelijke uitkomsten te bereiken voor iedere burger. Iedere burger is immers anders en hun diagnoses en behandelingen daarom ook. Het is de toegang tot deze zorg die ertoe doet. Dit is een voorbeeld van gelijkheid van kansen zonder dat die altijd tot gelijke uitkomsten leidt. Dit voorbeeld laat direct de complexiteit van dit onderwerp en dit onderscheid zien, omdat het er in al die gevallen wel om gaat dat de gezondheid wordt bevorderd. Als het gaat om de kans van het succesvol aanvragen van inkomensondersteuning, bijvoorbeeld een onderstandsuitkering, is het moeilijk als de uitkomsten, oftewel de hoogte van de uitkering, in gelijke gevallen sterk van elkaar verschillen. Het streven is dat inkomensondersteuning mensen (tijdelijk) in gelijke mate helpt met rondkomen en participeren. Als inkomensondersteuning in het Europees deel van Nederland wel voldoende is om van rond te komen en te participeren, maar inkomensondersteuning in het Caribisch deel van Nederland niet, dan is enkel gelijkheid van kansen voor dit onderwerp niet toereikend. Er moet in dit geval worden toegewerkt naar een combinatie van gelijkheid van kansen en gelijkheid van uitkomsten.

Als het de levensstandaard betreft, gaat het om de gelijkheid van uitkomsten. Er zijn een aantal factoren aan te wijzen die ertoe leiden dat de levensstandaard van een deel van de inwoners van het Caribisch deel van Nederland lager ligt dan die van inwoners in het Europees deel van Nederland. Voorbeelden zijn het ontbreken van Nederlandse mededingingswetten en regelgeving, het ontbreken van publiek

georganiseerd openbaar vervoer en het ontbreken van een werkloosheidsuitkering. Dit zijn elementen die als ze eenmaal binnen het Caribisch deel van Nederland op peil zijn, bijdragen aan een leven op dezelfde standaard als in het Europees deel van Nederland. Doordat deze en andere factoren momenteel ontbreken, hebben veel inwoners van het Caribisch deel van Nederland een lagere levensstandaard dan inwoners van het Europees deel van Nederland. Een deel van de burgers die in het Caribisch deel van Nederland wonen hebben zelfs een onacceptabel lage levensstandaard. Dit is een voorbeeld van hoe een schrijnende en voortdurende ongelijkheid van waarde, bekommering en respect leidt tot ongelijkheid in uitkomsten en dus een ongelijke levensstandaard.

Deze concepten van gelijkheid zijn geen doel op zich, maar instrumenten die helpen om te duiden hoe de overheid zich moet inspannen om haar burgers te voorzien van de noodzakelijke voorwaarden voor een waardig bestaan. Dit spoort departementen aan om bij het opstellen van beleid- en regelgeving gelijkheid van waarde, bekommering en respect, gelijkheid van kansen en gelijkheid van uitkomsten in de exercitie mee te nemen. Dit rapport zal meerdere keren verwijzen naar gelijkheid en het belang hiervan bij verschillende onderwerpen onderstrepen. Hierbij houdt de Commissie rekening met de kleinschaligheid en de specifieke context van elk eiland. De aangehaalde gevallen van ongelijkheid zijn dusdanig onwenselijk, zelfs onrechtvaardig, dat ze niet te rijmen zijn met het gelijkheidsbeginsel. Dit rechtzetten moet de hoogste prioriteit hebben.



12 =
MEGA

48

REGULAR™

MEGA

Charmin

Ultra
Soft™

IRRESISTIBLE
SOFTNESS

BATHROOM TISSUE • 264 2-PLY SHEETS PER ROLL
(344 FPI) • 9.0 cm X 10.1 cm (3.93 IN X 4 IN)

2 Analyse situatie van minima in het Caribisch deel van Nederland

2.1 Inleiding

Het Caribisch deel van Nederland is voor veel Nederlanders een onbekend deel van hun land. Onbekend maakt vaak onbemind. Dus voordat de Commissie ingaat op de hoogte van het sociaal minimum en de systematiek hiervan op de eilanden, volgt eerst een analyse van de situatie van mensen met een laag inkomen. Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de eilanden hun karakteristieken, sociaaleconomische context en armoedeproblematiek. Ook staat dit hoofdstuk stil bij brieven en andere rapporten die zijn geschreven door organisaties over armoede op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Waarna een analyse volgt van de kosten en inkomsten waar inwoners van de eilanden op dit moment mee worden geconfronteerd. Deel II eindigt met een conclusie over dit hoofdstuk.

2.2 Karakteristiek Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Sinds 10 oktober 2010 maken de Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen deel uit van het Nederlandse staatsbestel.¹ Deze eilanden zijn bijzondere gemeenten of openbare lichamen van het land Nederland. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn als autonome landen onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden. Tezamen vormen de drie landen en de drie openbare lichamen het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden. De drie openbare lichamen zijn integrale delen van het land Nederland.

1 Voor 10 oktober 2010 behoorden Bonaire, Sint Eustatius en Saba samen met Aruba, Curaçao en Sint Maarten tot de Nederlandse Antillen. Aruba heeft sinds 1986 een status aparte.

De drie openbare lichamen oftewel Caribisch Nederland verschillen sterk op meerdere fronten van elkaar. Op Bonaire is de meest gesproken taal het Papiaments. Op Saba en Sint Eustatius is de voertaal over het algemeen Engels. De afstand tussen Bonaire en buureilanden Sint Eustatius en Saba is ongeveer 800 kilometer, wat vergelijkbaar is met de afstand tussen Amsterdam en Milaan. Daardoor verschillen de eilanden ook fysisch-geografisch verschillen van elkaar. Saba bestaat uit een slapende vulkaan (Mount Scenery), steile hellingen en een rotsachtige kust. Sint Eustatius bestaat ook uit een slapende vulkaan (The Quill) en een rotsachtige kust, maar is verder betrekkelijk vlak. Bonaire heeft daarentegen geen vulkaan, bevindt zich op ongeveer 70 kilometer van Venezuela, kent een kust met strandjes, duik- en snorkellocaties en heeft zowel een heuvelachtig deel als een betrekkelijk vlak deel. Bovendien verschillen de eilanden op het gebied van historische ontwikkeling en de opbouw en samenstelling van de bevolking.

Wat de drie openbare lichamen gemeen hebben, is dat op alle drie de eilanden de Amerikaanse dollar als munteenheid wordt gebruikt. Daarnaast hebben ze een geïsoleerde ligging² en extreme kleinschaligheid. Bonaire heeft 24.090 inwoners (2023)³ en een oppervlakte van ongeveer 288 km². De meeste mensen wonen in de hoofdstad Kralendijk aan de zuidkust van het eiland en de oude hoofdstad Rincon, gelegen in het noorden. Sint Eustatius, lokaal Statia genoemd, is ongeveer 21 km² groot en er wonen circa 3.293 mensen (2023). Oranjestad is de hoofdstad en de enige 'stad' op het eiland. Saba is met een oppervlakte van 13 km² het kleinste eiland van het Caribisch deel van Nederland. Saba heeft ongeveer 2.035 inwoners (2023), waarvan de meerderheid in de hoofdstad The Bottom en het dorp Windwardside woont.

Door hun kleine bevolkingsomvang zijn de openbare lichamen - en in het bijzonder Saba en Sint Eustatius - voor een aantal zaken sterk afhankelijk van nabijgelegen, grotere eilanden. Voor Bonaire zijn dat voornamelijk Aruba en Curaçao. Voor Saba en Sint Eustatius is dat Sint Maarten. De openbare lichamen zijn ook afhankelijk van het nabijgelegen vasteland van Zuid-Amerika, landen zoals Venezuela en

2 Er is sprake van een geïsoleerde ligging ten opzichte van andere eilanden en ten opzichte van het vaste land.

3 Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). CBS Statline.

Colombia. Maar de geografisch verder gelegen Verenigde Staten zijn ook belangrijk voor essentiële levensbehoeften. Zo huisvesten alle drie de eilanden een kliniek of klein ziekenhuis, maar moet men voor complexere zorg van het eiland af. Voor wat betreft de levering van goederen zijn de openbare lichamen veelal afhankelijk van Curaçao (Bonaire) en Sint Maarten (Sint Eustatius en Saba), die de goederen doorvoeren. Goederen en diensten aanschaffen op een nabijgelegen groter eiland is mogelijk, maar het eiland verlaten is duur, bewerkelijk en tijdrovend. Voor nagenoeg iedereen – en in het bijzonder minima – geldt dan ook dat het dagelijks leven zich noodgedwongen geheel op het eiland afspeelt, waar men woont, werkt, naar school gaat, sport, uitgaat, de dagelijkse boodschappen doet en nog veel meer.

De geïsoleerde ligging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba maakt dat deze kleine eilanden ook moeten beschikken over allerlei vitale voorzieningen. Zoals een zeehaven, een luchthaven, een brandstof- en elektriciteitsvoorziening, een drinkwatervoorziening en een telecomnetwerk. Zelfvoorzienend zijn op dit gebied is typerend voor ‘small island states’. Maar in het geval van Bonaire, Sint Eustatius en Saba wel op een kleine of heel kleine schaal. Waar de drie eilanden ook wel worden aangeduid als ‘bijzondere gemeenten’ van Nederland, zijn zij met geen enkele Europees Nederlandse gemeente te vergelijken en staan zij met hun kleine schaal voor bijzonder grote opgaven.

2.3 Sociaaleconomische context

Voor de opgave van het realiseren van een sociaal minimum acht de Commissie het van belang om de sociaaleconomische context goed te bestuderen en zo feitelijk mogelijk te beschrijven.⁴ Onder sociaaleconomische context verstaat de Commissie vijf aspecten: de economie; demografie en migratie; arbeidsmarkt, werkgelegenheid en werkloosheid; inkomens, inkomensverdeling en koopkracht; en armoede. Verder vergelijkt de Commissie waar mogelijk Bonaire, Sint Eustatius en Saba met Europees Nederland.

4 Hiervoor is geput uit het onderzoek dat Economisch Bureau Amsterdam en SEO Economisch Onderzoek op verzoek van de Commissie hebben uitgevoerd: EBA en SEO (2023). Sociaal minimum in economisch perspectief.

Economie

Welvaart

Het welvaartsniveau van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, uitgedrukt in het bruto binnenlands product (bbp) per capita, bedragen in 2019 minder dan de helft van dat van Europees Nederland. De drie eilanden zijn daarmee relatief arm in vergelijking met Europees Nederland.⁵

Tabel 2.1 Economische kerncijfers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in perspectief.

	BBP per capita, 2019 (pre-covid)	Gemiddelde reële BBP groei, 2013-2019 (pre-covid)	Werkloosheid, 2020	Arbeidsparticipatie (bruto)
Nederland	\$57.700	2,4%	3,80%	75%
Bonaire	\$23.700	2,6%	4,60%	73%
Sint Eustatius	\$28.200	-2,5%	2,30%	73%
Saba	\$22.800	-1,2%	3,10%	76%
Curaçao	\$19.000	-0,9%	19,00%	56%
Aruba	\$31.600	1,6%	8,60%	67%
Sint Maarten	\$29.700	0,3%	17%	71%
Caribische regio ⁶	\$9.900	0,7%	15,00%	62%

Gunstige economische prestaties

De reële economie⁷ van Bonaire groeide in de periode voor corona gemiddeld met 2,4 procent per jaar. De reële economie van Sint Eustatius kromp. Dit is het gevolg van de krimpende bevolking en van de schade van de orkanen; het bbp per capita groeide wel tussen 2012 en 2019. Ook op Saba kromp de economie, maar groeide het bbp per capita.

5 De bbp's van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn lager dan de bbp's per hoofd van alle 40 COROP-gebieden (clusters van gemeenten) in Europees Nederland. In de Commissie is de bbp-methodiek om de economie mee te beschrijven ter discussie gesteld vanwege de uiterst bijzondere omstandigheden zoals de extreme kleinschaligheid en geïsoleerde ligging van de eilanden.

6 Onder de Caribische regio vallen de volgende landen: Aruba, Bahama's, Barbados, Belize, Bonaire, Cuba, Curaçao, Dominica, Dominicaanse Republiek, Grenada, Guyana, Haïti, Jamaica, Puerto Rico, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten (Nederlands deel), Sint Kitts en Nevis, Sint Lucia, Sint Vincent en de Grenadines, Suriname, Trinidad en Tobago, Turks- en Caicoseilanden.

7 Onder de term reële economie worden alle economische activiteiten verstaan die niet onder de financiële sector vallen, dus de productie, handel en distributie van materiële goederen en niet-financiële diensten.

Nagenoeg geen export

Afgezien van toerisme, exporteren Bonaire, Sint Eustatius en Saba nauwelijks. Wat Bonaire en Sint Eustatius aan goederen exporteren (olie, zout, machines) is arbeidsextensief in productie. Daarnaast is de rol van arbeidskosten in de prijs van het toeristisch product beperkt. De arbeidskosten als percentage van de totale productiekosten van het toeristisch product bedraagt ongeveer 20 procent.⁸ Hogere loonkosten werken daarmee in beperkte mate door in de prijs.

Demografie en migratie

Verschillen in bevolkingsontwikkeling, immigratie vanuit het Koninkrijk

Tussen 2011 en 2023 groeide de bevolking van Bonaire met 54 procent. Die van Saba groeide met 13 procent. De bevolkingsaanwas op Bonaire betreft met name Europese Nederlanders, Bonairianen⁹ en Curaçaoënaars. De groei van de bevolking van Saba komt voornamelijk door immigratie vanuit Sint Maarten en Europees Nederland. De bevolking van Sint Eustatius is met 9 procent gekrompen tussen 2011 en 2023. Het waren voornamelijk Noord-Amerikanen die het eiland verlieten. In de periode waarin de publieke voorzieningen flink verbeterden – minimumlonen stegen in Bonaire, Sint Eustatius en Saba met respectievelijk 76, 151 en 131 procent – was er beperkte immigratie van buiten het Koninkrijk. De immigratie betrof voornamelijk inwoners van het Koninkrijk.¹⁰

Tabel 2.2 Bevolking op 1 januari.

	2011	2015	2020	2021	2022	2023
Caribisch Nederland	21.087	24.593	25.987	26.805	27.726	29.418
Bonaire	15.679	18.905	20.915	21.745	22.573	24.090
Sint Eustatius	3.611	3.877	3.139	3.142	3.242	3.293
Saba	1.797	1.811	1.933	1.918	1.911	2.035

8 EBA/SEO (2023). Sociaal minimum in economisch perspectief, p. 23.

9 Dit betreft remigrerende Bonairianen en geboortes.

10 EBA en SEO (2023). Sociaal minimum in economisch perspectief, p. 24.

Arbeidsmarkt, werkgelegenheid en werkloosheid

Lage werkloosheid, hoge participatie

De werkloosheid¹¹ op Bonaire, Sint Eustatius en Saba in 2022 is respectievelijk 3, 3,9 en 2,5 procent.¹² Deze percentages liggen in de buurt van natuurlijke werkloosheid. De netto arbeidsparticipatiecijfers¹³ zijn in datzelfde jaar respectievelijk 72,5, 72,9 en 67 procent.¹⁴ De werkloosheidspercentages en participatiegraden van de drie eilanden zijn vergelijkbaar met Europees Nederland. In vergelijking met de Caribische regio en de zuster-eilanden Curaçao, Aruba en Sint Maarten liggen de werkloosheidspercentages lager en de participatiegraden hoger. Noemenswaardig is verder de meer dan verdubbeling van het aantal zelfstandigen op Bonaire, die zowel zzp'ers als zelfstandige ondernemers¹⁵ betreft.

Werk in de (semi)publieke sector, toerisme en vervoer

De werkgelegenheid op Bonaire zit voornamelijk in de handel en horeca (aangejaagd door toerisme), in de zakelijke dienstverlening, bij de overheid en in de gezondheidszorg. Opvallend is de verdubbeling van de werkgelegenheid in de handel en horeca tussen 2011 en 2021. Op Sint Eustatius zit de werkgelegenheid hoofdzakelijk in het vervoer (olieterminal), bij de overheid en in de gezondheidszorg. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de financiële situatie van olieterminal GTI Statia precair is.¹⁶ Een eventueel faillissement van de terminal zou grote gevolgen hebben voor de werkgelegenheid op het eiland. Voor Saba zit de werkgelegenheid met name in de (semi)publieke sector. De overheid en het onderwijs zijn de twee grootste sectoren en zorgen voor respectievelijk 27 en 16 procent van alle banen op het eiland. Wel is de werkgelegenheid in de marktsector sterk toegenomen tussen

11 Deze definitie heeft betrekking op personen die in Caribisch Nederland wonen (exclusief de institutionele bevolking). Personen zonder betaald werk die recent naar werk hebben gezocht en direct beschikbaar zijn. De gegevens worden meestal gepresenteerd voor de bevolking van 15 tot 75 jaar. Bij betaald werk gaat het om werkzaamheden ongeacht de arbeidsduur (CBS, 2023).

12 EBA en SEO (2023). Sociaal minimum in economisch perspectief, p. 25.

13 Het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de bevolking (beroeps- en niet-beroepsbevolking). Deze definitie heeft betrekking op personen die in Caribisch Nederland wonen (exclusief de institutionele bevolking). De gegevens worden meestal gepresenteerd voor de bevolking van 15 tot 75 jaar (CBS, 2023).

14 EBA en SEO (2023). Sociaal minimum in economisch perspectief, p. 25.

15 Zzp'ers werken over het algemeen voor zakelijke opdrachtgevers, zelfstandigen werken over het algemeen voor particuliere opdrachtgevers.

16 Brief van College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan de regeringscommissaris van het openbaar lichaam Sint Eustatius, datum 10 mei 2023.

2011 en 2021. Met name in de bouw, de handel, de horeca en de zakelijke diensten.

Loongroei

Het minimumloon steeg sterk tussen 2011 en 2021. Maar de gemiddelde lonen in de zakelijke diensten, handel en horeca op Bonaire zijn nauwelijks gestegen.¹⁷ De lonen in de financiële dienstverlening, bij de overheid, in het onderwijs en in de gezondheidszorg stegen daarentegen fors. De cijfers schetsen daarmee een beeld van banengroei, maar nauwelijks een loongroei in de particuliere sector. Op Sint Eustatius stijgen de lonen van banen gerelateerd aan de olieterminal ver uit boven die van andere sectoren. Ook de lonen bij de overheid en in het onderwijs liggen hoger dan het gemiddelde. De lonen in de horeca zijn sterk gedaald sinds 2015. Op Saba zijn de lonen in de marktsector relatief laag in vergelijking met de publieke sector.

Inkomens, inkomensverdeling en koopkracht

Minimumloon ruim onder niveau Europees Nederland

De minimumlonen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn tussen 2010 en 2023 met respectievelijk 77, 151 en 131 procent gestegen. In dezelfde periode bedroeg de inflatie 28, 32 en 29 procent, wat met name op Sint Eustatius en Saba een sterke stijging van de koopkracht van het minimumloon impliceert. Toch liggen de minimumlonen ondanks de sterke stijgingen nog ruim onder het niveau in Europees Nederland. Gelijktrekking tot het Europees Nederlandse niveau zou voor Bonaire een verdere stijging impliceren van 69 procent, voor Sint Eustatius 45 procent en voor Saba 46 procent. Tegelijkertijd liggen de minimumlonen ruim boven die van zustereilanden Aruba, Curaçao en Sint Maarten en die van andere Caribische eilanden. Uitzondering hierop vormt het Franse Saint Martin waar – evenals in andere Franse overzeese gebieden – het Franse wettelijk minimumloon van toepassing is.

17

Omdat er in de cijfers over lonen geen rekening kan worden gehouden met hoeveel werknemers deeltijd werken, is niet bekend of deze lage loonstijging wordt veroorzaakt door een toename van deeltijdwerk in deze sectoren.

Aantal werkenden op minimumloon

Het is onbekend hoeveel inwoners het wettelijk minimumloon (WML) verdienen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het ontbreken van deze data is een groot gemis. Hierdoor is niet exact inzichtelijk hoe groot de groep minimumloners onder de werkende armen is. Daarmee is ook de aard van het armoedeprobleem op de eilanden niet inzichtelijk. Dat betekent ook dat de effectiviteit van verhoging van het minimumloon voor de bestrijding van armoede niet nauwkeurig beoordeeld kan worden. Om de effectiviteit van toekomstig beleid te kunnen beoordelen (ex ante en ex post), is het essentieel dat deze cijfers beschikbaar komen. Een ruwe schatting van het aantal WML-verdieners op Bonaire is 1.655 (18%), op Sint Eustatius 235 (16%) en op Saba 107 (11 procent) Saba.¹⁸

Op basis van beschikbare statistieken over het aantal inwoners met een primair inkomen onder het minimumloon, het aantal werknemers dat deeltijd werkt, het aantal inwoners met een onderstandsuitkering, het aantal zelfstandigen en met enkele aannames, kan een ruwe schatting worden gemaakt van het aantal werknemers dat minimumloon verdient. De resultaten van deze schatting zijn weergegeven in onderstaande tabel. Het hoge scenario veronderstelt dat alle deeltijders en zelfstandigen boven het wettelijk minimumloon verdienen. Het lage scenario veronderstelt dat alle deeltijders en zelfstandigen onder het wettelijk minimumloon verdienen.¹⁹

Tabel 2.3 Geschatte aantallen werknemers op wettelijk minimumloon niveau.

	laag		midden		hoog	
	aantal	percentage	aantal	percentage	aantal	percentage
Bonaire	0	0%	1.655	18%	2.439	26,1%
Sint Eustatius	0	0%	235	16%	352	23,6%
Saba	0	0%	107	11%	172	18,1%

Bron: Berekeningen van EBA en SEO op basis van CBS (2023).

18 Op basis van beschikbare statistieken over het aantal personen met een primair inkomen onder het minimumloon, het aantal werknemers dat deeltijd werkt, het aantal personen met een onderstandsuitkering, het aantal zelfstandigen en met enkele aannames, is door EBA en SEO een ruwe schatting gemaakt van het aantal werknemers dat minimumloon verdient.

19 EBA en SEO (2023). Sociaal minimum in economisch perspectief, p. 29.

Koopkrachtstijging op alle drie de eilanden

De mediane koopkrachtontwikkeling²⁰ tussen 2012 en 2020 is substantieel en hoger dan in Europees Nederland. De koopkracht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba steeg in deze periode met respectievelijk 23, 27 en 30 procent. In Europees Nederland steeg de koopkracht met 11 procent. De koopkrachtstijging geldt voor alle inkomensgroepen.

Gematigde inflatie

Op de drie eilanden stegen tussen 2010 en 2022 vooral de prijzen bovengemiddeld hard van eerste levensbehoeften. Zoals voeding, kleding, huisvesting, water en energie, huishoudelijke apparaten en gezondheidszorg. Ook de prijzen van hotels en restaurants stegen bovengemiddeld hard. De prijzen van communicatie daalden op alle drie de eilanden. De gemiddelde stijging van het consumentenprijsindexcijfer op Bonaire, Sint Eustatius en Saba bedroeg respectievelijk 2,1, 2,4 en 2,2 procent per jaar tussen 2010 en 2022. In totaal bedroeg de inflatie in deze periode voor de drie eilanden 28, 32 en 29 procent.

Uitholling van koopkracht voor Bonaire en Sint Eustatius

De gemiddelde besteedbare inkomens²¹ op Bonaire, Sint Eustatius en Saba tussen 2011 en 2020 laten een gematigde tot redelijke stijging zien van respectievelijk 8,5, 10 en 27 procent. Echter, in dezelfde periode bedroeg de inflatie respectievelijk 14, 23 en 17 procent. Dit impliceert voor Bonaire en Sint Eustatius een uitholling van de koopkracht van het gemiddelde besteedbare inkomen.

Ook zijn er verschillen tussen huishoudens op de eilanden en tussen de eilanden onderling. Op Bonaire steeg het gemiddelde besteedbare inkomen van eenoudergezinnen met 32 procent, terwijl dat van huishoudens afhankelijk van inkomensoverdrachten²² met 3 procent daalde. Op Sint Eustatius stegen de gemiddelde besteedbare inkomens van huishoudens afhankelijk van inkomensoverdrachten juist het

20 De koopkrachtontwikkeling is de verandering in koopkracht in twee opeenvolgende jaren. De mediane koopkrachtontwikkeling is de middelste van de naar grootte gerangschikte veranderingen in koopkracht van personen (CBS, 2023).

21 Het netto-inkomen dat huishoudens kunnen gebruiken voor hun consumptieve bestedingen (CBS, 2023).

22 Alle betalingen waar geen directe tegenprestatie tegenover staat en die niet drukken op het vermogen van de betaler en niet dienen om lange-termijnguitgaven van de ontvanger te financieren. Voorbeelden van inkomensoverdrachten zijn giften, belastingen, premies, uitkeringen, afdrachten aan de Europese Unie (CBS, 2023)

hardst met respectievelijk 36 procent. Op Saba is het beeld dat er geen grote verschillen zijn. Het is niet direct duidelijk hoe deze verschillen te verklaren zijn.

Scheve inkomensverdeling

Ondanks de sterke stijging van het minimumloon, van de onderstand en de AOV, is de inkomensverdeling²³ op Bonaire en Sint Eustatius niet gelijk geworden tussen 2011 en 2021. Op Saba is dat wel het geval. Verder blijft de inkomensverdeling op alle drie de openbare lichamen scheef in vergelijking met Europees Nederland. Van de verdeling van vermogen zijn voor alle drie de eilanden geen statistieken bekend.

Conclusie sociaaleconomische context²⁴

Er is sprake van omvangrijke armoede op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Een substantieel deel van de huishoudens, personen en kinderen moet rondkomen van een inkomen onder het huidige ijkpunt voor het sociaal minimum. De armoede daalt niet of nauwelijks, ondanks de verschillende maatregelen die het kabinet heeft genomen. Ook de hoge en gestegen welvaart sinds 2010 en de sterk verbeterde sociale voorzieningen hebben de armoede niet of nauwelijks doen afnemen. De inkomensverdeling is scheef in vergelijking met Europees Nederland en is – ondanks de verhogingen van het wettelijk minimumloon en van de onderstand – niet verbeterd sinds 2010, met uitzondering van Saba. Daarnaast was de inflatie bovengemiddeld hoog in bestedingscategorieën die tot de eerste levensbehoeften behoren.

Het niveau en de ontwikkeling van de lonen blijven achter bij de loonontwikkeling in de publieke sector in belangrijke delen van de marktsector, waar sprake is van veel werkgelegenheid. Toch is de werkloosheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba laag en de participatiegraad hoog. De verhogingen van het minimumloon en van de onderstand die sinds 2010 hebben plaatsgevonden, hebben niet geleid tot hogere werkloosheid. Om de omvang van het armoedeprobleem en de effecten van armoedebeleid inzichtelijk te maken is het essentieel

23

Onder de inkomensverdeling wordt de verdeling van het nationaal inkomen over personen of huishoudens verstaan.

24

EBA en SEO (2023). Sociaal minimum in economisch perspectief, p. 4 e.v.

dat bekend is hoeveel werknemers een inkomen verdienen op of rond het wettelijk minimumloon.

Het ontbreken van deze data is een groot gemis. Sectoren waarvan het aannemelijk is dat er relatief vaak minimumloon wordt betaald (horeca, handel, bouw, zakelijke diensten), zijn niet of in beperkte mate aan internationale concurrentie onderhevig. Hierdoor heeft een verandering van het wettelijk minimumloon beperkt invloed op de concurrentiepositie. Toerisme gerelateerde sectoren (handel, horeca) concurreren wel internationaal, maar het aandeel van de loonkosten in de kosten van het toeristisch product is over het algemeen beperkt.

Voor zover migratie samenhang met verbeterde publieke voorzieningen tussen 2010 en nu, had dit voornamelijk betrekking op inwoners van het Koninkrijk en in mindere mate op inwoners uit andere Caribische landen.

De sociaaleconomische ontwikkelingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba laten een (deels) paradoxaal beeld zien. De welvaartsniveaus en de koopkracht zijn gestegen. Tegelijkertijd blijft de ontwikkeling van de besteedbare inkomens van verschillende groepen achter. Daarnaast is er geen sprake van een verbetering van de inkomensverdeling en daalt de omvangrijke armoede niet of nauwelijks. Duidelijk is dat niet iedereen bereikt wordt met de maatregelen die reeds zijn genomen.

2.4 De ernst van de armoedeproblematiek

Bovenstaande informatie schetst een beeld van de sociaaleconomische context van de eilanden, veelal uitgedrukt in cijfers. Armoede verdient wat de Commissie betreft een toelichting die verder strekt dan cijfers. De volgende paragraaf gaat in op wat het leven in armoede betekent voor de burgers in het Caribisch deel van Nederland en welke consequenties dat voor hen heeft. Maar ook hoe het kan dat er 13 jaar nadat Bonaire, Sint Eustatius en Saba integraal onderdeel van het land Nederland zijn geworden, nog steeds sprake is van schrijnende armoede op deze eilanden.

Hoofdstuk 1 beschrijft 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.²⁵ Dit rapport schetst terugkerende elementen van een onzeker zoals 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, relatieproblemen, minder goed leren en minder goed functioneren.²⁶

De cijfers in de voorgaande paragraaf laten zien dat armoede in het Caribisch deel van Nederland groot is. In Europees Nederland wordt geschat dat 1 op de 17 mensen in armoede leeft.²⁷ In het Caribisch deel van Nederland wordt geschat dat 1 op de 3 mensen in armoede leeft.²⁸ De bestaanszekerheid is in het geding van een groot deel van de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waaronder ook veel kinderen. Het aantal inwoners dat afhankelijk is van de voedselbank blijft stijgen en te veel inwoners zijn genooddaakt meerdere banen te hebben waarmee zij proberen het hoofd boven water te houden. Dit zijn ontwikkelingen die erop wijzen dat de overheid onvoldoende recht doet aan artikel 20 van de Grondwet en aan artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, waarin het recht op bestaanszekerheid is vastgelegd (zie kader 1).²⁹

25 RVS (2021). *Gezichten van een onzeker bestaan*.

26 Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan*. Rapport I, p. 31 e.v.

27 CPB. *Raming Augustus 2023 (concept-Macro Economische Verkenning 2024)*.

28 Schatting is gebaseerd op inkomensgegevens van CBS waaruit blijkt dat op dit moment 1 op 3 inwoners een inkomen heeft onder het ijkpunt sociaal minimum. Bron: CBS (2023). *StatLine – Caribisch NL; inkomen tot ijkpunt voor sociaal minimum (cbs.nl)*.

29 Ook voor Europees Nederland constateert de Commissie Sociaal Minimum dat de overheid onvoldoende in staat is recht te doen aan deze artikelen (Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan*. Rapport I, p. 27).

Bestaanszekerheid als overheidszorg: juridisch kader (kader 1)

Grondwet

Bestaanszekerheid is als inspanningsverplichting voor de overheid vastgelegd in de Grondwet. 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 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

De 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.”

Impact van armoede op het individu

De impact van armoede op individuen is groot. VNG zegt hier het volgende over: “De belofte van bestaanszekerheid is belangrijk (...). Zonder de basale zekerheid van inkomen, werk en een overheid die naast je staat wordt elke verandering een bedreiging.”³⁰ Financiële bestaansonzekerheid door een ontoereikend inkomen trekt een grote wissel op het functioneren van mensen. De Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) gaat hier in haar eerste rapport uitgebreid op in.³¹ Bestaansonzekerheid heeft grote persoonlijke gevolgen voor het leven van mensen op allerlei gebieden:

30
31

VNG (2023), Bestaanszekerheid als belofte, naar een lokale agenda bestaanszekerheid.
Commissie Sociaal Minimum (2023). Een zeker bestaan. Rapport I, p. 49 e.v.

- *Eigenwaarde*: Het niet rond kunnen komen vermindert de kwaliteit van leven en de eigenwaarde doordat veel mensen permanent afhankelijk worden van (lokale) overheidsvoorzieningen en van private voorzieningen zoals voedselbanken en charitatieve hulp, etc.
- *Verstandige keuzes maken*: Geldstress vermindert het vermogen van mensen om te doen wat financieel verstandig is.
- *Schulden*: Mensen met een uitkering of een laag inkomen hebben meer kans op schulden.
- *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.
- *Verminderde gezondheid en lagere (gezonde) levensverwachting*: Mensen met een lagere sociaaleconomische 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 sociaaleconomische status. De sociaaleconomische gezondheidsverschillen nemen de laatste jaren bovendien eerder toe dan af. Door armoede ontbreken er ook middelen voor gezonde voeding, deelname aan sport of andere sociale activiteiten.
- *Mentale problemen*: Financiële bestaansonzekerheid vergroot de kans op depressie, psychoses, stemmingsstoornissen, zelfmoord, alcohol- en drugsverslaving.
- *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.

Voor veel kinderen heeft opgroeien in armoede nadelige gevolgen voor hun ontwikkeling.

- Door financiële bestaansonzekerheid verslechteren de leerprestaties.
- 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.
- Kinderen en jongeren uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status hebben volgens de JGZ-richtlijn Psychosociale problemen bijna twee keer zoveel kans om een psychosociaal probleem te ontwikkelen dan leeftijdsgenoten uit hogere klassen.

- 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.
- Armoede vergroot de kans op het verlaten van school zonder startkwalificatie.
- Hoe langer een gezin in armoede leeft, hoe meer gevoelens van angst, afhankelijk zijn en ongelukkig zijn bij kinderen.

* Afkomstig uit rapport Commissie Sociaal minimum, 'Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum- rapport 1: pagina 49 e.v.

Impact van armoede op de maatschappij

Bestaansonzekerheid heeft ook gevolgen voor de samenleving. De Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) noemt onder andere hogere zorgkosten, onderbenutting van menselijk kapitaal en de maatschappelijke kosten van problematische schulden. Ook worden de negatieve gevolgen voor het functioneren van de *civil society* en de relatie tussen bestaansonzekerheid en vraagstukken van veiligheid genoemd. Daarnaast wordt opgemerkt dat lage-inkomensgroepen een minder groot vertrouwen hebben in politiek en overheden. Tot slot gaat de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) in op de 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.”*

Signalerings diverse onderzoeken

In de afgelopen jaren vragen verschillende instanties in meerdere rapporten en brieven aandacht voor de armoedeproblematiek in het Caribisch deel van Nederland.³²

Bij de verandering van de staatkundige verhoudingen in 2010 is afgesproken dat voor een periode van vijf jaar de Rijksoverheid de

32

Nationale ombudsman (2019). Oog voor ouderen in Caribisch Nederland; Nationale ombudsman (2020). Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan; Nationale ombudsman (2022). Caribische kinderen van de rekening.

samenleving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba de gelegenheid zou geven te wennen aan de nieuwe situatie. Dit zou de Rijksoverheid onder meer doen door zo min mogelijk nieuw beleid en bijbehorende wetgeving op de eilanden in te voeren. Dit werd ‘legislatieve terughoudendheid’ genoemd. Het rapport van de Commissie Spies uit 2015 zegt hierover dat het beeld bestaat dat *“met een beroep op de legislatieve terughoudendheid ontwerpen van wetgeving op de plank worden gehouden, ook in gevallen waarin het ongewenst zou kunnen worden geacht met nieuwe wetgeving te wachten.”*³³

Over armoede zegt dit rapport: *“Inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hadden de hoop en verwachting dat hun (economische) situatie na de transitie zou verbeteren. Die verwachting is bij velen van hen niet uitgekomen. Integendeel, een omvangrijk deel van de bevolking ervaart dagelijks, mede door het achterblijven van de koopkracht en het relatief lage niveau van sociale voorzieningen, armoede.”*³⁴

Het rapport gaat ook in op wat de bevolking ziet als belangrijkste knelpunten. Als eerste wordt genoemd: *“De zwakke economische situatie en armoede in veel huishoudens heeft volgens de bevolking uiteenlopende sociale gevolgen. Er heerst onder hen veel onvrede, die zich onder andere uit in boosheid over Europees Nederland, dat hen in hun ogen in de kou laat staan en de armoede onder een flink deel van de bevolking niet wil erkennen. Het niveau van de uitkeringen en het minimumloon ligt feitelijk laag, kijkend naar de kosten voor levensonderhoud in Caribisch Nederland en daarbij een vergelijking makend met Europees Nederland; daar ligt het niveau van de uitkeringen en het minimumloon hoger en de kosten van levensonderhoud zijn veelal lager, zo is het beeld. De algemene opvatting is dat van één salaris vaak niet te leven valt vanwege de hoge kosten voor levensonderhoud.”*³⁵

Het College voor de Rechten van de Mens heeft in de afgelopen jaren ook veel aandacht gevraagd voor de armoedeproblematiek in het Caribisch deel van Nederland. Het College signaleerde in de Jaarlijkse Rapportage van 2016 dat armoede en de (sociale) gevolgen daarvan

33 Commissie Spies (2015). Vijf jaar verbonden. Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland. Rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, p. 31.

34 Commissie Spies 2015, p. 51.

35 Commissie Spies 2015, p. 81.

zichtbaar zijn op alle drie de eilanden. *“De stijging van de kosten voor levensonderhoud sinds de transitie in 2010 zijn niet gecompenseerd door de toegenomen inkomsten in de vorm van loonstijgingen of verhoging van uitkeringen. De onderstand is vastgesteld op basis van het wettelijk minimumloon en niet op de kosten van levensonderhoud. Het College beveelt aan de bijstandsnorm vast te stellen op basis van de kosten van levensonderhoud ter plaatse.”*³⁶

De kosten van levensonderhoud in het Caribisch deel van Nederland vormen een voortdurende uitdaging voor de lokale bevolking. Het insulaire karakter, de kleinschaligheid en geïsoleerde ligging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba maakt dat de kosten van levensonderhoud in vergelijking met het Europese deel van Nederland hoog zijn. Het College voor de Rechten van de mens maakt zich in 2022 nog steeds zorgen over de levensstandaard van burgers in het Caribisch deel van Nederland en benadrukt het belang van kostenverlagingen. In haar brief van 16 december 2022 roept het college vakdepartementen dan ook op om zo snel mogelijk concrete maatregelen te nemen om kostenverlaging te realiseren.³⁷

De Nationale ombudsman heeft de afgelopen jaren – samen met de Kinderombudsman – drie onderzoeken gedaan naar armoede in het Caribisch deel van Nederland. Zij stelt dat dit gebied vaak vergeten lijkt te worden. Terwijl problemen, vooral op het terrein van armoede, enorm groot zijn. De onderzoeken richten zich op armoede onder ouderen (AOV-gerechtigden³⁸), jongvolwassenen en alleenstaande ouders. De belangrijkste conclusies uit zijn hieronder samengevat.

Ouderen

“Vrijwel alle ouderen met wie de onderzoekers van de ombudsman spraken, vertelden – soms na stevig doorvragen – dat zij het financieel niet redden met alleen een AOV-uitkering. Sommige ouderen

36 <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/6dablad8-5fdd-4a4d-9fcc-b446f429ff6e>, p. 114.

37 Brief van het College voor de Rechten van de Mens aan staatssecretaris Van Huffelen over sociaal minimum Caribisch Nederland, datum 16 december 2022.

38 AOV staat voor Algemene Ouderdomsverzekering en is de Caribisch Nederlandse equivalent van de AOW.

ontvangen een aanvullend pensioen, maar zelfs dan hebben de ouderen het op de eilanden financieel zwaar. Met name omdat de dagelijkse en maandelijkse uitgaven zo hoog zijn. Het leven op de eilanden is duur.”³⁹

“De oplossing voor armoede-gerelateerde problemen onder kwetsbare ouderen op de eilanden ligt niet alleen in een verhoging van de inkomens en een verlaging van de kosten van het levensonderhoud. Er is méér nodig om ervoor te zorgen dat ouderen een menswaardig leven kunnen leiden. Denk aan de beschikbaarheid van openbaar vervoer, een betaalbare woning met sanitaire voorzieningen, een plek in de dagopvang, thuiszorg of een maaltijdservice.”⁴⁰

Jongvolwassenen

“Als gevolg van armoede hebben deze jongeren vaak een gebrek aan gezond voedsel. Daarnaast kan de stress, die het leven in armoede oproept, ertoe leiden dat ouders minder goed in staat zijn om op een goede manier voor hun kinderen te zorgen. Het risico op huiselijk geweld en kindermishandeling wordt groter. En dat kan tot mentale problemen leiden. Armoede heeft verder impact op de ontwikkelingskansen voor jongeren, doordat armoede gepaard gaat met slechtere huisvesting en verminderde deelname aan sociale activiteiten. Armoede betekent vaak dat kinderen al met een achterstand op school beginnen, waardoor zij een groter risico lopen zonder diploma van school te komen. Hierdoor wordt het lastiger een baan te vinden die voldoende inkomen biedt. De achterstanden die jongeren op verschillende gebieden oplopen kunnen zij nauwelijks inhalen. De consequentie hiervan is vaak dat zij, als zij zelf kinderen krijgen, de armoede en het gebrek aan kansen weer doorgeven aan de volgende generatie.”⁴¹

Het rapport licht verder toe dat Caribisch Nederlandse jongeren die opgroeien in armoede vaak in een vicieuze cirkel van problemen belanden. *“Om die te doorbreken, is een urgente integrale aanpak van armoede onder deze jongeren noodzakelijk. Uit het onderzoek, dat zich richt op armoede onder Caribisch Nederlandse jongeren, blijkt dat veel jongeren serieuze knelpunten ervaren die hen belemmeren uit armoede te komen.”⁴² Dit bemoeilijkt de overgang naar volwassenheid.*

39 Nationale ombudsman (2019). Oog voor ouderen in Caribisch Nederland, p. 26.

40 Nationale ombudsman (2019). Oog voor ouderen in Caribisch Nederland, p. 36.

41 Nationale ombudsman (2020). Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan, p. 18.

42 Nationale ombudsman (2020). Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan, p. 55.

Waar Europees Nederlandse jongeren in armoede kunnen rekenen op verschillende beschermende faciliteiten, ontbreken deze veelal voor Caribisch Nederlandse jongeren. De armoede is schrijnend en vraagt om spoedig ingrijpen.”⁴³

Alleenstaande ouders

“Armoede heeft grote gevolgen voor de opvoeding van kinderen, zeker als hun ouders alleenstaand zijn. In de gesprekken met ouders en kinderen en uit eerder onderzoek blijkt dat alleenstaande ouders onvoldoende ruimte hebben om hun kinderen zorg, liefde en aandacht te geven. De ouders staan onder druk en zijn door alle (financiële) problemen gestrest. Ook zijn zij over het algemeen veel van huis om te werken. Het zorgt ervoor dat er minder structuur, regels, ondersteuning en interesse kan zijn voor de kinderen.”⁴⁴

“Kinderen die opgroeien in armoede, hebben net als volwassenen, te maken met armoede en de gevolgen daarvan. Onbestreden kinderarmoede wordt de armoede van de volgende generatie. Juist daarom is het zo belangrijk dat de vicieuze cirkel van armoede wordt doorbroken. Om dit te bereiken is het cruciaal dat betrokken instanties de armoede-gerelateerde problematiek in Caribisch Nederland integraal – met oog voor ouders én kinderen – in kaart brengen en hierop gezamenlijk, ook proactief, handelen. Belangrijk is hierbij de visie van de ouders en kinderen in mee te nemen. Hierop dient door het ministerie van BZK strakke regie worden gevoerd”⁴⁵ [...]

“In het verlengde hiervan wijzen de ombudsmannen nog op juridische en financiële kwesties rondom alimentatie en schuldhulpverlening, waar de groep alleenstaande ouders in Caribisch Nederland mee te maken hebben. Op enkele pilots na zijn er vrijwel geen voorzieningen op de eilanden die alleenstaande ouders hierbij ondersteunen. Een brede schuldenaanpak vraagt eveneens om inzet op preventie en vroegsignalering. Een voorbeeld hiervan is budgetteren. Door de inzet van trainingen op dit gebied, niet alleen voor professionals maar ook voor ouders zelf en voor kinderen via het onderwijs, valt veel winst

43 Nationale ombudsman (2020). Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan, p. 55.

44 Nationale ombudsman (2022). Caribische kinderen van de rekening, p. 44.

45 Nationale ombudsman (2022). Caribische kinderen van de rekening, p. 44.

te behalen. Vanuit de eilanden kan daarnaast meer de samenwerking wordt gezocht met elkaar, zowel in preventie, vroegsignalering en uitvoering.”⁴⁶

Andere kwetsbare groepen

Naast bovenstaande groepen wil de Commissie ook aandacht vragen voor (tijdelijk en/of gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. Denk hierbij aan burgers met een fysieke en/of mentale beperking, met een ziekte of (ernstige) psychische klachten. In Europees Nederland zijn er verschillende regelingen zoals de WIA, Wajong en Participatiewet, waar deze doelgroepen een beroep op kunnen doen. In het Caribisch deel van Nederland zijn deze doelgroepen vaak veroordeeld tot de onderstand. Een onderstandsuitkering – zo laat het volgende hoofdstuk zien – is niet genoeg om van rond te komen en mee te doen in de samenleving. Bijverdienen is daarom vaak noodzakelijk. Maar dit is doorgaans onmogelijk voor deze doelgroep door het beperkte arbeidsvermogen. Ze kunnen niet meedraaien in het arbeidsproces, of enkel in een beschutte werkvoorziening.

Wel kan deze groep een toeslag op de onderstandsuitkering ontvangen die is gemaximeerd op het wettelijk minimumloon. Deze toeslag is echter alleen beschikbaar voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten⁴⁷. Een arbeidsongeschikte met een beperkt arbeidsvermogen valt hier niet onder. Daarnaast is momenteel enkel op Saba en op Bonaire een beschutte werkvoorziening aanwezig. Met een beperkt aantal plaatsen voor personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De Commissie vraagt aandacht voor het feit dat deze doelgroep niet terug kan vallen op regelingen en voorzieningen om hun participatie aan de samenleving te bevorderen, zoals speciaal vervoer voor arbeidsgehandicapten, hulpmiddelen en thuiszorg. Hierdoor zijn zij vaak sociaal geïsoleerd.

46
47

Nationale ombudsman (2022). Caribische kinderen van de rekening, p. 46.
Artikel 17 lid 1, besluit onderstand BES

2.5 Analyse inkomens

Inleiding

De Commissie heeft in de voorgaande paragrafen inzichtelijk gemaakt wat de karakteristieken van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn en wat de sociaaleconomische context op de eilanden is. Daarnaast is de ernst van de armoedeproblematiek duidelijk gemaakt. In de volgende stukken worden de inkomens en kosten op Bonaire Sint Eustatius en Saba geanalyseerd.

Invloed op inkomens vanuit Rijksoverheid

Het kabinet heeft in 2019 een ijkpunt voor het sociaal minimum vastgesteld. Het doel van het ijkpunt is dat de kosten van levensonderhoud voor de inwoners van het Caribisch deel van Nederland worden teruggebracht tot een redelijk niveau en de inkomens worden verhoogd. Zodat alle inwoners van het Caribisch deel van Nederland in het bestaansminimum kunnen voorzien.⁴⁸ Naar aanleiding van de introductie van dit ijkpunt zijn verschillende maatregelen genomen door het Rijk om de inkomens te verhogen. De belangrijkste maatregelen zijn:

- De verhogingen van de onderstand;
- De verhogingen van de AOV;
- De verhogingen van de AWW⁴⁹;
- De verhogingen van de kinderbijslag;
- De verhogingen van het wettelijk minimumloon;
- De verhogingen van de belastingvrije som.

Onderstand

Burgers kunnen een beroep doen op inkomensondersteuning bij de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de RCN-unit SZW. Denk hierbij aan de onderstand (in Europees Nederland bekend als de bijstand), Algemene

48 <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/koninkrijksrelaties/ijkpunt-bestaanszekerheid-caribisch>

49 Vanwege de beperkte omvang van de groep AWW-ontvangers staat de Commissie niet apart stil gestaan bij deze groep.

Ouderdomsverzekering (in Europees Nederland bekend als de AOW) en de kinderbijslag.

De onderstand is bedoeld voor burgers die geen inkomen uit werk hebben en minimaal 5 jaar woonachtig zijn in het Caribisch deel van Nederland. Voor een succesvol beroep op een onderstandsuitkering geldt ook een vermogensgrens. Bij het ontvangen van een onderstandsuitkering is het mogelijk om tot aan het niveau van het wettelijk minimumloon bij te verdienen.

Algemene ouderdomsverzekering

De AOV is bedoeld voor pensioengerechtigden die één of meer jaren op Bonaire, Sint Eustatius of Saba hebben gewerkt. AOV-gerechtigden krijgen een AOV-uitkering die afhankelijk is van het aantal jaren dat zij werkzaam zijn geweest op Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Een deel van de AOV-gerechtigden ontvangt een onvolledig AOV-uitkering. Dit komt omdat het recht op AOV enkel wordt opgebouwd over de jaren dat je in het Caribisch deel van Nederland woonachtig hebt gewerkt. Als je een aantal jaren in het buitenland hebt gewerkt, ontvang je een onvolledig AOV.

Als je in een ander land hebt gewerkt, kan het zo zijn dat je vanuit dat land een, met de AOV vergelijkbare, opgebouwde ouderdomsuitkering ontvangt. Echter zijn er ook landen die een dergelijke ouderdomsregeling niet kennen. Het is voor AOV-gerechtigden met een onvolledig AOV dat niet wordt aangevuld vanuit andere landen mogelijk om via de RCN-unit SZW een AOV-onderstandstoeslag te ontvangen.

Kinderbijslag

Iedereen met kinderen kan een beroep doen op kinderbijslag. De hoogte van de kinderbijslag is niet inkomensafhankelijk en er wordt niet gedifferentieerd naar aanleiding van de leeftijd van het kind. In Europees Nederland is de hoogte van de kinderbijslag wel afhankelijk van de leeftijd van het kind. Op de eilanden is geen sprake van een kindgebonden budget voor gezinnen met een lager besteedbaar inkomen. In Europees Nederland bestaat wel een kindgebonden budget voor gezinnen met een lager besteedbaar inkomen.

Wettelijk minimumloon en belastingvrije som

De hoogte van het wettelijk minimumloon wordt één keer per jaar, op 1 januari, vastgesteld door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit loon wordt uiteraard betaald door werkgevers op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De belastingvrije som⁵⁰ is sinds 2018 (met uitzondering van 2022) elk jaar gestegen.

Stijgt het wettelijk minimumloon maar blijft de belastingvrije som gelijk, dan gaat een deel van de stijging van het nieuwe wettelijk minimumloon naar de Belastingdienst en stijgt het besteedbaar inkomen van de burgers die rond het WML verdienen nagenoeg niet. Tezamen met de stijging van het wettelijk minimumloon wordt daarom vaak ook de belastingvrije som aangepast.

Ook het wettelijk minimumloon is flink gestegen. Toch heeft dit de armoede op de eilanden weinig beïnvloedt, mede omdat de kosten van levensonderhoud ook zijn gestegen. De minimumlonen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn sinds 2010 met respectievelijk 77, 151 en 131 procent gestegen. In dezelfde periode bedroeg de inflatie 28, 32 en 29 procent. De inflatie was bovengemiddeld hoog in bestedingscategorieën die tot de eerste levensbehoeften behoren. Dit is in lijn met verhalen die de Commissie heeft gehoord tijdens haar werkbezoek aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Er werd verteld dat de kosten van levensmiddelen stijgen zodra het wettelijk minimumloon stijgt.

Onderstaande tabellen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken inzichtelijk dat er de afgelopen jaren flinke stijgingen zijn geweest vanuit het Rijk als het gaat om inkomensondersteuning en de belastingvrije som. Het wettelijk minimumloon dat werkgever betalen is ook flink gestegen.

50

De belastingvrije som betekent dat een deel van de belastbare inkomsten niet belast wordt.

Tabel 2.4 Maatregelen om de inkomens van huishoudens op Bonaire te verbeteren voor de periode 2018-2023.

Bonaire (bedragen in \$)		2018	2019	2020	2021	2022	2023	'18-'23
Wettelijk minimumloon per maand		825	895	951	951	1.046	1.236	+50%
Belastingvrije som per jaar		11.920	12.242	12.475	12.575	12.198	17.353	+46%
AOV	Uitkering per maand	593	644	684	684	752	1.047	+77%
	Toeslag: getrouwd met iemand jonger dan 65 jaar	406	441	468	468	515	578	+42%
	Inkomensgrens partner toeslag	12.999	14.103	14.978	14.978	16.476	18.486	+42%
Kinderbijslag per maand		40	62	83	85	89 (99)	131	+228%
Onderstand	Basisbedrag per 2 weken	152	165	175	175	193	216	+42%
	Toeslagen per 2 weken:							
	– Zelfstandig wonen	22	62	66	66	73 (109)	197 (260)	+795%
	– Gehuwden/samenwonenden	54	59	63	63	69 (109)	158	+193%
	– Eerste kind	27	29	31	31	34	41	+52%
	– Tweede en derde kind	14	15	16	16	18	21	+50%
	– Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt	101	109	197	197	217	265	+162%
	– AOV-toeslag	-	-	197	263	290	326	+65%
AWW	Uitkering per maand							
	Weduwen/weduwnaars t/m 39 jaar	274	298	316	316	348	425 (476)	+55%
	Weduwen/weduwnaars 40 t/m 48 jaar	360	390	414	414	456	557 (624)	+55%
	Weduwen/weduwnaars 49 t/m 57 jaar	450	488	518	518	570	697 (782)	+55%
	Weduwen/weduwnaars vanaf 58 jaar	593	644	684	684	752	919 (1.030)	+55%
	Invalide weduwen/weduwnaars of met 1 of meer kinderen	593	644	684	684	752	919 (1.030)	+55%
	Halfwezen 0 t/m 9 jaar	199	216	229	229	252	308 (345)	+55%
	Halfwezen 10 t/m 14 jaar	217	235	249	249	274	335 (376)	+54%
	Halfwezen 15 t/m 24 jaar die schoolgaand en/of invalide zijn	237	257	273	273	301	368 (412)	+55%

Wezen 0 t/m 9 jaar	217	235	249	249	274	335 (376)	+54%
Wezen 10 t/m 14 jaar	237	257	273	273	301	368 (412)	+55%
Wezen 15 t/m 24 jaar die schoolgaand en/of invalide zijn	274	297	315	315	347	424 (475)	+55%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023) o.b.v. de Staatscourant.

- In 2022 zijn per 1 juli de kinderbijslag, de toeslag zelfstandig wonen (onderstand) en de toeslag gezamenlijke huishouding (onderstand) tussentijds verhoogd. Deze verhogingen staan tussen haakjes weergegeven.
- In 2023 worden per 1 oktober de toeslag zelfstandig wonen (onderstand) en de AWW-bedragen verhoogd. Deze verhogingen staan tussen haakjes weergegeven.
- Betreeft de toename tussen 1 januari 2018 en 1 januari 2023. De verhogingen per 1 oktober 2023 (zie noot b) zijn hier niet in meegenomen.

Tabel 2.5 Maatregelen om de inkomens van huishoudens op Sint Eustatius te verbeteren voor de periode 2018–2023.

St. Eustatius (bedragen in \$)		2018	2019	2020	2021	2022	2023	'18-'23
Wettelijk minimumloon per maand		1.055	1.119	1.150	1.150	1.265	1.446	+37%
Belastingvrije som per jaar		11.920	12.242	12.475	12.575	12.198	17.353	+46%
AOV	Uitkering per maand	801	850	875	875	962	1.113	+39%
	Toeslag: getrouwd met iemand jonger dan 65 jaar	520	551	566	566	623	679	+31%
	Inkomensgrens partner toeslag	16.619	17.633	18.109	18.109	19.920	21.713	+31%
Kinderbijslag per maand		42	64	85	87	89 (99)	128	+205%
Onderstand	Basisbedrag per 2 weken	194	206	212	212	233	254	+31%
	Toeslagen per 2 weken:							
	– Zelfstandig wonen	28	78	80	80	88 (132)	233 (255)	+732%
	– Gehuwden/samenwonenden	69	74	76	76	83 (132)	181	+162%
	– Eerste kind	34	36	37	37	41	48	+41%
	– Tweede en derde kind	18	19	19	19	21	25	+39%
	– Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt	128	136	238	238	262	312	+144%
	– AOV-toeslag	-	-	238	318	351	382	+61%

AWW	Uitkering per maand							
	Weduwen/weduwnaars t/m 39 jaar	351	372	382	382	421	500 (509)	+42%
	Weduwen/weduwnaars 40 t/m 48 jaar	460	488	501	501	551	656 (667)	+43%
	Weduwen/weduwnaars 49 t/m 57 jaar	576	611	627	627	690	821 (835)	+43%
	Weduwen/weduwnaars vanaf 58 jaar	759	805	827	827	909	1.082 (1.101)	+43%
	Invalide weduwen/weduwnaars of met 1 of meer kinderen	759	805	827	827	909	1.082 (1.101)	+43%
	Halfwezen 0 t/m 9 jaar	254	270	277	277	305	363 (369)	+43%
	Halfwezen 10 t/m 14 jaar	277	294	302	302	332	395 (402)	+43%
	Halfwezen 15 t/m 24 jaar die schoolgaand en/of invalide zijn	303	322	331	331	364	433 (440)	+43%
	Wezen 0 t/m 9 jaar	277	294	302	302	332	395 (402)	+43%
	Wezen 10 t/m 14 jaar	303	322	331	331	364	433 (440)	+43%
	Wezen 15 t/m 24 jaar die schoolgaand en/of invalide zijn	350	371	381	381	419	499 (508)	+43%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023) o.b.v. de Staatscourant.

- In 2022 zijn per 1 juli de kinderbijslag, de toeslag zelfstandig wonen (onderstand) en de toeslag gezamenlijke huishouding (onderstand) tussentijds verhoogd. Deze verhogingen staan tussen haakjes weergegeven.
- In 2023 worden per 1 oktober de toeslag zelfstandig wonen (onderstand) en de AWW-bedragen verhoogd. Deze verhogingen staan tussen haakjes weergegeven.
- Betreeft de toename tussen 1 januari 2018 en 1 januari 2023. De verhogingen per 1 oktober 2023 (zie noot b) zijn hier niet in meegenomen.

Tabel 2.6 Maatregelen om de inkomens van huishoudens op Saba te verbeteren voor de periode 2018-2023.

Saba (bedragen in \$)		2018	2019	2020	2021	2022	2023	'18-'23
Wettelijk minimumloon per maand		984	1.076	1.133	1.133	1.247	1.434	+46%
Belastingvrije som per jaar		11.920	12.242	12.475	12.575	12.198	17.353	+46%
AOV	Uitkering per maand	776	838	883	883	971	1.175	+51%
	Toeslag: getrouwd met iemand jonger dan 65 jaar	485	530	558	558	614	674	+39%
	Inkomensgrens partner toeslag	15.503	16.960	17.859	17.859	19.645	21.551	+39%
Kinderbijslag per maand		42	64	84	86	(89) 99	129	+207%

Onderstand	Basisbedrag per 2 weken	181	198	209	209	230	252	+39%
	Toeslagen per 2 weken:							
	– Zelfstandig wonen	26	75	79	79	(87) 130	231 (289)	+788%
	– Gehuwden/samenwonenden	65	71	75	75	(82) 130	179	+175%
	– Eerste kind	32	35	36	36	40	48	+50%
	– Tweede en derde kind	17	18	19	19	21	25	+47%
	– Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt	120	131	235	235	259	309	+158%
	– AOV-toeslag	-	-	235	314	346	380	+62%
AWW	Uitkering per maand							
	Weduwen/weduwnaars t/m 39 jaar	327	358	377	377	415	496 (542)	+52%
	Weduwen/weduwnaars 40 t/m 48 jaar	429	469	494	494	543	650 (710)	+52%
	Weduwen/weduwnaars 49 t/m 57 jaar	537	587	618	618	680	814 (888)	+52%
	Weduwen/weduwnaars vanaf 58 jaar	707	774	815	815	896	1.073 (1.171)	+52%
	Invalide weduwen/weduwnaars of met 1 of meer kinderen	707	774	815	815	896	1.073 (1.171)	+52%
	Halfwezen 0 t/m 9 jaar	237	259	273	273	300	359 (392)	+51%
	Halfwezen 10 t/m 14 jaar	258	282	297	297	327	392 (427)	+52%
	Halfwezen 15 t/m 24 jaar die schoolgaand en/of invalide zijn	283	310	326	326	359	429 (468)	+52%
	Wezen 0 t/m 9 jaar	258	282	297	297	327	392 (427)	+52%
	Wezen 10 t/m 14 jaar	283	310	326	326	359	429 (468)	+52%
	Wezen 15 t/m 24 jaar die schoolgaand en/of invalide zijn	326	357	376	376	413	495 (540)	+52%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023) o.b.v. de Staatscourant.

- In 2022 zijn per 1 juli de kinderbijslag, de toeslag zelfstandig wonen (onderstand) en de toeslag gezamenlijke huishouding (onderstand) tussentijds verhoogd. Deze verhogingen staan tussen haakjes weergegeven.
- In 2023 worden per 1 oktober de toeslag zelfstandig wonen (onderstand) en de AWW-bedragen verhoogd. Deze verhogingen staan tussen haakjes weergegeven.
- Betreeft de toename tussen 1 januari 2018 en 1 januari 2023. De verhogingen per 1 oktober 2023 (zie noot b) zijn hier niet in meegenomen.

2.6 Analyse kosten

Hoge kosten

Het leven op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is duur. Voor een deel is dit te verklaren door de geografische ligging, de extreme kleinschaligheid en het lokale klimaat. Deze factoren zorgen ervoor dat er een beperkt aanbod van lokale voedselproductie, winkels en diensten zijn. Veel benodigdheden moeten daardoor worden geïmporteerd. De Commissie vraagt aandacht voor deze hoge kosten van levensonderhoud in het Caribisch deel van Nederland.

De Commissie richt zich op de grootste kostenposten⁵¹ waar inwoners mee worden geconfronteerd. Deze kostenposten zijn:

- Wonen
- Vervoer (op en tussen de eilanden)
- Energie, drinkwater, telecom
- Voeding
- Kinderopvang

Wonen

De kosten van wonen liggen hoog op alle drie de eilanden. Dit is mede ingegeven door een beperkt aanbod van woningen. Samen met de grote vraag naar woningen drijft dit de woningprijzen omhoog. De consequenties van hoge woonlasten zijn vooral problematisch voor mensen met een laag besteedbaar inkomen. Een dak boven je hoofd is één van de belangrijkste aspecten van een menswaardig bestaan.

Voor inwoners met een laag besteedbaar inkomen zijn doorgaans geen sociale huurwoningen beschikbaar. Zij zijn daarom veroordeeld tot huren in de particuliere huursector en/of het noodgedwongen samenwonen in zogenaamde multi-generationale huishoudens. Meerdere generaties wonen dan noodgedwongen in een vaak te kleine woning. Er is weinig leefruimte, weinig of geen privacy en slaapkamers moeten worden gedeeld. Leven in een multi-generatieel huishouden kan stress met zich mee brengen en zelfs tot huiselijk geweld leiden. Het leven in een multi-generatieel huishouden beïnvloedt

51

Nibud heeft een rapport opgesteld voor de Commissie: "Nibud (2023): Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Caribisch Nederland." Dit rapport verschijnt gelijktijdig met het rapport van de Commissie.

daarnaast ook de aanspraak op inkomensondersteuning van individuen, terwijl de inkomsten van de individuen van deze huishoudens vaak niet collectief worden genoten.

Wonen op Bonaire

Er zijn 565 sociale huurwoningen beschikbaar op Bonaire. Circa 1.000 huishoudens staan op de wachtlijst voor een sociale huurwoning. De huurprijzen in de particuliere sector zijn schrikbarend hoog. Het tekort aan huurhuizen drijft de prijzen vanzelfsprekend omhoog. Maar ook de komst van Europese Nederlandse stagiaires, ondernemers en pensio-nado's met een grote(re) portemonnee beïnvloedt de huurprijzen. Op Bonaire loopt momenteel een pilot Particuliere Verhuur Subsidie vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit is een subsidie waar inwoners met een laag besteedbaar inkomen aanspraak op kunnen maken wanneer zij een hogere huur betalen dan in verhouding staat tot hun inkomen. Zowel inwoners die huren in de particuliere als sociale sector kunnen in aanmerking komen voor de subsidie.

Omdat het een pilot betreft kunnen burgers huiverig zijn om een betere maar duurdere woning te huren met behulp van deze subsidie. Vanuit de angst die woning niet meer te kunnen betalen mocht besloten worden de subsidie niet te continueren. Bovendien zal de vorige, goedkopere, woning dan waarschijnlijk al verhuurd zijn aan een ander. Kortom, men belandt tussen wal en schip.

Uit een tussentijdse evaluatie is gebleken dat deze verhuurderssubsidie heeft geleid tot een gemiddelde verlaging van de huurkosten met ongeveer 300 dollar⁵².

Tabel 2.7 De huur-inkomenstabel voor de Bijdrage Particuliere Verhuur op Bonaire. Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023) o.b.v. openbaar lichaam Bonaire en Nibud.

Bruto inkomen	Bruto inkomen (\$)	% eigen bijdrage	Eigen bijdrage (\$)
=< 1x wettelijk minimumloon	0 - 1.048	10%	0 - 105
> 1x - 1,5x wettelijk minimumloon	1.049 - 1.572	14%	147 - 220
> 1,5 - 2x wettelijk minimumloon	1.573 - 2.096	17%	267 - 356
> 2x - 2,5x wettelijk minimumloon	2.097 - 2.621	20%	419 - 524
> 2,5x - 3x wettelijk minimumloon	2.622 - 3.144	24%	629 - 755

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023) o.b.v. openbaar lichaam Bonaire en Nibud.

In de sociale huursector wordt ook een verhuurderssubsidie verstrekt. Deze verhuursubsidie is, in tegenstelling tot de pilot particuliere verhuursubsidie, ook beschikbaar op Sint Eustatius en Saba. Deze verhuursubsidie is echter enkel te verkrijgen voor sociale huurwoningen, waar momenteel een groot tekort aan is. In 2023 werd in totaal 2,3 miljoen dollar besteed aan deze verhuursubsidie. Op Bonaire zorgt de verhuurderssubsidie in de sociale huursector voor een gemiddelde huurlastenverlichting van circa 170 dollar tot 190 dollar per huishouden per maand.⁵³

Op Bonaire is een woningstichting gevestigd, Fundashon Cas Bonairiano (FCB). “Het doel is om 2.124 betaalbare woningen te realiseren tot en met 2030 op Bonaire. (...) Vanaf 2025 wordt de bouw van de eerste 600 woningen mogelijk, inclusief infrastructuur. Op dit moment wordt er al volop gebouwd op Bonaire door FCB. Tot en met 2025 komen er 444 sociale huurwoningen en betaalbare koopwoningen bij. Voor de bouw van 600 woningen vanaf 2025 is nu het startsein gegeven en in de laatste tranches van de woondeal komen daar nog 1.100 woningen bij. Dit telt op tot 2.124 betaalbare woningen erbij tot en met 2030.”⁵⁴

53 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022). Bijlage 1. Vierde voortgangsrapportage ijkpunt sociaal minimum Caribisch Nederland 2022.

54 <https://www.fcb.live/news/nl/fcb-tekent-%E2%80%98woondeal-bonaire-2023-2030%E2%80%99-op-28-juni-2023>

Wonen op Sint Eustatius

Er zijn ongeveer 100 sociale huurwoningen beschikbaar op Sint Eustatius en er staan circa 120 huishoudens op de wachtlijst voor een sociale huurwoning. Huishoudens die in de sociale huursector huren, kunnen aanspraak maken op een verhuurderssubsidie. Op Sint Eustatius loopt momenteel geen pilot particuliere verhuur subsidie of een andere vergelijkbare regeling.

Wonen op Saba

Er zijn ongeveer 50 sociale huurwoningen beschikbaar op Saba en er staan circa 60 huishoudens op de wachtlijst voor een sociale huurwoning. Huishoudens die huren in de sociale huursector kunnen aanspraak maken op een verhuurderssubsidie. Op Saba loopt momenteel geen pilot particuliere verhuur subsidie of een andere vergelijkbare regeling.

Vervoer

Op alle drie de eilanden is geen sprake van structureel openbaar vervoer.⁵⁵ Bovendien zijn de wegen niet uitgerust met fietspaden. Daarnaast zijn het klimaat en het – met name op Saba – bergachtige landschap ook factoren die fietsen ongeschikt maakt. Inwoners uit alle inkomensklassen zijn gedwongen om zich te vervoeren met de auto. Inwoners met een laag besteedbaar inkomen hebben doorgaans niet voldoende spaargeld om een auto aan te schaffen. Daarom zijn zij aangewezen op het aanschaffen van een auto middels een lening via de bank. Alleen zijn de voorwaarden voor een lening voor de aanschaf van een tweedehandsauto op de eilanden lastig om aan te voldoen voor inwoners met een laag besteedbaar inkomen.⁵⁶ De voorwaarden van een lening voor de aanschaf van een nieuwe auto zijn, ondanks het hogere te lenen bedrag, vaak beter aan te voldoen door mensen met een laag besteedbaar inkomen.⁵⁷ Doorgaans betreffen dit leningen met hoge rentes vanwege het ontbreken van wetgeving rondom het maximaleren van rentepercentages. Dit levert een opmerkelijk straatbeeld op, waarbij burgers met een laag besteedbaar inkomen in nieuwe auto's rijden.

55 Op Saba is onlangs gestart met een pilot waarbij er één bus over het eiland rijdt tijdens reguliere werktijden.

56 Bijvoorbeeld: Curacao and Bonaire – Loans (rbcroyalbank.com)

57 Bijvoorbeeld: Curacao and Bonaire – Loans (rbcroyalbank.com)

Vervoer om van en naar werk te komen is voor veel burgers van essentieel belang. Burgers die geen auto hebben, liften of rijden met vrienden of kennissen mee naar hun werk. Voor de kinderen van deze burgers is vaak geen vervoersmogelijkheid om te sporten, hobby's uit te oefenen of af te spreken met vrienden.

Vervoer tussen de eilanden onderling is mogelijk via het vliegtuig. Tussen Saba en Sint Eustatius vaart ook een ferry. Vervoer tussen de verschillende Caribische eilanden van het Koninkrijk is essentieel om bijvoorbeeld boodschappen te doen, bankzaken te regelen of familie te bezoeken. Voor een groot deel van de inwoners met een laag inkomen is dit vervoer te duur.

Energie en water

Op elk van de drie eilanden is één energieleverancier en één waterleverancier aanwezig. Hierdoor is geen concurrentie mogelijk. De winning van energie en drinkwater is daarbij kostbaar. Deze kosten worden gespreid over het aantal gebruikers. De kosten voor energie en water zijn, ondanks tijdelijke subsidies, vrij hoog in vergelijking met Europees Nederland.

In 2022 is de tijdelijke energietoeslag geïntroduceerd vanuit het koopkrachtpakket, van USD 1.300 per jaar per huishouden. Deze toeslag is gecontinueerd in 2023 en wordt in 2024 gecontinueerd in een andere vorm. In 2023 is ook een tijdelijk energieplafond geïntroduceerd, waarbij de helft van het variabele tarief boven USD 0,38 per kWh werd gesubsidieerd. Daarnaast is er tot eind 2023 een tijdelijke verlaging van de vaste kosten van netbeheer van USD 390 per jaar naar USD 0. Tot slot is een structurele verlaging van het vaste tarief voor drinkwater naar USD 7,30 op Bonaire en USD 6,85 op Sint Eustatius gerealiseerd.

Voor Saba is er geen vastrecht voor het drinkwater. Hier heeft het ministerie van I&W 120.000 dollar geïnvesteerd om het openbaar lichaam te ondersteunen met de bouw van een drinkwaterproductie- en bottelfabriek. Deze fabriek is eind 2021 geopend waarmee het eiland nu zelf gebotteld drinkwater produceert.⁵⁸

Telecom

De kosten voor internet zijn hoog op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De snelheid en kwaliteit van het internet is vaak laag. Sinds 2020 is er een tijdelijke subsidieverlaging vast internet van USD 25 per aansluiting op Bonaire en van USD 35 op Sint Eustatius en Saba. In 2020 deed de ACM onderzoek naar de kosten van vast internet op Saba en Sint Eustatius. Hieruit is gebleken dat de hoge kosten van het aanleggen en onderhouden van een telecommunicatienetwerk op de eilanden met name worden gedreven door de kleine schaal en de geografie, topografie en weersomstandigheden. Deze kosten zorgen er naar inschatting van de ACM voor dat de tarieven altijd structureel hoger zullen blijven dan die in Europees Nederland, ook als er enkele kostenbesparende maatregelen zouden worden genomen. Het ministerie van EZK heeft mede daarop besloten de tijdelijke subsidieregeling per 2023 om te zetten in een structurele subsidieregeling.⁵⁹

Voeding

Omdat nagenoeg al het eten en drinken moet worden geïmporteerd liggen de kosten voor voeding hoog. Dat er kosten verbonden zijn aan import is onvermijdbaar. Maar deze kosten liggen vermijdbaar hoog vanwege de monopolie positie van importeur/vervoerders. Een monopolie positie die kan blijven voortduren vanwege het ontbreken van mededingingswetgeving en toezicht en handhaving vanuit de Autoriteit Consumenten en Markt (ACM). De Commissie besteedt in hoofdstuk 3 van het rapport meer aandacht aan het ontbreken van mededingingswetgeving.

Kinderopvang

Het is voor de Commissie onnavolgbaar dat de kosten van kinderopvang in Caribisch Nederland niet worden gereduceerd naar nul. De ouderbijdrage is momenteel al vrij laag waardoor het incasseren van deze bijdrage zeer waarschijnlijk hogere kosten met zich meebrengt dan de opbrengsten. Gratis kinderopvang in Caribisch Nederland kan precedentwerking creëren voor Europees Nederland. Maar dat argument vindt de Commissie niet in lijn met het feit dat er de afgelopen 13 jaar ook geen precedentwerking uitging van regelingen in de openbare lichamen. Ook niet voor wat betreft het ontbreken van een menswaardig sociaal minimum in Caribisch Nederland richting Europees Nederland. Daarnaast benadrukt de Commissie dat met gratis

kinderopvang de vicieuze cirkel van armoede kan worden doorbroken. Kinderen krijgen op de kinderopvang structuur, degelijke voeding en zorg waardoor zij niet starten met een achterstand in de samenleving.

In juli 2020 ging de tijdelijke subsidieregeling kinderopvang van kracht om de kosten voor kinderopvang in Caribisch Nederland te verlagen. Ouders betalen een vaste ouderbijdrage. Kinderopvangorganisaties ontvangen een subsidie voor elk dagdeel dat een kind naar de opvang gaat (zie tabel 5). De ouderbijdrage is stapsgewijs naar beneden gebracht en bedraagt op Bonaire per 1 januari 2023 minimaal 75 dollar en maximaal 100 dollar per maand voor de dagopvang. Voor de buitenschoolse opvang is de bijdrage minimaal 40 dollar en maximaal 100 dollar per maand. Kinderopvangorganisaties kunnen zelf kiezen of zij het minimale of maximale tarief hanteren (of een tarief daartussenin). Over het algemeen hanteren organisaties het maximale tarief. Op Sint Eustatius en Saba bedraagt de ouderbijdrage voor dagopvang en buitenschoolse opvang respectievelijk 75 dollar en 40 dollar per maand.⁶⁰

Tabel 2.8 De maandelijkse ouderbijdrage voor kinderopvang is de afgelopen jaren stapsgewijs verlaagd.

Maandelijkse ouderbijdrage kinderopvang in \$	Vanaf 1 juli 2021	Vanaf 1 juli 2021	Vanaf 1 jan 2023
Bonaire			
Dagopvang			
<i>Minimaal</i>	150	100	75
<i>Maximaal</i>	200	125	100
Buitenschoolse opvang			
<i>Minimaal</i>	100	50	40
<i>Maximaal</i>	200	125	100
Sint Eustatius			
Dagopvang	150	100	75
Buitenschoolse opvang	75	50	40
Saba			
Dagopvang	75	75	75
Buitenschoolse opvang	40	40	40

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023) o.b.v. Tijdelijke subsidieregeling financiering kinderopvang Caribisch Nederland.

Conclusie analyse inkomens en kosten

De grootste inkomenseffecten zijn toe te schrijven aan verhogingen van de AOV, de onderstand en de belastingvrije som. Te zien is dat het verhogen van de AOV en de onderstand de maatregelen zijn die de grootste effecten hebben. Maar bij huishoudens die AOV en onderstand ontvangen wordt ook een deel van het effect bepaald door het verhogen van de belastingvrije som. Voor huishoudens met inkomen uit werk is het verhogen van de belastingvrije som de belangrijkste drijfveer van het inkomenseffect. Effecten van maatregelen aan de uitgavenkant zijn, met uitzondering van de verhuursubsidie, minder groot dan de effecten van de genomen maatregelen aan de inkomens- kant.

2.7 Analyse eilandelijk armoedebeleid

Inleiding

De voorgaande paragrafen hebben geïllustreerd welke typen inkomensondersteuning er beschikbaar is vanuit het Rijk. De daaropvolgende tabellen geven weer welke stappen er de afgelopen jaren zijn gezet om de inkomens voor inwoners op Bonaire, Sint Eustatius en Saba te verhogen. Ook is duidelijk geworden met welke kosten de inwoners worden geconfronteerd en welke maatregelen vanuit het Rijk beschikbaar zijn om deze kosten tijdelijk of structureel te verlagen. De openbare lichamen voeren elk ook armoedebeleid. Hieronder wordt geschetst wat de basis is van dit armoedebeleid en hoe het wordt vormgegeven. Ook wordt stilgestaan bij het belang van een vruchtbare samenwerking tussen het Rijk en de openbare lichamen in het aanpakken van armoede.

Bij de staatkundige transitie op 10 oktober 2010 zijn afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen. Het generieke inkomensbeleid én de uitvoering van de bijzondere onderstand is toen belegd bij het Rijk.⁶¹ De verantwoordelijkheid voor het armoedebeleid – zowel financieel als beleidsmatig – is toen belegd bij de openbare lichamen. Met andere woorden: het Rijk zorgt ervoor

61

Vanaf 1 juni is de verstrekking van de bijzondere onderstand door het Rijk overgedragen aan het Openbaar Lichaam Saba.

dat alle inwoners van het Caribisch deel van Nederland een inkomen hebben uit werk (wettelijk minimumloon) of uitkering dat voldoende is om van rond te komen. Daarbij heeft het Rijk ook de taak om via de bijzondere onderstand het individu te helpen dat geconfronteerd wordt met onverwachts grote noodzakelijke uitgaven die niet betaald kunnen worden.

De openbare lichamen zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning en het maatwerk voor inwoners die desondanks niet kunnen rondkomen. Voorbeelden zijn het vaststellen van maximumprijzen. Zoals recent op Bonaire is gedaan voor een 'basismandje' van 38 supermarktproducten⁶² en de vergoeding van bepaalde kosten voor een nauwkeurig afgebakende groep (zoals leerlingen van de basisschool en mbo-studenten).⁶³ Aan elke verstrekking dient een middelentoets vooraf te gaan.⁶⁴ Het structureel/periodiek vergoeden van kosten voor voedsel, kleding, water, elektriciteit en gas is uitgesloten van het armoedebeleid. Dat is ook het geval in gemeenten in het Europese deel van Nederland. Een incidentele vergoeding voor deze doeleinden is in principe wel toegestaan. Openbare lichamen kunnen wel de kosten voor eerdergenoemde (en andere) posten drukken via subsidies. Bijvoorbeeld door een voedselbank te subsidiëren of een tijdelijke regeling te introduceren en uit te voeren.

Voor het uitvoeren van de overeengekomen taakverdeling is afgesproken dat de openbare lichamen financiering ontvangen via de vrije uitkering uit het BES-fonds.⁶⁵ De openbare lichamen mogen zelf bepalen welke taken en activiteiten zij bekostigen uit de algemene middelen van de vrije uitkering, bijvoorbeeld de subsidiëring van een voedselbank. Dit uitgangspunt laat onverlet dat de openbare lichamen de bij hen belegde wettelijke taken en activiteiten dienen uit te voeren waarbij zij voor de bekostiging mede op de algemene middelen zijn aangewezen. Bijvoorbeeld de wettelijke verplichte taken

62 <https://bonairegov.com/inwoners/bon-kompra-plus>

63 In het geval van de vergoeding voor schoolartikelen basisschool en boekengeld mbo, moeten leerlingen van de basisschool ingeschreven staan bij een basisschool en mbo-studenten bij hun opleiding. Ook zijn er grenzen gesteld aan het inkomen dat iemand mag hebben om de vergoeding te krijgen: <https://bonairegov.com/nieuwsoverzicht/artikel/aanvraag-vergoeding-schoolartikelen-basisschool-en-boekengeld-mbo-mogelijk>

64 Sociaal en Cultureel Planbureau (2015). 'Vijf jaar Caribisch Nederland: Gevolgen voor de bevolking', p. 193.

65 Artikel 1. BES-fonds; artikel 88 FINBES.

die voortvloeien uit de Begrafeniswet BES (vergoeding begrafenis-kosten) en de Wet primair onderwijs BES (schoolontbijt, schooluni-formen en schoolvervoer). De openbare lichamen besluiten zelf welk aandeel van de vrije uitkering wordt besteed aan het aanpakken van armoede.

In de bestuurlijke afspraken van 2022 is vastgelegd dat de vrije uitke- ring wordt verhoogd.⁶⁶ Eilandbesturen krijgen vanaf 2025 structureel €13 miljoen meer voor eilandelijke taken.⁶⁷ Daarnaast is €10 miljoen beschikbaar voor incidentele achterstanden. Dit wordt onder andere ingezet op het gebied van verbeteringen in de fysieke infrastructuur, de uitvoering van lokaal armoedebeleid en het versterken van de uitvoeringskracht.⁶⁸

Armoedebeleid op papier

Een nadere analyse van hoe de openbare lichamen het armoedebeleid afzonderlijk invullen levert het volgende beeld op.

Bonaire

Het openbaar lichaam Bonaire (OLB) presenteert naar verwachting in 2024 het armoedebeleid voor de komende jaren. Empowerment van het individu (en het collectief) staat centraal. De focus van het beleid zal komen te liggen op het verbeteren van de inkomenspositie van inwoners met een laag inkomen, het versterken van de eigen kracht en zelfredzaamheid, en actieve ondersteuning bij werk en partici- patie. Concrete acties moeten nog worden geformuleerd. Wel kunnen die al onderverdeeld worden in drie categorieën: het voorkomen van armoede (denk aan leren budgetteren), het bestrijden van armoede (denk aan schuldhulpverlening) en het verzachten van armoede (denk aan het bestaande en nieuwe minimaregelingen).

Voor effectieve uitvoering van de acties wil het OLB opgavegericht te werk gaan, met interbestuurlijke teams. Het OLB ervaart dat het aanpakken van armoede een complexe opgave is waar verschillende

66 Kamerstukken II, 2021-2022, 35 925 IV, nr. 69.

67 Kamerstukken II, 2021-2022, 35 925 IV, nr. 69.

68 Kamerstukken II, 2021-2022, 35 925 IV, nr. 69.

overheidsorganisaties⁶⁹ verantwoordelijkheid voor dragen. Als die niet samenwerken en hun activiteiten niet op elkaar afstemmen, wordt het resultaat niet bereikt. Andere belangrijke randvoorwaardes voor succes zijn volgens het OLB aandacht voor de ontwikkeling en diversificatie van de economie, het verder verlagen van de kosten van levensonderhoud en het verhogen van de minimumlonen- en uitkeringen.

Tot het moment dat het nieuwe armoedebeleid in werking treedt, blijft het OLB – in samenwerking met verschillende (overheids)organisaties⁷⁰ – op diverse manieren invulling geven aan de aanpak van armoede. Verder worden voedselpakketten verstrekt, ontvangen werkende ouders subsidie zodat hun kind naar de kinderopvang kan gaan en betalen huurders die meedoen aan het pilotproject Bijdrage Particuliere Verhuur minder huur. Ook is in 2022 de organisatie Sentro Akseso Boneiru opgezet om mensen te begeleiden bij onder meer budgetbeheer en voor het uitvoeren van inkomensregelingen van het OLB.

Sint Eustatius

Het armoedebeleid van Sint Eustatius voor 2022-2026 richt zich op het tegengaan van armoede en sociale uitsluiting. Door in te zetten op werk voor en zelfredzaamheid onder de inwoners van het eiland. Het openbaar lichaam Sint Eustatius (OLE) biedt hier verschillende voorzieningen voor aan in samenwerking met verschillende (overheids)organisaties⁷¹. Voorbeelden zijn leer-werktrajecten, maaltijden op school, schuldhulpverlening en voedselpassen. Om gericht te kunnen ondersteunen, maakt het OLE onderscheid tussen huishoudens in absolute, relatieve en sociale armoede. Personen en huishoudens in de absolute armoede hebben in eerste instantie vooral baat bij gedegen huisvesting en ondersteuning in basale levensbehoeften. De groepen vallende onder de sociale en relatieve armoede hebben veel baat bij arbeidsbemiddeling en (ambulante) hulpverlening. Jaarlijks worden ongeveer tussen de 50 en 60 huishoudens die

69 Waaronder Sentro Akseso Boneiru, de RCN-Unit SZW en de ministeries van BZK, EZK, IenW, JenV, LenV, OCW, SZW en VWS.

70 Deze organisaties zijn onder andere: Plenchi di Trabou, Sentro Akseso Boneiru, Forma, RCN-unit OCW, RCN Unit SZW, Fundashon Mariadal, Raad Onderwijs Arbeidsmarkt Caribisch Nederland, Scholengemeenschap Bonaire, Fundashon Cas Bonairiano, de ministeries van BZK, EZK, IenW, JenV, LenV, OCW, SZW en VWS, de IND.

71 Waaronder de ministeries van BZK, EZK, IenW, JenV, LenV, OCW, SZW en VWS, de Statia Housing Foundation, scholen, kinderopvang en zorgorganisaties.

ondersteuning nodig hebben geholpen. Per jaar worden gemiddeld 35 personen begeleid naar werk.⁷²

In 2024 streeft het openbaar lichaam Sint Eustatius (OLE) naar minimaal negen procent minder armoede. Om dit doel te bewerkstelligen wil het OLE haar bestaande instrumenten verruimen in plaats van nieuwe instrumenten ontwikkelen. De inzet komt te liggen op vier thema's: arbeidsparticipatie en economisch perspectief (denk aan leer-werktrajecten en werkgeverssubsidies), wonen en leven (denk aan betaalbare en (aan)gepaste huisvesting), hulp-op-maat (denk aan zorg en begeleiding voor laaggeletterden en doorontwikkeling schuldhulpverlening), en jeugdigen van 0-18 jaar (denk aan opvang en programmering).

Om deze ambities te realiseren acht het OLE een integrale aanpak nodig, waarbij betrokken overheidsorganisaties een duidelijke rolverdeling hebben. Ook streeft het OLE naar een structurele financiering van de aanpak, aangevuld met incidentele middelen. Andere randvoorwaardes voor succes die het OLE benoemt, zijn onder andere het versterken van het economisch perspectief, het verhogen van de inkomens en het verlagen van de kosten van levensonderhoud en het vergroten van het aanbod sociale huurwoningen.

Saba

Het armoedebeleid van Saba uit 2022 is erop gericht om inwoners die onder de armoedegrens leven stapsgewijs uit de armoede te begeleiden, met als einddoel sociale inclusie en financiële onafhankelijkheid. Hiervoor biedt het openbaar lichaam Saba (OLS) verschillende maatwerkvoorzieningen aan in samenwerking met verschillende (overheids)organisaties⁷³. Denk aan toeleiding naar werk via Saba Works. Maar ook incidentele financiële hulp bij het wegwerken van betalingsachterstanden en praktische hulp bij het doen van belastingaangifte. Om gericht te kunnen ondersteunen, maakt het OLS onderscheid tussen “werkende armen” en “armste armen”. Eerstgenoemde heeft in de regel hulp nodig om de vicieuze cirkel te doorbreken van het

72
73

Armoedebeleid St. Eustatius 2022-2026: Samen tegen Armoede & sociale uitsluiting.

Deze organisaties zijn onder andere: Zorg en Jeugd Caribisch Nederland, Saba Cares, Mental Health Caribbean, Own Your Own Home Foundation, Saba Reach Foundation, Expertise Center Education Care, Saba Lion's Club, de ministeries van BZK, EZK, IenW, JenV, LenV, OCV, SZW en VWS, de IND, Saba Red Cross.

leven van paycheck naar paycheck. Laatstgenoemde zal eerder hulp nodig hebben om in de basisbehoeften te kunnen voorzien en heeft een grotere kans om langdurig afhankelijk te zijn van ondersteuning. In maart 2023 waren er 71 actieve cliënten die geholpen werden en van deze groep ontvingen er 25 langdurig ondersteuning.⁷⁴

Het OLS heeft ambities om haar voorzieningen de komende jaren te continueren, uit te breiden en te verbeteren. Plannen liggen er om bijvoorbeeld beleid op te stellen voor schuldhulpverlening, sociaal geïsoleerde inwoners meer deel te kunnen laten nemen aan activiteiten en eenmalige financiële ondersteuning te bieden bij het betalen van bijvoorbeeld huur, boodschappen en/of water. Om deze ambities te realiseren, geeft het OLS aan structurele financiering nodig te hebben. Kosten voor personeel en projecten worden nu tijdelijk en/of incidenteel gefinancierd, waardoor veel tijd verloren gaat aan het telkens opnieuw aanvragen van financiering. Dit is nog los van de onzekerheid die het met zich meebrengt. Ook een betere – en bij voorkeur integrale – samenwerking met ketenpartners verdient aandacht.

Gemene deler

De problematiek rond armoede staat niet op zichzelf, maar hangt samen met onderwerpen als werkgelegenheid, onderwijs en de woon-situatie. De openbare lichamen geven ieder in hun (plannen voor het) armoedebeleid aan dat ze armoede niet alleen kunnen aanpakken. Daarvoor is de opgave te complex en de financiën en uitvoeringskracht te beperkt. Een sterke samenwerkingsrelatie met het Rijk, met een integraal karakter, is nodig. Over grenzen van overheidsorganisaties heen en met een duidelijke rolverdeling. In deze samenwerkingsrelatie dient gelijkwaardigheid en onderling begrip de boventoon te voeren. De openbare lichamen zijn dé aangewezen partij om lokaal laagdrempelige ondersteuning te bieden die op maat is gemaakt. Maar als de voortgang achterblijft op de ontwikkeling en diversificatie van de economie, het verder verlagen van de kosten van levensonderhoud en het verhogen van de minimumlonen- en uitkeringen, dan zal de ondersteuning nooit voldoende zijn. Tot slot schort het niet aan ambitie bij de openbare lichamen om de aanpak van armoede te intensiveren. Structurele financiering, kordate bestuurskracht en

74

[CD social work assistance in numbers per march 2023.](#)

voldoende uitvoeringscapaciteit is nodig om die ambitie om te zetten in acties met resultaten.

Lokaal bestuur

Aan de zijde van lokale bestuurders van de openbare lichamen wordt vaak een, mede door de geschiedenis gevoed, grote behoefte aan autonomie opgemerkt. Vanwege beperkt beschikbare bestuurskracht en uitvoeringscapaciteit op de eilanden kan dit ertoe leiden dat belangrijke (eilands)taken, zoals het realiseren van openbaar vervoer, niet voldoende tot uitvoering komen. Hiermee wordt de (met name financiële) druk van het ontbreken van bijvoorbeeld openbaar vervoer bij de in armoede levende Caribisch Nederlandse burger gelegd.

Ondanks complexe en soms gespannen onderlinge verhoudingen tussen het Rijk en de Openbare Lichamen, adviseert de Commissie zowel het Rijk als de Openbare Lichamen met klem om de samenwerking met elkaar op te zoeken op die onderwerpen die aan verbetering onderhevig zijn. Gelijkwaardigheid en onderling begrip zijn voor deze onderlinge samenwerking sleutelwoorden voor een succesvol verloop. De Commissie refereert hierbij naar een quote uit de evaluatie van Commissie Spies die gaat over de samenwerking tussen het Rijk en de openbare lichamen: "(...) het is van belang om de ruimte te benutten en de noodzakelijk geachte verbeteringen in te zetten en daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. Daartoe is bestuurlijke wil nodig om over de eigen schaduw heen te stappen, ruimte te geven aan zelfontplooiing, het nemen van de eigen verantwoordelijkheid en te investeren, ook in het onderling vertrouwen. Het vraagt per eiland ook een reëel antwoord op de vraag wat men zelf kan, waar men het zelf beter moet doen en waar ondersteuning en hulp noodzakelijk is. Gezamenlijk kan dan, in dialoog met de bevolking, een hoger niveau van voorzieningen en economische ontwikkeling worden bereikt."⁷⁵

Bijzondere onderstand

De taakverdeling omtrent de uitvoering van de bijzondere onderstand verdient bijzondere aandacht. De bijzondere onderstand is een voorziening die bedoeld is om individuen te helpen met onverwacht

noodzakelijke grote uitgaven die ze niet kunnen betalen.⁷⁶ Of iemand in aanmerking komt, wordt van geval tot geval beoordeeld door de RCN-Unit SZW op basis van beleidsregels.⁷⁷ De minister voor Armoede, Participatie en Pensioenen is financieel en beleidsmatig verantwoordelijk voor het verlenen van de bijzondere onderstand. Daarmee valt de bijzonder onderstand dus niet onder het armoedebeleid van de openbare lichamen.

In de praktijk constateren het Rijk en de openbare lichamen echter dat de scheiding tussen bijzondere onderstand en eilandelijk armoedebeleid niet altijd doelgericht is en zelfs contraproductief kan zijn. Een tekenend voorbeeld hiervan is de vergoeding van de kosten voor schooluniformen. Voor het primair onderwijs is dat een eilandelijke taak op grond van de Wet primair onderwijs BES. Leerlingen of ouders van leerlingen van het voortgezet onderwijs moeten daarentegen aankloppen bij de RCN-unit SZW. Dan kunnen zij een vergoeding krijgen via de bijzondere onderstand.

Voor begrafeniskosten geldt iets vergelijkbaars. Onderstandsgerechtigden kunnen in aanmerking komen voor een vergoeding van de begrafeniskosten via bijzondere onderstand. De Minister vergoedt uitsluitend begrafeniskosten via de bijzondere onderstand ten behoeve van personen die op het tijdstip van overlijden algemene onderstand genieten. Hetzelfde geldt voor begrafeniskosten van ten laste van de onderstandsgerechtigde komende kinderen.⁷⁸ In alle andere gevallen ligt de verantwoordelijkheid voor eventuele vergoeding van de begrafeniskosten op grond van artikel 11 Begrafeniswet BES bij het openbaar lichaam. Om hiervoor in aanmerking te komen, leggen bloedverwanten een bewijs van onvermogen over dat is afgegeven door de gezaghebber.⁷⁹ Ter vergelijking: in Europees Nederland is de bijzondere bijstand beleidsmatig en financieel belegd bij gemeenten.

Deze scheiding is niet alleen uitvoeringstechnisch onhandig, maar is ook weinig klantvriendelijk in verband met dubbele loketten. Deze

76 Bijzondere onderstand wordt onder meer verstrekt voor kosten van een medisch dieet, een schooluniform en schoolbenodigdheden voor leerlingen voortgezet onderwijs, duurzame gebruiksgoederen, een babyuitzet en babybed, een bedmatras, tandartskosten, een begrafenis en kosten watervoorziening.

77 Beleidsregels toepassing Besluit onderstand BES 2019, Staatscourant 2019.

78 Artikel 14 Beleidsregels Besluit onderstand BES 2019.

79 Zie verder ook Besluit ter uitvoering van de artikelen 11 en 13 Begrafeniswet BES.

problematiek is al bij een evaluatie in 2015 (commissie Spies) nadrukkelijk benoemd. Deze geschetste voortdurende situatie zorgt al jarenlang tot veel onduidelijkheid bij zowel de professionals als burgers over de vraag bij wie een verzoek om financiële ondersteuning moet worden ingediend. Bij de uitvoering van de algemene onderstand speelt vorenstaande problematiek niet. Daarom is er geen aanleiding en noodzaak om een wijziging door te voeren in de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling.

2.8 Éénloketfunctie

De éénloketfunctie is een manier om complexe en versnipperde uitvoering van regelgeving voor de burger toegankelijker te maken. Door één loket te introduceren waar alle zaken geregeld kunnen worden. De éénloketfunctie werd in eerste instantie gebruikt voor rampen en crisis⁸⁰, maar inmiddels acht de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de éénloketgedachte als noodzakelijk voor de borging van bestaanszekerheid op de lange termijn. “De uitdaging ligt er om het stelsel van sociale zekerheid eenvoudiger, uitvoerbaar en uitlegbaar te maken. Zowel voor inwoners als gemeenten.”⁸¹ Het socialezekerheidsstelsel in Caribisch Nederland is qua complexiteit niet te vergelijken met het socialezekerheidsstelsel in Europees Nederland. Een groot aantal regelingen ontbreekt in Caribisch Nederland en aanwezige regelingen zijn vaak gedateerd en daardoor minder complex. Desalniettemin kampen de eilanden met niet-gebruik van regelingen en tegemoetkomingen. Dit is mede ingegeven door wantrouwen in de overheid, schaamte en het niet de weg kunnen vinden naar de juiste instantie. Vanwege de kleinschaligheid van de eilanden adviseert de Commissie het Rijk en de openbare lichamen met klem om de handen in één te slaan en één loket te openen waar de burger terecht kan voor het aanvragen van alle beschikbare inkomensondersteuning. De burger die naar dit loket toe gaat, dient te worden verwelkomd door

80 In 1999 formuleerde de Parlementaire Enquêtecommissie Vliegcramp Bijlmermeer de aanbeveling: ‘Breng de brede diversiteit aan informatie en diensten voor getroffen en met allerlei vragen en problemen in de nasleep van een ramp zoveel mogelijk samen op één punt.’ Deze ‘éénloketgedachte’ is later toegepast bij rampen als de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam en de vliegcrampen in Tripoli en Oekraïne. (<https://www.nivel.nl/nl/nieuws/gemeenten-kunnen-hulp-gebruiken-bij-realisatie-eenloketfunctie-na-een-ramp>)

81 <https://vng.nl/nieuws/bestaanszekerheid-borgen-eenvoudiger-stelsel-noodzakelijk>

een ambtenaar die oplossingsgericht is en waarbij de menselijke maat voorop staat. Daarbij is van essentieel belang dat burgers aan het loket actief worden gewezen op alle regelingen en tegemoetkomingen waar zij recht op hebben.

2.9 Internationale vergelijking

De Commissie richt zich bij een internationale vergelijking op Europees Nederland omliggende landen. Caribisch Nederland is integraal onderdeel van Nederland en een vergelijking met de Caribische regio. En daarom volgens de Commissie minder relevant voor de effectivering van de grondrechtelijke bestaanszekerheid.

De Commissie sociaal minimum voor Europees Nederland heeft in hun rapport de socialezekerheidsstelsels van Europees Nederland omliggende landen onderzocht. Zij concluderen dat geen van deze landen het gouden ei heeft gevonden wat betreft inkomensbeleid voor sociale minima. Wel zijn er bepaalde aspecten van de socialezekerheidsstelsels waar van geleerd kan worden. De Commissie wil met name het aspect van automatisch uitkeren van het Belgische stelsel en het aspect van directe financiering van het Duitse, Deense en Britse stelsel quoten. Omdat deze aspecten bevorderend werken voor de toegankelijkheid en de overzichtelijkheid van socialezekerheidsstelsels.

“Een belangrijk aspect van het Belgische toeslagenstelsel is dat een aantal van de toeslagen automatisch gelden wanneer er recht is op bijstand. Dit is het geval voor de zorgtoeslag, en kortingen op gas, elektriciteit, water en telecom in de vorm van een zogenaamd sociaal tarief. De sociale tarieven zijn zo vormgegeven dat uitvoerende partijen in België directe financiële compensatie ontvangen van de overheid voor het verschil tussen het sociale en het markttarief.

Directe financiering door middel van lagere tarieven of gratis diensten zijn ook onderdeel van het instrumentarium in Duitsland (energie), Denemarken en het Verenigd Koninkrijk (beide zorg). Daarnaast heeft Duitsland ook een systeem waarin specifieke toeslagen automatisch worden uitgekeerd door ze te incorporeren in een bestaande regeling, zoals kindertoeslag ingebouwd in de bijstand.

Constructen met automatisch uitkeren of directe financiering zijn gebruiksvriendelijk, omdat ze weinig tot niets vragen van de ontvanger. Al is de mate waarin de ontvanger ontlast wordt afhankelijk van de vormgeving van het uitvoeringsproces.”⁸²

2.10 Conclusie

Er is sprake van omvangrijke armoede in Caribisch Nederland die nauwelijks daalt ondanks maatregelen vanuit het Rijk en de openbare lichamen. De sociaaleconomische ontwikkelingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba laten een (deels) paradoxaal beeld zien. De welvaartsniveaus en de koopkracht zijn gestegen. Tegelijkertijd blijft de ontwikkeling van de besteedbare inkomens van verschillende groepen achter, is geen sprake van een verbetering van de inkomensverdeling, en neemt de omvangrijke armoede niet of nauwelijks af. Duidelijk is dat niet iedereen bereikt wordt met de maatregelen die reeds zijn genomen of dat de maatregelen nog niet voldoende de armoede veroorzakende omstandigheden opheffen. Daarvoor kunnen verschillende redenen zijn. Waaronder een beperkt gebruik van de beschikbare regelingen, en armoede onder huishoudens en personen die (deels) buiten de reikwijdte van de ingezette beleidsinstrumenten vallen, zoals (in deeltijd) werkenden boven het wettelijk minimumloonniveau en zelfstandigen.⁸³

Een hogere onderstand kan helpen tegen armoede, maar de inzet van slechts een hogere onderstand blijkt in de praktijk niet afdoende. De effectiviteit kan beperkt zijn door niet-gebruik en de complexiteiten van de wijze waarop de onderstand effect heeft op hoe verschillende typen huishoudens rondkomen (bijvoorbeeld door hoge woonlasten of incidentele zorgkosten). Niet-gebruik wordt onder andere veroorzaakt door gevoelens van schaamte, een gebrek aan informatie en te ingewikkelde procedures. Ook een hoger wettelijk minimumloon kan op zichzelf beperkt effectief zijn voor het verminderen van armoede voor de allerarmste huishoudens. De allerarmste huishoudens zijn vaak niet afhankelijk van een inkomen op wettelijk minimumloonniveau, maar zitten hieronder. Er zijn ook indicaties dat huishoudens die

82
83

Commissie Sociaal Minimum (2023, deel II). Een zeker bestaan, p. 108.
EBA en SEO (2023). Sociaal minimum in economisch perspectief, p. 5.

afhankelijk zijn van het huidige wettelijk minimumloon onvoldoende besteedbaar inkomen hebben om rond te komen. Helaas zijn hiervoor in Caribisch Nederland echter geen betrouwbare cijfers beschikbaar. Een hoger wettelijk minimumloon lijkt nodig, maar kan ook leiden tot prijsstijgingen. Met name in de sectoren horeca en handel (waaronder de detailhandel valt). Waardoor een deel van de koopkrachtverbetering weglekt.⁸⁴

De reeds hoge kosten van levensonderhoud kennen verschillende oorzaken: kleine schaal, gebrek aan concurrentie, inefficiënties in de aanvoer van producten, suboptimale handels- en fiscale relaties met omringende eilanden, etc. Deze problemen kunnen niet (allemaal) worden opgelost door verhoging van het sociaal minimum en met voortzetting en uitbreiding van het huidige flankerend beleid. Voor een aantal oorzaken is een fundamentele aanpak nodig waarbij Bonaire, Sint Eustatius en Saba meer als onderdeel van Nederland en van het (Caribische deel van het) Koninkrijk worden beschouwd. Belangrijke terreinen hierin zijn energie, telecommunicatie, fiscaliteit, handel en zee- en luchttransport waar met andere ordeningen mogelijk substantiële (schaal)voordelen kunnen worden gerealiseerd die bijdragen aan het verlagen van de kosten van levensonderhoud.⁸⁵

Vanuit het Rijk wordt al jarenlang een verscheidenheid aan tijdelijke subsidies en tegemoetkomingen toegekend op de eilanden. Hoewel de verminderde kosten welkom zijn voor huishoudens met een laag inkomen, blijven deze maatregelen tijdelijk en voor de lange termijn onzeker. De onzekerheid of een maatregel het opvolgende jaar wordt voortgezet, zorgt voor stress en wantrouwen in de maatregel. Dit staat grote of significante maar noodzakelijke aanpassingen in weg. Zoals het huren van een ruimere woning waarbij ouders en kinderen apart slapen. Daarnaast kan de burger zijn weg vaak niet vinden in de veelheid van tijdelijke maatregelen, waardoor het niet-gebruik hoog is. De Commissie pleit daarom voor het terugdringen van incidentele maatregelen en het bevorderen van structurele maatregelen. Zodat de burger een voorspelbare financiële situatie heeft en effecten van deze maatregelen op de lange termijn zichtbaar worden. De Commissie wil daarbij de kanttekening plaatsen dat ook structurele subsidies een

84
85

EBA en SEO (2023). Sociaal minimum in economisch perspectief, p. 5 e.v.
EBA en SEO (2023). Sociaal minimum in economisch perspectief, p. 8.

tijdelijk karakter hebben. Na de afloop van een kabinetsperiode of val van een kabinet kan een andere politieke wind gaan waaien die ertoe kan leiden dat structurele subsidies worden aangepast of stopgezet.

Samenwerking tussen de openbaar lichamen, het Rijk en andere organisaties is nodig om resultaten te behalen voor de inwoners van Caribisch Nederland. Commissie Spies constateerde al in 2015 dat resultaten uitblijven of beperkt zijn als het gaat om taken die deels onder verantwoordelijkheid vallen van de eilandelijke overheid en deels onder die van het Rijk. Derhalve vereisen ze een nauwe samenwerking. Ook daar waar meerdere ministeries een gezamenlijke of gedeelde verantwoordelijkheid hebben, blijkt dat onvoldoende wordt gepresteerd. Inspanningen van verschillende actoren zijn vaak onvoldoende op elkaar afgestemd. Een integrale aanpak is nodig, zowel in Den Haag, als op de eilanden. Ook hebben Bonaire, Sint Eustatius en Saba (nog) niet altijd voldoende financiële middelen, uitvoeringskracht en passende instrumenten tot hun beschikking om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden.⁸⁶

De evaluatie van Commissie Spies (2015) maakte al duidelijk dat het sinds 2010 relatief goed is gegaan met taken waar slechts één overheidsorganisatie voor verantwoordelijk is, zowel eilandelijk als bij het Rijk. Voor de taken waar verschillende overheden aan de lat staan, is gebleken dat er vaak beperkt voortgang is geboekt. De aanpak van armoede is juist een voorbeeld waar veel verschillende partijen verantwoordelijkheid dragen.

“De internationale vergelijking laat zien dat in verschillende landen het toeslagenstelsel is vergemakkelijkt voor ontvangers door aanvraagprocessen te harmoniseren en waar mogelijk automatisch toe te kennen voor sociale minima. Toeslagen kunnen verder worden vereenvoudigd door uitvoerende instanties beter met elkaar te laten samenwerken, bijvoorbeeld door gegevens beter uit te wisselen om veranderingen in de leefsituatie zoveel mogelijk automatisch te registreren en te verwerken.”⁸⁷

86
87

Commissie Sociaal Minimum (2023). Een zeker bestaan, rapport II, p. 197.
Commissie Sociaal Minimum (2023). Een zeker bestaan, p. 109.

Automatische toekenning en directe financiering in combinatie met de éénloketfunctie zijn aspecten die de Commissie graag terugziet op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het geeft blijk van het met vertrouwen tegemoet treden van de burger door de overheid. Het betekent ook dat de overheid de complexiteit van de regelgeving niet afwentelt op de burger, maar deze complexiteit in de backoffice voor eigen rekening neemt. Dat maakt de overheid meer betrouwbaar en voorspelbaar in de ogen van de burger. Dit is in lijn met het standpunt van VNG uit hun essay over het borgen van bestaanszekerheid: “Als overheden weten we dat we de afgelopen decennia inwoners met wantrouwen tegemoet zijn getreden. In wetgeving en uitvoering passen we de mensbeelden aan vanuit vertrouwen in mensen en handelen we vanuit compassie. Om dit goed te kunnen, zorgen we dat menselijk contact met de overheid mogelijk wordt. Inwoners hoeven niet aan te vragen waar zij recht op hebben, maar de overheid gaat dit bij voorbaat toekennen.”⁸⁸





3 Normen voor de hoogte van het sociaal minimum

3.1 Inleiding

De Commissie onderzoekt voor huishoudens op Bonaire, Sint Eustatius en Saba wat zij nodig hebben om rond te komen en mee te doen in de samenleving. Dit hoofdstuk licht toe waarom de minimumvoorbeeldbegrotingen van Nibud geschikt zijn om te bepalen wat huishoudens hier minimaal voor nodig hebben (paragraaf 3.2). Daarna worden de Nibud-begrotingen voor tien huishoudsamenstellingen in elk van de openbare lichamen beschreven (paragraaf 3.3). Vervolgens worden de minimumvoorbeeldbegrotingen naar normen voor de hoogte van het sociaal minimum vertaald (paragraaf 3.4). Tot slot toetst het laatste deel van dit hoofdstuk het inkomen van huishoudens aan de normen voor het sociaal minimum, om zo aan te tonen welk inkomen op het niveau van het sociaal minimum nodig is om rond te komen en mee te doen (paragraaf 3.5).

3.2 De methode van minimumvoorbeeldbegrotingen

Nibud-begroting als methode voor het inzichtelijk maken van minimaal noodzakelijke uitgaven

Nibud stelt voor het Europees deel van Nederland al 40 jaar minimumvoorbeeldbegrotingen op. Voor Bonaire heeft Nibud in 2014 eenmalig begrotingen gemaakt.¹ In essentie is de minimumvoorbeeldbegroting een methode om de minimaal noodzakelijke uitgaven – en daarmee de kosten van levensonderhoud – in kaart te brengen voor verschillende huishoudsamenstellingen. Hiervoor maakt Nibud gebruik van empirische data (zoals verbruikscijfers van energie en prijsinformatie CBS),

1

[Nibud \(2014\). Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Bonaire.](#)

expert-oordelen² en focusgroepen met experts en inwoners. Met behulp van deze bronnen stelt Nibud – samen met experts en focusgroepen – vast welke goederen en voorzieningen minimaal nodig zijn, hoeveel ervan nodig is (welke kwantiteit), hoe lang ze meegaan (welke kwaliteit) en hoeveel ze mogen kosten (welke prijs).³ De aannames over deze huishoudens – zoals omvang, woonomstandigheden en behoeften – koppelt Nibud aan uitgavencijfers en prijsinformatie. De uitkomst wordt samengevat in een maandelijkse voorbeeldbegroting. Hiermee beoogt Nibud een zo realistisch mogelijke weergave te creëren van hetgeen een huishouden als minimum nodig heeft om rond te komen en mee te doen.

Het werken met minimumvoorbeeldbegrotingen is een internationaal bewezen methode die academici en onderzoekscentra gebruiken voor verschillende doeleinden, zoals het opstellen van grenzen voor consumptieve kredieten en hypotheeknormen.⁴ Begin 2023 heeft de Commissie Sociaal Minimum (voor het Europees deel van Nederland, hierna ook Europees Nederland) op basis van herijkte Nibud-begrotingen normen vastgesteld voor de hoogte van het sociaal minimum in Europees Nederland.⁵ Voor het opstellen van Nibud-begrotingen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (tezamen ook aangeduid als het Caribisch deel van Nederland) heeft Nibud zoveel mogelijk de methodes en aannames van deze herijking toegepast.⁶ Waar nodig is van de methodes en aannames afgeweken om recht te doen aan de lokale situatie. Deze afwijkingen worden in de tekst van dit hoofdstuk benoemd.

2 Nibud heeft onder andere gesproken met diëtisten, makelaars, medewerkers van woningstichtingen, medewerkers van energieleveranciers en medewerkers van de openbare lichamen.

3 Waar in Europees Nederland veel empirische data beschikbaar is, is dat op de eilanden veel minder het geval. Nibud heeft daarom – in vergelijking met Europees Nederland – vaker gebruikgemaakt van expertoordelen en focusgroepen met experts en inwoners om de begrotingen op te stellen. Tot tien jaar geleden was deze methode van prijsverzameling de standaard voor Europees Nederland. In veel andere EU-landen wordt ook de methode van prijsverzameling gehanteerd die Nibud voor het Caribisch deel van Nederland gebruikt.

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

5 Commissie Sociaal Minimum (2023). Een zeker bestaan.

6 Nibud heeft een rapport opgesteld voor de Commissie: "Nibud (2023): Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Caribisch Nederland." Dit rapport verschijnt gelijktijdig met het rapport van de Commissie en vormt de belangrijkste bron van dit hoofdstuk, zonder dat het Commissierapport hier herhaaldelijk expliciet naar verwijst.

Maandbegrotingen met uitgavenposten

De Nibud-begrotingen zijn opgesteld als gemiddelde maandbegrotingen: alle uitgaven van een jaar worden teruggerekend naar een gemiddelde per maand. De opbouw van de begrotingen is gelijk aan de voor Europees Nederland gehanteerde opbouw.

Nibud onderscheidt vier typen uitgavenposten:

- **Vaste lasten** bestaan uit uitgaven aan huur, energie, water, lokale lasten, telefoon, televisie en internet, verzekeringen, onderwijs, contributies en abonnementen, vervoer, betalingsverplichtingen en aflossingen van leningen.
- **Reserveringsuitgaven** zijn uitgaven voor de aanschaf van kleding, inboedel, uitgaven aan onderhoud huis en tuin, uitgaven aan zelfzorgmiddelen en vrijetijdsbesteding.
- **Huishoudelijke uitgaven** zijn de boodschappen voor onder andere voeding, was- en schoonmaakartikelen en persoonlijke verzorging, waaronder menstruatieproducten.
- **Uitgaven voor sociale participatie** omvatten de kosten voor het sociaal meedoen in de samenleving. Hierbij valt te denken aan een lidmaatschap van een sport-, hobby- of muziekvereniging of de bibliotheek, uitgaven in verband met recreatie, op bezoek gaan bij anderen en het ontvangen van bezoek.

Het totaal van alle uitgavenposten is gelijk aan de minimaal noodzakelijke uitgaven.

Aannames over huishoudsamenstelling

Nibud heeft voor ieder openbaar lichaam op maat gemaakte minimumvoorbeeldbegrotingen gemaakt, voor tien verschillende huishoudsamenstellingen. Deze zijn:

- Alleenstaande mannen, alleenstaande vrouwen en paren, alle zonder kinderen (3)
- Alleenstaanden en paren ouder dan de pensioengerechtigde leeftijd (2)
- Alleenstaande vrouwen⁷ en paren met één en twee kinderen (4)
- Meerpersoonshuishoudens, bestaande uit drie volwassenen (1)

7

Hoewel weinig voorkomend in het Caribisch deel van Nederland, mag hier ook alleenstaande man met kinderen worden gelezen; de kosten van de uitgaven van een alleenstaande man en een alleenstaande vrouw ontlopen elkaar per saldo niet veel.

Er zijn verschillen in kosten tussen mannen en vrouwen. Zo hebben mannen gemiddeld meer voedingsmiddelen nodig en geven vrouwen volgens Nibud noodzakelijkerwijs meer uit aan kleding en persoonlijke verzorging. In de begrotingen gaat Nibud uit van het gemiddelde van deze twee geslachten. Uitzondering is de alleenstaande ouder, waarbij Nibud rekent met de kosten voor een vrouw. Dit is consistent met de methode die voor Europees Nederland wordt gebruikt. De huishoudsamenstelling 'meerpersoonshuishoudens', waarbij drie volwassenen in een huishouden samenwonen, is een vorm van samenwonen die specifiek op de eilanden (vaak noodgedwongen) voorkomt. Ook een huishoudsamenstelling met meer dan drie volwassenen komt voor in de praktijk, maar is niet meegenomen in de Nibud-begrotingen.

Aannames over uitgavenposten

Om te komen tot ideaaltypische huishoudens, maakt Nibud een aantal aannames. Zo gaat Nibud er bijvoorbeeld vanuit dat huishoudens geen eigen vermogen hebben en dat zij geen leningen afsluiten om bepaalde grote uitgaven te doen (en dus ook geen schulden hebben). Ook doet Nibud een aantal aannames voor elke uitgavenpost. Over het algemeen komen deze aannames overeen met die voor Europees Nederland, maar er zijn ook verschillen. Waar in Europees Nederland bijvoorbeeld gas (en in toenemende mate elektriciteit) nodig is om de woning te verwarmen, is in het Caribisch deel van Nederland elektriciteit nodig om (via airconditioning en ventilatoren) de woning te verkoelen. Of, waar Nibud in Europees Nederland uitgaat van een medium aanvullende zorgverzekering en een minimale tandartsverzekering, gaat Nibud in het Caribisch deel van Nederland uit van een zelf opgesteld minimumpakket omdat er geen aanvullende ziektekostenverzekeringen worden aangeboden.⁸ Ook houdt Nibud – anders dan in Europees Nederland – geen rekening met schaalvoordelen bij de aanschaf van levensmiddelen. In het Caribisch deel van Nederland heeft de grootte van de verpakking vrijwel geen effect op de prijs. Ook bestaan er nauwelijks tot geen prijsaanbiedingen, bijvoorbeeld in de vorm van drie halen is twee betalen.

8

Inwoners in het Caribisch deel van Nederland moeten zelf aanvullende zorg betalen en betalen hier dus geen premie voor. De basiszorg wordt collectief vergoed via een systeem dat lijkt op het "ziekenfondsmodel" zoals dat eerder in Europees Nederland gold. Huishoudens betalen daar geen individuele verzekeringspremie en eigen risico voor en ontvangen geen zorgtoeslag. Het is mogelijk wel ingewikkelder om onderdelen van de basiszorg te krijgen, omdat niet alle zorg op alle eilanden aanwezig is.

Aannames over wonen en vervoer

De grootste verschillen in aannames voor uitgavenposten tussen Europees en Caribisch Nederland zitten in de posten wonen en vervoer. In de minimumvoorbeeldbegroting voor Europees Nederland neemt Nibud aan dat alle huishoudens op het sociaal minimum in een sociale huurwoning wonen.⁹ In de begrotingen voor het Caribisch deel van Nederland werkt Nibud met scenario's voor woonlasten¹⁰, omdat er op ieder eiland niet genoeg sociale huurwoningen beschikbaar zijn voor het aantal mensen dat hiervoor heeft aangegeven in aanmerking te willen komen.¹¹ Hierdoor huren sommige huishoudens noodgedwongen in de particuliere sector, waar de huurprijzen over het algemeen veel hoger liggen dan bij sociale huur. Dit heeft als gevolg dat woonlasten voor huishoudens behoorlijk van elkaar kunnen verschillen. Met behulp van scenario's doet het Nibud recht aan dit gebrek aan eenduidigheid.

Voor de uitgavenpost vervoer wordt in de Nibud-begrotingen voor Europees Nederland gerekend met de kosten van een fiets in combinatie met openbaar vervoer. Voor het Caribisch deel van Nederland ligt dat anders. Het ontbreekt op de eilanden aan infrastructuur om veilig te kunnen fietsen en ook het klimaat en het landschap (heuvels en bergen) maken de fiets geen geschikt vervoersmiddel. Daarnaast is er geen structureel dekkend systeem van openbaar vervoer aanwezig op ieder van de eilanden. Dit maakt dat men is aangewezen op eigen gemotoriseerd vervoer. In de Nibud-begroting zijn daarom op alle drie de eilanden de kosten van de aanschaf, het gebruik en het onderhoud van een eigen auto opgenomen. Overige aannames per uitgavenpost worden uitgebreid toegelicht in het rapport van Nibud.¹²

Aannames over gedrag

Nibud maakt bij het opstellen van haar begrotingen ook aannames over het gedrag van mensen, waarbij het uitgaat van ideaaltypisch gedrag. Daarbij is Nibud zich ervan bewust dat deze aannames niet

9 CBS, Nibud en SCP (2023). *Op weg naar een nieuwe armoedegrens*.

10 Woonlasten hebben enkel betrekking op het bedrag dat een huishouden maandelijks kwijt is aan de huur van een woning. Andere woonlasten, zoals verzekeringen en lokale belastingen, vallen hier niet onder.

11 Na oplevering van de lopende sociale woningbouwprojecten staan er naar schatting nog ca. 625 huishoudens op de wachtlijst op Bonaire, ca. 70 op Sint Eustatius en ca. 40 op Saba. De wachtlijsten zijn niet op elk eiland actueel, dus dit betreft een schatting. Bron: Ministerie van BZK (2023). *Beleidsagenda Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voor Caribisch Nederland*.

12 Nibud (2023). *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Caribisch Nederland*.

altijd overeenkomen met de werkelijkheid. Desondanks vindt Nibud het maken van deze aannames nodig om te kunnen bepalen wat de minimaal noodzakelijke uitgaven zijn. De eerste aanname is dat huishoudens zeer goed met geld omgaan. Dit betekent dat huishoudens de kennis, kunde en motivatie hebben om grip te houden op hun huishoudbudget. Huishoudens doen geen niet-noodzakelijke uitgaven en zetten geld opzij voor onregelmatig grote uitgaven, zoals de vervanging van een wasmachine. De tweede aanname is dat huishoudens alle inkomensondersteuning aanvragen waar ze recht op hebben. Niet-gebruik is daarmee gelijk aan nul procent. Hiermee maakt de methode inzichtelijk in hoeverre de beschikbare regelingen voor inkomensondersteuning voldoende zouden zijn om van rond te komen. De derde aanname is dat huishoudens geen grote persoonlijk onvermijdbare uitgaven hebben. Dit betekent dat huishoudens geen structureel afwijkend hoge uitgaven hebben, zoals aan zorg of energie, of incidenteel afwijkend hoge uitgaven, zoals een airconditioning die de technische levensduur niet haalt.

3.3 Minimumvoorbeeldbegrotingen als basis voor het sociaal minimum

Minimumvoorbeeldbegrotingen inclusief scenario's voor woonlasten

Tabellen 3.1, 3.2 en 3.3 geven voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba afzonderlijk de minimumvoorbeeldbegrotingen weer voor tien huishoudsamenstellingen. Voor elke uitgavenpost is een bedrag opgenomen.¹³ Omdat woonlasten voor huishoudens behoorlijk kunnen verschillen, presenteert Nibud een begroting met een totaal aan uitgaven exclusief woonlasten en een totaal aan uitgaven inclusief woonlasten.

13

Nibud is bij het vaststellen van de bedragen zo dicht mogelijk gebleven bij het bedrag dat huishoudens daadwerkelijk kwijt zijn aan de uitgavenposten op 1 juli 2023. Dit betekent dat het prijsdrukkende effect van een aantal koopkrachtmaatregelen is meegenomen in de vaststelling van de bedragen. Het gaat om 1) het terugbrengen van de vaste kosten voor netbeheer naar een nultarief; 2) het bij eindgebruikers dekken van 50% van het variabele tarief voor zover dit tarief boven USD 0,38 per kWh uitkomt; en 3) de verlaging van de accijns op benzine.

Voor de woonlasten heeft Nibud drie scenario's uitgewerkt:

- **Scenario 1 (sociale huurwoning met verhuurderssubsidie):** in dit scenario huurt een huishouden een sociale huurwoning. De woonlasten voor het huren van deze woning zijn verlaagd door verhuurderssubsidie.¹⁴ Een sociale huurwoning betreft op Bonaire een woning van de woningstichting met een beginuur onder de liberalisatiegrens¹⁵ van USD 937 per maand. Op Saba en Sint Eustatius is geen liberalisatiegrens. Alle woningen in bezit van de op het eiland aanwezige woningstichting en/of het openbaar lichaam zijn daar sociale huurwoningen.
- **Scenario 2a (particuliere huurwoning onderkant):** in dit scenario huurt een huishouden een woning in de particuliere sector. De woonlasten voor het huren van deze woning zijn op Bonaire verlaagd door verhuurderssubsidie.¹⁶ Op Sint Eustatius en Saba niet, omdat daar geen verhuurderssubsidie is in de particuliere sector.¹⁷ Nibud maakt voor Sint Eustatius en Saba onderscheid tussen particuliere huur 'onderkant' en 'bovenkant' om recht te doen aan het verschil tussen woonlasten in de particuliere sector. Dit scenario vertegenwoordigt voor Sint Eustatius en Saba een huur aan de onderkant van de bandbreedte.
- **Scenario 2b (particuliere huurwoning bovenkant):** in dit scenario huurt een huishouden een woning in de particuliere sector. De woonlasten voor het huren van deze woning zijn niet verlaagd door verhuurderssubsidie. Dit scenario vertegenwoordigt een huur aan de bovenkant van de bandbreedte.

14 Verhuurderssubsidie betreft het verschil tussen de beginuur en de huur die de huurder op basis van zijn inkomen kan dragen. De subsidie wordt door het Rijk aan de sociale (en op Bonaire ook aan bepaalde commerciële particuliere) verhuurders vergoed. Dit rapport spreekt over sociale verhuurders als het gaat om de niet-commerciële verhuurders en over particuliere verhuurders als het gaat over de "niet-sociale"/commerciële verhuurders. Sociale huur zonder verhuurderssubsidie komt op alle drie de eilanden niet voor.

15 Boven de liberalisatiegrens wordt de bepaling van de huurprijs overgelaten aan de markt.

16 De verhuurderssubsidie in de particuliere sector op Bonaire – ook wel Bijdrage Particulier Verhuur genoemd – is een pilot. Het betreft een subsidie die particuliere verhuurders ontvangen voor het verschil tussen de huurprijs en het bedrag dat de huurder zich maximaal kan veroorloven op basis van zijn inkomen. Alleen woningen met een beginuur onder de liberalisatiegrens komen in aanmerking voor de pilot.

17 Het ministerie van BZK verkent welke maatregel op korte termijn op deze eilanden kan worden ingevoerd om huishoudens met een laag inkomen die noodgedwongen particulier huren financieel te ondersteunen.

De uiteindelijke woonlasten (eigen bijdrage) bij sociale of particuliere huur met verhuurderssubsidie worden bepaald door de hoogte van het inkomen van de huurder. Dit komt doordat de eigen bijdrage wordt bepaald aan de hand van een huurquote: de verhouding tussen inkomen en huur. Voor mensen met de laagste inkomens in Bonaire is de huurquote tien procent, wat zoveel betekent als dat de eigen bijdrage van een huishouden USD 100 is bij een inkomen van USD 1.000. Bij een verhoging van het inkomen, zoals met de recente verhoging van de onderstand per 1 oktober 2023¹⁸, neemt de eigen bijdrage dus nominaal toe. Nibud heeft bij het vaststellen van de bedragen voor woonlasten gerekend met het onderstandsniveau van 1 oktober 2023. De verdere totstandkoming van de precieze bedragen voor ieder scenario worden per eiland toegelicht in het Nibud-rapport.¹⁹

Minimumvoorbeeldbegrotingen Bonaire

Tabel 3.1 geeft voor Bonaire de minimumvoorbeeldbegrotingen weer voor tien huishoudsamenstellingen. Huur in de particuliere sector, vervoer, voeding en nutsvoorzieningen²⁰ zijn de grootste uitgavenposten. De scenario's voor woonlasten laten zien dat particulier huren inclusief verhuurderssubsidie voor de huishoudsamenstellingen met één of twee volwassenen zonder kinderen even duur is als sociale huur: tussen de USD 103 en 420 per maand. Voor huishoudsamenstellingen met kinderen of meer dan twee volwassenen is particulier huren inclusief verhuurderssubsidie wél duurder dan sociale huur. Dit komt doordat deze huishoudsamenstellingen meer woonruimte nodig hebben, waardoor de beginhuur van de woning in de regel boven de liberalisatiegrens ligt en de woning niet in aanmerking komt voor verhuurderssubsidie. Voor bijvoorbeeld een alleenstaande vrouw met één kind scheelt dit USD 888 per maand. Voor een paar met twee kinderen USD 1.176.

18 Rijkdienst Caribisch Nederland (Nieuwsbericht 15-09-2023). Stijging onderstand voor alleenstaanden en AWW vanaf 1 oktober 2023.

19 Nibud (2023). Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Caribisch Nederland.

20 Nutsvoorzieningen betreffen in het Caribisch deel van Nederland elektriciteit, gas, drinkwater en telecommunicatie (telefoon, televisie en internet).

Tabel 3.1 Minimumvoorbeeldbegrotingen Bonaire voor
10 huishoudsamenstellingen. Bedragen in dollars per maand (2023).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar				AOV	
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.	alleen	paar
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3	1	2
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0
Uitgaven										
Gas	4	4	4	7	4	7	7	4	4	4
Elektriciteit	102	102	153	178	153	178	204	178	102	153
Water	51	51	56	62	56	62	67	62	51	56
Telefoon, televisie en internet	104	104	107	110	107	110	113	107	104	107
Lokale lasten en diensten (bijv. paspoort)	3	3	5	7	6	8	10	10	3	6
Verzekeringen	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
School- en studiekosten	0	0	4	13	0	4	13	0	0	0
Bankkosten	7	7	7	7	14	14	14	21	7	14
Vervoerskosten	253	253	275	275	275	297	297	297	253	275
Totaal vaste lasten	534	534	622	668	626	691	735	690	534	626
Kleding	72	75	133	213	148	205	285	221	74	148
inboedel en onderhoud huis	140	140	159	178	153	173	192	175	140	153
Extra ziektekosten	27	27	31	35	52	56	59	76	27	52
Totaal reserveringsuitgaven	238	242	323	426	352	433	537	473	240	352
Voeding	229	218	331	531	407	539	739	611	213	388
Was- en schoonmaakartikelen	7	7	8	8	8	8	9	8	7	8
Persoonlijke verzorging	62	72	107	174	124	159	226	200	60	118
Totaal huishoudgeld	298	297	445	712	539	707	974	819	281	513
Sociale participatie	207	207	331	462	339	462	593	470	207	337
Totaal uitgaven excl. Huur/hypotheek	1.279	1.280	1.721	2.269	1.856	2.293	2.839	2.452	1.262	1.829
Sociale huur incl. verhuursubsidie	103	103	112	117	124	124	124	209	105	420
Totaal uitgaven scenario 1	1.382	1.383	1.833	2.385	1.980	2.417	2.963	2.661	1.366	2.249
Particuliere huur excl. verhuursubsidie onderkant	103	103	1.000	1.300	124	1.000	1.300	1.300	105	420
Totaal uitgaven scenario 2a	1.382	1.383	2.721	3.569	1.980	3.293	4.139	3.752	1.366	2.249
Particuliere huur excl. verhuursubsidie bovenkant	800	800	1.000	1.300	800	1.000	1.300	1.300	800	800
Totaal uitgaven scenario 2b	2.079	2.080	2.721	3.569	2.656	3.293	4.139	3.752	2.062	2.629

Voor wat betreft vervoer bestaan de uitgaven – bij gebrek aan een structureel dekkend systeem van openbaar vervoer – onder andere uit de aanschaf van een tweedehandsauto, wegenbelasting, een beperkte autoverzekering en 300 maandelijks gereden kilometers bij een verbruik van 1 op 10 l/km.²¹ Bij de uitgaven aan voeding maakt de tabel het effect duidelijk kenbaar van het gebrek aan schaalvoordelen. Een alleenstaande man is USD 229 kwijt per maand, een alleenstaande vrouw met twee kinderen USD 531 en een paar met kinderen USD 739.²² Met betrekking tot de uitgaven aan nutsvoorzieningen, is voor elektriciteit en drinkwater het gesubsidieerde tarief²³ vermenigvuldigd met een op de huishoudsamenstelling afgestemd verbruik. Hierbij is ook het verbruik meegenomen van apparaten die sommige huishoudens (uit geldgebrek) niet hebben maar die volgens Nibud wel noodzakelijk zijn, zoals een airconditioning. Voor telecommunicatie is een basis televisie- en internetabonnement en USD 3 beltegoed opgenomen in het pakket.

Minimumvoorbeeldbegrotingen Sint Eustatius

Tabel 3.2 geeft voor Sint Eustatius de minimumvoorbeeldbegrotingen weer voor tien huishoudsamenstellingen. Ook op Sint Eustatius zijn huur in de particuliere sector, vervoer, voeding en nutsvoorzieningen de grootste uitgavenposten. De scenario's voor woonlasten laten zien dat voor alle huishoudsamenstellingen geldt dat het huren van een woning in de particuliere sector duurder is dan sociale huur. Voor een alleenstaande is het verschil tussen sociaal huren en particulier huren aan de 'onderkant' USD 645 per maand. Het verschil tussen sociaal huren en particulier huren aan de 'bovenkant' is USD 845. Voor een paar met twee kinderen is dat verschil respectievelijk USD 730 en USD 930. De verschillen in woonlasten tussen sociaal en particulier huren zijn voor de huishoudsamenstellingen met één of twee

21 Hierbij is uitgegaan is van een huishouden woonachtig in Kralendijk. Huishoudens woonachtig in Rincon en werkend in Kralendijk rijden meer kilometers per maand.

22 De uitgaven aan voedingsmiddelen zijn voor een huishouden in het Caribisch deel van Nederland sterk toegenomen in de afgelopen jaren. De oorzaken daarvan zijn onder andere prijsontwikkelingen op de wereld- en valutamarkt en individuele bedrijfsvoering en prijszetting van de diverse ketenpartijen. Ook kent Caribisch Nederland een grote afhankelijkheid van de aanvoer van producten en voorraden van elders en de afwezigheid van enig substantieel 'marktvolume' (vooral Saba en Sint Eustatius). Bron: Ecorys (2017). Onderzoek naar prijzen in Caribisch Nederland.

23 Tariefregulering en subsidiëring bepalen de tarieven voor elektriciteit en drinkwater voor huishoudens. Ondanks inspanningen van het Rijk om tot betaalbare tarieven te komen, zijn op alle eilanden sinds 2016 de tarieven voor elektriciteit gestegen en voor drinkwater globaal gelijk gebleven. Bron: Beyonder B.V. en Matribu B.V. (2023). Evaluatierapport Wet Elektriciteit en Drinkwater BES.

Tabel 3.2 Minimumvoorbeeldbegrotingen Sint Eustatius voor 10 huishoudsamenstellingen. Bedragen in dollars per maand (2023).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar				AOV	
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.	alleen	paar
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3	1	2
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0
Uitgaven										
Gas	11	11	11	16	11	16	16	16	11	11
Elektriciteit	110	110	165	193	165	193	220	193	110	165
Water	54	54	63	72	63	72	81	72	54	63
Telefoon, televisie en internet	78	78	78	93	93	93	108	108	78	93
Lokale lasten en diensten (bijv. paspoort)	2	2	3	5	4	6	7	7	2	4
Verzekeringen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
School- en studiekosten	0	0	4	27	0	4	27	0	0	0
Bankkosten	7	7	7	7	10	10	10	20	7	10
Vervoerskosten	276	276	309	323	317	319	336	328	276	314
Totaal vaste lasten	537	537	640	735	664	713	806	743	537	661
Kleding	82	88	170	279	170	252	361	255	85	170
inboedel en onderhoud huis	160	160	192	224	165	197	229	177	160	165
Extra ziektekosten	16	16	20	24	30	34	38	44	16	30
Totaal reserveringsuitgaven	258	263	382	527	364	483	628	475	261	364
Voeding	311	300	450	542	556	733	1.002	833	285	519
Was- en schoonmaakartikelen	8	8	9	10	9	10	11	10	8	9
Persoonlijke verzorging	62	74	110	178	126	163	231	204	60	118
Totaal huishoudgeld	382	382	569	730	691	905	1.244	1.047	353	646
Sociale participatie	168	168	245	338	261	338	430	353	168	260
Totaal uitgaven excl. Huur/hypotheek	1.345	1.351	1.836	2.330	1.980	2.439	3.108	2.618	1.319	1.931
Sociale huur incl. verhuursubsidie	155	155	171	187	270	270	270	270	164	450
Totaal uitgaven scenario 1	1.500	1.506	2.007	2.516	2.250	2.709	3.378	2.888	1.483	2.381
Particuliere huur excl. verhuursubsidie onderkant	800	800	1.000	1.000	800	1.000	1.000	1.000	800	800
Totaal uitgaven scenario 2a	2.145	2.151	2.836	3.330	2.780	3.439	4.108	3.618	2.119	2.731
Particuliere huur excl. verhuursubsidie bovenkant	1.000	1.000	1.200	1.200	1.000	1.200	1.200	1.200	1.000	1.000
Totaal uitgaven scenario 2b	2.345	2.351	3.036	3.530	2.980	3.639	4.308	3.818	2.319	2.931

volwassenen zonder kinderen aanmerkelijk groter dan in Bonaire, waar geen verschil is. Dit komt door de afwezigheid van een verhuurderssubsidie in de particuliere sector, waardoor de huurprijs in de particuliere sector niet wordt gedrukt zoals dat in Bonaire wel het geval is.

De uitgaven aan vervoer bestaan onder andere uit de aanschaf van een tweedehands auto op Sint Maarten, de vervoerskosten van de auto naar Sint Eustatius, wegenbelasting, een autoverzekering en 300 maandelijks gereden kilometers bij een verbruik van 1 op 10 l/km. Verder houdt Nibud bij deze post rekening met kosten voor een abonnement op een online besteldienst en één jaarlijkse boottrip naar Sint Maarten voor aankopen en/of medische bezoeken. Daarnaast geldt ook voor huishoudens op Sint Eustatius dat zij niet profiteren van schaalvoordelen bij voeding. Een alleenstaande man is USD 311 kwijt per maand, een alleenstaande vrouw met twee kinderen USD 542 en een paar met kinderen USD 1.002.²⁴ Voor de nutsvoorzieningen is voor elektriciteit en drinkwater²⁵ het gesubsidieerde tarief vermenigvuldigd met een op de huishoudsamenstelling afgestemd verbruik. Hierbij is ook het verbruik meegenomen van apparaten die sommige huishoudens (uit geldgebrek) niet hebben maar die volgens Nibud wel noodzakelijk zijn, zoals een airconditioning. Voor telecommunicatie is het bedrag opgebouwd uit basisabbonnementen voor mobiele telefonie, televisie en internet.²⁶

24 Op het eiland wordt nauwelijks voedsel geproduceerd en de aanvoer van vers voedsel is relatief beperkt. Vers voedsel is bovendien matig van kwaliteit en duur in vergelijking met diepgevroren producten of bewerkt voedsel.

25 Nibud bestempelt het gemiddelde waterverbruik op Sint Eustatius als 'vrij laag', omdat mensen niet altijd het leidingwater gebruiken als drinkwater.

26 De kosten voor telecommunicatie op Sint Eustatius en Saba worden mede bepaald door een aantal niet beïnvloedbare omstandigheden. Zo brengt het aanleggen en onderhouden van een telecommunicatienetwerk op de eilanden gezien de geografie, topografie en weersomstandigheden hoge kosten met zich mee en is de schaal van de ondernemingen relatief beperkt aangezien er maar een beperkt aantal inwoners wonen. Bron: ACM (2020). Rapport Kostenbeoordeling vast internet Saba en Sint Eustatius.

Tabel 3.3 Minimumvoorbeeldbegrotingen Saba voor 10 huishoudsamenstellingen. Bedragen in dollars per maand (2023).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar				AOV	
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.	alleen	paar
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3	1	2
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0
Uitgaven										
Gas	10	10	10	15	10	15	15	15	10	10
Elektriciteit	102	102	152	178	152	178	203	178	102	152
Water	56	56	84	119	84	119	154	119	56	84
Telefoon, televisie en internet	68	68	108	113	118	118	123	128	68	118
Lokale lasten en diensten (bijv. paspoort)	11	11	21	23	13	33	34	42	11	13
Verzekeringen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
School- en studiekosten	0	0	4	21	0	4	21	0	0	0
Bankkosten	33	33	33	33	62	62	62	91	33	62
Vervoerskosten	278	278	316	339	321	332	361	339	278	318
Totaal vaste lasten	557	557	729	841	761	860	974	912	557	757
Kleding	73	96	179	292	170	253	365	254	85	170
inboedel en onderhoud huis	49	49	56	64	50	58	66	52	49	50
Extra ziektekosten	16	16	20	24	30	34	38	44	16	30
Totaal reserveringsuitgaven	138	161	256	380	250	345	469	350	149	250
Voeding	335	323	443	680	598	747	985	896	309	562
Was- en schoonmaakartikelen	11	11	13	15	13	15	17	15	11	13
Persoonlijke verzorging	64	75	112	182	130	167	237	208	66	123
Totaal huishoudgeld	410	409	568	878	741	930	1.239	1.120	387	698
Sociale participatie	160	160	221	297	244	305	381	329	159	243
Totaal uitgaven excl. Huur/hypotheek	1.265	1.287	1.774	2.394	1.995	2.440	3.062	2.711	1.252	1.948
Sociale huur incl. verhuursubsidie	349	349	383	401	366	478	478	478	366	366
Extra kosten meubilering	111	111	137	163	121	148	174	132	111	121
Totaal uitgaven scenario 1	1.724	1.746	2.294	2.959	2.483	3.065	3.714	3.321	1.729	2.436
Particuliere huur excl. verhuursubsidie onderkant	700	700	1.100	1.500	700	1.100	1.500	1.100	700	700
Totaal uitgaven scenario 2a	1.965	1.987	2.874	3.894	2.695	3.540	4.562	3.811	1.952	2.648
Particuliere huur excl. verhuursubsidie bovenkant	900	900	1.600	2.300	900	1.600	2.300	1.600	900	900
Totaal uitgaven scenario 2b	2.165	2.187	3.374	4.694	2.895	4.040	5.362	4.311	2.152	2.848

Minimumvoorbeeldbegrotingen Saba

Tabel 3.3 geeft voor Saba de minimumvoorbeeldbegrotingen weer voor tien huishoudsamenstellingen. Ook op Saba zijn huur in de particuliere sector, vervoer, voeding en nutsvoorzieningen de grootste uitgavenposten. De scenario's voor woonlasten laten zien dat voor alle huishoudsamenstellingen geldt dat het huren van een woning in de particuliere sector duurder is dan sociale huur. Dit verschil loopt snel op voor grotere huishoudens. Voor een alleenstaande is het verschil tussen sociaal huren en particulier huren aan de 'onderkant' USD 240 per maand. Het verschil tussen sociaal huren en particulier huren aan de 'bovenkant' is USD 440. Voor een paar met twee kinderen is dat verschil respectievelijk USD 848 en USD 1.648. Verder ontbreekt – net als op Sint Eustatius – een verhuurderssubsidie in de particuliere sector. Hierdoor zijn de verschillen in woonlasten tussen sociaal en particulier huren voor huishoudsamenstellingen met één of twee volwassenen zonder kinderen aanmerkelijk groter dan in Bonaire. Tot slot zijn de woonlasten op zichzelf hoog in vergelijking met Sint Eustatius en Bonaire. Dit komt doordat woningen in de particuliere sector over het algemeen gemeubileerd worden verhuurd, waardoor in de begroting de kosten van inboedel onderdeel zijn van de woonlasten in plaats van een aparte uitgavenpost.

De uitgavenpost vervoer bestaat onder andere uit de aanschaf van een tweedehands auto op Sint Maarten, de transportkosten van de auto naar Saba, wegenbelasting, een autoverzekering en 300 maandelijks gereden kilometers bij een verbruik van 1 op 10 l/km. Vanwege de steile hellingen zijn extra kosten opgenomen voor het vervangen van remmen. Verder is ook rekening gehouden met kosten voor een abonnement op een online besteldienst en de mogelijkheid om twee keer per jaar²⁷ het eiland af te gaan voor het regelen van bijvoorbeeld bankzaken. Voor voedsel is het effect van een gebrek aan schaalvoordelen ook terug te zien in de begroting. Een alleenstaande man is USD 335 kwijt per maand, een alleenstaande vrouw met twee kinderen USD 680 en een paar met kinderen USD 985.²⁸ Voor wat betreft nutsvoorzieningen is voor elektriciteit en drinkwater het gesubsidieerde

27 Voor Sint Eustatius is Nibud bij de uitgavenpost vervoer uitgegaan van één keer van het eiland af als minimaal noodzakelijk. Voor Saba twee keer. Nibud is tot deze conclusie gekomen op basis van focusgroepen en gesprekken met experts op beide eilanden.

28 Net als op Sint Eustatius wordt nauwelijks lokaal voedsel geproduceerd. De aanvoer van vers voedsel is relatief beperkt en vers voedsel is daardoor relatief duur.

tarief vermenigvuldigd met een op de huishoudsamenstelling afgestemd verbruik. Daarbij nemen de uitgaven aan drinkwater snel toe bij grotere huishoudens: USD 56 per maand voor een alleenstaande tegenover USD 203 voor een paar met twee kinderen. Bij het vaststellen van een bedrag voor elektriciteit is ook het verbruik meegevoerd van apparaten die sommige huishoudens niet hebben (uit geldgebrek) maar die volgens Nibud wel noodzakelijk zijn, zoals een airconditioning. Voor telecommunicatie is het bedrag opgebouwd uit basisabbonementen voor mobiele telefonie en internet, inclusief extra saldo omdat niet overal op het eiland Wifi beschikbaar is. Voor televisie is bij gebrek aan televisiepakketten een streamingsabonnement opgenomen.

Huur in de particuliere sector, vervoer, voeding en nutsvoorzieningen vormen de belangrijkste uitgavenposten

Tabellen 3.1, 3.2 en 3.3 samengenomen maken duidelijk dat op alle drie de eilanden huur in de particuliere sector, vervoer, voeding en nutsvoorzieningen de belangrijkste uitgavenposten vormen.²⁹ Ook laten de tabellen zien dat hoe meer leden een huishouden telt, hoe hoger de uitgaven zijn. Dit effect wordt in het Caribisch deel van Nederland versterkt door een gebrek aan schaalvoordelen en de aan- of afwezigheid en de invulling van een verhuurderssubsidie in de particuliere sector. De aanwezigheid verlaagt de woonlasten van huishoudens die noodgedwongen particulier huren omdat er geen sociale huurwoning voor ze beschikbaar is. De invulling van een verhuurderssubsidie bepaalt welke huishoudsamenstellingen er aanspraak op maken. Op Bonaire zorgt de liberalisatiegrens van USD 937 er nu voor dat huishoudens met kinderen geen aanspraak kunnen maken op verhuurderssubsidie in de particuliere sector, omdat hun beginhuur hoger ligt dan de liberalisatiegrens.

Sociale participatie is ook noodzakelijk en een belangrijke uitgavenpost

De Nibud-begrotingen omvatten ook de minimaal noodzakelijke uitgaven die nodig zijn om alle leden van het huishouden mee te kunnen laten doen in de samenleving, ofwel sociaal te participeren. Onder sociale participatie verstaat Nibud voor het Caribisch deel van Nederland onder andere het ontvangen van of langsgaan bij anderen,

29

Het precieze percentage van de totale uitgaven is afhankelijk van de huishoudsamenstelling.

deelname aan sport en cultuur, het kunnen vieren van verjaardagen en collectieve feesten en het twee keer per jaar van het eiland kunnen afgaan. Op Bonaire is hierbij uitgegaan van een bezoek aan Aruba of Curaçao. Op Saba en Sint Eustatius een bezoek aan Sint Maarten. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is voor sociale participatie een bedrag gerekend tussen de USD 159 en 593 per maand, afhankelijk van de huishoudsamenstelling. De uitgaven aan sociale participatie vormen daarmee een belangrijk onderdeel van de begroting van een huishouden.

Minimumvoorbeeldbegrotingen als uitgangspunt voor een sociaal minimum

De methode van Nibud, waarbij nauwkeurig wordt vastgesteld welke goederen en voorzieningen minimaal nodig zijn, hoeveel ervan nodig is, hoe lang ze meegaan en hoeveel ze mogen kosten, maakt inzichtelijk wat een huishouden minimaal nodig heeft om rond te komen en mee te doen. Hiermee biedt de methode een zo realistisch als mogelijke weergave van de leefsituatie van de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Aansluiten bij die realiteit acht de Commissie van het grootste belang. De Commissie neemt de Nibud-begrotingen daarom als uitgangspunt voor het vaststellen van een norm voor het sociaal minimum. Hiermee stelt de Commissie een norm vast die gebaseerd is op uitgaven en niet op een bepaald inkomensniveau, zoals tot op heden in Europees Nederland het uitgangspunt is (zie kader 3.1). Dat doet de Commissie bewust, omdat een bepaald inkomensniveau geen garantie biedt voor een inkomen dat voldoende is om rond te komen en mee te doen. Zij sluit zich daarmee aan bij het advies van de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) die voor Europees Nederland ook deze aanpak bepleit. Dit rapport laat verderop in dit en het volgende hoofdstuk zien dat de huidige inkomens van huishoudens op het niveau van het wettelijk minimumloon, de maximale onderstand of de volledige³⁰ Algemene ouderdomsverzekering (AOV) tekortschieten. De Commissie is van mening dat een sociaal minimum wél de garantie moet bieden om rond te komen en mee te doen.

Kader 3.1 Uitgaven als uitgangspunt voor een sociaal minimum in Europees Nederland

In Europees Nederland zijn de normbedragen voor het sociaal minimum sinds de jaren zeventig gebaseerd op een inkomensnorm, namelijk het wettelijk minimumloon. Halfjaarlijks worden de normbedragen – in Europees Nederland de hoogte van de bijstandsuitkering – vastgesteld op basis van de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon. Hiervoor wordt een vaste verhouding gehanteerd: de bijstand voor een alleenstaande is gelijk aan 70 procent van het netto referentieminimumloon³¹, en voor een paar 100 procent. De gedachte hierachter is dat de stap van uitkering naar werk door de jaren heen in dezelfde mate lonend blijft. Vanuit het perspectief van inkomensbescherming constateert de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) echter dat deze vaste verhouding minder vanzelfsprekend is. Een bepaald inkomensniveau biedt immers geen garantie voor een inkomen dat voldoende is om van rond te komen. Ze stelt daarom voor een norm vast te stellen die gebaseerd is op de minimaal noodzakelijke uitgaven. Daarbij stelt ze dat de Nibud-begroting als maatstaf het beste tegemoetkomt aan de wens om de minimaal noodzakelijk uitgaven in kaart te brengen. Andere benaderingen, zoals de lage-inkomensgrens van CBS of de Europese armoedegrens, stellen het inkomensniveau te veel centraal en laten beperkt ruimte voor nieuwe inzichten over wat minimaal noodzakelijk is.³²

31 Netto referentieminimumloon is een rekenregel die in Europees Nederland wordt gebruikt om de hoogte van uitkeringsbedragen vast te stellen. Het netto referentieminimumloon is het nettobedrag dat overblijft als het belastingregime van een niet-werkende wordt toegepast op het bruto wettelijk minimumloon. Het Caribisch deel van Nederland kent geen onderscheid tussen netto- en brutominimumloon; de belastingvrije som is op dit moment even hoog als het hoogste wettelijk minimumloon (dat van Sint Eustatius).

32 Commissie Sociaal Minimum (2023). Een zeker bestaan.

3.4 Minimumvoorbeeldbegrotingen vertalen naar een sociaal minimum

De Commissie neemt het effect van incidentele koopkrachtmaatregelen niet mee in de uitgaven

De Commissie neemt de Nibud-begrotingen als uitgangspunt voor het vaststellen van een norm voor het sociaal minimum. Zoals vermeld in de vorige paragraaf, heeft Nibud bij het opstellen van deze begrotingen het prijsdrukkende effect van drie koopkrachtmaatregelen³³ meegenomen om zo dicht mogelijk te blijven bij het bedrag dat huishoudens daadwerkelijk uitgeven. Deze maatregelen verlagen de lasten echter tijdelijk, omdat ze incidenteel van aard zijn. Of deze maatregelen wel of niet worden gehandhaafd voor 2024 en welke invulling eraan wordt gegeven is nog niet (volledig) duidelijk. Tabellen 3.4, 3.5 en 3.6 laten voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zien dat het niet verlengen van deze maatregelen voor een lastenverzwaring zorgt voor alle huishoudsamenstellingen van tussen de USD 48 en 94 per maand. Deze onzekerheid – die inherent is aan incidentele maatregelen – versterkt de onrust in de levens van mensen met een laag inkomen, terwijl juist deze groep gebaat is bij stabiliteit. De Commissie kiest er daarom voor om – bij het vaststellen van een toekomstbestendige norm voor het sociaal minimum – het effect van de in de tabellen opgenomen incidentele maatregelen niet mee te nemen. De uitgavennorm komt hierdoor hoger te liggen dan het bedrag in de Nibud-begrotingen.

33

Het gaat om 1) het terugbrengen van de vaste kosten voor netbeheer naar een nultarief; 2) het bij eindgebruikers dekken van 50% van het variabele tarief voor zover dit tarief boven USD 0,38 per kWh uitkomt; en 3) de verlaging van de accijns op benzine.

Tabel 3.4 Uitgavennormen Bonaire met én zonder effect van koopkrachtmaatregelen (in dollars per maand).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar				AOV	
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.	alleen	paar
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3	1	2
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0
Uitgaven										
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1	1.382	1.383	1.833	2.385	1.980	2.417	2.963	2.661	1.366	2.249
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a	1.382	1.383	2.721	3.569	1.980	3.293	4.139	3.752	1.366	2.249
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b	2.079	2.080	2.721	3.569	2.656	3.293	4.139	3.752	2.062	2.629
Effect vervallen koopkrachtmaatregelen	48	48	53	55	53	58	60	58	48	53
Totaal uitgaven Nibud-begroting zonder koopkrachtmaatregelen scenario 1	1.430	1.431	1.886	2.440	2.033	2.475	3.023	2.719	1.414	2.302
Totaal uitgaven Nibud-begroting zonder koopkrachtmaatregelen scenario 2a	1.430	1.431	2.774	3.624	2.033	3.351	4.199	3.810	1.414	2.302
Totaal uitgaven Nibud-begroting zonder koopkrachtmaatregelen scenario 2b	2.127	2.128	2.774	3.624	2.709	3.351	4.199	3.810	2.110	2.682

Tabel 3.5 Uitgavennormen Sint Eustatius met én zonder effect van koopkrachtmaatregelen (in dollars per maand).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar				AOV	
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.	alleen	paar
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3	1	2
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0
Uitgaven										
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1	1.500	1.506	2.007	2.516	2.250	2.709	3.378	2.888	1.483	2.381
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a	2.145	2.151	2.836	3.330	2.780	3.439	4.108	3.618	2.119	2.731
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b	2.345	2.351	3.036	3.530	2.980	3.639	4.308	3.818	2.319	2.931
Effect vervallen koopkrachtmaatregelen	62	62	72	76	72	79	82	79	62	72
Totaal uitgaven Nibud-begroting zonder koopkrachtmaatregelen scenario 1	1.562	1.568	2.079	2.592	2.322	2.788	3.460	2.967	1.545	2.453
Totaal uitgaven Nibud-begroting zonder koopkrachtmaatregelen scenario 2a	2.207	2.213	2.908	3.406	2.852	3.518	4.190	3.697	2.181	2.803
Totaal uitgaven Nibud-begroting zonder koopkrachtmaatregelen scenario 2b	2.407	2.413	3.108	3.606	3.052	3.718	4.390	3.897	2.381	3.003

Tabel 3.6 Uitgavennormen Saba met én zonder effect van koopkrachtmaatregelen (in dollars per maand).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar				AOV	
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.	alleen	paar
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3	1	2
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0
Uitgaven										
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1	1.724	1.746	2.294	2.959	2.483	3.065	3.714	3.321	1.729	2.436
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a	1.965	1.987	2.874	3.894	2.695	3.540	4.562	3.811	1.952	2.648
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b	2.165	2.187	3.374	4.694	2.895	4.040	5.362	4.311	2.152	2.848
Effect vervallen koopkrachtmaatregelen	83	83	88	89	88	92	94	92	83	88
Totaal uitgaven Nibud-begroting zonder koopkrachtmaatregelen scenario 1	1.807	1.829	2.382	3.048	2.571	3.157	3.808	3.413	1.812	2.524
Totaal uitgaven Nibud-begroting zonder koopkrachtmaatregelen scenario 2a	2.048	2.070	2.962	3.983	2.783	3.632	4.656	3.903	2.035	2.736
Totaal uitgaven Nibud-begroting zonder koopkrachtmaatregelen scenario 2b	2.248	2.270	3.462	4.783	2.983	4.132	5.456	4.403	2.235	2.936

Minimumvoorbeeldbegrotingen gaan uit van ideaaltypische huishoudens en omstandigheden

Nibud gaat uit van ideaaltypische huishoudens die rationeel handelen onder ideaaltypische omstandigheden. Met andere woorden, huishoudens geven hun geld alleen uit aan het noodzakelijke, sparen voor onregelmatig grote uitgaven, vragen alle inkomensondersteuning aan waar ze recht op hebben en hebben geen grote persoonlijk onvermijdbare uitgaven. De Commissie gaat ervan uit dat de praktijk er voor mensen anders uit ziet en dat tegenvallers zich onvermijdelijk voordoen. De Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) maakt onderscheid tussen drie soorten tegenvallers³⁴:

- 7. Eenmalige onvermijdelijke uitgaven en uitgaven die hoger of eerder uitvallen dan voorzien:** dit zijn incidentele uitgaven die niet elke maand terugkeren. Hieronder vallen uitgaven die niet zijn voorzien (tandartsbezoek door acute gebitsproblemen), uitgaven die wel zijn voorzien maar hoger uitvallen dan voorzien (voedingsmiddelen zijn duurder door importproblemen) en uitgaven die zich voordoen op een ander moment dan voorzien (airconditioning haalt technische levensduur niet).
- 8. Structurele onvermijdelijke uitgaven die niet zijn voorzien of hoger uitvallen dan voorzien:** dit zijn uitgaven die structureel hoger liggen dan gemiddeld. Een voorbeeld is structureel hogere zorguitgaven door een chronische aandoening, waar niet alle bijkomende zorgkosten van worden gedekt door de basiszorg. Of woonlasten die structureel hoger liggen dan gemiddeld doordat iemand geen sociale huurwoning kan vinden.
- 9. Plotselinge prijsstijgingen:** grote en kleine prijsschokken kunnen ervoor zorgen dat prijzen harder stijgen dan het minimumloon en de uitkeringen, waardoor er een gat kan ontstaan in de begroting van huishoudens.³⁵

De Commissie neemt bovenstaande uitgangspunten over.

34 Zie p. 76-79 van het eerste tussenrapport van de Commissie Sociaal Minimum (2023) voor een uitgebreidere toelichting.

35 Bij een grote schok ligt het in de rede dat de overheid aanvullend beleid maakt, zoals ook voor het Caribisch deel van Nederland is gedaan in reactie op de stijgende energieprijzen in 2022.

Een sociaal minimum baseren op meevallers is niet realistisch

Tegelijkertijd kan er voor een individueel huishouden ook sprake zijn van meevallers ten opzichte van het Nibud-model. Bij meevallers geeft een huishouden minder geld uit aan bepaalde uitgavenposten dan het bedrag dat Nibud ervoor heeft begroot, aangezien ook bij de minimaal noodzakelijke uitgaven sprake is van gemiddelde situatie. Een huishouden kan bijvoorbeeld in een geïsoleerde woning wonen die goed koel blijft, waardoor minder elektriciteit nodig is om te wonen te verkoelen en de elektriciteitsrekening dus structureel lager uitvalt. In de praktijk zal er voor elk individueel huishouden voor elk noodzakelijk product of noodzakelijke dienst sprake zijn van een bovengemiddelde of ondergemiddelde behoefte. Die bevinden zich echter in een beperkte bandbreedte en verwacht mag worden dat de plussen en de minnen tegen elkaar wegvallen. De Commissie gaat ervan uit dat het – gelet op de aannames van Nibud over ideaaltypische huishoudens en omstandigheden – niet realistisch is om in het sociaal minimum aannames over meevallers op te nemen.

Een sociaal minimum moet ook beperkte schokken kunnen opvangen

Met de stellingname dat tegenvallers zich in de praktijk voordoen en dat de minimumvoorbeeldbegrotingen hier geen rekening mee houden, constateert de Commissie dat – bij een sociaal minimum dat enkel gebaseerd is op de Nibud-begrotingen – mensen al bij een kleine tegenvaller snel in de problemen kunnen raken. Net als de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) is de Commissie van mening dat een toekomstbestendig sociaal minimum ook inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in staat moet stellen om beperkte schokken of tegenvallers zelf op te vangen, en wel om drie redenen³⁶:

- 1. Maatwerk moet beperkt blijven tot uitzonderlijke gevallen:** hoe dichter het sociaal minimum bij de ondergrens ligt van wat nodig is, hoe eerder mensen een beroep moeten doen op aanvullende vangnetten zoals de bijzondere onderstand en lokale regelingen. Aanvullende vangnetten dienen echter bij uitzondering te worden ingezet en maatwerk moet niet de standaard zijn. Het primaire

vangnet van de sociale zekerheid vanuit het Rijk, de onderstand, moet mensen daarom zo goed als mogelijk financieel in staat stellen om rond te komen en mee te doen. Dit draagt bij aan de overzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid.

- 2. Het nemen van ad-hoc maatregelen moet beperkt blijven tot uitzonderlijke gevallen:** de overheid kan bijspringen en huishoudens ondersteunen, maar voor de overzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid is het belangrijk dat dit beperkt blijft tot uitzonderlijke situaties. Want ook hier geldt: hoe dichterbij het sociaal minimum bij de ondergrens ligt van wat nodig is, hoe eerder mensen een beroep moeten doen op incidentele ondersteuning van de overheid., omdat zij dan niet in staat zijn om reguliere schokken op te vangen.

- 3. Grote groepen mensen moeten niet op de rand van de financiële afgrond leven:** Eén misrekening of het doen van een uitgave die achteraf niet past in de huishoudbegroting moet niet direct leiden tot geldproblemen. Hoe dichterbij het sociaal minimum bij de ondergrens ligt van wat nodig is, hoe eerder mensen zich genoodzaakt zien een beroep te doen op een van de vangnetten van sociale zekerheid. Maar niet iedereen komt hiervoor in aanmerking of maakt hier – om uiteenlopende redenen – gebruik van. Mensen raken sneller in geldproblemen bij een tegenvaller of het maken van een irrationele keuze. De gevolgen van geldproblemen zijn groot voor persoon en maatschappij en vaak niet snel opgelost. De Commissie is dan ook van mening dat mensen niet op het randje van de financiële afgrond zouden moeten balanceren, de kans is dan immers groot dat je erin valt, met alle nadelige gevolgen van dien.

Opslag is nodig voor een toekomstbestendig sociaal minimum

Gelet op het bovenstaande is de Commissie van mening dat een sociaal minimum gebaseerd op enkel de norm voor de minimaal noodzakelijke uitgaven niet toekomstbestendig is. Een toekomstbestendig sociaal minimum moet huishoudens ook in staat stellen om beperkte schokken of tegenvallers zelf op te vangen. De Commissie onderschrijft dan ook de conclusie van de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) dat er een opslag nodig is in de vorm van een

'flexbudget'.³⁷ Deze opslag wordt toegevoegd aan de minimaal noodzakelijke uitgaven, waardoor de minimaal noodzakelijke uitgaven toenemen. Objectief vaststellen hoe hoog deze opslag moet zijn is buitengewoon complex, zo niet onmogelijk, want schokken en tegenvallers laten zich uiterst moeilijk vangen in een maandelijks bedrag op een begroting van een huishouden. De Commissie vindt dan ook dat het vaststellen van de hoogte van de opslag uiteindelijk een politieke keuze is. In lijn met de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) acht de Commissie een opslag van drie procent te laag.³⁸ Tegenvallers doen zich immers op veel verschillende manieren voor. Een te lage opslag leidt ertoe dat mensen niet voldoende in staat worden gesteld om beperkte schokken en tegenvallers op te vangen. Die situatie acht de Commissie onwenselijk. De Commissie kijkt voor wat betreft de hoogte van het opslagpercentage met belangstelling uit naar de opvolging van het advies van de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland). Zij beveelt aan dat voor het Caribisch deel van Nederland hetzelfde opslagpercentage wordt gekozen bij het vaststellen van een norm voor het sociaal minimum. Ten behoeve van de leesbaarheid, rekent de Commissie in het vervolg met het middelste niveau van een opslag, namelijk zes procent.

Meerdere normen voor de hoogte van het sociaal minimum

Het toevoegen van een opslag van zes procent aan de minimaal noodzakelijke uitgaven leidt tot een hogere norm voor de uitgaven. Tabellen 3.7, 3.8 en 3.9 laten voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba de normen voor de hoogte van het sociaal minimum zien voor tien huishoudsamenstellingen. De Commissie kiest er bewust voor om per huishoudsamenstelling niet één norm voor een sociaal minimum te presenteren, maar drie. De reden is dat de woonlasten te sterk van elkaar verschillen om uit te gaan van één scenario. Woonlasten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba kunnen respectievelijk tot wel USD 1.183, 1.013 en 1.736 per maand van elkaar verschillen, afhankelijk van de huishoudsamenstelling. Met de wetenschap dat er op ieder openbaar lichaam een tekort is aan sociale huurwoningen en dat verhuurderssubsidie in

37 Een opslag is niet de oplossing voor alle problemen, zoals voor het tekort aan doenvermogen. Zie p. 104 van het eerste tussenrapport van de Commissie Sociaal Minimum voor een toelichting waarom.

38 Hoe hoog de opslag moet zijn is volgens de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) een politieke keuze. Daarom rekent ze in haar rapport met scenario's van 3, 6 en 9 procent. Ten behoeve van de leesbaarheid rekent de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) op een aantal plekken uitsluitend met een opslag van 6 procent.

de particuliere sector ontbreekt (Sint Eustatius en Saba) of beperkt beschikbaar is (Bonaire), zijn hoge woonlasten bovendien de realiteit voor veel mensen met een laag inkomen. De Commissie kiest daarom voor het presenteren van meerdere normen voor de hoogte van het sociaal minimum. Hiermee beoogt de Commissie recht te doen aan de uiteenlopende realiteiten van inwoners in het Caribisch deel van Nederland.

Tabel 3.7 Uitgavennormen Bonaire voor een toekomstbestendig sociaal minimum (in dollars per maand).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar				AOV	
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.	alleen	paar
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3	1	2
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0
Uitgaven										
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1*	1.430	1.431	1.886	2.440	2.033	2.475	3.023	2.719	1.414	2.302
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a*	1.430	1.431	2.774	3.624	2.033	3.351	4.199	3.810	1.414	2.302
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b*	2.127	2.128	2.774	3.624	2.709	3.351	4.199	3.810	2.110	2.682
opslag 6% scenario 1	86	86	113	146	122	149	181	163	85	138
opslag 6% scenario 2a	86	86	166	217	122	201	252	229	85	138
opslag 6% scenario 2b	128	128	166	217	163	201	252	229	127	161
Norm sociaal minimum scenario 1	1.516	1.517	1.999	2.586	2.155	2.624	3.204	2.882	1.499	2.440
Norm sociaal minimum scenario 2a	1.516	1.517	2.940	3.841	2.155	3.552	4.451	4.039	1.499	2.440
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.255	2.256	2.940	3.841	2.872	3.552	4.451	4.039	2.237	2.843

Tabel 3.8 Uitgavennormen Sint Eustatius voor een toekomstbestendig sociaal minimum (in dollars per maand).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar				AOV	
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.	AS alleen	Paar paar
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3	1	2
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0
Uitgaven										
Totaal uitgaven Nibud- begroting scenario 1*	1.562	1.568	2.079	2.592	2.322	2.788	3.460	2.967	1.545	2.453
Totaal uitgaven Nibud- begroting scenario 2a*	2.207	2.213	2.908	3.406	2.852	3.518	4.190	3.697	2.181	2.803
Totaal uitgaven Nibud- begroting scenario 2b*	2.407	2.413	3.108	3.606	3.052	3.718	4.390	3.897	2.381	3.003
opslag 6% scenario 1	94	94	125	156	139	167	208	178	93	147
opslag 6% scenario 2a	132	133	174	204	171	211	251	222	131	168
opslag 6% scenario 2b	144	145	186	216	183	223	263	234	143	180
Norm sociaal minimum scenario 1	1.656	1.662	2.204	2.748	2.461	2.955	3.668	3.145	1.638	2.600
Norm sociaal minimum scenario 2a	2.339	2.346	3.082	3.610	3.023	3.729	4.441	3.919	2.312	2.971
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.551	2.558	3.294	3.822	3.235	3.941	4.653	4.131	2.524	3.183

Tabel 3.9 Uitgavennormen Saba voor een toekomstbestendig sociaal minimum (in dollars per maand).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar				AOV	
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.	AS alleen	Paar paar
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3	1	2
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0
Uitgaven										
Totaal uitgaven Nibud- begroting scenario 1*	1.807	1.829	2.382	3.048	2.571	3.157	3.808	3.413	1.812	2.524
Totaal uitgaven Nibud- begroting scenario 2a*	2.048	2.070	2.962	3.983	2.783	3.632	4.656	3.903	2.035	2.736
Totaal uitgaven Nibud- begroting scenario 2b*	2.248	2.270	3.462	4.783	2.983	4.132	5.456	4.403	2.235	2.936
opslag 6% scenario 1	108	110	143	183	154	189	228	205	109	151
opslag 6% scenario 2a	123	124	178	239	167	218	279	234	122	164
opslag 6% scenario 2b	135	136	208	287	179	248	327	264	134	176
Norm sociaal minimum scenario 1	1.915	1.939	2.525	3.231	2.725	3.346	4.036	3.618	1.921	2.675
Norm sociaal minimum scenario 2a	2.171	2.194	3.140	4.222	2.950	3.850	4.935	4.137	2.157	2.900
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.383	2.406	3.670	5.070	3.162	4.380	5.783	4.667	2.369	3.112

3.5 Inkomen dat genoeg is om rond te komen en mee te doen

De in de vorige paragraaf gepresenteerde normen voor het sociaal minimum laten zien wat huishoudens in het Caribisch deel van Nederland nodig hebben om rond te komen en mee te doen. De vraag die de Commissie in deze paragraaf beantwoordt, is in hoeverre het inkomen op het sociaal minimum ook daadwerkelijk voldoende is om rond te komen en mee te doen. Hiervoor toetst de Commissie de hoogte van het inkomen aan de uitgavennormen voor het sociaal minimum. De toetsing resulteert in een saldo dat per huishoudsamenstelling per scenario aangeeft in welke mate het inkomen toereikend is om rond te komen en mee te doen.

Hoogte van het inkomen per 1 oktober 2023

Tabellen 3.10, 3.11 en 3.12 laten voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba het totaal aan inkomsten op het niveau van het sociaal minimum zien dat tien huishoudsamenstellingen ontvangen. Voor het vaststellen hiervan kijkt de Commissie allereerst naar het inkomen uit landelijke regelingen. Voor het Caribisch deel van Nederland gaat het hierbij om de onderstandsuitkering.³⁹ de kinderbijslag en, in geval van mensen in de pensioengerechtigde leeftijd, de AOV-uitkering.⁴⁰⁻⁴¹ Daarbij hanteert de Commissie het prijspeil dat zo dicht mogelijk ligt bij die van de uitgaven in de Nibud-begrotingen. In eerste instantie is dat 1 juli 2023, maar gelet op de aangekondigde verhoging van de onderstand per 1 oktober 2023⁴² én de overweging dat de Commissie een zo actueel mogelijk beeld van het inkomen wil presenteren bij de presentatie van dit rapport, is gekozen voor de inkomensniveaus per 1 oktober 2023. De recent aangekondigde verhoging van de kinderbijslag van 90 dollar per kind per maand per 1 januari 2024, en andere voorziene

39 Het Caribisch deel van Nederland kent toeslagen in de onderstand. Afhankelijk van de huishoudsamenstelling is de toeslag gezamenlijke huishouding en/of kindtoeslagen voor het eerste en tweede kind meegerekend. Voor alle huishoudsamenstellingen is de toeslag zelfstandig wonen meegerekend.

40 De AOV-toeslag is meegerekend op alle drie de eilanden. Op Saba en Sint Eustatius is ook de duurtetoeslag meegerekend.

41 Het Caribisch deel van Nederland kent geen zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget. Deze inkomstenbronnen neemt de Commissie dus niet mee in de toetsing, in tegenstelling tot de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland).

42 Rijksdienst Caribisch Nederland (Nieuwsbericht 15-09-2023). Stijging onderstand voor alleenstaanden en AWW vanaf 1 oktober 2023.

inkomensmaatregelen per 1 januari⁴³, worden om diezelfde laatste reden **niet** meegenomen. Te meer omdat hier sprake is van een beleidsvoornemen in een begroting waarover nog gesproken moet worden in en met de Eerste en Tweede Kamer. Hierdoor staan deze aangekondigde maatregelen nog niet definitief vast.

De Commissie neemt het effect van de energietoeslag niet mee in de toetsing

Zoals vermeld heeft Nibud het prijsdrukkende effect van een drietal incidentele koopkrachtmaatregelen meegenomen bij het vaststellen van de uitgavennormen. Dit om zo dicht mogelijk te blijven bij het bedrag dat huishoudens daadwerkelijk uitgeven. Vervolgens heeft de Commissie het effect van deze maatregelen in mindering gebracht bij het vaststellen van normen voor het sociaal minimum (zie paragraaf 3.4). Bij het in kaart brengen van de hoogte van het inkomen hanteert de Commissie dezelfde werkwijze. De energietoeslag van USD 1.300 per jaar is om die reden toegevoegd aan de tabel met inkomstenbronnen.⁴⁴ Ook is inzichtelijk gemaakt wat het effect is van het vervallen van deze maatregel, de maatregel is immers incidenteel van aard.⁴⁵ Voor de toetsing hanteert de Commissie de situatie zonder energietoeslag. De inkomensnorm komt hierdoor lager te liggen: voor huishoudens scheelt dit tussen de USD 102 en 108 per maand.

Waarde van lokale regelingen niet uitgedrukt in een geldbedrag

Mensen met een laag inkomen kunnen naast inkomen uit landelijke regelingen ook inkomen ontvangen uit lokale regelingen. De openbare lichamen bieden ieder op hun eigen manier ondersteuning aan deze groep aan. Zo kunnen op Bonaire leerlingen van de basisschool en mbo-studenten een vergoeding ontvangen voor schoolartikelen en boekengeld. Ook is een incidentele vergoeding mogelijk voor bijvoorbeeld voedsel, kleding en water. De Commissie onderschrijft het belang van dit lokale armoedebeleid, zeker tegen het licht

43 Rijksoverheid (Nieuwsbericht 19-09-2023). Meer koopkracht in Caribisch Nederland.

44 De energietoeslag is een inkomensafhankelijke maatregel. Per openbaar lichaam verschilt tot welk inkomen een huishouden er recht op heeft. Op Bonaire is het maximum USD 3.817 aan inkomen. Huishoudens moeten de toeslag zelf aanvragen. De toeslag wordt overgemaakt naar het energiebedrijf die vervolgens pas kosten in rekening brengt als het tegoed op is. De toeslag is daarmee een vorm van gebonden inkomen en wordt ook zo benaderd in dit rapport.

45 Recent is duidelijk geworden dat de energietoeslag wordt "gehandhaafd", maar nog niet duidelijk is in welke vorm en voor hoe lang.

van ontoereikende minimuminkomens. Idealiter drukt de Commissie de waarde van deze lokale regelingen uit in één apart geldbedrag voor ieder eiland. Dit bleek echter geen haalbare opgave, omdat de lokale regelingen kleinschalig zijn ingericht, te veel verschillen in vorm (geld of natura), omvang en voorwaarden én omdat er geen minima-effectrapportages⁴⁶ voorhanden zijn. De waarde van lokale regelingen wordt daarom niet meegenomen in het vaststellen van het inkomen. De Commissie beveelt aan om te verkennen of minima-effectrapportages ook voor het Caribisch deel van Nederland kunnen helpen om de waarde van lokale regelingen in geld uit te drukken. De Commissie schaarst zich hierbij ook achter de opvatting van de Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) dat uniforme regelingen vanuit het Rijk een toereikend inkomen en dus een solide basis zouden moeten garanderen.

Tabel 3.10 Inkomen uit landelijke regelingen Bonaire per 1 oktober 2023 (in dollars per maand).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar				AOV	
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.	alleen	paar
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3	1	2
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0
Inkomsten uit landelijke regelingen										
Minimale uitkeringen incl. toeslagen	1.031	1.031	1.120	1.165	1.236	1.236	1.236	1.236	1.236	2.472
Kinderbijslag	0	0	131	262	0	131	262	0	0	0
Energietoeslag	102	102	108	108	108	108	108	108	102	108
Totaal inkomsten uit landelijke regelingen	1.133	1.133	1.359	1.535	1.344	1.475	1.606	1.344	1.338	2.580
Effect vervallen energietoeslag	-102	-102	-108	-108	-108	-108	-108	-108	-102	-108
Totaal inkomsten uit landelijke regelingen voor toetsing toereikendheid	1.031	1.031	1.251	1.427	1.236	1.367	1.498	1.236	1.236	2.472

46

Minima-effectrapportages worden door Nibud opgesteld en bevatten gedetailleerde beschrijvingen van alle lokale regelingen die een bepaalde gemeente in Europees Nederland heeft. De Commissie Sociaal Minimum (Europees Nederland) heeft deze rapportages gebruikt om de waarde van lokale regelingen vast te stellen.

Tabel 3.11 Inkomen uit landelijke regelingen Sint Eustatius per 1 oktober 2023 (in dollars per maand).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar				AOV	
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.	alleen	paar
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3	1	2
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0
Inkomsten uit landelijke regelingen										
Minimale uitkeringen incl. toeslagen	1.102	1.102	1.206	1.261	1.446	1.446	1.446	1.446	1.446	2.892
Kinderbijslag	0	0	128	256	0	128	256	0	0	0
Energietoeslag	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108
Totaal inkomsten uit landelijke regelingen	1.210	1.210	1.442	1.625	1.554	1.682	1.810	1.554	1.554	3.000
Effect vervallen energietoeslag	-108	-108	-108	-108	-108	-108	-108	-108	-108	-108
Totaal inkomsten uit landelijke regelingen voor toetsing toereikendheid	1.102	1.102	1.334	1.517	1.446	1.574	1.702	1.446	1.446	2.892

Tabel 3.12 Inkomen uit landelijke regelingen Saba per 1 oktober 2023 (in dollars per maand).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar				AOV	
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.	alleen	paar
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3	1	2
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0
Inkomsten uit landelijke regelingen										
Minimale uitkeringen incl. toeslagen	1.172	1.172	1.276	1.330	1.434	1.434	1.434	1.434	1.434	2.868
Kinderbijslag	0	0	129	258	0	129	258	0	0	0
Energietoeslag	102	102	108	108	108	108	108	108	102	108
Totaal inkomsten uit landelijke regelingen	1.274	1.274	1.513	1.696	1.542	1.671	1.800	1.542	1.536	2.976
Effect vervallen energietoeslag	-102	-102	-108	-108	-108	-108	-108	-108	-102	-108
Totaal inkomsten uit landelijke regelingen voor toetsing toereikendheid	1.172	1.172	1.405	1.588	1.434	1.563	1.692	1.434	1.434	2.868

Saldo van inkomsten en uitgaven

Nu de uitgavennormen en de hoogte van het inkomen op het niveau van het sociaal minimum zijn vastgesteld, is het mogelijk om te toetsen in hoeverre het inkomen toereikend is voor de uitgaven. Hiervoor zijn de inkomsten uit landelijke regelingen (tabellen 3.10 t/m 3.12) afgezet tegen de uitgavennormen voor het sociaal minimum (tabellen 3.7 t/m 3.9). Hieruit volgt een saldo, dat per huishoudsamenstelling aangeeft in hoeverre zij genoeg inkomen heeft om rond te komen en mee te doen. Iedere huishoudsamenstelling kent drie scenario's voor saldi om recht te doen aan de uiteenlopende woonlasten van huishoudens. Het effect van de incidentele koopkrachtmaatregelen is niet meegenomen in de bedragen van inkomsten en uitgaven.

Tabel 3.13 Saldo van inkomsten en uitgaven Bonaire (in dollars per maand).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar				AOV	
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.	alleen	paar
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3	1	2
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0
Saldo van inkomsten en uitgaven										
Inkomsten*										
Minimale uitkeringen incl. toeslagen	1.031	1.031	1.120	1.165	1.236	1.236	1.236	1.236	1.236	2.472
Kinderbijslag	0	0	131	262	0	131	262	0	0	0
Totaal inkomsten	1.031	1.031	1.251	1.427	1.236	1.367	1.498	1.236	1.236	2.472
Uitgaven										
Totaal uitgaven Nibud- begroting scenario 1**	1.430	1.431	1.886	2.440	2.033	2.475	3.023	2.719	1.414	2.302
Totaal uitgaven Nibud- begroting scenario 2a**	1.430	1.431	2.774	3.624	2.033	3.351	4.199	3.810	1.414	2.302
Totaal uitgaven Nibud- begroting scenario 2b**	2.127	2.128	2.774	3.624	2.709	3.351	4.199	3.810	2.110	2.682
Opslag 6% scenario 1	86	86	113	146	122	149	181	163	85	138
Opslag 6% scenario 2a	86	86	166	217	122	201	252	229	85	138
Opslag 6% scenario 2b	128	128	166	217	163	201	252	229	127	161
Norm sociaal minimum scenario 1	1.516	1.517	1.999	2.586	2.155	2.624	3.204	2.882	1.499	2.440
Norm sociaal minimum scenario 2a	1.516	1.517	2.940	3.841	2.155	3.552	4.451	4.039	1.499	2.440
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.255	2.256	2.940	3.841	2.872	3.552	4.451	4.039	2.237	2.843
Saldo per maand scenario 1	-485	-486	-748	-1.159	-919	-1.257	-1.706	-1.646	-263	32
Saldo per maand scenario 2a	-485	-486	-1.689	-2.414	-919	-2.185	-2.953	-2.803	-263	32
Saldo per maand scenario 2b	-1.224	-1.225	-1.689	-2.414	-1.636	-2.185	-2.953	-2.803	-1.001	-371
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen scenario 1	-47%	-47%	-60%	-81%	-74%	-92%	-114%	-133%	-21%	1%
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen scenario 2a	-47%	-47%	-135%	-169%	-74%	-160%	-197%	-227%	-21%	1%
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen scenario 2b	-119%	-119%	-135%	-169%	-132%	-160%	-197%	-227%	-81%	-15%

* Zonder energietoeslag

** Zonder koopkrachtmaatregelen

Tabel 3.14 Saldo van inkomsten en uitgaven Sint Eustatius (in dollars per maand).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar				AOV	
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.	alleen	Paar
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3	1	2
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0
Saldo van inkomsten en uitgaven										
Inkomsten*										
Minimale uitkeringen incl. toeslagen	1.102	1.102	1.206	1.261	1.446	1.446	1.446	1.446	1.446	2.892
Kinderbijslag	0	0	128	256	0	128	256	0	0	0
Totaal inkomsten	1.102	1.102	1.334	1.517	1.446	1.574	1.702	1.446	1.446	2.892
Uitgaven										
Totaal uitgaven Nibud- begroting scenario 1**	1.562	1.568	2.079	2.592	2.322	2.788	3.460	2.967	1.545	2.453
Totaal uitgaven Nibud- begroting scenario 2a**	2.207	2.213	2.908	3.406	2.852	3.518	4.190	3.697	2.181	2.803
Totaal uitgaven Nibud- begroting scenario 2b**	2.407	2.413	3.108	3.606	3.052	3.718	4.390	3.897	2.381	3.003
Opslag 6% scenario 1	94	94	125	156	139	167	208	178	93	147
Opslag 6% scenario 2a	132	133	174	204	171	211	251	222	131	168
Opslag 6% scenario 2b	144	145	186	216	183	223	263	234	143	180
Norm sociaal minimum scenario 1	1.656	1.662	2.204	2.748	2.461	2.955	3.668	3.145	1.638	2.600
Norm sociaal minimum scenario 2a	2.339	2.346	3.082	3.610	3.023	3.729	4.441	3.919	2.312	2.971
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.551	2.558	3.294	3.822	3.235	3.941	4.653	4.131	2.524	3.183
Saldo per maand scenario 1	-554	-560	-870	-1.231	-1.015	-1.381	-1.966	-1.699	-192	292
Saldo per maand scenario 2a	-1.237	-1.244	-1.748	-2.093	-1.577	-2.155	-2.739	-2.473	-866	-79
Saldo per maand scenario 2b	-1.449	-1.456	-1.960	-2.305	-1.789	-2.367	-2.951	-2.685	-1.078	-291
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen scenario 1	-50%	-51%	-65%	-81%	-70%	-88%	-115%	-117%	-13%	10%
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen scenario 2a	-112%	-113%	-131%	-138%	-109%	-137%	-161%	-171%	-60%	-3%
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen scenario 2b	-132%	-132%	-147%	-152%	-124%	-150%	-173%	-186%	-75%	-10%

* Zonder energietoeslag

** Zonder koopkrachtmaatregelen

Tabel 3.15 Saldo van inkomsten en uitgaven Saba (in dollars per maand).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar				AOV	
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.	alleen	paar
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3	1	2
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0
Saldo van inkomsten en uitgaven										
Inkomsten*										
Minimale uitkeringen incl. toeslagen	1.172	1.172	1.276	1.330	1.434	1.434	1.434	1.434	1.434	2.868
Kinderbijslag	0	0	129	258	0	129	258	0	0	0
Totaal inkomsten	1.172	1.172	1.405	1.588	1.434	1.563	1.692	1.434	1.434	2.868
Uitgaven										
Totaal uitgaven Nibud- begroting scenario 1**	1.807	1.829	2.382	3.048	2.571	3.157	3.808	3.413	1.812	2.524
Totaal uitgaven Nibud- begroting scenario 2a**	2.048	2.070	2.962	3.983	2.783	3.632	4.656	3.903	2.035	2.736
Totaal uitgaven Nibud- begroting scenario 2b**	2.248	2.270	3.462	4.783	2.983	4.132	5.456	4.403	2.235	2.936
Opslag 6% scenario 1	108	110	143	183	154	189	228	205	109	151
Opslag 6% scenario 2a	123	124	178	239	167	218	279	234	122	164
Opslag 6% scenario 2b	135	136	208	287	179	248	327	264	134	176
Norm sociaal minimum scenario 1	1.915	1.939	2.525	3.231	2.725	3.346	4.036	3.618	1.921	2.675
Norm sociaal minimum scenario 2a	2.171	2.194	3.140	4.222	2.950	3.850	4.935	4.137	2.157	2.900
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.383	2.406	3.670	5.070	3.162	4.380	5.783	4.667	2.369	3.112
Saldo per maand scenario 1	-743	-767	-1.120	-1.643	-1.291	-1.783	-2.344	-2.184	-487	193
Saldo per maand scenario 2a	-999	-1.022	-1.735	-2.634	-1.516	-2.287	-3.243	-2.703	-723	-32
Saldo per maand scenario 2b	-1.211	-1.234	-2.265	-3.482	-1.728	-2.817	-4.091	-3.233	-935	-244
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen scenario 1	-63%	-65%	-80%	-103%	-90%	-114%	-139%	-152%	-34%	7%
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen scenario 2a	-85%	-87%	-123%	-166%	-106%	-146%	-192%	-189%	-50%	-1%
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen scenario 2b	-103%	-105%	-161%	-219%	-121%	-180%	-242%	-225%	-65%	-9%

* Zonder energietoeslag

** Zonder koopkrachtmaatregelen

Negen van de tien huishoudsamenstellingen kunnen niet rondkomen en meedoen

Tabellen 3.13, 3.14 en 3.15 laten zien voor alle drie de openbare lichamen zien dat de saldi van nagenoeg alle huishoudsamenstellingen in ieder scenario negatief zijn. Een negatief saldo betekent dat een huishouden niet genoeg inkomen heeft om rond te komen en mee te doen. Oftewel, het besteedbaar inkomen⁴⁷ is niet toereikend. Het negatieve saldo staat tegelijkertijd ook voor het geldbedrag dat aanvullend nodig is om wél rond te komen en mee te doen. Het negatieve saldo drukt daarmee uit wat de opgave is om het besteedbaar inkomen van inwoners van het Caribisch deel van Nederland op het niveau van het sociaal minimum te krijgen. Naast het saldo in dollars tonen de tabellen ook het saldo als percentage van het inkomen. Saldi uitgedrukt in dollars zijn namelijk niet een-op-een vergelijkbaar tussen huishoudsamenstellingen, omdat de hoogte van het inkomen per huishoudsamenstelling verschilt. Door het saldo uit te drukken als percentage van het inkomen zijn saldi beter onderling vergelijkbaar.

Huishoudens met kinderen hebben relatief grote tekorten

Het negatieve saldo - ofwel het tekort - varieert per huishoudsamenstelling. Het tekort neemt toe met ieder extra lid van het huishouden: de uitgaven stijgen meer dan de inkomsten toenemen. Met name huishoudens met kinderen zien grote tekorten, ondanks de aanvulling van het inkomen door de kinderbijslag. Zo heeft een alleenstaande moeder met twee kinderen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba een tekort van respectievelijk USD 1.159, 1.231 en 1.643 per maand in het scenario dat ze in een sociale huurwoning woont. Huurt ze in de particuliere sector, dan heeft ze een tekort van respectievelijk USD 2.414, 2.305 en 3.482 per maand. Voor een paar met twee kinderen lopen deze bedragen nog verder op. Bij huur in de particuliere sector is het tekort van deze huishoudsamenstelling aan de 'bovenkant' op Bonaire, Sint Eustatius en Saba respectievelijk USD 2.953, 2.951 en 4.091 per maand. Verder laten de tabellen zien dat paren met één of twee kinderen op alle drie de eilanden grotere tekorten hebben dan de alleenstaande moeder met één of twee kinderen.

47

Besteedbaar inkomen is het netto-inkomen dat huishoudens kunnen gebruiken voor hun consumptieve bestedingen.

Paren die AOV ontvangen zijn de enige huishoudsamenstelling met een positief saldo, maar de praktijk kan anders zijn

De enige huishoudsamenstelling met een positief saldo is het paar dat AOV ontvangt én in een sociale huurwoning woont. Het surplus voor deze groep is op Bonaire, Sint Eustatius en Saba respectievelijk USD 32, 292 en 193 per maand. Op Bonaire kent een paar dat AOV ontvangt en particulier huurt met verhuurderssubsidie ook een positief saldo: USD 32 per maand. Verder zijn de tekorten in de andere scenario's het kleinst ten opzichte van die van de andere huishoudsamenstellingen. Hier zijn twee verklaringen voor. Zo kan iemand die AOV aanvraagt in aanmerking komen voor een aanvulling vanuit de onderstand als zij/hij bijvoorbeeld buiten het Caribisch deel van Nederland gewoond of gewerkt heeft (en in die periode niet verzekerd was voor de AOV). De AOV-uitkering inclusief de aanvulling is gemaximeerd op het niveau van het wettelijk minimumloon, wat hoger ligt dan de onderstand. Daarnaast ontvangen paren in de AOV twee keer een volledige AOV-uitkering (één per persoon), wat in de berekeningen voor dit rapport resulteert in een (maximum) inkomen van twee keer minimumloon. De Commissie wil echter benadrukken dat de praktijk voor deze huishoudsamenstelling er vaak anders uitziet. Ouderen hebben vaak een onvolledige pensioenopbouw, omdat ze in andere delen van Caribisch Nederland of landen van het Koninkrijk hebben gewoond en gewerkt. Hierdoor is er vaak sprake van onvolledige AOV, maar voor het ontvangen van de aanvulling vanuit de onderstand moeten ouderen zelf in actie moeten komen en daar gaat het vaak mis. De Nationale Ombudsman signaleert dat ouderen niet altijd weten waar zij recht op hebben en geen beroep doen op bestaande regelingen.⁴⁸ De Commissie vraagt daarom aandacht voor de onderbenutting van voorzieningen voor ouderen.

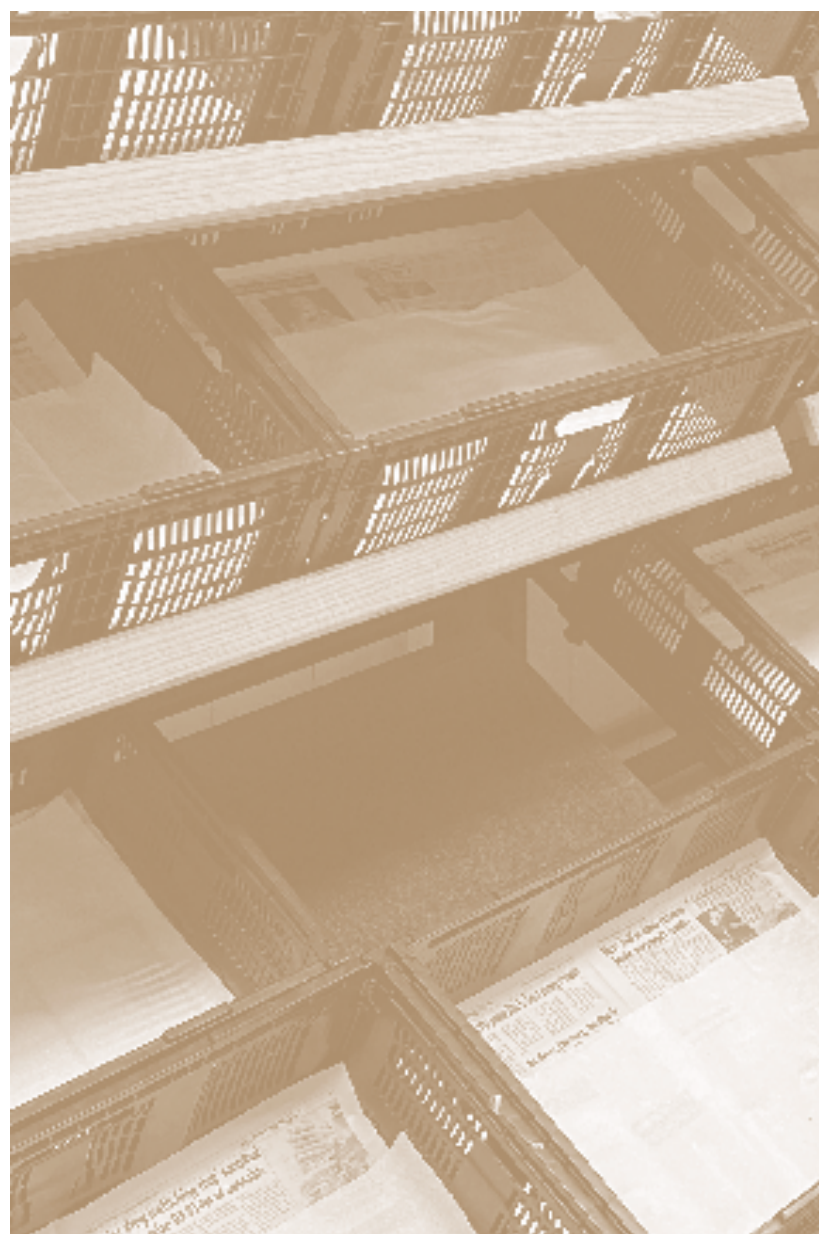
3.6 Conclusie

Dit hoofdstuk zet uiteen waarom de minimumvoorbeeldbegrotingen van Nibud geschikt zijn als methode voor het inzichtelijk maken van de minimaal noodzakelijke uitgaven. Vervolgens presenteert het de Nibud-begrotingen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Elke begroting laat drie scenario's zien van uitgaven, omdat de woonlasten voor huishoudens behoorlijk uiteen kunnen lopen, afhankelijk van de omstandigheid of een huishouden sociaal of particulier huurt. De begrotingen laten zien dat huur in de particuliere sector, vervoer, voeding en nutsvoorzieningen de belangrijkste uitgavenposten zijn. Ook sociale participatie is een belangrijke uitgavenpost, waarbij de Commissie benadrukt dat de minimaal noodzakelijke uitgaven er niet alleen voor moeten zorgen dat burgers in staat zijn om rond te komen, maar ook om mee te doen in de samenleving. Vervolgens licht dit hoofdstuk toe dat de Nibud-begrotingen als uitgangspunt worden genomen voor het vaststellen van een norm voor het sociaal minimum. Voor het vaststellen van een norm neemt de Commissie het effect van een aantal koopkrachtmaatregelen niet mee in de uitgaven, omdat ze maar tijdelijk voor lastenverlichting zorgen. Daarnaast stelt de Commissie dat een toekomstbestendig sociaal minimum mensen ook in staat moet stellen om beperkte schokken en tegenvallers op te vangen. De Commissie stelt daarom een opslag voor die qua hoogte overeenkomt met de opslag waar uiteindelijk voor gekozen wordt in Europees Nederland. Dit hoofdstuk rekent met een opslag van zes procent en presenteert vervolgens meerdere normen voor de hoogte van het sociaal minimum. De Commissie kiest er bewust voor om drie normen te presenteren, omdat de woonlasten te sterk van elkaar verschillen om uit te gaan van één scenario. Hiermee beoogt de Commissie recht te doen aan de uiteenlopende realiteiten van inwoners in het Caribisch deel van Nederland. Dit hoofdstuk sluit af met het toetsen van de hoogte van het inkomen van mensen op het niveau van het sociaal minimum aan de uitgavennormen voor het sociaal minimum. Voor het vaststellen van het inkomen kijkt de Commissie naar het inkomen uit landelijke regelingen, waarbij ze het effect van de energietoeslag niet meerekent omdat die een incidenteel karakter heeft. De waarde van lokale regelingen drukt de Commissie niet uit in een geldbedrag, omdat de lokale regelingen kleinschalig zijn ingericht, te veel verschillen in vorm (geld of natura), omvang en voorwaarden én omdat er geen minima-effectrapportages voorhanden

zijn. De Commissie beveelt aan om te verkennen of minima-effectrapportages ook voor het Caribisch deel van Nederland kunnen helpen om de waarde van lokale regelingen in geld uit te drukken.

Uit de toetsing volgt dat negen van de tien huishoudsamenstellingen niet kunnen rondkomen en meedoen op het niveau van het sociaal minimum. Met name huishoudens met kinderen hebben grote tekorten, waarbij paren relatief grotere tekorten hebben dan een alleenstaande ouders. De enige huishoudsamenstelling met een positief saldo is het paar dat AOV ontvangt én in een sociale huurwoning woont. De Commissie wil echter benadrukken dat de praktijk voor deze huishoudsamenstelling er vaak anders uitziet. Ouderen weten niet altijd waar zij recht op hebben en doen vaak geen beroep op of maken geen gebruik van bestaande regelingen. De Commissie vraagt daarom aandacht voor de onderbenutting van voorzieningen onder ouderen.

Het bovenstaande samengenomen, brengt de Commissie tot de conclusie dat het besteedbaar inkomen van inwoners van het Caribisch deel van Nederland met een minimumuitkering fors omhoog moet. Daarnaast moeten de kosten van levensonderhoud omlaag. In het bijzonder de woonlasten van huishoudens die noodgedwongen particulier huren, maar geen verhuurderssubsidie kunnen krijgen (Saba en Sint Eustatius) of er niet voor in aanmerking kunnen komen (huishoudens met kinderen op Bonaire).





4 Systematiek van het sociaal minimum in Caribisch Nederland

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst gerecapituleerd hoe de systematiek van het sociaal minimum er in Caribisch Nederland uit kan zien. Dat gebeurt aan de kant van de noodzakelijke uitgaven van huishoudens. Aan de hand van de data over de uitgaven wordt een toetsing van de toereikendheid van het wettelijk minimumloon gedaan, ten opzichte van het door de Commissie geadviseerde sociaal minimum. Daarna worden de inzichten van de Commissie uit het verrichte onderzoek op een rij gezet. Deze hebben betrekking tot de verdere vormgeving van de systematiek en de toekomstige ontwikkelingen die daarmee worden beoogd. Tot slot wordt een voorstel gedaan hoe de aanbevelingen van de Commissie concreet kunnen worden geïmplementeerd. Tevens wordt ingegaan op de economische effecten van het voorstel.

4.2 Sociaal minimum: Noodzakelijke uitgaven

In het voorgaande is door het Nibud aangetoond wat een tiental huishoudens als absoluut minimum nodig heeft. Dit minimum wordt gebruikt om rond te komen en mee te doen in de maatschappij. Zoals aangegeven vindt de Commissie dat dit als basis nog onvoldoende is om van een sociaal minimum te kunnen spreken. Een bedrag dat zodanig laag is, dat het té laag is als er ook maar iets tegen zit, biedt een huishouden geen bestaanszekerheid.¹ In ieder huishouden zit met zekere regelmaat iets tegen. Als daar niet de kleinste buffer tegenover staat, dan is er sprake van financiële bestaansonzekerheid, met alle zorgen van dien. De Commissie Thodé sluit zich dan ook aan bij

1

[Zo ook Engbersen 1, pagina 79](#)

het advies van de Commissie Engbersen² om een sociaal minimum te baseren op het absolute minimum. Het advies is het absolute minimum te baseren zoals dat door het Nibud in de minimumvoorbeeldbegrotingen voor de verschillende huishoudens is aangetoond. Het bevat een opslag van 6% om de kosten van (enige) tegenslag te kunnen absorberen en zo enige lucht te ervaren, met alle voordelen van dien.

Voor wat betreft de systematiek aan de uitgavenkant, is de systematiek van het sociaal minimum hiermee geschetst. Voor elk huishouden is het bedrag van het sociaal minimum het bedrag van de minimumvoorbeeldbegroting vermeerderd met 6%.

4.3 Actualiseren hoogte sociaal minimum

Om het sociaal minimum actueel te houden, is een jaarlijkse update van de bedragen in de voorbeeldbegrotingen nodig. Daarmee worden algemene ontwikkelingen in het prijspeil van de noodzakelijke producten en diensten verwerkt. Daarnaast doet het recht aan de inspanningen van de overheid. Daar roept de Commissie in dit rapport toe dat zij de kosten van een aantal zaken naar een lager peil moeten brengen. De Commissie wil derhalve dat er bij het vaststellen van het sociaal minimum niet meer vooruit gelopen wordt op nog te realiseren kostenbesparingen. Zij adviseert de regering om de kostenbesparingen ná realisatie te verwerken in het sociaal minimum. Dat is ook logisch, omdat op die manier recht kan worden gedaan aan effecten die die besparingen hebben op de minimumvoorbeeldbegrotingen voor afzonderlijke typen huishoudens. Ook is het goed om periodiek de samenstelling van de minimumvoorbeeldbegrotingen te herijken. Daarbij gaat het dan zowel om de bepaling van de kosten van de noodzakelijke producten en diensten, als om de herziening van welke producten en diensten in welke mate noodzakelijk zijn voor de verschillende typen huishoudens. De Commissie vindt zich in het advies van de Commissie Engbersen om dat eenmaal in de vier jaar te doen.

2

Zie Engbersen 1, pagina 81 e.v.

De hoogte van het sociaal minimum:

- is voor ieder huishouden het bedrag van de voor dat huishouden vastgestelde minimumvoorbeeldbegroting, vermeerderd met 6%;
- wordt jaarlijks bijgewerkt door de bedragen in de minimumvoorbeeldbegrotingen te actualiseren;
- wordt eenmaal in de vier jaar herijkt door de samenstelling van de minimumvoorbeeldbegrotingen te actualiseren.

4.4 De overheid dient voor bestaanszekerheid te zorgen

De Commissie is van mening dat nu de hoogte van het sociaal minimum voor Caribisch Nederland voor verschillende huishoudtypes kan worden vastgesteld. En dat het de Grondwettelijke plicht van de overheid is³ om te zorgen voor een sociaal zekerheidsstelsel dat de inwoners van Caribisch Nederland bestaanszekerheid biedt. Volgens de Commissie kan er geen misverstand over ontstaan dat er pas sprake is van bestaanszekerheid, als dat sociaal zekerheidsstelsel het de leden van de verschillende huishoudens in Caribisch Nederland garandeert dat zij over een inkomen kunnen beschikken dat tenminste op het niveau van het sociaal minimum is, zoals dat voor het huishouden naar de mening van de Commissie dient te gelden. De Commissie heeft dus onderzocht of de overheid in Caribisch Nederland de huishoudens een toereikend inkomen garandeert.

4.5 Een toereikend inkomen? In Caribisch Nederland meestal niet.

De Commissie heeft geconstateerd dat de wettelijke regelingen die thans in Caribisch Nederland gelden, de huishoudens onvoldoende bestaanszekerheid bieden. Voor slechts enkele van de onderzochte huishoudens is sprake van voorzieningen. Deze zorgen er alleen in de meest gunstige scenario's voor dat er een toereikend inkomen staat tegenover de kosten van de noodzakelijke producten en diensten die

3

Artikel 20 Grondwet bestaat uit drie leden die als volgt luiden:

1 De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.

2 De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.

3 Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

het huishouden nodig heeft om rond te kunnen komen en participeren in de maatschappij:

Geen van de huishoudens die rond moeten komen van de onderstand ontvangen op dit moment een toereikend inkomen. Dat wil zeggen een inkomen dat minimaal gelijk is aan het bedrag van het door de Commissie aanbevolen sociaal minimum.⁴

Van de huishoudens op Bonaire, Sint Eustatius en Saba die rond moeten komen van de AOV, ontvangen alleen paren die een huurwoning met verhuurderssubsidie bewonen een (net) toereikend inkomen. Dat geldt alleen als zij beiden een volledige AOV-uitkering ontvangen.⁵ De kans dat die situatie zich voordoet, is overigens niet zo groot:

- Op Bonaire ontvangt slechts 45% van de ongeveer 2.700 ontvangers van AOV het volledige bedrag. Statistisch gezien is de kans dat beide volledige AOV ontvangen dus slechts 20%. Er kan een aanvulling op een onvolledige AOV-uitkering worden ontvangen uit de onderstand, maar daar is op dit moment slechts in ruim 200 gevallen sprake.
- Op Sint Eustatius ontvangt slechts 33% van de nog geen 400 ontvangers van AOV het volledige bedrag. Statistisch gezien is de kans dat beide volledige AOV ontvangen dus slechts 11%. Er kan een aanvulling op een onvolledige AOV-uitkering worden ontvangen uit de onderstand, maar daar is op dit moment slechts in een kleine 40 gevallen sprake van.
- Op Saba ontvangt slechts 51% van de ongeveer 250 ontvangers van AOV het volledige bedrag. Statistisch gezien is de kans dat beide volledige AOV ontvangen dus slechts 26%. Er kan een aanvulling op een onvolledige AOV-uitkering worden ontvangen uit de onderstand, maar daar is op dit moment slechts in ongeveer 20 gevallen sprake van.⁶

4 Zie de toetsing van toereikendheid die in het voorgaande hoofdstuk is toegelicht.

5 Zie eveneens de toetsing van toereikendheid die in het voorgaande hoofdstuk is toegelicht.

6 De gebruikte cijfers met betrekking tot de aantallen AOV-gerechtigden en de door hen ontvangen aanvullingen zijn gebaseerd op een opgave door het datateam van de Unit SZW in de Rijksdienst Caribisch Nederland. De Commissie dankt het datateam voor de door hen geleverde inspanningen. Het gebruik van deze cijfers in deze rapportage is uiteraard voor rekening van de Commissie.

4.6 Toereikendheid inkomen in geval van inkomsten uit wettelijk minimumloon

Naar de toereikendheid van het inkomen van huishoudens die rond moeten komen van het wettelijk minimumloon is op twee manieren gekeken. In de eerste plaats is een vergelijking gemaakt tussen het verschil tussen twee bedragen. Enerzijds het inkomen dat huishoudens op dit moment kunnen vergaren als elk van de volwassen leden van het huishouden voltijds werkt, tegen het huidige niveau van het wettelijk minimumloon. En anderzijds het bedrag van het door de Commissie geadviseerde sociaal minimum voor het betreffende huishouden. Daarbij is rekening gehouden met een eigen bijdrage op het niveau van het inkomen waar mee wordt vergeleken. Dat levert de volgende tabel op:

Tabel 4.1 Toetsing van toereikendheid Saba (zonder werken lonend).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar			
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0
Inkomsten uit werk en landelijke regelingen								
Inkomsten uit werk	1.434	1.434	1.434	1.434	2.868	2.868	2.868	4.302
Kinderbijslag	0	0	129	258	0	129	258	0
Totaal inkomsten	1.434	1.434	1.563	1.692	2.868	2.997	3.126	4.302
Uitgaven								
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1*	1.830	1.852	2.477	3.126	2.571	3.185	4.006	3.723
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a*	2.054	2.076	2.962	3.984	2.783	3.632	4.656	3.903
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b*	2.254	2.276	3.462	4.784	2.983	4.132	5.456	4.403
opslag 6% scenario 1	110	111	149	188	154	191	240	223
opslag 6% scenario 2a	123	125	178	239	167	218	279	234
opslag 6% scenario 2b	135	137	208	287	179	248	327	264
Norm sociaal minimum scenario 1	1.940	1.963	2.626	3.314	2.725	3.376	4.246	3.946
Norm sociaal minimum scenario 2a	2.177	2.201	3.140	4.223	2.950	3.850	4.935	4.137
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.389	2.413	3.670	5.071	3.162	4.380	5.783	4.667
Saldo per maand scenario 1	-506	-529	-1.063	-1.622	143	-379	-1.120	356
Saldo per maand scenario 2a	-743	-767	-1.577	-2.531	-82	-853	-1.809	165
Saldo per maand scenario 2b	-955	-979	-2.107	-3.379	-294	-1.383	-2.657	-365
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 1	-35%	-37%	-68%	-96%	5%	-13%	-36%	8%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2a	-52%	-53%	-101%	-150%	-3%	-28%	-58%	4%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2b	-67%	-68%	-135%	-200%	-10%	-46%	-85%	-8%

* Zonder energietoeslag

** Zonder koopkrachtmaatregelen

Tabel 4.2 Toetsing van toereikendheid Sint Eustatius (zonder werken lonend)

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar			
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0
Inkomsten uit werk en landelijke regelingen								
Inkomsten uit werk	1.446	1.446	1.446	1.446	2.892	2.892	2.892	4.338
Kinderbijslag	0	0	131	262	0	131	262	0
Totaal inkomsten	1.446	1.446	1.577	1.708	2.892	3.023	3.154	4.338
Uitgaven								
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1*	1.673	1.679	2.216	2.754	2.853	3.518	4.191	3.697
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a*	2.207	2.213	2.908	3.406	2.852	3.518	4.190	3.697
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b*	2.407	2.413	3.108	3.606	3.052	3.718	4.390	3.897
opslag 6% scenario 1	100	101	133	165	171	211	251	222
opslag 6% scenario 2a	132	133	174	204	171	211	251	222
opslag 6% scenario 2b	144	145	186	216	183	223	263	234
Norm sociaal minimum scenario 1	1.773	1.780	2.349	2.919	3.024	3.729	4.442	3.919
Norm sociaal minimum scenario 2a	2.339	2.346	3.082	3.610	3.023	3.729	4.441	3.919
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.551	2.558	3.294	3.822	3.235	3.941	4.653	4.131
Saldo per maand scenario 1	-327	-334	-772	-1.211	-132	-706	-1.288	419
Saldo per maand scenario 2a	-893	-900	-1.505	-1.902	-131	-706	-1.287	419
Saldo per maand scenario 2b	-1.105	-1.112	-1.717	-2.114	-343	-918	-1.499	207
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 1	-23%	-23%	-49%	-71%	-5%	-23%	-41%	10%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2a	-62%	-62%	-95%	-111%	-5%	-23%	-41%	10%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2b	-76%	-77%	-109%	-124%	-12%	-30%	-48%	5%

* Zonder energietoeslag

** Zonder koopkrachtmaatregelen

Tabel 4.3 Toetsing van toereikendheid Bonaire (zonder werken lonend).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar			
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0
Inkomsten uit werk en landelijke regelingen								
Inkomsten uit werk	1.236	1.236	1.236	1.236	2.472	2.472	2.472	3.708
Kinderbijslag	0	0	131	262	0	131	262	0
Totaal inkomsten	1.236	1.236	1.367	1.498	2.472	2.603	2.734	3.708
Uitgaven								
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1*	1.451	1.452	1.907	2.461	2.330	2.771	3.319	3.397
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a*	1.451	1.452	2.774	3.624	2.656	3.293	4.139	3.752
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b*	2.127	2.128	2.774	3.624	2.656	3.293	4.139	3.752
opslag 6% scenario 1	87	87	114	148	140	166	199	204
opslag 6% scenario 2a	87	87	166	217	159	198	248	225
opslag 6% scenario 2b	128	128	166	217	159	198	248	225
Norm sociaal minimum scenario 1	1.538	1.539	2.021	2.609	2.469	2.937	3.518	3.601
Norm sociaal minimum scenario 2a	1.538	1.539	2.940	3.841	2.815	3.491	4.387	3.977
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.255	2.256	2.940	3.841	2.815	3.491	4.387	3.977
Saldo per maand scenario 1	-302	-303	-654	-1.111	3	-334	-784	107
Saldo per maand scenario 2a	-302	-303	-1.573	-2.343	-343	-888	-1.653	-269
Saldo per maand scenario 2b	-1.019	-1.020	-1.573	-2.343	-343	-888	-1.653	-269
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 1	-24%	-25%	-48%	-74%	0%	-13%	-29%	3%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2a	-24%	-25%	-115%	-156%	-14%	-34%	-60%	-7%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2b	-82%	-82%	-115%	-156%	-14%	-34%	-60%	-7%

* Zonder energietoeslag

** Zonder koopkrachtmaatregelen

Van de huishoudens die rond moeten komen van één of meer inkomens uit arbeid op het niveau van het wettelijk minimumloon, lukt het alleen de huishoudens met meerdere volwassen personen om rond te komen:

- Op Bonaire lukt dat alleen het paar zonder kinderen en het meerpersoonshuishouden, als de betreffende huishoudens in een sociale huurwoning met verhuurderssubsidie wonen. En dus elk van de leden van het huishouden een volledig inkomen op WML-niveau inbrengt.
- Op Sint Eustatius kan alleen het meerpersoonshuishouden rondkomen, in alle drie de huurscenario's.
- Op Saba kan alleen het meerpersoonshuishouden rondkomen, in de huurscenario's "sociale huur" en "lage commerciële/particuliere huur".

Over de meerpersoonshuishoudens valt nog op te merken dat in de praktijk de leden van zo'n huishouden vaak bij elkaar wonen omdat zij anders niet rond kunnen komen.

Deze eerste toetsing laat dus zien welke huishoudens, waarvan de volwassen leden volledig werken tegen het huidige wettelijk minimumloon, rond kunnen komen op het niveau van het sociaal minimum. Voor de huishoudens die dat niet kunnen is zichtbaar gemaakt hoe groot de afstand is tussen het huidige inkomen op WML-niveau en het geadviseerde sociaal minimum voor het betreffende huishouden.

Waar de Commissie van mening is dat "werken moet lonen", is het echter relevanter om te kijken naar het verschil tussen het huidige inkomen op WML-niveau en 1/0,85 maal het geadviseerde sociaal minimum voor het betreffende huishouden. Dat is namelijk de norm die de Commissie aanbeveelt als inkomen op WML-niveau. Voor het overige is de uitgevoerde toetsing gelijk aan de voorgaande.

Dat levert de volgende tabel op:

Tabel 4.4 Toetsing van toereikendheid Saba (met werken lonend).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar			
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0
Inkomsten uit werk en landelijke regelingen								
Inkomsten uit werk	1.434	1.434	1.434	1.434	2.868	2.868	2.868	4.302
Kinderbijslag	0	0	129	258	0	129	258	0
Totaal inkomsten	1.434	1.434	1.563	1.692	2.868	2.997	3.126	4.302
Uitgaven								
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1*	1.830	1.852	2.477	3.126	2.571	3.185	4.006	3.723
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a*	2.054	2.076	2.962	3.984	2.783	3.632	4.656	3.903
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b*	2.254	2.276	3.462	4.784	2.983	4.132	5.456	4.403
opslag 6% scenario 1	110	111	149	188	154	191	240	223
opslag 6% scenario 2a	123	125	178	239	167	218	279	234
opslag 6% scenario 2b	135	137	208	287	179	248	327	264
Norm sociaal minimum scenario 1	2.282	2.310	3.089	3.898	3.206	3.972	4.996	4.643
Norm sociaal minimum scenario 2a	2.561	2.589	3.694	4.968	3.471	4.529	5.806	4.867
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.811	2.838	4.317	5.966	3.720	5.153	6.804	5.491
Saldo per maand scenario 1	-848	-876	-1.526	-2.206	-338	-975	-1.870	-341
Saldo per maand scenario 2a	-1.127	-1.155	-2.131	-3.276	-603	-1.532	-2.680	-565
Saldo per maand scenario 2b	-1.377	-1.404	-2.754	-4.274	-852	-2.156	-3.678	-1.189
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 1	-59%	-61%	-98%	-130%	-12%	-33%	-60%	-8%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2a	-79%	-81%	-136%	-194%	-21%	-51%	-86%	-13%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2b	-96%	-98%	-176%	-253%	-30%	-72%	-118%	-28%

* Zonder energietoeslag

** Zonder koopkrachtmaatregelen

Tabel 4.5 Toetsing van toereikendheid Sint Eustatius (met werken lonend).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar			
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0
Inkomsten uit werk en landelijke regelingen								
Inkomsten uit werk	1.446	1.446	1.446	1.446	2.892	2.892	2.892	4.338
Kinderbijslag	0	0	131	262	0	131	262	0
Totaal inkomsten	1.446	1.446	1.577	1.708	2.892	3.023	3.154	4.338
Uitgaven								
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1*	1.673	1.679	2.216	2.754	2.853	3.518	4.191	3.697
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a*	2.207	2.213	2.908	3.406	2.852	3.518	4.190	3.697
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b*	2.407	2.413	3.108	3.606	3.052	3.718	4.390	3.897
opslag 6% scenario 1	100	101	133	165	171	211	251	222
opslag 6% scenario 2a	132	133	174	204	171	211	251	222
opslag 6% scenario 2b	144	145	186	216	183	223	263	234
Norm sociaal minimum scenario 1	2.086	2.094	2.763	3.434	3.558	4.387	5.226	4.610
Norm sociaal minimum scenario 2a	2.752	2.760	3.626	4.247	3.557	4.387	5.225	4.610
Norm sociaal minimum scenario 2b	3.002	3.009	3.876	4.497	3.806	4.637	5.475	4.860
Saldo per maand scenario 1	-640	-648	-1.186	-1.726	-666	-1.364	-2.072	-272
Saldo per maand scenario 2a	-1.306	-1.314	-2.049	-2.539	-665	-1.364	-2.071	-272
Saldo per maand scenario 2b	-1.556	-1.563	-2.299	-2.789	-914	-1.614	-2.321	-522
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 1	-44%	-45%	-75%	-101%	-23%	-45%	-66%	-6%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2a	-90%	-91%	-130%	-149%	-23%	-45%	-66%	-6%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2b	-108%	-108%	-146%	-163%	-32%	-53%	-74%	-12%

* Zonder energietoeslag

** Zonder koopkrachtmaatregelen

Tabel 4.6 Toetsing van toereikendheid Bonaire (met werken lonend).

	Onderstand Alleenstaand (AS)				Onderstand Paar			
	man	vrouw	vrouw	vrouw	paar	paar	paar	3 volw.
Aantal volwassenen	1	1	1	1	2	2	2	3
Aantal kinderen	0	0	1	2	0	1	2	0
Inkomsten uit werk en landelijke regelingen								
Inkomsten uit werk	1.236	1.236	1.236	1.236	2.472	2.472	2.472	3.708
Kinderbijslag	0	0	131	262	0	131	262	0
Totaal inkomsten	1.236	1.236	1.367	1.498	2.472	2.603	2.734	3.708
Uitgaven								
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 1*	1.451	1.452	1.907	2.461	2.330	2.771	3.319	3.397
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2a*	1.451	1.452	2.774	3.624	2.656	3.293	4.139	3.752
Totaal uitgaven Nibud-begroting scenario 2b*	2.127	2.128	2.774	3.624	2.656	3.293	4.139	3.752
opslag 6% scenario 1	87	87	114	148	140	166	199	204
opslag 6% scenario 2a	87	87	166	217	159	198	248	225
opslag 6% scenario 2b	128	128	166	217	159	198	248	225
Norm sociaal minimum scenario 1	1.809	1.811	2.378	3.069	2.905	3.455	4.139	4.236
Norm sociaal minimum scenario 2a	1.809	1.811	3.459	4.519	3.312	4.107	5.162	4.679
Norm sociaal minimum scenario 2b	2.652	2.654	3.459	4.519	3.312	4.107	5.162	4.679
Saldo per maand scenario 1	-573	-575	-1.011	-1.571	-433	-852	-1.405	-528
Saldo per maand scenario 2a	-573	-575	-2.092	-3.021	-840	-1.504	-2.428	-971
Saldo per maand scenario 2b	-1.416	-1.418	-2.092	-3.021	-840	-1.504	-2.428	-971
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 1	-46%	-46%	-74%	-105%	-18%	-33%	-51%	-14%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2a	-46%	-46%	-153%	-202%	-34%	-58%	-89%	-26%
Saldo per maand, in % inkomen uit werk en landelijke regelingen scenario 2b	-115%	-115%	-153%	-202%	-34%	-58%	-89%	-26%

* Zonder energietoeslag

** Zonder koopkrachtmaatregelen

In deze toetsing is in geen van de huishoudens het huidige inkomen toereikend. Dit geldt voor alle drie de eilanden in alle drie de huurscenario's. Voor alle huishoudens is zichtbaar gemaakt hoe groot de afstand is tussen het huidige inkomen op WML-niveau en 1/0,85 maal het geadviseerde sociaal minimum voor het betreffende huishouden.

4.7 Samenvattend

In de meeste huishoudens en de daarvoor geldende situaties is het inkomen ontoereikend, als wordt gekeken naar het verschil tussen het inkomen op basis van het huidige WML-niveau en het bedrag dat nodig is voor het geadviseerde sociaal minimum voor de betreffende huishoudens.

Als wordt gekeken naar het tekort ten opzichte van wat nodig is om uitgaven te kunnen doen met een totaalbedrag dat 1/0,85 maal hoger ligt dan het geadviseerde sociaal minimum, dan komt geen enkel huishouden meer rond. Dat geldt voor alle drie de eilanden, in alle drie de huurscenario's.

4.8 Consequenties van de ontoereikendheid voor de systematiek

De geconstateerde ontoereikendheid zou op zich geen consequenties hoeven te hebben voor de systematiek. De huidige systematiek bestaat uit:

- Een wettelijk minimumloon, dat ervoor zorgt dat mensen die werken rond kunnen komen van hun inkomen.
- Een onderstand, die ervoor zorgt dat ook mensen die niet werken, rond kunnen komen.
- Een AOV, die ervoor zorgt dat ook mensen die niet meer hoeven te werken vanwege hun leeftijd rond kunnen komen.
- Een kinderbijslag, voor de huishoudens met minderjarige kinderen.
- Een verhuurderssubsidie om ervoor te zorgen dat huishoudens met een laag inkomen een beperkt bedrag aan huur kwijt zijn.

Met bovenstaand beschreven systematiek zou kunnen worden volstaan. Door de bedragen van de genoemde voorzieningen maar

genoeg te verhogen, zou het theoretisch mogelijk zijn om ervoor te zorgen dat elk huishouden kan beschikken over een toereikend inkomen.

De berekeningen die de Commissie heeft laten maken laten echter zien dat dit zou gaan om zeer forse stijgingen. Dat is met name problematisch voor de hoogte van het wettelijk minimumloon. De stijging daarvan moet immers worden opgebracht door de werkgevers. Dan is het de vraag of de economie voldoende draagkracht heeft.

Hoewel de Commissie in principe van mening is dat mensen van één voltijds salaris rond zouden moeten kunnen komen, ziet zij ook dat de kosten van het leven in Caribisch Nederland hoog zijn in vergelijking met het Europees deel van Nederland. Zowel in absolute zin als in relatieve zin, afgezet tegen de verschillende welvaartsniveaus van beide delen van Nederland.

Bovendien is het ook in Europees Nederland niet zo dat iemand die het wettelijk minimumloon verdient, daaraan voldoende heeft om rond te kunnen komen. Door middel van een aantal inkomensafhankelijke toeslagen en inkomensafhankelijke kinderbijslag wordt het inkomen in Europees Nederland zodanig aangevuld dat hij of zij in de buurt komt van het sociaal minimum. Het komt slechts in de buurt, want de Commissie Engbersen heeft aangetoond dat bij ongewijzigd beleid in Europees Nederland voor een aantal groepen minima met ingang van 2024 dat niet meer het geval zou zijn. Ten aanzien van de systematiek voor Caribisch Nederland voor wat betreft de inkomens overweegt de Commissie daarom het volgende:

1. Kostenverlagingen drukken de bedragen van de minimumvoorbeeldbegrotingen en daarmee, bij updates, de hoogte van het sociaal minimum. De Commissie wil echter niet dat daar nog langer op vooruitgelopen wordt waar het de inkomens van de minima betreft. Daardoor blijven de problemen bij de minima terecht komen, zolang die kostenverlagingen niet zijn gerealiseerd. De Commissie hanteert als uitgangspunt dat burgers uit hun totale inkomen de totale kosten moeten kunnen dekken: om van de noodzakelijke uitgaven om rond te komen en waardig te participeren.

2. De belangrijkste bronnen van inkomen voor huishoudens zijn: loon uit arbeid in loondienst, inkomsten ten laste van de opbrengst van een eigen onderneming, onderstand voor werkende mensen die gedurende kortere of langere tijd niet (kunnen) werken en AOV voor mensen die niet meer hoeven te werken.

Weinig inwoners in Caribisch Nederland doen een beroep op de onderstand. Van de nog geen 900 ontvangers van onderstand zijn er ongeveer 200 die een aanvulling ontvangen op hun AOV. Tevens zijn er bijna 200 die in de onderstand de toeslag “volledig en duurzaam arbeidsongeschikt” ontvangen. Deze mensen kunnen dus niet werken. Dat betekent dat nog geen 500 inwoners van Caribisch Nederland onderstand ontvangen, op een manier die vergelijkbaar is met de bijstand in Europees Nederland. De armoede in Caribisch Nederland is dan ook vooral een probleem van armen die onvoldoende inkomen vergaren met het werk dat zij doen. En van gepensioneerden die een ontoereikende ouderdomsvoorziening hebben.

3. Huishoudens, afhankelijk van onderstand, behoren een inkomen te ontvangen dat gelijk is aan het sociaal minimum voor het betreffende huishoudtype.

Naast de onderstand mag nu worden bijverdiend, zonder effect op de hoogte van de uitkering tot aan het WML. Daarna wordt het meerdere een-op-een in mindering gebracht op de uitkering. De bijverdienregeling is pas geëvalueerd.⁷ De Commissie beveelt aan om deze mogelijkheid voorlopig in stand te laten, totdat voor alle huishoudens in de onderstand het sociaal minimum zoals de

7

Uit de recente evaluatie van de bijverdienregeling (<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3bdd39e473561a25315c4c79398d33a671e63bc7/pdf>): “Onderstandsgerechtigden zijn vrij om naast hun uitkering bij te verdienen. Voorwaarden zijn dat zij dit melden bij de RCN-unit SZW en dat de onderstand en bijverdiensten samen niet meer bedragen dan het minimumloon. Eventuele extra bijverdiensten worden verrekend met de uitkering. (...) Op dit moment biedt de bijverdienregeling mensen in de onderstand de ruimte om hun uitkering aan te vullen met inkomsten uit werk. De recente en toekomstige verhogingen van de onderstand naar het niveau van het ijkpunt voor het sociaal minimum bieden aanleiding voor een heroverweging van de rol en inrichting van de bijverdienregeling. In de beoogde situatie waarin de onderstand voldoende is om in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud te voorzien, zou de bijverdienregeling vooral moeten bijdragen aan arbeidsparticipatie en op termijn volledige economische zelfstandigheid en uitstroom uit de onderstand. Het is de vraag of de huidige inrichting, waarin men de onderstandsuitkering met bijverdiensten kan aanvullen tot het minimumloon, ten dienste staat van dat beleidsdoel. Eerder is daarom door het kabinet aangekondigd dat het streven is dat de bijverdienregeling op termijn geleidelijk wordt afgebouwd.”

Commissie dit aanbeveelt bereikt is. Na realisatie van dit principe ligt het in de rede om gelijke regels als in Nederland gelden ten aanzien van bijverdienen naast de bijstand van toepassing te verklaren op mensen die een onderstandsuitkering ontvangen.

4. Huishoudens die voor hun inkomen hoofdzakelijk afhankelijk zijn van AOV ontvangen een inkomen dat tenminste gelijk is aan het sociaal minimum.

Meer dan de helft van alle AOV-gerechtigden die in Caribisch Nederland woonachtig zijn ontvangt een onvolledige AOV-uitkering. En als de buiten Caribisch Nederland woonachtige ontvangers van AOV worden meegeteld, ontvangt zelfs 70% van hen een onvolledige AOV-uitkering. Van de laatste groep is het op zich niet vreemd dat zij een onvolledige aanspraak op AOV hebben: zij wonen immers buiten Caribisch Nederland. Vermoedelijk hebben zij dat ook gedurende een deel van hun werkende leven gedaan. Andersom is het ook niet vreemd dat een deel van de in Caribisch Nederland woonachtige AOV-gerechtigden een deel van het werkende leven buiten Caribisch Nederland heeft doorgebracht. Ook buiten Caribisch Nederland kunnen mensen rechten op een (gedeeltelijk) ouderdomspensioen hebben opgebouwd. De voorzieningen in de regio zijn eerder kariger dan royaler zijn dan in Caribisch Nederland. Daarbij is het echter aannemelijk dat een aanzienlijk deel van de AOV-gerechtigden die in Caribisch Nederland leven. En dat zij met inachtneming van de verzilvering van elders opgebouwde aanspraken niet aan een inkomen per maand komen, dat gelijk is aan de volledige AOV. Vanuit de onderstand is een aanvulling mogelijk op de (al dan niet volledige) AOV-uitkering tot maximaal het wettelijk minimumloon. Voor een alleenstaande geldt bijvoorbeeld dat die aanvulling uit de onderstand mogelijk is. Zolang de AOV-uitkering en eventuele andere inkomsten - bijvoorbeeld een pensioen dat via de werkgever is opgebouwd - niet boven het niveau komen van de onderstand, voor een zelfstandig wonende alleenstaande die volledig en duurzaam ongeschikt is. In totaal ontvangt slechts zo'n 8% van de ontvangers van een AOV-uitkering zo'n aanvulling uit de onderstand. In ongeveer 60% van de gevallen gaat het om een onvolledige AOV-uitkering. In ongeveer 40% van de gevallen gaat het om een aanvulling op een volledige AOV-uitkering. Het leeuwendeel van de ontvangers van een

onvolledige AOV-uitkering ontvangt dus geen aanvulling uit de onderstand.

De Commissie constateert dat met name alleenstaande gepensioneerden met AOV een ontoereikende inkomenssituatie kennen. Daarom stelt zij voor om de AOV-uitkeringen voor een alleenstaande op te trekken naar het niveau van het sociaal minimum. Indien in de onderstand variatie blijft, wordt het niveau van de AOV-uitkering gekoppeld aan het niveau van een onderstandsuitkering voor een volledig en duurzaam arbeidsongeschikte. Dat is in lijn met het niveau waartoe de huidige aanvulling uit de onderstand leidt. Aanvulling moet voor AOV-gerechtigden met onvolledige AOV-uitkering uit de onderstand mogelijk blijven tot dit niveau. En het moet actief worden aangeboden aan de ontvangers van een onvolledige AOV-uitkering. Daarenboven adviseert de Commissie het voor elke alleenstaande AOV-gerechtigde mogelijk te maken om een aanvulling uit de onderstand op het inkomen te krijgen tot maximaal het wettelijk minimumloon. De Commissie acht dit gerechtvaardigd gelet op het feit dat de gepensioneerde wel de mogelijkheid heeft om bij te verdienen, maar daar niet altijd (meer) toe in staat zal zijn en naar de mening van de commissie daar ook niet toe verplicht of genoodzaakt toe zou moeten zijn. Tevens wijst zij op het feit dat het niveau van een (volledige) AOV-uitkering in Europees Nederland hoger is dan de bijstandsuitkeringen.

Voor paren met beiden een aanspraak op een AOV-uitkering is de situatie gunstiger. Voor hen is een stijging van de AOV-aanspraak beschreven, zoals voor de alleenstaande AOV-gerechtigden. Dat moet het mogelijk maken voor elk van de leden om naar het niveau van het geadviseerde sociaal minimum een afdoende voorziening om rond te komen te hebben en in de maatschappij te kunnen participeren. Een aanvulling uit de onderstand is voor hen alleen nodig in geval minimaal één van beiden een onvolledige AOV-uitkering heeft. In totaal adviseert de Commissie dus het inkomen van AOV-paren maximaal aan te vullen tot tweemaal het sociaal minimum.

Voorts adviseert de Commissie de participatie van ouderen meer te bevorderen door gerichte maatregelen, zoals een 65+ korting pas en het organiseren van activiteiten voor deze doelgroep om te voorkomen dat zij nu of later in een isolement raken. Bovendien is

in deze groep de schaamte over armoede bovengemiddeld hoog. Zij zullen dus vaak laat om hulp vragen. De Commissie beveelt dan ook aan om extra alert te zijn op signalen die wijzen op hulpbehoefendheid. En daar ook actief naar op zoek te gaan. Maatschappelijke netwerken als kerkorganisaties en voedselbanken zijn belangrijke voelsprietten in de maatschappij om dergelijke signalen op te vangen.

5. “Werken moet lonen.” De Commissie onderschrijft het principe dat iemand die werkt een hoger besteedbaar inkomen heeft dan iemand die uitsluitend een onderstandsuitkering ontvangt. Een gebrek aan WML is een weerspiegeling van het voor werkgevers objectief/economisch maximaal betaalbare en voor werknemers minimaal acceptabele loon. In Caribisch Nederland moet bij gebrek aan een WML vanuit het sociaal minimum en de onderstand worden beredeneerd wat werknemers aan totaal inkomen moeten krijgen om minimaal rond te kunnen komen, te kunnen participeren én voldoende extra beloning te krijgen voor hun arbeid.

In Europees Nederland is geruime tijd uitgegaan van een verhouding tussen de hoogte van de onderstand voor een alleenstaande en het wettelijk minimumloon van 70:100. De Commissie kan zich voorstellen dat het WML-niveau tijdelijk op 1/0,85 maal het sociaal minimum voor een alleenstaande wordt bepaald. Dus, een verhouding tussen onderstand en WML van 85:100. Daarmee resteert voldoende beloning voor werken ten opzichte van het ontvangen van een onderstandsuitkering. Tegelijkertijd voorkomt het dat van de werkgevers een grotere inspanning wordt gevraagd. De afstand tussen de onderstand op sociaal minimumniveau en het wettelijk minimumloon kan immers alleen groter worden door het WML te verhogen en de onderstand gelijk te laten.

Na het bereiken van het sociaal minimum voor alle huishoudens, adviseert de Commissie voor de afstand tussen onderstand en WML aan te sluiten bij de alsdan geldende Europees Nederlandse vaste verhoudingen. Een vaste verhouding biedt duidelijkheid en stabiliteit voor de burger, aangezien wordt 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).

6. In theorie zouden onderstandsgerechtigden een onderstandsuitkering op sociaal minimumniveau kunnen ontvangen en zo één inkomstenbron kunnen hebben. Mensen met betaald werk zouden hun gehele inkomen op het niveau van 1/0,85 maal het sociaal minimum uit het arbeidsloon kunnen ontvangen. Dat zou echter leiden tot een WML op een zodanig hoog niveau ten opzichte van het huidige WML, dat het niet realistisch is die verhoging in één klap in te voeren. Het is ook denkbaar dat in sommige branches de werkgevers inkomens op het niveau van het benodigde WML-niveau nooit zullen kunnen dragen in een winstgevend businessmodel. Als je naar het Europees deel van Nederland kijkt, dan is dat ook niet nodig: herverdeelinstrumenten als inkomensafhankelijke en inkomensafhankelijke regelingen zorgen er in Europees Nederland voor dat een deel van de kosten van huishoudens collectief gedekt worden.

De Commissie adviseert dan ook om burgers in aanvulling op het minimumloon en op de onderstand zodanige aanvullingen toe te kennen, zodat voor personen onder de 65 jaar het totale huishoudinkomen gelijk is aan het sociaal minimum voor dat huishouden. In de eerste plaats denkt de Commissie daarbij aan regelingen voor huishoudens met kinderen.

7. “Kindregelingen” moeten ervoor zorgen dat minima de kosten voor kinderen kunnen opvangen. Dat kan op korte termijn door verhoging van de kinderbijslag. De Commissie is zich er bewust van dat verhoging van de kinderbijslag een maatregel is die alle gezinnen met kinderen toekomt en niet alleen de gezinnen met lagere inkomens. Het is daardoor voor een gedeelte ondoelmatig. De Commissie adviseert dan ook een inkomensafhankelijke regeling als het Europees Nederland kindgebonden budget in te voeren. Indien de verhoging van de kinderbijslag gepaard gaat met de aankondiging van een (variant op het) kindgebonden budget, kan die verhoging geheel of gedeeltelijk worden gepresenteerd als tijdelijk. Desgewenst kan het voordeel voor de hogere inkomens worden wegbelast door herziening van de belastingschijven en -tarieven.

NB: De Commissie is zich bewust van de negatieve connotaties die in het Europees deel van Nederland thans kleven aan toeslagen.

De Commissie tekent daarbij aan dat de negatieve ervaringen over het algemeen niet gaan over het kindgebonden budget. Dat komt mede door de eenvoudige en stabiele basisvoorwaarde om in aanmerking te komen, namelijk het hebben van een of meerdere minderjarige kinderen die deel uitmaken van het betreffende huishouden. Voorts zij aangetekend dat het niet noodzakelijk is om in Caribisch Nederland voor een gelijke uitvoering te kiezen als in Europees Nederland. Zie hierna.

8. Een tweede inkomensafhankelijke regeling die in Europees Nederland voor burgers met een minimuminkomen beschikbaar is, is de huurtoeslag. Dit instrument werd voor de introductie van de toeslagensystematiek in Europees Nederland uitgevoerd als een (inkomensafhankelijke) huursubsidie. In Caribisch Nederland wordt op Bonaire ervaring opgedaan met een verhuurdersubsidie, die een vergelijkbaar effect sorteert: de burger met een laag inkomen betaalt een laag bedrag aan huur.

Wonen in Caribisch Nederland is duur, mede door de beperkte beschikbaarheid van sociale huurwoningen. Voor veel mensen is het vinden van een betaalbare woning ondoenlijk. Ondanks de inspanningen de afgelopen jaren is het nog niet gelukt om significante aantallen nieuwe sociale huurwoningen te bouwen. Op Bonaire is er een goed begin gemaakt van de verhuurdersubsidie die ervoor zorgt dat de betaalbaarheid voor betrokkenen is toegenomen. Op Sint Eustatius en Saba bestaat dit systeem nog niet.

De Commissie adviseert het stelsel van verhuurdersubsidie uit te breiden naar alle eilanden en van het gebruik van deze subsidie een speerpunt te maken. Daarnaast zouden met de eilandbesturen en de woningbouwcorporaties op de eilanden afspraken over een significante groei van het aantal sociale huurwoningen moeten worden gemaakt.

Zolang de aantallen sociale huurwoningen niet op peil zijn gebracht, blijven huishoudens met lage inkomens aangewezen op (particuliere) huurwoningen met een hogere huur dan de liberalisatiegrens. In de huidige regeling is voor de huurder van zo'n woning geen verhuurdersubsidie beschikbaar. De Commissie voorziet dat de realisatie van de benodigde hoeveelheid sociale huurwoningen

nog wel enkele jaren op zich zal laten wachten. Zij acht het ongepast dat burgers met minimuminkomen nog jaren geconfronteerd blijven met huurlasten die zij niet kunnen dragen. De Commissie adviseert dan ook de regeling voor de verhuurderssubsidie zodanig aan te passen, dat voor de verschillende woonlastenscenario's die in de voorbeeldbegrotingen van het Nibud in beeld zijn gebracht passende instrumenten worden geïntroduceerd opdat per saldo ook in scenario's die thans buiten de regeling vallen een prijs op het niveau van sociale huur betaald kan worden.

9. In Caribisch Nederland is de belastingvrije som nu de facto op het niveau van het hoogste WML-niveau, namelijk dat van Sint Eustatius. De Commissie adviseert om een directe koppeling te maken tussen het WML en de hoogte van de belastingvrije som, opdat verbeteringen in het inkomen van de minima niet gedeeltelijk worden wegbelast.
10. In het voorgaande is een tweetal vormen genoemd van specifieke inkomensafhankelijke ondersteuning door de overheid. Een inkomensafhankelijke component die zowel ontvangers van een uitkering kunnen krijgen als werknemers met een laag inkomen uit arbeid of onderneming, zoals in Europees Nederland de huurtoeslag en het kindgebonden budget, acht de Commissie noodzakelijk om gericht en doelmatig minima te kunnen ondersteunen. De Commissie adviseert, gelet op het feit dat niet alleen huishoudens met kinderen een inkomensafhankelijke ondersteuning nodig hebben, dat in Caribisch Nederland één algemene variabele inkomensafhankelijke ondersteuning wordt geboden aan alle burgers met een laag inkomen.

Die component moet het gat opvullen tussen het sociaal minimum. Enerzijds en anderzijds met het maximale WML dat door de markt kan worden opgebracht, verhoogd met inkomensafhankelijke maatregelen zoals de kinderbijslag. Specifiek beleid als een energietoeslag kan hier in opgaan. Dat is in elk geval nodig zolang het "maximaal door werkgevers op te brengen WML" onder het door de Commissie geadviseerde niveau van het sociaal minimum maal 1/0,85 ligt. En met de systematiek in Europees Nederland die op hoofdlijnen als voorbeeld dient, acht de Commissie het aannemelijk dat het WML ook in Caribisch Nederland onder het niveau van het sociaal minimum zal blijven liggen.

Inkomensafhankelijke component noodzakelijk

De Commissie heeft er oog voor dat de toeslagensystematiek in Europees Nederland bekritiseerd wordt en dáár juist gezocht wordt naar vereenvoudiging. Tegelijkertijd zou een systematiek zonder inkomensafhankelijke maatregelen ondoelmatig zijn. Of het zou vragen om compenserende maatregelen om het ondoelmatig verstrekte voordeel weer ongedaan te maken door, bijvoorbeeld, belastingverhoging voor hogere inkomens. De Commissie acht daarom de introductie van een inkomensafhankelijke component een noodzakelijk element van een moderne systematiek. De huidige systematiek is eerder te eenvoudig en (daardoor) ontoereikend, dan dat de voorgestelde systematiek te gecompliceerd zou worden. Uiteraard moet er wel voor worden gezorgd dat de regels zo helder en eenvoudig mogelijk blijven voor zowel burger als uitvoerende overheid van belang. Ook moet aan doelgroepen voldoende ondersteuning worden geboden opdat de instrumenten door hen ook daadwerkelijk gebruikt (kunnen) worden.

Verbeter zicht op inkomens

De Commissie heeft ook geconstateerd dat er in Caribisch Nederland nog niet zo'n fijnmazig inzicht in inkomensgegevens is als in Europees Nederland. Dat is in het Europese deel van Nederland echter ook niet altijd het geval geweest. De Commissie ziet het belang van voldoende (betrouwbare) data, zowel voor de uitvoering van beleid als het ontwerpen en onderhouden daarvan. De uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen zal de compleetheid en betrouwbaarheid van inkomens- en andere relevante gegevens op termijn doen toenemen. Dat is destijds met de Koppelingswet in Europees Nederland ook gebeurd. De Commissie beveelt dan ook aan om niet te wachten met inkomensafhankelijke regelingen, totdat er beter zicht is op de inkomens. De Commissie constateert met instemming dat daar al een begin mee is gemaakt in, bijvoorbeeld, de uitvoering van de verhuurderssubsidie. Bij de inrichting en uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen moet vooropstaan dat maatregelen getroffen kunnen worden, gericht op degenen die het nodig hebben. De kleine schaal van de eilanden maakt een ander soort toezicht en handhaving mogelijk, dan de grote schaal van de UWV en de Belastingdienst dat voor het Europees deel van Nederland geldt.

Afbouw inkomensafhankelijke regelingen

Tot slot heeft de Commissie opgemerkt dat een of meer inkomensafhankelijke componenten via een glijdende schaal moeten worden afgebouwd naar mate het daadwerkelijke inkomen toeneemt, om armoedeval' te voorkomen. Eén gebundelde variabele inkomensafhankelijke tegemoetkoming per huishouden kan borgen dat bij stijging van het inkomen per euro, bijvoorbeeld maximaal 25 cent tegemoetkoming wordt afgebouwd. Opdat ook méér werken blijft lonen. Het risico is groter naarmate er meer regelingen naast elkaar bestaan die ieder een eigen afbouwregime kennen. Voorkomen is beter dan genezen, dus afstemming en coördinatie bij het inkomensafhankelijk beleid is geboden.

- 11.** Zolang er geen algemene inkomensafhankelijke inkomensregelingen zijn (zoals in Europees Nederland de algemene huurtoeslag en een kindgebonden budget), adviseert de Commissie maximaal gebruik te maken van bestaande instrumenten om het beschreven gat tussen het WML, bestaande voorzieningen en 1/0,85 maal het sociaal minimum te vullen, zoals bij de huidige energietoeslag.

- 12.** De Commissie constateert dat er in het Caribisch deel van Nederland geen specifieke inkomensvoorzieningen zijn voor mensen met beperkingen (anders dan door ziekte of ongeval) die daardoor geheel of gedeeltelijk geruime tijd of duurzaam niet in staat zijn om, door arbeid in dienstverband of uit eigen onderneming, zelf in hun bestaan te voorzien. Ongeveer een kwart van de ontvangers van een onderstandsuitkering is objectief gezien niet in staat zelf voldoende inkomen te genereren en ontvangt daartoe de opslag "volledig en duurzaam arbeidsongeschikt" in de onderstand. De geadviseerde verhoging van de onderstand klemmt voor deze mensen te meer, daar zij waarschijnlijk ook niet in staat zijn om door bijverdienste het inkomen voldoende te verhogen. Voor deze doelgroep gaat de theorie van de arbeidsprikkel, in de vorm van een uitkering onder het niveau van het WML, niet op. De Commissie adviseert om voor deze doelgroep specifiek beleid te ontwikkelen, dat rekening houdt met de hogere zorgkosten waar deze doelgroepen vaak mee te maken hebben (voor zover het Wmo-instrument dat VWS ontwikkelt die niet dekt). En met de lange duur of zelfs structurele afhankelijkheid van de uitkering.

Ook adviseert de Commissie om de verduurzaming van instrumenten voor het werken met een beperking, zoals sociale werkplaatsen, loonkostensubsidies en de inzet van jobcoaches, prioriteit te geven en hier structurele financiering voor beschikbaar te stellen.⁸ In afwachting van dat specifieke beleid zou actief gebruik kunnen worden gemaakt van de bijzondere onderstand, door deze groep proactief te benaderen, te bepalen wat zij aan specifieke middelen nodig hebben en voorts te onderzoeken wat zij nodig hebben om rond te komen en te participeren.

- 13.** De Commissie merkt op dat veel van de voorgestelde maatregelen ook nodig zijn om ervoor te zorgen dat er sprake wordt van een gezondere arbeidsmarkt en een gezondere samenleving. In de eerste plaats door een arbeidsmarkt die een betere balans kunt tussen werk en privé. Mensen die met meerdere (deel)baantjes de eindjes aan elkaar moeten knopen, houden vaak niet voldoende energie over voor hun gezin en de opvoeding van hun kinderen, laat staan voor voldoende participatie en het bijdragen aan de samenleving door vrijwilligerswerk en dergelijke.

Ook constateert de Commissie dat er in Caribisch Nederland tot op heden geen voorziening zoals de Europees Nederlandse WW is. Een WW maakt strikt genomen geen deel uit van een sociaal minimumsystematiek, maar voorkomt wel dat mensen te snel een beroep moeten doen op een onderstandsuitkering. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor mensen die tussen twee banen in zitten en door het ontbreken van een WW snel in de financiële problemen kunnen komen door hun doorlopende vaste lasten en het interen op hun vermogen. Ook kan het betekenen dat mensen te snel een volgende baan accepteren, ook als deze onvoldoende bij hun talenten en ontplooiingsmogelijkheden past.

Kostenreductie

De Commissie kiest er bewust voor om de oplossing van tekorten in het inkomen van inwoners van Caribisch Nederland, ten opzichte van het sociaal minimum, in de eerste plaats te zoeken in de inkomensmaatregelen zoals hiervoor gepresenteerd. De Commissie

8

<https://open.overheid.nl/documenten/29bc4b07-7780-4316-8d4a-9e197c2b5547/file>.
Pagina 8, onderdeel economie en arbeidsmarkt.

doet dit omdat de verlichting van de armoede van grote groepen inwoners van Caribisch Nederland geen uitstel meer duldt. Dat wil echter niet zeggen dat de Commissie niet van mening is dat veel kosten in Caribisch Nederland hoog zijn, noch dat die niet zouden kunnen worden verlaagd.

Integendeel, de Commissie ziet goede mogelijkheden om de kosten voor inwoners van Caribisch Nederland zo niet te verlagen dan toch wel te beheersen, en zo onnodige kostenstijging in de toekomst te voorkomen. Zoals hiervoor eerder is vermeld mag op deze kostenverlagingen evenwel niet meer worden vooruitgelopen. Pas als kostenreductie feitelijk wordt bereikt, dient het sociaal minimum erop te worden aangepast en kunnen inkomensmaatregelen, die alsdan tijdelijk nodig zijn gebleken, weer worden afgebouwd. De jaarlijkse update van het sociaal minimum zoals de Commissie voorstelt zorgt er automatisch voor dat kostenverlagingen kunnen worden geabsorbeerd in het geheel van voorzieningen.

- 14.** Vervoerskosten zijn, na de woonlasten, de tweede grote kostenpost (groter dan de nutsvoorzieningen – gas, elektra, drinkwater en telecom – afzonderlijk) waaraan prioriteit moet worden gegeven om de kosten te verlagen. De hoge kosten volgen uit het noodzakelijke gebruik van een auto (aanschaf, gebruik en onderhoud), bij gebrek aan een voldoende dekkend systeem van openbaar vervoer en omdat de fiets geen voldoende geschikt vervoermiddel is. Daarbij benadrukt de Commissie dat de meeste minima een baan hebben en een auto noodzakelijk is om tijdig op het werk te kunnen zijn.

Zo lang er voor deze noodzakelijke voorziening geen kostenreductie plaatsvindt, moeten de burgers de hoge kosten van vervoer met hun uitkering of het WML kunnen dragen. De Commissie acht dit geen ideale situatie. Zij geeft de voorkeur aan een voldoende dekkend systeem van openbaar vervoer dat als een nutsvoorziening (zie hierna) beschikbaar wordt gesteld aan de burgers tegen (maximaal) gelijke tarieven als in het Europees deel van Nederland. Evenwel mag het uitblijven daarvan niet langer per saldo het probleem van de burgers zijn.

Het verleggen van het financiële probleem naar de Rijksoverheid – die immers over het inkomensbeleid gaat – is een financiële prikkel om ervoor te zorgen dat er een dekkend stelsel van openbaar vervoer wordt georganiseerd. Daarbij constateert de Commissie wel dat de financiële prikkel dus bij de Rijksoverheid terechtkomt en niet bij het nu voor het openbaar vervoer verantwoordelijke openbaar lichaam. De Commissie constateert ook dat in het Europees deel van Nederland de organisatie van het openbaar vervoer verdeeld is over lokaal, regionaal én de Rijksoverheid, waarbij laatstgenoemde als medewetgever verantwoordelijkheid draagt voor de inrichting van het stelsel. De Commissie is van mening dat de Rijksoverheid in gezamenlijkheid met de openbare lichamen een voldoende dekkend stelsel van openbaar vervoer op de drie eilanden moet opzetten. Gelet op de kleine schaal van de eilanden kan de verantwoordelijkheid voor de instandhouding vervolgens bij het openbaar lichaam worden belegd, zo gauw als er een stabiele fase is bereikt.

Om het gebruik van het openbaar vervoer te bevorderen kan worden overwogen om dit, voor doelgroepen of voor iedereen, gratis te maken. De Commissie wijst op de haars inziens ‘good practices’ in sommige Europees Nederlandse gemeenten als Amsterdam en Krimpen aan den IJssel. Geheel gratis openbaar vervoer kan ook aantrekkelijk zijn voor toeristen en daarmee tevens dienen om de positieve economische invloeden van toerisme over het hele eiland te verspreiden.

Uiteraard dient dit verder te worden uitgewerkt. Zo zal bijvoorbeeld rekening moeten worden gehouden met de particuliere vervoerssector zoals taxibedrijven. De uitwerking valt buiten de scope van de opdracht van de Commissie. Zij volstaat nu met de aanbeveling om een dekkend openbaar vervoerstelsel in te voeren. Tot die tijd moet haars inziens in het sociaal minimum rekening worden gehouden met de veel hogere kosten van eigen vervoer voor alle huishoudtypes.

- 15.** Kosten van nutsvoorzieningen zijn te beïnvloeden op verschillende manieren. De Commissie vindt dat die kosten (per eenheid) niet hoger zouden moeten zijn dan voor mensen in Europees Nederland. Op korte termijn kunnen dergelijke kosten worden gedrukt

door (meer) subsidie aan de producenten toe te kennen waarmee de prijzen worden verlaagd. Of door een tijdelijk instrument als een energietoeslag te continueren, waarbij tenminste inkomens tot en met het door de Commissie aanbevolen WML worden bereikt om de afstand tussen onderstand en WML (zie verder) in stand te houden. Voor inkomens boven WML zou deze toeslag met een glijdende schaal moeten worden afgebouwd. Deze twee onderdelen zijn nodig om ervoor te zorgen dat (meer) werken blijft lonen.

Vervoer als nutsvoorziening

Zoals hiervoor onder 14. aangegeven, kan ook het openbaar vervoer op de eilanden worden gezien als een nutsvoorziening. Datzelfde geldt voor het intereilandelijk vervoer binnen het Koninkrijk, dat ook een noodzakelijke voorziening is om rond te kunnen komen en te kunnen participeren. Dit laatste mede gelet op de familierelaties tussen de inwoners van het Caribisch deel van Nederland en de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Maar in de eerste plaats vanwege aanvullende voorzieningen die op de grote eilanden wel te vinden zijn en in Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet. Denk daarbij aan bancaire en notariële diensten en noodzakelijke producten of diensten die niet of tegen veel hogere prijzen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba te verkrijgen zijn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan kleding of aanvullende zorg die niet in het basispakket valt. De kosten van het intereilandelijk vervoer vragen ook aandacht waar het gaat om het vervoer van goederen. Zowel de transportkosten tussen de eilanden van Caribisch Nederland en de autonome landen, als het ontbreken van een douane-unie/vrijhandelszone binnen het Koninkrijk zorgen voor kostenverhogingen voor de burgers op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Door de geïsoleerde ligging van deze drie eilanden moeten de inwoners voor alle voorzieningen die niet op het eiland zelf voorhanden zijn, de facto naar het buitenland reizen of uit het buitenland goederen importeren. Daarbij is er niet of nauwelijks regulering van de handel. Het EU-recht dat de vrije markt reguleert, is over het algemeen niet van toepassing verklaard. En consumentenbescherming ontbreekt dus nagenoeg. De Commissie is van mening dat alternatieve regulering van het intereilandelijke vervoer van personen en goederen binnen het Koninkrijk mogelijk is en alle inwoners van in elk geval het Caribisch deel van het Koninkrijk zou baten. En de Commissie beveelt de Nederlandse regering aan daar samen met de andere landen in

het Koninkrijk werk van te maken, zodat de kosten voor de inwoners dalen. Zo lang dat niet het geval is, zal in het sociaal minimum met de kosten zoals het Nibud nu heeft geconstateerd, rekening moeten worden gehouden.

16. De Commissie wil de kosten voor kinderen, met name die voor kinderopvang, school en participatie, drukken door maatregelen van de openbare lichamen. Bijvoorbeeld “kleding en voeding voor schoolkinderen” en subsidies voor verenigingen die gratis sporten, etc. mogelijk maken te continueren en te intensiveren. Zij adviseert daartoe de introductie van (algemene) kaarten zoals in het Europees deel van Nederland: de Rotterdampas of in Den Haag de Ooievaarspas. Met deze kaarten kunnen minima gratis deelnemen en andere inwoners kleine(re) kortingen krijgen zodat zo’n pas niet stigmatiserend werkt. Op deze manier wil de Commissie bevorderen dat kinderen ook daadwerkelijk krijgen wat zij nodig hebben. Ouders kunnen het geld immers ook een andere bestemming geven.

Kinderopvang

De Commissie constateert dat kinderopvang – zowel in de vorm van dagopvang voor 0 tot 4-jarigen als de naschoolse opvang – in Caribisch Nederland niet gratis is. De Commissie acht het niet wenselijk dat mensen met lage inkomens om financiële reden af zouden (moeten) zien van het gebruikmaken van kinderopvang. Zowel vanuit het perspectief van de mogelijkheden die kinderopvang voor ouders biedt om deel te nemen aan het arbeidsproces, als vanuit de toegevoegde waarde die (kwalitatief hoogwaardige) kinderopvang heeft voor de ontwikkeling van kinderen. Juist voor huishoudens met lage inkomens acht de Commissie het van belang dat het gebruik van kinderopvang wordt gestimuleerd.

De Commissie roept de openbare lichamen en de Rijksoverheid op om, zowel in het huidige als in het toekomstige systeem, ervoor te zorgen dat er voldoende kinderopvang is voor alle kinderen. En dat de kinderopvang voor in elk geval de minima de facto gratis is of blijft. En bij voorkeur een ruimhartiger beleid te voeren, waarbij hooguit alleen de hogere inkomens een (oplopende) eigen bijdrage hoeven te betalen. Het is de Commissie bekend dat er in het huidige systeem een kindplaatssubsidie beschikbaar is voor de

lagere inkomensgroepen. Een dergelijke systematiek draagt echter het risico van niet-gebruik met zich. Gratis kinderopvang voor alle kinderen voorkomt niet-gebruik en bespaart de uitvoeringslasten van een vergoedingenstelsel. De misgelopen inkomsten van de hogere-inkomensgroepen kunnen desgewenst worden gecompenseerd door belastingverhoging voor de hogere inkomens.

NB: In de minimumvoorbeeldbegrotingen werkt het Nibud in Caribisch Nederland met kinderen van 8 en 13 jaar oud en in Europees Nederland met kinderen van 8, 11, 13 en 15. De kosten van dagopvang komen daardoor niet in de kostenopbouw voor. Kosten van naschoolse opvang zijn niet meegenomen in de kostenopbouw, aangezien het Nibud ervan uitgaat dat deze voorzieningen voor de gebruikers geen kosten hoeven kennen vanwege de mogelijkheid van een kostendekkende subsidie voor minima. Gelet op het hoge aantal eenoudergezinnen en het vroege einde van de schooltijden, beveelt de Commissie aan om ook een ruimhartig beleid te voeren, ten aanzien van de naschoolse opvang. En deze in elk geval voor de lagere inkomensgroepen gratis te maken.

- 17.** De Commissie constateert dat er in het Caribisch deel van Nederland nauwelijks sprake is van marktregulering. Juist in de (zeer) kleine economieën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is er sprake van mono- of oligopolies die marktregulering door bijvoorbeeld mededingingsbeleid noodzakelijk maken. De Commissie wijst daarvoor bijvoorbeeld op het transport tussen de eilanden.

De Commissie adviseert de invoering van een algemeen mededingingsbeleid zoals dat door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) in het Europees deel van Nederland wordt gehandhaafd. Met name voor eerste levensbehoeften moet worden bewaakt dat de verhoogde koopkracht voor de minima – die resulteert uit de inkomensverhogingen die de Commissie adviseert – behouden blijft, bijvoorbeeld door het (bindend) vaststellen van maximumprijzen. De Commissie beveelt de openbare lichamen hiervan gebruik te maken voor de eerste levensbehoeften. Op dit moment is alleen op Bonaire een niet-bindend convenant gesloten met de levensmiddelensector om voor een beperkt aantal basisproducten maximumprijzen te hanteren. Op (gezonde) voeding zou het laatst bezuinigd moeten worden en prijsregulering daarvan kan de kans

daarop verminderen. Lage prijzen voor eerste levensbehoeften baten alle inwoners van de eilanden en voorkomen dat mensen met lage inkomens daarop moeten bezuinigen.

4.9 Model voor de middellangere termijn

In het voorgaande heeft de Commissie meermaals aangegeven dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba deel uitmaken van het land Nederland. En dat een aanpak van het sociaal minimum aldaar gelijkwaardige aanpak van het sociaal minimum in het Caribische deel van Nederland voor de hand ligt. Een internationale vergelijking, die gedaan is door SEO Economisch onderzoek in opdracht van de Commissie Engbersen,⁹ leert ook dat er verschillende stelsels denkbaar zijn. Maar dat elk zijn voor- en nadelen kent die over en weer leerzaam zijn, die per saldo tot de conclusie leiden dat geen van die stelsels superieur is aan de andere. De Commissie is van mening dat in de huidige sociaal-economische omstandigheden van de eilanden een van het Europees deel van Nederland verschillend sociaal zekerheidsstelsel op onderdelen verdedigbaar is. Zij is echter van mening dat er geen redenen zijn om met dit andere stelsel tot wezenlijk andere uitkomsten te komen of afbreuk te doen aan principes die aan het Nederlandse socialezekerheidsstelsel ten grondslag liggen. De huidige omstandigheden die aan invoering van het Nederlands socialezekerheidsstelsel in de weg staan zijn onder meer de volgende:

1. Het huidige niveau van de kosten, dat door het Nibud is vastgesteld in het kader van het ontwerpen van de minimumvoorbeeldbegrotingen. Dit laat op onderdelen een afwijkend beeld van de Nederlandse kosten zien. Bovendien geldt voor een aantal belangrijke kostenposten naar het oordeel van de Commissie dat er op korte termijn nog verlagende maatregelen kunnen en moeten worden getroffen.
2. Het verschil tussen het huidige niveau van het wettelijk minimumloon in Caribisch Nederland en dat in Europees Nederland;

9

Sociaal minimum, beschrijvende analyse voor vijf Europese landen, Kim van Berkel e.a. september 2023.

3. Het instrumentarium dat in Caribisch Nederland voorhanden is om op korte termijn uitvoering te geven aan onderdelen van het Europees Nederlandse systeem in de afwijkende context. Daarvan zijn de capaciteit van de aanwezige uitvoeringsorganisaties, de bestaande wettelijke regelingen als het huidige fiscale stelsel en de afwijkende valuta in beide landsdelen in het oog springende elementen.

De Commissie sluit niet uit dat op termijn de stelsels zodanig naar elkaar toe kunnen groeien, dat zij uiteindelijk zelfs in elkaar kunnen opgaan. Zulks dient dan echter te geschieden in het licht van het gehele sociaaleconomische raamwerk voor Caribisch Nederland. De Commissie kiest niet voor een aanpak die voor de korte of middel-lange termijn is gebaseerd op een dergelijk vergezicht. Door aan te sluiten bij de opbouw van het Europees Nederlandse stelsel wordt een dergelijke ontwikkeling mogelijk geacht. Bovendien levert het een herkenbaar stelsel op voor alle betrokkenen. Het Europees-Nederlandse stelsel is zowel voor de burgers als de uitvoerende overheden bekend. Zoals zoveel stelsels die in het Caribisch deel van het Koninkrijk worden toegepast, zijn in het socialezekerheidsstelsel van Caribisch Nederland “familietrekken” zichtbaar van (voorgangers van) stelsels uit Europees Nederland. Zo kende Europees Nederland tot midden jaren '60 van de vorige eeuw ook een onderstand, die model stond voor de regeling in de Nederlandse Antillen. Die regeling is geëvolueerd tot de huidige onderstandsregelingen in Caribisch Nederland.

Gelet op de gelijkelijke zorgplicht van de Nederlandse overheid voor de Nederlandse burgers in het Europees en het Caribisch deel van het Koninkrijk, is de Commissie van mening dat het stelsel voor Caribisch Nederland ervoor moet zorgen dat ook de inwoners van Caribisch Nederland een minimuminkomen wordt gegarandeerd waarvan zij in Caribisch Nederland kunnen rondkomen met inbegrip van waardige participatie in de samenleving.

Ten opzichte van de huidige situatie moet dat stelsel in een bestek van enkele jaren worden gerealiseerd. De Commissie acht één volledige kabinetsperiode hiervoor toereikend, met de volgende stappen:

1. Vaststelling van het sociaal minimumniveau aan de hand van de geüpdatete Nibudvoorbeeldbegrotingen met inachtneming van een opslag van 6%;
2. Significante kostendaling van de kosten van wonen, vervoer en nutsvoorzieningen die resulteren in een lager sociaal minimumniveau, dan thans kan worden vastgesteld aan de hand van de dit jaar door Nibud opgestelde Nibudvoorbeeldbegrotingen;
3. Kostenbeheersing door bewaking van het algeheel prijsniveau en het functioneren van de economie, door bij de omvang en aard van de economieën van de drie eilanden passend mededingingsbeleid;
4. Een inkomensstelsel dat voor huishoudens die werken bestaat uit een inkomen op: tenminste het door de overheid na afstemming met sociale partners vastgestelde wettelijk minimumloon, inkomensonafhankelijke toeslagen als een kinderbijslag en inkomensafhankelijke ondersteuning zoals een kindgebonden budget, de verhuurderssubsidie en eventuele aanvullende koopkrachtmaatregelen. Het geheel zorgt ervoor dat het inkomen van deze huishoudens (tenminste) op 1/0,85 maal het niveau van het sociaal minimum ligt.

Gelet op het gekozen instrument van de verhuurderssubsidie ligt de introductie van een huurtoeslag niet voor de hand. Evenzo ontbreekt de noodzaak voor een zorgtoeslag aangezien de gekozen ziektefondsaanpak het model heeft van een voor de verzekerden premie-loze voorziening.

5. Een aantal mensen kan, al dan niet tijdelijk, niet werken en heeft geen aanspraak (meer) hebben op een voorziening als de Europees Nederlandse Werkloosheidswet (WW) (waarvan in Caribisch Nederland nu nog geen pendant is), noch voldoende andere eigen bronnen van inkomen, bijvoorbeeld uit vermogen. Zij ontvangen een onderstandsinkomen dat 85% bedraagt van het totaalinkomen, van het inkomen van de op het WML-niveau beloonde werknemer. De inkomenson- en afhankelijke ondersteuning die werknemers ontvangen krijgen deze mensen ook, al dan niet naar verhouding. Daarnaast ontvangen deze mensen een onderstandsuitkering. Het geheel van de drie componenten is dus gelijk aan 85% van het

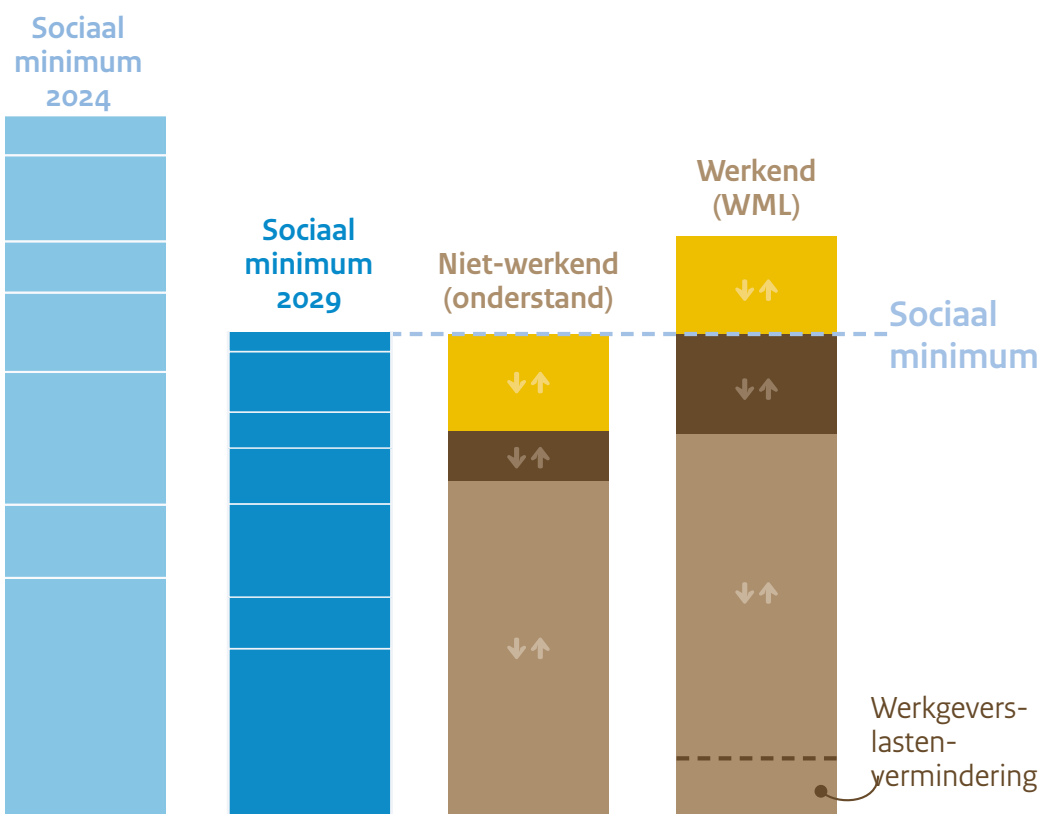
totaalinkomen van het vergelijkbare huishouden, dat een inkomen uit werk heeft dat wordt beloond op WML-niveau. Alle huishoudens die aangewezen zijn op het inkomen uit onderstand ontvangen een totaalinkomen op het niveau van het sociaal minimum.

6. Mensen die AOV-gerechtigd zijn, ontvangen een inkomen op het niveau van het sociaal minimum. Voor alleenstaande AOV'ers geldt dat zij een aanvulling kunnen ontvangen uit de onderstand tot maximaal WML-niveau, met inachtneming van de voorwaarden voor onderstand.

AOV'ers die samen één huishouden vormen, ontvangen ieder een AOV-uitkering op het niveau van het sociaal minimum. De optelsom van deze twee AOV-uitkeringen is ruim voldoende om van rond te komen door de gerealiseerde schaalvoordelen.

Alle AOV'ers die een onvolledige AOV-aanspraak hebben opgebouwd, kunnen vanuit de onderstand een aanvulling krijgen tot het sociaal minimum.

In de volgende figuur is het model voor de middellangere termijn gevisualiseerd:



 **Uitgaven**

 **Inkomensafhankelijke tegemoetkoming**
(bijvoorbeeld kinderbijslag)

 **Inkomensafhankelijke tegemoetkoming**
(bijvoorbeeld koopkrachttoeslag)

 **Inkomsten**
(Onderstand of Wettelijk minimumloon (WML))



Alleenstaande ouder met twee kinderen

4.10 De eerste stap om mee te beginnen

De Commissie is op zoek gegaan naar een betekenisvolle en verantwoorde eerste stap om op korte termijn het door haar geadviseerde sociaal minimumniveau te kunnen implementeren. Zij is daarbij uitgekomen op een haars inziens realistisch model dat erin resulteert dat op elk van de eilanden de alleenstaande (als werknemer met een inkomen op het niveau van het wettelijk minimumloon), als de ontvanger van onderstand en/of een AOV-uitkering een inkomen ontvangt op of boven het niveau van het door de commissie geadviseerde sociaal minimum.

De eerste voorwaarde waaronder dat mogelijk is, is dat de noodzakelijke uitgaven worden vastgesteld met inachtneming van een gesubsidieerde woning. Daarbij zijn de lasten voor de huurder vastgesteld op het niveau van Bonaire, indien voor de woning verhuurderssubsidie wordt ontvangen. Dat betekent dat ook als op Saba en Sint Eustatius zodanige subsidie wordt verstrekt, het deel van de huurlasten dat door het huishoudinkomen gedragen moet worden, gelijk is aan de eigen bijdrage aan de huur op Bonaire voor het betreffende huishoudtype. Voor inkomens tot en met het wettelijk minimumloon geldt op dit moment een eigen bijdrage in de huur van 10% van het inkomen.

Daar wordt in dit model van uitgegaan.

Daarnaast wordt als tweede voorwaarde uitgegaan van het ontvangen van een inkomensafhankelijke (koopkracht)toeslag, in de orde van grootte van de energie-koopkrachtmaatregelen die in 2023 werden getroffen.

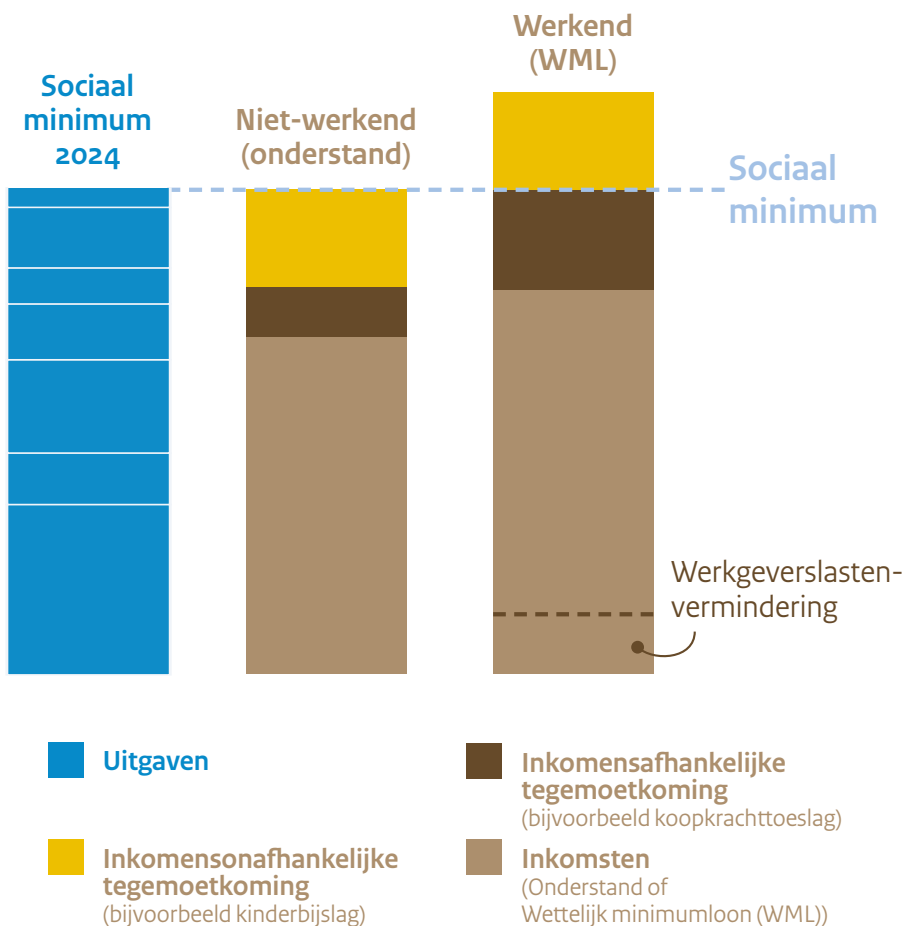
De derde voorwaarde is dat de werkgever tegemoet wordt gekomen in de loonkosten door vermindering van de werkgeverslasten. De omvang hiervan kan in nader overleg tussen overheid en werkgevers worden bepaald en kan per eiland verschillen.

Tot slot ontleent de Commissie aan haar onderzoek de overtuiging dat de absorptiekracht van de economie van Bonaire groter is voor een stijging van het wettelijk minimumloon, dan die van Saba en Sint Eustatius. De Commissie leidt uit haar onderzoek niet af dat de kosten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba dusdanig verschillend zijn dat een

verschillend niveau van het wettelijk minimumloon daardoor te rechtvaardigen is. Zij komt dus tot de conclusie dat een gelijk niveau van het wettelijk minimumloon op alle drie de eilanden mogelijk is, zoals ook in heel Nederland één WML geldt.

De in de tweede genoemde voorwaarde beschreven inkomensafhankelijke (koopkracht)toeslag kan in omvang variëren om de eilandelijke verschillen recht te trekken.

Een instapmodel ziet er als volgt uit:



Alleenstaande ouder met twee kinderen

Voor elk van de eilanden is voor het voorgaande model een indicatieve berekening gemaakt. Dit illustreert hoe dit er uit zou kunnen zien op basis van de in het onderzoek vergaarde data, met betrekking tot de minimaal noodzakelijke uitgaven van het huishouden van de alleenstaande vrouw. Daarbij acht de Commissie een eerste stap voor de verhoging van het wettelijk minimumloon naar 1.750 USD per maand mogelijk en passend.

Voor Bonaire ziet de berekening er als volgt uit:

Het Nibud stelde in de minimumvoorbeeldbegroting vast dat de minimaal noodzakelijke uitgaven van een alleenstaande vrouw onder de 65 jaar op Bonaire, exclusief huurlasten, 1.280 USD bedragen. In die kosten zitten echter prijsverlagende maatregelen verwerkt ter grootte van 48 USD per maand. Om daarvoor te corrigeren, worden de minimaal noodzakelijke uitgaven, exclusief huurlasten, gesteld op $1.280 + 48 = 1.328$ USD. Daarbovenop dient een eigen bijdrage van 10% van het inkomen als eigen bijdrage in de huur te worden gerekend, als totaal voor de minimumvoorbeeldbegroting voor de alleenstaande vrouw in een sociale huurwoning. De berekening leidt ertoe dat een totaalinkomen van 1.892 USD per maand nodig is voor een werknemer op WML-niveau. De eigen bijdrage in de huur bedraagt dan 189 USD per maand.

Het gewenste totaalinkomen van 1.892 USD per maand kan derhalve als volgt worden opgebouwd:

$1.280 + 48 + 189 = 1.517$ USD. Deze minimaal noodzakelijke uitgaven dienen naar het inzicht van de Commissie te worden vermenigvuldigd met 1,06% om te komen tot het sociaal minimum voor deze persoon in deze situatie. Om te komen tot het gewenste niveau aan inkomen voor een werkende wordt met $1/0,85$ te worden vermenigvuldigd: $1.517 * 1,06 * (1/0,85) = 1.892$.

Op een wettelijk minimumloon van 1.750 USD per maand dient dus een inkomensafhankelijke tegemoetkoming te worden verstrekt van 142 USD per maand. Het totaal van koopkrachtversterkende maatregelen bedroeg op Bonaire in 2.023 156 USD per maand. Parallel dient aan de werkgever een vermindering van de werkgeverslasten te worden verstrekt om zijn loonkosten te verminderen.

De berekening voor Saba ziet er als volgt uit:

De minimaal noodzakelijke uitgaven voor de alleenstaande vrouw op Saba bedragen 1.287 USD per maand en de prijsverlagende maatregelen op Saba bedroegen dit jaar 83 USD per maand. De berekening is daar dan als volgt: de minimaal noodzakelijke uitgaven bedragen: $1.287+83+10\%$ van het inkomen, waarmee het totaalinkomen kan worden vastgesteld op 1.952 USD per maand.

$$(1.287+83+195)*1,06*(1/0,85) = 1.952 \text{ USD per maand.}$$

Naast een WML van 1.750 USD is dan een inkomensafhankelijke tegemoetkoming nodig van 202 USD per maand. Het totaal van koopkrachtversterkende maatregelen bedroeg op Saba in 2023 191 USD per maand.

De berekening voor Sint Eustatius ziet er als volgt uit:

De minimaal noodzakelijke uitgaven voor de alleenstaande vrouw op Sint Eustatius bedragen 1.351 USD per maand. De prijsverlagende maatregelen op Sint Eustatius bedroegen dit jaar 62 USD per maand. De berekening is daar dan als volgt: de minimaal noodzakelijke uitgaven bedragen: $1.351+62+10\%$ van het inkomen, waarmee het totaal inkomen kan worden vastgesteld op 201 USD per maand.

$$(1.351+62+201)*1,06*(1/0,85) = 2.013 \text{ USD per maand.}$$

Naast een WML van 1.750 USD is dan een inkomensafhankelijke tegemoetkoming van 263 USD per maand nodig. Het totaal van koopkrachtversterkende maatregelen bedroeg op Sint Eustatius in 2023 170 USD per maand.

De hoogte van de onderstand kan eveneens op basis van deze berekeningen worden uitgevoerd. De vermenigvuldiging met $1/0,85$ dient dan achterwege te blijven, waarmee een lager totaal inkomen wordt gerealiseerd en ook een kleinere eigen bijdrage in de huur verschuldigd is.

Op Bonaire wordt de berekening van het onderstandsinkomen als volgt:

$$(1.280+48+157)*1,06 = 1.574 \text{ USD per maand.}$$

Op Saba wordt de berekening van het onderstandsinkomen als volgt:

$$(1.287+83+162)*1,06 = 1.624 \text{ USD per maand.}$$

Op Sint Eustatius wordt de berekening van het onderstandsinkomen als volgt:

$$(1.351+62+168)*1,06 = 1.676 \text{ USD per maand.}$$

Voor de AOV-gerechtigden geldt op basis van het voorgaande de bedragen op het niveau van de onderstand als AOV-uitkering. Daarbovenop kan voor de alleenstaande AOV'ers in de onderstand een aanvulling worden verkregen tot aan het WML.

Op basis van deze eerste stap kan het WML verder een gematigde ontwikkeling ondergaan. Daarbij moet de kostenreductie op de posten vervoer en nutsvoorzieningen zorgen voor een allengs slinkend niveau van de minimumvoorbeeldbegrotingen, die de gematigde ontwikkeling van het WML vergemakkelijken en bovendien alle inwoners op de eilanden ten goede komen.

Voor huishoudens met kinderen is er meer nodig

Ter illustratie dat met de invoering van een WML van 1.750 USD nog niet alle huishoudens een inkomen kunnen krijgen op het bijpassende niveau van het sociaal minimum dient de volgende beschrijving.

Een huishouden bestaande uit een alleenstaande ouder met twee kinderen op Bonaire die in het huurscenario "hoge particuliere huur" een woning huurt, heeft met toepassing van het uitgangspunt van de Commissie dat zij 1,06 maal het door Nibud bepaalde bedrag van de minimumvoorbeeldbegroting voor dit huishouden nodig heeft: 1,06 maal 3.569 = 3.783 USD per maand nodig als budget.

Daarin zit 1.300 USD aan huur. Die kan met zo'n 1.140 USD naar beneden als het "1.750 WML - model" het uitgangspunt is. De met 1.750 WML corresponderende onderstand is hierboven berekend op 1.574 USD. Afgerond is dat 157 USD eigen bijdrage huur en de verhuurderssubsidie bedraagt dan 1.143 USD. Resteert nog een budget van 2.640 USD om te dekken met inkomsten.

Met die onderstand van 1.574 is er nog een gat van 1066.

De huidige kinderbijslag is 131 per kind; dus kan er nog eens 262 van het tekort af: het gat is nog 804 USD.

Verder was er op Bonaire nog een koopkrachttoeslag voorzien van 142 USD per maand. Nog 662 dollar te gaan. Daar houdt het nu op als alleen de maatregelen die tot nog toe waren voorzien worden getroffen.

Om voor deze alleenstaande ouder met twee kinderen ook het sociaal minimum te realiseren, zal er dus voor 662 aan extra inkomsten moeten komen. Dat zou "per direct" kunnen door de kinderbijslag te verhogen met 331 USD per kind. Dat is geen realistische maatregel, want dat kost heel veel geld dat niet bij de arme huishoudens terecht komt. Een deel zou door een verhoging van de kinderbijslag kunnen: bijvoorbeeld 100 USD per kind extra. De inkomsten stijgen met 200 USD en het gat is nog maar 462 USD groot. Dat zou (technisch) in de onderstand geregeld kunnen worden door de kindercomponent daarin op te schroeven. 231 USD per kind erbij en daarmee is het opgelost. Dat is echter niet mogelijk omdat de werkende alleenstaande ouder met twee kinderen daarmee nog niet geholpen wordt. Sterker nog: die zou dan voor minder dan het onderstandsinkomen aan het werken zijn en krijgt een financiële prikkel om over te stappen naar de onderstand, want met werken verdient zij maar 318 USD meer per maand dan de onderstand zonder de voorgestelde verhoging van 462 USD.

Dat laatste gat van 462 USD is dus alleen realistisch op te lossen door een inkomensafhankelijke regeling te maken waardoor zowel de alleenstaande ontvanger van een onderstandsuitkering met twee kinderen als de alleenstaande werkende met twee kinderen een vergelijkbaar kindgebondenbudget krijgen. Zo'n bedrag is goed voorstelbaar, want

de alleenstaande ouder met twee kinderen in de bijstand krijgt in Europees Nederland ruim 600 euro aan kindgebonden budget.

Op zich is het dus mogelijk om een alleenstaande met twee kinderen binnen het “1.750-model” een inkomen op sociaal minimum te bezorgen, maar dan wel nadat er ook een kindgebonden budget is ingevoerd dat zowel de onderstandsgerechtigde als de werkende op WML niveau bedient.

4.11 Weging economische effecten en conclusie

De Commissie maakte de invuloefeningen voor het bepalen van een mogelijke eerste stap in het voorgaande in de eerste plaats als voorbeeld om te illustreren hoe op de drie eilanden met een WML van 1.750 USD per maand het sociaal minimum kan worden bereikt voor alle alleenstaanden.. Het is uiteraard aan de regering om over te gaan tot het treffen van concrete maatregelen en het bepalen van de uiteindelijke keuzes. Flankerend beleid voor het ondervangen van de werkgeverslasten wordt expliciet geadviseerd.

Op basis van de door haar gemaakte berekeningen heeft de Commissie aan onderzoeksbureaus EBA en SEO Economisch Onderzoek gevraagd onderzoek te doen naar de economische effecten van de invoering van een dergelijk WML op de drie eilanden.¹⁰

De Commissie ontleent aan het onderzoek de volgende inzichten. In de eerste plaats is invoering van het sociaal minimum volgens de onderzoekers niet mogelijk zonder een aanzienlijke kostenverlaging. Op pagina 47 en 48 brengen zij in beeld wat de effecten zijn van de invoering van het sociaal minimum zoals de Commissie dat voorstelt zonder enige kostenverlaging. De onderzoekers geven aan dat dit gepaard zal gaan met forse averechtse economische effecten (armoedeval, verhoging kosten werkgevers, doorwerking in prijzen).

De grootste kostenpost in de begrotingen die Nibud in beeld heeft gebracht, en die bovendien goed beïnvloedbaar is door de overheid, betreft de woonlasten. Zoals aangegeven adviseert de Commissie de

10

[In de bijlage is de analyse van EBA en SEO Economisch Onderzoek te vinden op pagina 46 en verder.](#)

invoering van het door haar aanbevolen sociaal minimum gepaard te laten gaan met de invoering van de verhuurderssubsidie zoals die op Bonaire op dit moment als pilot functioneert op alle drie de eilanden. Dat dient dan op zodanig wijze te gebeuren dat alle typen huishoudens hierdoor passende woningen kunnen huren tegen de sociale huurlasten zoals die op Bonaire nu reeds gelden. Ook op Bonaire is evenwel een verruiming van het beleid nodig, omdat uit het onderzoek van Nibud is gebleken dat voor de grotere huishoudens niet of nauwelijks passende woonruimte beschikbaar is tegen een huurprijs die onder de liberalisatiegrens valt.

De onderzoekers van EBA en SEO Economisch Onderzoek geven het volgende hierover aan: “Verlaging van de woonlasten met de verhuurderssubsidie impliceert een aanzienlijk minder sterke verhoging van de onderstand en het wettelijk minimumloon om het sociaal minimum te bereiken. Hoewel ook deze verhoging significant is, is de inschatting dat de averechtse economische effecten beheersbaar zijn. Dat wil niet zeggen dat werkgevers niet geraakt zullen worden. Hun kosten zullen stijgen en mogelijk zullen zij hun bedrijfsprocessen moeten aanpassen. Om de effecten op de werkgeverslasten te mitigeren kunnen de werkgeverspremies worden verlaagd.”¹¹

De Commissie acht op basis van deze analyse de invoering van een wettelijk minimumloon op een hoogte van 1.750 USD, onder de geschatte voorwaarden, een realistische optie waarvan de negatieve effecten voor de economie naar verwachting aanvaardbaar zijn in het licht van de vermindering van de armoede onder de werkenden die ermee bereikt kan worden. Gelet op dit doel, beveelt de Commissie dan ook graag aan op korte termijn over te gaan tot de implementatie van de aanbevolen systematiek waarbij zij een startpunt voor het WML van 1.750 USD voor ogen heeft.

Met toepassing van de aanbevolen systematiek is invulling te geven aan de hoogte van de overige sociale zekerheidsvoorzieningen op de voorgestelde of vergelijkbare wijze. Naast de aangegeven aanpassing van het WML en de vermindering van de werkgeverslasten, gaat het daarbij om de aanpassing van de onderstandsuitkeringen, de AOV-uitkering alsmede de aanvulling daarop in de onderstand en de

11

EBA en SEO (2023). *Sociaal minimum in economisch perspectief*, p. 49.

continuering van een koopkrachttoeslag vergelijkbaar met de energietoeslag. Voor huishoudens met kinderen is een verhoging van de kinderbijslag de enige maatregel die per direct verlichting kan geven, specifiek gericht op huishoudens met kinderen. Gelet op de grote waarde die ook de Commissie hecht aan juist de vermindering van armoede onder kinderen, adviseert de Commissie een verhoging van de kinderbijslag toe te passen en tegelijkertijd direct te gaan werken aan de invoering van een met het kindgebondenbudget vergelijkbare inkomensafhankelijke regeling opdat gericht alle huishoudens met kinderen en met lagere inkomens ondersteund kunnen worden. Met een maatregel als het kindgebonden budget dat in gelijke orde van grote inkomensondersteuning biedt als in het Europees deel van Nederland, kunnen naar de overtuiging van de Commissie alle huishoudens binnen het tijdsbestek van één kabinetsperiode aan een inkomen op het bijpassende niveau van het sociaal minimum worden gebracht.

Overige maatregelen

Met toepassing van de aanbevolen systematiek is invulling te geven aan de hoogte van de overige sociale zekerheidsvoorzieningen op de voorgestelde of vergelijkbare wijze. Naast de aangegeven aanpassing van het WML en de vermindering van de werkgeverslasten, gaat het daarbij om de aanpassing van de onderstandsuitkeringen, de AOV-uitkering alsmede de aanvulling daarop in de onderstand en de continuering van een koopkrachttoeslag vergelijkbaar met de energietoeslag. Voor huishoudens met kinderen is een verhoging van de kinderbijslag de enige maatregel die per direct verlichting kan geven, specifiek gericht op huishoudens met kinderen. Gelet op de grote waarde die ook de Commissie hecht aan juist de vermindering van armoede onder kinderen, adviseert de Commissie een verhoging van de kinderbijslag toe te passen en tegelijkertijd direct te gaan werken aan de invoering van een met het kindgebondenbudget vergelijkbare inkomensafhankelijke regeling opdat gericht alle huishoudens met kinderen en met lagere inkomens ondersteund kunnen worden. Met een maatregel als het kindgebonden budget dat in gelijke orde van grote inkomensondersteuning biedt als in het Europees deel van Nederland, kunnen naar de overtuiging van de Commissie alle huishoudens binnen het tijdsbestek van één kabinetsperiode aan een inkomen op het bijpassende niveau van het sociaal minimum worden gebracht.

Verdere kostenreductie is mogelijk en nodig

Zoals hierboven onder nr. 14 aangegeven beveelt de Commissie aan op de eilanden een stelsel van openbaar vervoer in te voeren. De onderzoekers onderschrijven de positieve gevolgen daarvan:

“Met gratis openbaar vervoer voor sociale minima kunnen in de toekomstig dusdanige verlagingen van de kosten van levensonderhoud worden gerealiseerd, dat minder sterke stijgingen van de onderstand en het wettelijk minimumloon nodig zijn om het sociaal minimum te bereiken en te behouden. Daarmee kunnen ook negatieve effecten van toekomstige verhogingen van het wettelijk minimumloon worden vermeden, zoals hogere werkgeverslasten.”¹²

De Commissie bepleit dan ook direct te beginnen met de voorbereiding van het invoeren van een dekkend stelsel van openbaar vervoer op alle drie de eilanden dat door de mensen met lagere inkomens gratis, of tegen geringe vergoedingen, gebruikt kan worden. Aangezien de analyse van Nibud laat zien dat hiermee voor elk huishouden honderden dollars per maand te besparen zijn, kan het sociaal minimum voor huishoudens met meer leden, met name de huishoudens met kinderen, daarna met minder grote verhogingen van het wettelijk minimumloon dan wel de onderstand worden gerealiseerd.

Hetgeen hier beschreven is over de verlaging van de kosten van vervoer, geldt ook voor de overige maatregelen die de Commissie aanbeveelt om kosten te reduceren. De Commissie hecht er aan op te merken dat deze maatregelen niet alleen de huishoudens met lagere inkomens ten goede komen, maar alle huishoudens op de eilanden. Hiervan gaat ongetwijfeld een positieve impuls uit naar de gehele sociaal-economische ontwikkeling van de eilanden.

Conclusie

De Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland stond voor een uitdaging vanwege twee bijzondere factoren. Ten eerste de korte tijdspanne (zeven maanden) waarin we dit rapport tot stand moesten brengen. Het tweede waren de afwezigheid van data en modellen om op korte termijn berekeningen mee uit te kunnen voeren, als steun bij de zoektocht naar antwoorden op de onderzoeksvragen.

De eerste onderzoeksvraag was om vast te stellen wat een aantal huishoudtypes in de drie openbare lichamen in het Caribisch deel van Nederland nodig hebben om rond te komen en deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Daarnaast is de Commissie gevraagd om haar licht te schijnen op een systematiek. Deze systematiek moet ervoor zorgen dat huishoudtypes krijgen wat ze nodig hebben. Ook moest de Commissie laten zien wat voor effect die systematiek heeft of kan hebben. Voor de exacte bewoordingen verwijzen zij naar het instellingsbesluit. Door de krappe deadline en de complexiteit van de vragen was er niet genoeg tijd om langdurige onderzoeken uit te zetten en langdurige analyses te verrichten. Door elk van de openbare lichamen te bezoeken, veel personen en organisaties te spreken en primaire bronnen te 'mijnen' is toch een goede basis gelegd voor de analyses die geleid hebben tot conclusies van dit rapport. Daarnaast heeft de Commissie dankbaar gebruik gemaakt van de onderzoeksresultaten geleverd door Nibud, SEO en EBA. Deze organisaties verzamelden data en stelden dit op een hanteerbare wijze beschikbaar voor de Commissie. Zij hebben daarom gebruik kunnen maken van de best beschikbare data voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. De onderzoeksverslagen van Nibud, SEO en EBA zijn deel van dit rapport. Ook hebben wij dankbaar geput uit het werk van de Commissie sociaal minimum Europees Nederland onder voorzitterschap van prof. Godfried Engbersen.

De Commissie bepleit de uitwerking van een tweetal benaderingen in een aantal maatregelen. Dit om te komen tot een effectieve aanpak van de armoede bij de huishoudens die moeten rondkomen van de

onderstand en van het wettelijk minimumloon. Het gaat om een korte termijn- en een lange termijnbenadering. Voor de korte termijnbenadering adviseert de Commissie om op een zo kort mogelijke termijn per huishoudtype een sociaal minimum te introduceren dat gelijk is aan het door de Commissie vastgestelde sociaal minimum per huishoudtype. Daarnaast adviseert de Commissie om de huishoudens van de alleenstaande vrouw of man en de alleenstaande ouder met kinderen die van de onderstand of AOV moeten rondkomen per direct te voorzien van een som aan inkomen en aanvullende steun. Daardoor kunnen deze huishoudens beschikken over een totaalpakket aan middelen dat gelijk is aan het sociaal minimum dat voor hun huishoudtype geldt. Voor de situatie waarin deze type huishoudens moeten rondkomen van het wettelijk minimumloon adviseert de Commissie dat de som van het wettelijk minimumloon met aanvullende steun zich verhoudt tot de totaalsom bij een ontvanger van onderstand als 1 : 0,85. Met het adagium 'werk moet lonen' en de hierboven aangegeven verhouding met de forse verhoging van het wettelijk minimumloon op korte termijn, dienen gelijktijdig maatregelen genomen te worden die de hogere werkgeverslasten compenseert.

Het sociaal minimum

De Commissie heeft ondanks data-schaarste en dankzij de onderzoeken van Nibud, SEO, EBA en haar eigen verkenningen in het Caribisch deel van Nederland kunnen vaststellen wat een aantal huishoudtypes in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba minimaal nodig hebben om rond te komen. En daarnaast om als waardige leden van de gemeenschap aan het maatschappelijk leven te kunnen deelnemen. Dit is wat de commissie aanduidt als het sociaal minimum. Als basis hiervoor heeft de commissie per huishoudtype de minimumvoorbeeldbegrotingen van Nibud overgenomen. Deze zijn samengesteld en begroot met behulp van de beproefde Nibudmethode die rationeel en feitelijk is. Vanwege de gebruikte methode zijn de bedragen van de minimumvoorbeeldbegrotingen het absolute minimum dat voor elke huishoudtype is vastgesteld.

De Commissie acht het vaststellen van het sociaal minimum op hetzelfde bedrag als de minimumvoorbeeldbegrotingen voor de voorbeeldhuishoudens niet realistisch. Het is slechts terecht in een ideale samenleving met een (niet bestaande) doelgroep die altijd feilloze

afwegingen maakt en besluiten neemt. De Nibud-methode veronderstelt een ideaaltype persoon die altijd rationele en wijze keuzes maakt bij het uitgeven van geld en gebruik van voorzieningen. Nergens in Nederland bestaat die ideale situatie, zo ook niet in Caribisch Nederland. Daarom stelt de Commissie, evenals de Commissie Engbersen, de hoogte van het sociaal minimum van elk huishoudtype vast op een bedrag dat de som is van de minimumvoorbeeldbegroting voor dat huishoudtype met een verhoging van 6%. Voor lagere bedragen dan dit sociaal minimum is het binnen de openbare lichamen niet mogelijk om zonder grote risico's waardig rond te komen en te participeren. Door deze grote risico's kunnen huishoudens die moeten rondkomen van louter de bedragen vastgesteld in de minimumvoorbeeldbegrotingen snel in ernstige financiële en sociaaleconomische armoede vervallen omdat zij, bij gebrek aan financiële reserves, niet in staat zijn tegenvallers en onverwachte financiële shocks op te vangen. Huishoudens die niet in staat zijn kleine reserves op te bouwen en aan te houden zijn financieel zeer kwetsbaar en zakken gemakkelijk onder het sociaal minimum.

De opgave en de systematiek

De Commissie heeft dankzij het onderzoek van SEO en EBA een beeld gekregen van de effecten en effectiviteit van verschillende maatregelen. Aan de hand hiervan acht de commissie zich in staat om, volgend op een beschrijving van de maatschappelijke opgave, enkele systeemadviezen te geven.

Op basis van de verschillende minimumvoorbeeldbegrotingen heeft de Commissie het sociaal minimum per huishoudtype zichtbaar gemaakt. Tussen het sociaal minimum per huishoudtype en de som van het inkomenspeil, de aanvullingen daarop via bijvoorbeeld een energietoeslag en het voorzieningenniveau constateert de Commissie een grote financiële leemte. Dit toont een situatie van grote achterstand voor de huishoudtypes die moeten rondkomen van de onderstand of de AOV dan wel het op dit moment geldende wettelijk minimumloon.

De onderzoeken laten zien dat de combinatie van het hoge prijspeil voor basisbehoeftes per huishouding, dure huurwoningen, de afwezigheid van openbaar vervoer en de afwezigheid van schaalvoordelen deze situatie veroorzaakt en in stand houdt. Door deze

omstandigheden zijn veel basisbenodigdheden voor een waardig leven op de drie eilanden aanmerkelijk duurder dan in het Europees gedeelte van Nederland. Om in deze context tot een haalbaar en duurzaam perspectief op een waardig bestaan te komen, zijn grote en langdurige inspanningen nodig van alle betrokken partijen. De commissie pleit voor een aantal besluiten, maatregelen en bestuurlijke daden die kunnen zorgen voor een bestendige, stelselmatige en duurzame terugdringing van de armoede op de drie eilanden.

De belangrijkste aanbevelingen die de Commissie in dit rapport doet en daarom hier wil benadrukken, zijn de hiernavolgende. Zij bevatten de hoofdlijnen van het advies. De overige aanbevelingen zijn evenwel ook van belang om mee te nemen bij de implementatie ervan.

- 1.** Zorg voor een toereikend inkomen om rond te komen en waardig mee te doen in de Nederlandse samenleving in de openbare lichamen. Zorg er tevens voor dat mensen die in aanmerking komen voor steunmaatregelen, zoals de bijstand, op een voorspelbare, toegankelijke en houdbare wijze gebruik kunnen maken van het stelsel dat is ingericht om de steunmaatregelen aan te bieden. Zorg daarnaast ervoor dat dit stelsel voor de uitvoerders ervan zo simpel uitvoerbaar en werkbaar mogelijk is ingericht.
- 2.**
 - a.** Stel het sociaal minimum vast op het niveau dat de commissie heeft aangegeven. Dit is het niveau van de minimumvoorbeeldbegrotingen aangevuld met 6%.
 - b.** Breng het totaal van de bijstand en sociale voorzieningen voor de alleenstaande in de openbare lichamen op hetzelfde niveau als het sociaal minimum.
 - c.** Zorg ervoor dat de positie van alleenstaande werkenden op minstens een verhouding van 0,85:1,00 staat tussen bijstand en wettelijk minimumloon.
 - d.** Herijk elke vier jaar het sociaal minimum aan de hand van de minimumvoorbeeldbegrotingssystematiek zoals gevolgd door deze

commissie, dan wel aangevuld met of vervangen door verbeteringen aan de hand van voortschrijdend inzicht.

- 3.** a. Breng het minimumloon in de openbare lichamen zo spoedig mogelijk naar een hoger niveau zodat werken loont en werkende armen perspectief wordt geboden.

Het onderzoek laat zien dat via een getrapte ontwikkeling op termijn een natuurlijk verloop naar een hoger niveau van het wettelijk minimumloon bereikt kan worden. De openbare lichamen kenmerken zich door een hoge arbeidsparticipatie en een gering gebruik van sociale zekerheid. Tegelijkertijd merken veel werkenden dat het loon dat zij op het moment van het schrijven van dit rapport verdienen niet toereikend is om in hun basisbehoeften te voorzien. Het fenomeen 'werkende armen' is de grootste verschijningsvorm van armoede in de drie Caribische openbare lichamen.

- b. De commissie beveelt aan om met sociale partners op de eilanden een helder pad en tijdschema af te spreken waarin het minimumloon betere perspectieven biedt op zelfredzaamheid voor de werkende armen en verwijst hiervoor naar het rapport van de onderzoekers SEO en EBA.
- c. De commissie beveelt aan een tijdpad van vijf jaar aan, waarbij de commissie graag per 1 januari 2024 een minimumloon van 1.750 dollar met flankerend beleid voor ogen heeft als startpunt. Dit geeft de mogelijkheid om een substantiële verbetering in de inkomenssituatie van alle huishoudtypes te realiseren. Een inkomen op het niveau van het sociaal minimum zoals de commissie dat voor ogen staat, kan daarmee op alle drie de eilanden bereikt worden voor de alleenstaanden zonder kinderen. Dit geldt vooral zij hun inkomen hoofdzakelijk verdienen door te werken, van een AOV-uitkering genieten of van de onderstand leven.
- d. De eerste flankerende maatregel is bedoeld om de impact die de verhoging van het wettelijk minimumloon zal hebben op de lasten voor de werkgevers te verkleinen. Hierdoor neemt ook de last op de economie af. Hiervoor dienen maatregelen te worden genomen.

Bij het vergroten van de draagkracht in de maatschappij kunnen deze maatregelen gefaseerd worden afgebouwd.

- e. Koppel de belastingvrije voet aan het niveau van het wettelijk minimumloon, opdat de voorgestelde inkomensverbetering niet gedeeltelijk wegbelast wordt.

- 4. a. De tweede flankerende maatregel betreft de verlaging van de huurlasten van de lagere inkomensgroepen. Het onderzoek van de Commissie heeft aangetoond dat op het moment van het verschijnen van dit rapport de huisvestingskosten in de drie openbare lichamen op een niveau liggen waardoor een meerderheid van de personen die van het minimumloon of van de bijstand moeten rondkomen de huisvestingskosten niet uit het eigen inkomen kunnen bekostigen.

Breid het stelsel van verhuurderssubsidie dus zo snel mogelijk uit naar alle drie de openbare lichamen en maak het gebruiken van deze subsidie een speerpunt. Het onderzoek leert de commissie dat de implementatie snel kan verlopen als het openbaar lichaam en de rijksoverheid goed samenwerken. Zij roept beide bestuurslagen dan ook op dit te doen om de situatie van alle lagere inkomensgroepen zo snel mogelijk te verbeteren.

Op Bonaire is er een goed begin gemaakt met de verhuurderssubsidie die ervoor zorgt dat de betaalbaarheid voor betrokkenen is toegenomen. Op Sint Eustatius en Saba is dit systeem nog niet ingevoerd. De commissie spoort de overheid aan om dit stelsel in alle drie de openbare lichamen zo snel mogelijk te operationaliseren.

Bij het invoeren van de verhuurderssubsidie op Sint Eustatius en Saba dient te worden nagestreefd dat de huurprijs voor de huishoudens met de lagere inkomens in deze openbare lichamen naar hetzelfde niveau gebracht wordt als nu geldt in Bonaire. Het bewerkstelligen van lagere huurlasten kan desgewenst ook met een andere systematiek worden nagestreefd als daaruit hetzelfde resultaat volgt. Denk aan een huurderssubsidie. In de systematiek van het sociaal minimum is deze subsidie de tegenhanger van de huurtoeslag zoals die in Europees Nederland geldt.

- b.** Maak daarnaast afspraken met de eilandbesturen, woningbouwcorporaties en participerende particuliere woningeigenaren op de eilanden over een significante groei van het aantal sociale of gesocialiseerde private huurwoningen.

Wonen in het Caribisch deel van Nederland is duur, mede door de beperkte beschikbaarheid van sociale, of anderszins laaggeprijsde, woningen. Voor veel mensen is het vinden van een betaalbare woning ondoenlijk. Ondanks de vele inspanningen van de afgelopen jaren om het aanbod van sociale huurwoningen te vergroten, is het niet gelukt om significante aantallen nieuwe sociale huurwoningen te bouwen.

- 5.** Continueer koopkrachtverbeterende maatregelen zoals de huidige energietoeslag. Zo lang er geen (andere) inkomensafhankelijke maatregelen zijn, is dit qua omvang van de inkomensondersteuning van de lagere inkomens een noodzakelijk onderdeel om het sociaal minimum op korte termijn te kunnen bereiken.

Voor op de iets langere termijn adviseert de commissie de volgende aanbevelingen:

- 6.** Investeer op de kortst mogelijke termijn in (de uitbreiding van) kindregelingen. De commissie beveelt expliciet aan om de introductie van een kindgebonden budget in de drie openbare lichamen te overwegen. De gegevens uit het onderzoek laten ondubbelzinnig zien dat huishoudens met kinderen een zichtbaar groter risico lopen om in armoede te raken. Dat heeft onder andere te maken met de verveelvoudiging van de zeer hoge kosten en de beperkte schaalvoordelen die waarmee meerpersoonshuishoudens in Caribisch Nederland te maken hebben. Het voorkomen van een armoedeval vraagt om nog gerichtere investeringen in deze huishoudtypes. Daarbij zou een inkomensafhankelijke regeling naar analogie van het kindgebonden budget op termijn het effectiefst zijn. Zolang er geen kindgebonden budget in werking is, moet het verlichten van de kosten van het hebben van kinderen in deze huishoudtypes via het bestaande instrumentarium lopen, met name de kinderbijslag komt daarvoor in aanmerking.

- 7.** Een grote kostenpost voor huishoudens is vervoer. Deze kosten nemen in Caribisch Nederland een veel groter deel van de noodzakelijke uitgaven in dan in Europees Nederland. Dit komt doordat toereikend openbaar vervoer op de eilanden ontbreekt. Investeer daarom in de totstandkoming van een werkend en gemakkelijk schaalbaar openbaar vervoersstelsel op alle drie de eilanden. Dit vermindert de afhankelijkheid van het bezit van een personenauto en daarmee het beslag dat het bezit ervan op de huishoudfinanciën legt. Op Saba rijdt sinds enige tijd een buslijn en op Bonaire is de basale infrastructuur voor openbaar vervoer al aanwezig. Wat daar nog ontbreekt zijn de bussen. De regering zou in samenspraak met de openbare lichamen tot een snelle invoering van een Openbaar Vervoerstelsel op elk eiland moeten komen. Daarmee zouden binnen enkele jaren de vervoerskosten voor veel van de eilandbewoners aanmerkelijk lager kunnen worden. Daardoor neemt de koopkracht van de sociale minima sneller toe en hoeven uitkeringen en lonen in latere jaren minder snel te stijgen.

- 8.** Versterk het (markt)toezicht en integreer de eilanden meer in de Nederlandse economische infrastructuur. Een deel van de hogere kosten van het levensonderhoud is onvermijdelijk en wordt bepaald door de kleinschalige aard en geïsoleerde ligging van de eilanden. Heel vaak worden in het Europees deel van Nederland de openbare lichamen met “kleine Nederlandse gemeentes” vergeleken, of met de Waddeneilanden. Maar in tegenstelling tot een kleine Nederlandse gemeente of een Waddeneiland kan een inwoner van een van de openbare lichamen in het Caribisch deel van Nederland niet in de auto stappen om naar de dichtstbijzijnde grote stad te rijden. Hierdoor gaat zelfs de vergelijking met de Waddeneilanden niet op. Niettemin is er in het toezicht veel te winnen als het gaat om het beheersen van de prijzen en het bevorderen van een bescheiden marktwerking zoals dat bij kleine gemeentes of Waddeneilanden plaatsvindt. Een integratie van nutsvoorzieningen, bijvoorbeeld de telecommunicatie of watervoorzieningen, in de Nederlandse marktssystematiek zou kunnen bijdragen aan een daling van de prijzen op dit terrein. Dit vraagt om een andere vorm van marktordening dan waarvoor tot nu toe is gekozen. Daarvoor zou ook naar de Franse ervaringen verwezen kunnen worden, waar dit beleid al langer staande praktijk is. Deze categorie maatregelen maakt op lange termijn bestaande koopkrachtmaatregelen voor nutsvoorzieningen overbodig.

9. Investeer in flankerend beleid, met name voor de meest kwetsbaren, zoals kinderen, structureel arbeidsongeschikten en personen boven de pensioengerechtigde leeftijd. Het opgroeien in gezinnen met weinig geld heeft tot nu toe een te grote impact op het volwaardig volwassen worden en een waardige participatie in de samenleving. Geldgebrek leidt onherroepelijk tot verminderde participatie en vooral voor kinderen is dit evident onwenselijk. Zorg dat in de drie openbare lichamen programma's zijn die laagdrempelig toegankelijk zijn voor de doelgroep in het kader van de schuld-hulpverlening en leren budgetteren. Beleid in het kader van de maximering van rentepercentages bij leningen is onmisbaar.

10. Investeer in de integrale aanpak van armoede in de openbare lichamen. Het Rijk heeft volgens de Commissie een verantwoordelijkheid om de maatregelen van de verschillende ministeries en de openbare lichamen te coördineren om de armoede te verminderen in de openbare lichamen. De integrale benadering is nodig aangezien de verschillende maatregelen effect sorteren op de werking van elkaar. Coördinatie is essentieel om interactieve negatieve beïnvloeding op de effectiviteit van maatregelen te voorkomen.

Begeleid huishoudens in armoede zodanig dat zij maximaal gebruikmaken van de beschikbare regelingen. De grondwettelijke plicht van de overheid om te zorgen voor bestaanszekerheid houdt niet op bij de beschikbaarstelling van hulp en bijstand, maar moet ook resulteren in daadwerkelijk gebruik van de mogelijkheden.

Eenvoud in de uitvoering is daarbij een must, zoals de Commissie Engbersen in haar tweede rapport heeft beschreven. In de openbare lichamen wordt daarbij aanbevolen gebruik te maken van één loket in de vorm van een front office. Daar heeft de hulpbehoevende burger één aanspreekpunt dat haar of hem ontzorgt in het krijgen van de benodigde hulp. Achter de front office is het maatwerk beschikbaar van alle betrokken organisaties, zowel van openbare lichamen als van het rijk van maatschappelijke organisaties.

Tot slot wil de Commissie aangeven niet de indruk te willen wekken dat de burger zelf geen verantwoordelijkheid draagt om zijn positie te verbeteren. Integendeel, de Commissie ziet in Caribisch Nederland

heel veel hardwerkende mensen die desondanks niet rond kunnen komen. Mensen die onder het bestaansminimum moeten leven, slagen er slecht in om zichzelf te ontworstelen aan hun armoede, aangezien zij continu bezig zijn met overleven. De aanbevelingen dienen er daarom toe om alle burgers voldoende financiële bestaanszekerheid te bieden die hun in staat stelt om maximaal de eigen mogelijkheden te kunnen benutten.

Bijlagen



Bijlage 1

Instellingsbesluit

Commissie Sociaal minimum Caribisch Nederland

Besluit van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen Van 17 februari 2023 , nr. 2023-0000070265, tot instelling van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (Instellingsbesluit Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland)

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en Commissies;

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *de Minister*: de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen;
- b. *de Commissie*: de Commissie, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland.
2. De Commissie heeft tot taak om onderzoek te doen naar
 - a. wat een aantal huishoudtypes nodig heeft om rond te komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij op respectievelijk Bonaire, Saba en Sint Eustatius, en
 - b. de systematiek van het sociaal minimum, inclusief mogelijke scenario's hoe de systematiek beter kan aansluiten op wat een aantal huishoudtypes nodig heeft om rond te komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij.
3. De Commissie heeft tevens als taak om te reflecteren op wat de implicaties van de uitkomsten zijn voor de bredere economische context.
4. De Commissie rapporteert over haar bevindingen.

Artikel 3. Instellingsduur

1. De Commissie wordt ingesteld met ingang van 1 maart 2023 en brengt haar eindrapport voor 1 oktober 2023 uit aan de Minister.
2. Indien onvoorzienne omstandigheden naar het oordeel van de Commissie in de weg staan aan het tijdig uitbrengen van het rapport, dan stelt zij de Minister daarvan onverwijld op de hoogte.
3. De minister kan de instellingsduur van de Commissie verlengen.
4. Na het uitbrengen van het eindrapport wordt de Commissie opgeheven.

5. Nadat de Commissie is opgeheven kan de voorzitter nog worden verzocht om namens de Commissie een toelichting te geven op het eindrapport.

Artikel 4. Samenstelling en benoeming

1. De Commissie bestaat uit een voorzitter en ten hoogste zeven andere leden.
2. De voorzitter en de andere leden worden door de Minister benoemd.
3. De benoeming geldt voor de duur van de Commissie.
4. Bij tussentijds vertrek van de voorzitter of een lid kan de Minister een andere voorzitter of ander lid benoemen.
5. De voorzitter en overige leden kunnen op eigen verzoek of wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden worden geschorst en ontslagen door de Minister.

Artikel 5. Secretariaat

1. De Commissie wordt ondersteund door een secretariaat.
2. Het secretariaat is voor de inhoudelijke uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van de Commissie.
3. In het secretariaat wordt voorzien door de Minister.

Artikel 6. Vergoeding

De leden van de Commissie ontvangen een vergoeding overeenkomstig de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies.

Artikel 7. Werkwijze

1. De Commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
2. De Commissie kan zich op onderdelen laten bijstaan door personen van zowel binnen als buiten de overheid, van wie de deskundige bijdrage van belang kan zijn voor het onderzoek.
3. De Commissie verantwoordt haar werkwijze in het eindrapport.

Artikel 8. Kosten van de onderzoekscommissie

1. De kosten van de Commissie worden, voor zover goedgekeurd, gefinancierd door de Minister.
2. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
 - a. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning,
 - b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek, en
 - c. de kosten voor oplevering van het rapport.

Artikel 9. Archivering

De archiefbescheiden van de Commissie worden na haar opheffing overgebracht naar het archief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Artikel 10. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Artikel 11. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 17 februari 2023
De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten

TOELICHTING

Inleiding

Het doel van dit besluit is om een onafhankelijke Commissie in te stellen die onderzoek gaat doen naar de hoogte en de systematiek van een sociaal minimum in Caribisch Nederland.

Aanleiding voor het instellen van deze Commissie is een aangenomen motie Wuite c.s., die de regering verzoekt om de herijking van het sociaal minimum van Caribisch Nederland mee te nemen in de al lopende Commissie voor de herijking van het sociaal minimum in Europees Nederland of een nieuwe Commissie hiervoor in te stellen. In reactie hierop heeft het kabinet gekozen voor het instellen van een aparte Commissie.

Opdracht en werkwijze

De Commissie krijgt de opdracht om onderzoek te doen naar (1) wat een aantal huishoudtypes¹ nodig heeft om rond te komen en sociaal te participeren op respectievelijk Bonaire, Saba en Sint Eustatius, en (2) de systematiek van het sociaal minimum, inclusief mogelijke scenario's hoe de systematiek beter kan aansluiten op wat een aantal huishoudtypes nodig heeft om rond te komen en sociaal te participeren. Ook wordt de Commissie gevraagd te reflecteren op wat de implicaties van de uitkomsten zijn voor de bredere economische context. De Commissie levert hierover een rapport op.

In haar onderzoek heeft de Commissie aandacht voor de specifieke Caribisch Nederlandse context en de specifieke context op de drie eilanden afzonderlijk. De Commissie kan inzichten over (de herijking van) het sociaal minimum voor het Europees deel van Nederland betrekken bij de analyse.

In het eerste deel van het onderzoek staat de hoogte van het sociaal minimum centraal. Het gaat dan om de vraag wat verschillende huishoudtypes op respectievelijk Bonaire, Saba en Sint Eustatius nodig hebben om rond te komen en sociaal te participeren. De Commissie kijkt niet alleen naar wat huishoudens theoretisch nodig hebben. Tot de opdracht behoort ook om inzichtelijk te maken welke factoren de kosten van levensonderhoud bepalen en de beïnvloedbaarheid van deze factoren. Daarnaast onderzoekt de Commissie ook of hetgeen men nodig heeft om rond te komen en sociaal te participeren in de praktijk beschikbaar en betaalbaar is. Ook wordt gevraagd om in kaart te brengen welke buffers verschillende huishoudtypen nodig hebben om schokken (zoals de huidige prijsschok) op te vangen en wat huishoudens nodig hebben om deze buffers op te bouwen en aan te houden. Verder wordt de Commissie gevraagd te beschrijven wat huishoudens in Caribisch Nederland nodig hebben voor sociale participatie en in het verlengde hiervan, wat het betekent voor het sociaal minimum als het ook sociale participatie mogelijk maakt. Eventueel kan voor dit eerste deel aanvullend extern onderzoek worden uitgezet.

In het tweede deel van het onderzoek staat de systematiek van het sociaal minimum centraal. Op basis van de inzichten uit het eerste deel worden scenario's in kaart gebracht over hoe de systematiek beter kan aansluiten op wat verschillende huishoudtypes nodig hebben.

¹ De Commissie wordt gevraagd om onderbouwd tot een selectie van huishoudtypen te komen, bijvoorbeeld: alleenstaanden met en zonder kinderen, paren met en zonder kinderen, extra volwassene, jongvolwassenen en ouderen die de AOV-gerechtigde leeftijd hebben bereikt.

Ook wordt in dit deel inzichtelijk gemaakt wat de resultaten zijn van de genomen maatregelen van het Rijk en de openbare lichamen om de kosten van levensonderhoud te verlagen sinds het vaststellen van het ijkpunt sociaal minimum in 2019.

Op basis van het bovenstaande, adresseert de Commissie in haar onderzoek in ieder geval de volgende vragen:

- Wat wordt er onder sociaal minimum verstaan? Wat zou het sociaal minimum (in termen van rondkomen en sociale participatie) mogelijk moeten maken?
- Hoe kan in de systematiek van het sociaal minimum worden geborgd dat het minimumloon en de minimumuitkeringen toereikend zijn en blijven voor het sociaal minimum?
- Hoe kan de systematiek van het sociaal minimum aansluiten op beleid om de noodzakelijke kosten van levensonderhoud te verlagen?
- Wat is de verhouding tussen inkomsten uit arbeid en inkomensondersteuning vanuit het Rijk dan wel de openbare lichamen?
- Wat zijn de afrielen en neveneffecten van het vaststellen van een sociaal minimum voor de arbeidsmarkt en de bredere economische context?

De Commissie krijgt tot 1 oktober 2023 de tijd om een rapport op te leveren. Het rapport dat de Commissie oplevert zal als fundament dienen voor een politiek gesprek over het vaststellen (van de hoogte) van een sociaal minimum voor Caribisch Nederland in 2024 en de systematiek hierachter.

Motieven voor de instelling van een nieuwe commissie

Het kabinet kiest voor het instellen van een nieuwe Commissie vanwege de heterogeniteit van de benodigde expertise, in combinatie met het eindige karakter van de opdracht. Daarnaast heeft het kabinet bewust gekozen voor een externe Commissie, omdat het kabinet het zeer belangrijk acht dat de Commissie die onderzoek gaat doen naar het sociaal minimum voor Caribisch Nederland onafhankelijk is.

Omdat de Commissie een onafhankelijke externe commissie is die feitenonderzoek doet, is de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing.

De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten

Bijlage 2

Benoemings en vergoedingenbesluit

Commissie Sociaal minimum Caribisch Nederland

Besluit van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 17 februari 2023, nr. 2023-000064688, tot benoeming van de leden van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland en vaststelling van de vergoeding (Benoemings- en vergoedingenbesluit Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland)

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,

Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies, de artikelen 2 en 4 van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies en de artikelen 4 en 6 van het Instellingsbesluit Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland;

Besluit:

Artikel 1. Benoeming leden

Tot lid van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland, bedoeld in artikel 2 van het Instellingsbesluit Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland, worden benoemd:

- a. Mr. dr. G. A. E. Thodé (tevens voorzitter);
- b. G. Berkel BSc;
- c. P.R.J. Comenencia MA;
- d. B. F. El Hage;
- e. S.A. Heilbron;
- f. C.A. Ortega-Martijn BSc;
- g. Prof. mr. dr. W.L. Roozendaal;
- h. Dr. A. Vliegthart.

Artikel 2. Vergoeding

1. Aan de voorzitter wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op het maximum van salarisschaal 18 van de Bijlage bij Akkoord over CAO Rijk (1 april 2022 tot en met 30 juni 2024) en de arbeidsduurfactor op 8/36.
2. Aan de andere leden wordt, indien zij daarvan gebruik wensen te maken, en indien zij niet vallen onder de uitzondering van artikel 2, derde lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies, een vaste vergoeding per vergadering toegekend.
3. De vergoeding per vergadering bedraagt 3% van het maximum van salarisschaal 18 van de Bijlage bij Akkoord over CAO Rijk (1 april 2022 tot en met 30 juni 2024).
4. De voorzitter en de andere leden ontvangen een vergoeding van reis- en verblijfkosten overeenkomstig artikel 2, tweede lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies.

Artikel 3. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag waarop het Instellingsbesluit Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland in werking treedt.

Artikel 4. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Benoemings- en vergoedingenbesluit Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland.

Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag,
De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten







