

Fiche 1: Raadsaanbeveling betreffende toereikende minimuminkomens die actieve inclusie borgen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Raadsaanbeveling betreffende toereikende minimuminkomens die actieve inclusie borgen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

28 september 2022

c) Nr. Commissiedocument

COM(2022) 490

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A490%3AFIN&qid=1664700325495>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

COM(2022) 490 final - SWD(2022) 313 final

f) Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC), gekwalificeerde meerderheid

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie doet een voorstel voor een Raadsaanbeveling met als doel armoede en sociale uitsluiting tegen te gaan. Om dit te bewerkstelligen wordt aanbevolen dat lidstaten toereikende inkomenssteun bieden. Daarnaast beoogt het voorstel de bevordering van de arbeidsmarktintegratie van mensen die kunnen werken.

Het voorstel is verbonden aan principe 14 van de Europese Pijler voor Sociale Rechten. Dit principe roept lidstaten op om voor een toereikend minimuminkomen te zorgen. Minimuminkomen wordt in de Raadsaanbeveling gedefinieerd als premievrije en inkomensafhankelijke uitkeringen. In het Nederlandse systeem kan daarbij gedacht worden aan bijstand, toeslagen en gemeentelijk minimabeleid. Onderstaand worden de hoofdlijnen van de Raadsaanbevelingen uiteengezet.

Om de toereikendheid van inkomensondersteuning te waarborgen, wordt aanbevolen dat lidstaten hun sociaal minimum jaarlijks toetsen en waar nodig bijstellen. Ook is het wenselijk dat de

gebruikte berekeningswijze van het sociaal minimum transparant en robuust is. Om het adequaatheidsniveau van inkomenssteun te bepalen worden verschillende berekeningsmethoden aangedragen, waarbij wordt opgemerkt dat ook kan worden gekozen voor nationale maatstaven.

De Raadsaanbeveling roept lidstaten tevens op om transparante en non-discriminatoire criteria voor de toegang tot vangnetten vast te stellen. Lidstaten worden aangemoedigd binnen 30 dagen een besluit te nemen over nieuwe aanvragen. De aanvraagprocedure zou simpel moeten zijn. Ook gaat de aanbeveling in op de toegankelijkheid van bezwaarprocedures. Vermogenstoetsen behoren in verhouding te staan tot de nationale levensstandaard. Tevens wordt aanbevolen dat vangnetten afdoende bescherming bieden in geval van sociaaleconomische crises kunnen reageren op sociaaleconomische crises. Daarnaast kunnen overheden niet-gebruikers actief benaderen om hen erop te wijzen dat zij aanspraak kunnen maken op inkomenssteun. Om gebruik van beschikbare inkomensondersteuning door rechthebbenden zo volledig mogelijk te laten zijn, is het raadzaam dat informatie over vangnetten actueel, gratis en gebruiksvriendelijk is.

Om de arbeidsparticipatie te verhogen moedigt de Raadsaanbeveling lidstaten aan om genoeg prikkels in het stelsel te bouwen zodat uitkeringsgerechtigden, en in het bijzonder jongvolwassenen, gestimuleerd blijven om aan het werk te gaan of onderwijs te volgen. De Raadsaanbeveling stelt voor dat overheden bij- en omscholingsvoorzieningen aan bijstandsgerechtigden aanbieden, en dat werkgevers worden ondersteund bij het aan het werk helpen van mensen. Om de armoedespiraal te doorbreken stelt de Raadsaanbeveling voor om het mogelijk te maken om het recht op een uitkering te behouden als er sprake is van tijdelijke inkomsten uit werk, waarbij gedacht kan worden aan een geleidelijke uitfasering uit een steunregeling. Voor personen met een gebrek aan middelen wordt een individuele aanpak aanbevolen, waarbij binnen drie maanden een individueel 'inclusieplan' wordt opgesteld en een persoonlijk begeleider wordt aangewezen.

De Raadsaanbeveling stelt daarnaast voor om de operationele capaciteit van de verantwoordelijke uitvoeringsinstanties te versterken. Lidstaten wordt aanbevolen om voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen voor uitkeringen en ondersteuning, waarbij het van belang is dat de lidstaten de houdbaarheid van de overheidsfinanciën blijven bewaken. Ook moedigt het voorstel de verschillende verantwoordelijke partijen aan om nauwer samen te werken om de versplintering of overlap van aangeboden voorzieningen beperken. Ten slotte moedigt de concepttekst een goede monitoring van de implementatie van de Raadsaanbeveling aan, onder meer in het kader van het Europees Semester. De aanbeveling roept op eens elke drie jaar te rapporteren aan de Commissie over de voortgang met de implementatie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De COVID-19 crisis en de hoge energieprijzen hebben zichtbaarder gemaakt dat een stijgend aantal mensen grote moeite heeft om het hoofd boven water te houden bij financiële tegenslagen. Dat geldt niet alleen voor mensen in de bijstand, maar ook voor werkende armen, mensen met een

beperking of mensen met een chronische ziekte. Met de Miljoenennota 2023 presenteerde het kabinet dan ook een uitzonderlijk groot pakket aan koopkrachtmaatregelen dat zowel gericht is op het versterken van de inkomenspositie van mensen om de negatieve effecten van de hoge energieprijzen te dempen, als hen een structureel betere uitgangspositie geven.¹ Dit pakket bevat onder meer een set aan incidentele maatregelen, zoals het prijsplafond op de energierekening, een verlengde energietoeslag, een verhoogde zorgtoeslag en een verlengde verlaging van de brandstofaccijns, en structurele maatregelen, waaronder een versnelde verhoging van het minimumloon (en de daaraan gekoppelde bijstands- en AOW-uitkeringen), verhoogde huurtoeslag en een verhoging van de arbeidskorting.

In Nederland kennen we als laatste sociale vangnet de Participatiewet. Deze wet bevat zowel beschermende als activerende mechanismen. In Nederland voeren de gemeenten de wet uit en bieden zij inkomenssteun aan huishoudens die geen beroep kunnen doen op andere sociale (werknemers)regelingen, eigen middelen of hun eigen vermogen. De hoogte van de uitkering hangt af van de woon- en leefsituatie van de burger. Van bijstandsgerechtigden wordt verwacht dat zij naar vermogen werken aan hun arbeidsmarktintegratie en algemeen geaccepteerd werk aannemen. Gemeenten ondersteunen hen hierbij.

In het coalitieakkoord is opgenomen dat wetten beoordeeld zullen worden op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid en waar nodig verbeterd zullen worden. Het kabinet heeft op 21 juni 2022 de Kamer geïnformeerd over de inzet van concrete maatregelen om de Participatiewet terug in balans te brengen.² De voorstellen voorzien in meer mogelijkheden voor inkomenszekerheid en participatie voor bijstandsgerechtigden. Het kabinet werkt tevens aan maatregelen die meer beslisruimte bieden, zoals het mogelijk maken om in schrijnende gevallen over een beperkte periode voorafgaande aan de aanvraag alsnog bijstand te verlenen en het ruimer toestaan van giften. Om de kans op werk vanuit de Participatiewet verder te vergroten, heeft het kabinet het wetsvoorstel Breed Offensief doorgezet en wil het de arbeidsmarktinfrastructuur uitbreiden.³

Daarnaast zet de minister voor Armoede, Participatie en Pensioenen in op een meerjarige aanpak op het tegengaan van geldzorgen, armoede en schulden. Deze aanpak heeft in het bijzonder als doel een halvering van het aantal kinderen dat opgroeit in armoede in 2025, en een halvering van armoede en problematische schulden in het algemeen in 2030.⁴ Voorbeelden van maatregelen hiervan zijn onder meer het ondersteunen van professionals bij het signaleren van armoede, schulden en betalingsachterstanden, het instellen van een betalingsregeling voor betalingsachterstanden bij de Rijksoverheid, met de mogelijkheid om schulden te pauzeren, en voorlichting over het maken van de juiste financiële keuzes om preventie van geldzorgen en schulden tegen te gaan.

¹ Kamerstukken II, 2021-2022, 36 200, nr. 1

² Kamerstukken II, 2021-2022, 34 352, nr. 253

³ Kamerstukken II, 2022-2023, 33 566, nr. 108

⁴ Kamerstukken II, 2021-2022, 24 515, nr. 643

Het niet-gebruik van de bijstand en andere inkomenssteun onder rechthebbende huishoudens is zorgelijk.⁵ Om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk rechthebbenden gebruik maken van de beschikbare voorzieningen, zet het kabinet in op een overheid die werkt voor mensen en voorziet in laagdrempelige, eenvoudige, mensgerichte inkomenssteun, financiële hulp en sociale incasso.

Het kabinet rapporteert jaarlijks over de monitoring van de Participatiewet met een monitoringsbrief.⁶ Om de voortgang van de ambities in deze kabinetsperiode inzichtelijk te maken, stellen het kabinet, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), planbureaus en andere betrokken partijen in samenspraak een brede monitor op. Voor het meten van armoede gedefinieerd als onvoldoende financiële middelen, maken we gebruik van cijfers over het niet-veel-maar-toereikend budget van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).⁷

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet kan de voorgestelde Raadsaanbeveling op hoofdlijnen onderschrijven. De huidige inflatie mede vanwege de hoge energieprijzen en het historisch ongekende koopkrachtverlies dat daaruit voortvloeit, hebben bestaande problemen om rond te komen aanzienlijk verergerd. Dat geldt in het bijzonder voor mensen die op of rond het sociaal minimum zitten, maar ook voor middeninkomens. Dit onderwerp is zeer actueel en staat hoog op de maatschappelijke agenda. Het is daarom begrijpelijk dat de Commissie met dit voorstel komt vanuit het idee dat dit initiatief kan bijdragen aan het vermogen van lidstaten om hun stelsels robuuster op te zetten. De Commissie respecteert daarbij de lidstaatbevoegdheden op het terrein van sociale bescherming en geeft aan dat het aan de lidstaten is om naar eigen inzicht hun nationale sociale vangnetten en activeringsmechanismen op te zetten.

De strekking van de voorgestelde Raadsaanbeveling strookt grotendeels met het Nederlandse beleid. Zo steunt het kabinet enerzijds het principe dat het sociale vangnet voldoende en stabiele financiële steun behoort te bieden voor een stabiel en voldoende besteedbaar inkomen, en anderzijds dat het stelsel effectieve prikkels bevat ten behoeve van participatie op de arbeidsmarkt. Het kabinet onderschrijft de noodzaak om een robuuste methodiek te gebruiken ter vaststelling van het sociaal minimum. Daarom heeft het kabinet een onafhankelijke commissie ingesteld die onderzoek gaat doen naar wat verschillende huishoudtypen nodig hebben om rond te kunnen komen en naar de systematiek van het sociaal minimum.⁸ Daarnaast is in het

⁵ Nederlandse Arbeidsinspectie, Niet-gebruik van de algemene bijstand (2019). Niet-gebruik van de algemene bijstand onder Nederlandse huishoudens was in 2018 naar schatting 35%. Hierbinnen is veel variatie in de duur en omvang van het niet-gebruik. Het niet-gebruik was het hoogste onder huishoudens waarin het inkomen enkele maanden of voor een beperkt bedrag onder de bijstandsnorm kwam. De schatting is met name het gevolg van de beperkingen in de privacywetgeving.

⁶ Zie Kamerstukken II, 2021-2022, 34 352, nr. 254 voor de meest recente monitoringsbrief.

⁷ Dit budget omvat de minimale uitgaven aan onvermijdbare zaken als voedsel, kleding, persoonlijke verzorging, wonen en verzekeringen, maar houdt daarnaast ook rekening met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie die als zeer wenselijk beschouwd worden. SCP en CBS hebben het voornemen om tot een gezamenlijke definitie van armoede te komen.

⁸ Kamerstukken II, 2021-2022, 35 925 XV, nr. 153

coalitieakkoord vastgelegd dat het sociaal minimum iedere vier jaar wordt herijkt om vast te stellen of het toereikend is om van te leven en mee te doen in de samenleving.⁹ Volgens de norm die de Commissie gebruikt in haar analyse, is Nederland de enige EU-lidstaat die een toereikend uitkeringsniveau hanteert.¹⁰

Het is daarnaast positief dat de Commissie ook aandacht vraagt voor de activeringsmechanismen ten aanzien van mensen die kunnen werken. Deze sluiten over het algemeen goed aan bij het Nederlands beleid. Een aantal aanbevelingen zijn dusdanig gedetailleerd, in het bijzonder rondom de kenmerken van het individueel inclusieplan, dat ze niet of niet geheel door Nederlandse wetgeving worden voorgeschreven en binnen de beleidsvrijheid van gemeenten vallen. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen inzetten op aanpassingen, zodat de tekst beter aansluit bij het Nederlandse beleid en rekening houdt met de gemeentelijke beleidsvrijheid.

Het kabinet deelt het standpunt dat rechthebbenden de beschikbare inkomensondersteuning zo volledig mogelijk moeten benutten. Teneinde niet-gebruik tegen te gaan, bereidt de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen een juridische grondslag voor die gegevensverwerking mogelijk maakt om mensen proactief te kunnen benaderen, met waarborg van toepasselijke privacywet- en regelgeving¹¹. Actieve benadering kan mogelijke rechthebbenden motiveren regelingen beter te benutten. Dit kan bijdragen aan de bestaanszekerheid van meer huishoudens.

Het kabinet ondersteunt dat bij de uitvoering van regelingen de ruimte bestaat om burgers de menselijke maat te bieden. Daarom krijgen gemeenten de ruimte om de bijverdiengrenzen te verruimen, waarbij ook aandacht is voor de armoedeval bij de overgang van een bijstandsuitkering naar werk.

Nederland heeft belang bij opwaartse sociale convergentie en bescherming tegen armoede in de EU. Het ambitieniveau van de aanbeveling draagt hieraan bij. Dit neemt niet weg dat problemen rondom armoede verschillen van lidstaat tot lidstaat, wat vraagt om gericht beleid op nationaal niveau. Het voorstel maakt helder dat de thema's waarop de aanbeveling betrekking heeft primair een nationale aangelegenheid blijven. Het is dan ook positief dat gekozen is voor het instrument van een juridisch niet-bindende Raadsaanbeveling en dat het voorstel markeert dat rekening gehouden moet worden met nationale omstandigheden en benaderingen. De aanbeveling erkent daarmee dat er verschillen kunnen zijn in de manier waarop lidstaten uitvoering geven aan de voorgestelde aanbeveling. Dit biedt lidstaten ook de mogelijkheid om van elkaar te leren en beste praktijken met elkaar te delen. Het kabinet steunt de voorgenomen inzet hierop.

⁹ Coalitieakkoord *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, 15 december 2021. Bijlage bij Kamerstukken II, 2021-2022, 35 788, nr. 77

¹⁰ Commission staf working Document, te vinden op <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10417#navItem-relatedDocuments>. Volgens de Commissie is het uitkeringsniveau toereikend als de netto hoogte ervan minstens 60% is van het mediane besteedbaar inkomen.

¹¹ Kamerstukken II, 2021-2022, 24 515, nr. 643

Verder zal het kabinet er tijdens de onderhandelingen op inzetten dat zoveel als mogelijk wordt aangesloten bij bestaande statistieken en indicatoren. Het kabinet acht de bestaande rapportageverplichtingen zoals binnen het Europees Semester hiervoor geschikt.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Uit een eerste bespreking van het voorstel blijkt dat een meerderheid van de lidstaten overwegend positief staat tegenover de Raadsaanbeveling. Het is een zeer actueel thema dat alle lidstaten aangaat. Lidstaten zijn tevreden met de nadruk die de Commissie legt op de beleidsvrijheid van lidstaten. Verschillende lidstaten hebben wel vragen bij de gedetailleerde omschrijving van een aantal aanbevolen maatregelen. Sommige lidstaten geven aan dat de Raadsaanbeveling voldoende ruimte dient te laten voor bestaande nationale kaders. In het Europees Parlement hebben de S&D en de Groenen eerder gepleit voor een richtlijn in plaats van een aanbeveling. EVP en Renew steunen het instrument van de aanbeveling en hebben ook gewezen op het belang van een activerend arbeidsmarktbeleid.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 292 VWEU, op basis waarvan de Raad aanbevelingen kan vaststellen op basis van een voorstel van de Commissie op gebieden waarvoor de EU bevoegd is, in samenhang met artikel 153, lid 1 sub j. Op grond van artikel 153, lid 1 sub j, VWEU kan de Unie, ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 151 VWEU, het optreden van de lidstaten ondersteunen en aanvullen op het gebied van de bestrijding van sociale uitsluiting. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag. Op het terrein van sociaal beleid is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten, voor de in het VWEU genoemde aspecten (artikel 4 lid 2 sub b VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De Raadsaanbeveling heeft tot doel de toereikende inkomenssteun voor behoeftigen te promoten en een zo spoedig mogelijke integratie tot de arbeidsmarkt van degenen die kunnen werken te bevorderen. Het kabinet ziet meerwaarde in optreden op EU-niveau voor het bereiken van deze doelstelling, omdat dit kan bijdragen aan opwaartse sociaaleconomische convergentie tussen de lidstaten van de Unie, hetgeen de concurrentiekracht kan versterken. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het gaat om een juridische niet-bindende handeling. Het voorstel is geschikt om de doelstelling van het optreden te bereiken, omdat het de lidstaten ondersteunt bij het nemen van maatregelen ten aanzien van de bevordering van de toereikendheid en de toegang van voorzieningen uit het sociale vangnet. Ook

biedt het voorstel ruimte voor een gedifferentieerde aanpak die de nationale, regionale of lokale situaties van de lidstaten in ogenschouw neemt. Daarmee gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

In de voorgestelde aanbeveling worden geen concrete voorstellen gedaan die directe financiële gevolgen hebben. Voor zover deze er wel blijken te zijn, is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast is er EU-financiering beschikbaar om deze acties te ondersteunen in het kader van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), evenals het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, InvestEU en de Faciliteit voor herstel en veerkracht (RRF). Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De strekking van de voorgestelde Raadsaanbeveling strookt reeds grotendeels met het bestaande Nederlandse beleid. De verwachting is dat het Nederlandse beleid dan ook niet zal worden aangepast. De Raadsaanbeveling kan bijdragen aan opwaartse sociaaleconomische convergentie tussen de lidstaten van de Unie, hetgeen de concurrentiekracht kan versterken.