



Europese
Commissie



Peer Review
op het gebied van sociale
bescherming
en sociale inclusie
2015-2016

SAMENVATTING

Sociale Wijkteams tegen armoede

Nederland, 19-20 januari 2016

EUROPESE COMMISSIE

Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie
Directoraat C – Sociale Zaken
Eenheid C.1. - Sociale investeringsstrategie

*Europese Commissie
B-1049 Brussel*

**Peer Reviews op het gebied van sociale
bescherming
en sociale inclusie**

**Sociale Wijkteams tegen
armoede**

Nederland, 19-20 januari 2016

Deze publicatie werd in opdracht van de Europese Commissie opgesteld door



© Omslagillustratie: Europese Unie

De Europese Commissie of personen die namens de Commissie optreden, zijn niet aansprakelijk voor het gebruik dat eventueel van informatie in deze publicatie wordt gemaakt.

Meer informatie over de Peer Reviews is beschikbaar op:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en>

© Europese Unie, 2016
Overneming met bronvermelding is toegestaan.

***Europe Direct helpt u antwoord te vinden
op uw vragen over de Europese Unie.***

Gratis nummer (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

AANVULLEND VOORBEHOUD

Dit document is opgesteld voor de Europese Commissie. De geformuleerde standpunten zijn uitsluitend die van de auteurs en de Commissie is niet aansprakelijk voor het gebruik dat eventueel van de informatie in dit document wordt gemaakt.

Meer informatie over de Europese Unie is op het Internet beschikbaar (<http://europa.eu>).

© Europese Unie, 2016
Overneming met bronvermelding is toegestaan.

De Peer Review vond op 19-20 januari 2016 plaats in Den Haag (Nederland). Het Nederlandse ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid trad op als gastorganisatie. Naast het gastland waren er tien andere landen vertegenwoordigd: België, de Tsjechische Republiek, Denemarken, Finland, Ierland, Letland, Litouwen, Malta, Polen en Roemenië. De stakeholdervertegenwoordigers waren het Europees Sociaal Netwerk en het Europees Netwerk Armoedebestrijding. Voor de Europese Commissie namen vertegenwoordigers van het DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL) deel.

1. Het onderzochte beleid

In vergelijking met andere Europese lidstaten heeft Nederland een relatief laag armoedeniveau en weinig sociale uitsluiting. Maar ook in Nederland neemt de armoede toe. Van de ongeveer 7 miljoen huishoudens in het land loopt meer dan 10 % risico op armoede. Daarnaast raakt armoede nu bredere delen van de bevolking.

Een van de speerpunten van de Nederlandse regering is **de transitie van een verzorgingsstaat naar een "participatiesamenleving"**, een samenleving die is gebaseerd op de zelfredzaamheid en de sociale netwerken van burgers. Sinds 2013 heeft de centrale overheid **extra geld (momenteel 100 miljoen euro per jaar)** uitgetrokken voor de bestrijding van armoede, sociale uitsluiting en schulden. Aangezien **grote delen van het socialezekerheidsstelsel zijn overgedragen aan de gemeenten**, gaat 90 % van dit geld naar de gemeenten. Elke gemeente krijgt een bedrag voor de sociale zekerheid dat is gebaseerd op een schatting van het verwachte aantal lokale gebruikers. Als een gemeente over dit budget heen gaat, moet ze het verschil zelf bijleggen. Als de gemeente minder geld uitgeeft, dan kan ze de rest van het budget houden voor geormerkte lokale doeleinden.

Een van de redenen om deze verantwoordelijkheden naar het lokale niveau te verplaatsen, was om de nabijheid tot de gebruikers te bevorderen. Maar er is ook een financieel motief. Vooruitlopend op de efficiëntievoordelen van de decentralisatie, **is het budget met gemiddeld 30 % verlaagd.**

Van de gemeenten wordt verwacht dat zij een geïntegreerde aanpak van de sociale voorzieningen hanteren en elk individueel geval een oplossing op maat bieden. Dus de lokale overheid moet een heleboel dure nieuwe verantwoordelijkheden op zich nemen, maar heeft ook de vrijheid gekregen om de sociale voorzieningen zodanig om te vormen dat ze aansluiten op de lokale omstandigheden.

In reactie hierop hebben veel gemeenten **Sociale Wijkteams (SWT's)** opgericht. Hierbij is doorgaans een brede range professionals betrokken. Ze werken samen op wijkniveau om diensten te verschaffen en te coördineren voor mensen die hulp nodig hebben. Hierbij kunnen zowel de publieke sector als de private sector, zoals maatschappelijke organisaties, betrokken zijn.

Er bestaat **niet één enkele blauwdruk voor een SWT.** Het team kan op verschillende manieren gestructureerd worden en kan zich met de tijd verder ontwikkelen. Sommige Nederlandse gemeenten werken zelfs met meerdere SWT's met verschillende speerpunten die zijn afgestemd op de lokale omstandigheden. Een SWT kan vanuit een bepaald gebouw werken of verspreid zitten over verschillende locaties - zoals scholen, opvanghuizen, ziekenhuizen, sportclubs of parken - waar de teamleden mensen kunnen benaderen en zelf ook eenvoudig benaderd kunnen worden. Zo kan een maatschappelijke organisatie, directeur van een school of lokale beleidsmedewerker iemand bijvoorbeeld adviseren om contact op te nemen met een SWT - of een SWT vragen iemand te bezoeken. In beide gevallen is het doel om mensen één centraal aanspreekpunt ("één loket") te verschaffen, zodat ze niet bij verschillende instellingen hoeven aan te kloppen.

Uit de antwoorden van 234 van de 394 Nederlandse gemeenten op een enquête uit 2015 blijkt dat 87 % van de gemeenten nu ten minste één SWT heeft. Ongeveer 60-

70 % van de hulpverzoeken aan deze teams zijn van financiële aard. De deskundigen die het vaakst onderdeel uitmaakten van de SWT's waren deskundigen op het gebied van maatschappelijk werk, sociale ondersteuning en handicaps. Andere deskundigen die vaak bij de teams betrokken waren, waren wijkverpleegkundigen, geestelijke gezondheidsdiensten en jongerenwerkers, samen met deskundigen op het gebied van kind en gezin, begeleid wonen, schoolmaatschappelijk werk en schuldsanering. De sociale overheidsdiensten bleven een belangrijke rol spelen, maar hun betrokkenheid bij de SWT's nam sterk af. In 2014 waren ze nog aanwezig in 54 % van de teams, terwijl hun aanwezigheid in 2015 was afgenomen tot 37 %.

2. Belangrijkste gespreksonderwerpen tijdens de vergadering

Als centraal thema stellen de Nederlandse gastheren de vraag "hoe kunnen we onze sociale wijkteams beter uitrusten, zodat mensen zichzelf uit de armoede weten te bevrijden en sociale inclusie wordt gestimuleerd". Maar gezien de verschillende vormen die armoede kan aannemen en de verschillende socialezekerheidsstructuren in de EU, werd "niet verwacht dat deze Peer Review het gouden antwoord zou opleveren dat op iedereen van toepassing was". Het streven was eerder "om met elkaar na te denken over bestaande of mogelijke geïntegreerde benaderingen van armoedebestrijding waarna we naar ons eigen werkterrein terugkeren met ideeën, goede praktijken, nuttige ervaringen, hulpmiddelen en suggesties".

De gastheren stelden ook dat de Peer Review moest bijdragen aan de verbetering van het geïntegreerde anti-armoedebeleid "op lokaal, nationaal en Europees niveau" en dat de Peer Review "verdere kennisdeling en implementatie" diende te stimuleren. Maatregelen tegen armoede en de uitwisseling van beste praktijken zullen de speerpunten zijn tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU in de eerste helft van 2016 (zie het laatste punt onder "Belangrijkste lessen" hieronder).

De Peer Review luisterde naar presentaties over het Nederlandse beleid en de bredere Europese context, en kreeg praktische voorbeelden te zien van het werk van de SWT's in de gemeenten Leeuwarden en Zaanstad. Ook de andere landen presenteerden hun beste praktijken en contexten en ook de Europese stakeholderorganisaties leverden hun bijdrage aan de vergadering. De discussies brachten een groot aantal gezamenlijke problemen aan het licht - met name de huidige bezuinigingen, het nieuwe accent op de arbeidsmarktactivering van gebruikers van de sociale zekerheid, en in sommige gevallen de moeilijkheid om een lokaal en individueel op maat gemaakte invoering in overeenstemming te brengen met nationale, systematische beleidsvorming. Er werd ook gekeken naar de mate waarin maatschappelijk werk op zich een gespecialiseerde vaardigheid was, waarvoor beroepsmatig geschoolde sociale werkers nodig zijn.

3. Belangrijkste lessen

- **SWT's kunnen een betaalbaar, doeltreffend en duurzaam instrument** vormen in de strijd tegen armoede en daarmee samenhangende problemen. De voordelen van de SWT's zijn onder andere **flexibiliteit, potentiële kosteneffectiviteit en vereenvoudigde toegang via één loket**. De teams kennen weinig hiërarchie waardoor ze een hoge mate van flexibiliteit hebben. Er is één centraal aanspreekpunt. De behoeften worden direct in kaart gebracht, zonder dat mensen hoeven te wachten. De teams hebben hun basis in lokale woonwijken, waardoor de dienstverlening wordt vergemakkelijkt.
- Oplossingen moeten worden bedacht in **samenspraak met de gebruikers**, en niet van bovenaf worden opgelegd.
- **SWT's moeten sterk verankerd zijn in de lokale gemeenschap**, wat betekent dat alle relevante stakeholders, met name NGO's, werkgevers en mensen die in armoede leven, erbij betrokken moeten worden.

- Een **wetskader voor SWT's** moet een **gemeenschappelijke context** bieden, maar ook voldoende **ruimte laten voor aanpassing aan lokale situaties en behoeften**.
- Een **coherente anti-armoedestrategie** moet gebaseerd zijn op een definitie van armoede die verder gaat dan alleen inkomen. Ook het systematisch verzamelen van betrouwbare informatie is belangrijk. "Indirect" armoedebeleid heeft vaak een diepere impact op armoedebestrijding dan "direct" (gericht) beleid. Een "maatschappelijke effectbeoordeling" kan helpen om tegengestelde of anderszins onverwachte resultaten te voorkomen en de doeltreffendheid van initiatieven te versterken.
- Een **geïntegreerde aanpak van maatschappelijk werk** vraagt om **multidisciplinaire teams die zijn samengesteld uit uiterst gemotiveerde en competente professionals**. Algemene maatschappelijk werkers, die vanuit een breed perspectief te werk gaan en over juridische competenties beschikken (front office) kunnen helpen bij het coördineren en ontwikkelen van netwerken op lokaal niveau. De specialistische competenties van maatschappelijk werkers (zoals hun kennis van geschikte methoden) blijven van fundamenteel belang. Sociale interventies vergen een aanpak waarin verschillende methoden gecombineerd worden, rekening houdend met de diversiteit van de mogelijke gebruikers.
- De **overdracht van de verantwoordelijkheden naar het lokale niveau brengt twee belangrijke uitdagingen met zich mee**: het **gebrek aan middelen** om aan de gedelegeerde verplichtingen te voldoen en het **risico dat ongelijkheid tussen verschillende gemeenten kan leiden tot ongelijke behandeling** op basis van woonplaats en dus tot zorgmigratie. Een **meerlagig bestuur** waarbij op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau wordt samengewerkt, is noodzakelijk, evenals **horizontale samenwerking/partnerschappen** tussen verschillende partijen (publieke sector, bedrijfsleven en NGO's) en verschillende domeinen (afdelingen).
- De "**actieve inclusie**"-aanpak is het beste model voor arbeidsmarktactiveringsbeleid. Het bestaat uit een combinatie van passende inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot hoogwaardige diensten. Deze aanpak werd goed weerspiegeld in de Aanbeveling van de Europese Commissie [2008/867/EG](#) van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten.
- Als gebruikers van de sociale voorzieningen gedwongen dan wel aangemoedigd worden om **onbetaald werk** te verrichten "ten behoeve van de samenleving", dan moet dit werk bijdragen aan de eigen ontwikkeling van de gebruiker. Het moet betekenisvol werk zijn dat wordt gecombineerd met scholing. Er is echter een risico dat onbetaald werk het aantal banen dat beschikbaar komt voor laag opgeleid personeel doet afnemen en/of echt vrijwilligerswerk verdringt.
- **Empowerment** van gebruikers is van wezenlijk belang, maar de verantwoordelijkheid kan niet alleen bij het individu liggen. Empowerment vergt bewustwording, scholing en de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden, maar ook de middelen en de belangenbehartiging van verschillende professionals en netwerken. Kwalitatieve instrumenten zouden verbeteringen in empowerment kunnen meten.
- Een **constante coördinatie van beleid en praktijk** is noodzakelijk. Dit vergt een aanzienlijke inspanning van politici, ambtenaren, private partijen en de lokale gemeenschappen. Samenwerking met NGO's is belangrijk aangezien zij waardevolle specialistische kennis kunnen inbrengen.

- Een **hernieuwde nadruk op en versterking van sociale rechten** is fundamenteel. Sociale rechten verschaffen het rechtskader om volledig in de samenleving te kunnen participeren.
- Alleen vertrouwen op de eigen netwerken van de gebruikers is geen haalbare optie. **“Arme mensen hebben arme netwerken”**.
- Mensen die in armoede leven hebben behoefte aan zowel **instrumentele ondersteuning** (banen, onderwijs, huisvesting, inkomen) als **expressieve ondersteuning**, zoals emotionele ondersteuning en het opgenomen worden in nieuwe netwerken.
- **Er dient meer nadruk te worden gelegd op het leveren van bewijs** met betrekking tot goede beleidsvorming, dienstverlening en evaluatie zodat de meest doeltreffende en efficiënte benaderingen in kaart kunnen worden gebracht en op grotere schaal kunnen worden toegepast. Er dienen systematische **evaluaties van de SWT's** te worden uitgevoerd, samen met een vergelijking in de tijd: zijn de SWT's erin geslaagd hun doelstellingen te bereiken, hoe tevreden waren gebruikers over de dienst en in welke mate waren de SWT's in staat te voldoen aan de behoeften van de gebruikers?
- Binnen de **EU** lopen meer dan 120 miljoen mensen momenteel risico op armoede of sociale uitsluiting. Conform het beginsel van subsidiariteit dient armoedebestrijding een bevoegdheid van de lidstaten te blijven. Het **Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting** (EPAPSE) dient echter hervormd en versterkt te worden. De implementatie van voor het beleid relevante Europese beleidsdocumenten dient te worden gemonitord (zoals de aanbeveling over actieve inclusie, de aanbeveling inzake investeren in kinderen en het sociaal investeringspakket). De **Europese Pijler voor Sociale Rechten** die momenteel in de EU wordt uitgewerkt, moet bepalingen bevatten die relevant zijn voor armoedebestrijding en de bevordering van sociale participatie.
- De **Europese Commissie** lanceert **oproepen voor projecten die gericht zijn op het stimuleren van beleidsinnovatie bij de levering van geïntegreerde diensten**. De Commissie heeft ook een **aanbesteding uitgeschreven voor een groot onderzoek van ten minste 10 landen**. Het onderzoek betreft een beoordeling van de hervormingen die bedoeld waren om de levering van sociale voorzieningen voor mensen met een minimuminkomen te integreren. Dit zal helpen bij de voorbereiding van **hervormingspaden** voor lidstaten. De resultaten van het onderzoek zouden tegen het eind van 2017 klaar moeten zijn. Een voorstel van de Commissie voor een **Aanbeveling betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt** is op 7 december 2015 aangenomen door de Raad EPSCO, de vergadering van alle EU-ministers die verantwoordelijk zijn voor werkgelegenheid, sociale zaken, volksgezondheid en consumentenbeleid. Deze aanbeveling pleit tevens voor een geïntegreerde aanpak en één centraal aanspreekpunt voor werklozen - **één loket**.
- Het **Nederlandse EU-voorzitterschap** in de eerste helft van 2016 zal meer dan genoeg kansen bieden om aandacht te besteden aan armoedevraagstukken. De bestrijding van armoede zal een van de speerpunten van dit voorzitterschap worden. Tijdens het voorzitterschap zal de **uitwisseling van goede praktijken over armoedebestrijding** worden gestimuleerd en zal men er alles aan doen om overheidsinstellingen en maatschappelijke organisaties bij deze inspanning te betrekken. Nederland zal ook de jaarlijkse conferentie van het Europees Sociaal Netwerk in 2016 voorzitten. Het Nederlandse voorzitterschap zal ook vragen om conclusies van de Europese Raad inzake een geïntegreerde aanpak. Deze conclusies van de Raad zullen in het Comité voor de sociale bescherming worden opgesteld. Het

streven is om de conclusies in juni 2016 door de Raad EPSCO te laten goedkeuren.

4. Bijdrage van de Peer Review aan Europa 2020 en het sociaal investeringspakket

In haar Europa 2020-strategie heeft de EU doelen gesteld voor **duurzame en inclusieve groei**. Een doel was om **ten minste 20 miljoen mensen uit de armoede te halen en 75 % van de beroepsbevolking aan het werk te krijgen**. Halverwege de implementatieperiode van de strategie hoorde de Peer Review van de vertegenwoordigers van de Commissie dat **Europa momenteel van deze doelstellingen afdrijft**. Op dit moment hebben vier miljoen meer mensen in de EU te maken met armoede en sociale uitsluiting dan toen de strategie werd gelanceerd. Met name armoede onder kinderen en ernstige materiële deprivatie blijken scherp te zijn toegenomen.

Actieve inclusie is een belangrijk instrument om deze trend te keren. Het **sociaal investeringspakket** en andere initiatieven die de Commissie de afgelopen jaren heeft genomen, hebben altijd benadrukt hoe belangrijk het is om mensen die van de arbeidsmarkt en de maatschappij zijn uitgesloten, er weer actief bij te betrekken. De drie pijlers van actieve inclusie zijn **actief arbeidsmarktbeleid, passende minimuminkomens** en **toegang tot hoogwaardige diensten**. Het Nederlandse beleid houdt rekening met deze drie elkaar versterkende pijlers. Meer in het bijzonder, de SWT's zijn een goed praktisch voorbeeld van toegang tot hoogwaardige sociale voorzieningen. Alles wijst erop dat als de diensten op een **geïntegreerde manier** worden aangeboden, de efficiëntie en kosteneffectiviteit verbeteren. Dergelijke geïntegreerde voorzieningen zijn een goede langetermijninvestering in sociaal welzijn, groei en werkgelegenheid.

De Peer Review toonde aan dat het in samenwerking leveren van diensten aan mensen met verschillende behoeften op het gebied van gezondheid, onderwijs, huisvesting, zorg, financiën en werkgelegenheid, leidt tot op maat gemaakte oplossingen en betere resultaten.

