

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2014

Nr. 57

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2013

In de periode van 15 tot en met 19 juli 2013 heb ik een werkbezoek gebracht aan achtereenvolgens Saba, Sint Eustatius en Bonaire (Caribisch Nederland). Overeenkomstig hierover gedane toezegging¹ informeer ik u over de uitkomsten van dit werkbezoek, waarbij ik ook inga op afspraken die tijdens de zogeheten «CN-week» van maart 2013 en die van oktober 2013 zijn gemaakt.

Een belangrijk doel van het werkbezoek was om de situatie op de eilanden met eigen ogen te zien en om zo de indrukken en signalen te benutten bij de beleidsvorming. In die zin was het werkbezoek oriënterend van aard. Tegelijkertijd lagen er in de overleggen met de bestuurscolleges en die met werkgevers en werknemers bespreekpunten op tafel waarover zo mogelijk afspraken moesten worden gemaakt.

Naast deze gesprekspartners heb ik een groot aantal organisaties en actoren gesproken en bezocht, zoals werkgevers, instellingen kinderopvang, het Centrum Jeugd en Gezin, een sociaal werker, een project begeleid wonen voor jongeren, re-integratieprojecten en vertegenwoordigers van sociale stichtingen (ouderen, jongeren, gehandicapten). Ik heb ook mensen in hun eigen thuissituatie bezocht, waardoor ik een indruk heb gekregen van woon- en leefomstandigheden.

Algemeen beeld

Dankzij de gesprekken met stakeholders en mensen uit de samenleving heeft het werkbezoek een goed beeld gegeven van de situatie in Caribisch

¹ Toezegging Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gedaan tijdens algemeen overleg over «BES-aangelegenheden» d.d. 20 maart 2013 (Kamerstuk 33 400 IV, nr. 27); Toezegging Minister van BZK tijdens debat over beleidsreactie Unicef-rapport kinderrechten d.d. 26 juni 2013, Kamerstuk 31 839, nr. 311); Toezegging Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in brief van 3 juli 2013 (Kamerstuk 24 515, nr. 265).

Nederland. Ten opzichte van de periode vóór de transitie van 10 oktober 2010 zijn op verschillende terreinen aantoonbaar verbeteringen gerealiseerd, zo is mij verteld. Dat geldt ook voor het terrein waarvoor ik verantwoordelijk ben. Maar er zijn ook zorgen. Sociaaleconomisch is er nog onvoldoende vooruitgang op de eilanden.

Armoede is voor veel inwoners van Caribisch Nederland een dagelijkse realiteit. Vaak gaat het om een complexe set van problemen die tegelijkertijd bij een individu of gezin samenkomen. Er zijn wel verschillende zinvolle initiatieven die zich op deze (multi)problematiek richten, maar het is moeilijk om zichtbare stappen te zetten die het beeld van de samenleving als geheel veranderen.

Ik merk ook op dat de problematiek niet op alle eilanden hetzelfde is. Het is goed om de verschillen tussen de eilanden waar mogelijk mee te nemen in het beleid.

Sociaaleconomische agenda

Zowel met de bestuurscolleges als in een samenstelling met de bestuurscolleges en vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers is gesproken over de sociaaleconomische thematiek. Aanleiding voor dit overleg was de vraagstelling hoe in Caribisch Nederland sociale en economische vooruitgang kan worden gerealiseerd zodanig dat er ruimte voor hogere lonen ontstaat. Dit tegen de achtergrond van de constatering vanuit de eilanden dat relatief veel mensen in Caribisch Nederland het wettelijk minimumloon verdienen en veelal hun hele arbeidsleven op dat niveau blijven hangen. Daardoor is er weinig perspectief voor groei en vooruitgang. Sociaaleconomische ontwikkeling schept ruimte voor opwaartse aanpassing van het wettelijk minimumloon, wat – vanuit het principe dat werken moet lonen – een voorwaarde is om de uitkeringen te verhogen.

Op Saba en Sint Eustatius ontstond een inhoudelijk gesprek over deze thematiek, waarbij een «inkijk» is gegeven in de problematiek waar werkgevers op de kleine eilanden van Caribisch Nederland mee worstelen. Met name de schaal van de arbeidsmarkt levert beperkingen op. Dit komt mede tot uitdrukking in een relatief hoog aantal vreemdelingen dat (met tewerkstellingsvergunning) op deze eilanden arbeid verricht.

Op Bonaire heeft het bestuurscollege samen met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers een sociale dialoog opgestart. Het overleg dat ik op Bonaire met bestuurscollege en sociale partners had, vond in het kader van deze sociale dialoog plaats. Het was verheugend om te zien dat Bonaire de sociale dialoog gedegen en met enthousiasme aanpakt. Tijdens de door mij bijgewoonde bijeenkomst van de sociale dialoog werd de procesfase afgesloten met het benoemen – door elk van de partijen – van relevante thema's voor de komende periode. Deze bijeenkomst was de start van de officiële sociale dialoog, zodat het «poldermodel» ook in Caribisch Nederland zijn weg heeft gevonden. De thema's worden de komende periode inhoudelijk geagendeerd om zo tot afspraken te komen. De partijen richten zich niet alleen tot elkaar maar ook tot het Rijk. Met het oog daarop is afgesproken dat ik bij deze sociale dialoog betrokken blijf.

Wettelijk minimumloon

Het wettelijk minimumloon wordt elk jaar geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het consumentenprijsindexcijfer. Op elk van de eilanden is de vraag aan de orde geweest of er – gegeven de economische situatie – aanleiding zou kunnen zijn om het wettelijk minimumloon te

verhogen. Werkgevers en bestuurscolleges op Bonaire en Sint Eustatius hebben aangegeven dat daar op dit moment geen ruimte voor is. De werkgevers en het bestuurscollege op Saba hebben tijdens mijn werkbezoek aangegeven een verhoging van nu \$ 4,61 per uur naar \$ 5,50 per uur realistisch te achten. De Sabaanse werkgevers geven aan dat het beoogde wettelijk minimumuurloon van \$ 5,50 op dit moment feitelijk reeds wordt betaald en de ondergrens is op Saba.

Voorop staat dat het wenselijk is om een beslissing als deze op basis van langs onafhankelijke weg verkregen (statistische) informatie over de economische ontwikkeling, zoals de ontwikkeling van het BBP, te kunnen nemen. Deze data zijn nog in opbouw. Een daartoe strekkende opdracht is verstrekt aan het CBS, waarbij het om onderzoekstechnische redenen voor Saba nog een vooronderzoek betreft (gezien onzekerheden met betrekking tot het kunnen maken van een aparte macroraming voor Saba). De resultaten van het vooronderzoek komen pas in de loop van 2014 beschikbaar. Tegen het licht van de met Saba afgesproken intenties over verbetering, acht ik het wenselijk om nu al een stap te zetten. Ik heb het verzoek vanuit Saba goed bekeken en alle relevante aspecten in de afweging betrokken. Ik heb gekozen voor een verhoging tot \$ 4,96 per uur (in plaats van de gevraagde \$ 5,50), wat neer komt op een verhoging met 7,5% (waarvan 1,4% verhoging in verband met de inflatie en 6,1% autonome verhoging). Dit is een beheerste stap, waarmee Saba op een grofweg gelijk niveau komt met het buureiland Sint Eustatius (€ 4,97). Hiermee wordt het wettelijk minimumloon op Saba naar een meer realistisch niveau opgetrokken.

Uitkeringen

Het beleidsuitgangspunt dat voor 10 oktober 2010 is afgesproken met de eilanden, is dat de economische draagkracht bepalend is voor de niveaus van de uitkeringen (onder de conditie van budgettaire ruimte). Aan verhoging van de uitkeringen dient dus verhoging van het wettelijk minimumloon vooraf te gaan.

In het verlengde van de keuze om een beheerste stijging van het wettelijk minimumloon toe te passen, heb ik voor de uitkeringen op Saba tot een identieke stijging besloten (6,1% autonome stijging), zodat het wettelijk minimumloon en de uitkeringen met elkaar in de pas blijven. De afstand tussen het wettelijk minimumloon en de uitkeringen houdt de prikkel om te (gaan) werken in stand. Het budgettaire beslag van deze maatregel is € 70.000.

Het vóór 10 oktober 2010 gezamenlijk uitgesproken streven naar verbetering wordt hiermee concreet ingevuld. Voor Bonaire en Sint Eustatius kunnen dergelijke stappen niet worden gezet, omdat de lonen daar niet zijn gestegen. Verdere stappen ten aanzien van Saba zal ik overwegen, wanneer ik bovenbedoelde statistische informatie over de economische ontwikkeling tot mijn beschikking heb.

In maart 2013 heb ik de bestuurscolleges van Caribisch Nederland toegezegd in de tweede helft van 2013 een besluit te nemen over het eventueel verhogen van de uitkering Wet algemene ouderdomsverzekering BES (AOV) voor alleenstaanden. Een verhoging van de AOV voor alleenstaanden kan uiteraard alleen betrekking hebben op personen die daadwerkelijk alleen wonen (en dus niemand hebben om de kosten mee te delen). Naar schatting betreft dit circa 30% van de AOV-populatie. De overige AOV-ers delen het hoofdverblijf met een partner of met meerdere andere personen. Het is in Caribisch Nederland niet ongebruikelijk dat meerdere generaties samenwonen. Een AOV-verhoging voor alleenstaanden zou dus een beperkt bereik hebben.

Bovendien heeft een keuze voor een apart AOV-niveau voor alleenstaanden vergaande consequenties voor de uitvoering. In de huidige situatie is er (afgezien van de partnertoeslag) één individueel AOV-niveau, ongeacht de leefsituatie. Als de leefsituatie bepalend wordt voor de hoogte van de uitkering, ontstaan handhavingsrisico's en moet op samenwonen worden gecontroleerd. Dit impliceert hogere uitvoeringskosten. Een verhoging van de AOV voor alleenstaanden acht ik gelet op het voorgaande geen begaanbaar pad. Integraal verhogen van de AOV is evenmin aan de orde, met uitzondering van Saba. Ik hecht eraan vast te houden aan de beleidslijn dat verhoging van het wettelijk minimumloon aan verhoging van de uitkeringen vooraf moet gaan.

Armoedebeleid c.a.

De armoedeproblematiek (zoals die onder alleenstaande AOV-gerechtigden) kan ook langs andere weg worden aangepakt en wel via het eilandelijke armoedebeleid en/of de bijzondere onderstand. Hiermee is een meer gerichte aanpak mogelijk.

In mijn brief van 3 juli 2013 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 24 515 , nr. 265) heb ik uw kamer reeds meegedeeld dat ik een deel van de extra middelen die het kabinet in 2013 heeft vrijgemaakt voor intensivering van armoede- en schuldenbeleid, voor Caribisch Nederland wil bestemmen. In het verlengde hiervan heb ik besloten middelen beschikbaar te stellen voor onder meer de aanpak van jeugdwerkloosheid op de eilanden. Tijdens mijn werkbezoek heb ik hierover doorgesproken met de bestuurscolleges en aangegeven dat het om totaal € 200.000 gaat (€ 100.000 voor armoede- en schuldenbeleid en € 100.000 voor jeugdwerkloosheid). De bestuurscolleges hebben in reactie hierop plannen ingediend, waarop inmiddels een positieve beschikking is uitgegaan.

De aard van de plannen is divers. Bonaire richt zich met deze middelen op woningverbetering voor kansarme gezinnen en de toeleiding van jongeren uit een aantal achterstandwijken naar werk, scholing of een combinatie hiervan. Op Sint Eustatius worden de middelen aangewend om een project gericht op huiswerkbegeleiding en naschoolse opvang te bekostigen. Saba heeft gekozen voor een ruimere toepassing van de bestaande eilandelijke regeling waarmee achterstallig onderhoud van woningen van sociale minima kan worden aangepakt.

Bij gelegenheid van mijn gesprek met de bestuurscolleges op 30 oktober 2013 heb ik hen geïnformeerd over mijn besluit om – uit het budget intensivering armoede- en schuldenbeleid voor 2014 en volgende jaren – structureel jaarlijks € 600.000 ten behoeve van het bestrijden van armoede in Caribisch Nederland beschikbaar te stellen. Dit bedrag geldt voor de drie eilanden als geheel, waarbij de toepasselijke verdeelsleutel wordt gehanteerd. Toekenning vindt plaats op basis van door de eilanden in te dienen plannen.

Daarnaast acht ik een nadere beoordeling van de toereikendheid van het bereik van de bijzondere onderstand wenselijk. Ik vind het van belang om na te gaan of de gestelde criteria nog juist zijn en de instrumenten toereikend, gegeven de noden en behoeften van de samenleving in Caribisch Nederland.

Bovendien heb ik tijdens mijn werkbezoek geconstateerd dat de voorlichting over de onderstand beter kan. Ondanks de gedane inspanningen is de bekendheid met de regeling nog te gering. Op basis van een nieuw op te stellen communicatieplan zal de voorlichting verder worden verbeterd, toegesneden op de doelgroep.

In de zorg voor de burgers van Caribisch Nederland hebben het eilandbestuur en het Rijk weliswaar elk een onderscheiden verantwoordelijkheid (het Rijk vanuit de uitkeringen en het eilandbestuur voor het armoede-

beleid in eigenlijke zin), maar het is belangrijk dat beide partijen zoveel mogelijk samen optrekken. De bestuurscolleges van de eilanden zijn daar zeer voor in.

Mede in het licht van het debat over het Unicef-rapport over kinderrechten in Caribisch Nederland heb ik tijdens mijn werkbezoek bijzondere aandacht besteed aan de positie van kinderen. Op het terrein van mijn portefeuille richt Unicef zich met name op de inkomenssituatie van gezinnen (met kinderen). Van de genoemde verbeteracties zullen ook de kinderen profiteren. Dat geldt ook voor de incidentele middelen voor kinderopvang die vanuit mijn departement worden verstrekt. In 2012 is € 1 miljoen toegezegd voor projecten op het gebied van het verbeteren van de kinderopvang. Een klein deel daarvan is in 2012 tot uitbetaling gekomen. Afgesproken is dat het resterende deel later zou worden uitbetaald in afwachting van concreet uitgewerkte plannen. Deze plannen zijn inmiddels ontvangen en goedgekeurd.

Ik heb tijdens mijn werkbezoek gezien dat de kinderopvang (waarvoor het eiland verantwoordelijk is) vorderingen heeft gemaakt, maar tegelijkertijd de noodzaak van verdergaande verbetering geconstateerd.

Daarom wordt ook langs andere wegen aan verbetering op het terrein van kinderopvang gewerkt. Zo heeft SZW eind vorig jaar ondersteuning gegeven aan het initiatief om kinderopvangorganisaties in Europees en Caribisch Nederland met elkaar in contact te brengen, en zo een «twinning» mogelijk te maken van kinderopvanginstellingen in het Europese deel van Nederland met crèches in Caribisch Nederland. Een «verkenner» vanuit de kinderopvangsector heeft de eilanden bezocht om de concrete behoefte te inventariseren en te bezien hoe daarop kan worden ingespeeld. Nu wordt daaraan een vervolg gegeven. Kinderopvangorganisaties in Europees Nederland zijn bezig om materialen bijeen te brengen waarmee de opvangcentra op de eilanden hun inventaris kunnen uitbreiden. De «verkenner» werkt voor een half jaar op Bonaire om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kinderopvang. Daarnaast draagt het kabinet een bedrag van € 1 miljoen bij voor het realiseren van een kinderopvangdeel aan een nieuw te bouwen brede school op Bonaire.

Tewerkstellingsvergunningen

Het belang van arbeidsparticipatie komt terug in de discussie over de afgifte van tewerkstellingsvergunningen. Het aantrekken van arbeidskrachten van buiten de eilanden ten koste van lokale arbeidskrachten moet zoveel mogelijk worden voorkomen. De bestuurscolleges hebben een rol bij het uitvoeren van een toets op de aanwezigheid van lokaal arbeidsaanbod. Adequate arbeidsbemiddeling en investering in lokale arbeidskrachten zijn daarbij van essentieel belang.

Werkgevers die een beroep doen op arbeidskrachten van buiten de eilanden kunnen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid om te investeren in lokaal personeelsaanbod. Door training en opleiding van lokale arbeidskrachten kan worden voorkomen dat zij herhaaldelijk tewerkstellingsvergunningen moeten aanvragen. Op Sint Eustatius hebben we met het bedrijf NuStar afspraken kunnen maken over concrete inzet van NuStar op dit punt. NuStar heeft zich bereid verklaard zich (samen met de voor het bedrijf werkende onderaannemers) in het komende jaar te zullen inspannen voor het trainen van lokale arbeidskrachten. De verstrekking van tewerkstellingsvergunningen voor specifieke functies waar geen lokaal arbeidsaanbod voor is, gaat hierbij gepaard met scholing door de werkgever van lokale arbeidskrachten.

Er is afgesproken de resultaten van dit convenant te monitoren en te evalueren, zowel op de inspanningen van de werkgever om de trainingscomponent te realiseren, als op het vast aanstellen van lokale arbeidskrachten na afronding van de training. Ik zou graag zien dat de inzet om lokale arbeidskrachten gericht te scholen, in de nabije toekomst bredere toepassing vindt. Dan kunnen lokale arbeidskrachten vaker dan nu het geval is serieus kandidaat zijn bij vacatures.

Vooraf bij meer specialistische functies moet op dit moment worden geconstateerd dat het ontbreken van lokaal aanbod vaak eerder regel dan uitzondering is. De standaard procedure met verplichte vacaturemelding en toets op lokaal aanbod wordt dan – ook door het openbaar lichaam – als onnodig belastend ervaren. In het met NuStar gesloten convenant is opgenomen dat onder voorwaarden een verkorte procedure voor de aanvraag van een tewerkstellingsvergunning van toepassing is voor maximaal 45 arbeidskrachten per jaar. De specifieke functies waarvoor de verkorte procedure geldt zijn in het convenant omschreven. Ik ben bereid om analoog aan de afspraken met NuStar op alle eilanden voor specifieke functies waarvoor lokaal arbeidsaanbod ontbreekt de procedure te verkorten. In overleg met de eilanden dient te worden bepaald welke functies hiervoor in aanmerking komen. Na enige tijd moet deze handelwijze worden geëvalueerd. Parallel hieraan ben ik in gesprek met de bestuurscolleges om te bezien hoe het opleiden van lokale mensen meer gestalte kan krijgen.

Ontwikkelvisie en slot

Er is destijds een streven uitgesproken om minimumloon, AOV en onderstand verder te verbeteren binnen de randvoorwaarden van economische draagkracht, evenwichtige sociale verhoudingen, specifieke omstandigheden per eiland en budgettaire mogelijkheden binnen Nederland, daarbij aantekend dat de economie en samenleving de niveaus moeten kunnen dragen. Dit verbeterstreven is een expliciete erkenning dat het voorzieningenniveau zoals dat per 10 oktober 2010 vorm heeft gekregen, niet het eindpunt zou mogen zijn, maar een eerste stap in een verdergaande ontwikkeling.

Om de discussie over de niveaus van minimumloon en uitkeringen in de toekomst met een betere onderbouwing te kunnen voeren, is (statistische) informatie over de economische draagkracht nodig. Mijn departement is met het CBS in overleg om over dergelijke cijfers te kunnen beschikken. Het gaat hierbij onder meer om statistische informatie over inkomensontwikkeling. Deze informatie ontbreekt tot dusver en moet worden opgebouwd. Mede hierdoor vergt het analyseren en interpreteren van de bronbestanden veel tijd, hetgeen betekent dat CBS naar het zich laat aanzien deze informatie eerst in de loop van 2014 kan leveren.

Overigens wil ik terughoudend zijn met nieuwe onderzoeken in Caribisch Nederland. Voorkomen moet worden dat de schaarse middelen gaan zitten in het schrijven van (onderzoeks)rapporten, terwijl de problematiek evident is. Om die reden initieer ik niet een nieuw armoedeonderzoek, maar kies ik ervoor om de financiële middelen die ik beschikbaar heb rechtstreeks aan te wenden voor het oplossen van zichtbare problemen. Vanzelfsprekend hecht ik wel aan het vergroten van feitelijk inzicht waar dit nodig is. Naast het al genoemde overleg met het CBS zal dit aan de orde komen in het kader van (de voorbereiding van) de evaluatie 2015.

Ik wil me op basis van het werkbezoek en het overleg tijdens de «CN-woeken» en in samenspraak met de voor Caribisch Nederland

coördinerend Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
graag vanuit SZW blijven inzetten om samen met de eilandbesturen tot
concrete verbeteringen te komen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma