

Bijlage: Analyse toereikendheid inkomen op sociaal minimum

In 2023 maakte de Commissie sociaal minimum (CSM) een analyse waaruit bleek dat veel huishoudens maandelijks geld tekortkomen. Ook constateerde CSM dat het te complex is om aanspraak te maken op alle voorzieningen die voor mensen rond het sociaal minimum beschikbaar zijn. Sinds het verschijnen van de CSM-rapporten zijn er verschillende stappen gezet om het inkomen van huishoudens op minimumniveau te verhogen, onder meer met verhogingen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget. Daarom is opnieuw de analyse gemaakt in hoeverre huishoudens voldoende inkomen hebben om rond te komen. Deze bijlage beschrijft de uitkomsten van deze analyse, terwijl de brief ook ingaat op de implicaties van de analyse voor het beleid van dit kabinet. Daarmee beantwoordt het kabinet ook aan de motie-Welzijn, die de regering verzoekt om bij het uitwerken van opties voor een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel en de vereenvoudiging van de inkomensondersteuning in beeld te brengen wat ervoor nodig is om te komen tot een dekkend sociaal minimum, en dit uiterlijk in het voorjaar 2025 aan de Kamer voor te leggen.¹

Methode om de toereikendheid van het inkomen op sociaal minimum te toetsen

De Commissie sociaal minimum toetste in 2023 de toereikendheid van het inkomen op sociaal minimum aan de hand van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. Deze voorbeeldbegrotingen worden opgesteld voor verschillende huishoudtypen. Zij laten voor verschillende uitgavenposten zien welk bedrag minimaal noodzakelijk is. Nibud maakt hierbij een aantal aannames. In de eerste plaats over de woonsituatie en de goederen die mensen nodig hebben. Bijvoorbeeld dat mensen in een sociale huurwoning wonen en geen auto hebben. En dat mensen geen schulden hebben. Bij voeding is de aanname dat mensen in staat moeten zijn om gezonde voeding te kopen in lijn met de richtlijnen van het Voedingscentrum. In de tweede plaats maakt Nibud aannames over het gedrag van mensen, namelijk dat zij alle regelingen aanvragen waar zij recht op hebben, zeer goed met geld kunnen omgaan en geen grote persoonlijke onvermijdbare uitgaven hebben. De minimumvoorbeeldbegrotingen van Nibud vormen ook de basis van de armoedegrens die CBS, Nibud en SCP in oktober 2024 gezamenlijk publiceerden.²

Het kabinet sluit in deze analyse aan bij dezelfde uitgavencijfers die zijn gebruikt voor de armoedegrens.³ Wat betreft het inkomen is gerekend met *alle inkomsten uit landelijke regelingen* voor huishoudens op het sociaal minimum. *Alle regelingen* impliceert voor deze analyse dat mensen die werken (of een andere vorm van inkomen hebben) en daarmee minder verdienen dan de bijstand, aanvullende bijstand aanvragen. En *landelijke regelingen* impliceert voor deze analyse dat aanvullende gemeentelijke regelingen, waaronder ook kwijtschelding van belastingen en regelingen gericht op participatie en kinderarmoede, niet worden meegenomen.

Uitkomsten van de analyse

Tabel 1 toont voor acht huishoudtypen het totaal aan minimaal noodzakelijke uitgaven per maand, en het inkomen dat hier tegenover staat. Figuur 1 toont vervolgens de aandelen van de verschillende inkomensbestanddelen in het totale inkomen uit landelijke regelingen. De acht gepresenteerde huishoudtypen sluiten aan bij de huishoudtypen die de Commissie sociaal minimum in 2023 hanteerde. Het gaat om alleenstaanden, alleenstaande ouders, en paren met en zonder kinderen.⁴ Twee dingen vallen op.

In de eerste plaats maakt tabel 1 duidelijk dat alle huishoudtypen op dit moment in principe voldoende inkomen hebben voor minimaal noodzakelijke uitgaven, als zij alle landelijke regelingen aanvragen waar zij recht op hebben, goed met geld kunnen omgaan en geen onvermijdbare hoge

¹ Kamerstukken II, 2024-2025, 36 600 XV, nr. 64.

² Zie voor een uitgebreidere toelichting CBS, Nibud en SCP (2024): Op weg naar een nieuwe armoedegrens ([link](#)), hoofdstuk 4.

³ Wel is er twee verschillen tussen het bedrag aan minimaal noodzakelijke uitgaven in deze analyse en de armoedegrens. In de eerste plaats worden zorgkosten (de nominale premie en het eigen risico) niet meegerekend in de armoedegrens (die worden namelijk van het inkomen afgetrokken), terwijl zorgkosten in deze analyse wel bij het totaal aan minimaal noodzakelijke uitgaven worden gerekend. Het kabinet rekent daarbij met de zorgpremieraming van VWS, die voor 2025 enkele euro's per maand hoger uitvalt dan de zorgpremieraming van het CPB. In de tweede plaats is de armoedegrens voor elk afzonderlijk huishouden gebaseerd op werkelijke uitgaven aan huur en energie, terwijl hiervoor in deze analyse met vaste bedragen per huishoudtype wordt gerekend (conform de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud).

⁴ Bij volwassenen is steeds de aanname dat zij ouder zijn dan 21 jaar en jonger dan de AOW-leeftijd. AOW-huishoudens zijn buiten beschouwing gelaten, omdat er geen aparte armoedegrenzen zijn opgesteld voor AOW-huishoudens. Het prijspeil van zowel inkomsten als uitgaven is 1 januari 2025.

uitgaven hebben. De situatie van veel huishoudens is verbeterd ten opzichte van 2023, mede door de verhogingen van het kindgebonden budget en de huurtoeslag in de afgelopen jaren. De kindbedragen in het kindgebonden budget zijn in de periode 2023-2025 bijvoorbeeld met ongeveer 85 tot 140 euro per kind per maand structureel verhoogd (bovenop reguliere indexatie).⁵ De huurtoeslag is in de periode 2023-2025 met zo'n 55 euro per maand verhoogd, en voor 2026 is een verhoging voorzien die deels eenmalig is (boodschappenbonus) en deels structureel (ongeveer 7,50 euro per maand).

In de tweede plaats maken tabel 1 en figuur 1 duidelijk dat sommige huishoudtypen sterk afhankelijk zijn van toeslagen om rond te komen. Het aandeel inkomen uit toeslagen is minimaal een kwart van het totale inkomen bij de huishoudtypen zonder kinderen. Bij huishoudens met kinderen is dit aandeel minimaal een derde (bij een paar met één kind), en dit aandeel loopt op naarmate er meer kinderen zijn. Bij een alleenstaande ouder met drie kinderen op het sociaal minimum bestaat het inkomen uit landelijke regelingen voor bijna 60 procent uit toeslagen.

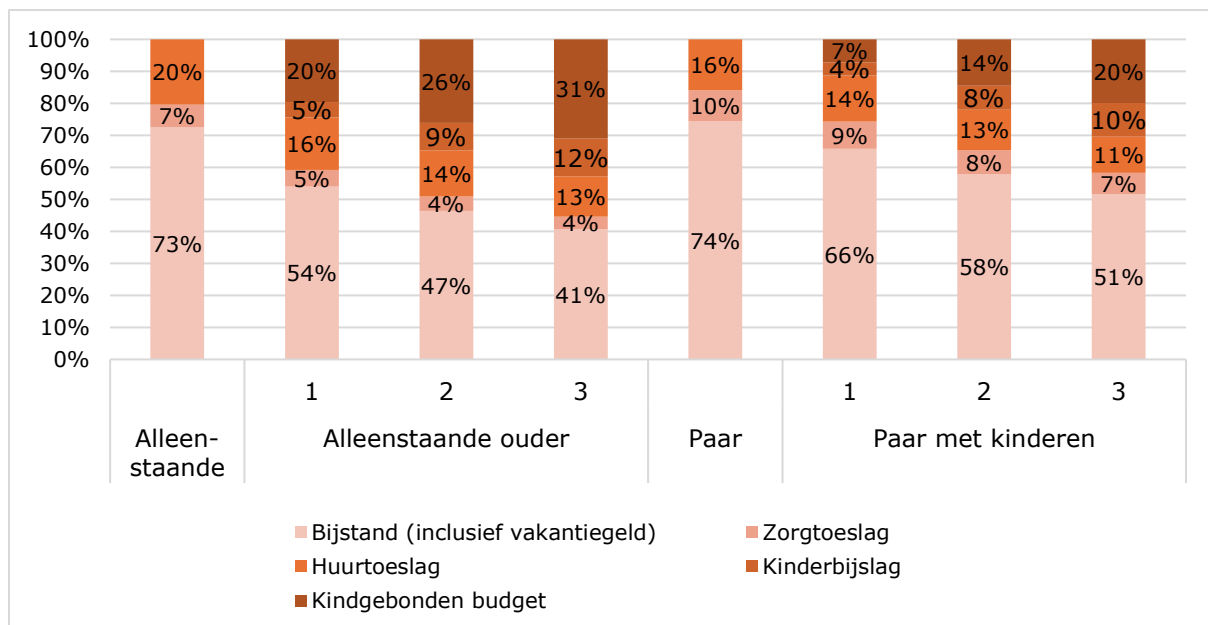
Tabel 1: Uitkomsten analyse toereikendheid voor acht huishoudtypen (bedragen in euro per maand, afgerond op tientallen euro's)

	Alleenstaande				Paar			
Aantal kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	8/13/15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	8/13/15 jaar
Totaal uitgaven	1.800	2.210	2.630	3.030	2.550	2.820	3.220	3.620
Waarvan huur	640	680	690	690	670	690	690	700
Waarvan energie	140	190	210	220	170	210	220	230
Waarvan zorgkosten (nominale premie + eigen risico)	190	190	190	190	380	380	380	380
Overige uitgaven	830	1.150	1.560	1.930	1.340	1.550	1.940	2.310
Totaal inkomsten	1.860	2.490	2.900	3.310	2.580	2.910	3.320	3.730
Bijstand (incl. vakantiegeld)*	1.350	1.350	1.350	1.350	1.920	1.920	1.920	1.920
Zorgtoeslag	130	130	130	130	250	250	250	250
Huurtoeslag	380	410	420	420	410	420	420	420
Kinderbijslag	0	120	250	390	0	120	250	390
Kindgebonden budget	0	490	760	1.030	0	210	480	740
Saldo	60	290	270	290	30	90	100	110

*Indien mensen ook inkomen uit werk hebben en daarmee minder verdienen dan de bijstandsnorm, dan is de aanname dat zij aan aanvulling ontvangen tot bijstandsniveau.

Figuur 1: Samenstelling inkomsten uit landelijke regelingen voor acht huishoudtypen

⁵ De precieze verhoging hangt af van het aantal kinderen en de leeftijd van kinderen. Het bedrag voor het tweede en derde (of navolgende) kind is bijvoorbeeld meer verhoogd dan het bedrag voor het eerste kind. En het bedrag voor kinderen van 12 jaar of ouder is meer verhoogd dan het bedrag voor kinderen jonger dan 12 jaar.



Situaties waarin het inkomen op sociaal minimum ontoereikend is

Ondanks de uitkomst dat het sociaal minimum in principe toereikend is voor minimaal noodzakelijke uitgaven, zijn er toch veel situaties waarin het inkomen op sociaal minimum ontoereikend is. Deze situaties met tekorten ontstaat doorgaans als een (of meerdere) van de aannames niet overeenkomen met de werkelijke situatie van mensen.

In de eerste plaats kunnen tekorten ontstaan doordat mensen een lager inkomen hebben dan vergelijkbare huishoudens op het sociaal minimum, vaak als gevolg van niet-gebruik. Bij de toeslagen is bijvoorbeeld sprake van 9-12 procent niet-gebruik. Bij algemene bijstand en de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (Aio) wordt het niet-gebruik geschat op 30-35 procent. En voor bijzondere bijstand wordt niet-gebruik geschat op 43-80 procent. Over het algemeen geldt dat regelingen met inkomensstoetsen en relatief kleine aanvullingen op inkomsten leiden tot een hoger niet-gebruik.

Niet-gebruik is meestal onwenselijk, omdat mensen dan niet ontvangen waar zij aanspraak op maken. Er zijn verschillende redenen voor niet-gebruik. Het kan een gevolg zijn van de complexiteit van een regeling en de uitvoering daarvan, of een gevolg van de complexiteit van het stelsel als geheel. Factoren die bij complexiteit een rol spelen zijn onbekendheid met het bestaan van een regeling, onvoldoende kennis van de voorwaarden of een onjuiste interpretatie hiervan, of onvoldoende kennis of vaardigheden om een aanvraagprocedure te doorlopen. Daarnaast kunnen ook angst voor afhankelijkheid of stigmatisering, maar ook terugvordering, een rol spelen. In sommige gevallen kan niet-gebruik ook een bewuste keuze zijn. Bijvoorbeeld in situaties waarin mensen er bewust voor kiezen om geen (aanvullende) bijstand aan te vragen omdat zij niet willen voldoen aan de verplichtingen van de Participatiewet. Het kan ook zijn dat mensen weinig vertrouwen hebben in de overheid.

Een ontoereikend inkomen kan in sommige gevallen ook ontstaan door een ongewenste samenloop van regelingen. Mensen vragen dan wel alle regelingen aan waar zij recht op hebben, maar komen toch uit op een inkomen dat lager ligt dan vergelijkbare huishoudens met bijstand. Een recent voorbeeld hiervan is de alleenverdienersproblematiek (waarvoor inmiddels overigens een oplossing is gevonden). Op dit moment zijn er – anders dan de alleenverdienersproblematiek – geen voorbeelden van situaties bekend waarin dit het geval is. Wel gaat het kabinet actief op zoek naar situaties waarin dit het geval zou kunnen zijn.

In de tweede plaats kunnen tekorten ontstaan doordat mensen te maken hebben met hogere onvermijdbare uitgaven. Het kan hier gaan om *structureel hogere uitgaven*, zoals het geval is in situaties met een hoge huur doordat er geen sociale huurwoning beschikbaar is, situaties met hoge

energielasten door een slecht geïsoleerd huis, of hoge zorguitgaven als gevolg van een kwetsbare gezondheid. Voor sociale huurwoningen gelden bijvoorbeeld wachtlijsten, waarvan de wachttijd in meer dan een kwart van de gemeenten langer is dan 7 jaar. En volgens een schatting van TNO waren er in 2023 ongeveer 400 duizend huishoudens met energiearmoede.⁶ Het kan ook zijn dat mensen te maken hebben met *incidenteel hogere uitgaven*, ofwel tegenvallers. Dat kan gaan om situaties waarin een wasmachine eerder kapot gaat dan de normale levensduur, of situaties waarin mensen (onvrijwillig) moeten verhuizen, bijvoorbeeld na een scheiding of doordat een huurcontract wordt opgezegd.

Hogere onvermijdbare uitgaven kunnen ook voorkomen bij specifieke groepen. Werkenden met een laag inkomen (of mensen die vanuit een uitkering gaan werken) kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met verwervingskosten. Dat zijn kosten die samenhangen met het verwerven van inkomen, zoals reiskosten, de kosten van een auto voor woon-werkverkeer, werkkleding of de kosten van kinderopvang. Mensen met schulden kunnen te maken hebben met beslaglegging, schuldregelingen of betalingsregelingen. In Nederland zijn naar schatting ongeveer 750 duizend huishoudens met problematische schulden. Bij beslaglegging geldt dat de beslagvrije voet minimaal 95 procent van de geldende bijstandsnorm bedraagt. Dat is het deel waarover mensen moeten kunnen beschikken voor de noodzakelijke kosten van bestaan. Bij betalingsregelingen kan het voorkomen dat mensen in overleg met schuldeisers afspraken maken die zij eigenlijk niet kunnen dragen, waardoor het inkomen dat overblijft om van te leven ontoereikend is. Mensen met (kinderen met) een aandoening of beperking kunnen ook te maken hebben met meerkosten die niet worden vergoed. Bijvoorbeeld reiskosten van en naar het ziekenhuis, niet-vergoede hulpmiddelen of de kosten van een noodzakelijke woningaanpassing

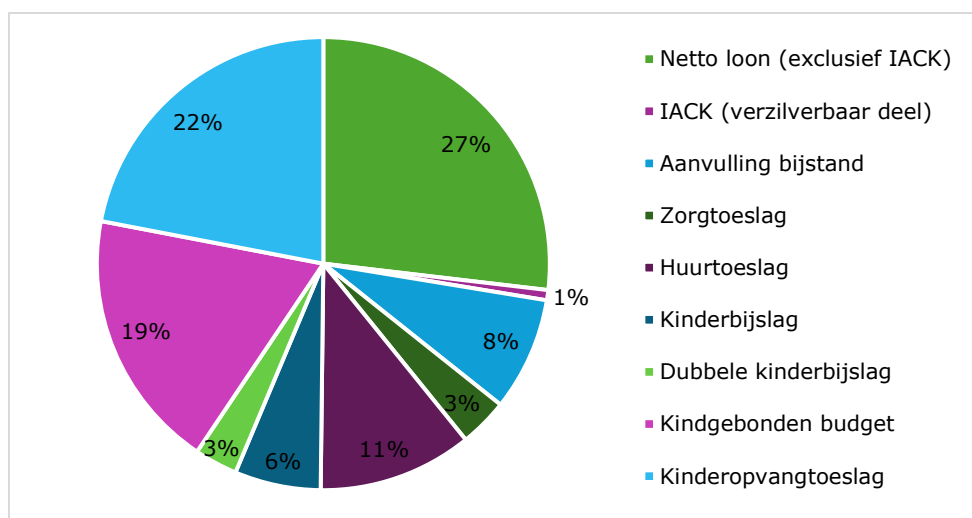
In veel gevallen biedt de overheid extra ondersteuning voor hogere onvermijdbare uitgaven. Daartoe zijn er specifieke landelijke regelingen (i.e. uitbreiding van het recht op huurtoeslag bij een aangepaste woning), maar is in veel gevallen ook sprake maatwerk via lokale regelingen (die in deze analyse verder buiten beschouwing blijven).

Ook als de overheid ondersteuning biedt voor hogere onvermijdbare uitgaven, kunnen er alsnog situaties ontstaan waarin mensen niet kunnen rondkomen. Niet voor alle onvermijdbare uitgaven bestaan regelingen, en voor zover ze er wel zijn, dekken ze in de meeste gevallen slechts een deel van de hogere uitgaven. Onderzoek van het Nibud naar meerkosten van het leven met een beperking laat bijvoorbeeld ook zien dat huishoudens als gevolg van een beperking soms geld tekortkomen.⁷ Ook kan het voorkomen dat mensen – door een interactie van ondersteunende regelingen met het stelsel van belastingen en toeslagen – in netto-termen slechts beperkt baat hebben bij extra inkomensondersteuning. Daarbij komt dat mensen soms afhankelijk zijn van veel verschillende regelingen om hun inkomen te krijgen. Neem bijvoorbeeld een alleenstaande ouder met twee kinderen van 6 en 11, waarvan één kind een intensieve zorgbehoefte heeft (met Wlz-indicatie); deze ouder werkt 16 uur per week op wml-niveau en verdient daarmee minder dan de bijstandsnorm, dus is er recht op een aanvulling vanuit de bijstand; de kinderen gaan twee dagen per week naar de kinderopvang. Figuur 2 maakt inzichtelijk op welke landelijke inkomensregelingen deze ouder in deze situatie recht heeft. In totaal zijn dat ten minste 9 verschillende inkomensbronnen. Mogelijk komt deze ouder ook in aanmerking voor de aftrek specifieke zorgkosten. En afhankelijk van de gemeente waar iemand woont, is er vaak ook nog recht op een aantal lokale regelingen, zoals kwijschelding van lokale lasten, de gemeentepolis, een of meerdere participatieregelingen, en eventueel ook de individuele inkomensvoet of individuele bijzondere bijstand. Een situatie zoals deze komt naar verwachting weinig voor (en is dus niet zonder meer representatief), maar het illustreert waar mensen in ons stelsel van inkomensondersteuning mee te maken kunnen krijgen.

Figuur 2: Inkomensbestanddelen o.b.v. landelijke regelingen van een alleenstaande ouder met twee kinderen van 6 en 11 (waarvan één met intensieve zorgbehoefte), met 16 uur werk per week en een bijstandsaanvulling

⁶ Het meenemen van werkelijke uitgaven aan wonen en energie in de nieuwe armoededefinitie leidde overigens tot een verhoging van het armoedecijfer met 0,1 procentpunt. Dat betekent dus dat er grosso modo net zo veel huishoudens zijn die door het toepassen van werkelijke woon- en energielasten van arm naar niet-arm gaan als omgekeerd.

⁷ Nibud (2024): Meerkosten van het leven met een beperking ([link](#)).



Naast tekorten die ontstaan door hoge onvermijdbare uitgaven, kunnen tekorten soms ook ontstaan door hoge uitgaven die wel vermijdbaar zijn.

Ruimte voor tegenvallers in de huidige situatie

Omdat mensen in sommige gevallen te maken hebben met structureel hogere uitgaven of incidentele tegenvallers waarop zij zelf beperkt invloed hebben, adviseerde de Commissie sociaal minimum in 2023 om mensen iets meer inkomen te geven dan minimaal noodzakelijk. De Commissie adviseerde een opslag te hanteren (door de Commissie flexbudget genoemd) van 3, 6 of 9 procent, waarbij de Commissie opmerkte dat een hogere opslag mensen beter in staat stelt om tegenvallers zelf op te vangen en mensen minder afhankelijk maakt van gemeentelijke regelingen. Destijds hanteerde de Commissie 6 procent als default.

Tabellen 3, 4 en 5 laten zien in hoeverre het huidige inkomen op bijstandsniveau toereikend is (onder de genoemde aannames) indien het uitgavenniveau door tegenvallers 3, 6 of 9 procent hoger ligt dan in de minimumvoorbeeldbegrotingen. Een tegenvaller van 3 procent komt neer op ruim 50 euro per maand voor een alleenstaande. Bij de andere huishoudtypen gaat het om een hoger bedrag, oplopend tot ruim 100 euro per maand bij een paar met 3 kinderen. Bij een tegenvaller van 6 procent gaat het om het dubbele van de genoemde bedragen, en bij 9 procent is dat het driedubbele.

Onderstaande tabellen maken duidelijk dat de meeste huishoudtypen bij een tegenvaller van 3 procent voldoende inkomen zouden moeten hebben om rond te komen, met uitzondering van het huishoudtype paar zonder kinderen. Bij een tegenvaller van 6 of 9 procent komen veel huishoudtypen (5 van de 8) in problemen.

Tabel 2: Toereikendheid inkomen in scenario met tegenvallers (3%) (bedragen in euro per maand, afgerond op tientallen euro's)

Scenario met tegenvallers 3%	Alleenstaande (ouder)				Paar			
Aantal kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	8/13/15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	8/13/15 jaar
Totaal inkomsten	1.860	2.490	2.900	3.310	2.580	2.910	3.320	3.730
Uitgaven (3% hoger dan minimum)	1.860	2.270	2.710	3.120	2.630	2.910	3.320	3.720
Saldo	0	220	190	190	-50	0	0	10

Tabel 3: Toereikendheid inkomen in scenario met tegenvallers (6%) (bedragen in euro per maand, afgerond op tientallen euro's)

Scenario met tegenvallers 6%	Alleenstaande (ouder)				Paar			
Aantal kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	8/13/15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	8/13/15 jaar
Totaal inkomsten	1.860	2.490	2.900	3.310	2.580	2.910	3.320	3.730
Uitgaven (6% hoger dan minimum)	1.910	2.340	2.790	3.210	2.700	2.990	3.420	3.830
Saldo	-50	150	110	100	-120	-80	-100	-100

Tabel 4: Toereikendheid inkomen in scenario met tegenvallers (9%) (bedragen in euro per maand, afgerond op tientallen euro's)

Scenario met tegenvallers 9%	Alleenstaande (ouder)				Paar			
Aantal kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	8/13/15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	8/13/15 jaar
Totaal inkomsten	1.860	2.490	2.900	3.310	2.580	2.910	3.320	3.730
Uitgaven (9% hoger dan minimum)	1.960	2.400	2.870	3.300	2.780	3.070	3.510	3.940
Saldo	-100	90	30	10	-200	-160	-190	-210

Rol van lokale regelingen

In de analyse in deze nota is geen rekening gehouden met gemeentelijke regelingen. Op dit moment is er namelijk geen volledige, actuele data over (de waarde van) lokale regelingen. Het is ook lastig om een precieze ondergrens vast te stellen voor de waarde van gemeentelijke regelingen in de huidige praktijk. Dat komt mede doordat veel gemeenten regelingen in natura aanbieden die gericht zijn op participatie en het vergroten van kansengelijkheid voor met name kinderen. Verder is er bij het aanbieden van gemeentelijke regelingen vaak ook sprake van maatwerk. In de praktijk kunnen gemeentelijke regelingen er wel aan bijdragen dat mensen toch kunnen rondkomen in situaties waarin het inkomen op basis van landelijke regelingen niet toereikend is. Dat laat onverlet dat het niet de bedoeling is dat mensen structureel afhankelijk zijn van gemeentelijke regelingen om het hoofd boven water te kunnen houden.

De mate waarin gemeentelijke regelingen bijdragen en voor wie, verschilt sterk tussen gemeenten. Dat blijkt inmiddels uit meerdere rapporten, waaronder die van de Commissie sociaal minimum uit 2023 en het recentere rapport van het Instituut voor Publieke Economie (IPE). Beide rapporten laten zien dat de waarde van lokale regelingen voor een alleenstaande bijvoorbeeld varieert van enkele euro's tot meer dan 50 euro per maand, en dat dit bij een paar met twee kinderen varieert van meer dan 50 euro tot ongeveer 250 euro per maand.