



EU Network of
Independent Experts
on Social Inclusion

Evaluatie implementatie Aanbeveling
inzake **actieve inclusie** van de
Europese Commissie

[Een studie van nationale beleid](#)

Nederland

This publication has been prepared for the European Commission by



© Cover illustration: European Union

Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission may be held responsible for use of any information contained in this publication.

The opinions expressed are those of the author(s) only and should not be considered as representative of the European Commission's or Member State's official position.

Further information on the Network of independent experts is available at:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=en>

The original language of this report is English.

© European Union, 2013
Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Evaluatie implementatie Aanbeveling inzake
actieve inclusie van de Europese
Commissie

Een studie van nationale beleid

MARIEKE BLOMMESTEIJN, M.A.
REGIOPLAN BELEIDSONDERZOEK

NEDERLAND

Inhoud

Samenvatting	7
1. Samenhangende integrale strategieën.....	9
1.1 Omvattend beleidsontwerp	9
1.2 Geïntegreerde implementatie	13
1.3 Verticale beleidscoördinatie en actieve participatie van relevante actoren ..	14
2. Impact en kosteneffectiviteit van geïntroduceerde of geplande maatregelen	16
2.1 Passende inkomenssteun en inclusieve arbeidsmarkten	16
2.2 Toegang tot hoogwaardige diensten	20
3. Financiële middelen	21
3.1 Nationale middelen	21
3.2 Gebruik van EU Structuurfondsen	22
4. Monitoring en evaluatie	22
5. Beleidsaanbevelingen	24
6. Samenvattingstabellen	25

Samenvatting

Samenhangende strategieën voor actieve inclusie

Nederland heeft een relatief sterke positie inzake sociale inclusie. De werkgelegenheid is hoog, en het werkloosheidspercentage en de kans op armoede zijn relatief laag. De Nederlandse actieve-inclusiestrategie bestrijkt een breed terrein. Overeenkomstig de Recommendations uit 2008 omvat deze de drie pijlers. Participatie op de arbeidsmarkt wordt gezien als de sleutel tot het voorkomen van armoede en sociale uitsluiting. Daarom richtten de Nederlandse strategieën zich, zowel voor als na de Recommendations van 2008, op het vergroten van de werkgelegenheid en inzetbaarheid. De nieuwe of uitgebreide actieve-inclusiestrategieën (geïntroduceerd na de Aanbeveling van 2008) hebben bijvoorbeeld tot doel de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en langdurig werklozen te vergroten en langer doorwerken te stimuleren.

In 2009 en 2010 heeft de overheid een aantal maatregelen geïntroduceerd om de economie te stimuleren en werkloosheid te bestrijden. Onderdeel van deze maatregelen was het vergroten van de beschikbaarheid van diensten ter ondersteuning van werkzoekenden, en de beschikbaarheid van opleidingen en cursussen. Het crisispakket bevatte ook bezuinigingsmaatregelen. Na een periode van investeren besloot het voormalige kabinet in 2010 om te bezuinigen op de budgetten voor re-integratie en sociale werkvoorziening en ook de overheidsuitgaven voor ziektekosten te verlagen. Het voormalige kabinet (dat viel op 21 april 2012) kondigde in 2011 hervormingen aan en flinke bezuinigingen op sociale zekerheid en welzijn, waarvan verwacht werd dat ze een (negatief) effect op de sociale inclusie zouden hebben. De val van het kabinet¹ betekende dat deze wet weer op de lange baan geschoven zou worden, hoewel de bezuinigingen op bijvoorbeeld de re-integratiebudgetten echter wel zijn doorgevoerd.

Integrale aanpak

De Nederlandse minimuminkomensregelingen getuigen van een integrale aanpak. De minimuminkomensregelingen bepalen niet alleen de voorwaarden voor en hoogte van uitkeringen, maar voorzien ook in bijstand voor onvoorziene uitgaven, re-integratie en gesubsidieerde arbeid.

Impact en kosteneffectiviteit

De economische en financiële crisis heeft een ernstig effect gehad op de Nederlandse economie en blijft de economische groei negatief beïnvloeden. Vanuit het oogpunt van sociale inclusie zijn de effecten tot dusverre nog beperkt. Volgens het Centraal Plan Bureau (CPB) heeft het crisispakket de negatieve effecten van de crisis enigszins verzacht. Er is schijnbaar slechts een beperkt effect, bijvoorbeeld af te leiden uit het feit dat er geen grote veranderingen zijn in de hoogte van de inkomens of de werkloosheid. De werkloosheid stijgt echter wel. Dankzij de uitgebreide sociale zekerheid en de cao's, is de koopkracht redelijk stabiel gebleven, zeker voor de risicogroepen. Het aandeel huishoudens met een laag inkomen nam slechts een beetje toe. Het negatieve effect van de crisis op de sociale inclusie wordt duidelijker zichtbaar wanneer gekeken wordt naar het groeiende aantal huishoudens dat schuldhulpverlening nodig heeft. Onlangs werd bekend dat er nu voor het eerst meer

¹ Het kabinet viel na zeven weken onderhandelen achter gesloten deuren. De onderhandelingen gingen over bezuinigingsmaatregelen gericht op het terugdringen van het verwachte begrotingstekort van 4,7% naar minder dan 3% in 2013.

mensen zijn met inkomsten uit betaald werk dan mensen met een uitkering die schuldhulpverlening nodig hebben. Zzp'ers worden ook sterker getroffen door de crisis, wat resulteert in een lagere koopkracht en een groeiend aandeel huishoudens met een laag inkomen binnen deze groep. De groepen die het meest kwetsbaar voor armoede zijn, zijn alleenstaande ouders, niet-westerse immigranten en jongeren onder de 25. Niet-westerse immigranten en alleenstaande ouders zijn oververtegenwoordigd in de groep huishoudens met een laag inkomen. Met name onder jongeren onder de 25 en niet-westerse immigranten is de werkloosheid hoog. Over het algemeen worden – waar mogelijk – bestaande statistieken gebruikt om de ontwikkelingen en effecten van de verschillende beleidsmaatregelen te monitoren.

Beleidsaanbevelingen

Nederland heeft een uitgebreid integraal stelsel van beleidsmaatregelen dat bijdraagt aan de relatief sterke positie van dit land inzake sociale inclusie. Dat betekent niet dat er geen verbeteringen mogelijk zijn. Potentiële risicofactoren of zwakke plekken in de implementatie van het beleid worden vooral zichtbaar door de recente bezuinigingen; in ieder geval wordt hierdoor duidelijk waar punten voor verbetering liggen. Overeenkomstig de evaluatie van het Nationale Hervormingsprogramma van Nederland (NRP) worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Een uitgebreidere aanpak om het groeiende armoederisico onder kwetsbare groepen tegen te gaan door de stapelingseffecten van wijzigingen van de bijstand, inkomensvoorzieningen (armoedebeleid), sociale voorzieningen en sociale verzekeringen (langdurige zorg) aan te pakken;
- Gemeenten zouden de kwaliteit van hun diensten kunnen verbeteren als ook hun bijdrage aan arbeidsmarktbeleid en het tegengaan van armoede, door hun maatregelen betreffende re-integratie, inkomensvoorzieningen en schuldhulpverlening te integreren.
- De gerichtheid op werk en de eigen verantwoordelijkheid van mensen om aan werk te komen is goed, maar mag niet als excuus gebruikt worden om de effecten van beleidsmaatregelen niet te monitoren. Daarom is het belangrijk (potentiële) risicogroepen te identificeren en integrale oplossingen te ontwikkelen om dit aan te pakken. Ook dienen er social impact assessments gemaakt te worden, vooral van (kosteneffectieve) maatregelen waarbij bezuinigd wordt op te leveren diensten.
- Sterkere nadruk op het stimuleren van het uitbreiden van het aantal werkuren (bijvoorbeeld door snellere implementatie van het afbouwen van de dubbele heffingskorting) en arbeidsmobiliteit, ook weergegeven in een landelijk streefcijfer;
- Maatregelen ter bevordering van actieve inclusie zouden verbeterd kunnen worden door een meer vraaggerichte benadering mogelijk te maken om zo het arbeidsaanbod en de vraag naar arbeid beter op elkaar aan te laten sluiten, niet alleen met betrekking tot onderwijs maar ook met betrekking tot de dienstverlening van gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).
- De kwaliteit van de diensten zou kunnen worden vergroot door een sterkere nadruk op, en investering in, professionalisering van de sociale dienstverlening en instrumenten die bewezen effectief zijn.

1. Samenhangende integrale strategieën

1.1 Omvattend beleidsontwerp

In de periode voor de Aanbeveling van 2008 heeft Nederland een aantal grote hervormingen doorgevoerd op het gebied van het actieve-inclusiebeleid en de minimuminkomensregelingen. De hervormingen richtten zich onder andere op het zo volledig mogelijk benutten van het arbeidspotentieel in het algemeen, en in het bijzonder het arbeidspotentieel van de kwetsbare groepen. Het uitgangspunt van 'werk boven inkomen' werd prominenter in de Nederlandse wet- en regelgeving. Het gaat dan om de leidende principes dat iedereen die kan werken dat ook zou moeten doen en dat werk moet lonen. De Nederlandse regering (verschillende kabinetten) beschouwden arbeidsparticipatie als de sleutel tot het voorkomen van armoede en sociale uitsluiting. De Nederlandse regering(en) richtten zich daarom met name op het vergroten van werkgelegenheid en inzetbaarheid. Het stimuleren van sociale participatie en het bestrijden van armoede wordt beschouwd als de verantwoordelijkheid van de lokale overheden. De landelijke overheid droeg alleen bij aan sociale inclusie en het bestrijden van armoede door lokale overheden en andere organisaties te voorzien van financiële middelen, door het verspreiden van kennis, richtlijnen, en informatiemateriaal en door het organiseren van seminars en conferenties et cetera.

De hervormingen van voor 2008 hielden een versobering in van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen en daarnaast werden gemeenten financieel geprikkeld om het aantal uitkeringsgerechtigden omlaag te brengen. Met de introductie van de nieuwe Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 werden ook de gesubsidieerde banen afgeschaft.² De belastingregels werden veranderd om het werken door verdieners van een tweede inkomen te stimuleren, en de belastingvoordelen voor mensen met vervroegd pensioen werden afgeschaft. Ook werden maatregelen geïntroduceerd om werkgevers te stimuleren oudere werknemers in dienst te nemen of te houden (premiekorting voor hoge loonkosten, korting voor doorwerken van 65-plussers, compensatie voor oudere uitzendkrachten die ziek worden en een nieuw systeem voor levensloopsparen). Daarnaast werd het systeem van kinderopvangtoeslag hervormd en werden kinderdagverblijven geprivatiseerd. Met de introductie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) op 1 januari 2007 kregen gemeenten een grotere verantwoordelijkheid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Het doel van de WMO is ervoor te zorgen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen.

2008 en 2009 kunnen worden getypeerd als een periode waarin bestaand beleid werd voortgezet. In 2010 werd de nieuwe visie van 'werk boven inkomen' ook ingevoerd in een aantal nieuwe of uitgebreide maatregelen. In het algemeen kan de actieve-inclusiestrategie van Nederland worden gekenschetst als veelomvattend. Overeenkomstig de Aanbeveling uit 2008 omvat deze de drie pijlers: passende inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot hoogwaardige diensten. Participatie op de arbeidsmarkt wordt gezien als de sleutel tot het voorkomen van armoede en sociale uitsluiting. Daarom richtten de Nederlandse strategieën zich, zowel voor als na de Recommendations van 2008, op het vergroten van de werkgelegenheid en inzetbaarheid. De nieuwe en de uitgebreide actieve-inclusiestrategieën (geïntroduceerd na de Aanbeveling van 2008) hebben bijvoorbeeld tot doel de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten

² De verwachting was dat gesubsidieerde banen als springplank zouden fungeren voor terugkeer naar de arbeidsmarkt. Dit bleek niet het geval.

en langdurig werklozen te vergroten en langer doorwerken te stimuleren. De strategieën omvatten maatregelen die gemeenten moeten stimuleren de uitstroom van uitkeringsgerechtigden te bevorderen, en die werkgevers moeten stimuleren om meer kwetsbare werknemers in dienst te nemen. Voor uitkeringsgerechtigden die een werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- of andere sociale uitkering ontvangen, zijn de regels strenger geworden en wordt meer nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast wordt de toegankelijkheid van kinderopvang en sociale voorzieningen als schuldhelpverlening en maatschappelijke opvang vergroot. Door middel van tijdelijke subsidies, het verspreiden van kennis, richtlijnen, conferenties et cetera worden de lokale overheden ondersteund bij het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting (dit wordt beschouwd als de verantwoordelijkheid van de lokale overheden).

Sinds 2008 zijn de volgende nieuwe maatregelen geïntroduceerd, alsook gewijzigde maatregelen en beleidsplannen gepresenteerd:

Arbeidsmarkt:

- Strengere beleidsregels van toepassing op werkloosheidsuitkeringen (1 juli 2009): na één jaar aaneengesloten werkloosheid wordt elke baan als passende arbeid beschouwd. Een andere maatregel geldt voor mensen ouder dan 57,5 jaar. Zij kunnen alleen een werkloosheidsuitkering krijgen als ze actief op zoek zijn naar een baan;
- Introductie van loonkostensubsidies voor werkgevers die personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in dienst nemen (mensen die onder de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) vallen) (januari 2009). Zij kunnen ook werkervaring opdoen met behoud van uitkering;
- Afbouwen dubbele heffingskorting (2009): Deze afbouwregeling bestaat sinds 2009 en liep door in 2011. Vanaf 2012 zal in 20 jaar de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon geleidelijk af worden gebouwd;
- Het invoeren van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (WFZ) (2009) stelt een beperking aan contracten voor bepaalde tijd: een werkgever mag maximaal drie achtereenvolgende keren in een periode van maximaal drie jaar een contract voor bepaalde tijd aanbieden. Daarna moet de werknemer een contract voor onbepaalde tijd aangeboden krijgen of anders het bedrijf verlaten. Dit impliceerde een naar leeftijd gesegmenteerde aanpak, waarin oudere werknemers meer bescherming genieten dan de jongere populatie (proportioneel werkt een hoger percentage van hen onder contracten voor bepaalde tijd of tijdelijke contracten);
- Hervorming van de Wajong (2010): de hervorming maakt een onderscheid tussen verschillende groepen Wajongers: jonggehandicapte studenten, volledig en duurzaam arbeidsongeschikte jonggehandicapten en jonggehandicapten die in staat zijn om te werken. Om de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten te stimuleren wordt hun loon (slechts) deels gecompenseerd met inkomenssteun. Het totale inkomen zal daardoor altijd hoger zijn zodra de jonggehandicapte meer gaat verdienen. Vanaf 27 jaar en ouder, wordt het met werk verdiende inkomen aangevuld tot 100% van het minimumloon indien de persoon in kwestie werkt naar vermogen. Jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, ontvangen 75% van het minimumloon aan inkomenssteun. Studenten en leerlingen ontvangen 25% van het minimumloon aan inkomenssteun;
- Hervorming van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) (januari 2008): de belangrijkste wijzigingen van de maatregelen zijn: de nationale overheid heeft de implementatie van de WSW, inclusief de financiële verantwoording, overgedragen

aan de lokale overheden; het persoonsgebonden budget voor cliënten is geïntroduceerd; en de invoering van de cliëntenvertegenwoordiging;

- De WSW werd ingevoerd met behulp van het project Aan het werk met de WSW. Dit project was een samenwerking van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Divosa³, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de brancheorganisatie voor sociale werkgelegenheid en arbeidsintegratie Cedris en cliëntenorganisaties. Het project eindigde op 1 januari 2010;
- De introductie van de Wet investeren in jongeren (WIJ) (1 oktober 2009). Deze wet verplicht gemeenten een combinatie van werk en opleiding aan te bieden aan jongeren tussen de 18 en 27 die een uitkering aanvragen. Het kan gaan om een baan, een bepaalde vorm van scholing of een combinatie van beide, afgestemd op de situatie van de jongere in kwestie. Als de jongere het aanbod niet accepteert, krijgt hij geen uitkering van de gemeente. De WIJ werd in januari 2012 afgeschaft. Sindsdien vallen jongeren weer onder de WWB. De plicht jongeren werk in combinatie met scholing aan te bieden werd een van de re-integratie-instrumenten van deze wet;
- Actieplan Jeugdwerkloosheid (250 miljoen euro voor de periode 2009, 2010 en 2011) samengaand met het vastleggen van overeenkomsten tussen de staatssecretaris van het ministerie van SZW en 30 regio's (september 2009). Het doel van de plannen was sociale uitsluiting van jongeren te voorkomen. Het actieplan bevatte drie richtingen: het verbeteren van de overgang van school naar werk; het verlagen van het percentage voortijdig schoolverlaters, en het maken van afspraken met werkgevers over leer-werkplekken en stages.

Armoede, sociale inclusie en toegang tot hoogwaardige diensten

- Activiteiten Europese jaar tegen armoede 'Tijdelijke subsidieregeling Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting': lokale activiteiten bedoeld om het lokale participatiebeleid te handhaven. Centrale thema's: het stimuleren van samenwerking tussen lokale organisaties en gemeenten om langdurige armoede en sociale uitsluiting te bestrijden; schuldhulpverlening en het benutten van inkomensvoorzieningen;
- Project: Erop af! Doen en delen! (2009-2010). Lokale overheden worden gesteund bij het uitvoeren van de WWB, het bestrijden van armoede en (het voorkomen van) schulden. Ondersteuning wordt geboden door het verspreiden en uitwisselen van kennis, het organiseren van conferenties, het tijdelijk overplaatsen van werknemers, instrumenten en conferenties;
- Een goed evenwicht tussen werk en privéleven stimuleren en mogelijk maken en het publiceren van stukken betreffende arbeidswetgeving. In April 2011 publiceerde de Sociaal-Economische Raad (SER) een rapport getiteld 'Tijden van de samenleving' met aanbevelingen om de toegankelijkheid van sociale voorzieningen als scholen, kinderopvang en ziekenhuizen te vergroten (inclusief openingstijden en digitale diensten), en om flexibele manieren van werken te stimuleren om effectiever te kunnen organiseren wanneer en waar er gewerkt wordt en diensten geleverd worden;
- Overeenkomst tussen de staatssecretaris van het ministerie van SZW en honderd gemeenten (ongeveer een kwart van alle gemeenten) om het aantal kinderen dat in armoede leeft en niet volledig participeert in de samenleving terug te brengen met 50 procent (2008);

³ Divosa: de Nederlandse vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen, sociaal welzijn en sociale inclusie.

- Introductie van de tweede fase van het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang (juli 2011): de eerste fase was geïntroduceerd in 2006 (het strategieplan van de Nederlandse regering en de vier grote steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) en was erop gericht de situatie van 21.800 mensen die in kwetsbare omstandigheden leven te verbeteren, en er daarnaast voor te zorgen dat de overlast die met hun gedrag gepaard gaat, vermindert. De tweede fase is gericht op het voorkomen van dakloosheid en het stimuleren van uitstroom, re-integratie en participatie;
- Europese regels betreffende sociale woningbouw en strenger beleid voor het afsluiten van hypotheek;
- De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (WGS) werd op 1 juli 2012 ingevoerd: deze wet verplicht gemeenten beleidsplannen op te stellen en hun inwoners ondersteuning te bieden, en stelt een beperking aan de wachtlijsten. Men verwacht dat de nieuwe wet doeltreffender zal zijn dan in de situatie van voor de invoering ervan. Gemeenten worden geconfronteerd met bezuinigingen op de budgetten voor schuldhulpverlening.

Maatregelen om de crisis tegen te gaan

- Regeling deeltijd-WW (december 2008 – juli 2011);
- Maatregelen mobiliteitscentra (maart 2009 – december 2010);
- Maatregelen om arbeidsmobiliteit te faciliteren en opleidingsprogramma's te stimuleren (2009 – 2010);
- Hervormingsplannen voor arbeidsmarktmaatregelen, waaronder werkloosheidsuitkeringen en bezuinigingen op re-integratiebudgetten en sociale werkvoorziening, en bezuinigingen op de algemene gemeentelijke budgetten en het budget van UWV;
- Extra middelen schuldhulpverlening (2009 – 2011);

Beleidsplannen

- Wet werken naar vermogen (WWNV): het wetsvoorstel was voorbereid en lag klaar om bekrachtigd te worden. De nieuwe wet werd op de lange baan geschoven. Het nieuwe kabinet⁴ zal bepalen of de wet weer op de politieke agenda zal komen of niet. Een aantal maatregelen die al waren ingevoerd, is teruggedraaid, bijvoorbeeld de huishoudinkomenstoets en het gebruik van loondispensatie;
- Regelingen kinderopvang en kinderbijslag: de overheid wil het stelsel van kindregelingen hervormen om de armoedeval en de groeiende kosten van dit stelsel te verkleinen. De voorstellen zijn recentelijk gepresenteerd. Verdere details volgen na de zomer van 2012. Er worden ook bezuinigingen doorgevoerd in de kinderopvangtoeslag. De proportionele verhoging van de ouderbijdrage is bedoeld om de lagere inkomens te ontzien;
- De vitaliteitsregeling zal worden ingevoerd in 2012 en 2013;
- Pensioenakkoord: het voornemen om de pensioenleeftijd te verhogen en de pensioenleeftijd te koppelen aan de gemiddelde levensverwachting: de sociale partners kwamen hierover tot overeenstemming in de zomer van 2011. De nieuwe wetgeving werd in februari bekrachtigd door de Tweede Kamer. De val van het kabinet en het nieuwe wetsinitiatief kunnen invloed hebben op de tijdige invoering van de voorstellen;

⁴ De verkiezingen vinden plaats op 12 September 2012.

- Hervorming van de Ziektewet (2013): de hervorming beoogt de instroom te verkleinen van werknemers die niet in loondienst zijn bij een werkgever (Vangnetters) in de WIA en is bedoeld om Vangnetters te stimuleren weer aan het werk te gaan. Het gaat om strenge beleidsmaatregelen voor WIA-gerechtigden (na één jaar aaneengesloten werkloosheid wordt elke baan als passend werk beschouwd) en werkgevers (ze krijgen meer verantwoordelijkheden). De nieuwe wetgeving is voorbereid maar is nog onderwerp van discussie in het politieke en publieke debat;
- Nieuwe wetgeving om scheefwonen (het wonen in goedkope sociale huurwoningen door mensen met een hoog inkomen) tegen te gaan (Scheefwonen 2012). Het wetsvoorstel is voorbereid en ligt klaar om bekrachtigd te worden. De huren van sociale huurwoningen van huishoudens met een inkomen onder de 43.000 euro mogen niet hoger stijgen dan het inflatiecijfer. Voor huishoudens die meer verdienen, geldt dat de huur tot 5% boven het inflatiecijfer mag stijgen;
- Extra huurverhoging (verhogen van het bedrag waarmee de normhuur wordt verhoogd tot de basishuur) in kader van wijzigingen en bezenuigingen wet op de huurtoeslag (2012);
- Werkloosheidsuitkeringen (2012): na de val van het kabinet, is in het Lenteakkoord een nieuwe maatregel toegevoegd aan het oorspronkelijke begrotingsakkoord. Het voorstel beoogt de ontslagregeling te hervormen naar een instrument voor activering. In dit voorstel moeten werkgevers de eerste 6 maanden van de WW-uitkering betalen aan hun ontslagen werknemer. In ruil daarvoor wordt de ontslagvergoeding beperkt. Het overgebleven saldo van de ontslagvergoeding wordt gebruikt voor herscholing, opleiding en van-werk-naar-werktrajecten. Dit voorstel staat nog ter discussie;
- Voorstellen om de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI) te hervormen, waaronder de maatregel dat UWV voornamelijk digitaal diensten zal leveren aan cliënten en bedrijven/werkgevers.

1.2 Geïntegreerde implementatie

Om te begrijpen hoe maatregelen worden geïmplementeerd, moet men weten hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld in het sociale domein. Gemeenten spelen een belangrijke rol bij het implementeren van de bovenbeschreven maatregelen met betrekking tot bijstand, jeugd, educatie, maatschappelijke ondersteuning en sociale werkvoorziening. Zij worden voorzien van financiële middelen door het rijk (zie voor meer informatie hoofdstuk 3). Een deel van de bezuinigingsmaatregelen betreft bezuinigingen op de aan gemeenten verstrekte gelden. Door de jaren zijn de verantwoordelijkheden van de gemeenten toegenomen, terwijl er tegelijkertijd is gekort op de gemeentebudgetten. Anticiperend op de bezuinigingen van 2012 hebben gemeenten hun uitgaven aan loonkostensubsidies verminderd. Een ander effect van de bezuinigingen is dat gemeenten geen re-integratietrajecten meer inkopen. Gemeenten bereiden zich voor op het zelf uitvoeren van re-integratie in plaats van dit uit te besteden aan commerciële re-integratieorganisaties, en zoeken daarnaast naar minder kapitaalintensieve plaatsen voor sociale werkvoorziening. De bezuiniging op de gemeentebudgetten houdt ook in dat het aantal gemeenteambtenaren dat zich bezighoudt met re-integratie wordt ingekrompen.

Deze ontwikkelingen betekenen dat gemeenten voor de uitdaging staan kosteneffectiever en in het algemeen efficiënter te werken. Het is duidelijk dat gemeenten niet meer in staat zijn dezelfde diensten op de oude manier te leveren aan al hun klantgroepen. Gemeenten staan dus voor de uitdaging een veelomvattende langetermijnvisie te ontwikkelen in combinatie met een hoog niveau van

vakbekwaamheid. Dit vereist onder andere investeringen in effectief bewezen instrumenten. In het algemeen hebben gemeenten hun organisatie de afgelopen jaren geprofessionaliseerd en de vaardigheden van hun casemanagers verbeterd. Het gaat dan om vaardigheden met betrekking tot het motiveren en ondersteunen van hun cliënten en het gebruik van screenings- en diagnostische instrumenten om het hen mogelijk te maken goed geïnformeerde beslissingen te nemen ten aanzien van individuele cliënten. Er is ook een groeiend besef dat niet alleen uitkeringstrekkers maar ook werkgevers klanten van gemeenten zijn. Gemeenten werken aan strategieën die in overeenstemming zijn met dit besef. Ze kiezen ook steeds vaker voor strategieën op wijkniveau, met integrale oplossingen voor maatschappelijke en economische problemen. Ondanks deze ontwikkelingen valt er nog veel te winnen bij integraal gemeentebestuur en implementatie. Om bijvoorbeeld bij te dragen aan het voorkomen van armoede en bij te dragen aan arbeidsmarktbeleid, zijn integrale beleidsmaatregelen nodig tussen re-integratie, inkomensvoorziening en schuldhulpverlening. Dit is echter geen vigerend beleid. Gemeenten zijn ook nog steeds geneigd hun eigen kosten en budgettaire risico's te verlagen in plaats van te investeren in arbeidsmarktparticipatie op de lange termijn. In 2011 waren gemeenten bijvoorbeeld meer gericht op 'makkelijk plaatsbaren'. Ze besteedden hun (verkleinde) re-integratiebudgetten⁵ aan activiteiten als sollicitatietrainingen en het direct koppelen van cliënten aan werkgevers.

UWV speelt een belangrijke rol als het gaat om mensen die een WW-uitkering ontvangen. UWV wordt ook geconfronteerd met grote bezuinigingen op zijn (re-integratie)budget. Als gevolg van deze bezuinigingen zal het aantal locaties waar UWV zijn diensten verleent substantieel verkleind worden. De bezuinigingen vormen ook een van de redenen voor een structurele verandering van de manier waarop UWV zijn (re-integratie)diensten aan cliënten zal leveren. Nieuwe cliënten krijgen vooral digitale diensten geleverd in plaats van face-to-facecontact. Cliëntorganisaties zijn bang dat dit een negatief effect zal hebben, vooral op degenen met weinig computervaardigheden.

1.3 Verticale beleidscoördinatie en actieve participatie van relevante actoren

De sociale zekerheid valt in Nederland onder het ministerie van SZW. De minister en de staatssecretaris zijn verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid, waaronder migratie en het vrije verkeer van werknemers, uitkeringen en re-integratie, inkomensbeleid, het evenwicht tussen werk en privéleven, en beleid omtrent arbeidsomstandigheden en inspectie. Op het gebied van de WWB is de landelijke overheid onder meer verantwoordelijk voor het algemene uitkeringsniveau, de implementatie van landelijk integratiebeleid en het handhaven van de WWB.

De volgende ministeries zijn betrokken bij maatschappelijke ondersteuning: het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), het ministerie van Justitie, het ministerie van SZW, het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Het ministerie van SZW pleegt overleg met verschillende partners en stakeholders. Onder hen bevinden zich de gemeentelijke overheden⁶; werkgeversorganisaties en

⁵ In 2010 was het re-integratiebudget 1,4 miljard euro; 2011 1,3 miljard euro; 2012 700 miljoen euro.

⁶ Zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de vier en 32 grootste gemeenten (G4 en G32).

vakbonden; adviesorganen zoals de SER en de Stichting van de Arbeid⁷; uitvoerende organisaties, zoals UWV en onafhankelijke administratieve organen.

Een deel van de beleidsmaatregelen wordt uitgevoerd door de gemeentelijke overheden, UWV WERKbedrijf, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en UWV. Andere organisaties betrokken bij strategieën voor een inclusieve arbeidsmarkt en sociaal welzijn zijn organisaties op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk, re-integratiebedrijven en het Internationaal Bureau Fraude-Informatie (IBF, onderdeel van UWV).

Over het algemeen kan gezegd worden dat de Nederlandse beleidscoördinatie effectief is in de zin dat de belangrijkste partners en stakeholders (structureel) betrokken zijn in het proces van beleidsvorming. Dit betekent niet automatisch dat de uitkomsten geen onderwerp van discussie zijn. Zo zijn bijvoorbeeld het pensioenakkoord en de WIA nog steeds veelvuldig onderwerp van het publieke debat.

Cliëntenparticipatie

De belangen van ontvangers van socialezekerheidsuitkering worden in Nederland behartigd door lokale en landelijke cliëntenraden. De Landelijke Cliëntenraad (LCR) is een gesprekspartner van de minister van SZW voor nieuwe beleidsontwikkelingen op het gebied van werk en inkomen. In het kader van het ontwikkelen van cliëntenparticipatie is de LCR de formele gesprekspartner van de koepelorganisatie van Nederlandse gemeenten (VNG) en andere betrokken partijen. De LCR bestaat uit vertegenwoordigers van landelijke belangengroepen van cliënten en gemeentelijke cliëntenraden, en de cliëntenraden van UWV en de SVB. Op lokaal niveau overlegt 80 procent van de gemeenten met gemeentelijke cliëntenraden.

Uit een recente studie (SZW, 2011) blijkt dat gemeenten ongeveer 80 procent van de voorstellen van cliëntenraden goedkeurt, terwijl het de LCR op landelijk niveau ook lukt onderwerpen op de agenda te krijgen. Er is echter een aantal onderwerpen die verbetering behoeven. Cliëntenraden zijn bijvoorbeeld niet altijd voldoende competent en representatief, en de continuïteit is niet altijd gegarandeerd. Op landelijk niveau is de invloed van de LCR vaak beperkt omdat deze raad geen formele beslismacht heeft. De minister is formeel zelfs niet eens verplicht om nieuwe socialezekerheidsmaatregelen met de LCR te bespreken.

⁷ De Stichting van de Arbeid is een nationaal overlegorgaan van de centrale organisaties van zowel werkgevers als werknemers in Nederland. Leden zijn de drie belangrijkste bonden en drie belangrijkste werkgeversorganisaties.

2. Impact en kosteneffectiviteit van geïntroduceerde of geplande maatregelen

Impact en kosteneffectiviteit

De economische en financiële crisis heeft een ernstig effect gehad op de Nederlandse economie en blijft de economische groei negatief beïnvloeden. Vanuit het oogpunt van sociale inclusie zijn de effecten tot dusverre nog beperkt. Volgens het Centraal Plan Bureau (CPB) heeft het crisispakket de negatieve effecten van de crisis enigszins verzacht. Er is slechts een beperkt effect, bijvoorbeeld af te leiden uit het feit dat er geen grote veranderingen zijn in de hoogte van de inkomens of de werkloosheid. De werkloosheid stijgt echter wel. Dankzij de uitgebreide sociale zekerheid en de cao's, is de koopkracht redelijk stabiel gebleven, zeker voor de risicogroepen. Het aandeel huishoudens met een laag inkomen nam slechts een beetje toe. Financiële middelen worden gekoppeld aan activering; re-integratie maakt bijvoorbeeld deel uit van de WW en de WWB. Ook zijn hierin voor ontvangers van socialezekerheidsuitkeringen stimuleringsmaatregelen opgenomen om aan het werk te gaan. Actieve arbeidsmarktprogramma's omvatten work-firstprojecten, een streng toelatingsbeleid (handhaven aan de poort en een screening voorafgaand aan de toekenning van WW, WIA, en loonkostensubsidies; een langdurigheidstoeslag. Ook worden er maatregelen doorgevoerd om werkgevers en werknemers te stimuleren on-the-job training programma's te volgen.

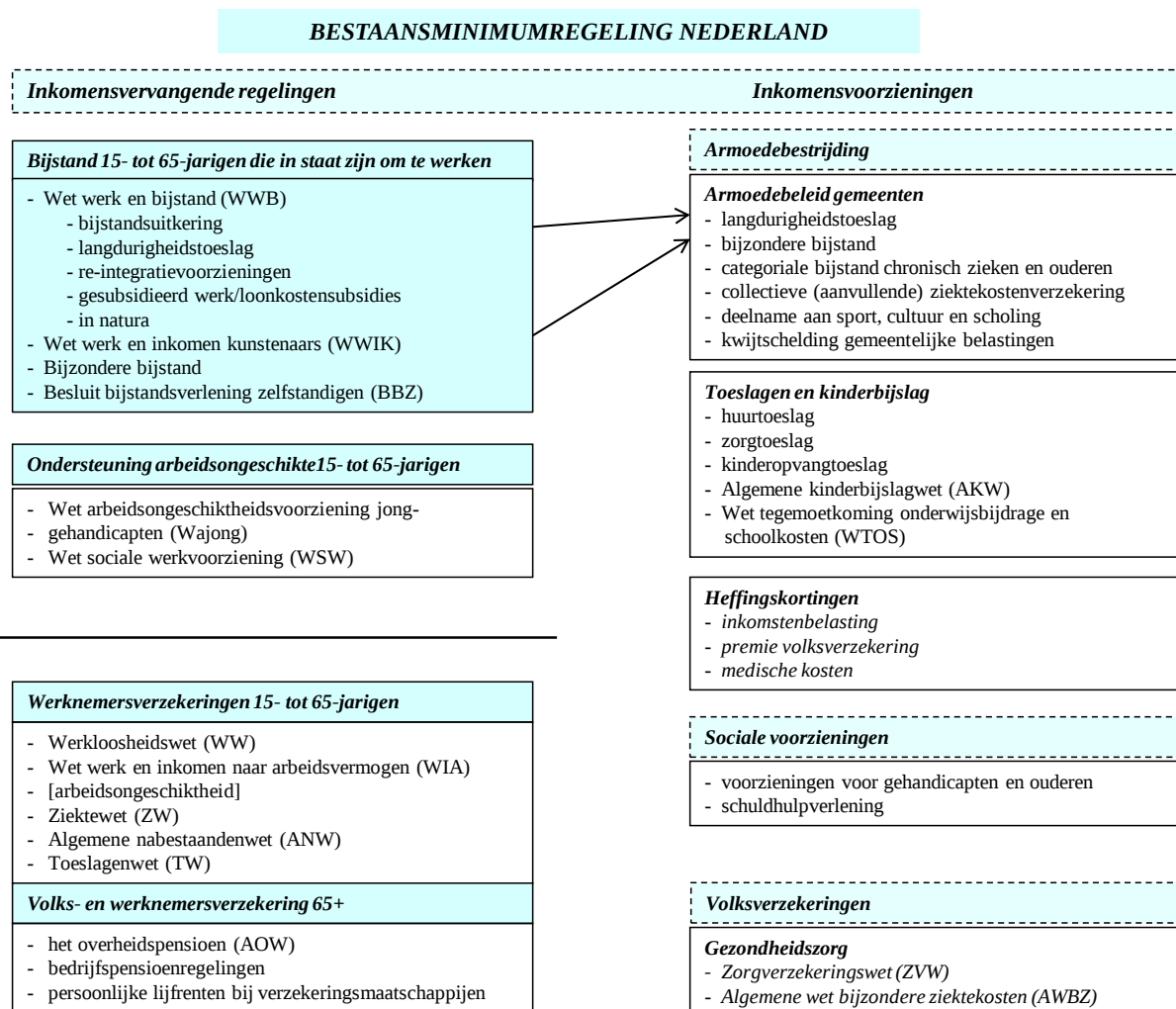
Het negatieve effect dat de crisis heft op de sociale inclusie wordt duidelijker zichtbaar wanneer gekeken wordt naar het groeiende aantal huishoudens dat schuldhulpverlening nodig heeft. Onlangs werd bekend dat er nu voor het eerst meer mensen zijn met inkomsten uit betaald werk die schuldhulpverlening nodig hebben, dan mensen met een uitkering. Zzp'ers worden ook sterker getroffen door de crisis, wat resulteert in een lagere koopkracht en een groeiend aandeel huishoudens met een laag inkomen binnen deze groep.⁸ De groepen die het meest kwetsbaar voor armoede zijn, zijn alleenstaande ouders, niet-westerse immigranten en jongeren onder de 25. Niet-westerse immigranten en alleenstaande ouders zijn oververtegenwoordigd in de groep huishoudens met een laag inkomen. Met name onder jongeren onder de 25 en niet-westerse immigranten is de werkloosheid hoog. Over het algemeen worden – waar mogelijk – bestaande statistieken gebruikt om de ontwikkelingen en effecten van de verschillende beleidsmaatregelen te monitoren.

2.1 Passende inkomenssteun en inclusieve arbeidsmarkten

Het Nederlandse socialezekerheidsstelsel bestrijkt een breed terrein. Er is bijvoorbeeld een gegarandeerd minimumloon en de WWB fungeert als vangnet. Figuur 1 laat de onderlinge verbanden zien tussen socialezekerheidsuitkeringen enerzijds en sociale voorzieningen en volksverzekeringen anderzijds.

⁸ Zzp'ers hebben een veel groter risico op armoede dan werknemers. Dit komt onder meer doordat ze niet beschermd worden door het minimumloon en ook niet door cao-afspraken over loon die gelden voor werknemers.

Figuur 1 Minimuminkomensregelingen in Nederland: onderlinge verbanden tussen socialezekerheidsuitkeringen en sociale voorzieningen en volksverzekeringen



De hoogte van uitkeringen en inkomensvoorzieningen is gerelateerd aan het type huishouden. Samen met aanvullende inkomensvoorzieningen is de WWB voldoende om mensen uit de armoede te houden. Dit is echter slechts de theorie; in de praktijk worden inkomensvoorzieningen (die ook gelden voor mensen met een (minimum)inkomen) vaak onbenut gelaten en dit niet-gebruik doet huishoudens die afhankelijk zijn van sociale steun tot armoede vervallen. Een deel van het overheids- en gemeentelijke armoedebelief is daarom gericht op het verminderen van het niet-gebruik. De extra staatsuitgaven van het afgelopen jaar waren gereserveerd voor schuldhulpverlening en het bestrijden van armoede.

De uitkeringen (inclusief inkomensvoorzieningen) worden als hoog genoeg beschouwd voor een minimaal acceptabele levensstijl. De hoogte van het minimumloon, de Algemene ouderdomswet (AOW), en de sociale uitkeringen worden hieronder beschreven.

Minimumloon

Het minimumloon wordt twee keer per jaar aangepast (verhoogd), in januari en in juli. Op 1 juli 2012 bedroeg het minimumloon voor werknemers van 23 jaar en ouder €1.456,20 per maand. De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) bepaalt hoe hoog het brutominimumloon is. Werkgevers zijn verplicht minstens het minimumloon te betalen aan fulltime werknemers. Ze dienen ook het brutominimumloon dat van toepassing is op werknemers te vermelden op hun loonstrook. Nettobedragen zijn niet bij wet vastgelegd. Het nettoloan is afhankelijk van belastingen en premies die afgetrokken moeten worden van het loon van de werknemer. Deze inhoudingen kunnen per persoon verschillen.

Algemene ouderdomswet (AOW)

De AOW regelt in Nederland het ouderdomspensioen dat als algemene basis dient voor mensen van 65 en ouder. Aanvullend voorziet de AOW in een partnertoeslag voor AOW-gerechtigden met een partner die jonger dan 65 is en die geen of weinig eigen inkomen heeft. Alleenstaande pensioensgerechtigden ontvangen €1.046,26 per maand en het maximumbedrag voor gehuwden die recht hebben op de volledige partnertoeslag is €1.436,94 per maand.

Bijstand

De WWB hanteert landelijke normen voor de leeftijdsgroepen 18 tot 21 jaar, 21 tot 65 en 65-plussers. Tabel 2.1 biedt een overzicht van de hoogte van de bijstand op 1 januari 2012.

Tabel 2.1 Hoogte van de bijstand op 1 januari 2012 (nettobedragen) voor de leeftijdsgroep van 21 tot 65 jaar

	Bijstandsbedragen		
	Per maand (2012)	Vakantietoeslag (2012)	Totaal per maand (2012)
Getrouwd of samenwonend	1269,60	66,82	1336,42
Alleenstaande ouder	888,72	46,77	935,49
Alleenstaand	634,80	33,41	668,21

Er bestaat ook ondersteuning voor kunstenaars, zelfstandigen en (gedeeltelijk) gehandicapten (zie figuur 1).

Het Centraal Planbureau (CPB) voorspelt dat het aantal uitkeringsgerechtigden in 2015 zal zijn toegenomen tot 385.000. Dat is aanmerkelijk hoger (60.000) dan door het CPB werd voorspeld in oktober 2010. Voortvloeiend hieruit wordt verwacht dat het aantal uitkeringsgerechtigden in 2012 zal toenemen tot 335.000.

Huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens⁹

Vergeleken met 2009 bleef het aantal huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens in 2010 gelijk, namelijk 7,7%. De voorlopige data voor 2011 en 2012 duiden op een toename van respectievelijk 8,1 en 8,5%.

⁹ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2011): *Armoedesignalement 2011*

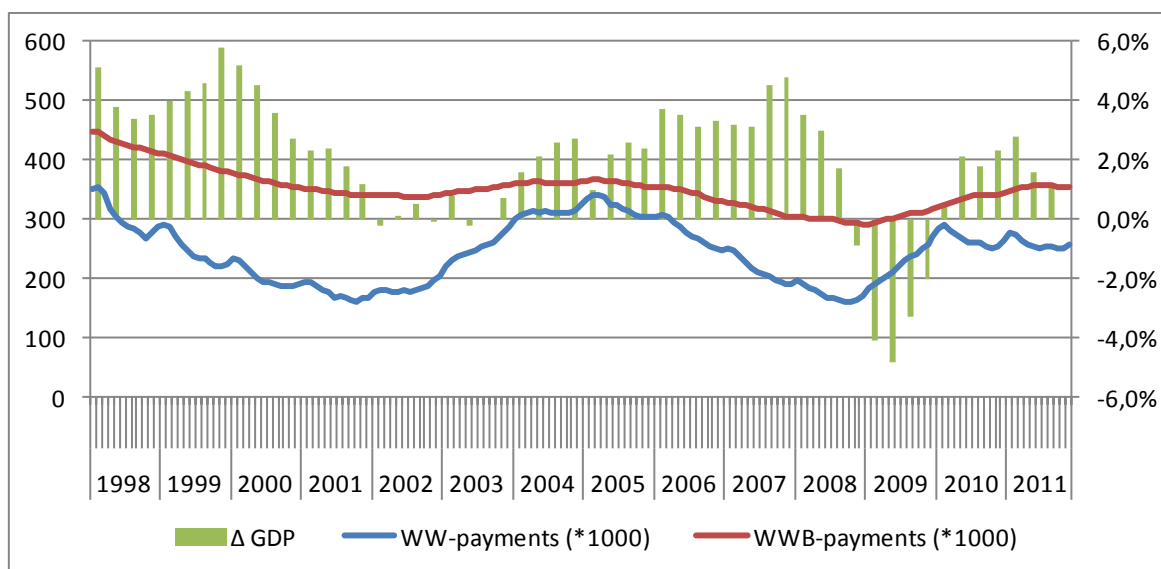
Impact op de toegang tot werk/werkloosheid

Na jaren van afnemende werkloosheid, steeg de werkloosheid vanaf het eerste kwartaal van 2009 tot 6% in het eerste kwartaal van 2010. Dit betekent een toename van 1,6% over deze periode in 2009. Sindsdien is de werkloosheid weer afgenomen. In het tweede kwartaal van 2011 waren er 396.000 werklozen in Nederland. Dit is 5,1% van de totale beroepsbevolking van 7,8 miljoen. In maart 2012 was het aantal gestegen tot 465.000 oftewel 5,9% van de totale beroepsbevolking.

Ontwikkeling van het aantal WWB- en WW-gerechtigden en het bruto binnenlands product

Ondanks de hervormingen met betrekking tot de sociale uitkeringen en inclusieve arbeidsmarkt, blijkt de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden ongeveer omgekeerd evenredig aan de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). De nieuwe WWB (2004) leidde slechts tot een netto-afname van 4% van het aantal uitkeringen.¹⁰ Als we kijken naar veranderingen in het aantal WWB-uitkeringen op de lange termijn, blijkt dat deze grotendeels parallel lopen aan de economische veranderingen (zie figuur 2). Uit dit figuur blijkt dat het aantal WWB-uitkeringen in de periode 2005-2008 substantieel daalde en dat dit aantal sinds het begin van de economische crisis in 2009 is gaan stijgen. Als werknemers hun baan verliezen, hebben ze normaal gesproken een paar maanden recht op een werkloosheidsuitkering (WW). Als ze er niet in slagen een nieuwe baan te vinden in deze periode, en ze niet voldoende andere middelen hebben (bijvoorbeeld een partner met een inkomen of redelijk substantieel vermogen), komen ze in de WWB. Uit figuur 2 blijkt dat het aantal uitkeringsgerechtigden in tijden van recessie onmiddellijk begint te stijgen. Na een korte periode belanden mensen vanuit de WW in de WWB. Mensen die maar een beperkt arbeidsverleden hebben (en geen andere middelen), komen direct nadat ze hun baan verliezen in de WWB.

Figuur 2: Het aantal WWB- en WW-gerechtigden (linker as) en kwartaalverandering bbp (1998-2011)



¹⁰ Kok, L., Groot, I., Güler, D. (2007) *Kwantitatief effect WWB* (Amsterdam: SEO).

Nederland kent een strikte ontslagbescherming. Een aantal politieke partijen en wetenschappers stelt dat een laag werkloosheidscijfer daarom het gevolg kan zijn van een lage werkloosheidsinstroom en dat de arbeidsmarkt voordeel zou hebben bij het versoepelen van de ontslagbescherming. Er worden initiatieven ontplooid om nieuwe maatregelen te introduceren op dat gebied. Anderen beargumenteren dat zulke maatregelen niet het gewenste resultaat zullen hebben en dat het de positie van oudere werknemers nog kwetsbaarder zal maken. In het algemeen zijn de netto-effecten van ontslagbescherming in relatie tot de werkloosheid onduidelijk. De beperkte toename van het werkloosheidscijfer kan ook niet volledig verklaard worden door de regeling deeltijd-WW (een van de maatregelen om de gevolgen van de crisis tegen te gaan) of door het toegenomen aantal inschrijvingen van studenten in het hoger onderwijs.

2.2 Toegang tot hoogwaardige diensten

De Locaties voor Werk en Inkomen regelen de intake en bieden zowel WWB'ers als WW'ers (initiële) hulp bij het zoeken naar werk. De gemeenten werken op deze locaties samen met UWV-WERKbedrijf. Zoals hierboven al beschreven hebben de bezuinigingen op de gemeentebudgetten veranderingen met betrekking tot de re-integratiediensten tot gevolg gehad (bijvoorbeeld: commerciële re-integratiebureaus leveren minder diensten, een sterkere focus op kortetermijninterventies en minder inzet van loonkostensubsidies). Het aantal locaties van waaruit UWV diensten verleent, zal aanzienlijk kleiner worden en de diensten zullen vooral nog online aangeboden worden. Er zijn geen cijfers beschikbaar die de gevolgen hiervan weergeven ten aanzien van veranderingen in het aantal uitkeringsgerechtigden dat uitgesloten is van re-integratie-interventies of de effecten op de uitstroom naar de arbeidsmarkt.

Het aantal huishoudens dat schuldhulpverlening nodig heeft, is over de jaren heen gegroeid. In 2010 waren er ongeveer 941.000 huishoudens die problematische schulden hadden of het risico liepen in een problematische schuldsituatie te komen. Het aantal huishoudens dat zich aanmeldt voor schuldhulpverlening groeit dienovereenkomstig. In 2010 werd het aantal geschat op 100.000 aanvragen.¹¹ Gemeenten waren niet in staat hen allemaal gelijk te helpen, wat betekent dat de wachtlijsten voor schuldhulpverlening langer werden. Dit was een van de redenen om de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (WGS) in te voeren, wat gebeurde op 1 Juli 2012. Gemeenten hebben geïnvesteerd (extra middelen werden beschikbaar gesteld als onderdeel van het crisispakket) in effectievere werkprocessen en in de kwaliteit van hun dienstverlening. Ondanks bezuinigingen op de gemeentebudgetten en ondanks het grotere aantal huishoudens dat schuldhulpverlening nodig heeft, is het de gemeenten in 2010 gelukt de wachtlijsten te verkorten en ze in 2011 te stabiliseren.

Het vorige kabinet wilde de kindregelingen hervormen om de armoedeval en de groeiende kosten van dit systeem te verkleinen. Bezuinigingen zullen ook worden doorgevoerd in de kinderopvangtoeslag. De plannen zijn recentelijk gepresenteerd. Nieuwe details volgen na de zomer van 2012. Tot dusverre zijn er tekenen dat de vraag naar kinderopvang substantieel is gedaald. Het kabinet verwacht niet dat de bezuinigingen speciaal een negatief effect op de arbeidsparticipatie van moeders hebben.¹² Stakeholders denken echter wel dat de geplande hervormingen een negatief effect hebben op de arbeidsparticipatie van vrouwen.

¹¹ Er is geen centraal registratiesysteem. De cijfers zijn dus schattingen.

¹² Er wordt algemeen aangenomen dat overheidsuitgaven aan kinderopvang in de afgelopen jaren slechts een kleine invloed op de arbeidsparticipatie van moeders hebben gehad en vrijwel geen invloed op de arbeidsparticipatie van moeders met lage kwalificaties. Deze gedachtegang wordt niet door alle stakeholders gedeeld.

3. Financiële middelen

3.1 Nationale middelen

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij het invoeren van de maatregelen die beschreven zijn in hoofdstuk 1. Ze hebben de beschikking over een aantal financiële middelen om de implementatie en uitvoering van deze maatregelen te financieren. De overheid voorziet de gemeenten van een jaarlijkse (algemene) subsidie vanuit het gemeentefonds, dat gefinancierd wordt door opbrengsten van de rijksbelastingen. Het gemeentefonds bevat ook budgetten voor specifieke doelen. Bijvoorbeeld een budget voor uitkeringen, een budget voor activerende arbeidsmarktmaatregelen (inclusief educatie) en een budget voor de registratie van vroegtijdig schoolverlaters. Gemeenten gebruiken ook eigen inkomsten¹³ om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden. Onderdeel van de bezuinigingsmaatregelen is een verlaging van het totale budget van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹⁴ en grote bezuinigingen op het gemeentefonds en de specifieke budgetten. Het re-integratiebudget is in 2012 gehalveerd ten opzichte van het budget in 2010.¹⁵

De bezuinigingen van 2012 treffen de kinderopvang en re-integratie het hardst. De uitgaven aan kinderopvang worden teruggebracht met €420 miljoen. Het budget van 2011 voorzag in een verlaging van €310 miljoen en de overige €110 miljoen is vastgelegd in het coalitieakkoord. Het budget voor de re-integratie van werkzoekenden wordt met €690 miljoen gekort in 2012. Dit komt neer op een bezuiniging van €400 miljoen van de overheidsuitgaven aan gemeenten, zoals beschreven in het coalitieakkoord, en een besparing van €100 miljoen op het UWV-budget.

In 2011 bedroegen de totale uitgaven aan sociale zekerheid en arbeidsmarktmaatregelen 69,7 miljard euro. Tabel 3.1 geeft de ontwikkeling van de kosten weer over de periode 2008-2011.

Tabel 3.1: Uitgaven sociale zekerheid en arbeidsmarkt 2008-2011 (x € 1 miljoen)

	2008	2009	2010	2011
WW (werkloosheid)	2849	4890	5556	5298
WWB (bijstand)	4160	4219	4286	4320
WAO/WIA/WAZ (arbeidsongeschikt)	9851	9855	9813	9504
ZW (Ziektewetuitkering)	1362	1525	1567	1602
WAZO (zwangerschaps- en bevallingsuitkering)	1000	1122	1161	1172
Wajong (jonggehandicapten)	2238	2528	2784	2829
Anw (nabestaandenuitkering)	1249	1190	1102	1005
AOW (ouderdomspensioen)	27048	28905	29926	30610
Re-integratie	2418	2484	2513	2180
Sociale werkvoorziening	1936	1993	1968	1842
Overige	349	188	398	1425
Totaal uitgaven SZA (x € 1 miljoen)	54461	58898	61077	61786
Totaal uitgaven SZA (in % bbp)	9,1	10,3	10,3	10,0

Bron: Ministerie van SZW (Budget 2011:

http://www.rijksbegroting.nl/2011/voorbereiding/begroting,kst148634_28.html)

13 De eigen inkomsten bestaan uit lokale belastingen, bedrijfsmatige activiteiten, rechten en heffingen en eigen bezittingen, bijvoorbeeld gebouwen.

14 Het ministerie van SZW zal in 2012 €940 miljoen bezuinigen op haar budget.

15 Het re-integratiebudget is 1,4 miljard euro in 2010; 1,3 miljard euro in 2011; en 700 miljard euro in 2012. In vergelijking: het budget in 2007 was 1,6 miljard euro.

De uitgaven van 2011 zijn in de SZW-budgetovereenkomst van 2012¹⁶ uitgebreid met extra kosten, zoals bijvoorbeeld kinderbijslag. Hierdoor komt het totaal aan uitgaven op 69,7 miljard euro in plaats van de 61,7 miljard die in tabel 3.1 staan. Het budget van 2012 geeft ook een overzicht van de uitgaven in de periode tot 2015. In zijn geheel stijgen de kosten, maar als percentage van het bbp blijven ze stabiel rond de 11,1 en 11,2 procent.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) rapporteerde¹⁷ over de uitgaven aan sociale zekerheid per hoofd van de bevolking van de 27 EU landen in de periode 1998-2009. De Nederlandse uitgaven in 2009 komen op iets meer dan 9.000 euro (voorlopig cijfer) per hoofd van de bevolking. Onder uitgaven aan sociale zekerheid vallen de volgende kosten: uitkeringen, in cash of in natura, aan huishoudens en individuen om hun lasten te verlichten; administratiekosten, waaronder de bij de regelingen behorende management- en administratiekosten vallen; overige uitgaven, waaronder diverse andere uitgaven van het socialezekerheidsstelsel vallen.

3.2 Gebruik van EU Structuurfondsen

De Nederlandse ESF-prioriteiten zijn erop gericht meer mensen naar de arbeidsmarkt te leiden waarbij de focus ligt op marginale groepen. De belangrijkste prioriteiten zijn het vergroten van het arbeidsaanbod (bijvoorbeeld oudere werknemers, vrouwen en jongeren), en het bevorderen van sociale inclusie van kansarmen (bijvoorbeeld gedetineerden en leerlingen uit het praktijkonderwijs en voorgezet speciaal onderwijs) het vergroten van het aanpassingsvermogen en investeren in menselijk kapitaal (bijvoorbeeld voortijdig schoolverlaters). De voortgang en resultaten worden gemonitord. Een van de uitkomsten is dat de budgetten niet in hun totaliteit worden benut. De uitstroom naar duurzame arbeidsparticipatie is nog maar beperkt maar de verwachting is dat dit zal toenemen. De manier waarop doelgroepen worden geregistreerd bemoeilijkt het monitoren van ex-deelnemers. In 2012 wordt een pilotproject gelanceerd om deze ex-deelnemers en de resultaten met betrekking tot arbeidsparticipatie te monitoren.

4. Monitoring en evaluatie

De drie belangrijkste organisaties in Nederland die informatie leveren met betrekking tot de indicatoren van de drie pijlers zijn het CBS, het CPB en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Het CBS levert actuele data op het gebied van sociale zekerheid. Elk kwartaal stelt het CBS een memorandum op voor het parlement, waarin wordt gerapporteerd over ontwikkelingen en veranderingen op het gebied van werkloosheid, uitkeringen, arbeidsparticipatie en deelname aan re-integratie. Het ministerie van SZW bepaalt welke informatie wordt verzameld. Er wordt regelmatig onderzocht of de statische data nog voldoen aan het vereiste kwaliteits- en informatieniveau. Een onderwerp dat de aandacht van het ministerie heeft, is het gebruik van re-integratie-interventies. Gemeenten zijn verplicht het gebruik van re-integratie-instrumenten te melden, maar de manier waarop ze dit bijhouden verschilt, waardoor de informatie vaak moeilijk te vergelijken is.

Er wordt gebruikgemaakt van bestaande statistieken om de voortgang en effecten van de verschillende maatregelen die zijn ingevoerd, te monitoren. Behalve de memoranda over arbeidsmarktontwikkelingen zijn er diverse door de overheid gefinancierde monitors die periodiek rapporteren over de effecten van armoede en sociale uitsluiting. Zo publiceren het CBS en SCP bijvoorbeeld om het jaar een armoedemonitor. Andere voorbeelden zijn een benchmark kinderen en participatie, een studie naar de omvang en achtergronden van armoede en sociale uitsluiting, en

¹⁶ http://www.rijksbegroting.nl/2012/voorbereiding/begroting,kst160372_27.html

¹⁷ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00099>

de langetermijneffecten van armoede op kinderen. Verder wordt ook het aantal voortijdig schoolverlaters gemonitord, alsook ontwikkelingen in het aantal huishoudens met hoge schulden. Daarnaast worden de komende jaren de stapelingseffecten van de bezuinigingen en ingrepen op het sociale terrein gemonitord door het Landelijk overleg cliëntenraden Sociale Zekerheid (LocSZ) en de Landelijke Vereniging van Arbeidsongeschikten (LVA). Het CPB voltooide onlangs een ex-postanalyse naar de effecten van kinderopvangtoeslag op arbeidsmarktparticipatie. De evaluatie van het Actieplan Jeugdwerkloosheid is een voorbeeld van een andere studie.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI)¹⁸ rapporteert ook over de ontwikkelingen in het sociale domein. Recentelijk gepubliceerd zijn studies naar hoe het UWV en gemeenten behoeften van werkgevers koppelen aan de behoeften van werkzoekenden; de status van schuldhulpverleningsdiensten geleverd door gemeenten; activeringsbeleid voor werkloze jongeren; ontwikkelingen in het gebruik en de resultaten van re-integratie-interventies; het gebruik van cliëntregistratiesystemen; beleid van gemeenten, UWV en SVB voor het bestrijden van armoede; en inkomensvoorzieningen.

Andere belangrijke studies gepubliceerd door het ministerie van SZW of onafhankelijke organisaties gaan over het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen¹⁹, een vergelijking van gemeentelijk re-integratiebeleid²⁰; de effecten van het strengere WWB-beleid en het effect op de instroom in de Wajong²¹, fraude met de WWB²² en de effecten van loonkostensubsidies op de re-integratie van WW'ers.²³ Er zijn ook beleidsplannen om de gezondheid van oudere werknemers te monitoren.

Nationaal Hervormingsprogramma van Nederland (NRP)

Hoewel het CPB de effecten van alle structurele hervormingsplannen van de overheid heeft doorberekend die gepresenteerd zijn in het NRP, is er geen volledige *ex-ante social impact assessment* uitgevoerd van het NRP over werkgelegenheid en sociale inclusie. Ook zijn er geen afzonderlijke sociale impact studies. Het is bijvoorbeeld onduidelijk voor welk deel van de bevolking financiële prikkels effectief zouden kunnen werken en voor welk deel van de bevolking niet.

Gebruik van sociale experimenten en innovaties

Experimenteel onderzoek gebeurt maar in beperkte mate in Nederland. Er gelden strenge regels en in het sociale domein is er geen traditie met dit type onderzoek. Het onderzoek dat momenteel wordt uitgevoerd over de nettogevoelens van re-integratie-interventies is in dit verband nieuw en vormt een uitdaging. Ongeveer acht gemeenten (inclusief UWV) voeren experimenten uit en kennen interventies toe aan een onderzoeks- en een controlegroep om te bepalen wat voor wie werkt. De resultaten worden eind 2014 verwacht.

Innovatief onderzoek in het sociale domein is ongebruikelijk in Nederland. In vier langetermijn-onderzoekspilots over de sociale werkvoorziening is sprake van licht-

¹⁸ Deze inspectie houdt toezicht op UWV, de SVB en de implementatie van overheidsmaatregelen met betrekking op werk en inkomen door gemeentelijke sociale diensten.

¹⁹ Tempelman, Caren; Aenneli Houkes, Jurriaan Prins (2011): Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen. SEO-rapport nr. 2011-31.

²⁰ Kok, L. and A. Houkes (2011). Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken. Een literatuurstudie. Onderzoek uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen

²¹ Vuren, D. van, Es, F. van, Roelofs, G. (2011) Van Bijstand naar Wajong (The Hague: CPB).

²² Ooms, Daan; Marcel Spijkerman (2012). Fraudegevallen in WWB boven de aangiftegrens. SEOR.

²³ Rosing, Francien, Luuk Mallee and Marieke Blommesteijn (2011). Monitor loonkosten subsidie UWV. Meting 2010. Amsterdam. Regioplan.

innovatief onderzoek. Elke pilot heeft zijn eigen kenmerken, maar ze zijn alle gericht op het onderzoeken en verspreiden van nieuwe manieren van werken. De pilots lopen tot eind 2012.

5. Beleidsaanbevelingen

Nederland kent een integraal en veelomvattend beleidsontwerp. Overeenkomstig de Aanbeveling uit 2008 omvat dit ontwerp de drie pijlers. Na de Aanbeveling uit 2008 werd het uitgangspunt van 'werk boven inkomen' nog sterker geïmplementeerd in het actieve arbeidsmarktbeleid en de minimuminkomensregelingen. Het integrale beleidsontwerp draagt bij aan de relatief sterke positie van Nederland als het gaat om sociale inclusie. Dit betekent niet dat er geen verbetering meer mogelijk is. Met name de recente bezuinigingen maken potentiële risicofactoren of onvolkomenheden bij de implementatie van het beleid duidelijker zichtbaar. Op zijn minst tonen ze aan waar ruimte voor verbetering is. Overeenkomstig de evaluatie van het NRP worden de volgende aanbevelingen gesuggereerd:

- Een uitgebreidere aanpak om het groeiende armoederisico onder kwetsbare groepen tegen te gaan door de stapelingseffecten van wijzigingen van de bijstand, inkomensvoorzieningen (armoedebeleid), sociale voorzieningen en sociale verzekeringen (langdurige zorg) aan te pakken;
- Gemeenten zouden de kwaliteit van hun diensten kunnen verbeteren als ook hun bijdrage aan arbeidsmarktbeleid en het tegengaan van armoede, door hun maatregelen betreffende re-integratie, inkomensvoorzieningen en schuldhulpverlening te integreren.
- De gerichtheid op werk en de eigen verantwoordelijkheid van mensen om aan werk te komen is goed, maar mag niet als excuus gebruikt worden om de effecten van beleidsmaatregelen niet te monitoren. Daarom is het belangrijk (potentiële) risicogroepen te identificeren en integrale oplossingen te ontwikkelen om dit aan te pakken. Ook dienen er social impact assessments gemaakt te worden, vooral van (kosteneffectieve) maatregelen waarbij bezuinigd wordt op te leveren diensten.
- Sterkere nadruk op het stimuleren van het uitbreiden van het aantal werkuren (bijvoorbeeld door snellere implementatie van het afbouwen van de dubbele heffingskorting) en arbeidsmobiliteit, ook weergegeven in een landelijk streefcijfer;
- Maatregelen ter bevordering van actieve inclusie zouden verbeterd kunnen worden door een meer vraaggerichte benadering mogelijk te maken om zo het arbeidsaanbod en de vraag naar arbeid beter op elkaar aan te laten sluiten, niet alleen met betrekking tot onderwijs maar ook met betrekking tot de dienstverlening van gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).
- De kwaliteit van de diensten zou kunnen worden vergroot door een sterkere nadruk op, en investering in, professionalisering van de sociale dienstverlening en instrumenten die bewezen effectief zijn.

6. Samenvattingstabellen

Tabel 1

In welke mate is er een integrale, veelomvattende actieve-inclusiestrategie ontwikkeld in uw lidstaat?												
	Veelomvattend beleidsontwerp			Geïntegreerde implementatie			Verticale beleidscoördinatie			Actieve deelname van relevante actoren		
	Ja	Enigszins	Nee	Ja	Enigszins	Nee	Ja	Enigszins	Nee	Ja	Enigszins	Nee
Voor degenen die kunnen werken	X				X		X			X		
Voor degenen die niet kunnen werken	X				X		X			X		

Tabel 2

Zijn het actieve-inclusiebeleid/de actieve-inclusiemaatregelen versterkt, grotendeels hetzelfde gebleven of zwakker geworden sinds 2008 in uw lidstaat, en in welke mate?									
	Passende inkomenssteun			Inclusieve arbeidsmarkten			Toegang tot hoogwaardige diensten		
	Versterkt	Hetzelfde gebleven	Verzwakt	Versterkt	Hetzelfde gebleven	Verzwakt	Versterkt	Hetzelfde gebleven	Verzwakt
Voor degenen die kunnen werken		X		X				X	
Voor degenen die niet kunnen werken		X		X				X	

