REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijverdienen in de onderstand

Onderzoek t.b.v. het ministerie van SZW

Bijverdienen in de onderstand

Onderzoek t.b.v. het ministerie van SZW

- EINDRAPPORT -

Auteurs
Adriaan Oostveen
Wiebe Korf
Kristen Martina
Mariska van der Meer

M.m.v. Elly Hellings

Amsterdam, 3 juni 2022
Publicatienr. 21139

© 2022 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

REGIOPLAN

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 1
0.1 Inleiding 1
0.2 Wie maken gebruik van de bijverdienregeling? 2
0.3 Wat zijn de ervaringen met de bijverdienregeling? 2
0.4 Wat leert de literatuur ons over bijverdienen naast een uitkering? 4
0.5 Welke beleidsopties zien we voor de toekomst? 5

1 Doel en opzet van het onderzoek 8
1.1 Inleiding 8
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 9
1.3 Onderzoeksopzet 10
1.4 Leeswijzer 11

2 Gebruik van de bijverdienregeling in Caribisch Nederland 13
2.1 Inleiding 13
2.2 De groep die bijverdient 13
2.3 Omvang en duur van de bijverdiensten 16
2.4 Verband tussen bijverdiensten en uitstroom uit de onderstand 18
2.5 Samenvattende conclusie en beantwoording deelvragen 20

3 Ervaringen met de bijverdienregeling 22
3.1 Inleiding 22
3.2 Geïnformeerd raken over de bijverdienregeling 22
3.3 Keuze om bij te verdienen 23
3.4 Melden van bijverdiensten en handhaving en controle daarop 24
3.5 Motivatie om meer te werken en uit te stromen uit de onderstand 26
3.6 Mogelijkheden om aan het werk te gaan 28
3.7 Ondersteuning bij het zoeken naar werk 30
3.8 Samenvattende conclusie en beantwoording deelvragen 33

4 Inzichten uit de literatuur 36
4.1 Inleiding 36
4.2 Beleid omtrent bijverdienen in andere landen 36
4.3 Bijverdienen in Europees Nederland 37
4.4 Lessen over bijverdienen uit Europees Nederland 38
4.5 Samenvattende conclusies en beantwoording onderzoeksvragen 40

5 Beleidsopties voor de toekomst 43
5.1 Inleiding 43
5.2 Aanpassing van de bijverdienregeling 43
5.3 Uitvoering van de onderstand 46
5.4 Uitvoering van de arbeidsbemiddeling 47
5.5 De bijverdienregeling na 2025 49
5.6 Samenvattende conclusie en beantwoording deelvragen 49

Bijlage 1: Literatuur 52

Bijlage 2: Geïnterviewde partijen 53

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Management-samenvatting

S

Managementsamenvatting

0.1 Inleiding

Bijverdienen in de onderstand in Caribisch Nederland
Inwoners van Caribisch Nederland (de BES-eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba) die niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien, kunnen een beroep doen op een onderstandsuitkering. Het beleidsmatige doel van de onderstand is om een sociaal vangnet te bieden voor bewoners die niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien, en hen tegelijkertijd te activeren richting betaald werk naar vermogen. 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.

Ontwikkelingen in de onderstand vormen aanleiding om de bijverdienregeling onder de loep te nemen
Onderzoek uit 2018 laat zien dat het niveau van de onderstandsuitkeringen onvoldoende is om van rond te kunnen komen (Straatmeijer, De Bruijn & Mack, 2018). Daarom wil het kabinet de onderstandsuitkeringen toe laten groeien naar het ijkpunt voor het sociaal minimum.[1] Hiertoe hebben al meerdere verhogingen van de onderstand (en het minimumloon) plaatsgevonden, en zijn tot 2025 nog meer verhogingen voorzien.

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.

Het ministerie van SZW gaf daarom opdracht voor een nader onderzoek naar het functioneren en de effecten van de bijverdienregeling. Draagt de bijverdienregeling bij aan het activerende beleidsdoel van de onderstand? Zijn er alternatieve inrichtingen voor de bijverdienregeling denkbaar die hier nog sterker aan bijdragen? En is er voor de doelgroep wel voldoende perspectief op het vinden van werk?

Vraagstelling en methoden
De twee hoofdvragen voor het voorliggende onderzoek zijn:

1. Wat zijn de effecten van de bijverdienregeling vanuit verschillende invalshoeken (o.a. perspectief burger, uitvoering RCN-unit SZW, openbare lichamen en arbeidsmarktperspectief burger)?

2. Welke beleidsopties zijn er, ook in vergelijking met de Participatiewet in Europees Nederland, om het systeem van de bijverdienregeling in de onderstand aan te passen naar een alternatief systeem?

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn meerdere onderzoeksmethoden toegepast:

- analyse van literatuur over hoe bijverdienen vormgegeven kan worden en welke effecten dit heeft;
- analyse van data over het gebruik van de bijverdienregeling in de onderstand;[2]
- interviews met 31 onderstandsgerechtigden over hun ervaringen met de bijverdienregeling;
- groepsinterviews met uitvoerders van de onderstand en de arbeidsbemiddeling van elk eiland;
- het beoordelen van beleidsopties op wenselijkheid en uitvoerbaarheid met een brede groep stakeholders.

[1] Kamerbrief d.d. 14 juni 2021 getiteld 'Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2021' (Kamerstukken II 2020-21, 35 570 IV, nr. 45).
[2] Deze data biedt alleen inzicht in de gemelde bijverdiensten. Onderstandsgerechtigden geven niet in alle gevallen hun bijverdiensten op.

0.2 Wie maken gebruik van de bijverdienregeling?

In hoofdstuk 2 bieden we op basis van cijfers over gemelde bijverdiensten inzicht in hoe vaak, hoe veel en hoe lang wordt bijverdiend door mensen in de onderstand.

Gebruik van de bijverdienregeling verschilt per eiland en per groep
Van alle personen in de onderstand heeft 22 procent op enig moment tussen 2019 en februari 2022 bijverdiensten gemeld bij de RCN-unit SZW. Dit percentage is fors hoger op Saba en Sint Eustatius dan op Bonaire. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat onderstandsontvangers op Bonaire minder vaak aangeven hun bijverdiensten te melden dan degenen op Saba en Sint Eustatius, waar er door de kleine omvang meer sociale controle is. Wanneer we de groepen met en zonder bijverdiensten vergelijken, valt op dat vrouwen, mensen onder de 40 jaar en mensen met inwonende kinderen onder de 18 jaar vaker bijverdienen. Mensen die lang in de uitkering zitten (langer dan drie jaar) verdienen minder vaak bij naast hun uitkering. Dit komt naar verwachting mede doordat zij gemiddeld ouder en vaker arbeidsongeschikt zijn.
Wat betreft de omvang van de gemelde bijverdiensten zien we dat deze vaak structureel van aard zijn. Dit is vooral het geval op Bonaire, waar meer dan de helft van de bijverdiensten langer dan een jaar aaneengesloten duurt. Op Saba en Sint Eustatius geldt dit maar voor een derde van de personen. Tegelijkertijd zien we op laatstgenoemde eilanden dat de bijverdiensten vaker grotere bedragen betreffen dan op Bonaire.

Wie bijverdient stroomt vaker uit de onderstand, maar dit hoeft geen oorzaak-gevolgrelatie te zijn
De cijfers laten zien dat onderstandsontvangers die bijverdienen in verhouding vaker uitstromen uit de onderstand dan degenen die niet bijverdienen. Zo bezien lijkt het erop dat bijverdienen positief geassocieerd is met uitstroom naar werk. We kunnen hiermee echter niet direct spreken van een causaal verband, omdat zowel bijverdienen als uitstroom naar werk waarschijnlijk samenhangen met de mate van afstand tot de arbeidsmarkt. Met andere woorden: personen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt hebben een grotere kans om bij te verdienen evenals om uit te stromen uit de onderstand. We kunnen dus niet met zekerheid zeggen dat de uitstroom uit de onderstand hier een direct gevolg is van het bijverdienen.

0.3 Wat zijn de ervaringen met de bijverdienregeling?

In hoofdstuk 3 zijn de ervaringen met de bijverdienregeling beschreven vanuit de perspectieven van zowel de onderstandsgerechtigden als uitvoerders en geïnterviewde stakeholders.

Informatievoorziening is uitgebreid en toch is niet iedereen op de hoogte
Uitvoerders zeggen dat zij onderstandsgerechtigden op meerdere manieren zo goed mogelijk informeren over de mogelijkheid om bij te verdienen. Dit gebeurt tijdens het aanvraagproces en de intake, waarbij alle regels binnen de onderstand worden behandeld, inclusief de bijverdienregeling. Ook tijdens latere controlegesprekken komt bijverdienen aan bod. Een kleine meerderheid van de geïnterviewde onderstandsontvangers is dan ook op de hoogte van de bijverdienregeling, maar een aanzienlijke groep ook niet. Hier kunnen meerdere verklaringen voor opgevoerd worden. Zo vinden onderstandsgerechtigden die niet in staat zijn om te werken de bijverdienregeling wellicht niet relevant voor hun situatie. Daarnaast wijzen uitvoerders erop dat de doelgroep beperkt bureaucratisch vaardig is en dat ze merken dat zij tijdens de intakegesprekken niet alle informatie goed opnemen.

Bijverdienen komt veel voor en is noodzakelijk om rond te kunnen komen
Veel van de geïnterviewde onderstandsontvangers kiezen ervoor om bij te verdienen. Dit gebeurt zowel in de vorm van 'losse jobs' in het informele circuit, als met structurele banen. Vrijwel alle geïnterviewden zijn het erover eens dat alleen de onderstand (nog altijd) niet voldoende is om van te kunnen leven. Bijverdienen levert in financieel opzicht dus niet een 'extraatje' op, maar is op dit moment noodzakelijk om rond te kunnen komen. Niet alle onderstandsontvangers zijn echter in staat om bij te verdienen en zo hun financiële situatie te verbeteren.

Bijverdiensten worden niet altijd gemeld, vooral op Bonaire

Hoewel de meerderheid van de geïnterviewde onderstandsgerechtigden hun bijverdiensten meldt bij de RCN-unit SZW, doet een aanzienlijk deel dit ook niet. Vooral op Bonaire lichten veel onderstandsontvangers toe dat zij hun bijverdiensten niet melden, mede omdat de 'pakkans' daar als lager ingeschat wordt dan in de kleine gemeenschappen van Saba en Sint Eustatius. Deze bevindingen zijn gebaseerd op een reeks interviews met 31 onderstandsgerechtigden en moeten daarom als indicatief worden beschouwd. Wel geldt dat deze bevindingen worden herkend door uitvoerders. Daarnaast zien we in de cijfers terug dat er op Bonaire minder gemelde bijverdiensten zijn dan op Saba en Sint Eustatius. Als we bijverdiensten als 'ijsberg' zien, is op Bonaire in verhouding een groter deel 'onder water' en dus onzichtbaar dan op de andere eilanden. Het niet melden van bijverdiensten komt niet alleen voort uit financieel gewin, maar ook uit onwetendheid. Veel onderstandsontvangers lijken namelijk niet goed te weten tot welk bedrag en voor hoe lang ze mogen bijverdienen. Dit komt ook naar voren uit het feit dat onderstandsontvangers die boven het maximum hebben bijverdiend en dit wél hebben gemeld, vaak verrast zijn wanneer dit wordt verrekend met hun uitkering.

Het instrumentarium voor controle en handhaving is beperkt

De RCN-unit SZW voert jaarlijks hercontroles uit en bekijkt daarbij bankgegevens van onderstandsgerechtigden op zoek naar ongemelde bijverdiensten. Dit is in de praktijk echter veelal niet voldoende om ongemelde bijverdiensten te detecteren. Veel van het betalingsverkeer op de eilanden verloopt immers in contanten. Met name op Saba en Sint Eustatius kan het wel voorkomen dat uitvoerders mensen 'op heterdaad' betrappen, omdat de eilanden klein zijn en men elkaar goed kent. Afgezien hiervan nemen deze uitvoerders weinig aanvullende actie om ongemelde bijverdiensten te detecteren. Op Bonaire kunnen bijverdiensten door de grotere schaal langer onder de radar blijven. Hier lijken uitvoerders zich dan ook meer in te spannen om ongemelde bijverdiensten te detecteren.

Veel onderstandsontvangers willen graag uit de onderstand, maar niet in elke baan

Zowel de mensen in de onderstand als stakeholders en uitvoerders geven aan dat onderstandsontvangers over het algemeen graag aan het werk zouden willen en de onderstand uit willen komen, mede gelet op de lage uitkeringsbedragen. De bijverdienregeling biedt momenteel ruimte om de uitkering met bijverdiensten aan te vullen tot het WML, waarboven alle inkomsten gekort worden op de uitkering. Hierin zien de onderstandsgerechtigden echter niet of nauwelijks een ontmoediging om boven die grens meer uren te werken. Het beeld van betrokkenen is dan ook niet dat onderstandsontvangers calculerend gedrag vertonen door hun bijverdiensten net onder het maximum toegestane bedrag te houden. Calculerend gedrag ziet men eerder terug in het niet-melden van bijverdiensten.

Ondanks de genoemde motivatie om uit de onderstand te komen, hebben vele onderstandsontvangers te maken met belemmeringen om aan het werk te komen. Zij verwijzen ook naar de arbeidsmarkt die in beperkte mate kansen biedt voor de doelgroep. Tegelijkertijd zien we ook dat men niet voor alle banen gemotiveerd is, omdat er bijvoorbeeld weinig interesse is om in de hospitality of de bouw te werken hoewel in beide sectoren veel werk is.

Weinig kansen op werk voor de onderstandsdoelgroep

De arbeidsmarkt op de eilanden biedt voor de doelgroep in de onderstand beperkte mogelijkheden om aan het werk te gaan. Dit komt allereerst doordat een aanzienlijk deel van de doelgroep een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft, vanwege onder andere analfabetisme, gezondheidsproblemen en een gebrek aan kwalificaties en soft skills. Daarnaast is er op de eilanden vooral werk in fysiek zware laaggeschoolde beroepen en daarnaast meer gespecialiseerde hooggeschoolde banen. Verder zijn veel werkgevers op de eilanden het niet gewend om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een kans te bieden; het thema 'inclusief werkgeverschap' leeft onder hen niet. Bovendien hebben veel werkgevers een voorkeur voor werknemers van buiten de eilanden, voor wie zij een tewerkstellingsvergunning aanvragen. Ondanks dat op alle eilanden formeel een toets op lokaal arbeidsaanbod wordt gedaan, is de indruk van uitvoerders dat deze vergunningen op Saba en Sint Eustatius gemakkelijker worden afgegeven dan op Bonaire. Het restrictief omgaan met tewerkstellingsvergunningen lijkt wenselijk om de lokale bevolking meer kansen te bieden.

Ondersteuning naar werk kan verbeterd worden
De verstrekking van de uitkering gebeurt op elk eiland vanuit de RCN-unit SZW, terwijl de ondersteuning naar werk vanuit het labor office wordt geboden (onderdeel van het openbaar lichaam). Hoewel onderstandsgerechtigden met een arbeidsverplichting zich verplicht bij het labor office inschrijven als werkzoekend, zijn zij niet verplicht om zich actief door hen richting werk te laten begeleiden. Dit doen veel onderstandsgerechtigden dan ook niet, terwijl dit voor hun arbeidsmarktkansen wel wenselijk zou zijn. De labor offices bedienen een brede doelgroep en zijn niet specifiek gericht op de doelgroep in de onderstand. Er ligt derhalve een kans in het verplicht stellen van actieve deelname aan begeleiding naar werk, en het versterken van de samenwerking tussen de RCN-unit SZW en het openbaar lichaam. Door bijvoorbeeld samen op één locatie te werken, kunnen de uitvoerders onderling informatie uitwisselen, kunnen onderstandsgerechtigden makkelijker doorgestuurd worden en ontstaat een beter beeld van hun vorderingen richting werk. Een goed voorbeeld in dit opzicht is Plenchi di Trabou, waarin de RCN-unit SZW en het openbaar lichaam van Bonaire samenwerken.

Om onderstandsgerechtigden meer kans op een baan te bieden, worden 'job programs' uitgevoerd. Dit zijn beroepsgerichte trajecten waarin een groep werkzoekenden (met of zonder onderstand) vaardigheden en ervaring opdoet in een bepaald beroep, zoals lasser of matroos. De job programs zijn een zinvol instrument, maar kunnen nog meer en effectiever worden ingezet. Op dit moment is de financiële ruimte om hierin te investeren beperkt. Daarnaast moeten de job programs in nauwere samenspraak met werkgevers georganiseerd worden, zodat duidelijk is dat deelnemers hierin de juiste vaardigheden ontwikkelen en dat werkgevers gecommitteerd zijn om de deelnemers na afloop een arbeidscontract aan te bieden. Naast job programs is het ook wenselijk dat op andere manieren geïnvesteerd wordt in het 'upskillen' van werkzoekenden op het eiland. Dit is een belangrijke randvoorwaarde om op termijn het beroep op tewerkstellingsvergunningen te verminderen en de lokale werkgelegenheid ten goede te laten komen aan de lokale bevolking.

0.4 Wat leert de literatuur ons over bijverdienen naast een uitkering?

Hoofdstuk 4 biedt op basis van nationale en internationale literatuur inzicht in de wijze waarop bijverdienregelingen ingericht kunnen worden en wat uit eerder onderzoek bekend is over de effecten daarvan op werkhervatting.

Er zijn meerdere knoppen waaraan gedraaid kan worden
Een aantal Europese landen kiest ervoor om alle bijverdiensten direct in mindering te brengen op de uitkering. Veel landen, inclusief Nederland, kiezen er echter voor om bijverdiensten, binnen beperkingen toe te staan. Bij het vormgeven van dit beleid kunnen zij aan meerdere 'knoppen' draaien, te weten (1) de tijdsperiode waarin bijverdienen is toegestaan, (2) bepaalde groepen waarvoor bijverdienen al dan niet is toegestaan en (3) welk aandeel van de bijverdiensten men mag houden. Een aantal landen kiest ervoor om knoppen 1 en 3 te combineren, dat wil zeggen; het aandeel van de bijverdiensten dat men mag houden wordt door de tijd heen afgebouwd.

Vrijlaten leidt niet tot meer bijverdienen, bijverdienen vergroot wel de kans op uitstroom uit de uitkering
Samenvattend kunnen we een aantal lessen trekken over de effecten van het vrijlaten van bijverdiensten in Europees Nederland. Allereerst is er geen breed bewijs dat het vrijlaten van bijverdiensten ertoe leidt dat meer mensen bijverdienen naast de uitkering. Alleen in bepaalde onderzoeken of voor bepaalde groepen wordt een effect gevonden op de mate waarin men bijverdient, maar vaker is hierop geen effect. Hoewel het niet hard gemaakt kan worden, is wel de verwachting dat gemeenten door gericht beleid te voeren het werken naast de uitkering kunnen stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld door intensiever contact te houden en in de begeleiding te benadrukken dat waar fulltime werk (nog) niet haalbaar is, gestreefd kan worden naar parttime werk.
Verder laat de literatuur duidelijk zien dat, zodra mensen eenmaal bijverdienen, zij daarna een grotere kans maken om uit te stromen uit de uitkering. Hoewel dit effect minder groot is wanneer gecontroleerd

wordt voor verschillen in persoonskenmerken tussen de groepen die wel en niet bijverdienen (zoals opleidingsniveau, leeftijd, huishoudensituatie en het arbeidsverleden), is het dan nog altijd aanwezig.

0.5 Welke beleidsopties zien we voor de toekomst?

In het vijfde en laatste hoofdstuk is een aantal beleidsopties gepresenteerd voor de toekomst, zowel voor de bijverdienregeling zelf als voor de uitvoering van de onderstand en de arbeidsbemiddeling.

1. Het verlagen van het toegestane maximumbedrag van de bijverdiensten tot onder het WML
2. Het vrijlaten van een vast percentage van de bijverdiensten
3. Het beperken van de maximale duur van de bijverdiensten
4. Alleen een bepaalde groep mag bijverdienen (zoals deels arbeidsongeschikten).

Deze beleidsopties zijn op basis van de gesprekken met betrokkenen beoordeeld op zowel wenselijkheid (bijdrage aan uitstroom uit de onderstand en aan het tegengaan van armoede) als uitvoerbaarheid. Na onze gespreksronde heeft minister Schouten aangekondigd de nodige stappen aan de inkomenskant te zetten, zodat het ijkpunt sociaal minimum in 2025 gerealiseerd kan zijn.[3] De onderstand wordt per 1 juli 2022 verhoogd voor zelfstandig wonenden en onderstandsgerechtigden die een gezamenlijke huishouding voeren. De nieuwe maatregelen ten aanzien van de verhoging van de onderstand richting het ijkpunt sociaal minimum zijn niet meegenomen in de beoordeling van de beleidsopties met onze gesprekspartners. Daarom voegen we een reflectie van de onderzoekers toe op de inrichting van de bijverdienregeling na 2025.

Het inperken van de mogelijkheden om bij te verdienen lijkt op dit moment niet wenselijk
Uit vrijwel alle interviews komt naar voren dat de onderstand op dit moment (lang) niet voldoende is om rond te komen. Bijverdienen is dus financiële noodzaak. Het inperken van de mogelijkheden om bij te verdienen zal in de huidige situatie daarom het armoederisico verhogen. Daarnaast zal het inperken van de bijverdienregeling naar verwachting niet bijdragen aan de motivatie van onderstandsgerechtigden om aan het werk te gaan. De motivatie om te werken is volgens de meeste geïnterviewden al aanwezig, maar het ontbreekt hen vooral aan mogelijkheden om aan het werk te gaan. Het inperken van de ruimte om bij te verdienen zou voor onderstandsontvangers vooral als onterechte straf voelen voor een situatie waar zij weinig aan kunnen veranderen. Bovendien zal het hen ertoe bewegen hun bijverdiensten niet langer te melden, niet langer bij te willen verdienen of hen zelfs in zijn geheel afschrikken om een beroep te doen op onderstand. De geïnterviewden wijzen verder op het belang om de regels in de onderstand simpel te houden, zodat de doelgroep deze kan begrijpen.

In de uitvoering van de onderstand is nog winst te behalen
Ondanks een uitgebreide informatievoorziening zijn onderstandsgerechtigden regelmatig niet (goed) op de hoogte van de ruimte om bij te verdienen naast de uitkering. Het is daarom van belang om te onderzoeken hoe de informatievoorziening beter ingericht kan worden, bijvoorbeeld door informatie anders te doseren of aan te bieden. Verder is het van belang om de bereidheid om bijverdiensten te melden te verhogen. Bijverdiensten kunnen al laagdrempelig gemeld worden via WhatsApp, e-mail of face to face. Mogelijk is er nog winst te behalen door de signalering en handhaving op ongemelde bijverdiensten te intensiveren.

Versterking van de bemiddeling naar werk noodzakelijk om perspectief op werk te vergroten
Een activerender inrichting van de bijverdienregeling zal niet leiden tot meer uitstroom naar werk als de doelgroep, zoals nu, weinig perspectief heeft op werk. Hun arbeidsmarktkansen kunnen op diverse manieren verbeterd worden. Deze beleidsopties zijn niet inwisselbaar maar complementair; ze vullen elkaar aan, waardoor een combinatie van de genoemde maatregelen tot het beste resultaat zal leiden.

[3] https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk/nieuws/2022/mei/12/minister-schouten-zet-in-op-versterking-bestaanszekerheid-en-arbeidsmarkt

- Allereerst is meer samenwerking nodig tussen de RCN-unit SZW en de labor offices, vooral op Saba en Sint Eustatius. Door samen op te trekken kan ervoor gezorgd worden dat alle onderstandsgerechtigden actief in begeleiding zijn en is er meer zicht op hun vorderingen.
- Meer en slimmere inzet van job programs zal meer kansen opleveren voor de doelgroep. Van belang is dat werkgevers tijdig worden betrokken bij de inrichting hiervan en zich eraan committeren dat ze de deelnemers na afronding van het programma een baan aanbieden.
- Om de lokale werkgelegenheid ten goede te laten komen aan de lokale bevolking is het van belang dat meer geïnvesteerd wordt in de vaardigheden van de arbeidspopulatie, waardoor het beroep op tewerkstellingsvergunningen zo veel mogelijk kan worden beperkt.

De bijverdienregeling na 2025

Richting 2025 zal de onderstand aanzienlijk verhoogd worden naar het ijkpunt voor het sociaal minimum. Indien de onderstandsuitkeringen daarna inderdaad voldoende zijn om in het levensonderhoud te kunnen voorzien, ontstaan er meer mogelijkheden om de bijverdienregeling een activerender karakter te geven zonder dat dit tot armoede leidt. Nader onderzoek is benodigd om te bepalen welk van de genoemde beleidsopties hiervoor het meest optimaal zou zijn. Het is echter niet met zekerheid te zeggen in hoeverre de onderstand, ook na de geplande verhogingen, daadwerkelijk kostendekkend zal zijn. Dit hangt mede af van mogelijke toenames in prijsniveaus en daarnaast zijn sommigen van mening dat zelfs het WML op dit moment niet voldoende is om van rond te kunnen komen. Het is dus goed mogelijk dat onderstandsgerechtigden ook na 2025 afhankelijk blijven van hun bijverdiensten om rond te kunnen komen. Tot slot geldt dat voor een eventuele aanpassing van de bijverdienregeling in 2025, bezien moet worden in hoeverre stappen zijn gezet om de arbeidsmarktkansen van de doelgroep te verbeteren. Het versterken van de arbeidsbemiddeling en het realiseren van een inclusievere arbeidsmarkt zal naar verwachting namelijk een lange adem vergen.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Doel en opzet van het onderzoek

1

1 Doel en opzet van het onderzoek

1.1 Inleiding

De onderstand in Caribisch Nederland

Inwoners van Caribisch Nederland (de BES-eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba) die niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien, kunnen een beroep doen op een onderstandsuitkering. Deze vangnetvoorziening lijkt op de bijstand in Europees Nederland. Het beleidsmatige doel van de onderstand is om een sociaal vangnet te bieden voor bewoners die niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien, en hen tegelijkertijd te activeren richting betaald werk naar vermogen. Onderstandsgerechtigden hebben, net als bijstandsgerechtigden, de verplichting om naar vermogen naar werk te zoeken en kansen op werk te accepteren.[4] Zij kunnen ondersteuning bij arbeidsbemiddeling ontvangen vanuit de openbare lichamen van de BES-eilanden.

Onderzoek door Regioplan en Cebeon liet in 2018 zien dat het niveau van de onderstandsuitkeringen onvoldoende is om van te kunnen rondkomen (Straatmeijer, De Bruijn & Mack, 2018). Om te zorgen dat de onderstand een degelijk sociaal vangnet vormt waarmee mensen in hun levensonderhoud kunnen voorzien, wil het ministerie van SZW de onderstandsuitkeringen toe laten groeien naar het ijkpunt voor het sociaal minimum.[5] Hiertoe hebben in 2019 en 2020 twee verhogingen van de onderstand (en het minimumloon) plaatsgevonden. Ook in het coalitieakkoord 2021-2025 is verdere verhoging van de onderstand als doel gesteld.[6] In mei 2022 kondigde staatssecretaris Van Huffelen een reeks maatregelen aan om de levensstandaard in Caribisch Nederland te verbeteren.[7] Dit omvat allereerst het verhogen van het wettelijk minimumloon (WML) en de uitkeringen zodat het WML in 2025 op het wettelijk minimumloon ligt, wat voor de eilanden neerkomt op een totale verhoging van rond de 20 procent. Conform de situatie in Europees Nederland wordt daarnaast beoogd om de onderstand voor een alleenstaande op den duur uit te laten komen op het ijkpunt voor het sociaal minimum en het wettelijk minimumloon komt hier ruim boven te liggen. De verhouding tussen de onderstand en het WML komt daarmee voor een alleenstaande onderstandsgerechtigde die zelfstandig woont ten hoogste op zeventig procent van het minimumloon. Voor gehuwden of samenwonenden die zelfstandig wonen wordt beoogd om per persoon een uitkering op vijftig procent van het minimumloon te realiseren. De eerste verhoging van 7,5 procentpunt gaat per 1 juli 2022 in. Tezamen betekent dit een forse verhoging van de onderstandsuitkeringen.

Bijverdienen in de onderstand

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. Onderstandsontvangers hebben hiermee meer ruimte om bij te verdienen dan bijstandsgerechtigden in Europees Nederland, waar bijverdiensten maximaal zes maanden kunnen worden toegestaan en beperkt zijn tot 25 procent van het verdiende inkomen (met een maximum van €209 per maand). Daarbij geldt zoals eerder genoemd dat het niveau van de bijstand, bezien als percentage van het minimumloon, op dit moment hoger is dan dat van de onderstand (70 versus 55% voor een alleenstaande).

De bijverdienregeling onder de loep

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 van rond te komen, is het gewenste doel van de bijverdienregeling primair om onderstandsgerechtigden te stimuleren om volledig aan het werk te gaan en uit de onderstand te stromen. De huidige inrichting van de bijverdienregeling biedt vooral een financiële prikkel voor onderstandsgerechtigden om bij te verdienen tot het minimumloon. Daarboven worden alle aanvullende inkomsten namelijk gekort op hun uitkering. Eerder is daarom door

[4] Uitzonderingen hierop zijn onderstandsgerechtigden die duurzaam arbeidsongeschikt zijn en AOV'ers (gepensioneerden).
[5] Kamerbrief d.d. 14 juni 2021 getiteld 'Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2021' (Kamerstukken II 2020-21, 35 570 IV, nr. 45).
[6] Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025. VVD, D66, CDA en ChristenUnie.
[7] https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk/nieuws/2022/mei/12/minister-schouten-zet-in-op-versterking-bestaanszekerheid-en-arbeidsmarkt

het kabinet aangekondigd dat het streven is dat de bijverdienregeling op termijn geleidelijk wordt afgebouwd in combinatie met inzet op de handhaving op het melden van bijverdienen, het versterken van de arbeidsbemiddeling en het aantrekkelijker maken van het werken in een dienstverband, bijvoorbeeld door het verbeteren van de verlofregelingen.[8] Tegelijkertijd bestaat de wens om te stimuleren dat mensen uitstromen naar betaald werk, waar de bijverdienregeling mogelijk aan kan bijdragen. Het ministerie van SZW gaf daarom opdracht voor een nader onderzoek naar het functioneren en de effecten van de bijverdienregeling. Draagt de bijverdienregeling bij aan het activerende beleidsdoel van de onderstand? Loont het genoeg om te gaan werken? En zijn er alternatieve inrichtingen voor de bijverdienregeling denkbaar die hier nog sterker aan bijdragen?

Een breder perspectief op arbeidsmarktkansen
Om een activerend stelsel succesvol te laten zijn, is het van belang dat onderstandsgerechtigden perspectief hebben op werk. Dit veronderstelt dat er banen beschikbaar zijn en dat zij de juiste ondersteuning ontvangen om de overstap naar deze banen te maken. Denk hierbij aan activiteiten op het gebied van aanbodversterking (training/scholing en begeleiding), werkgeversdienstverlening (vacatures verwerven) en matching van vraag en aanbod (bemiddeling, banenmarkten etc.). Ook dit vormt daarom onderwerp van het voorliggende onderzoek.

Oog voor verschillen in de context
Voor een eventuele aanpassing van de bijverdienregeling in Caribisch Nederland kunnen lessen uit Nederland (of andere landen) over het vrijlaten van inkomsten uit werk naast de uitkering aanknopingspunten bieden; aan welke 'knoppen' kun je als wetgever draaien? Het is van belang om hierbij te beseffen dat er grote verschillen bestaan tussen de Europese context en Caribisch Nederland, evenals tussen de BES-eilanden onderling. Beleid dat in Europa succesvol is, kan daarom in Caribisch Nederland heel andere effecten opleveren. We noemen hieronder enkele belangrijke verschillen om in het achterhoofd te houden:

- Schaal: Bonaire heeft verreweg de meeste inwoners (22.573), op afstand gevolgd door Sint Eustatius (3.242) en Saba (1.911) (CBS, 2022).
- De kosten van levensonderhoud zijn op de BES-eilanden relatief hoog, met name op Saba en Sint Eustatius. Mede hierdoor heeft op alle drie eilanden een aanzienlijk deel van de huishoudens een te laag inkomen om in het levensonderhoud te kunnen voorzien (Straatmeijer, 2018).
- De BES-eilanden kennen een grote informele economie, waarin mensen bijvoorbeeld goederen en diensten op straat verkopen of met elkaar ruilen (Straatmeijer, 2018).
- De BES-eilanden kennen veel moeilijk vervulbare vacatures. Mede vanwege het beperkte opleidingsaanbod is er sprake van een kwalitatieve mismatch. Vacatures worden meestal informeel vervuld, waardoor de arbeidsvraag niet transparant is (Donker van Heel, Beek, Boom & Berg, 2013).

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling
De doelstelling van het onderzoek is tweeledig:

1. Zicht krijgen op het gebruik en functioneren van de bijverdienregeling en de effecten van de bijverdienregeling op de uitstroom van onderstandsgerechtigden naar betaald werk.
2. In kaart brengen van beleidsopties om het systeem van de bijverdienregeling in de onderstand aan te passen zodat het arbeidsmarktperspectief van onderstandsgerechtigden verbetert, het werken (van meer uren) wordt gestimuleerd en de armoedeval wordt tegengegaan.

[8] Kamerbrief d.d. 14 juni 2021 getiteld 'Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2021' (Kamerstukken II 2020-21, 35 570 IV, nr. 45).

Vraagstelling
De vraagstelling voor het onderzoek bestaat uit twee hoofdvragen, elk met een aantal deelvragen.

1. Wat zijn de effecten van de bijverdienregeling vanuit verschillende invalshoeken (o.a. perspectief burger, uitvoering RCN-unit SZW, openbare lichamen en arbeidsmarktperspectief burger)?
   a. Welke aandacht krijgt bijverdienen in de uitvoering (intake, periodieke gesprekken, controle)?
   b. Is de bijverdienregeling in de onderstand bekend bij onderstandsgerechtigden? Hoe raken mensen bekend met de regeling?
   c. In welke mate wordt gebruikgemaakt van de bijverdienregeling in de onderstand (gemeld en niet gemeld)?
   d. Waarom maakt men al dan niet gebruik van de bijverdienregeling?
   e. Hoe zijn handhaving en toezicht in de praktijk vormgegeven?
   f. Wat is het effect van de bijverdienregeling op uitstroom uit de onderstand?
   g. Hoe beïnvloedt de bijverdienregeling de keuze van burgers om (meer uren) te gaan werken?
   h. Welke mogelijkheden zijn er om onderstandsgerechtigden te bemiddelen naar werk?

2. Welke beleidsopties zijn er, ook in vergelijking met de Participatiewet in Europees Nederland, om het systeem van de bijverdienregeling in de onderstand aan te passen naar een alternatief systeem?
   a. Wat zijn de voor- en nadelen van de betreffende beleidsopties ten opzichte van het huidige systeem, rekening houdend met de lokale context, de economie en arbeidsmarkt en het socialezekerheidsstelsel in Caribisch Nederland?
   b. Wat zouden deze beleidsopties vergen in termen van implementatie en uitvoering?

1.3 Onderzoeksopzet

Onderstaand zijn de onderzoeksactiviteiten beknopt beschreven. Onderzoeksactiviteiten 2 tot en met 4 richten zich op het beantwoorden van onderzoeksvraag 1. Onderzoeksactiviteiten 1 en 5 zijn gericht op de beantwoording van onderzoeksvraag 2.

1. **Literatuurstudie:** de bestaande literatuur over bijverdienen naast een uitkering is bestudeerd. Dit bood zicht op de mogelijke 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden in een bijverdienregeling naast een uitkering, welke keuzes andere landen hierin maken en wat bekend is over de effecten van bijverdienen naast een uitkering.
2. **Data-analyse:** voor een meerjarig inzicht in het gebruik van de bijverdienregeling in de onderstand is een analyse uitgevoerd op een dataset van de Unit SZW van de Rijksdienst Caribisch Nederland (hierna: RCN-unit SZW), afkomstig uit de applicatie 'Onderstand & Pensioenen'. Deze applicatie bevat over alle onderstandsontvangers informatie over de hoogte van de onderstandsuitkering en de aanvullende inkomsten, evenals enkele persoonskenmerken. In dit systeem worden uitsluitend gemelde bijverdiensten weergegeven.[9]
3. **Interviews met 31 onderstandsgerechtigden:** tijdens deze interviews zijn de ervaringen van de onderstandsgerechtigden met de bijverdienregeling in kaart gebracht. De interviews zijn face-to-face afgenomen op elk van de drie BES-eilanden, waarbij aandacht was voor het creëren van een vertrouwde en informele setting. Tijdens de interviews is onder andere gesproken over de wijze waarop onderstandsgerechtigden geïnformeerd zijn over de bijverdienregeling evenals redenen om hier wel of geen gebruik van te maken en om hun bijverdiensten wel of niet te melden. Ook is gesproken over hun motivatie om volledig aan het werk te gaan en de mogelijkheden die zij hiervoor zien. We spraken uitsluitend met onderstandsontvangers met een arbeidsverplichting.
4. **Groepsinterviews met uitvoerders van elk eiland:**
   a. Uitvoerders van de onderstand (RCN-unit SZW): gesproken is over hoe zij het informeren, controleren en handhaven omtrent de bijverdienregeling vormgeven. Ook is gesproken over de mate waarin men vermoedt dat er niet-gemelde bijverdiensten zijn, en welke mogelijkheden men ziet om de regeling en uitvoering te verbeteren.

[9] Onderstandsgerechtigden geven naar verwachting niet in alle gevallen hun bijverdiensten op. In de interviews zijn onderstandsgerechtigden bevraagd over niet-gemelde bijverdiensten (zie stap 5).

b. Uitvoerders van de arbeidsbemiddeling (openbaar lichaam): hierbij is gesproken over de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt voor de onderstandsdoelgroep en welke activiteiten en instrumenten worden ingezet om hen aan het werk te helpen.

5. **Ontwikkelen en beoordelen van beleidsopties**: op basis van de input uit de eerdere onderzoeksactiviteiten is een aantal beleidsopties geformuleerd voor aanpassing van de bijverdienregeling en voor verbetering van de uitvoering. Deze zijn vervolgens in gesprek met een brede groep stakeholders beoordeeld op wenselijkheid en uitvoerbaarheid.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 toont de beschikbare cijfers over gemelde bijverdiensten van onderstandsontvangers in Caribisch Nederland. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens de ervaringen van onderstandsgerechtigden en uitvoerders met de bijverdienregeling. Hoofdstuk 4 doet verslag van de inzichten uit de literatuurstudie over het bijverdienen naast een uitkering in binnen- en buitenland, waarna we in hoofdstuk 5 ingaan op de mogelijkheden om de bijverdienregeling anders in te richten.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Gebruik van de Bijverdienregeling in Caribisch Nederland

2 Gebruik van de bijverdienregeling in Caribisch Nederland

2.1 Inleiding

Zicht op de groep die bijverdient
Om te begrijpen welke rol het bijverdienen speelt in de onderstand is het van belang om te weten in welke mate en op welke wijze hiervan gebruikt wordt gemaakt. Hoeveel mensen in de onderstand verdienen bij, wie wel en niet en om welke bedragen gaat het? Dit geeft een beeld van de mogelijke impact van een wijziging in de bijverdienregeling; hoeveel mensen zouden hierdoor getroffen worden? Dit hoofdstuk biedt daarom een beschrijving van de onderstandspopulatie in brede zin en daarbinnen de groep die bijverdient.

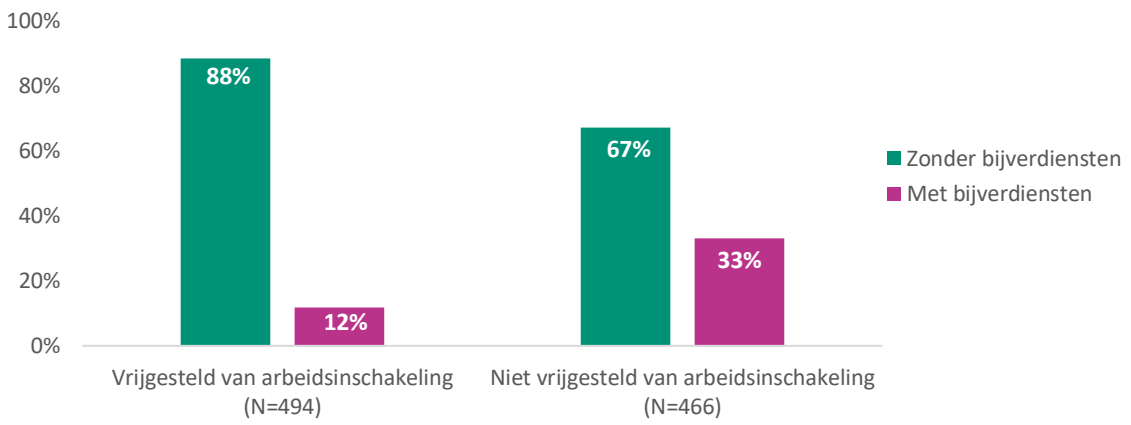
Gebruikte data
De analyse is gebaseerd op een databestand afkomstig uit de applicatie 'Onderstand en pensioenen' dat is aangeleverd door de RCN-unit SZW. Het databestand bevat alle personen die op enig moment tussen 2019 en de peildatum maart 2022 onderstand ontvingen, ook als zij op de peildatum niet meer in de onderstand zaten. Het bestand telt in totaal 960 personen, en hiervan woonden er 749 op Bonaire (78%), 147 op Sint Eustatius (15%) en 64 op Saba (7%). De dataset bevat zowel mensen met een arbeidsverplichting als zonder arbeidsverplichting, bijvoorbeeld omdat ze duurzaam arbeidsongeschikt zijn of de AOV-leeftijd hebben bereikt. Ook onder deze groepen kan bijverdienen namelijk voorkomen.

2.2 De groep die bijverdient

Omvang van de groep die bijverdient
Een administratieve beperking is dat de variabele waarin de gemelde bijverdiensten zijn weergegeven, ook eventuele inkomsten uit alimentatie omvat. Deze twee inkomstenbronnen zijn niet van elkaar te onderscheiden in de data, waardoor een persoon met alleen inkomsten uit alimentatie en geen bijverdiensten uit werk door ons ook beschouwd wordt als zijnde iemand met bijverdiensten. Het aantal onderstandsgerechtigden dat alimentatie ontvangt is echter zeer beperkt, zo licht de RCN-unit SZW toe.

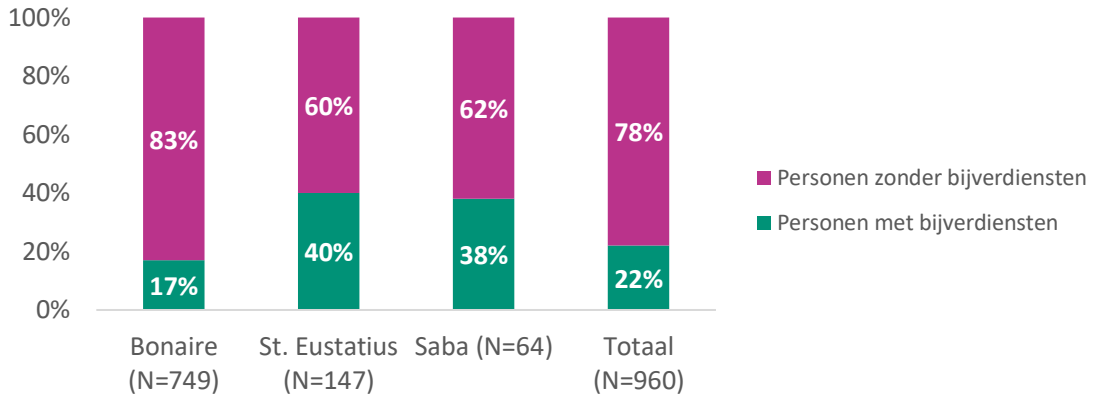
Niet iedere persoon die onderstand ontvangt, is verplicht om mee te werken aan het vinden van werk. Zij kunnen vanwege medische redenen of familie- dan wel andere sociale omstandigheden vrijgesteld worden van arbeidsinschakeling. De verdeling van het aantal personen dat bijverdiensten heeft gemeld is in figuur 2.1 weergegeven, afhankelijk van of men vrijgesteld is van arbeidsinschakeling. Onderstandsgerechtigden vrijgesteld van arbeidsinschakeling hebben minder vaak gemelde bijverdiensten dan personen die niet vrijgesteld zijn van arbeidsinschakeling. Zo heeft ongeveer één op de acht personen vrijgesteld van arbeidsinschakeling gemelde bijverdiensten tegenover één op de drie personen zonder arbeidsinschakelingsvrijstelling.

Figuur 2.1 Bijverdieners en niet-bijverdieners naar arbeidsinschakelingsvrijstelling



De verdeling van het aantal personen dat bijverdiensten heeft gemeld is in figuur 2.2 per eiland weergegeven. Over alle eilanden genomen heeft in de periode van 2019 tot februari 2022 iets meer dan een vijfde (22%) van alle onderstandsgerechtigden op de BES-eilanden op enig moment bijverdiensten opgegeven bij hun RCN-unit SZW. Wel zien we hierin aanzienlijke verschillen tussen de eilanden. Op Saba en Sint Eustatius is het percentage met gemelde bijverdiensten opvallend hoger (rond de 40%) dan op Bonaire (17%).

Figuur 2.2 Personen met en zonder gemelde bijverdiensten per eiland

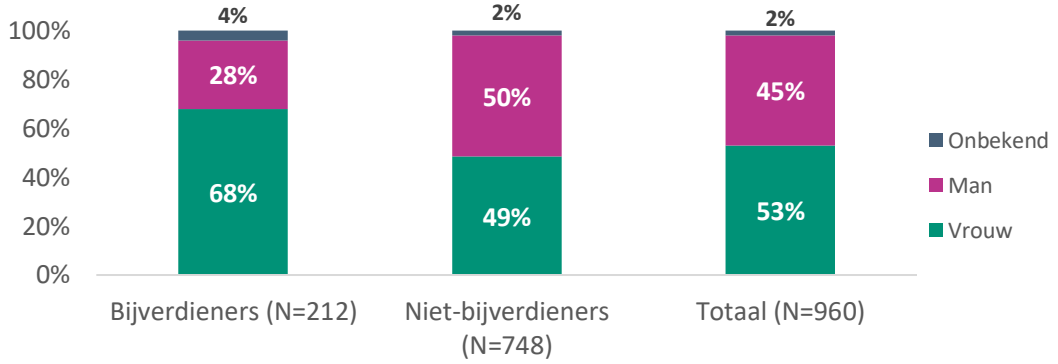


Hieruit is echter niet af te leiden dat onderstandsgerechtigden op Bonaire veel minder vaak bijverdienen dan op de andere eilanden. Figuur 2.2 geeft immers alleen de gemelde bijverdiensten weer, wat betekent dat verschillen ook (deels) voort kunnen komen uit verschillen in de meldingsbereidheid tussen de eilanden. In onze interviews met onderstandsgerechtigden is zowel over gemelde als over ongemelde bijverdiensten gesproken. Omdat de aantallen respondenten beperkt zijn en representativiteit niet volledig gewaarborgd kan worden, moeten deze bevindingen gezien worden als een indruk en niet als een precieze schatting. Ongeveer twee op de drie door ons geïnterviewde onderstandsontvangers geeft aan dat zij bijverdienen. Dit aandeel is niet noemenswaardig anders onder de geïnterviewden op Bonaire dan op de twee andere eilanden. Wel geven de respondenten op Bonaire in verhouding minder vaak aan dat zij hun bijverdiensten opgeven bij hun RCN-unit SZW dan op de andere eilanden. Dit horen we ook terug van uitvoerders, en heeft mede te maken met de (gepercipieerde) 'pakkans'. Op Saba en Sint Eustatius is het vanwege de kleine schaal en hechte gemeenschap namelijk moeilijker om bijverdiensten te verbergen voor de RCN-unit SZW. Hierop gaan we in hoofdstuk 3 nader in.

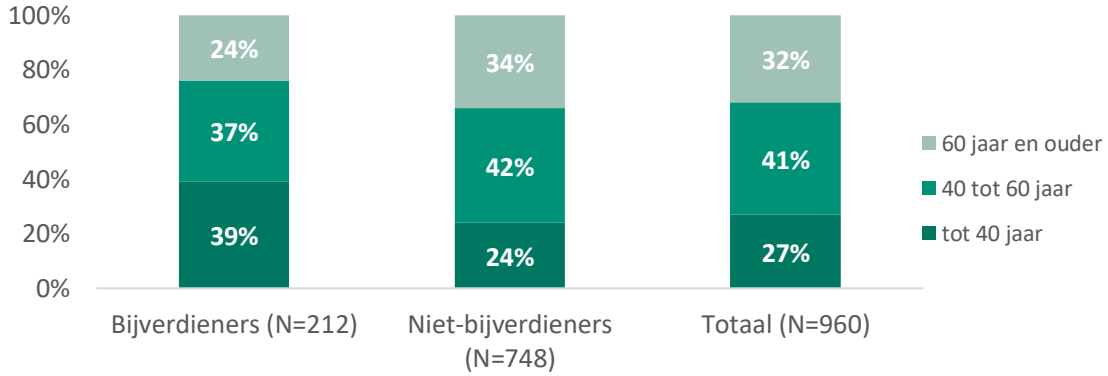
Kenmerken van de groep die bijverdient

Op basis van de cijfers kunnen we zien wat de kenmerken zijn van de groep die bijverdient. Hierbij gaat het wederom alleen om gemelde bijverdiensten. Kijkend naar hun kenmerken valt een aantal zaken op (zie figuren 2.3 tot en met 2.6). Allereerst zien we dat vrouwen in verhouding veel vaker bijverdienen dan mannen; zij maken 68% uit van de groep die bijverdient terwijl ze in de totale groep onderstandsontvangers slechts 53% vertegenwoordigen). Ook zien we dat jongere onderstandsgerechtigden (onder de 40 jaar) in verhouding het vaakst bijverdienen, en de groep die ouder is dan 60 juist minder vaak. Dit kan mogelijk te maken hebben met een combinatie van (1) een minder goede gezondheid van ouderen, (2) werkgevers die ouderen minder snel aannemen dan jongeren en (3) minder bijverdienen aangezien degenen boven de 65 jaar al AOV-toeslag ontvangen. Ook zien we dat het aandeel bijverdieners hoger is onder onderstandsgerechtigden met inwonende kinderen onder de 18 jaar, vergeleken met onderstandsgerechtigden zonder inwonende kinderen. Dit geldt met name voor vrouwen. De noodzaak tot bijverdienen lijkt dus hoger voor onderstandsgerechtigden met kinderen.

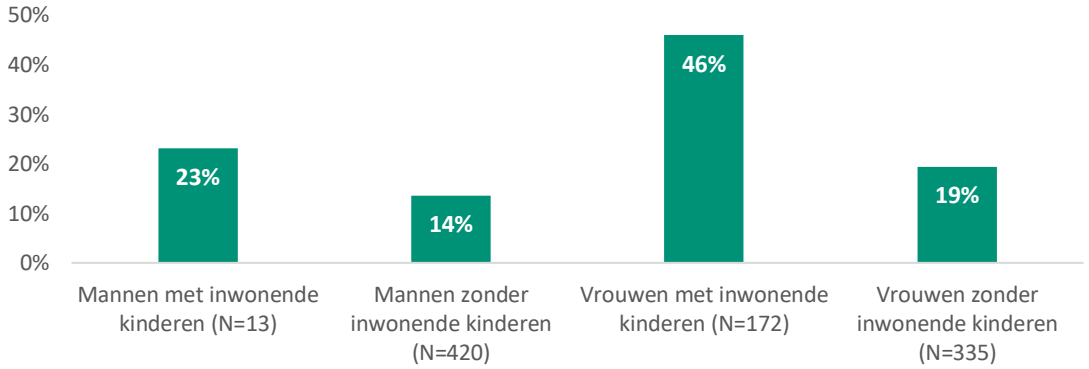
Figuur 2.3 **Verdeling bijverdieners en niet-bijverdieners naar geslacht**



Figuur 2.4 **Verdeling bijverdieners en niet-bijverdieners naar leeftijd**

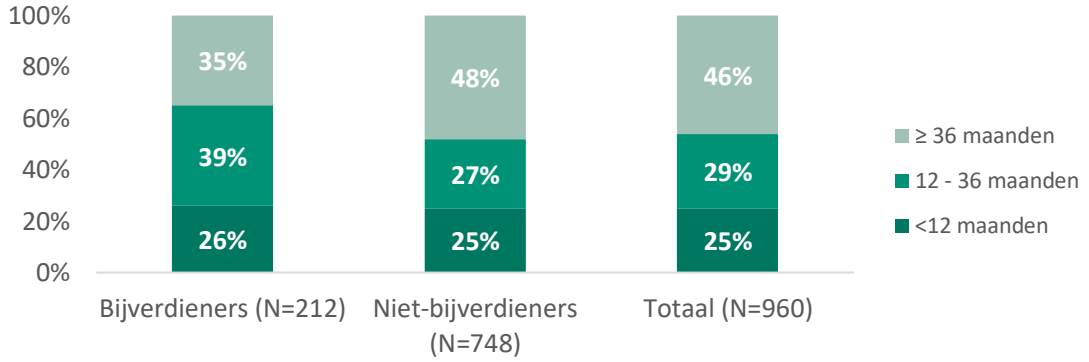


Figuur 2.5 **Aandeel bijverdieners per geslacht naar inwonende kinderen onder de 18**



Wat tot slot opvalt is dat onder de groep mensen die bijverdient in verhouding minder vaak langdurig onderstandsontvangers (> 3 jaar) zitten dan in de groep mensen die niet bijverdient (zie figuur 2.6). Dit hangt naar verwachting goeddeels samen met het verschil in leeftijdsopbouw dat we eerder zagen. Langdurig uitkeringsontvangers zijn immers vaker ouder dan kortdurend uitkeringsontvangers. Ook zal het aandeel duurzaam arbeidsongeschikten relatief hoger zijn onder de groep die langdurig in de onderstand zit.

Figuur 2.6 **Verdeling bijverdieners en niet-bijverdieners naar duur onderstandsuitkering**



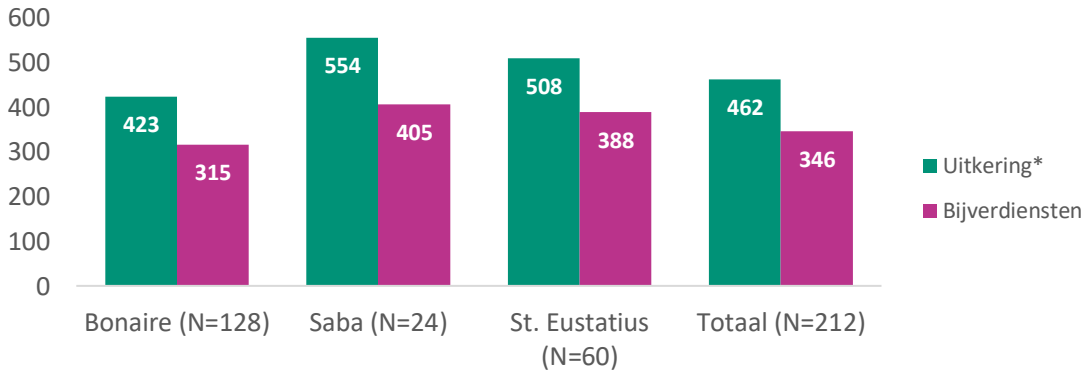
2.3 Omvang en duur van de bijverdiensten

Omvang van de bijverdiensten

Figuur 2.7 laat voor de mensen met gemelde bijverdiensten zien hoe hoog hun bijverdiensten en hun onderstandsuitkeringen gemiddeld waren. Hierbij moet vermeld worden dat de hoogte van de uitkeringsbedragen van rechtswege verschilt tussen de eilanden. We zien dat de bedragen die worden bijverdiend aanzienlijk zijn: gemiddeld gezien bedragen de bijverdiensten ongeveer driekwart van het uitkeringsbedrag, wat betekent dat de bijverdiensten ongeveer veertig procent uitmaken van de totale inkomsten van de onderstandsontvanger.

Verder zien we dat zowel de verstrekte uitkeringen als de bijverdiensten verschillen tussen de eilanden; deze zijn het hoogst op Saba en het laagst op Bonaire. Dit hangt samen met verschillen in prijsniveaus tussen de eilanden. Deze maken dat de uitkeringsnormen (en WML-niveaus) tussen de eilanden verschillen, en dat bij gelijke werkzaamheden andere verdiensten horen.

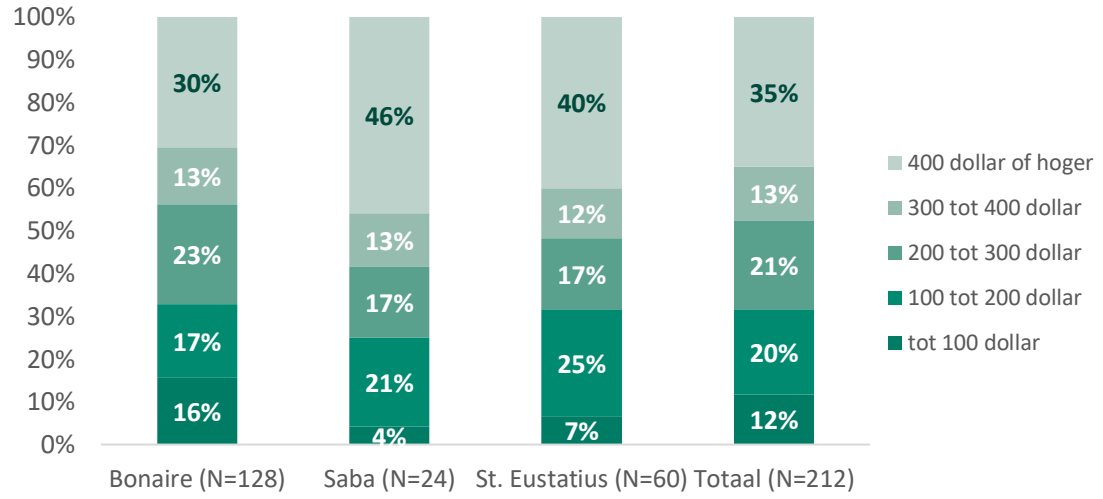
Figuur 2.7 **Gemiddelde hoogte uitkering en bijverdiensten voor personen die bijverdienen uitgesplitst naar eiland, in USD per maand**



* Het uitkeringsbedrag bedraagt een optelsom van het basisbedrag en eventuele toeslagen zoals kindertoeslag (1e kind, 2e en 3e kind), toeslag zelfstandig wonen, toeslag gehuwden/samenwonenden, arbeidsongeschiktheidstoeslag en AOV-toeslag.

Waar figuur 2.7 inzicht biedt in de gemiddelde bijverdiensten, laat figuur 2.8 zien hoe deze bedragen verdeeld zijn. We zien dat over alle eilanden genomen iets meer dan de helft van de bijverdiensten 300 dollar of minder bedraagt, en iets minder dan de helft meer dan 300 dollar. De hoogte van de bijverdiensten verschilt per eiland. Op Bonaire vallen de bijverdiensten vaker in de laagste categorie, en minder vaak in de hoogste categorie dan op Sint Eustatius en (met name) Saba.

Figuur 2.8 Hoogte bijverdiensten naar eiland

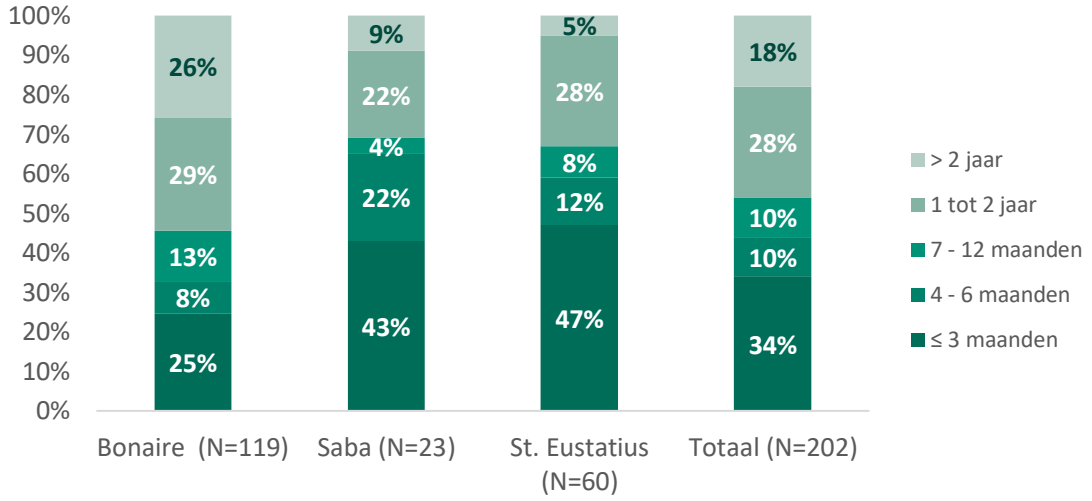


(Gemelde) bijverdiensten zijn vaker structureel dan incidenteel

Een vervolgvraag is in hoeverre bijverdiensten incidenteel of structureel zijn. Verdient men vaak gedurende meerdere korte periodes bij, of juist langere aaneengesloten periodes? Van de in totaal 212 personen die tussen 2019 en maart 2022 op enig moment (gemelde) bijverdiensten hadden kon van 202 personen de precieze tijdsperiode worden vastgesteld, en van 10 personen kon dit niet worden vastgesteld. Bij slechts 22 personen was sprake van verschillende periodes waarin bijverdiend werd met daartussen (meestal) één of (heel soms) meerdere onderbreking(en). Voor hen hebben we de langstdurende aaneengesloten periode geselecteerd. We kunnen alleen uitspraken doen over de geobserveerde periode (januari 2019 tot en met maart 2022). Figuur 2.9 toont dus niet beëindigde perioden van bijverdiensten, maar deels ook nog lopende perioden. Dit betekent bijvoorbeeld dat een deel van de personen die hier worden weergegeven als '≤ 3 maanden', op het peilmoment nog bijverdiende en uiteindelijk in totaal een jaar aaneengesloten zal blijven bijverdienen. De weergegeven tijdsduur is dus een tussenstand, en niet noodzakelijkerwijs een eindstand.

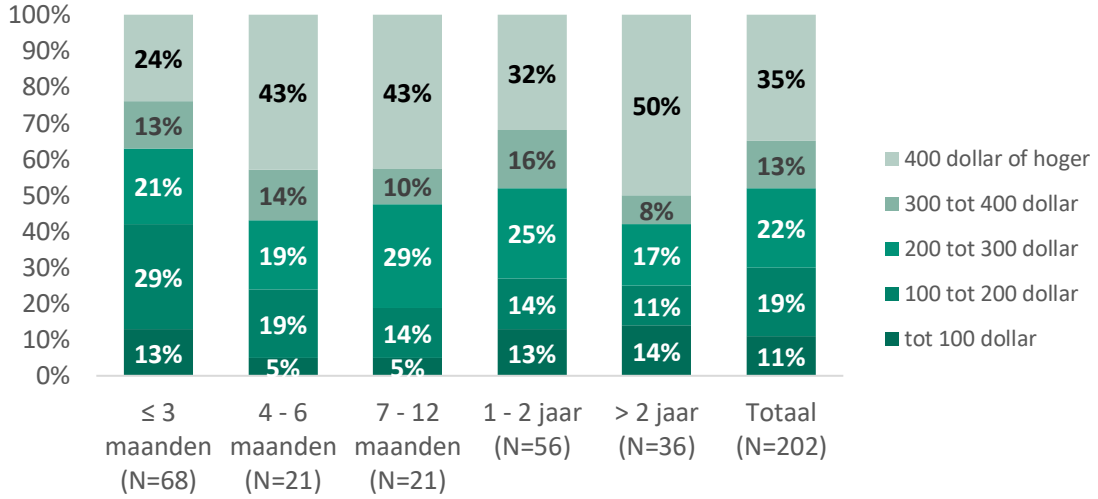
Op basis van het geringe aantal personen met meerdere periodes van gemelde bijverdiensten kunnen we allereerst vaststellen dat er weinig dynamiek in de gemelde bijverdiensten zit. Kijkend naar de duur van de bijverdiensten, zien we in figuur 2.9 dat over alle eilanden genomen iets meer dan de helft van de periodes met bijverdiensten langer duurt dan een half jaar. Het komt echter ook regelmatig voor dat bijverdiensten drie maanden of korter duren. We zien verder enkele opvallende verschillen tussen de eilanden; waar op Saba en Sint Eustatius de bijverdiensten over het algemeen vaker korter aanhouden, zien we op Bonaire juist dat meer mensen langer bijverdiensten hebben.

Figuur 2.9 Duur bijverdiensten naar eiland



Wanneer we vervolgens over alle eilanden kijken naar de samenhang tussen de omvang en de duur van de bijverdiensten (figuur 2.10), dan zien we dat met name kortdurende bijverdiensten (≤ 3 maanden) vaker relatief lage bedragen betreffen (onder de 200-300 dollar) dan de langduriger categorieën.

Figuur 2.10 Hoogte bijverdiensten naar duur bijverdiensten



2.4 Verband tussen bijverdiensten en uitstroom uit de onderstand

Uitstroom naar werk

Een belangrijke vraag is in hoeverre bijverdienen naast de uitkering een 'stepping stone' vormt naar latere volledige uitstroom uit de uitkering, of juist een prikkel biedt om langer in de uitkering te blijven. Hiervoor bekijken we hoe vaak mensen die op enig moment bijverdiensten hadden op een later moment uitstromen, en hoe dit zich verhoudt tot de uitstroom naar werk onder personen die geen bijverdiensten hadden. Hierbij moeten we aantekenen dat we alleen beschikken over cijfers over de totale uitstroom uit de onderstand, niet alleen naar werk maar ook vanwege bijvoorbeeld verhuizing of overlijden.

Van de 960 personen met een uitkering op enig moment tussen 2019 en maart 2022 is 36 procent in die periode ook weer uitgestroomd uit de uitkering. Dit aandeel is hoger voor personen die op enig moment

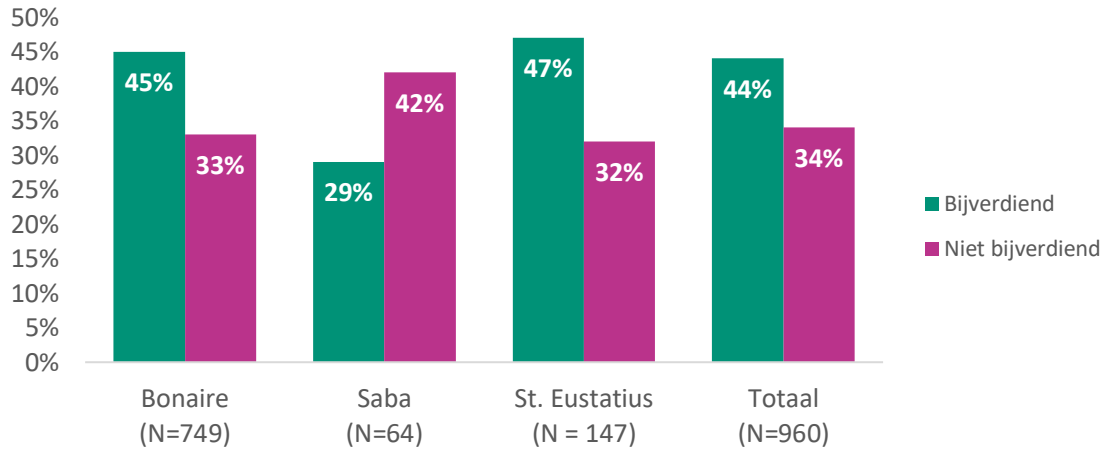
bijverdienden (44%), vergeleken met personen die nooit bijverdienden (34%). Zo bezien lijkt het erop dat bijverdienen positief geassocieerd is met uitstroom uit de uitkering.

We kunnen hiermee niet spreken van een causaal verband, maar mogelijk is dat er wel
Bij de interpretatie van deze verschillen is het belangrijk om rekening te houden met het selectie-effect zoals in hoofdstuk 4 beschreven. Mensen met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt hebben zowel meer kans op het vinden van een baan naast de uitkering (bijverdienen) als op het vinden van een baan waarmee zij het wettelijk minimumloon kunnen verdienen (uitstroom uit de onderstand). De hogere uitstroom uit de uitkering naar werk is dus niet uitsluitend het gevolg van het eerdere bijverdienen, maar ook (deels) van kenmerken van de persoon die daarvoor al aanwezig waren. Denk daarbij aan een betere gezondheid, lagere leeftijd, hogere motivatie en betere arbeidsvaardigheden.

Uit de literatuur uit Europees Nederland (zie hoofdstuk 4) weten we dat ook wanneer statistisch gecontroleerd wordt op verschillen in persoonskenmerken tussen de groepen met en zonder bijverdiensten, er nog altijd een verschil bestaat in de uitstroom naar werk. Met andere woorden; bijverdiensten lijken in Europees Nederland ook een causale positieve impact te hebben op de uitstroom naar werk. Omdat de context op de BES-eilanden sterk afwijkt van die in Europees Nederland kan niet met zekerheid gezegd worden of dit effect ook op de BES-eilanden van toepassing is.

Bijverdienen hangt op Sint Eustatius en Bonaire positief samen met uitstroom naar werk, op Saba niet
Wanneer we de eilanden onderling vergelijken, zien we iets opvallends (figuur 2.11). Op Bonaire en Sint Eustatius is eenzelfde patroon zichtbaar waarbij, zoals eerder vermeld, onderstandsgerechtigden met bijverdiensten vaker uitstromen uit de uitkering dan degenen zonder bijverdiensten. Op Saba is het patroon echter omgekeerd; daar stroomt de groep zonder bijverdiensten vaker (42%) uit de uitkering dan de groep met bijverdiensten (29%). Mogelijk heeft dit te maken met de aanwezigheid van een sociale werkplaats op Saba, waar mensen met een beperking werkzaam zijn en dus bijverdienen maar die een zeer lage kans hebben om uit te stromen uit de onderstand. Als zij op Saba een groot deel uitmaken van de groep die bijverdient, zouden ze het uitstroompercentage omlaag kunnen trekken. Verder is het relevant om te benoemen dat de aantallen op Saba klein zijn, waardoor toeval een groter effect kan hebben op de verdeling.

Figuur 2.11 Uitstroom uit de uitkering, uitgesplitst naar wel of geen bijverdiensten, per eiland



2.5 Samenvattende conclusie en beantwoording deelvragen

In dit tweede hoofdstuk hebben we op basis van cijfers over gemelde bijverdiensten inzicht geboden in hoe vaak, hoe veel en hoe lang wordt bijverdiend door mensen in de onderstand. Hiermee beoogt dit hoofdstuk de volgende deelvragen te beantwoorden:

1c. In welke mate wordt **gebruikgemaakt** van de bijverdienregeling in de onderstand (gemeld en niet gemeld)?
1f. Wat is het effect van de bijverdienregeling op **uitstroom** uit de onderstand?

Gebruik van de bijverdienregeling verschilt per eiland en per groep
Van alle personen in de onderstand heeft 22 procent op enig moment tussen 2019 en februari 2022 bijverdiensten gemeld bij de RCN-unit SZW. Dit percentage is fors hoger op Saba en Sint Eustatius dan op Bonaire. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat, zoals in hoofdstuk 3 nader aan bod komt, onderstandsontvangers op Bonaire minder vaak aangeven hun bijverdiensten te melden dan degenen op de andere eilanden. Wanneer we de groepen met en zonder bijverdiensten vergelijken, valt op dat vrouwen, mensen onder de 40 jaar en mensen met inwonende kinderen onder 18 jaar vaker bijverdienen. Mensen die lang in de uitkering zitten (langer dan drie jaar) verdienen minder vaak bij naast hun uitkering. Dit komt naar verwachting mede doordat zij gemiddeld ouder en vaker arbeidsongeschikt zijn.

Wat betreft de omvang van de gemelde bijverdiensten zien we dat deze vaak structureel van aard zijn. Dit is vooral het geval op Bonaire, waar meer dan de helft van de bijverdiensten langer dan een jaar aaneengesloten duurt. Op Saba en Sint Eustatius geldt dit maar voor één derde van de personen. Tegelijkertijd zien we op laatstgenoemde eilanden dat de bijverdiensten vaker grote bedragen betreffen dan op Bonaire.

Positieve samenhang tussen bijverdienen en uitstroom uit de onderstand, die niet causaal hoeft te zijn
De cijfers laten zien dat onderstandsontvangers die bijverdienen in verhouding vaker uitstromen uit de onderstand dan degenen die niet bijverdienen. Zo bezien lijkt het erop dat bijverdienen positief geassocieerd is met uitstroom naar werk. We kunnen hiermee echter niet spreken van een causaal effect, omdat zowel bijverdienen als uitstroom naar werk waarschijnlijk samenhangen met de mate van afstand tot de arbeidsmarkt. We kunnen dus niet met zekerheid zeggen dat bijverdienen een ‘stepping stone’ is naar volledige uitstroom naar werk.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Ervaringen met de bijverdienregeling

3

3 Ervaringen met de bijverdienregeling

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we ervaringen met de bijverdienregeling vanuit de perspectieven van zowel de onderstandsgerechtigden als uitvoerders en geïnterviewde stakeholders. In hoeverre zijn onderstandsontvangers op de hoogte van de mogelijkheid om bij te verdienen, en welke keuzes maken zij daarin? Daarmee beantwoorden we onderzoeksvraag 1. Het hoofdstuk is gestructureerd langs de verschillende stappen in de klantreis van de onderstandsgerechtigde: van de intake en informatievoorziening tot het bijverdienen en de eventuele volledige uitstroom naar werk.

3.2 Geïnformeerd raken over de bijverdienregeling

Informatievoorziening is compleet…
Op alle drie BES-eilanden is de RCN-unit SZW de plek om een onderstandsuitkering aan te vragen. Tijdens het aanvraagproces worden cliënten op verschillende manieren geïnformeerd over de bijverdienregeling, zo leren we van uitvoerders:

- Het aanvraagproces start met een intakegesprek. Tijdens dat gesprek wordt een lijst met alle rechten en verplichtingen die horen bij het ontvangen van een onderstandsuitkering besproken. Dit omvat ook de mogelijkheid om naast de uitkering bij te verdienen. In sommige gevallen komt de bijverdienregeling al eerder ter sprake wanneer cliënten er zelf naar vragen of aangeven dat ze nog een baan hebben.
- De cliënten krijgen een brochure mee waarin alle informatie over de rechten en plichten in de onderstand vermeld staat. Ook tekenen ze een formulier waarop de regels, waaronder de mogelijkheid om bij te verdienen, staan uitgelegd. Door dit formulier te ondertekenen geven ze er blijk van kennis te hebben genomen van de rechten en plichten.
- Nadat de onderstandsuitkering is toegekend, vindt er jaarlijks een heronderzoek plaats. Daarbij wordt de onderstandsgerechtigde opgeroepen om naar de RCN-unit SZW te komen, en wordt diens situatie besproken om te controleren of er mogelijk veranderingen doorgevoerd moeten worden in de uitkering. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er veranderingen hebben plaatsgevonden in de huishoudenssamenstelling, medische situatie of deelname aan werk. Daarbij wordt ook gevraagd of men mogelijk bijverdient.

… en toch zijn niet alle onderstandsontvangers op de hoogte
Uit onze interviews met onderstandsgerechtigden komt naar voren dat een kleine meerderheid van hen op de hoogte is van de mogelijkheid om bij te verdienen naast de onderstand, en een ongeveer even groot deel niet. Respondenten die op de hoogte zijn van de bijverdienregeling kunnen hier via verschillende kanalen van vernomen hebben. Sommigen hebben hierover gehoord bij het aanvragen van de uitkering bij de RCN-unit SZW, anderen hoorden erover van mensen om hen heen en weer anderen kwamen erachter doordat zij te maken kregen met een korting van het uitkeringsbedrag (omdat zij te veel bijverdienden). Ongeveer één op de drie geïnterviewde onderstandsgerechtigden zegt niet op de hoogte te zijn van de bijverdienregeling. Sommigen van hen voegen hieraan toe dat regels omtrent bijverdienen voor hen niet relevant zijn omdat zij arbeidsongeschikt zijn, en vermoeden dat de bijverdienregeling daarom niet met hen besproken zou zijn.

De geïnterviewde uitvoerders ervaren de bovenstaande informatievoorziening als zeer compleet en stellen dat het vrijwel niet mogelijk is dat de cliënten tijdens het aanvraagproces geen kennis hebben genomen van de mogelijkheid om bij te verdienen naast de uitkering. Tegelijkertijd zijn zij er niet altijd zeker van in hoeverre de regels omtrent de onderstand, waaronder de bijverdienregeling, daadwerkelijk begrepen worden door de onderstandsontvangers. Ze zien dat de boodschap niet altijd goed over lijkt te komen en dat mensen tegelijkertijd aangeven het wel te begrijpen. Dit ziet men als onderdeel van een breder patroon van verminderde zelfredzaamheid en bureaucratische vaardigheden onder de onderstandspopulatie. Mogelijk is er winst te behalen door de verstrekte brochures en formulieren in eenvoudiger taal op te stellen.

Naast de bovengenoemde verklaring vanuit de geïnterviewde uitvoerders, kunnen ook andere verklaringen een rol spelen. We benoemen enkele hypothesen, die binnen dit onderzoek niet getoetst konden worden.

- Mogelijk hebben onderstandsgerechtigden die niet in staat zijn om te werken naast hun uitkering de aangeboden informatie over de bijverdienregeling minder goed onthouden, omdat zij het minder relevant of interessant vonden.
- Er komt tijdens de intake veel informatie op de onderstandsontvangers af. Het is mogelijk dat bij het aanbieden van veel informatie in korte tijd mensen een deel daarvan niet goed onthouden.
- Het is denkbaar dat aanvragers tijdens de intake gespannen zijn, omdat de toekenning van de uitkering voor hen van groot belang is. Dit zou ertoe kunnen leiden dat zij de aangeboden informatie minder goed onthouden.

3.3 Keuze om bij te verdienen

Bijverdienen komt veel voor, zowel in de vorm van 'losse klusjes' als structureel

De meeste geïnterviewde onderstandsontvangers hebben, nu of in het verleden, bijverdiensten (gehad). Extra inkomen vergaren is dus eerder regel dan uitzondering. Het bijverdienen krijgt voornamelijk vorm door het verrichten van 'losse jobs'. Dat zijn kleinere klusjes zoals het verkopen van eten, oppassen op kinderen of bijklussen als kapper. In Caribisch Nederland vinden veel van dit soort activiteiten plaats in het 'informele circuit' waarvan de inkomsten vaak buiten het zicht van formele instanties blijven. Dit komt niet alleen regelmatig voor bij onderstandsgerechtigden, maar in bredere zin onder inwoners met een laag inkomen (Straatmeijer, 2018). Naast de genoemde losse jobs zijn er ook onderstandsgerechtigden die een vast aantal uren per week werken naast de uitkering (al dan niet in contractvorm). Sommige mensen in de onderstand werken bij een publieke sociale werkplaats waar zij gesubsidieerde arbeid verrichten. Daarvoor krijgen zij ook betaald naast hun uitkering.

Respondent verdient op twee manieren bij: ze werkt halve dagen als verkoopster in een winkel. Dat beschouwt ze niet als een echte baan, omdat ze geen vast contract heeft. Ze krijgt hiervoor wel maandelijks uitbetaald. Daarnaast verdient ze wat bij als kapster. Dat doet ze alleen in eigen kring, informeel. Mensen hebben haar wel eens geadviseerd om er een business van te maken, maar dat wil ze (nu) niet. Dat zou te veel rompslomp en onzekerheid geven en ze is ervan overtuigd dat de kosten bij de Kamer van Koophandel en belastingen niet opwegen tegen wat ze ermee zou kunnen verdienen.

- Geïnterviewde onderstandsontvanger

De bevinding dat veel bijverdiensten gaan om 'losse jobs' is niet geheel in lijn met de cijfers zoals gepresenteerd in paragraaf 2.3, die er juist op wijzen dat bijverdienen vaker structureel dan incidenteel van aard is en aanzienlijke bedragen betreft. Dit komt vermoedelijk doordat de figuren in hoofdstuk 2 gebaseerd zijn op gemelde bijverdiensten, en onderstandsontvangers juist de 'losse jobs' minder vaak melden bij de RCN-unit SZW (meer hierover in paragraaf 3.4). Bijverdiensten kunnen derhalve gezien worden als een 'ijsberg' waarvan een gedeelte onder water zit en dus niet zichtbaar is. Op Bonaire worden voornamelijk structurele bijverdiensten gemeld, waar op Saba en Sint Eustatius zowel kortdurende als structurele bijverdiensten worden gemeld. Dit houdt mogelijk verband met de hogere 'pakkans' op Saba en Sint Eustatius, zoals in paragraaf 3.4 zal worden toegelicht.

Bijverdienen is noodzakelijk om rond te kunnen komen

Een belangrijke motivatie van onderstandsontvangers om naast de uitkering bij te verdienen, is dat dit financieel noodzakelijk is om rond te kunnen komen. Zowel onderstandsontvangers, de geïnterviewde uitvoerders als geïnterviewde stakeholders stellen namelijk dat de uitkeringsbedragen in de onderstand (bij lange na) niet hoog genoeg zijn om op de eilanden te voorzien in het levensonderhoud. Dit is in lijn met de bevindingen uit onderzoek van Regioplan uit 2018, waaruit naar voren kwam dat de kosten voor levensonderhoud op de eilanden hoog zijn en dat veel bewoners moeite hebben om rond te komen (Straatmeijer, 2018). Zoals beschreven in hoofdstuk 1 heeft het kabinet sindsdien het streven gesteld om de bedragen voor de onderstand op termijn te laten toegroeien naar het ijkpunt voor het sociaal

minimum.[10] Hiertoe hebben in 2019 en 2020 al twee verhogingen van de onderstand (en het minimumloon) plaatsgevonden. Desondanks is de onderstand ten tijde van ons veldwerk (Q1 2022) nog altijd niet voldoende om in de kosten voor het levensonderhoud te kunnen voorzien. Richting 2025 zal de onderstand daarom verhoogd worden van 55 procent van het WML naar (ten hoogste) 70 procent voor onderstandsgerechtigden die zelfstandig wonen. Hiertoe zal per 1 juli 2022 eerste verhoging van 7,5 procentpunt ingaan, naar 62,5 procent van het WML.[11]

"De onderstand is echt laag. Dat vinden cliënten, maar wij ook. Vooral cliënten die niet kunnen bijverdienen, hebben het zwaar. Mensen kunnen van onderstand eigenlijk niet leven. De onderstand is soms niet eens genoeg om je huur te betalen."

- Uitvoerders onderstand

Respondent zou het liefste uit werk voldoende inkomen verdienen om uit de onderstand te gaan. Ze geeft aan dat de onderstand die ze nu krijgt net genoeg is om haar huur te betalen. Om de verdere kosten van levensonderhoud te kunnen betalen voor haarzelf en haar minderjarige zoons moet ze wel bijverdienen. Ze is maandelijks aan boodschappen al snel 800 USD kwijt.

- Geïnterviewde onderstandsontvanger

Niet iedereen slaagt erin om (voldoende) bij te verdienen

Veel respondenten ervaren belemmeringen om meer bij te gaan verdienen of om überhaupt te gaan bijverdienen. Dit komt doordat de doelgroep in de onderstand vaak te maken heeft met belemmeringen die deelname aan werk in de weg staan. Dit geldt niet alleen voor degenen die vanwege arbeidsongeschiktheid zijn vrijgesteld van de arbeidsverplichting, maar ook voor de geïnterviewde onderstandsontvangers met arbeidsverplichting. Zo verwijzen zij onder andere naar een beperkte mentale en/of fysieke gezondheid. Dit zien we, zoals beschreven in paragraaf 2.3, terug in het gegeven dat jongere onderstandsontvangers (onder de 40 jaar) vaker bijverdienen dan ouderen. Ook biedt de arbeidsmarkt in beperkte mate kansen voor hen. Dit wordt bevestigd door de geïnterviewde uitvoerders en stakeholders, en hierop gaan we in paragrafen 3.6 en 3.7 nader in. De beperkte mogelijkheden om (meer) werk te vinden maakt mede dat onderstandsontvangers gedwongen rond moeten komen van alleen de onderstandsuitkering, of blijven 'hangen' in parttime werk naast de onderstand en er niet in slagen om uit te stromen naar een baan waarmee zij het wettelijk minimumloon kunnen verdienen en uitstromen uit de onderstand.

3.4 Melden van bijverdiensten en handhaving en controle daarop

Onderstandsontvangers zijn verplicht hun bijverdiensten te melden bij de RCN-unit SZW. Immers, alleen zo kan bezien worden hoe hoog de bijverdiensten zijn en of een aanpassing van het uitkeringsbedrag noodzakelijk is. Bijverdiensten kunnen op meerdere manieren doorgegeven worden, zowel op afstand (via WhatsApp of e-mail) of bij bezoek aan de RCN-unit SZW (op papier). De aangeleverde informatie hoeft niet traceerbaar of controleerbaar te zijn; voor wisselende inkomsten die in cash verkregen zijn, volstaat een geschreven optelsom van de bedragen. Een belangrijke vraag is in hoeverre onderstandsontvangers hun bijverdiensten daadwerkelijk melden of hier geen melding van maken.

Bijverdiensten worden meestal, maar niet altijd gemeld

Het thema van ongemelde bijverdiensten is tijdens de interviews met onderstandsontvangers besproken. Hierbij moet vermeld worden dat dit een gevoelig thema is, waarbij het risico bestaat dat mensen sociaal wenselijke antwoorden geven. Hoewel op meerdere manieren geprobeerd is om sociale wenselijkheid te voorkomen, kan niet met zekerheid gezegd worden of respondenten altijd volledig open zijn geweest.[12]

[10] Kamerbrief d.d. 14 juni 2021 getiteld 'Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2021' (Kamerstukken II 2020-21, 35 570 IV, nr. 45).

[11] https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk/nieuws/2022/mei/12/minister-schouten-zet-in-op-versterking-bestaanszekerheid-en-arbeidsmarkt.

[12] Zo vonden de interviews plaats op een neutrale plaats, werd anonimiteit gegarandeerd, werden gevoelige onderwerpen laat in het interview behandeld en waren respondenten vrij om bepaalde vragen niet te beantwoorden als ze dat niet wilden.

Over het algemeen geeft een kleine meerderheid van de 31 geïnterviewde onderstandsontvangers aan dat ze hun bijverdiensten melden bij de RCN-unit SZW. Wel valt op dat op Saba en Sint Eustatius een groter deel aangeeft hun bijverdiensten te melden dan op Bonaire, en dat op Bonaire een aanzienlijk deel van de respondenten hun bijverdiensten niet meldt. Dit biedt een verklaring voor het lagere aandeel onderstandsontvangers met gemelde bijverdiensten op Bonaire vergeleken met de twee andere eilanden (zie paragraaf 2.2); bijverdienen lijkt op Bonaire vaker buiten het oog van de RCN-unit SZW te gebeuren.

Respondenten noemen meerdere redenen om bijverdiensten te melden. Zo geven zij aan graag eerlijk te willen zijn en willen ze daarnaast graag stress voorkomen die gepaard zou gaan met het niet melden van hun bijverdiensten. Daarnaast schatten respondenten de kans groot dat niet-gemelde bijverdiensten ontdekt zouden worden door de RCN-unit SZW. In dit opzicht is er een aanzienlijk verschil tussen de eilanden. Saba en Sint Eustatius zijn in verhouding tot Bonaire een stuk kleiner, waardoor er meer sociale controle is en de 'pakkans' op Saba en Sint Eustatius groter wordt ingeschat. Bij respondenten die hun bijverdiensten niet melden, speelt verder dat de bijverdiensten niet als (formeel) werk worden gezien, omdat deze zoals eerder beschreven vooral in de vorm van 'losse jobs' plaatsvinden. Deze inkomsten zijn incidenteel en onzeker, en worden daarom niet gezien als werk. Dit wordt ook door de geïnterviewde uitvoerders bevestigd. Meerdere geïnterviewden zeggen ook in hun omgeving te zien dat bijverdiensten regelmatig niet worden gemeld. Tot slot geldt voor de onderstandsontvangers die bij een sociale werkplaats in gesubsidieerde banen werken dat hun inkomsten automatisch worden doorgegeven aan de RCN-unit SZW.

Ze heeft haar bijverdiensten in 2018 wel gemeld, dat waren schoonmaakwerkzaamheden voor enkele maanden. Ze weet dat er streng gecontroleerd wordt en wilde voorkomen dat ze erop aangesproken zou worden. Ze denkt dat het op Bonaire moeilijk is om inkomsten voor je te houden. Met kleine klusjes lukt het nog wel, maar niet als het structureel werk is. "Ze zijn overal om te controleren en houden je in de gaten." Ze kent veel mensen in haar omgeving die inkomsten niet opgeven en vindt dat ze daarmee een risico lopen. Maar ze weet dat als het incidentele klussen zijn, je wel kans hebt dat je ermee wegkomt. Zij doet dat zelf niet meer, ze doet geen klussen en heeft dus ook niets meer te melden.

- Geïnterviewde onderstandsontvanger

De geïnterviewde uitvoerders noemen een andere mogelijke reden waarom mensen bijverdiensten niet melden, namelijk dat cliënten niet goed op de hoogte zijn van de regels. Zo kan het zijn dat zij niet weten dat bijverdienen gemeld moet worden, maar het is ook mogelijk dat men niet weet tot welk bedrag bijverdienen is toegestaan. Zo kan het gebeuren dat bijverdiensten niet gemeld worden omdat men bang is om gekort te worden op de uitkering, terwijl de bijverdiensten nog onder de maximaal toegestane grens zijn. In dat geval heeft de onderstandsontvanger er geen direct voordeel van om de bijverdiensten niet te melden.

"Sommige onderstandsontvangers zijn bang om hun uitkering kwijt te raken wanneer ze bijverdiensten melden, anderen denken dat je alleen incidenteel mag bijverdienen maar niet structureel. En een ander deel begrijpt het gewoon niet."

- Uitvoerder onderstand

Het instrumentarium voor controle en handhaving is beperkt

De RCN-unit SZW voert jaarlijks heronderzoeken uit waarbij men de onderstandsontvanger bevraagt over mogelijke bijverdiensten en hun bankrekening controleert op andere bronnen van inkomsten. Deze heronderzoeken worden op variërende tijden gedurende het jaar uitgevoerd, zodat men hier niet op kan anticiperen. Opvallend is dat de geïnterviewde onderstandsontvangers regelmatig toelichten dat hen tijdens hercontroles niets gevraagd wordt over bijverdiensten. Verder lijkt het controleren van de bankrekening een te beperkt instrument om ongemelde bijverdiensten te detecteren, zo lichten uitvoerders toe. De eilanden kennen immers in grote mate een informeel betalingsmilieu dat gekenmerkt wordt door contante betalingen. Veel eilandbewoners hebben geen bankrekening, en aanvragers van een onderstandsuitkering moeten vaak eerst nog een bankrekening openen om de uitkering te kunnen ontvangen. Controle van deze rekeningen levert doorgaans dan ook weinig op, omdat inkomsten uit bijverdienen veelal niet via bankoverschrijving worden ontvangen. Daarnaast vindt een groot deel van de

bijverdiensten plaats in 'losse jobs' die niet geregistreerd worden. Hierdoor is het relatief eenvoudig voor onderstandsgerechtigden om bijverdiensten bij een hercontrole verborgen te houden.

Over het algemeen gaan de geïnterviewde uitvoerders niet actief op zoek naar fraudesignalen, maar lopen zij hier (binnen of buiten hun werk) vanzelf tegenaan. Dit wordt bevestigd door geïnterviewde onderstandsgerechtigden, die veelal geen actieve controle van de RCN-unit SZW ervaren op hun bijverdiensten. De geïnterviewde uitvoerders op Saba en Sint Eustatius zeggen over weinig tot geen mogelijkheden voor toezicht te beschikken, behalve wanneer zijzelf iemand die officieel geen inkomsten heeft aan het werk aantreffen. In dat geval kunnen zij diegene oproepen om naar de RCN-unit SZW te komen. Omdat deze eilanden zeer klein zijn, komt dit regelmatig voor.

"Elke week komt er een boot aan met voorraden voor het eiland. Het viel me op dat een persoon die onderstand van ons ontvangt, de truck van de supermarkt aan het uitladen was. Daarop heb ik hem voor een controlegesprek uitgenodigd. Dan nog ben ik afhankelijk van wat deze persoon zegt over hoe vaak hij dit werk uitvoert en welke bedragen hij daarmee verdient. Dit is voor ons niet te controleren, dus ik moet dat maar aannemen. Maar vanaf dat moment zijn ze wel in beeld en zich ervan bewust dat ze dit werk moeten melden."

- Uitvoerder onderstand Saba

De geïnterviewde uitvoerder op Bonaire zegt meer mogelijkheden voor controle en handhaving te zien. Navraag doen bij de huurcoöperatie levert bijvoorbeeld vaak een ander beeld op over de inkomsten van een cliënt. Ook worden huisbezoeken waarbij de cliënt niet thuis wordt aangetroffen, of wanneer de cliënt niet op afspraken verschijnt, gezien als signalen dat iemand (mogelijk) werkt.

Wanneer onvermelde inkomsten geconstateerd worden, worden deze meegenomen in een heronderzoek, waarop de onderstandsuitkering opnieuw berekend wordt. Hieruit volgt eventueel het intrekken van de uitkering en/of terugvordering van het onterecht betaalde bedrag. Indien mensen het recht op een uitkering behouden, wordt het terug te vorderen bedrag verrekend met toekomstige uitkeringsbetalingen. Dit wordt over meerdere maanden 'uitgesmeerd' om te voorkomen dat er acute financiële problemen ontstaan. Indien de uitkering wordt stopgezet, is de terugvordering in de praktijk lastig. Hier is geen duidelijk beleid voor, zo licht een uitvoerder toe. Één geïnterviewde onderstandsgerechtigde licht toe dat niet-gemelde incidentele bijverdiensten door de uitvoerder door de vingers werden gezien.

De medewerker van SZW heeft hem een keer gezien terwijl hij een betaald klusje aan het doen was en heeft hem daarop aangesproken. Hij verklaarde hierover dat hij weet dat het officieel niet mag, maar dat de uitvoerder ook weet dat je nauwelijks kunt rondkomen van onderstand. De uitvoerder heeft het door de vingers gezien en het heeft geen gevolgen gehad voor zijn uitkering.

- Geïnterviewde onderstandsontvanger

Verrekening van de bijverdiensten met de uitkering komt vaak als verrassing

Een deel van de geïnterviewde onderstandsontvangers heeft ervaring met een verrekening van de bijverdiensten met de uitkering. Voor een groot deel van hen is niet duidelijk waarom en hoe de verrekening bepaald wordt. Ze ervaren geen tot weinig communicatie vanuit de RCN-unit SZW over de verrekening, maar merken het door de hoogte van het bedrag op hun bankrekening. Dit vormt voor de onderstandsgerechtigden een knelpunt. Uitvoerders bevestigen dat ze na het doorvoeren van verrekeningen weleens te maken krijgen met onbegrip en frustratie bij de onderstandsgerechtigde, wanneer men er niet van op de hoogte was dat de bijverdiensten gevolgen zouden hebben voor het uitkeringsbedrag.

3.5 Motivatie om meer te werken en uit te stromen uit de onderstand

Veel onderstandsgerechtigden zouden graag uit de onderstand geraken…

Desgevraagd geeft een kleine meerderheid van de geïnterviewde onderstandsontvangers aan dat zij graag meer of fulltime zouden willen werken en volledig uit de onderstand willen komen. Dit wordt bevestigd door vrijwel alle geïnterviewde stakeholders, die daarbij noemen dat de onderstand te laag is om van rond te komen. Dit is op zichzelf al voldoende motivatie voor hen om hun situatie te willen verbeteren door volledig aan het werk te gaan. Dat dit niet altijd lukt, heeft in hun ogen niet te maken met

motivatie maar met andere factoren, te weten een moeilijke arbeidsmarkt en persoonlijke belemmeringen (meer hierover in paragraaf 3.6).

Een deel van de geïnterviewde onderstandsontvangers is actief bezig met het vinden van werk. Het vinden van (geschikt) werk is voor deze groep een uitdaging, hierop gaan we in paragraaf 3.6 nader in. Het resterende, nog altijd aanzienlijke deel van de geïnterviewde onderstandsontvangers werkt niet of weinig, en acht zichzelf door omstandigheden niet in staat om (meer) te werken vanwege belemmeringen die hun arbeidsparticipatie in de weg staan. Vaak wordt hierbij verwezen naar (mentale en fysieke) gezondheidsklachten, bijvoorbeeld vanwege (chronische) ziekte, een ongeluk of beperking. Ook verwijzen velen naar persoonlijke omstandigheden zoals zorgtaken voor kinderen[13] of een familielid als belemmering om te gaan werken. Veel van deze geïnterviewden stelt dat ze wel willen werken, maar dat het door de omstandigheden niet of minder mogelijk is. Dit wordt bevestigd door uitvoerders van de onderstand. Evengoed hebben zij formeel gezien nog wel een arbeidsverplichting.[14]

… maar niet elke baan wordt als passend gezien

Ondanks de doorgaans hoge motivatie van de doelgroep onderstandsontvangers om uit de onderstand te geraken, is het van belang om te vermelden dat men niet voor élke baan gemotiveerd is. Zo lichten uitvoerders toe dat veel onderstandsontvangers het werken in de housekeeping of in de bouw, waar veel werk in is, als fysiek te zwaar zien. Dit sluit aan op onze eerdere bevinding dat veel van de personen in de onderstand last hebben van een zwakke gezondheid. Als er *job programs*[15] worden georganiseerd richting de hospitality of bouw is het moeilijk om hiervoor genoeg (rond de acht) aanmeldingen te krijgen, en na de start is er geregeld uitval (meer hierover in paragraaf 3.7). Ook noemen uitvoerders dat er soms mensen zijn die in zijn geheel niet gemotiveerd lijken om te werken, mogelijk omdat zij al ongemelde bijverdiensten hebben. Dit betreft volgens de uitvoerders een minderheid. Één uitvoerder is van mening dat in de uitvoering van de onderstand sterker gestuurd zou moeten worden op het accepteren van elke passende baanmogelijkheid.

> "Mensen in de onderstand mogen kieskeurig zijn en mogen kiezen of ze een bepaalde baan leuk vinden of niet. Maar de onderstand is een vangnet. Er zouden consequenties moeten zijn als je passend werk niet accepteert."
>
> **- Uitvoerder onderstand**

Bijverdienregeling lijkt geen negatief effect te hebben op de motivatie om volledig uit te stromen uit de onderstand

Onderstandsgerechtigden op de BES-eilanden mogen hun bijverdiensten uit werk houden zo lang deze samen niet meer bedragen dan het wettelijk minimumloon (WML). Daarboven worden alle extra bijverdiensten een-op-een verrekend met de uitkering. Vanuit gedragseconomisch perspectief roept dit de vraag op in hoeverre onderstandsgerechtigden die maximaal bijverdienen een financiële prikkel hebben om meer uren te gaan werken, economisch zelfstandig te worden en de onderstand te verlaten. Aangezien een groot deel van de doelgroep een afstand tot de arbeidsmarkt heeft, zal een eventuele baan immers veelal op WML-niveau liggen. Dit zou in financieel opzicht geen vooruitgang betekenen ten opzichte van de situatie waarin men een onderstandsuitkering met bijverdiensten aanvult tot het WML. Een belangrijke vraag is in hoeverre onderstandsgerechtigden met bijverdiensten dit als een ontmoediging zien om meer uren te werken.

Uit de interviews met onderstandsgerechtigden valt op dat zij de huidige inrichting van de bijverdienregeling niet of nauwelijks zien als een ontmoediging om geheel zelfstandig het WML te verdienen zonder dat zij dit deels vanuit de onderstand ontvangen. Een grote meerderheid van de respondenten zegt dat als hun situatie het toeliet, ze graag meer zouden willen verdienen om uit de onderstand te komen. Ook in onze interviews met uitvoerders en stakeholders wordt veelal gesteld dat de doelgroep graag uit de

[13] In dit verband is het relevant om te benoemen dat er sinds 2019 op de BES-eilanden gratis of tegen zeer lage kosten kinderopvang wordt aangeboden via het 'BES(t) 4 kids'-programma. Mogelijk is dit niet bij alle onderstandsontvangers bekend, of spelen er andere overwegingen om geen gebruik te maken van kinderopvang.

[14] Gezien het onderwerp zijn dit onderzoek zijn alleen interviews gevoerd met onderstandsontvangers die een arbeidsverplichting hebben.

[15] Job programs zijn beroepsgerichte trajecten waarin een groep werkzoekenden (met of zonder onderstand) vaardigheden en ervaring opdoet in een bepaald beroep, zoals lasser of matroos.

onderstand zou geraken. Hun indruk is derhalve niet dat onderstandsontvangers calculerend gedrag vertonen door ervoor te kiezen om bij te verdienen tot het maximaal toegestane bedrag en in de onderstand te blijven.

3.6 Mogelijkheden om aan het werk te gaan

Om onderstandsontvangers te laten uitstromen naar werk is het van belang dat er passende banen voor hen beschikbaar zijn. Zowel de geïnterviewde uitvoerders als de Raad Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) Caribisch Nederland lichten toe dat de arbeidsmarkt op de eilanden weinig kansen op werk biedt voor de onderstandsdoelgroep. Ook de onderstandsgerechtigden zelf schatten hun kansen op het vinden van werk als laag in. Dit heeft zowel te maken met kenmerken van de doelgroep, het type beschikbare banen als met de manier waarop banen vergeven worden.

De doelgroep heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt
Vrijwel alle uitvoerders en stakeholders beschrijven dat de doelgroep onderstandsontvangers een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Hierbij wijzen zij erop dat een aanzienlijk deel analfabeet is, een laag IQ heeft en velen niet beschikken over een startkwalificatie. Ook wordt genoemd dat de doelgroep veelal niet beschikt over de juiste 'soft skills', zoals communicatieve vaardigheden en op tijd komen. Zoals toegelicht in paragraaf 3.5 stellen veel geïnterviewde onderstandsgerechtigden dat zij te maken hebben met belemmeringen op het vlak van gezondheid en persoonlijke omstandigheden die hun arbeidsdeelname in de weg staan.

Weinig (passende) banen beschikbaar
De beschikbare vacatures vallen uiteen in enerzijds praktisch en vaak zwaar werk (hospitality, schoonmaak, bouw) en anderzijds hoger opgeleid en gespecialiseerd werk (managementfuncties, technische functies etc.). In de 'middencategorie' zijn weinig banen beschikbaar. Hoogopgeleid en specialistisch werk is niet bereikbaar voor de doelgroep in de onderstand. De praktische banen worden door de onderstandsontvangers veelal gezien als fysiek te zwaar (ook in relatie tot hun gezondheidsproblemen) en/of vergen specifieke vaardigheden. Er lijkt zodoende sprake te zijn van een 'mismatch' tussen de werkzoekenden en de beschikbare banen.

Met name Saba en Sint Eustatius kennen een kleine omvang en daardoor een beperkt aantal werkgevers. Er is weinig dynamiek en doorstroming, waardoor banen die wel geschikt zijn voor de doelgroep (zoals schoonmaker of chauffeur) niet vaak vrijkomen.

> "Saba is zo klein dat je in één maand alle werkgevers wel hebt aangeschreven met een sollicitatie. Dus daar kun je niet eindeloos mee doorgaan."
>
> **- Uitvoerder onderstand Saba**

Werkgevers zijn weinig bezig met 'inclusief werkgeverschap'
Alle geïnterviewde uitvoerders en stakeholders lichten toe dat veel werkgevers op de eilanden geen verantwoordelijkheid ervaren om inclusief te ondernemen door plaats te bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Waar werkgevers en werknemers in Europees Nederland in 2013 in het Sociaal Akkoord de afspraak hebben gemaakt om 125.000 banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking (banenafspraak), lijkt dit thema in Caribisch Nederland niet op de agenda te staan. Werkgevers zijn bezig met 'overleven' en zijn daarom vooral gefocust op het verlagen van hun kosten. Ook beschikken zij niet over de benodigde vaardigheden om mensen met een beperking te begeleiden op de werkvloer. Overigens lichten meerdere geïnterviewden toe dat de samenleving op de eilanden in bredere zin niet is ingericht op het faciliteren van mensen met een beperking. Zo zijn ook overheidsgebouwen vaak niet goed toegankelijk voor mensen met een fysieke beperking.

> "Als je werkgevers toch benadert en probeert over te halen om mensen met een beperking in dienst te nemen, hebben ze heel veel vragen. Ze zijn dit niet gewend. De eerste vraag gaat altijd over geld; wat zijn de kosten? Het is dus belangrijk om loonkostensubsidie te kunnen bieden. Maar er is ook een mentaliteitsverandering nodig, om de bevolking zich ervan bewust te maken dat iemand met een beperking ook mee kan doen. Bijvoorbeeld via een campagne."
>
> **- Uitvoerder arbeidsbemiddeling**

Met name Saba en Sint Eustatius kennen kleine hechte gemeenschappen, waar iedereen elkaar kent. Mensen met een onderstandsuitkering hebben vaak een slechte naam, omdat zij bijvoorbeeld langere tijd uit het arbeidsproces zijn geweest en te maken hebben (gehad) met multiproblematiek. Werkgevers zijn niet snel geneigd om hun een nieuwe kans te geven, waardoor de onderstandsgerechtigden niet de mogelijkheid krijgen om op een nieuwe werkplek met een 'schone lei' te beginnen.

> "Er zijn mensen in de onderstand die fysiek aan het werk kunnen, maar ook voor hen is er geen werk. Ze ervaren veel stigma; er bestaat een negatief beeld over hen omdat er jaren geleden iets gebeurd is of dat iemand gewoon als niet betrouwbaar bekend staat door gedrag uit het verleden. Daar kom je eigenlijk niet meer vanaf: werkgevers willen hen niet helpen en geven de voorkeur aan mensen van buiten."
>
> **- Uitvoerder onderstand Saba**

Werkgevers werven van buiten de eilanden via tewerkstellingsvergunningen

Verder hebben werkgevers de mogelijkheid om, wanneer zij lokaal geen geschikte mensen voor een functie kunnen vinden, een tewerkstellingsvergunning aan te vragen bij de RCN-unit SZW om iemand van buiten de eilanden aan te kunnen nemen. Hiervoor moeten zij de vacature eerst publiceren zodat de lokale bevolking erop kan reageren, wat veelal via Facebook gedaan wordt.

Hoewel tewerkstellingsvergunningen soms noodzakelijk zijn om specialistische vacatures in te kunnen vullen, zien de geïnterviewde uitvoerders op Saba en Sint Eustatius dat ze ook regelmatig worden afgegeven voor schoonmakers of barpersoneel. Veel bedrijven (met name de niet-lokale bedrijven) hebben volgens de geïnterviewde uitvoerders een voorkeur voor mensen van buitenaf, vanwege een negatief beeld over de lokale werkzoekenden wat betreft werkethiek en benodigde vaardigheden. Omdat zij via een tewerkstellingsvergunning van buitenaf kunnen werven, is er geen prikkel voor hen om te investeren in de vaardigheden van de lokale arbeidsbevolking. Mede hierdoor wordt de huidige situatie, waarbij banen vergeven worden aan mensen van buiten de eilanden, op de lange termijn in stand gehouden. Uitvoerders op Sint Eustatius pleiten er daarom voor om voor breed toegankelijke beroepen zoals in de schoonmaak of hospitality geen tewerkstellingsvergunningen meer af te geven, zodat de lokale bevolking hier meer kans op maakt. Een tewerkstellingsvergunning zou in de ogen van de geïnterviewde uitvoerders en stakeholders echt een 'last resort' moeten zijn als er geen lokaal aanbod is. Op Bonaire zijn hierin al stappen gezet; tewerkstellingsvergunningen zijn niet voor alle beroepen toegestaan en Plenchi di Trabou neemt een actieve rol in het aanbieden van geschikte werkzoekenden richting de werkgever. Op Saba en Sint Eustatius worden aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen in de ogen van betrokkenen makkelijker gehonoreerd. Één uitvoerder doet de suggestie om aan een tewerkstellingsvergunning de verplichting te koppelen om lokale medewerkers te trainen. Ook enkele van de geïnterviewde onderstandsgerechtigden zouden graag de gelegenheid hebben om een beroepsopleiding te volgen.

> "Natuurlijk zijn er functies waarvoor we geen opgeleide werknemers kunnen bieden, maar we kunnen hen opleiden. Je zou een tewerkstellingsvergunning kunnen afgeven voor een vaste periode van bijvoorbeeld twee jaar, en werkgevers kunnen verplichten om in die tijd een lokaal persoon op te leiden. Bij het aflopen van de tewerkstellingsvergunning kan deze persoon het werk overnemen."
>
> **- Sociaal werker**

Meerdere uitvoerders wijzen erop dat het beperken van tewerkstellingsvergunningen alleen zinvol is als er ook daadwerkelijk lokaal aanbod is om de vacatures mee te vervullen. Anders ontstaat het risico dat werkgevers last krijgen van onvervulde vacatures.

Tot slot signaleren zowel onderstandsgerechtigden als uitvoerders dat de vacatures die werkgevers verplicht uitzetten, vaak bewust ontoegankelijk worden gemaakt door er hoge of zeer specifieke

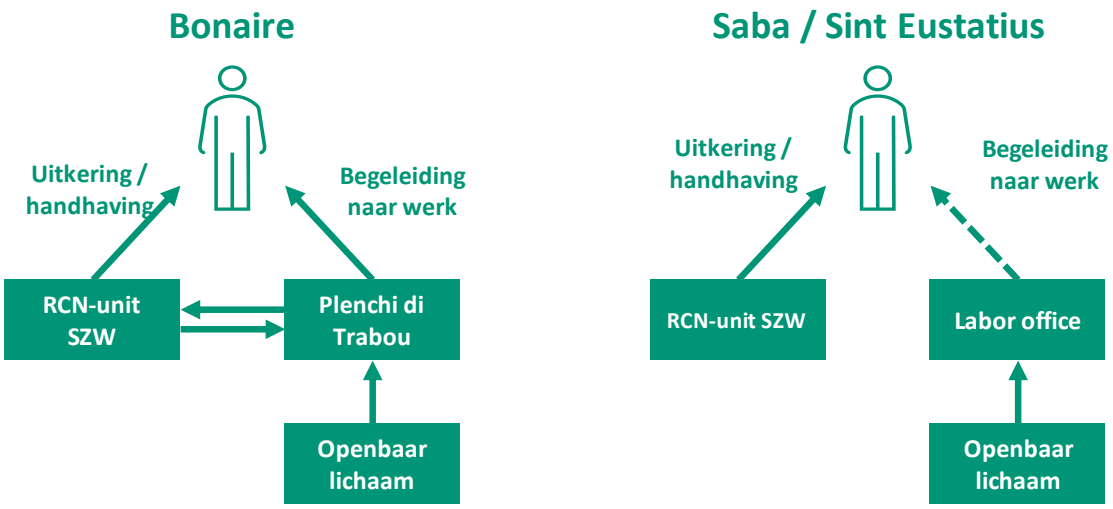
functievereisten aan te koppelen. Dit worden ook wel 'spookvacatures' genoemd. Werkzoekenden raken hierdoor gedemotiveerd in hun zoektocht naar werk, omdat ze het idee krijgen dat het zinloos is om op vacatures te reageren.

3.7 Ondersteuning bij het zoeken naar werk

Op basis van het voorgaande is duidelijk dat het voor onderstandsontvangers moeilijk is om werk te vinden. Daarom is het van belang dat zij hier de juiste ondersteuning bij ontvangen, bijvoorbeeld op het gebied van begeleiding, training en scholing en bemiddeling naar werkgevers.

Meer samenwerking tussen RCN-unit SZW en openbare lichamen
Zoals beschreven in paragraaf 3.2 is het verstrekken van de onderstandsuitkeringen de taak van de RCN-unit, die op elk eiland belegd is bij een RCN-unit SZW. Daar worden niet alleen onderstandsuitkeringen, maar ook andere sociale voorzieningen verstrekt, zoals kinderbijslag. De RCN-unit SZW draagt zorg voor de aanvraagprocedure, verstrekking van de uitkering en de controle op rechtmatigheid via onder andere heronderzoeken. De bemiddeling naar werk is de taak van de Openbare Lichamen op elk van de eilanden, die zij belegd hebben bij het zogenoemde labor office. Dit kan gezien worden als een 'publiek uitzendbureau', waar bewoners zich kunnen registreren als werkzoekend en gekeken wordt of zij gematcht kunnen worden met openstaande vacatures. Het labor office bedient dus niet alleen personen in de onderstand, maar alle bewoners. Aanvragers van een onderstandsuitkering zijn verplicht om zich bij het labor office in te schrijven als werkzoekend, tenzij zij vanwege arbeidsongeschiktheid of de pensioengerechtigde leeftijd zijn vrijgesteld van de arbeidsplicht.

Figuur 3.1 Organisatie uitvoering onderstand en arbeidsbemiddeling per eiland



Zowel de RCN-unit SZW als het labor office hebben contact met de onderstandsgerechtigden en vormen een klantbeeld van hen. Bovendien staat de arbeidsbemiddeling van het labor office ten dienste van het activerende beleidsdoel van de onderstand. Zo bezien heeft het toegevoegde waarde voor de twee partijen om met elkaar samen te werken. In Bonaire is men hiermee het verst. Aldaar hebben de RCN-unit SZW en het labor office de krachten gebundeld in het 'Plenchi di Trabou' (vertaald vanuit het Papiaments: werkplein). Hier werken zowel mensen vanuit de RCN-unit SZW als vanuit het labor office samen om werkzoekende Bonairianen naar werk te begeleiden en waar mogelijk te matchen op vacatures. Uitvoerders op Sint Eustatius lichten toe dat zij ook graag meer samenwerking zouden zien tussen de RCN-unit SZW en het labor office in lijn met het 'Plenchi-model'. Zij zien hierin de volgende voordelen:

- Het zou de RCN-unit SZW meer zicht geven op de begeleiding naar werk die vanuit het labor office wordt geboden en de vorderingen die onderstandsgerechtigden maken.
- Uitvoerders van beide partijen kunnen zo onderling ervaringen uitwisselen over de onderstandsgerechtigde, zodat passender ondersteuning geboden kan worden.

- Het labor office kan zo meer focus leggen op de bemiddeling van onderstandsgerechtigden, in plaats van dat zij opgaan in de brede groep werkzoekenden die het labor office bedient.
- Het zou de samenwerking omtrent de tewerkstellingsvergunningen verbeteren. De RCN-unit verstrekt de vergunningen, maar het openbaar lichaam toetst of er lokaal aanbod is waarmee de vacature vervuld kan worden.

Verder wordt vanuit meerdere uitvoerders genoemd dat het toekomstdoel is om zowel de uitkeringsverstrekking als de begeleiding naar werk gezamenlijk vanuit één locatie uit te voeren. Dit zou een 'one-stop-shop' zijn waar bewoners van Bonaire naartoe komen om hun onderstandsuitkering aan te vragen en direct in begeleiding genomen kunnen worden naar werk.

> "Onderstandsverstrekking en re-integratie zou je eigenlijk samen moeten uitvoeren door één organisatie. Dan heb je goed zicht op de uitstroom vanuit de onderstand. Je wordt dan één loket, waarin je voor hetzelfde doel werkt en samen een beeld vormt van de cliënt (in plaats van vanuit twee kanten). Samen zie je meer. Het zou beter zijn om dat in één hand te leggen."
>
> **- Uitvoerder Plenchi di Trabou (Bonaire)**

Meer onderstandsgerechtigden actief ondersteunen naar werk

Alle onderstandsaanvragers met een arbeidsverplichting zijn verplicht om zich bij het openbaar lichaam te registreren als werkzoekend, en dienen periodiek te solliciteren. Van de geïnterviewde onderstandsgerechtigden worden velen niet actief ondersteund richting werk, zowel op Bonaire als op de andere eilanden. De onderstandsgerechtigden lijken zich dus niet standaard bij de labor offices/Plenchi te melden met het verzoek om ondersteuning richting werk. Op Bonaire is het sinds kort verplicht voor onderstandsgerechtigden om door Plenchi di Trabou actief begeleid te worden naar werk, maar dit horen we nog niet vaak terug van de respondenten. Dit kan te maken hebben met persoonlijke omstandigheden waardoor men zich niet in staat acht om te werken. Op Saba en Sint Eustatius is deelname aan begeleiding naar werk vanuit het openbaar lichaam niet verplicht, maar op Sint Eustatius zou men het wel graag verplicht maken.

> "De afdeling Arbeidszaken op Sint Eustatius houdt een lijst van vacatures bij en koppelt hier mensen aan. Ze hebben me bij de inschrijving voor een uitkering ook gezegd dat als ik een baan aangeboden krijg, ik verplicht ben om die aan te nemen. Ik heb dat echter nooit meegemaakt en heb ook nooit van anderen gehoord die via Arbeidszaken een baan aangeboden kregen. Op Statia worden bijna alle banen via het informele netwerk (familie/vrienden/kennissen) ingevuld."
>
> **- Onderstandsgerechtigde**

Verder geldt dat de labor offices van de openbare lichamen op Saba en Sint Eustatius een brede doelgroep werkzoekenden bedienen, en niet specifiek gericht zijn op mensen uit de onderstand. Daardoor heeft men minder goed zicht op hoe het deze specifieke groep vergaat of wat zij nodig hebben. Op Bonaire verdeelt Plenchi di Trabou de werkzoekenden in groepen afhankelijk van hun afstand tot de arbeidsmarkt, en past men de dienstverlening hierop aan. Wie meteen aan het werk kan wordt direct bemiddeld, terwijl groepen met meer belemmeringen meer begeleiding ontvangen.

Job programs zijn een zinvol instrument, maar kunnen nog vaker en beter worden toegepast

Zoals beschreven in paragraaf 3.6 is er sprake van een mismatch tussen de vaardigheden en wensen van de onderstandspopulatie en het beschikbare werk op de eilanden. Om deze mismatch te verhelpen, worden op Bonaire en Sint Eustatius zogenoemde 'job programs' uitgevoerd. Dit zijn beroepsgerichte trajecten waarin een groep werkzoekenden (met of zonder onderstand) vaardigheden en ervaring opdoet in een bepaald beroep, zoals lasser of matroos. De geïnterviewde uitvoerders en stakeholders zien meerwaarde in deze job programs om de arbeidsmarktkansen van de doelgroep te bevorderen, maar benoemen daarbij ook een aantal verbeterpunten.

- **Financiële ruimte:** op zowel Bonaire als Sint Eustatius wordt genoemd dat men graag meer job programs zou willen kunnen aanbieden, maar dat hier beperkte financiële middelen voor zijn. Ook waar het gaat over de inzet van loonkostensubsidie wordt verwezen naar budgettaire krapte. Relevant om hierbij te vermelden is dat de verdeling van kosten en baten omtrent re-integratie anders is dan in Europees Nederland. In Europees Nederland hebben gemeenten een financiële prikkel om inzet te

plegen op re-integratieactiviteiten, omdat ze hiermee een besparing op de uitkeringslasten kunnen realiseren. In Caribisch Nederland liggen de kosten voor de uitkeringen bij de RCN-unit SZW, terwijl de inzet op re-integratie vanuit het openbaar lichaam moet komen. Hierdoor is er minder sprake van een 'businesscase' om te investeren in de doelgroep middels loonkostensubsidie of re-integratietrajecten.

- **Nadrukkelijker koppeling met werkgevers:** meerdere geïnterviewde uitvoerders en stakeholders wijzen erop dat deelnemers aan de job programs na afloop vaak alsnog geen baan hebben. Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat werkgevers niet tijdig worden betrokken. Als ontwikkelpunt noemt men dan ook dat werkgevers al bij het vormgeven van het job program betrokken moeten worden om in kaart te brengen welke specifieke vaardigheden zij zoeken. Daarnaast moet gewerkt worden aan het commitment bij werkgevers om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt ook daadwerkelijk aan te nemen. Meerdere uitvoerders en stakeholders noemen namelijk voorbeelden van projecten waarbij onderstandsontvangers in een traject zaten waarbij ze tijdelijk (onbetaald) werkervaring opdeden bij een werkgever met de intentie om aan het werk te gaan, maar waarbij de werkgever hen uiteindelijk toch niet aannam. Ook in projecten waarbij mensen tijdelijk met een vorm van loonkostensubsidie werken, trekken werkgevers zich vaak terug zodra de subsidie stopt en ze zelf de kosten moeten dragen.

"Voor het opstellen van job programs moet je werkgevers betrekken: vraag hun wat ze nodig hebben en baseer daar je program op. Wij voerden bijvoorbeeld in samenwerking met een olieraffinaderij een job program uit waarin men werd opgeleid tot lasser. Maar na afloop van het programma zaten de opgeleide lassers weer thuis. Zij hebben geen baan gekregen, blijkbaar was hier geen garantie op gegeven door de werkgever."

- Medewerker openbaar lichaam

- **Motivatie van deelnemers:** een randvoorwaarde voor succesvolle job programs is dat de deelnemers gemotiveerd zijn. Dit is niet altijd het geval, zo lichten geïnterviewde uitvoerders op Sint Eustatius toe. Zij zien dat deelnemers niet de juiste instelling of houding hebben of niet komen opdagen. Inmiddels is als regel opgenomen dat deelnemers een job program altijd moeten afmaken.

"Onlangs was er een job program. Maar de deelnemers draaien mee in het programma zolang ze willen, of zolang wij hen controleren, en daarna stoppen ze er gewoon mee omdat ze niet echt willen werken.
Ze zijn niet gemotiveerd om iets anders te doen, want ze werken ofwel bij zonder het te melden, ofwel ze vinden de huidige situatie prima. […] Inmiddels hebben we een regel opgesteld die deelnemers verplicht om het traject af te maken, tenzij er een aantoonbare medische reden is."

- Uitvoerder onderstand

"Vorig jaar heeft Plenchi een werkmarkt gehouden waar werkgevers met kraampjes stonden om zich te presenteren aan werkzoekenden en personeel te werven. Er kwam alleen bijna niemand opdagen. Ze noemden problemen omtrent vervoer of andere zaken. Het wekte ook de indruk dat mensen alleen wilden solliciteren, maar niet daadwerkelijk wilden werken."

- Medewerker ROA Nederland

- **Schaal:** job programs worden uitgevoerd met groepjes (van ongeveer 8 à 10) deelnemers, zodat de kosten voor begeleiding, coördinatie en training uitgesmeerd kunnen worden. Het is echter niet altijd makkelijk voor de uitvoerders om voldoende deelnemers te werven die gemotiveerd en in staat zijn om in de desbetreffende sector aan het werk te gaan. Om sneller aan de vraag van werkgevers te kunnen voldoen zou het wenselijk zijn om in kleinere groepjes en kortere programs te draaien.

Investering in opleiding

Zoals beschreven in paragraaf 3.6 beschikt de doelgroep onderstandsontvangers vaak niet over een startkwalificatie. Veel mensen op de eilanden gaan na de basisschool al op jonge leeftijd aan het werk. Meerdere geïnterviewde uitvoerders en stakeholders benadrukken dat er weinig ruimte bestaat om mensen op latere leeftijd nog een reguliere beroepsopleiding te laten volgen. Vanuit de onderstand wordt deze mogelijkheid niet geboden en ook werkgevers investeren in beperkte mate in (bij)scholing van hun medewerkers. Ook voor het opzetten van job programs met een (korte beroepsgerichte) trainingscomponent ontbreekt het vaak aan de middelen. Hierdoor blijft de eerdergenoemde mismatch

tussen het arbeidsaanbod op de eilanden en de vraag vanuit werkgevers in stand, waardoor werknemers van buiten de eilanden geworven moeten worden en de lokale bevolking niet de kans krijgt om zich in banen te ontwikkelen. Meerdere geïnterviewde stakeholders zien het investeren in opleiding en onderwijs als de oplossing om deze vicieuze cirkel te doorbreken.

Ze is heel gemotiveerd om te gaan werken en is bereid om een opleiding te doen om haar kansen te vergroten. Ze heeft een beroepsopleiding gevonden, maar kreeg vervolgens van SZW te horen dat als ze zich daarvoor inschrijft, haar onderstandsuitkering gestopt zal worden. Ze hoopt nu op een baan waarbij ze intern een opleiding zou kunnen doen om zich te ontwikkelen.

- Geïnterviewde onderstandsgerechtigde

3.8 Samenvattende conclusie en beantwoording deelvragen

In hoofdstuk 3 zijn de ervaringen met de bijverdienregeling beschreven vanuit de perspectieven van zowel de onderstandsgerechtigden als uitvoerders en geïnterviewde stakeholders. Hiermee beoogt dit hoofdstuk de volgende deelvragen te beantwoorden:

1a. Welke aandacht krijgt bijverdienen in de **uitvoering** (intake, periodieke gesprekken, controle)?
1b. Is de bijverdienregeling in de onderstand **bekend** bij onderstandsgerechtigden? Hoe raken mensen bekend met de regeling?
1c. In welke mate wordt gebruikgemaakt van de bijverdienregeling in de onderstand (gemeld en niet gemeld)?
1d. Waarom maakt men al dan niet **gebruik** van de bijverdienregeling?
1e. Hoe zijn **handhaving** en **toezicht** in de praktijk vormgegeven?
1f. Wat is het effect van de bijverdienregeling op **uitstroom** uit de onderstand?
1g. Hoe beïnvloedt de bijverdienregeling de keuze van burgers om (**meer uren) te gaan werken**?
1h. Welke mogelijkheden zijn er om onderstandsgerechtigden te **bemiddelen naar werk**?

Informatievoorziening is uitgebreid, en toch is niet iedereen op de hoogte
Hoewel uitvoerders onderstandsgerechtigden op meerdere manieren informeren over de mogelijkheid om bij te verdienen, is een aanzienlijke groep niet goed op de hoogte van de mogelijkheid om bij te verdienen. Mogelijk wordt deze informatie minder goed opgeslagen door mensen die niet kunnen werken en deze informatie daardoor minder relevant vinden. Daarnaast is de doelgroep beperkt bureaucratisch vaardig, waardoor zij ook in algemene zin de informatie uit het intakegesprek mogelijk niet goed opnemen.

Bijverdienen komt veel voor, en is noodzakelijk om rond te kunnen komen
Veel van de geïnterviewde onderstandsontvangers kiezen ervoor om bij te verdienen. Dit gebeurt zowel in de vorm van 'losse jobs' in het informele circuit als met structurele banen. Vrijwel alle geïnterviewden zijn het erover eens dat alleen de onderstand (nog altijd) niet voldoende is om van te kunnen leven. De voornaamste motivatie om bij te verdienen is dan ook om financieel rond te kunnen komen. Niet alle onderstandsontvangers zijn echter in staat om bij te verdienen en zo hun financiële situatie te verbeteren.

Bijverdiensten worden niet altijd gemeld, vooral op Bonaire
Hoewel de meerderheid van de geïnterviewde onderstandsgerechtigden hun bijverdiensten meldt bij de RCN-unit SZW, doet een aanzienlijk deel dit ook niet. Dit laatste gebeurt vooral op Bonaire, omdat daar de 'pakkans' lager is dan in de kleine gemeenschappen van Saba en Sint Eustatius. Het niet melden van bijverdiensten komt niet alleen voort uit financieel gewin, maar ook uit onwetendheid. Veel onderstandsontvangers lijken namelijk niet goed te weten tot welk bedrag en voor hoe lang ze mogen bijverdienen.

Het instrumentarium voor controle en handhaving is beperkt
De jaarlijkse hercontroles die de RCN-unit SZW uitvoert, zijn in de praktijk veelal niet voldoende om ongemelde bijverdiensten te detecteren. Veel van het betalingsverkeer op de eilanden verloopt immers in contanten, waardoor de controle van bankrekeningen weinig informatie oplevert. Op de kleinere

eilanden Saba en Sint Eustatius worden ongemelde bijverdiensten soms bij toeval gezien door uitvoerders, terwijl deze op het grotere Bonaire langer onder de radar kunnen blijven. Wel zien we dat uitvoerders op Bonaire zich in verhouding meer inspannen om ongemelde bijverdiensten te detecteren.

Veel onderstandsontvangers willen graag uit de onderstand, maar niet in elke baan

Mede gelet op de lage uitkeringsbedragen, zouden de meeste onderstandsontvangers graag willen werken en de onderstand willen verlaten. In de ruimte die de bijverdienregeling op dit moment biedt zien zij niet of nauwelijks een ontmoediging om boven die grens meer uren te werken. Tegelijkertijd zien we ook dat men niet voor alle banen gemotiveerd is, omdat er bijvoorbeeld weinig interesse is om in de hospitality of de bouw te werken hoewel in beide veel werk is. Dit houdt deels verband met ervaren gezondheidsbelemmeringen.

Weinig kansen op werk voor de onderstandsdoelgroep

De arbeidsmarkt op de eilanden biedt voor de doelgroep in de onderstand beperkte mogelijkheden om aan het werk te gaan. Velen hebben namelijk een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast maken hun gezondheidsproblemen en ontbrekende kwalificaties hen niet geschikt voor de werkgelegenheid op de eilanden, die vooral bestaat uit fysiek zware laaggeschoolde beroepen en meer gespecialiseerde hooggeschoolde banen. Het thema ‘inclusief werkgeverschap’ leeft niet onder werkgevers, die veelal liever werknemers werven van buiten de eilanden via een tewerkstellingsvergunning. Hoewel op alle eilanden formeel een toets op lokaal arbeidsaanbod wordt gedaan, is de indruk van uitvoerders dat deze vergunningen op Saba en Sint Eustatius gemakkelijker worden afgegeven dan op Bonaire. Het restrictief omgaan met tewerkstellingsvergunningen is wenselijk om de lokale bevolking meer kansen te bieden.

Ondersteuning naar werk kan verbeterd worden

Zowel de RCN-unit SZW als de labor offices spelen een rol in het aan het werk helpen van mensen uit de onderstand. Een hechtere samenwerking tussen de twee is van belang om te zorgen dat alle onderstandsgerechtigden actief in begeleiding zijn richting werk en om hun voortgang hierin te monitoren.

De inzet van job programs voor onderstandsgerechtigden is zinvol, maar kan nog meer en effectiever. Deze moeten in nauwere samenspraak met werkgevers georganiseerd worden, zodat duidelijk is dat deelnemers hierin de juiste vaardigheden ontwikkelen en dat werkgevers gecommitteerd zijn om de deelnemers na afloop een arbeidscontract aan te bieden. Job programs zijn echter niet voldoende om het gat tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te dichten. Hiervoor zijn ook andere (omvangrijkere) investeringen nodig in het ‘upskillen’ van werkzoekenden op het eiland. Alleen zo kan op termijn het beroep op tewerkstellingsvergunningen worden verminderd zodat de lokale werkgelegenheid ten goede komt aan de lokale bevolking.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inzichten uit de literatuur

4

4 Inzichten uit de literatuur

4.1 Inleiding

'Knoppen' in het beleid als beleidsoptie voor de toekomst
Het voorliggende onderzoek is erop gericht om alternatieve beleidsopties te verkennen voor de bijverdienregeling in de onderstand in Caribisch Nederland. Daarom is de bestaande literatuur hierover bestudeerd, zowel uit Europees Nederland als uit het buitenland. Wat is er bekend over de ervaringen met de regels omtrent bijverdienen naast een uitkering en de resultaten ervan? De bevindingen van deze literatuurstudie vatten we samen in een aantal 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden in bijverdienregelingen, als inspiratie voor toekomstige beleidsopties voor Caribisch Nederland. Denk daarbij aan het (1) tijdelijk of langdurig vrijlaten van bijverdiensten, het (2) volledig of gedeeltelijk vrijlaten van bijverdiensten (tot een bepaald maximum), of (3) het alleen vrijlaten van bijverdiensten voor bepaalde doelgroepen.

De context doet ertoe
Een belangrijke nuancering bij het bovenstaande is dat beleid dat in andere landen succesvol is, niet passend hoeft te zijn voor Caribisch Nederland. Met name tussen Europa en Caribisch Nederland bestaan immers zeer grote verschillen qua economie, arbeidsmarkt en demografie. Daarom toetsen we de opgedane beleidsopties in dit onderzoek in samenspraak met stakeholders op wenselijkheid en uitvoerbaarheid. Dit komt in hoofdstuk 5 aan bod.

In dit hoofdstuk kijken we allereerst naar de mogelijke 'knoppen' waar landen aan kunnen draaien bij het toestaan van bijverdiensten naast de uitkering (4.2), gevolgd door een beschrijving van de situatie in Europees Nederland (4.3). Aansluitend beschrijven we de inzichten uit Europees Nederland over de effecten van (het toestaan van) bijverdiensten (4.4), waarna we de conclusies ten aanzien van de vraagstelling samenvatten.

4.2 Beleid omtrent bijverdienen in andere landen

Variatie in het Caribisch gebied
Gezien de eerdergenoemde contextverschillen tussen de Caribische eilanden en Europa is het van belang om te kijken welke beleidskeuzes zoal gemaakt worden in het Caribisch gebied. We hebben geprobeerd te achterhalen hoe het beleid omtrent inkomstenvrijlating eruit ziet op Sint Maarten en Aruba. Beide eilanden kennen een regeling voor financiële bijstand, maar helaas kon in de literatuur geen aanvullende informatie gevonden worden over hoe hier met inkomsten uit werk wordt omgegaan.

Variatie in Europa
In 2019 voerde het IMF een Europees vergelijkend onderzoek uit naar bijstandsvoorzieningen in Europa, en hoe daarin een balans wordt gezocht tussen prikkels om te werken en het voorkomen van armoede (Coady et al., 2021). Het onderzoek beschrijft dat er in bijstandsvoorzieningen sprake is van een afruil tussen drie kenmerken, te weten (1) generositeit, (2) de prikkel om te werken en (3) toegankelijkheid. Uitkeringen moeten voldoende genereus zijn om armoede te voorkomen, maar er moet ook een (financiële) prikkel blijven om aan het werk te gaan. Voorkomen moet worden dat er 'harde grenzen' in het inkomensniveau zijn waarbij een kleine verandering in het inkomensniveau leidt tot een grote verandering in het uitkeringsniveau. Als oplossing wijzen de auteurs naar het geleidelijk afbouwen van de uitkering naarmate men aan het werk gaat. Dit wordt door veel Europese landen toegepast. Hier bestaan verschillende manieren voor.

Op basis van het 'Mutual Information System on Social Protection' (MISSOC) hebben we in kaart gebracht hoe bijverdienregelingen er in Europese landen precies uitzien. Veel Europese landen bouwen de uitkering geleidelijk af naarmate het inkomen uit werk toeneemt. Vaak is de regel hier dat alles wat men boven het uitkeringsniveau verdient in mindering wordt gebracht op de uitkering. We zien dit onder andere terug in Cyprus, Denemarken en Noorwegen.

In veel landen wordt een deel van het inkomen uit werk vrijgesteld, bovenop de uitkering. Hiervoor is vaak een maximum bedrag bepaald, in veel landen tussen de 100 en 200 euro (Slowakije, Frankrijk,

Finland). Daarnaast worden in veel landen aanvullende eisen of restricties gesteld aan het vrijstellen van bijverdiensten:

- Soms is deze vrijstelling maar voor een beperkte tijd van toepassing. In Europees Nederland geldt dit voor maximaal zes maanden, maar in enkele andere landen is dit langer, zoals in Zweden (twee jaar).
- Soms wordt er alleen een vrijstelling toegepast bij de eerste keer dat men vanuit de uitkering aan het werk gaat (Oostenrijk) of uitsluitend voor mensen die langer dan een bepaalde periode in de uitkering hebben verbleven, zoals in Zweden (> zes maanden) of Kroatië (> twaalf maanden).
- Soms worden inkomsten naast de uitkering alleen vrijgesteld als men tot een bepaalde groep behoort, zoals mensen met een arbeidsbeperking (Frankrijk).
- Soms is de omvang van de inkomensvrijstelling getrapt aan de hand van de hoogte van de bijverdiensten, zoals in Duitsland (zie onderstaand).

In **Duitsland** mogen uitkeringsgerechtigden van de inkomsten uit werk naast de uitkering tussen 100 en 1.000 euro twintig procent houden, en tussen de 1.000 en 1.200 euro mogen zij tien procent houden.

In sommige landen wordt ervoor gekozen om de uitkering af te bouwen **gekoppeld aan de tijd** in plaats van aan het inkomen. Een voorbeeld hiervan is Kroatië (zie onderstaand) en we zien soortgelijke regelingen ook in Estland en Letland terug, waarbij bijstandsontvangers relatief veel mogen houden, maar gedurende een korte tijdsperiode van enkele maanden. In Estland mag men hier maximaal één keer in de twee jaar gebruik van maken. In Malta wordt de uitkering ook door de tijd heen afgebouwd, maar wordt dit over een veel langere periode van maar liefst drie jaar gedaan.

In **Kroatië** wordt de uitkering van mensen die één jaar of langer bijstand hebben ontvangen en aan het werk gaan, door de tijd heen geleidelijk afgebouwd. In de eerste werkende maand ontvangen zij honderd procent van de uitkering, in de tweede maand 75 procent en in de derde maand vijftig procent. Daarna wordt de uitkering stopgezet als het inkomen uit werk in de eerste drie maanden gemiddeld hoger was dan het uitkeringsniveau.

In **Malta** neemt de uitkering na werkhervatting geleidelijk aan af gedurende een periode van drie jaar. In het eerste jaar wordt 36 procent van het inkomen uit werk verrekend met de uitkering, in het tweede jaar 55 procent en in het derde jaar 75 procent. Na het derde jaar stopt de uitkering.

4.3 Bijverdienen in Europees Nederland

De regels omtrent de vrijlating

In Nederland kunnen gemeenten zelf kiezen of zij inkomsten uit arbeid gedeeltelijk vrij willen laten voor bijstandsgerechtigden. De vrijlating mag maximaal zes maanden duren en bedraagt 25 procent van het verdiende inkomen met een maximum van 209 euro per maand (Dodeweerd, Harg & Kirchner, 2019). In het coalitieakkoord 2021-2025 is het voornemen opgenomen om de bijverdiengrenzen in de Participatiewet te verruimen. Op het moment van schrijven is nog niet bekend hoe dit er concreet uit zal zien.

Toepassing van de vrijlating door gemeenten

In 2016-2017 maakte 73 procent van de gemeenten gebruik van de inkomstenvrijlating (Dodeweerd et al, 2019). Gemeenten kunnen, afhankelijk van hun uitgaven, een tekort of een overschot hebben op hun bijstandsbudget. Omdat deelname aan werk naast de uitkering leidt tot een korting op de uitkering, besparen gemeenten hiermee op hun bijstandsuitgaven. Onderzoek laat zien dat in gemeenten met een overschot op hun bijstandsbudget bijna altijd sprake is van een hoog percentage bijstandsgerechtigden met bijverdiensten (Atlas & SEO, 2016). Dit wijst erop dat het financieel gezien interessant is voor gemeenten om werken naast de uitkering te stimuleren.

Ongeveer de helft van de gemeenten heeft beleid ontwikkeld om parttime werk door bijstandsgerechtigden te stimuleren. Hoewel het niet hard kan worden aangetoond, is de verwachting dat dit bijdraagt aan het aandeel dat parttime werkt naast de uitkering. Welk beleid gemeenten precies inzetten om parttime werk te stimuleren is niet bekend. Wel zien we dat de frequentie waarmee contact wordt gehouden met bijstandsontvangers positief samenhangt met het aandeel dat parttime werkt (Atlas & SEO, 2016).

Wie werkt er naast de bijstand?
In 2016-2017 werkte in Nederland acht procent van de bijstandsgerechtigden parttime naast de uitkering. Binnen de groep bijstandsgerechtigden is het aandeel dat parttime werkt relatief hoog onder alleenstaande ouders (11%), vrouwen (9%) en personen tussen 27 en 40 jaar (9%). Gecombineerd zien we dat alleenstaande moeders tussen de 27 en 40 jaar de hoogste kans hebben om parttime te werken (14%). Ook de duur in de uitkering is een voorspeller van werken naast de uitkering: hoe langer men in de uitkering zit, hoe kleiner de kans hierop is (Dodeweerd et al., 2019). Uit onderzoek van de Radboud Universiteit Nijmegen en de gemeente Nijmegen blijkt dat de mate waarin bijstandsgerechtigden werken naast de uitkering, verschilt tussen verschillende groepen (waaronder tussen mensen met en zonder migratieachtergrond) (Korstjens, 2018).

Over het algemeen zien we veel dynamiek binnen de groep die deelneemt aan parttime werk. Dit kan samenhangen met het feit dat ze (1) relatief vaak uitstromen naar werk en (2) afwisselend wel of niet werken (bijvoorbeeld op nulurencontracten) (Dodeweerd et al., 2019).

4.4 Lessen over bijverdienen uit Europees Nederland

Leidt het vrijlaten van inkomsten uit werk tot meer werken naast de uitkering?
Één van de knoppen waar gemeenten aan kunnen draaien om werken naast de uitkering te stimuleren, is het vrijlaten van een deel van het inkomen uit werk. De assumptie achter een inkomensvrijlating is dat het mensen in de bijstand zou stimuleren te werken, omdat hun inkomen hierdoor toeneemt. In hoeverre wordt deze assumptie door onderzoek ondersteund? Hiervoor kunnen we drie bronnen aanhalen.

In 2009 is een experiment uitgevoerd in een aantal Nederlandse gemeenten waarbij gekeken is in hoeverre een gedeeltelijke vrijlating van inkomsten uit werk leidde tot meer deelname aan parttime werk onder alleenstaande moeders. Zij mochten 4 euro per gewerkt uur houden, tot een maximum van 120 euro per maand. De resultaten lieten zien dat de inkomstenvrijlating voor alleenstaande moeders met een niet-westerse migratieachtergrond een effectief middel was om parttime werk te stimuleren. Ook de hernieuwde aandacht die zij kregen van klantmanagers kan hieraan hebben bijgedragen. In hetzelfde onderzoek groeide het aantal parttimers niet onder vrouwen van westerse origine. Wel gingen hun verdiensten iets omhoog (Knoef & Van Ours, 2016).

Tussen 2017 en 2019 zijn er in de gemeenten Deventer, Groningen, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Wageningen experimenten uitgevoerd naar de effecten van het loslaten van regels en verplichtingen op deelname aan werk onder bijstandsgerechtigden (CPB, 2020). In de experimenten werden meerdere experimentele groepen vergeleken met een controlegroep om het effect van verschillende maatregelen te onderzoeken. Één van de maatregelen die werd onderzocht, was een ruimere vrijlating, zowel in percentage (50% van de bijverdiensten versus de normale 25%) en qua duur (tussen de 16 en 27 maanden in plaats van het normale maximum van 6 maanden). Het maximum bedrag van de vrijlating was met €200 wel ongeveer hetzelfde als in de Participatiewet. De inkomstenvrijlating werd gekoppeld aan intensieve begeleiding of juist een ontheffing van de arbeids- en sollicitatieplicht. Alleen in Utrecht zien we dat de groep met inkomensvrijlating significant vaker deelneemt aan betaald werk naast de uitkering (19%) dan de controlegroep (12%) (CPB, 2020). In de andere gemeenten zien we geen effect. Hierbij moet aangetekend worden dat er in Nijmegen, Groningen en Tilburg al voor de start van het experiment verschillen bestonden tussen de groepen, waardoor (de afwezigheid van) verschillen niet direct geattribueerd kunnen worden aan de interventies. Verder kan het zijn dat de duur van de experimenten (veelal twee jaar) te kort is om écht effecten te vinden van de vrijlating van inkomsten in de bijstand (CPB, 2020).

In een experiment in de gemeente ’s-Hertogenbosch ontvingen bijstandsgerechtigden in 2019 en 2020 een stimuleringspremie als zij in deeltijd werkten. In de praktijk is deze maatregel vergelijkbaar met een vrijlating van vijftig procent van het inkomen tot €200 per maand. Hier is geen gebruikgemaakt van een controlegroep, maar zijn cijfers van 2019 vergeleken met 2018 (voor de start van het experiment). De resultaten lieten zien dat de invoering van de stimuleringspremie niet leidde tot meer deelname aan

parttime werk naast de uitkering (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2020). Uitvoerders gaven in interviews aan dat het effect van de stimuleringspremie naar hun idee verschilt per groep. Voor mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt kan de stimuleringspremie remmend werken voor de uitstroom naar werk. Zij kunnen namelijk minder verdienen met hetzelfde werk zonder uitkering dan wanneer zij parttime werken en recht hebben op bijstand en de stimuleringspremie. Voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt kan de premie juist motiverend werken richting betaald werk. Voor deze groep is parttime werk vaak het hoogst haalbare doel. Dit wordt bevestigd door veel geïnterviewde bijstandsgerechtigden, die bijvoorbeeld te maken hebben met gezondheidsproblemen of zorg voor kinderen of mantelzorg. Hoewel de bijstandsgerechtigden blij waren met het extra geld uit de stimuleringspremie, is uit de interviews niet naar voren gekomen dat dit ervoor heeft gezorgd dat cliënten zich gelukkiger voelen of dat hun welzijn in brede zin is toegenomen (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2020).

Samenvattend zien we geen sterk bewijs voor de assumptie dat het vrijlaten van inkomsten naast de uitkering leidt tot meer deelname aan werk naast de uitkering.

Leidt bijverdienen op termijn tot volledige uitstroom uit de bijstand naar werk?

Wie werkt naast de bijstand kan nog altijd aanspraak maken op een gedeeltelijke uitkering om het inkomen aan te vullen. Een belangrijke vraag is in hoeverre werken naast de bijstand een opstap vormt om op termijn een baan te vinden waarin men economisch zelfstandig is en volledig uitstroomt uit de uitkering. Cijfers van Divosa laten zien dat bijstandsontvangers met een baan naast de uitkering vaker volledig uitstromen naar betaald werk. In 2016-2017 was de uitstroom naar werk van bijstandsgerechtigden gemiddeld drie keer zo groot voor bijstandsgerechtigden met een baan (30%) vergeleken met bijstandsgerechtigden zonder baan (10%). Hier kunnen twee verklaringen voor zijn:

- **Causaal effect:** het werken naast de bijstand biedt een opstap naar het vinden van een baan waarmee zij het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, bijvoorbeeld door het urenaantal uit te breiden bij dezelfde werkgever of omdat het hen aantrekkelijker maakt voor andere werkgevers om hen fulltime in dienst te nemen. De uitstroom uit de bijstand naar werk is dus een gevolg van de eerdere deelname aan werk naast de uitkering.
- **Selectie-effect:** mensen met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt hebben zowel meer kans op het vinden van een baan naast de uitkering als het vinden van een baan waarmee zij het wettelijk minimumloon (of meer) kunnen verdienen en uit de uitkering kunnen stromen. De uitstroom uit de uitkering naar werk is dus niet het gevolg van de eerdere deelname aan werk naast de uitkering, maar van kenmerken van de persoon die daarvoor al aanwezig waren.

Het is van belang om vast te stellen of bijverdienen een causaal effect heeft op uitstroom uit de uitkering naar betaald werk, of dat sprake is van een selectie-effect. Dit kan door te controleren op structurele verschillen tussen mensen met en zonder werk naast de uitkering. Ons zijn twee studies bekend die controleren op structurele verschillen.

In een recente wetenschappelijke studie door de VU, UU en het WODC is op basis van registerdata gekeken naar arbeidsmarktpatronen van bijstandsgerechtigden in Nederland tussen 2010 en 2015 (Boschman, Maas, Vrooman & Kristiansen, 2021). Men controleert hierbij op structurele verschillen tussen mensen die wel en niet actief zijn geworden in werk naast de uitkering, zoals opleidingsniveau, leeftijd, huishoudensituatie en het arbeidsverleden. De resultaten laten zien dat mensen die werken naast de uitkering een grotere kans hebben om uit de uitkering te stromen naar werk dan mensen die niet werken naast de uitkering. Verder is gekeken naar verschillen tussen groepen. Het onderzoek vindt dat werken naast de uitkering vooral voor mensen met weinig eerdere werkervaring en voor mensen zonder migratieachtergrond bijdraagt aan de kansen op volledige uitstroom. Tot slot zag men dat van alle soorten werk vooral uitzendwerk sterk bijdraagt aan de kansen op volledige uitstroom. Hiervoor zijn verschillende verklaringen denkbaar, zoals dat werkgevers tijdelijke uitzendbanen gebruiken om nieuwe medewerkers te selecteren, maar het onderzoek kan hier geen harde uitspraken over doen (Boschman et al., 2021).

Daarnaast voerde de Radboud Universiteit Nijmegen in samenwerking met de gemeente Nijmegen een onderzoek uit naar de uitstroomkansen onder bijstandsgerechtigden die al dan niet hebben gewerkt

naast de uitkering. Hierbij is gecontroleerd op verschillende persoonskenmerken en bijstandsduur. De resultaten laten ook hier zien dat werk naast de uitkering bijdraagt aan volledige uitstroom uit de uitkering naar werk (Korstjens, 2018).

Naar aanleiding van het experiment 'bijverdienen in de bijstand' in 's-Hertogenbosch zijn er interviews gedaan met bijstandsgerechtigden met een baan. Bijstandsgerechtigden vinden het fijn dat zij een deel van hun inkomen uit werk mochten houden, maar zeggen niet meer te zijn gaan werken. De reden die hiervoor gegeven werd, was dat parttime werk voor hen het hoogst haalbare was vanwege de gezondheidssituatie of de thuissituatie (kinderen of mantelzorg). Er kwam niet naar voren dat hun welzijn verbeterde, wel zei één geïnterviewde minder stress te ervaren door het extra inkomen (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2020).

4.5 Samenvattende conclusies en beantwoording onderzoeksvragen

Dit vierde hoofdstuk biedt op basis van nationale en internationale literatuur inzicht in de wijze waarop bijverdienregelingen ingericht kunnen worden en wat uit eerder onderzoek bekend is over de effecten daarvan op werkhervatting. Hiermee beoogt dit hoofdstuk de volgende deelvragen (gedeeltelijk) te beantwoorden:

2. Welke **beleidsopties** zijn er, ook in vergelijking met de Participatiewet in Europees Nederland, om het systeem van de bijverdienregeling in de onderstand aan te passen naar een alternatief systeem?

2a. Wat zijn de **voor- en nadelen** van de betreffende beleidsopties ten opzichte van het huidige systeem rekening houdend met de lokale context, de economie en arbeidsmarkt en het socialezekerheidsstelsel in Caribisch Nederland?

Knoppen waaraan gedraaid kan worden
Een aantal Europese landen kiest ervoor om alle bijverdiensten direct in mindering te brengen op de uitkering. Veel landen, inclusief Nederland, kiezen er echter voor om bijverdiensten, binnen beperkingen toe te staan. Bij het vormgeven van dit beleid kunnen zij aan meerdere 'knoppen' draaien, te weten (1) de tijdsperiode waarin bijverdienen is toegestaan, (2) bepaalde groepen waarvoor bijverdienen al dan niet is toegestaan en (3) welk aandeel van de bijverdiensten men mag houden. Een aantal landen kiest ervoor om knoppen 1 en 3 te combineren, dat wil zeggen; het aandeel van de bijverdiensten dat men mag houden wordt door de tijd heen afgebouwd.

Vrijlaten leidt niet tot meer bijverdienen, maar bijverdienen vergroot wel kans op uitstroom uit uitkering
Samenvattend kunnen we een aantal lessen trekken over de effecten van het vrijlaten van bijverdiensten in Europees Nederland. Allereerst is er geen breed bewijs dat het vrijlaten van bijverdiensten ertoe leidt dat meer mensen bijverdienen naast de uitkering. Alleen in bepaalde onderzoeken of voor bepaalde groepen wordt een effect gevonden op de mate waarin men bijverdient, maar vaker is hierop geen effect. Hoewel het niet hard gemaakt kan worden, is wel de verwachting dat gemeenten door gericht beleid te voeren werken naast de uitkering kunnen stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld door intensiever contact te houden en in de begeleiding te benadrukken dat waar fulltime werk (nog) niet haalbaar is, gestreefd kan worden naar parttime werk.

Verder laat de literatuur duidelijk zien dat, zodra mensen eenmaal bijverdienen, zij daarna een grotere kans maken om uit te stromen uit de uitkering. Hoewel dit effect minder groot is wanneer gecontroleerd wordt voor verschillen in persoonskenmerken tussen de groepen die wel en niet bijverdienen (zoals opleidingsniveau, leeftijd, huishoudensituatie en het arbeidsverleden), is het dan nog altijd aanwezig.

Persoonskenmerken
(gedeeltelijke) vrijlating van inkomsten uit werk
?
Deelname aan parttime werk naast de uitkering
+
Volledige uitstroom uit de uitkering
Stimulerend beleid gemeenten
+

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Beleidsopties voor de toekomst

5

5 Beleidsopties voor de toekomst

5.1 Inleiding

Met zowel onderstandsgerechtigden, uitvoerders, eilandsecretarissen en -gedeputeerden als andere stakeholders[16] is gesproken over de mogelijkheden om het systeem van de bijverdienregeling in de onderstand aan te passen zodat het optimaal bijdraagt aan het activerende beleidsdoel van de onderstand. Hiertoe is het van belang dat het werken (van meer uren) wordt gestimuleerd en de armoedeval wordt tegengegaan, zodat mensen uitstromen uit de onderstand. Tegelijkertijd is het van belang dat een eventuele aanpassing van de bijverdienregeling niet leidt tot meer armoede onder onderstandsgerechtigden. In dit hoofdstuk worden zowel aanpassingen in de bijverdienregeling zelf, als aanpassingen in de uitvoering van de onderstand en arbeidsbemiddeling verkend.

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 heeft het kabinet in mei 2022 een reeks maatregelen aangekondigd om de financiële situatie van inwoners van Caribisch Nederland te verbeteren. Dit omvat onder andere de toezegging om de onderstand richting 2025 voor alleenstaande onderstandsgerechtigden die zelfstandig wonen te verhogen van 55 procent van het WML naar zeventig procent. Ook komt er een forse verhoging van het WML zelf, waardoor ook de onderstand toeneemt. Per 1 juli 2022 zal de eerste verhoging van de onderstand met 7,5 procentpunt ingaan, naar 62,5 procent van het WML.[17] De bovengenoemde interviews hebben plaatsgevonden in het voorjaar van 2022, voordat bovenstaande maatregelen waren aangekondigd. Dit betekent dat onze toetsing van beleidsopties voor de bijverdienregeling sterk geënt is op de huidige context, waarin onderstandsuitkeringen relatief laag zijn en bijverdienen noodzakelijk is om rond te kunnen komen. Aan het einde van dit hoofdstuk is daarom een losse reflectie van de onderzoekers toegevoegd over welke aanbevelingen dit onderzoek ten aanzien van de bijverdienregeling oplevert in 2025, na de aangekondigde verhogingen van de onderstandsuitkeringen.

5.2 Aanpassing van de bijverdienregeling

Het kabinet beoogt om, parallel aan het verhogen van de onderstand, de bijverdienregeling op termijn geleidelijk af te bouwen.[18] Er zijn meerdere manieren denkbaar waarop de bijverdienregeling zou kunnen worden aangepast, en die mogelijk bij zouden kunnen dragen aan een activerender karakter van de onderstand. Geïnspireerd op de voorbeelden uit binnen- en buitenland (zie hoofdstuk 4) en de gesprekken die gevoerd zijn met uitvoerders en stakeholders onderscheiden we de volgende beleidsopties:

1. **Het verlagen van het toegestane maximumbedrag van de bijverdiensten.** Op dit moment mogen onderstandsgerechtigden bijverdienen totdat de uitkering en de bijverdiensten samen het WML bereiken. Dit betekent dat onderstandsgerechtigden die 'maximaal' bijverdienen, er financieel niet op vooruit gaan als zij een baan accepteren tegen het WML. Om hier een financiële prikkel voor in te bouwen, zou het 'plafond' tot waar men mag bijverdienen verlaagd kunnen worden met een bepaald bedrag (bijvoorbeeld 100 USD onder het WML).
2. **Het vrijlaten van een vast percentage van de bijverdiensten** (bijvoorbeeld 50% of 75%). Om hetzelfde doel te behalen kan er ook voor worden gekozen om niet het 'plafond' te verlagen, maar over elke dollar die wordt bijverdiend een bepaald deel vrij te laten en de rest in te houden. Op deze manier loont het altijd om meer bij te verdienen, omdat er geen 'omslagpunt' is waarboven alle bijverdiensten moeten worden ingeleverd. Natuurlijk geldt dat, zodra iemand genoeg verdient om in eigen levensonderhoud te voorzien, de uitkering wordt stopgezet. Vanaf dat punt wordt het hele inkomen vrijgelaten, wat betekent dat de onderstandsgerechtigde er financieel op vooruit gaat door uit de onderstand te geraken.
3. **Het beperken van de maximale duur van de bijverdiensten.** De huidige ruimte om de uitkering met bijverdiensten aan te vullen tot het WML-niveau blijft, maar wordt in de tijd beperkt. Mensen mogen

[16] Hiervoor hebben we gesproken met de Unit Social op Sint Eustatius, De Raad Onderwijs Arbeidsmarkt (ROA) Caribisch Nederland en het Centraal Dialoog op Bonaire.
[17] https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk/nieuws/2022/mei/12/minister-schouten-zet-in-op-versterking-bestaanszekerheid-en-arbeidsmarkt
[18] Kamerbrief d.d. 14 juni 2021 getiteld 'Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2021' (Kamerstukken II 2020-21, 35 570 IV, nr. 45).

bijvoorbeeld maximaal een jaar bijverdienen als 'opstap naar werk', daarna worden alle bijverdiensten rechtstreeks gekort op de uitkering.

4. **Het beperken van de groep die mag bijverdienen.** Het bijverdienen volgens de huidige bijverdienregeling wordt alleen voorbehouden aan de onderstandsgerechtigden die niet in staat zijn om het WML te verdienen, bijvoorbeeld omdat zij arbeidsongeschikt zijn. Onderstandsgerechtigden die in staat zijn om volledig te werken, mogen hun bijverdiensten niet houden.

De bovengenoemde beleidsopties zijn besproken met de geïnterviewde stakeholders, waarbij is stilgestaan bij de wenselijkheid en uitvoerbaarheid ervan. De toetsing van de wenselijkheid gebeurt aan de hand van twee criteria, namelijk de bijdrage aan (1) uitstroom uit de onderstand en (2) het voorkomen van armoede. Deze twee doelen kunnen op gespannen voet staan met elkaar; veel ruimte om bij te verdienen in de onderstand kan immers bijdragen aan het verminderen van armoede, maar kan tegelijkertijd de prikkel wegnemen om uit de onderstand te stromen en volledig economisch zelfvoorzienend te worden. Hieronder worden de opbrengsten uit de gesprekken ten aanzien van de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van de beleidsopties beschreven.

De doelgroep is gemotiveerd om zelfstandig het WML te willen verdienen

Vrijwel alle geïnterviewde stakeholders stellen dat de doelgroep onderstandsgerechtigden over het algemeen gemotiveerd is om aan het werk te gaan en uit de onderstand te geraken. Het gegeven dat de onderstand op dit moment te laag is om van rond te komen, is op zichzelf al voldoende motivatie voor hen om hun situatie te willen verbeteren door volledig aan het werk te gaan. Dat dit niet altijd lukt heeft in hun ogen niet te maken met motivatie, maar met de moeilijke arbeidsmarkt en persoonlijke belemmeringen waarmee de doelgroep te maken heeft. De huidige ruimte om bij te verdienen naast de uitkering wordt niet gezien als ontmoediging om volledig zelfstandig het WML (of meer) te willen verdienen. Het inperken van de mogelijkheden om bij te verdienen middels de genoemde beleidsopties zal naar inschatting van de stakeholders dus niet leiden tot een verhoogde motivatie en ook niet tot een hogere uitstroom naar werk. Wel ziet men het risico dat het zal leiden tot onbegrip en frustratie bij de onderstandsgerechtigden, omdat zij hun situatie zien verslechteren zonder dat zij de mogelijkheid hebben om deze zelf te verbeteren. Ook levert dit het risico op dat de doelgroep wordt afgeschrikt om gebruik te maken van de onderstand, wat voor meer armoede zou zorgen. Het wordt in de huidige context dus als onwenselijk gezien om de bijverdienregeling in te perken of af te schaffen.

> "Het probleem is niet aan de motivatie van de mensen, die is er echt wel, maar de arbeidsmarkt biedt te weinig kansen. Het beschikbare werk is niet bereikbaar voor de doelgroep in de onderstand. Als je de bijverdienregeling inperkt, ga je mensen bestraffen terwijl je op een ander vlak een oplossing moet zoeken. Hiermee schrik je mensen af om gebruik te maken van onderstand, terwijl er al veel niet-gebruik is omdat mensen het aanvraagproces ingewikkeld vinden of niet weten waar ze recht op hebben."
>
> **- Uitvoerders onderstand**

Zoals eerder toegelicht komt uit de interviews met uitvoerders, stakeholders en onderstandsontvangers weinig aanleiding om te denken dat onderstandsontvangers calculerend gedrag vertonen door hun bijverdiensten net onder het maximum toegestane niveau te houden. Tegelijkertijd zien we in de cijfers wel dat men vaak voor langere tijd flinke bijverdiensten heeft, mogelijk in de buurt van het WML. Stakeholders voegen toe dat ze, meer dan calculerend gedrag omtrent de omvang van bijverdiensten, zien dat onderstandsontvangers hun bijverdiensten in zijn geheel niet melden. Hier vormt het aanpassen van de maximum toegestane bijverdiensten geen oplossing voor.

Bijverdienen is financieel noodzakelijk. Het inperken van deze mogelijkheid verhoogt het armoederisico.

Alle gesprekspartners wijzen erop dat het niveau van de onderstand op dit moment te laag is om de kosten van levensonderhoud op de eilanden te dekken. Bijverdienen is dus geen 'extraatje', maar noodzakelijk om rond te kunnen komen. In de huidige situatie zal elke beperking van de ruimte om bij te verdienen (alle vier de genoemde beleidsopties) daarom leiden tot financiële problemen bij onderstandsgerechtigden. Een eventuele inperking van de bijverdienregeling zal dus voorafgegaan moeten worden door een (aanzienlijke) stijging van de onderstandsbedragen. Deze stijging is bovendien wenselijk om de situatie van personen die niet in staat zijn om bij te verdienen, te verbeteren. Zoals toegelicht in

hoofdstuk 1 is richting 2025 een aanzienlijke stijging voorzien van zowel de onderstand (als percentage van het WML) als van het WML zelf (waar de onderstand aan gekoppeld is en dus ook van profiteert).

> "De omstandigheden zijn hier heel anders dan in Europees Nederland. De cost of living hier is zo hoog en blijft stijgen, terwijl de onderstand nog lager is dan het WML. Het inperken van de ruimte om bij te verdienen is op dit moment niet uit te leggen aan de burger. Veel mensen leven al in armoede, als je de bijverdiensten gaat inperken, dan maak je dat erger."
>
> **- Eilandgedeputeerde/eilandsecretaris**

Elke beperking van de bijverdienregeling zal de bereidheid verlagen om bijverdiensten te melden

Zoals beschreven in hoofdstukken 2 en 3 worden niet alle bijverdiensten gemeld bij de RCN-unit SZW. Dit wordt ook door de stakeholders bevestigd. Bijverdiensten kunnen derhalve gezien worden als een 'ijsberg', waarvan een deel boven water (zichtbaar) is en een deel onder water (onzichtbaar). Mensen zijn minder snel geneigd om bijverdiensten te melden wanneer het gaat om tijdelijke 'losse jobs' waarvan het inkomen per maand fluctueert en die contant worden uitbetaald, wat regelmatig voorkomt. Wanneer de bijverdienregeling beperkt wordt, door bijvoorbeeld een maximale duur in te stellen of het maximum vrijgelaten bedrag te verlagen, maakt dat het minder aantrekkelijk om de bijverdiensten te melden. Bovendien zijn de mogelijkheden om hierop te controleren beperkt, omdat een groot deel van het betalingsverkeer op de eilanden in cash verloopt. Het inperken van de bijverdienregeling zonder verdere inzet op handhaving zou de 'ijsberg' dus verder 'onder water' kunnen duwen, vooral op Bonaire aangezien daar minder sociale controle is. Dit is onwenselijk omdat de RCN-unit SZW hiermee niet langer zicht heeft op de omvang van de bijverdiensten en het moment waarop deze verrekend zouden moeten worden met de uitkering. Bovendien lijken deze onderstandsgerechtigden volledig beschikbaar te zijn voor werk terwijl ze dit in de praktijk niet zijn. Om te voldoen aan hun arbeidsverplichting zullen zij wellicht deelnemen aan begeleiding of job programs, ook als zij hier niet daadwerkelijk voor gemotiveerd zijn, wat zich kan vertalen naar uitval uit deze job programs. Bij een eventuele beperking van de bijverdienregeling moet dus gezocht worden naar mogelijkheden om de handhaving op ongemelde bijverdiensten te versterken.

Houd de bijverdienregeling simpel

De doelgroep in de onderstand wordt door de stakeholders veelal beschreven als beperkt in termen van opleidingsniveau, intelligentie, zelfredzaamheid en bureaucratische vaardigheden. De huidige regels in de onderstand, inclusief de bijverdienregeling, zijn voor hen vaak moeilijk te begrijpen. Daarom doen enkele geïnterviewde stakeholders een dringende oproep om de bijverdienregeling niet ingewikkelder te maken door bijvoorbeeld het beperken van de maximale duur of het vrijlaten van een vast percentage (beleidsopties 2 en 3). Dit soort regels zijn moeilijk uit te leggen aan de doelgroep, en schrikken hen mogelijk af om hun bijverdiensten te melden of om überhaupt bij te gaan verdienen uit angst om hun uitkering te verliezen. Ook is er het risico dat de doelgroep wordt afgeschrikt om een beroep te doen op de onderstand. Elke aanpassing van de bijverdienregeling moet dus zodanig vormgegeven worden dat deze gemakkelijk te begrijpen is voor de doelgroep.

Onderscheid tussen groepen onderstandsgerechtigden is te rechtvaardigen, maar lastig te maken

Veel van de geïnterviewde stakeholders maken binnen de groep onderstandsontvangers een onderscheid tussen degenen die in staat zijn om het WML te verdienen en degenen die dit vanwege persoonlijke omstandigheden niet kunnen. Een inperking van de bijverdienregeling als prikkel om aan het werk te gaan zal voor de laatstgenoemde groep tot ongewenste effecten leiden. Het maakt bijverdienen voor hen namelijk minder aantrekkelijk en verslechtert hun financiële positie, terwijl ze niet in staat zijn om het WML te verdienen en van een 'prikkelwerking' dus geen sprake is. Dit brengt de geïnterviewde stakeholders echter niet tot de conclusie dat het wenselijk is om bijverdienen alleen voor bepaalde groepen categorisch toe te staan (beleidsoptie 4). Het is immers moeilijk om precies te bepalen wie wel en niet in staat zijn om het WML te verdienen. Waar het de gezondheid betreft is dit wellicht te objectiveren middels een medische verklaring, maar voor andere persoonlijke belemmeringen is dit minder eenduidig. Één geïnterviewde pleit daarom voor maatwerk: kijk per persoon wat er mogelijk en haalbaar is in termen van participatie naast de uitkering.

"Het lijkt me niet wenselijk om bijverdienen alleen toe te staan voor mensen met een arbeidsbeperking. Er zijn meer redenen denkbaar waarom iemand niet in staat is om fulltime te werken. Wat doe je bijvoorbeeld met mensen die net hun baan verloren zijn en bijvoorbeeld vanwege de zorg voor kinderen (tijdelijk of langdurig) niet fulltime kunnen werken?"

- Uitvoerders onderstand

"We moeten maatwerk leveren door per individu te kijken hoe ze uit de onderstand kunnen komen. Mensen die in staat zijn om te werken kunnen bijvoorbeeld kort de tijd krijgen om scholing en opleiding te volgen, waarna ze bemiddeld worden naar werk. Mensen van wie duidelijk is dat ze niet snel uit de onderstand zullen geraken, moeten de kans krijgen om op hun eigen manier te participeren. Je moet de aanpak aanpassen aan het individu, in plaats van generieke regels te hebben."

- Sociaal werker

Uitvoeringsaspecten: uitvoerbaarheid van de beleidsopties verschilt

Over een aantal van de beleidsopties zijn specifieke uitspraken gedaan met betrekking tot de uitvoerbaarheid:

- Het aanpassen van het maximumbedrag binnen de bijverdienregeling is naar verwachting zonder al te veel moeite uitvoerbaar. Uitvoerders voeren op dit moment het bedrag van de bijverdiensten in een computersysteem in, waarna het systeem de eventueel noodzakelijke verrekening met de uitkering berekent. Na een aanpassing van de berekenwijze van het systeem zou het uitvoeringsproces er hetzelfde blijven uitzien.
- Het vrijlaten van een vast percentage van elke dollar die wordt bijverdiend, is een complicatie van het uitvoeringsproces. Op dit moment is in de meeste gevallen waar wordt bijverdiend geen verrekening met de uitkering noodzakelijk, omdat de bijverdiensten veelal onder het toegestane maximum blijven. Bij een vaste vrijlating over alle bijverdiensten is er altijd een verrekening met de uitkering noodzakelijk.
- Het alleen toestaan van bijverdiensten voor een bepaalde groep vergt dat deze groep duidelijk en éénduidig af te bakenen is. Dit is, zoals eerder toegelicht, niet makkelijk.

Samen met de eerder beschreven bevindingen over wenselijkheid is de beoordeling van de vier beleidsopties als volgt samen te vatten:

Beleidsoptie	Wenselijkheid		Uitvoerbaarheid
	Uitstroom uit uitkering	Armoede	
Verlagen maximumbedrag	Prikkel is niet productief zo lang er te beperkt perspectief is op werk	Elke beperking niet wenselijk zo lang onderstand te laag is, vanwege armoederisico	Uitvoerbaar
Vrijlaten vast percentage			Moeilijk uitvoerbaar
Beperken duur			Onbekend
Alleen bepaalde groep(en)			Moeilijk uitvoerbaar

Een eventuele aanpassing van de bijverdienregeling heeft als doel om bij te dragen aan het activerende beleidsdoel van de onderstand. Ongeacht of (en hoe) de bijverdienregeling wordt aangepast, is een randvoorwaarde voor het activeren van onderstandsgerechtigden dat zij voldoende arbeidsmarktperspectief hebben. Om hieraan bij te dragen levert dit onderzoek een aantal beleidsopties op, die worden beschreven in paragraaf 5.4. Maar eerst gaan we in paragraaf 5.3 in op een tweetal beleidsopties waarmee de uitvoering van de onderstand (en daarbinnen de bijverdienregeling) kunnen worden verbeterd.

5.3 Uitvoering van de onderstand

Er is op twee manieren winst te behalen in de uitvoering van de bijverdienregeling: door de informatievoorziening aan onderstandsontvangers te verbeteren en door hun bereidheid om bijverdiensten te melden, te vergroten. De onderstaande beleidsopties zijn geen alternatief voor de andere maatregelen die in dit hoofdstuk beschreven staan, maar een aanvulling daarop.

Verbeteren informatievoorziening

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 geven veel onderstandsgerechtigden aan niet goed op de hoogte te zijn van de bijverdienregeling en wat wel en niet mag. Dit terwijl uitvoerders hen zowel tijdens de intake als tijdens hercontroles meermaals informeren over alle rechten en plichten, inclusief de bijverdienregeling. Blijkbaar is deze informatievoorziening alsnog niet toereikend om de informatie goed over te brengen op de doelgroep. Met de stakeholders is gesproken over hoe de informatievoorziening verbeterd zou kunnen worden. Hieruit kwam het volgende naar voren.

- Zoals eerder genoemd, helpt het om rechten en plichten zo simpel mogelijk te houden.
- Meerdere geïnterviewden doen suggesties om onderstandsgerechtigden actiever te informeren, bijvoorbeeld door middel van radiospotjes, het opstellen van een FAQ of het instellen van een telefoonnummer waar mensen met vragen terechtkunnen.
- Één geïnterviewde benadrukt het belang om stress-sensitief te werken, door rekening te houden met de omstandigheden waarin de onderstandsontvanger of -aanvrager verkeert. Een uitvoerder licht toe dat men hier tot op zekere hoogte al rekening mee houdt door mensen op hun gemak te stellen.
- Mogelijk is er winst te behalen door de verstrekte brochures en formulieren in eenvoudiger taal te verwoorden, zodat ook mensen met lagere taal- en cognitieve niveaus de informatie makkelijker tot zich kunnen nemen.

"Je moet oog hebben voor het 'doenvermogen' van de persoon. Mensen die een onderstandsuitkering aanvragen en in de 'survivalmodus' zitten, slaan de informatie die je dan biedt niet goed op. Het is belangrijk dat zij eerst via Social Support de juiste ondersteuning krijgen, en dat later de regels in de onderstand (nogmaals) worden uitgelegd."

- Eilandsecretaris en -gedeputeerde

"Ik let erop dat mensen bij het aanvragen van een onderstandsuitkering op hun gemak en ontspannen zijn. We praten eerst over 'koetjes en kalfjes' en op die manier probeer ik een vertrouwensband met hen op te bouwen."

- Uitvoerder onderstand

Verhogen van de bereidheid om bijverdiensten te melden

In algemene zin herkennen de stakeholders dat er sprake is van ongemelde bijverdiensten, vooral waar het gaat om wisselende/tijdelijke 'jobs' die in cash uitbetaald worden. Dit probleem lijkt op Bonaire groter te zijn dan op de andere eilanden, mede vanwege de lagere (gepercipieerde) 'pakkans'. De stakeholders is gevraagd naar manieren om de bereidheid van onderstandsontvangers om bijverdiensten te melden te vergroten en controle en handhaving te verbeteren. De betrokkenen lichten namelijk toe dat zij in het vergroten van de meldingsbereidheid tegen belemmeringen aanlopen.

- Bijverdiensten kunnen op meerdere manieren doorgegeven worden, waaronder via WhatsApp, e-mail of op papier. De aangeleverde informatie hoeft niet traceerbaar of controleerbaar te zijn; voor wisselende inkomsten die in cash verkregen zijn volstaat een geschreven optelsom van de bedragen. Er lijkt dus geen winst te behalen te zijn in het vergemakkelijken van het melden van bijverdiensten.
- Een groot deel van het betalingsverkeer op de eilanden verloopt in contanten, wat niet te controleren is. De pakkans is daarom laag, met name op Bonaire waar minder sociale controle is. Mogelijk is er nog winst te behalen door proactiever te zoeken naar signalen van ongemelde bijverdiensten.
- Een uitvoerder licht toe dat de straffen die kunnen worden toegepast na detectie van ongemelde bijverdiensten in haar optiek niet zwaar genoeg zijn. Zo is de maximale straf het stopzetten van de onderstandsuitkering gedurende twee maanden. De uitvoerder ziet dat deze mensen zich na twee maanden opnieuw melden voor een onderstandsuitkering en zeggen hun werk inmiddels kwijt te zijn. De uitvoerders vermoeden dat vanaf dat moment sprake is van ongemelde bijverdiensten.

5.4 Uitvoering van de arbeidsbemiddeling

Het eventuele aanpassen van de bijverdienregeling staat ten dienste van het doel om mensen vanuit de onderstand te stimuleren om aan het werk te gaan en zo (op termijn) economisch zelfstandig te worden. Om dit zich te laten vertalen naar meer arbeidsdeelname en uitstroom uit de onderstand, is een

randvoorwaarde dat de arbeidsmarkt voldoende kansen biedt voor de doelgroep. Hier dragen de onderstaande beleidsopties aan bij.

Meer samenwerking tussen RCN-unit SZW en openbare lichamen
Zoals beschreven in paragraaf 3.7 heeft het toegevoegde waarde voor de RCN-unit SZW en het labor office om met elkaar samen te werken. Door gezamenlijk vanuit één locatie te werken zou de RCN-unit SZW meer zicht hebben op de begeleiding naar werk die vanuit het labor office wordt geboden, en kunnen de uitvoerders onderling ervaringen uitwisselen over de onderstandsgerechtigde. Dit zou vanuit het labor office ook meer focus leggen op de onderstandsgerechtigden, in plaats van dat zij opgaan in de brede groep werkzoekenden die het labor office bedient. In Bonaire hebben de RCN-unit SZW en het labor office de krachten gebundeld in het 'Plenchi di Trabou', van waaruit zij samen de onderstandspopulatie naar werk begeleiden. Uitvoerders op Sint Eustatius lichten toe dat zij ook graag meer samenwerking zouden zien tussen de RCN-unit SZW en het labor office in lijn met het 'Plenchi-model'. Tot slot lichten uitvoerders uit Sint Eustatius toe dat zij deelname aan begeleiding naar werk graag verplicht zouden maken voor onderstandsontvangers.

Investeren in job programs om het gat tussen vraag en aanbod te dichten
Zoals toegelicht in hoofdstuk 3 biedt de arbeidsmarkt op de eilanden weinig kansen op werk voor de onderstandsdoelgroep, omdat er sprake is van een 'mismatch' tussen de werkzoekenden en de beschikbare banen. Om deze mismatch te verhelpen, worden op Bonaire en Sint Eustatius zogenaamde 'job programs' uitgevoerd: beroepsgerichte trajecten waarin een groep werkzoekenden (met of zonder onderstand) vaardigheden en ervaring opdoet in een bepaald beroep, zoals lasser of medewerker roomservice. De inzet van job programs kan, zoals beschreven in paragraaf 3.7, verbeterd worden door:

- meer **middelen** vrij te maken om te investeren in job programs;
- **werkgevers** in een vroeger stadium te betrekken bij de vormgeving van de job programs;
- betrokken werkgevers een **baangarantie** te laten toezeggen, zodat ze zich later niet alsnog terugtrekken;
- **ook op Saba** job programs aan te bieden.

Verminderen van beroep op tewerkstellingsvergunningen
Op dit moment wordt er, met name op Saba en Sint Eustatius, regelmatig gebruikgemaakt van tewerkstellingsvergunningen voor banen die ook door de onderstandsdoelgroep uitgevoerd zouden kunnen worden. Om de lokale bevolking meer kansen te bieden op de arbeidsmarkt moet op termijn de mismatch tussen vraag en aanbod verholpen worden. Hiervoor moet meer geïnvesteerd worden in opleidingsmogelijkheden voor de doelgroep zodat het gebruik van tewerkstellingsvergunningen beperkt kan worden. Waar het volgen van een volledige beroepsopleiding niet mogelijk is, kan wellicht worden aangesloten bij de aanpak van het praktijkleren met een praktijkverklaring in Europees Nederland.[19]

Bevorderen van inclusief werkgeverschap
Werkgevers op de eilanden zijn op dit moment niet of nauwelijks bezig met inclusief ondernemen. Ze zijn vooral bezig met 'overleven' door hun kosten laag te houden en lijken niet intrinsiek gemotiveerd om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een kans te bieden om zich te ontwikkelen. Wanneer werkgevers deelnemen aan projecten gericht op inclusieve werkgelegenheid zien uitvoerders dan ook vaak dat ze zich terugtrekken zodra ze op enige manier loonkosten moeten dragen voor de doelgroep. Bovendien ontbreekt het werkgevers aan kennis en capaciteit om de doelgroep goed te kunnen begeleiden. Om inclusief werkgeverschap op de eilanden te bevorderen, is volgens de stakeholders het volgende nodig:

- **Bewustwording** van het belang van inclusie en de meerwaarde die het voor de werkgever kan hebben, bijvoorbeeld door middel van een campagne.
- Voldoende middelen om **loonkostensubsidie** te bieden.
- Voldoende mogelijkheden om de **doelgroep te begeleiden**, zowel via een externe jobcoach als binnen het bedrijf zelf. In Europees Nederland bestaat hiervoor bijvoorbeeld de 'Ik ben Harrie'-training.

[19] Praktijkleren met een praktijkverklaring is een laagdrempelige vorm van vakgerichte scholing. Hierbij volgt iemand een deel van een mbo-opleiding in de praktijk van een leerbedrijf, waarna deze persoon een praktijkverklaring ontvangt als bewijs van zijn bekwaamheid. De inrichting van praktijkleren met een praktijkverklaring is maatwerk, maar omvat altijd begeleiding, een leerbaan en een vorm van inkomen (Eimers, Jager & Raaijman, 2021).

5.5 De bijverdienregeling na 2025

In mei 2022 kondigde het kabinet een reeks maatregelen aan om de financiële situatie van inwoners van Caribisch Nederland te verbeteren. Richting 2025 zal de onderstand aanzienlijk verhoogd worden, door het een hoger percentage te laten zijn van het WML en door het WML zelf te verhogen. Dit noopt tot een reflectie op de rol die de bijverdienregeling na 2025 zou kunnen spelen.

Bij een substantieel hogere onderstand kan de bijverdienregeling activerender worden ingericht
In dit hoofdstuk zijn beleidsopties voor aanpassing van de bijverdienregeling getoetst aan twee wenselijkheidscriteria, namelijk de bijdrage aan (1) uitstroom uit de onderstand en (2) het voorkomen van armoede. In de huidige context met lage onderstandsuitkeringen, is bijverdienen noodzakelijk voor onderstandsgerechtigden om financieel rond te kunnen komen. Dit beperkt de mogelijkheden om de bijverdienregeling een activerender karakter te geven, omdat elke inperking van de ruimte om bij te verdienen leidt tot meer armoede. Indien onderstandsuitkeringen na de geplande verhogingen voldoende zijn om in het levensonderhoud te kunnen voorzien, ontstaan er meer mogelijkheden om de bijverdienregeling een activerender karakter te geven zonder dat dit tot armoede leidt. Denkbaar is bijvoorbeeld dat men na 2025 alleen nog voor een bepaalde periode mag bijverdienen, of dat het maximumbedrag onder het WML wordt vastgesteld.

Het is de vraag in hoeverre de onderstand, ook na verhoging, daadwerkelijk kostendekkend zal zijn
De bovenstaande redenering gaat ervan uit dat de onderstand na de voorgenomen verhogingen voldoende is om te voorzien in het levensonderhoud. In hoeverre dit daadwerkelijk het geval zal zijn, is op dit moment niet met zekerheid te zeggen omdat dit mede afhangt van mogelijke toenames in prijsniveaus. Daarnaast stellen enkele van de geïnterviewde uitvoerders en stakeholders dat niet alleen de onderstandsuitkeringen, maar ook het huidige WML (dat bijna tweemaal zo hoog is als de huidige onderstand) niet voldoende is om van rond te kunnen komen. Met de voorziene verhogingen van de onderstand zal deze ook in 2025 niet hoger liggen dan het huidige WML-niveau.[20] Het is dus goed mogelijk dat ook de verhoogde onderstandsbedragen in 2025 door onze respondenten beoordeeld zullen worden als onvoldoende om in de kosten van levensonderhoud te voorzien. In die situatie zullen onderstandsgerechtigden nog altijd afhankelijk zijn van bijverdiensten om rond te kunnen komen, en zal een inperking van de bijverdienregeling gezien worden als een risico op meer armoede.

Voor een activerender bijverdienregeling moet de doelgroep meer perspectief hebben op werk
Alleen een activerender inrichting van de bijverdienregeling zal niet voldoende zijn om meer uitstroom uit de onderstand te realiseren. Hiervoor is het, zoals eerder beschreven, namelijk van belang dat de doelgroep meer perspectief heeft op werk. Het versterken van de arbeidsbemiddeling en het realiseren van een inclusievere arbeidsmarkt zal een lange adem vergen. Voor een eventuele aanpassing van de bijverdienregeling in 2025 moet dus eerst bezien worden in hoeverre hierin stappen zijn gezet.

5.6 Samenvattende conclusie en beantwoording deelvragen

In dit vijfde en laatste hoofdstuk zijn de beleidsopties die uit de literatuur en de gesprekken met betrokkenen naar voren zijn gekomen, gewogen en beoordeeld op zowel wenselijkheid als uitvoerbaarheid. Hiermee beoogt dit hoofdstuk de volgende deelvragen te beantwoorden:

[20] De onderstand wordt richting 2025 immers verhoogd van 55 naar zeventig procent van het WML. En het WML zelf zal tegen die tijd (afhankelijk van het precieze eiland) ongeveer twintig procent hoger liggen dan nu. Dat betekent dat de onderstand in 2025 naar verwachting rond de (70% * 120% =) 84 procent van het huidige WML-bedrag zal liggen.

2. Welke beleidsopties zijn er, ook in vergelijking met de Participatiewet in Europees Nederland, om het systeem van de bijverdienregeling in de onderstand aan te passen naar een alternatief systeem?
a. Wat zijn de voor- en nadelen van de betreffende beleidsopties ten opzichte van het huidige systeem rekening houdend met de lokale context, de economie en arbeidsmarkt en het socialezekerheidsstelsel in Caribisch Nederland?
b. Wat zouden deze beleidsopties vergen in termen van implementatie en uitvoering?

Aanpassing bijverdienregeling nu niet wenselijk, richting 2025 ontstaat hiervoor mogelijk meer ruimte
Uit vrijwel alle interviews komt naar voren dat de onderstand op dit moment (lang) niet voldoende is om rond te komen. Bijverdienen is dus financiële noodzaak. Het inperken van de mogelijkheden om bij te verdienen zal daarom in de huidige situatie het armoederisico verhogen. Daarnaast zal het naar verwachting niet bijdragen aan de motivatie van onderstandsgerechtigden om aan het werk te gaan en zal het mogelijk de bereidheid om bijverdiensten te melden verlagen.

Richting 2025 zijn er meerdere verhogingen van de onderstand gepland. Indien de onderstand dan voldoende is om in het levensonderhoud te kunnen voorzien, ontstaan er meer mogelijkheden om de bijverdienregeling een activerender karakter te geven zonder dat dit tot armoede leidt. Nader onderzoek is benodigd om te bepalen welk van de genoemde beleidsopties hiervoor het meest optimaal is.

Versterking van de bemiddeling naar werk noodzakelijk om perspectief op werk te vergroten
Een randvoorwaarde om uitstroom uit de onderstand te realiseren, is dat de arbeidsmarkt voldoende kansen biedt voor onderstandsontvangers. Op dit moment is dit nog in beperkte mate het geval. Dit rapport biedt meerdere beleidsopties om te zorgen voor meer perspectief op werk. Het gaat om meer samenwerking tussen de RCN-unit SZW en de labor offices, meer en slimmere inzet van job programs en het investeren in de vaardigheden van de lokale populatie zodat het beroep op tewerkstellingsvergunningen kan worden beperkt. Deze beleidsopties zijn niet inwisselbaar, maar complementair; ze vullen elkaar aan, waardoor een combinatie van de genoemde maatregelen tot het beste resultaat zal leiden.

In de uitvoering van de onderstand is nog winst te behalen
Ondanks een uitgebreide informatievoorziening zijn onderstandsgerechtigden regelmatig niet (goed) op de hoogte van de ruimte om bij te verdienen naast de uitkering. Er lijkt geen makkelijke oplossing in zicht te zijn om dit te verbeteren; dit zal een kwestie zijn van uitproberen. Mogelijke handvatten kunnen zijn om informatie anders te doseren of aan te bieden. Ook waar het gaat om het verhogen van de bereidheid om bijverdiensten te melden zien we geen concrete verbetermogelijkheden. Bijverdiensten kunnen namelijk al laagdrempelig gemeld worden via WhatsApp, e-mail of face to face. Mogelijk is er nog winst te behalen door de signalering en handhaving op ongemelde bijverdiensten te intensiveren.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlagen

B

Bijlage 1: Literatuur

Atlas voor gemeenten & SEO (2016). *Van budget naar besteding. Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget.* Utrecht: Atlas voor gemeenten.

Boschman, S., Maas, I., Vrooman, J.C., Kristiansen, M.H. (2021). 'From Social Assistance to Self-Sufficiency: Low Income Work as a Stepping Stone', *European Sociological Review*, Vol. 37, No. 5, 766–782.

Coady, D., Jahan, S., Matsumoto, R., & Shang, B. (2021). IMF Working paper: Guaranteed minimum income schemes in Europe: Landscape and design. Washington: International Monetary Fund.

CBS (2022). Statline – Caribisch Nederland; bevolking, geboorteland, nationaliteit. Den Haag / Heerlen / Bonaire: CBS.

CPB (2020). *Evaluatie experimenten participatiewet: Effecten op de uitstoom naar werk.* Den Haag: CPB.

Costella, C., Gouretskaia, E. (2021). *Shock-Responsive Social Protection in the Caribbean: Sint Maarten Case Study. World Food Programme Caribbean.*

Costella, C., Gouretskaia, E., Boyer, M. (2021). *Shock-Responsive Social Protection in the Caribbean: Aruba Case Study. World Food Programme Caribbean.*

Dodeweerd, M. van, Harg, A. van der, & Kirchner, L. (2019). *Factsheet Parttime werken in de bijstand.* Utrecht: Divosa.

Donker van Heel, P., Beek, L. van, Boom, E. van der, Bergh, R. van den (2013). *De arbeidsmarkt in Caribisch Nederland 2013. Inclusief aanbevelingen voor beleid.* Rotterdam: Ecorys.

Eimers, T., Jager, A., Raaijman, J. (2021). *Praktijkleren met een praktijkverklaring. Evaluatie van de pilots.* Nijmegen: KBA Nijmegen.

Elshout, J. (2020). *Rekenen en balanceren in de bijstand: Over ervaringen met het verrekenen van inkomsten uit werk*. Hogeschool van Amsterdam.

Gemeente 's-Hertogenbosch (2020). *Experiment 'bijverdiensten in de bijstand': Tussenevaluatie.*

Knoef, M., Ours, J.C. van (2016). 'How to stimulate single mothers on welfare to find a job: Evidence from a policy experiment'. *Journal of Population Economics*, vol 29, pp. 1025-1061.

Korstjens, A. (2018). *Parttime werken in de bijstand in Nijmegen: Wie werken parttime en wie profiteren sterk van een grotere kans om uit te stromen naar betaald werk?*

Mutual Information System on Social Protection (MISSOC): https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/

Straatmeijer, J., m.m.v. De Bruijn, J., Mack, A. (2018). *Onderzoek naar het ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland.* Amsterdam: Regioplan.

Bijlage 2: Geïnterviewde partijen

In het voorliggende onderzoek zijn, naast onderstandsgerechtigden zelf, diverse uitvoerders en stakeholders bevraagd over hun ervaringen met en perspectieven op de bijverdienregeling in de onderstand. Het gaat om de volgende partijen.

- Uitvoerders van de RCN-unit SZW op Bonaire, Saba en Sint Eustatius
- Uitvoerders van Plenchi di Trabou op Bonaire
- Uitvoerders van de labor office op Sint Eustatius
- Eilandsecretarissen en eilandgedeputeerden van Sint Eustatius en Bonaire
- Een medewerker van de Raad Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) Caribisch Nederland
- Sociaal werkers van de Unit Social (openbaar lichaam) op Sint Eustatius en het maatschappelijk domein op Saba

Werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers vanuit de Centraal Dialoog Bonaire zijn verzocht om deel te nemen aan een interview. Zij hebben ervoor gekozen om te volstaan met een korte schriftelijke reactie. Ook de eilandsecretaris en eilandgedeputeerde van Saba zijn benaderd voor een interview, maar zij konden hiertoe niet bereid gevonden worden.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl