

Vergaderjaar 2001–2002

21 501-18

Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid

Nr. 158

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 november 2001

Op 10 oktober jl. heeft de Europese Commissie haar rapport gepubliceerd over de nationale actieplannen 2001 (Kamerstuk, 21 108-18, nr. 147). Dit concept rapport van de Commissie en de Raad beschrijft de strategie en de maatregelen van de EU-lidstaten voor de preventie en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Het rapport staat ten behoeve van aanneming door de Raad geagendeerd voor de zitting (Werkgelegenheid en Sociaal Beleid) op 3 december a.s. Hetzelfde geldt voor het voorstel van het Comité voor de sociale bescherming inzake een set gemeenschappelijke sociale indicatoren. Na aanneming zullen beide documenten worden voorgelegd aan de Europese Raad van Laken op 14 en 15 december a.s.

Bij deze informeer ik u over het Nederlandse standpunt. Tevens bevat deze notitie informatie over het Actieprogramma ter bevordering van de Europese samenwerking bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, dat naar verwachting op 1 januari 2002 van start zal gaan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. A. F. G. Vermeend

Inleiding

De Europese Raad van Lissabon heeft de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting tot een hoofdlijn gemaakt van de EU-strategie om in het komende decennium de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden, die in staat is duurzame economische groei te combineren met meer en betere banen en een hechtere sociale cohesie. In vervolg hierop heeft de Europese Raad in Nice ultimo 2000 vier hoofddoelstellingen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting gelanceerd.

Vanaf 2001 wordt de sociale cohesie binnen de EU bevorderd en versterkt via de methode van «open beleidscoördinatie» (artikel 137 Verdrag). Op basis van de vier door de Europese Raad van Nice (december 2000) goedgekeurde gemeenschappelijke doelstellingen vervaardigen de lidstaten eens per twee jaar een nationaal actieplan (hierna: NAP) ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Op 10 oktober jl. heeft de Europese Commissie het conceptrapport van Raad en Commissie over deze nationale actieplannen gepubliceerd.¹ Het is de bedoeling dat de Raad (Werkgelegenheid en Sociaal Beleid) het op 3 december a.s. aanneemt t.b.v. voorlegging aan de Europese Raad van Laken op 14 en 15 december a.s. Dit gezamenlijk rapport beschrijft de strategie en de maatregelen van de lidstaten voor de preventie en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Tevens benoemt het gezamenlijk rapport voor elke lidstaat een aantal specifieke aandachtspunten. Diepgaande vergelijking van de onderlinge resultaten blijft in dit eerste gezamenlijke rapport achterwege, vanwege het ontbreken van een gemeenschappelijk referentiekader op het moment van schrijven van de actieplannen. Hierin is inmiddels voorzien door de ontwikkeling van een eerste, gemeenschappelijke set indicatoren. Deze set zal, evenals het gezamenlijk rapport, ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Raad (Werkgelegenheid en Sociaal Beleid) op 3 december a.s. en vervolgens aan de Europese Raad van Laken op 14 en 15 december a.s. In het gezamenlijk rapport zijn wel succesvolle praktijkvoorbeelden («good practices») opgenomen. Door van elkaar te leren kunnen de lidstaten hun beleid versterken, met behoud van de nationale verantwoordelijkheid voor dit beleid.

Deze notitie bevat het standpunt dat door Nederland zal worden ingenomen tijdens de behandeling van het gezamenlijk rapport en de set gemeenschappelijke indicatoren in de genoemde Raden. Tevens bevat deze notitie informatie over het Actieprogramma ter bevordering van de Europese samenwerking bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Dit Actieprogramma, dat op 1 januari 2002 van start zal gaan, is bedoeld om het proces van benchmarking tussen de lidstaten verder te bevorderen en te ondersteunen.

Deel 1 van het Gezamenlijk rapport: situatie in Europa

In deel 1 van het gezamenlijk rapport concludeert de Commissie dat de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting een blijvend belangrijke uitdaging voor de hele EU vormt. Ondanks verschillen in economisch, demografisch, sociaal en cultureel opzicht, constateert de Commissie dat de lidstaten hierbij acht kern uitdagingen min of meer met elkaar gemeen hebben:

1. het ontwikkelen van een «inclusive» arbeidsmarkt die werkgelegenheid promoot als een recht en kans voor allen;

¹ Nederlands actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (kamerstuk 21 501-18, nr. 147).

2. het waarborgen van middelen om een menswaardig bestaan te kunnen leiden en het bestrijden van problematische schulden;
3. het tegengaan van onderwijsachterstanden en vroegtijdig schoolverlaten, het bevorderen van levenslang leren en het terugdringen van (functioneel) analfabetisme;
4. het ondersteunen van het gezin en het beschermen van kinderen in kwetsbare situaties;
5. het aanbieden van adequate en betaalbare huisvesting en het tegengaan van dakloosheid;
6. het waarborgen van gelijke toegang tot sociale voorzieningen;
7. het verbeteren van de toegankelijkheid van deze voorzieningen;
8. het versterken van de sociale infrastructuur in kwetsbare gebieden.

Nederland onderscheidt zich volgens de Commissie samen met andere lidstaten als Denemarken en Frankrijk door een omvattende en pro-actieve beleidsbenadering van deze uitdagingen. De kwantitatieve streefdoelen in het Nederlandse NAP, met een tijdshorizon voorbij 2003 spelen een belangrijke rol in de Nederlandse strategie.

Op deelgebieden constateert de Commissie aanzienlijke verschillen tussen lidstaten. Lidstaten die hun sociale zekerheidssystemen ver ontwikkeld hebben zijn verhoudingsgewijs ook succesvol in het realiseren van toegankelijke voorzieningen. Ook de geografische en politiek bestuurlijke constellatie speelt een rol. In landen waar regio's relatief autonoom zijn, is het coördinatie mechanisme van evident groter belang dan in landen waarin dat niet zo is. Voor sommige lidstaten heeft de opgave een nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting te vervaardigen, geresulteerd in een vernieuwing van coördinatieconsultatie mechanismen.

Nederlands standpunt:

- De Europese Raad van Lissabon (maart 2000) heeft met zijn oproep aan de lidstaten om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden via de open coördinatie methode een belangrijke dynamiek op gang gebracht. De meerwaarde van deze strategie bestaat vooral uit het feit dat de lidstaten van elkaars ervaringen leren en dit gebruiken voor het verder verbeteren van hun eigen beleid.
- Effect-analyses van beleidsmaatregelen zijn in het eerste gezamenlijke rapport afwezig, vanwege het ontbreken van een gemeenschappelijk referentiekader. Nederland verwelkomt de inspanningen van het Belgische voorzitterschap gericht op het voor eind 2001 overeenkomen van een set gemeenschappelijke indicatoren. Met deze set wordt namelijk een belangwekkend startpunt gecreëerd voor een meer resultaatgerichte vergelijking van het beleid van de lidstaten. Het ingezette proces mag niet verzanden in een technocratische exercitie waarvan de resultaten niet kunnen worden uitgelegd aan Europese burgers.

Deel 2 van het Gezamenlijk rapport: beoordeling van de Commissie van de situatie in Nederland

In deel 2 van het gezamenlijk rapport wordt de voortgang van de strategie tegen armoede en sociale uitsluiting per lidstaat behandeld, op basis van de nationale actieplannen. De Nederlandse strategie, die een beleidsmix inhoudt van activering en sociale voorzieningen wordt positief beoordeeld. Nederland heeft hierbij volgens het rapport goede invulling gegeven aan de doelstellingen van Nice. Ook relatief nieuwe uitdagingen zoals digitale achterstanden en de risico's van armoede en sociale uitsluiting in achterstandswijken worden adequaat aangepakt. Het lange termijn perspectief is goed ontwikkeld in het Nederlandse nationale actieplan, door opnemng van streefdoelen die de looptijd van het nationale actieplan (2001–2003) overstijgen. Het Nederlandse beleid is gebaseerd op een

benadering van partnerschap, waarbij nationale en gemeentelijke overheden in gezamenlijkheid hun verantwoordelijkheden voor armoedebestrijding oppakken. In dit verband wordt ook het halfjaarlijkse overleg genoemd tussen de Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid en vertegenwoordigers van het Kabinet, het IPO en de VNG over alle aspecten bij de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting.

Het rapport signaleert voor elke lidstaat ook een aantal specifieke aandachtspunten c.q. uitdagingen: Voor Nederland zijn deze:

- Nederland dient het voeren van een inkomensbeleid dat een relatief hoog sociaal minimum garandeert te combineren met een activeringsbeleid waarin de overstap van een uitkering naar een baan financieel aantrekkelijk is;
- De reïntegratie van arbeidsongeschikten die in staat zijn om te werken dient te worden verbeterd; daarbij dient de instroom in de WAO te worden verminderd;
- Dankzij de toenemende vergrijzing zal de vraag naar zorg toenemen; de wachtlijsten dienen te worden teruggedrongen;
- Het toenemend aandeel etnische minderheden vereist een krachtig beleid gericht op hun volwaardige maatschappelijke- en arbeidsdeelname onder meer via adequate inburgeringsprogramma's; scholen dienen leer- en ontwikkelingsachterstanden vanaf het aller-eerste begin te tackelen;
- De gender-dimensie in het Nederlandse armoedebestrijdingsbeleid dient prominenter in beeld te worden gebracht.

Nederlands standpunt:

- Nederland onderschrijft de analyse van het Nederlandse armoedebestrijdingsbeleid en stelt met tevredenheid vast dat het Nederlandse beleid en de algehele coördinatie als positief wordt beoordeeld. In de waardering voor de manier waarop maatschappelijke organisaties in Nederland structureel worden betrokken bij zaken bij armoedebestrijding, ziet het Kabinet steun voor het uitgangspunt dat de betrokkenheid van deze organisaties van essentieel belang is voor het welslagen van Nederlandse beleid.
- Het Kabinet erkent het belang dat gehecht wordt aan een verdere verkleining van de armoedeval.
- Het Kabinet onderkent de geconstateerde zorgelijke punten, zoals het aantal arbeidsongeschikten en de wachtlijsten in de zorg in Nederland, en ziet in de analyse steun voor de reeds in gang gezette initiatieven ten aanzien van deze punten.
- Ook hecht het Kabinet aan de constatering dat een adequate implementatie van speciale (inburgerings)programma's van essentieel belang is voor de integratie van nieuw- en oudkomers.
- De aandacht voor de gender-dimensie van armoedebestrijding komt in het Nederlandse NAP 2001 met name tot uiting op de terreinen van werk, inkomen en maatschappelijke opvang. Het Kabinet erkent dat deze aandacht zich in het volgende NAP (2003) dient uit te breiden naar andere terreinen, zoals huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg.

Europese indicatoren

Het Comité voor de sociale bescherming (SPC) heeft in 2001 gewerkt aan de ontwikkeling van een eerste, gemeenschappelijke set indicatoren waarmee (de risico's op) armoede en sociale uitsluiting over een meerjarige periode in de lidstaten kunnen worden gevolgd. Gelet het complexe, meerdimensionele karakter van armoede en sociale uitsluiting heeft dit Comité recentelijk een voorstel gedaan tot aanvaarding van een set van 17 gemeenschappelijke indicatoren op vier terreinen: werk, inkomen, onderwijs en gezondheid. Het voorstel maakt onderscheid tussen *primaire*

indicatoren en secundaire indicatoren. Laatstgenoemde indicatoren dienen ter aanvulling, verfijning en nadere interpretatie van de primaire indicatoren. Daarnaast laat het voorstel ruimte voor lidstaten om in de nationale actieplannen vanaf 2003 aanvullend eigen indicatoren te gebruiken om nationale verschijningsvormen en oorzaken van armoede en sociale uitsluiting zichtbaar te maken. Deze worden in het voorstel aangeduid als tertiaire indicatoren.

Primaire indicatoren

1. Lage inkomens grens (60% van het mediaan inkomen) na inkomensoverdrachten, uitgesplitst naar geslacht, leeftijd, status, huishoud type en woonstatus (huurder of huiseigenaar);
2. Inkomensverdeling: inkomensgrens waaronder 80% van de populatie valt in verhouding tot de inkomensgrens waaronder 20% van de populatie valt
3. Duurzaam laag inkomen
4. Mediaan lage inkomenskloof
5. Regionale cohesie in termen van variatie in werkgelegenheid tussen regio's
6. Langdurig werkloosheid rate
7. Werkloze huishoudens (tot aan de pensioenleeftijd, 60 of 65)
8. Vroegtijdig schoolverlaters
9. Levensverwachting bij geboorte, uitgesplitst naar geslacht
10. Beleving van gezondheid, uitgesplitst naar sociaal-economische status

Secundaire indicatoren

11. Spreiding rond de 60% mediaan inkomensgrens (aantal mensen onder de 40%, 50% and 70% mediaan inkomensgrens)
12. Lage inkomensgrens, verankerd in de tijd
13. Lage inkomensgrens vóór inkomensoverdrachten, uitgesplitst naar situatie zonder en met pensioenen
14. Gini coëfficiënt
15. Langdurige werkloosheid
16. Zeer langdurige werkloosheid
17. Lage opleiding, uitgesplitst naar leeftijd en geslacht

Nederlands standpunt:

- Effectieve bench marking tussen lidstaten vereist een gemeenschappelijk referentiekader. Met de recent ontwikkelde set gemeenschappelijke indicatoren wordt naar het oordeel van het Kabinet een belangwekkend startpunt gecreëerd, dat na 2001 verder aangevuld en uitgewerkt kan worden.
- De voorgestelde indicatoren geven ieder voor zich geen beeld van armoede. Zo zegt de 60% mediaan inkomensgrens meer over de inkomensverdeling in een land dan over de omvang van armoede. Deze en andere indicatoren geven uitsluitend in onderlinge samenhang wel een goed beeld van de *risico's op armoede en sociale uitsluiting*. Door middel van de primaire indicator «langdurig laag inkomen» is voorzien in de wens van het Kabinet om blijvend oog te hebben voor de risico's op armoede en sociale uitsluiting die langdurig verblijf op een laag inkomen met zich meebrengt. Hetzelfde geldt ten aanzien van de secundaire indicator «langdurige werkloosheid».
- Uitgangspunt van het Kabinet is dat het meerdimensionale karakter van armoede en sociale uitsluiting tot uitdrukking dient te komen in een breed palet aan indicatoren. Het Kabinet constateert dat met de voorgestelde set vier dimensies worden gedekt, namelijk werk, inkomen, onderwijs, gezondheid. De ontbrekende woon dimensie wordt naar het oordeel van het Kabinet voldoende onderkend met het

voornemen om in 2002 gemeenschappelijke indicatoren te ontwikkelen voor betaalbare huisvesting en dak- en thuislozen.

- In het licht van de bestaande economische, demografische, sociale en culturele verschillen tussen de lidstaten hecht het Kabinet aan de afspraak dat lidstaten de gemeenschappelijke primaire en secundaire indicatoren kunnen aanvullen met eigen, tertiaire indicatoren. Beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting dient immers te zijn toegespitst op specifieke omstandigheden. Van de ruimte om eigen, tertiaire indicatoren te gebruiken zal Nederland bij het vervaardigen van het NAP 2003 opnieuw actief gebruik maken. Tertiaire indicatoren kunnen hierbij tevens fungeren als «bron» voor toekomstige gemeenschappelijke indicatoren.

Actieprogramma

Per 1 januari 2002 zal voor een periode van vijf jaar het «Communautaire actieprogramma ter bevordering van de samenwerking bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting» (verder aangeduid als Actieprogramma) worden gestart. Het actieprogramma ondersteunt samen met de nationale actieplannen de open coördinatie methode ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Doel van het actieprogramma is om transnationale beleidssamenwerking en een permanente dialoog tot stand te brengen tussen en met alle betrokken actoren: naast nationale, regionale en lokale overheden bijvoorbeeld sociale partners, maatschappelijke organisaties en onderzoeksinstituten. De in het kader van het programma te financieren acties zullen zich conform de conclusies van Lissabon met name richten op vergroting van kennis en inzicht in sociale uitsluiting, ontwikkeling en verbetering van indicatoren, innovatieve beleidsontwikkeling en uitwisseling van ervaringen en goede praktijken. In tegenstelling tot eerdere Europese armoedeprogramma's is derhalve geen sprake van het rechtstreeks beschikbaar stellen van financiële steun aan concrete acties van beleidsuitvoerende aard. Dit programma beoogt in het kader van de door de in Lissabon overeengekomen open coördinatie veeleer een structurele bijdrage te leveren aan het armoede- en sociale uitsluitingsbeleid van de lidstaten. De in het kader van het programma te ontplooiën activiteiten zijn onder te verdelen in drie hoofdlijnen:

1. Analyse van kenmerken, oorzaken, processen en trends in sociale uitsluiting;
2. Beleidssamenwerking en uitwisseling van ervaringen en geslaagde praktijkvoorbeelden;
3. Bevordering van dialoog tussen alle betrokkenen en ondersteuning van Europese netwerken.

Maatschappelijke organisaties en overheden kunnen met ingang van 1 januari 2002 project voorstellen indienen. Middels een schrijven van het Ministerie van SZW zullen Nederlandse maatschappelijke organisaties op de mogelijkheden van het actieprogramma worden gewezen.

Nederlands standpunt:

Het actieprogramma kan een belangrijke ondersteunende impuls geven aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting via de open coördinatie methode. Teneinde de mogelijkheden optimaal te benutten zal bij maatschappelijke organisaties brede bekendheid worden gegeven omtrent de mogelijkheden van het Actieprogramma.