Nationaal Sociale Rapportage

– Nederland –

Mei 2012

**1. Introductie**

In 2008 heeft Nederland onder de Lissabonstrategie voor het laatst gerapporteerd over sociale bescherming en sociale insluiting. Met de komst van de Europa 2020-strategie was de inrichting van de Open Methode van Beleidscoördinatie op sociaal gebied (OMC)[[1]](#footnote-1) aan herziening toe. Deze methode betreft de drie beleidsterreinen sociale insluiting, pensioenen en gezondheidszorg. De herziening was nodig omdat de sociale inclusie/ armoede­doelstelling aan de hoofddoelstellingen van de Europa 2020 was toegevoegd.

Over de armoededoelstelling wordt in het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) gerapporteerd. Onder de OMC-vlag wordt op de overige onderdelen gerapporteerd. De rapportage die nu voorligt is daarvan de eerste onder de Europa 2020-strategie.

In deze rapportage wordt ingegaan op de sociale context met betrekking tot de drie beleidsterreinen uit de OMC. Daarna wordt de stand van zaken met betrekking tot sociale inclusie. Over pensioenen wordt in het NHP gerapporteerd. Het NSR is een aanvulling op het Nationaal Hervormingsprogramma, bij de relevante onderwerpen zal dan ook naar elkaar worden verwezen. Over de gezondheidszorg wordt hier niet gerapporteerd, aangezien het Nederlandse kabinet thans in demissionaire staat verkeert, en de beleidsvoornemens ter zake thans heroverwogen worden. Zo mogelijk ontvangt u hierover nadere informatie.

***Sociale context***

Nederland vindt het belangrijk om in tijden van crisis de sociale dimensie niet uit het oog te verliezen. Het aanpakken van de schuldencrisis, het bevorderen van de economische groei en aandacht voor het sociaal beleid gaan hand in hand. Het gaat om structurele oplossingen zodat de sociale zekerheid op de lange termijn houdbaar en toereikend is.

Activerende sociale zekerheidssystemen kunnen vraag en aanbod van arbeid bevorderen. Sociale zekerheidssystemen functioneren dan als een vangnet voor de mensen die (tijdelijk) niet kunnen werken, en als springplank voor de mensen die extra hulp nodig hebben bij het vinden en behouden van werk. Nederland vindt het belangrijk dat deze activerende functie de komende jaren verder versterkt wordt: wie kan werken, en voor wie er werk of scholing is, die moet werken of zich bijscholen. Werk is immers de beste weg uit armoede en bevordert sociale inclusie.

Als gevolg van vergrijzing en ontgroening krijgt Nederland in de nabije toekomst te maken met een krimpend arbeidsaanbod. Daarom is het van belang dat iedereen die kan werken, ook in staat is om een baan te vinden en duurzaam inzetbaar te blijven. De betrokkenheid van groepen die nu nog deels langs de kant staan is gewenst om het aanbod te vergroten en het is ook zonde om de capaciteiten van deze groepen niet te benutten. Daarom blijft Nederland inzetten op een verhoging van de arbeidsparticipatie, het verbeteren van de duurzame inzetbaarheid van werknemers en het versterken van de arbeidsmobiliteit en een goede aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.

Mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn vaak onnodig lang aangewezen op een uitkering: vraag en aanbod vinden elkaar onvoldoende aan de onderkant en het aanvaarden van een baan leidt maar beperkt, of helemaal niet, tot inkomensverbetering (armoedeval). Om te kunnen werken naar vermogen, zal een aantal knelpunten aan de onderkant van de arbeidsmarkt aangepakt moeten worden.

De intenties van het kabinet zijn uitgewerkt in het wetsvoorstel Wet Werken naar Vermogen (WWNV), dat ter behandeling bij het Parlement ligt. Gezien de huidige demissionaire status van het kabinet is vooralsnog onduidelijk of en welke onderdelen van het wetsvoorstel zullen worden ingevoerd en op welk moment.

De regering wil met de WWNV bereiken dat meer mensen met een arbeidsbeperking bij een gewone werkgever aan de slag gaan. De WWNV moet hun kansen bieden die ze in het huidige stelsel nog onvoldoende krijgen. De WWNV moet de sociale voorzieningen weer terug brengen tot waar ze voor bedoeld zijn: de bijstand als tijdelijk vangnet, op weg naar werk; de Wajong voor wie volledig en duurzaam geen arbeidsmogelijkheden heeft; en de sociale werkvoorziening voor wie uitsluitend in een beschutte omgeving kan functioneren.

Verder zijn belangrijke elementen van het beleid dat:

* Decentralisatie en verantwoordelijkheid onderdeel zijn van het huidige systeem waarin gemeenten prikkels krijgen om meer mensen aan het werk te helpen. Goede voorbeelden hiervan zijn de gemeente Eindhoven, waar het aantal bijstandsontvangers al meer dan een jaar daalt, Amsterdam, waar de ambitie is om met minder geld meer mensen uit de uitkering aan het werk te helpen of Rotterdam, waar sinds het bijstandsbeleid is verscherpt de resultaten verbeteren.
* Onze samenleving (met voorzieningen) mensen in staat stelt om kansen te grijpen en er zelf iets van te maken. De overgrote meerderheid van de arme kinderen (93%) is later als volwassene *niet* arm. Om deze reden is er geen sprake van een armoedecultuur in Nederland.
* Gemeenten een sleutelrol hebben bij armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Zij hebben het beste zicht op de individuele situaties. Gemeenten ondersteunen, maar nemen de verantwoordelijkheid niet over.
* Gemeenten nog veel winst kunnen boeken op het gebied van samenwerking tussen verschillende instanties verantwoordelijk voor werkgelegenheid, sociale ondersteuning, scholing en zorg. De huidige economische context is hiervoor hét noodzakelijke moment.

***Governance***

Aangezien naast de rijksoverheid ook regionale en lokale overheden invulling geven aan onderdelen van het NSR, zijn zij via de reguliere overleggremia betrokken geweest bij het opstellen van zowel het NHP als het NSR. Voor het onderdeel sociale exclusie/armoede zijn daarnaast de belangenorganisaties op het gebied van sociale exclusie/armoede geconsulteerd. Dit leverde verschillende reacties op. Expliciet is gewezen op de risico’s van armoede en sociale uitsluiting door de samenhang van diverse maatregelen. Genoemde groepen zijn met name alleenstaanden, 65-plussers, met name de 65-plussers met een minimuminkomen in een zorginstelling, mantelzorgers en mensen met multi-problematiek die vaak niet zelf om hulp vragen. Verder is aangegeven dat men zelfredzaamheid van groot belang acht én dat er ruimte moet zijn voor mensen om te kunnen participeren (kennis van de Nederlandse taal wordt daarbij als belangrijke randvoorwaarde gezien), met name in het democratisch proces.

**2. Sociale inclusie / armoede**

1. **Inclusieve arbeidsmarkt**

Het demissionaire kabinet heeft voor de doelstelling van een inclusieve arbeidsmarkt een aantal maatregelen voorgesteld. In het NHP (hoofdstukken 4.1 en 4.5) wordt nader gerapporteerd over actieve integratie. Dit hoofdstuk richt zich op integrale ondersteuning van gemeenten, de werkgeversbenadering, social return on investment en eenoudergezinnen.

Integrale ondersteuning gemeenten bij ondersteuning kwetsbare burgers en toeleiding naar werk

In 2010 zijn in twee rapporten[[2]](#footnote-2) knelpunten gesignaleerd in de integrale dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden met meervoudige problemen. Hierop is afgesproken om ter ondersteuning en facilitering van gemeenten en hulpverlenende instanties:

1. een gezamenlijke visie op de arbeidstoeleiding van personen met meervoudige problemen te ontwikkelen;

2. een handreiking op te stellen voor professionals uit verschillende sectoren waarin bewezen werkwijzen en interventies zijn beschreven, die arbeidstoeleiding en aanpak van meervoudige problemen combineren;

3. een analyse te maken van de lacunes in de gecombineerde aanpak van multiproblematiek en arbeidstoeleiding;

4. een instrument voor maatschappelijke kosten baten analyse op lokaal/regionaal niveau te ontwikkelen voor arbeidstoeleiding van mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt;

5. te bevorderen dat kennisinstituten meer gaan samenwerken.

De ontwikkelde producten worden verspreid via het programma vakmanschap, de transitiebureaus met betrekking tot de decentralisaties sociale domein, en op een landelijke bijeenkomst in mei 2012.

Werkgeversbenadering

Ingezet wordt op dienstverlening aan werkgevers op een effectief schaalniveau (met als vertrekpunt 30 arbeidsmarktregio’s). Hiervoor is de wet SUWI aangepast. Daarnaast is met een investering van €1,4 miljoen mogelijk gemaakt om werkzoekenden en vacatures van UWV en gemeenten in één systeem te registreren. Ook heeft het kabinet werkgevers gefaciliteerd met financiële steun aan verschillende initiatieven, diet het voor landelijke werkgevers mogelijk moeten maken om met meerdere gemeenten/ Sw-bedrijven tot één afspraak te komen. Een voorbeeld hiervan is steun aan Locus (€ 200,000). Deze organisatie bevordert hiermee dat gemeenten hun voorwaarden onderling afstemmen en dat het voor werkgevers makkelijker wordt om uit verschillende gemeenten mensen in dienst te nemen. Stakeholders wijzen op het belang van dit soort initiatieven.

Tot slot ondersteunt het kabinet de verdere professionalisering en meer vraaggericht werken bij sociale diensten, waarvoor € 2,5 miljoen beschikbaar is gesteld.

Social return on investment

De rijksoverheid neemt, in navolging van gemeenten en provincies, met ingang van 1 juli 2011 bij inkopen en aanbestedingen ‘social return’ als contractvoorwaarde op. Deze maatregel houdt in dat het Rijk bij aanbestedingen boven de 250.000 euro in het contract opneemt dat er bij de uitvoering van de opdracht ook mensen moeten worden ingezet met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Social return heeft als doel om de uitstroom naar werk te bevorderen voor mensen die zonder re-integratieondersteuning niet aan het werk komen. Het gaat daarbij om opdrachten die worden gegeven voor ‘diensten’ en ‘werken’ zoals catering, schoonmaak en bouwkundige werken. In de komende twee jaar wordt de praktische uitvoering verder ontwikkeld.

Eenoudergezinnen

De specifieke ontheffing arbeidsplicht voor alleenstaande ouders (vooral vrouwen) met kinderen tot vijf jaar is in 2009 geïntroduceerd. Met de specifieke ontheffingsmogelijkheid kunnen alleenstaande ouders met een kind tot vijf jaar een ontheffing vragen. De gemeente is verplicht de ontheffing te verlenen. Een ontheffing van de sollicitatieplicht is niet vrijblijvend. Ook alleenstaande ouders moeten zich voorbereiden op terugkeer naar de arbeidsmarkt als de kinderen groter zijn. De ouders zijn verplicht scholing te volgen of andere re-integratieactiviteiten te verrichten. De maximale duur is vijf jaar. In hoofdstuk 4.5 van het NHP staan de aanvullende maatregelen vermeld, gericht op het verminderen van de armoedeval voor eenoudergezinnen.

1. **Adequaat minimuminkomen**

Inkomen door werk, uitkering en/of pensioen

De meer activerende benadering voor mensen (met een arbeidsbeperking) heeft zich al eerder bij de hervormingen de WIA, de WWB (en de Wet Wajong) bewezen: de instroom is gedaald en de uitstroom naar werk is gestegen. Het is van belang deze lijn door te zetten. Wie kan werken, werkt en wie dit (nog) niet kan, kan terugvallen op het vangnet dat de WWB biedt.

Tabel 1. Aantal ontvangers (WWB)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *2004* | *2005* | *2006* | *2007* | *2008* | *2009* | *2010* | *2011* |
| 362950 | 355010 | 329380 | 304710 | 292340 | 312920 | 310800 | 322020\* |

\* November 2011 (cijfers voor December zijn nog niet beschikbaar)

Ondanks het relatief hoge wettelijke minimumloon (dat gekoppeld is aan de gemiddelde loonstijging) heeft ook in Nederland voor een deel van de werkenden een laag inkomen. Een CBS analyse[[3]](#footnote-3) laat zien dat zelfstandigen oververtegenwoordigd zijn in de groep mensen die werken en daarmee een laag inkomen verdienen; dat het grootste deel van de werknemers met een laag inkomen een deeltijdbaan heeft; en dat relatief veel mensen met een inkomen onder de lage inkomensgrens schulden hebben. Ander onderzoek[[4]](#footnote-4) (jaarlijkse armoedeonderzoeken van SCP en CBS, meest recent Armoedesigna­lement 2011) laat zien dat ruim 3% van de werknemers een inkomen onder de lage-inkomens­grens heeft. Dit percentage is al zo’n 10 jaar stabiel.

Armoede onder werkenden is in Nederland in de meeste gevallen een tijdelijk probleem. In 2010 hadden slechts 21.000 (2,6%) zelfstandigen en 21.000 (0,6%) werknemers 4 jaar of langer een inkomen onder de lage-inkomensgrens. Het SCP onderzoek ‘Uit de armoede werken’ (2010) heeft geconcludeerd dat uitstroom uit armoede meestal plaats vindt via betaald werk. Dit laat zien dat dat werk de beste is weg uit armoede.

Mocht iemand (nog) niet kunnen werken geldt dat de uitkeringshoogte gekoppeld is aan het minimumloon. Hierdoor is een systematiek ontstaan waarvoor geldt: als de welvaart voor werkenden stijgt, dan die van uitkeringsontvangers ook, en omgekeerd. Door deze koppeling én door een activerend stelsel is het aandeel lage inkomens in de periode 1996 – 2009 gedaald van 16% naar 8%. Ook op basis van de Europese indicatoren is Nederland één van de landen met het laagste risico op armoede en sociale uitsluiting in Europa.

Tabel 2. Bruto sociale bijstand tarieven voor een paar, per 1 januari, zonder 'vakantiegeld' in euro’s

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Huishouden-type \ jaar** | *2008* | *2009* | *2010* | *2011* | *2012* |
| *paar* | 1201,05 | 1219,00 | 1234,09 | 1248,16 | 1269,60 |

Bron: CBS – MIPI database

Onder 65-plussers is het aandeel met een laag inkomen het laagst. Dit komt omdat de meeste ouderen naast de AOW een aanvullend (pensioen)inkomen hebben. Bovendien is de koopkracht van ouderen met alleen AOW sinds 2000 flink gestegen. Het aandeel met een laag inkomen was met nog geen 1,5% in 2010 van alle huishoudtypen het kleinst bij paren van 65 jaar en ouder. Het aandeel alleenstaande 65-plussers dat *langdurig* een laag inkomen heeft is gedaald van 14% in 2000 tot 1% in 2010 vanwege de koopkrachtverbetering voor deze groep. Vanuit stakeholders wordt echter gewaarschuwd voor de effecten van de wijzigingen in de AOW, het niet indexeren van de pensioenen en de stijgende kosten van de zorg. Met name allochtone ouderen zijn een risicogroep.

Door de consolidatie van de begrotingsmaatregelen zullen de koopkrachtontwikkelingen negatief zijn in 2012. Het kabinet heeft verschillende maatregelen genomen om sterke negatieve koopkracht ontwikkelingen, te nivelleren voor de lagereinkomensgroepen. Bijvoorbeeld:

* een verhoging van het kindgebonden budget voor een tweede kind (alleen in 2011).
* een daling in de eerste en tweede inkomen belastingschijf.

Het kabinet heeft de groep van huishoudens op het minimumniveau die er meer dan 5% op achteruit gaan, weten te beperken tot minder dan 10.000. Om gerichte ondersteuning van die huishoudens mogelijk te maken, heeft het kabinet 90 miljoen toegevoegd aan het budget voor bijzondere bijstand.

1. **Toegang tot diensten met een hoge kwaliteit**

Tegengaan van dak- en thuisloosheid

Waar het huisvesting betreft houden de vier grote steden (G4: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) vast aan een actief beleid om huisuitzettingen tegen te gaan, als onderdeel van het Plan van Aanpak. Er zijn afspraken gemaakt tussen woningcorporaties en gemeenten om betalingsproblemen van huurders op te sporen en om in een vroeg stadium te helpen. Ook hebben diverse gemeenten beleid ontwikkeld om directe hulp te bieden aan families die bedreigd worden met uitzetting om te voorkomen dat ze uitgezet worden. Daarnaast wordt het aantal uitzettingen verminderd door preventieve juridische maatregelen. In 2008 is een start gemaakt met het Plan van Aanpak uit te breiden tot de overige 39 centrumgemeenten onder de titel van het Gemeentelijke Kompas. Bijna allen boeken vooruitgang. Het kabinet en de vier grote steden vernieuwden hun Plan van Aanpak (de tweede fase), met meer aandacht voor preventie van dakloosheid en de voortdurende zorg aan de dak-en thuislozen met een individueel programma.

Wanneer het over huisvesting in het algemeen gaat, geven stakeholders aan dat in goedkope huisvesting vaak minder aandacht is besteed aan isolatie en dergelijke met daardoor een hogere energierekening. Zij wijzen op de win-win situatie die ontstaat als woningcoöperaties bij renovatie hier meer rekening mee houden.

Schuldhulpverlening

Uit onderzoek is gebleken dat in de periode september 2007 tot en met september 2008 het aantal huishoudens dat op enig moment problematische schulden had naar schatting 693.000 bedroeg. Dit betrof een nulmeting. In de loop van 2012 komt een meting van het aantal huishoudens met problematische schulden beschikbaar. Uit het onderzoek ‘Schulden? De gemeente helpt!’ dat dateert uit 2008, blijkt dat de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening te laag is (22%). De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (die op 7 februari 2012 door het parlement is aanvaard) maakt de minnelijke schuldhulpverlening tot een wettelijke taak van de gemeente.

Het doel is het verbeteren van de effectiviteit van de schuldhulpverlening door een bodem te leggen in de gemeentelijke schuldhulpverlening. Op basis van de wet stelt de gemeenteraad een plan vast dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente. Belangrijke onderdelen van de wet zijn:

* Integrale schuldhulpverlening onder regie van de gemeente;
* het bieden van maatwerk, preventie en nazorg;
* beperking van de wacht- en doorlooptijden;
* een breed wettelijk moratorium (waardoor voor een bepaalde periode schulden niet geïnd kunnen worden en er tijd en ruimte ontstaat om een afbetalingsregeling te treffen).

De wet regelt *wat* de gemeenten moeten doen; het *hoe* laat de wet aan de gemeenten zelf over.

Kinderen

In 2010 leefden 332.000 kinderen in een huishouden met een inkomen onder de lage-inkomensgrens, waarvan 99.000 kinderen 4 jaar of langer in deze situatie leefden. Dat aantal is afgenomen; in 2000 ging het nog om 154.000 kinderen, in 2009 om 108.000 kinderen.

De studie ‘Kunnen meer kinderen meedoen’ heeft laten zien dat de eerdere inzet van 2 keer 40 mln in 2008 en 2009 voor sociale participatie van arme kinderen maar heel beperkte effecten op de maatschappelijke participatie heeft gehad. Het aantal kinderen in gezinnen met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum dat niet maatschappelijk meedoet is immers tussen 2008 en 2010 slechts met 8.000 gedaald (ofwel: bij 40 mln inzet, komt dit overeen met 5.000 euro per kind dat maatschappelijk meedoet). Meer geld is dus niet zonder meer de oplossing. De oplossing ligt in opleiding en werk. Dat blijkt ook uit het SCP rapport ‘Voorbestemd tot achterstand?’. Van de kinderen die in een arm gezin opgroeien, is 93% later niet arm. Om te garanderen dat gemeenten zich blijven inspannen om kinderen uit huishoudens met een laag inkomen te laten participeren is er vanaf 1 januari 2012 een Verordeningsplicht hiertoe opgenomen in de WWB.

Voorschoolse educatie

Sinds 2010 ontvangen gemeenten jaarlijks rond de € 250 miljoen voor onderwijsachterstanden­beleid via een specifieke uitkering. Daar bovenop trekt het kabinet € 60 miljoen uit om de kwaliteit en toegankelijkheid van peuterspeelzalen te verbeteren. In de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE, ingegaan op 1 augustus 2010) is onder meer vastgelegd dat er op een groep waar voorschoolse educatie wordt aangeboden uit maximaal 16 peuters bestaat en dat in die situatie minimaal 2 beroepskrachten op de groep staan. Beide beroepskrachten moeten een pedagogische opleiding op mbo-3 niveau (bijvoorbeeld Pedagogisch Werker) of soortgelijke opleiding hebben. Om de kwaliteit van de leidsters in de peuterspeelzalen te verbeteren, trekt de overheid € 35 miljoen uit.

Voor het toezicht op de kwaliteit, dat door de GGD en Inspectie van het Onderwijs, wordt uitgevoerd is er € 6 miljoen beschikbaar. Verder is er nog € 20 miljoen bestemd voor een tegemoetkoming aan ouders van kinderen die voorschoolse educatie nodig hebben.

1. De open coördinatiemethode (OMC) wordt toegepast op onderdelen van beleid, waaronder het terrein van sociaal beleid, waarvoor in eerste instantie de lidstaten zelf verantwoordelijkheid dragen, maar waar behoefte wordt geconstateerd aan kennis overdracht binnen EU verband. Het principe is dat de lidstaten via informatie uitwisseling zelf hun nationale beleid ontwikkelen langs de lijnen van algemene op Europees niveau geformuleerde doelstellingen. Daarbij zijn de lidstaten in hoge mate vrij in de keuze van hun instrumenten om de doelstellingen te realiseren. [↑](#footnote-ref-1)
2. 'Maatwerk bij meervoudigheid' van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en 'Multi-problematiek bij cliënten' van AStri/Meccano. [↑](#footnote-ref-2)
3. Webartikel ‘Inkomen uit werk en toch risico op armoede’, maart 2011. [↑](#footnote-ref-3)
4. Jaarlijkse armoedeonderzoeken van SCP en CBS, en meest recent ‘Armoedesignalement 2011’. [↑](#footnote-ref-4)