



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 12.12.2003
COM(2003)773 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

GEZAMENLIJK VERSLAG INZAKE SOCIALE INTEGRATIE

**met een samenvatting van de resultaten van de bestudering van de Nationale
Actieplannen voor sociale integratie (2003-2005)**

{SEC(2003)1425}

Samenvatting.....	4
Inleiding	8
DEEL I – De Europese Unie	13
1. Sociale integratie – de situatie in de EU	13
2. Voornaamste trends en nieuwe uitdagingen als resultaat van de NAP's/integratie ...	29
3. Strategische benaderingen in de NAP's/integratie (inclusief doelen)	37
4. Voornaamste beleidsbenaderingen voor doelstelling 1.1. 'Bevordering van de werkgelegenheid'	45
5. Voornaamste beleidsbenaderingen voor doelstelling 1.2. 'Bevordering van de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten'	55
5.1. Socialezekerheidsstelsels	55
5.2. Huisvesting en basisdiensten.....	62
5.3. Toegang tot gezondheidszorg	67
5.4. Toegang tot onderwijs.....	71
5.5. Toegang tot cultuur	76
5.6. Toegang tot de rechter.....	79
5.7. Toegang tot sport en recreatie	80
5.8. Toegang tot vervoer	82
6. Belangrijke beleidsbenaderingen voor doelstelling 2. 'Voorkoming van de risico's op uitsluiting'	84
6.1. Bevordering van e-integratie.....	84
6.2. Preventie en aanpak van te hoge schulden.....	88
6.3. Preventie en aanpak van dak- en thuisloosheid.....	91
6.4. Behoud van de gezinssolidariteit	93
7. Belangrijke beleidsbenaderingen voor doelstelling 3. 'Het verlenen van hulp aan de meest kwetsbare groepen'	97
7.1. Bevordering van de integratie van mensen die blijvend onder armoede gebukt gaan	98
7.2. Het voorkomen van sociale uitsluiting bij kinderen	116
7.3. Bevordering van alomvattende maatregelen ten behoeve van gebieden die door uitsluiting worden gekenmerkt.....	120
8. Belangrijke beleidsbenaderingen voor doelstelling 4. 'Mobilisatie van alle relevante instanties'	124
8.1. Bevordering van de deelname van mensen die onder uitsluiting gebukt gaan	125

8.2.	Integratie van de strijd tegen uitsluiting.....	127
8.3.	Bevordering van dialoog en partnerschap.....	136
9.	Gendermainstreaming	141
10.	Gebruik van indicatoren.....	146
11.	Inventarisatie van voorbeelden van goede beleid	152
DEEL II – De lidstaten.....		167
BELGIË.....		168
DENEMARKEN.....		173
DUITSLAND		178
GRIEKENLAND		182
SPANJE.....		187
FRANKRIJK.....		192
IERLAND		197
ITALIË 202		
LUXEMBURG.....		207
NEDERLAND		212
OOSTENRIJK.....		217
PORTUGAL.....		222
FINLAND		227
ZWEDEN		232
VERENIGD KONINKRIJK		237

SAMENVATTING

Algemene beoordeling en belangrijkste conclusies

Een hernieuwde politieke toezegging

De Europese Raad van Lissabon van maart 2000 heeft de lidstaten en de Commissie gevraagd stappen te ondernemen zodat tegen 2010 de armoede in aanzienlijke mate zal zijn uitgeroeid. Tevens heeft de Raad ermee ingestemd dat het beleid van de lidstaten inzake armoedebestrijding en sociale uitsluiting moet berusten op een open coördinatiemethode waarin gemeenschappelijke doelstellingen, nationale actieplannen, en gemeenschappelijke indicatoren samengaan met het doel ambitieuzere en effectievere beleidsstrategieën voor sociale integratie op te zetten.

Het belang van het bereiken van het doel dat tijdens de Raad van Lissabon is gesteld, namelijk het in aanzienlijke mate terugdringen van de armoede, mag niet onderschat worden. Het slagen hiervan zal in belangrijke mate afhangen van de manier waarop lidstaten de strategische doelstellingen die ze in hun NAP's/int hebben geformuleerd, zullen omzetten in concrete acties om de levensomstandigheden van de meest kwetsbare mensen te verbeteren. Het is ook van groot belang dat de EU-economieën weer snel een koers zullen gaan volgen die leidt tot duurzame economische groei. In verband hiermee en in verband met de ontwikkeling van een kennissamenleving zouden lidstaten moeten zorgen voor een constante samenhang tussen hun integratiestrategieën en hun beleidsmaatregelen op het gebied van de economie en werkgelegenheid.

In het onderhavige verslag worden de hoofdtrends en uitdagingen in de hele Unie, goede werkwijzen en innoverende benaderingen van algemeen belang in kaart gebracht. Dit vormt de basis voor het gemeenschappelijke verslag van de Raad en de Commissie over sociale integratie dat tijdens de Europese Raad in het voorjaar van 2004 zal worden gepresenteerd. Hierin wordt bekeken of er vooruitgang is geboekt met betrekking tot de doelstelling van Lissabon inzake armoedebestrijding en wordt de beleidsagenda uitgestippeld voor het toekomstige EU-proces op het gebied van sociale integratie in een kader dat drastische veranderingen zal ondergaan. Het proces zal met ingang van 2004 het effect ondervinden van de toetreding van tien nieuwe lidstaten waar de aard en omvang van armoede en sociale uitsluiting vaak zeer aanzienlijke verschillen vertonen. Vanaf 2006 zal het deel uitmaken van de nieuwe gestroomlijnde structuur voor beleidssamenwerking op EU-niveau inzake sociale bescherming, zoals voorgesteld door de Commissie in mei 2003 en goedgekeurd door de Raad in oktober 2003.

Een nog steeds zorgwekkende achtergrond van armoede en uitsluiting

Ondanks een algemene verbetering sinds 1995, hebben toch nog zeer grote aantallen mensen te maken met relatieve inkomensarmoede, aangezien er in 2001 meer dan 55 miljoen mensen ofwel 15% van de EU-bevolking op de grens van armoede leven. Meer dan de helft daarvan leefde langdurig van een relatief laag inkomen. In de gehele Unie verschilt de ernst van dit probleem aanzienlijk. Zo varieerde het algemene armoederisico in 2001 van 10% in Zweden tot 21% in Ierland. In zuidelijke landen en Ierland trekken armen niet alleen relatief minder profijt van de algemene welvaart in hun land, maar zij gaan ook vaker gebukt onder hardnekkiger vormen van armoede en achterstand. Het risico van armoede was vaak aanzienlijk hoger voor bepaalde groepen zoals werklozen, alleenstaande ouders (vooral vrouwen), alleenstaande ouderen (ook voornamelijk vrouwen) en gezinnen met veel kinderen.

Vooraf jongeren die geen solide kwalificaties bezitten om vaste voet op de arbeidsmarkt te krijgen lopen het gevaar aan armoede en sociale uitsluiting ten prooi te vallen. In 2002 had bijna 19% van de leeftijdsgroep 18-24 jaar het schoolsysteem te vroeg achter zich gelaten en volgde zij geen enkele vorm van scholing. Ook kinderen bevinden zich in een kwetsbare situatie. Zij krijgen vaak te maken met een mate van inkomensarmoede die hoger ligt dan die van volwassenen (19% in 2001), en de materiële achterstand in de vroege jaren zou een negatieve invloed kunnen hebben op hun ontwikkeling en toekomstige kansen. Bijzonder problematisch is de situatie van kinderen die in werkloze huishoudens leven zonder vrijwel enige relatie met het arbeidsproces (10% van alle kinderen in de Unie in 2002).

De uitroeiing van armoede en sociale uitsluiting vereist verdere stappen

Tegen deze achtergrond vormt de tweede generatie NAP's/integratie, drie jaar na de Top van Lissabon, een krachtige politieke erkenning van de uitdaging om in de gehele Europese Unie te zorgen voor sociale integratie. De lidstaten hebben herhaald dat de modernisering van de economie hand in hand moet gaan met inspanningen om de armoede te bestrijden en te vechten tegen uitsluiting.

Dit blijkt uit de belangrijkste positieve ontwikkelingen in deze tweede generatie NAP's/integratie:

- De nieuwe NAP's hebben in het algemeen een brede reikwijdte, doordat ze het multidimensionale karakter van armoede en uitsluiting weerspiegelen en een groter aantal beleidsterreinen dekken, met name de verstrekking van basisdiensten als levenslang leren, gezondheidszorg en huisvesting. Daarnaast geven ze beter de diversiteit van nationale strategieën weer en de verschillende maten van ontwikkeling van stelsels van sociale bescherming.
- Een meerderheid van de lidstaten verricht duidelijk inspanningen om kwantitatieve doelen te stellen voor armoedebestrijding. Andere hebben gekwantificeerde tussentijdse doelen gesteld die niettemin kunnen leiden tot een ambitieuzer beleid en tot een vereenvoudigd toezicht op de NAP's.
- Veel lidstaten hebben hun institutionele plannen om een plaats in te ruimen voor armoede en sociale integratie binnen hun nationale beleidsvorming aanzienlijk versterkt. Er ligt ook veel meer nadruk op het uitbreiden van dit proces tot regionale en lokale niveaus.
- Het proces dat de deelname van de voornaamste belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld (NGO's, sociale partners en de bedrijfsleven) stimuleert bij het opstellen van de NAP's is verbeterd. Dit zou het belang van de NAP's en de doelstellingen van Nice als referentiemiddel voor nationale beleidsvorming versterken.

Hoewel er echter wezenlijke vooruitgang is geboekt, moet ook worden opgemerkt dat er nog genoeg te doen is, namelijk:

- Een werkelijk multidimensionale aanpak vraagt meer aandacht voor kwesties als huisvesting, levenslang leren, huisvesting, cultuur, vervoer en e-integratie.
- Het stellen van doelen moet verder ontwikkeld worden, zodat de doelen steeds specifiekere, beter gekwantificeerd en ambitieuzer zijn.

- Er dient meer aandacht te worden besteed aan de verwezenlijking en monitoring van de efficiëntie en kwaliteit van de maatregelen die zijn bedoeld om armoede en sociale uitsluiting aan te pakken.
- De vooruitgang die is geboekt met de mainstreaming van sociale integratie via de versterking van institutionele plannen moet verder worden uitgediept, met name om er zorg voor te dragen dat doelstellingen inzake sociale integratie bij het vaststellen van de globale prioriteiten ten aanzien van de uitgaven niet uit het oog worden verloren. De verhoogde deelname van maatschappelijke organisaties moet worden uitgebreid tot andere terreinen dan het opstellen van de NAP's.
- De verhoogde deelname van maatschappelijke organisaties moet niet worden beperkt tot de opstelling van de NAP's, maar worden uitgebreid tot de uitvoering en monitoring ervan.
- Er moet meer worden gedaan om ervoor te zorgen dat de beleidsmaatregelen op economisch, werkgelegenheids- en sociaal gebied elkaar wederzijds versterken.

Zes hoofdprioriteiten

Gezien de verscheidenheid van de NAP's/integratie 2003-2005, worden de lidstaten dringend verzocht om de komende twee jaar speciale aandacht te schenken aan de volgende zes hoofdprioriteiten. Deze zijn met name van belang in het kader van een voortdurend onzeker economisch en politiek mondiaal klimaat:

1.	Verhoging van investeringen in en het afstemmen van actieve arbeidsmarktmaatregelen op de behoeften van degenen die de grootste problemen hebben om werk te vinden;
2.	Garanderen dat de stelsels van sociale zekerheid toereikend en toegankelijk zijn voor iedereen en effectieve prikkels bieden om te gaan werken aan degenen die kunnen werken;
3.	Verbetering van de toegang van de groepen die het meest kwetsbaar zijn en het meeste risico van sociale uitsluiting lopen, tot fatsoenlijke huisvesting, kwalitatief goede gezondheidszorg en mogelijkheden voor levenslang leren.
4.	Leveren van een gezamenlijke inspanning om te voorkomen dat leerlingen vroegtijdig de school verlaten en om een soepele overgang van school naar werk te bevorderen.
5.	Meer aandacht voor het uitroeien van kinderarmoede.
6.	Ernaar streven om armoede en sociale uitsluiting onder immigranten en etnische minderheden terug te dringen.

De dynamiek vasthouden

Om de dynamiek van de positieve ontwikkelingen, die zich duidelijk voordeden in de NAP's, te behouden tot de beoordeling van de open coördinatiemethode voor de strijd tegen armoede en uitsluiting, die in 2005 zal plaatsvinden, zouden de lidstaten en de Europese instellingen:

- door moeten gaan met het bevorderen van de mobilisatie en deelname van alle belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld, evenals van de gemarginaliseerde mensen zelf, aan de uitvoering van en het toezicht op de NAP's/integratie 2003-2005 en zouden ze moeten zorgen voor een betere zichtbaarheid van de NAP's/integratie als instrument om het politieke debat te stimuleren en nationale strategieën te ondersteunen
- moeten garanderen dat de integratie- en werkgelegenheidsstrategieën op consistente en wederzijds versterkende wijze ten uitvoer worden gelegd en dat een goede interactie is verzekerd tussen de verschillende componenten van het toekomstige gestroomlijnde proces van sociale zekerheid;
- er zorg voor moeten dragen dat de in de NAP's in kaart gebrachte prioriteiten op het terrein van de sociale integratie tot uitdrukking komen in de tussentijdse evaluatie van de Structuurfondsen en in de strategische oriëntaties voor de toekomst ervan na 2006;
- zich volledige rekenschap moeten geven van gendervraagstukken en het steeds belangrijker vraagstuk van uitsluiting onder immigranten en etnische minderheden;
- inspanningen moeten blijven verrichten om de gemeenschappelijk overeengekomen indicatoren te ontwikkelen of, waar van toepassing en ter aanvulling, nationale indicatoren voor het toezicht op nationale beleidsdoelstellingen, met het oog op een vereenvoudigde beoordeling van de bereikte resultaten op het gebied van de strijd tegen armoede en uitsluiting in 2005;
- de nationale statistische basis moeten blijven ontwikkelen om effectief toezicht te kunnen houden op de sociale integratiestrategieën en om te garanderen dat ze de tenuitvoerlegging van EU-SILC ondersteunen, zodat dit instrument relevanter en betrouwbaarder statistieken kan leveren ter onderbouwing van de gemeenschappelijke indicatoren;
- ten volle gebruik moeten maken van het reservoir aan goede benaderingen dat reeds naar voren is gekomen in de NAP's/integratie, door intensivering van het proces van uitwisseling van optimale praktijkvoorbeelden via een effectieve verspreiding van kennis en door dit te ondersteunen met EU-financieringsprogramma's zoals EQUAL of het communautaire actieprogramma ter bestrijding van sociale uitsluiting;
- de geleidelijke deelname van de kandidaat-lidstaten aan het algehele proces moeten bevorderen, op basis van de gezamenlijke memoranda over integratie en de goedkeuring van de nationale actieplannen voor de nieuwe lidstaten in 2004;
- ervoor moeten zorgen dat de doelen van de Unie inzake sociale integratie worden weerspiegeld in de voorbereiding en follow-up van de Europese Raad van het volgende voorjaar, en met name dat er samenhang bestaat tussen deze doelstellingen en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de Europese werkgelegenheidsstrategie.

INLEIDING

Doel en structuur van het verslag

Het onderhavige verslag beoordeelt de vooruitgang die is geboekt wat betreft de tenuitvoerlegging van de open coördinatiemethode, stelt hoofdprioriteiten voor dringende actie en stelt goede werkwijzen en innoverende benaderingen vast die van gemeenschappelijk belang zijn voor de lidstaten. Het richt zich op het bevorderen van meer ambitieuze en effectieve beleidsstrategieën voor sociale integratie door van elkaar te leren. Het put uitgebreid uit de nationale actieplannen voor sociale integratie 2003-2005, die alle lidstaten in juli 2003 hebben ingediend. Het verslag is bedoeld als basis voor het Gezamenlijk verslag inzake sociale integratie dat de Commissie en de Raad tijdens de Europese voorjaarsraad van 2004 zullen indienen, als een belangrijke stap naar de periodieke evaluatie van de vorderingen met betrekking tot de sociale en economische doelen die worden gedefinieerd door de strategie van Lissabon.

Het verslag richt zich met name op door de lidstaten uitgevoerd beleid en strategieën ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en dus ter bevordering van een grotere sociale integratie. Het benadrukt voorbeelden van goede benaderingen op verscheidene beleidsterreinen, op basis van aanwijzingen en informatie in de NAP's/integratie voor de periode 2003-2005. Het is niet de bedoeling van dit verslag, noch van de NAP's/integratie, om een algemene beschrijving te geven van de manier waarop nationale stelsels van sociale zekerheid georganiseerd zijn of welke invloed dergelijke stelsels en beleidsmaatregelen op andere terreinen hebben gehad op de sociale cohesie. Het verslag zal dan ook vooral betrekking hebben op recente acties en zal wellicht geen acht slaan op meer structurele beleidsmaatregelen of instellingen die samen ontegenzeggelijk de sociale integratie bevorderen. Om deze reden moeten verwijzingen naar lidstaten in de tekst van het verslag niet als volledig worden beschouwd: voorbeelden van recente beleidsactiviteiten zullen benadrukt worden, terwijl gevallen waarin soortgelijke beleidsmaatregelen al lang bestaan, niet worden genoemd.

Voor de noodzakelijke achtergrondinformatie geeft het verslag eerst een analyse van de hoofdkenmerken en -trends op het terrein van de sociale integratie in de EU. Deze analyse wordt uitgevoerd in een vergelijkend kader op basis van de reeks gemeenschappelijke indicatoren die zijn goedgekeurd door de Europese Raad van Laken. Daarna volgt een beschrijving van de belangrijkste, door de lidstaten in hun NAP's/integratie geconstateerde uitdagingen, op basis waarvan een beleidsagenda voor de Unie kan worden vastgesteld voor de periode die de Plannen (2003-2005) bestrijken, in de vorm van een beknopte lijst van zes hoofdprioriteiten, waarbij rekening is gehouden met de verschillen in de beginsituaties en in sociale stelsels.

Het verslag beoordeelt verder hoe de lidstaten de gemeenschappelijke EU-doelstellingen vertalen naar nationale strategieën voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Deze taak van het verslag is van speciale betekenis gezien het feit dat verwacht werd dat uit de NAP's/integratie 2003-2005 belangrijke verbeteringen wat betreft de multidimensionaliteit, de samenhang en de ambitie van nationale strategieën zouden blijken. De ervaring die is opgedaan met de eerste reeks NAP's/integratie, waarom is verzocht door de Europese Raad van Barcelona, zou hier goede diensten moeten bewijzen.

In het hele verslag worden de termen "armoede", "sociale uitsluiting" en "sociale integratie" veelvuldig gebruikt. Voor alle duidelijkheid worden de volgende omschrijvingen gegeven¹:

Armoede: Mensen leven in armoede als hun inkomen en middelen zo ontoereikend zijn dat ze worden uitgesloten van een levensstandaard die als acceptabel wordt beschouwd in de maatschappij waarin ze leven. Hun armoede kan meerdere nadelige factoren hebben, namelijk werkloosheid, laag inkomen, slechte huisvesting, ontoereikende gezondheidszorg en barrières voor levenslang leren, cultuur, sport en recreatie. Ze worden vaak buitengesloten en uitgesloten van deelname aan activiteiten (op economisch, sociaal en cultureel gebied) die voor andere mensen heel normaal zijn en hun toegang tot fundamentele rechten kan beperkt zijn.

Sociale uitsluiting: Sociale uitsluiting is een proces waarbij bepaalde individuen naar de rand van de samenleving worden gedreven zodat ze er niet volledig aan kunnen deelnemen op grond van hun armoede, onvoldoende basiscompetenties en mogelijkheden tot levenslang leren of als gevolg van discriminatie. Dit houdt hen ver verwijderd van kansen op werk, inkomen en onderwijs, evenals van sociale en gemeenschapsnetwerken en -activiteiten. Ze hebben nauwelijks toegang tot macht en besluitvormende organen en voelen zich dan ook vaak machteloos en niet in staat om invloed uit te oefenen op de beslissingen, die hun dagelijks leven raken.

Sociale integratie: Sociale integratie is een proces waardoor degenen die risico lopen op armoede en sociale uitsluiting de kansen en middelen krijgen om volledig deel te nemen aan het economische, sociale en culturele leven en om er een levensstandaard op na te houden en een mate van welzijn die als normaal worden beschouwd in de maatschappij waarin ze leven. Op die manier zijn zij meer betrokken bij besluitvorming, die van invloed is op hun leven en op de toegang tot hun fundamentele rechten².

Achtergrond

Nadat in de artikelen 136 en 137 EG van het Verdrag van Amsterdam was erkend dat de bestrijding van sociale uitsluiting een van de terreinen vormt waarop de Gemeenschap een actieve rol moet spelen bij het ondersteunen en aanvullen van de activiteiten van de lidstaten, heeft de Europese Raad van Lissabon van maart 2000 ermee ingestemd dat er stappen moeten worden gezet om tegen 2010 de armoede in aanzienlijke mate te hebben uitgeroeid. De Raad heeft er tevens mee ingestemd dat het beleid van de lidstaten ter bestrijding van sociale uitsluiting moet berusten op een open coördinatiemethode waarin gemeenschappelijke doelstellingen, nationale actieplannen en een communautair actieprogramma samengaan.

In december 2000 besloot de Europese Raad van Nice de nieuwe methode op het gebied van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting te lanceren en definieerde hij een reeks van vier gemeenschappelijke doelstellingen:

-
- 1 Deze omschrijvingen zijn bedoeld als aanvulling op en versterking van het begrip armoede en sociale uitsluiting dat wordt weerspiegeld in de gemeenschappelijke doelstellingen en indicatoren die de open coördinatiemethode ondersteunen.
 - 2 Zoals omschreven in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

- | | |
|----|---|
| 1. | Bevordering van arbeidsdeelname en van de toegang voor iedereen tot alle middelen, rechten, goederen en diensten; |
| 2. | Voorkoming van het risico van uitsluiting; |
| 3. | Ondersteuning van de meest kwetsbare groepen; |
| 4. | Mobilisering van alle daarbij betrokken instanties. |

Nationale actieplannen voor sociale integratie (kortweg NAP's/integratie) spelen een hoofdrol in het EU-proces, in zoverre dat zij de gemeenschappelijke doelstellingen vertalen in nationaal beleid, terwijl ze rekening houden met hun afzonderlijke nationale omstandigheden en de specifieke aard van nationale stelsels van sociale zekerheid en het sociaal beleid.

Alle lidstaten dienden hun eerste NAP's/integratie in juni 2001 in. Het opstellen van deze plannen vormde een gelegenheid tot het informeren en raadplegen van de meest betrokken belanghebbenden en tot het herzien van de uitgangspunten van de nationale strategieën ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Daarnaast bood het gelegenheid tot het ontwikkelen van een meer strategische en geïntegreerde aanpak van armoedebestrijding. Bovendien bood de informatie in het kader van de NAP's/integratie een goede basis voor de uitwisseling van kennis en optimale benaderingen in de gehele Unie.

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek van de NAP's/integratie, dat is uitgevoerd door de Commissie en de lidstaten, zijn opgenomen in het Gezamenlijk verslag inzake sociale integratie, dat is goedgekeurd door de Europese Raad van Laken in december 2001.

Eveneens werd in Laken een solide basis gelegd voor het toezicht op de voortgang en de beoordeling van de doeltreffendheid van beleidsinspanningen met de goedkeuring van 18 gemeenschappelijke indicatoren voor het meten van armoede en sociale uitsluiting. Deze bestrijken een groot aantal gebieden - inkomensarmoede, evenals langdurige werkloosheid, gezondheidszorg en levenslang leren - en weerspiegelen daarmee de wijdverbreide gedachte dat armoede en sociale uitsluiting in Europa een multidimensionaal karakter hebben en niet kunnen worden teruggebracht tot één enkele variabele. Deze indicatoren zouden als basis moeten dienen voor de EU en elke lidstaat afzonderlijk om de vorderingen van het meerjarenproces objectief te beoordelen op basis van geverifieerde resultaten. Nationale indicatoren zouden een rol moeten blijven spelen, met name op die gebieden (bijvoorbeeld huisvesting) waarop het nog niet mogelijk was een werkelijk gemeenschappelijk uitgangspunt vast te stellen.

In 2001 werd ook het eerste communautaire actieprogramma ter aanmoediging van de samenwerking in de strijd tegen sociale uitsluiting goedgekeurd. Het programma, dat in 2002-2006 wordt uitgevoerd, stelt zich ten doel beleidsanalyses en statistische verbeteringen te steunen, "good practices" uit te wisselen en netwerkvorming door heel Europa te bevorderen tussen NGO's die actief zijn op het gebied van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Het programma, dat deel uitmaakt van de open coördinatiemethode, moet goed worden afgestemd op de NAP's/integratie.

Gedurende de eerste twee jaar verliep de uitvoering van het sociale-integratieproces van de EU soepel en is het door de Commissie, de Raad en andere belanghebbenden gezien als een positieve stap. Gezien de brede consensus over het nut van het nieuwe proces en de dynamiek

van de gemeenschappelijke doelstellingen die in Nice zijn goedgekeurd, besloot de Raad in december 2002 de lidstaten te vragen een tweede reeks NAP's/integratie op te stellen voor juli 2003 op basis van gemeenschappelijke doelstellingen waarin slechts een paar essentiële veranderingen waren aangebracht:

- (a) Een uitnodiging aan de lidstaten om nationale doelen op te nemen in hun NAP's/integratie (als tenuitvoerlegging van de conclusies van de Europese Raad van Barcelona);
- (b) Een accent op seksegerelateerde verschillen bij de analyse van sociale uitsluiting en bij de beoordeling van het beleidseffect;
- (c) Bijzondere aandacht voor de specifieke problemen waarop immigranten stuiten wat betreft hun sociale integratie.

De toekomst van het sociale-integratieproces van de EU

Overeenkomstig de strategie van Lissabon zou de open coördinatiemethode inzake sociale integratie in nauwe samenhang moeten worden gezien met andere processen die bijdragen tot economische groei en een grotere sociale samenhang. Met name van belang voor de verwezenlijking van de doelen van het sociale-integratieproces zijn de coördinatieprocessen op het gebied van economie en werkgelegenheid, die respectievelijk worden ondersteund door de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de Europese Werkgelegenheidsstrategie. Daarnaast worden de open coördinatiemethode inzake pensioenen, die in 2002 is gelanceerd, en de uitwisseling van informatie over gezondheidszorg en langdurige zorg voor ouderen, steeds belangrijker. Het is essentieel dat lidstaten op nationaal niveau zorgen voor samenhang tussen hun strategieën voor sociale integratie en hun beleid op deze terreinen.

Ook op EU-niveau bestaat de noodzaak om de samenhang te verbeteren tussen de beleidsresultaten van de verschillende coördinatieprocessen, terwijl tegelijkertijd een vermeerdering van processen met verschillende regels en vaak overlappende doelstellingen moet worden vermeden. Dit zijn de belangrijkste redenen waarom de Commissie in een recente mededeling³ een voorstel heeft gedaan dat is gericht op het stroomlijnen en vereenvoudigen van beleidssamenwerking op het gebied van sociale bescherming op basis van de open coördinatiemethode. Daartoe zal een gestroomlijnd proces tot stand moeten worden gebracht op basis van een reeks gemeenschappelijke doelstellingen op het gebied van gezondheidszorg, pensioenen en sociale integratie, die beter aansluiten bij andere beleidscoördinatieprocessen, met name bij de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de Werkgelegenheidsstrategie, waarmee meer zichtbaarheid wordt gegeven aan de sociale dimensie in de tenuitvoerlegging van de algemene strategie van Lissabon. Vanaf 2006 zullen de regelingen omtrent de verslaglegging worden vereenvoudigd, met om de drie jaar één enkel strategisch verslag, dat in de tussenliggende jaren wordt afgewisseld met kleine aanvullingen. De Commissie heeft verder voorgesteld om in 2005 voor de eerste keer een Gezamenlijk verslag inzake sociale bescherming en sociale integratie uit te geven, met het doel belangrijke beleidsontwikkelingen te analyseren tegen de achtergrond van recente sociale en economische trends en voorspellingen en de basis te leggen voor het leveren van belangrijke beleidsmededelingen aan de Europese voorjaarsraad.

3 COM(2003)261, 27.5.2003.

Bij de geleidelijke overstap naar dit nieuwe gestroomlijnde proces van beleidscoördinatie, is het zeer belangrijk de dynamiek vast te houden die de opstelling van en het toezicht op de NAP's/integratie in veel lidstaten heeft bewerkstelligd. Gedurende de raadpleging die plaatsvond na de publicatie van de mededeling van mei 2003, werd dit punt door een groot aantal belanghebbenden en lidstaten sterk benadrukt. De zichtbaarheid van de verschillende elementen van het proces en met name van de NAP's/integratie moet dan ook in de toekomst worden gegarandeerd binnen een context die bij de formulering van strategieën op zowel nationaal als EU-niveau meer samenhang garandeert. Voorts dienen de doelen en de monitoringinstrumenten van het sociale integratie-proces van de EU op adequate en consistente wijze weerspiegeld worden in de strategie voor de duurzame ontwikkeling.

Het effect van de uitbreiding

Bij de uitbreiding zal de Unie te maken krijgen met nieuwe en in vergelijking grotere uitdagingen inzake het bevorderen van sociale integratie. Uit vergelijkende sociale indicatoren op basis van nationale gegevens en uit onderzoeken kan worden opgemaakt dat grote delen van de bevolking in de kandidaat-lidstaten leven van een laag inkomen en geen toegang hebben tot bepaalde basisdiensten en -voorzieningen. In de meeste kandidaat-lidstaten heerst een hoge werkloosheid en zijn de stelsels van sociale zekerheid onvoldoende ontwikkeld voor een gegarandeerd inkomen voor ouderen, zieken of gehandicapten. In sommige landen baart de sociale situatie van etnische minderheden, kinderen en geestelijk zieken ernstig zorgen. Aan de andere kant is de inkomensongelijkheid er in het algemeen lager en de resultaten op het gebied van het levenslang leren beter dan in tal van de huidige lidstaten. Binnen een context, waarin het eerder omschreven begrip sociale uitsluiting nog redelijk nieuw is en waarin het risico bestaat dat de bevordering van sociale integratie kan worden beschouwd als een doel dat ondergeschikt is aan concurrentievermogen of economische groei, is het van groot belang de complementariteit te benadrukken tussen beleid en strategieën die gericht zijn op economische groei en sociale samenhang.

De uitbreiding moet echter worden gezien als een positieve mogelijkheid tot een uitgebreidere uitwisseling van ervaring en “good practices” en intensievere netwerkvorming tussen verenigingen, lokale en nationale overheden die grotendeels voor soortgelijke uitdagingen staan. De grotere verscheidenheid aan sociale situaties en stelsels in de Unie na de uitbreiding zal een krachtige stimulans zijn om de open coördinatiemethode te bevorderen op het gebied van sociale zekerheid en sociale integratie.

Daarom was het van groot belang om alle toetredende landen, ruim voor de datum van de formele uitbreiding, te betrekken bij het sociale-integratieproces van de EU. DG EMPL en alle toetredende landen kwamen in 2002 overeen om een bilateraal samenwerkingsproces te beginnen dat zich concentreerde op de opstelling van gezamenlijke memoranda over integratie met als doel de belangrijkste sociale uitdagingen in elk land in kaart te brengen, waarbij de belangrijkste reeds bestaande of nog te nemen beleidsmaatregelen werden uiteengezet en enkele belangrijke beleidskwesties voor verdere herziening werden belicht. De memoranda zullen voor het eind van dit jaar worden afgerond en gezamenlijk worden ondertekend door de Commissie en elk van de tien toetredende landen. Dit proces zal de toetredende landen naar verwachting voorbereiden op hun volledige deelname aan het sociale-integratieproces, dat medio 2004 van start zal gaan met de indiening van hun eerste NAP's/integratie voor de periode 2004-2006.

DEEL I – DE EUROPESE UNIE

1. SOCIALE INTEGRATIE – DE SITUATIE IN DE EU

Na de beschrijving van de economische en demografische context, biedt dit hoofdstuk een synthetische vergelijkende analyse van de situatie en trends inzake de sociale integratie gedurende de laatste jaren in de Unie. Hierbij wordt uitgegaan van een selectie van de gemeenschappelijke indicatoren van de EU inzake armoede en sociale uitsluiting. Hoofdstuk 10 en de bijlage met statistieken bevatten een beschrijving van de gemeenschappelijke indicatoren en achtergrondinformatie over het goedkeuringsproces ervan, het methodologische kader voor de selectie ervan en de gehanteerde statistische bronnen. De bijlage bevat ook tabellen met de resultaten van de indicatoren, die zijn gebaseerd op gemeenschappelijke EU-bronnen.

De economische en demografische context

De situatie op het gebied van de sociale integratie sinds het initiatief werd genomen tot het EU-integratieproces moet worden gezien in de context van verslechterde algehele macro-economische omstandigheden, waarbij de EU de gevolgen blijft ondervinden van de langdurige economische achteruitgang. De groei van het BBP in de EU lag in 2002 gemiddeld op slechts 1,1%, tegen een fors jaarlijks groeipercentage van 3,5% in 2001. Volgens de economische najaarsprognoses van de Commissie zal de malaise in de EU-economie zich naar verwachting in 2003 doorzetten en is het niet waarschijnlijk dat er een flinke opleving komt. De groei van het BBP zal naar verwachting in 2003 gemiddeld niet meer dan 0,8% bedragen, alvorens zich weer te herstellen en een bescheiden 2% in 2004 te bereiken en pas in 2005 weer in de buurt te komen van 2,5%.

Hoewel tijdens het begin van de economische teruggang de EU-arbeidsmarktprestaties een redelijke veerkracht bleven behouden, liep de groei van de werkgelegenheid in de EU in 2002 terug, nadat deze sinds 1997 jaarlijks met gemiddeld ruim 1 procentpunt was gestegen, en begon de werkloosheid weer toe te nemen na vijf jaar gestaag te zijn afgenomen. De krimpende werkgelegenheid is een zorgwekkende kwestie geworden in België, Denemarken en Duitsland. Het gemiddelde werkloosheidspercentage voor de hele EU steeg in 2002 naar 7,7%, en zal in 2003 naar verwachting stijgen naar 8,1%. Ondanks de vooruitgang in de direct daaraan voorafgaande jaren blijven de werkloosheidspercentages hoog, met name in Finland, Griekenland en Spanje, en in de laatste twee landen met name voor vrouwen. Naar verwachting zal dit percentage tot boven het niveau van 9% stijgen in Frankrijk en Duitsland.

Ondanks deze teleurstellende ontwikkelingen is de EU vooruitgang blijven boeken op weg naar de werkgelegenheidsdoelen van Lissabon en Stockholm, hoewel veel langzamer dan in voorgaande jaren. Het werkgelegenheidspercentage in 2002 in de EU wordt geschat op 64,3%, bijna een procentpunt hoger dan in 2001, toen het 63,4% bedroeg. Het werkgelegenheidspercentage voor vrouwen is duidelijker gestegen, van 54,1% in 2001 naar 55,6%, terwijl het voor mannen in het laatste jaar licht is gedaald

naar 72,8%. De genderkloof in werkgelegenheidspercentages wordt dus kleiner, maar in Griekenland, Italië en Spanje blijven grote verschillen bestaan van tussen de 27 en 29 procentpunten. Voor de oudere leeftijdsgroep (55-64 jaar) lag het werkgelegenheidspercentage voor de EU in haar geheel op iets meer dan 40%, waarbij België het laagste percentage noteerde (net onder de 27%) en Zweden het hoogste (68%). In de afgelopen jaren is het werkgelegenheidspercentage voor ouderen in alle lidstaten aanzienlijk gestegen, behalve in Oostenrijk, Duitsland, Griekenland en Italië.

Intussen worden de langetermijnevolgen van de vergrijzing van de Europese bevolking voor de samenleving duidelijker. Weldra zal de eeuwenlange groei van de Europese bevolking in de arbeidsgeschikte leeftijd tot stilstand komen, en in minder dan tien jaar zullen de gevolgen van de pensionering van de babyboomers volledig voelbaar worden. Hoewel het aantal kinderen per vrouw licht is gestegen van 1,45 kinderen in 1999 naar 1,47 in 2001, ligt het nog steeds ruim onder het vervangingsniveau van 2,1. De levensverwachting neemt toe – deze is voor zowel mannen als vrouwen in de afgelopen tien jaar met twee jaar gestegen – en het zwaartepunt van het sterftecijfer komt steeds meer bij de bejaarden te liggen. Vandaag de dag vertegenwoordigen mensen van 65 jaar en ouder 16% van de totale bevolking, terwijl mensen van onder de 15 jaar 17% van de bevolking vertegenwoordigen. Al in het jaar 2010 zullen deze percentages omgekeerd zijn. De meest spectaculaire toename zal zich voordoen in het aantal 'zeer oude' mensen (van boven de 80), dat in de komende 15 jaar met bijna 50% zal stijgen.

Het stijgende percentage afhankelijke ouderen zal een grotere claim op de maatschappij leggen wat betreft zorgbehoeften. Tegelijkertijd ondergraven ontwikkelingen in gezinsstructuren geleidelijk de objectieve voorwaarden voor solidariteit tussen generaties binnen het gezin. Men trouwt minder en later, en er zijn meer echtscheidingen. De trend naar kleinere gezinnen, en meer mensen van alle leeftijden die alleen leven, zet zich voort. Er is ook een opvallende stijging in het aantal kinderen dat met slechts één volwassene leeft, en een daling in het aantal stellen met kinderen. In 2000 leefde 10% van de kinderen tussen de 0-14 jaar met slechts één volwassene tegen 6% in 1990. De overgrote meerderheid van deze alleenstaande ouders is vrouw.

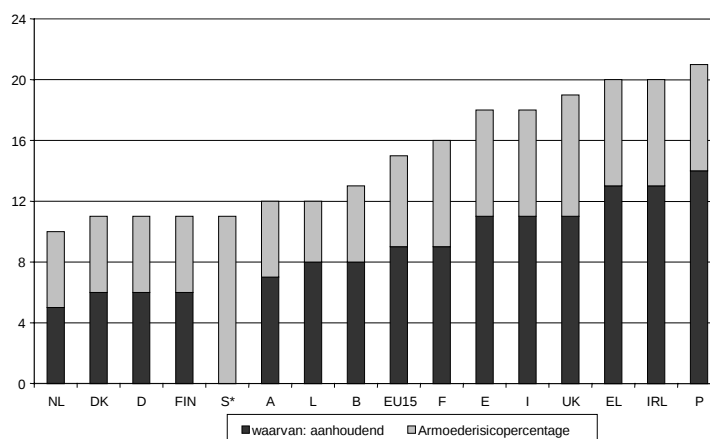
Risico van inkomensarmoede: vergelijkingen tussen landen in 2001

Bij gebrek aan een volledig ontwikkelde reeks indicatoren die de multidimensionale aard van de kwestie weerspiegelen, is de analyse van armoede en sociale uitsluiting in de EU grotendeels gebaseerd op beschikbare, grotendeels inkomensgerelateerde indicatoren. Het accent ligt in de eerste plaats op indicatoren die de relatie laten zien met het gemiddelde welvaartsniveau in een bepaald land en op een bepaald tijdstip. Een absolute definitie is om twee redenen minder belangrijk voor de EU. Allereerst is de belangrijkste uitdaging voor Europa om de hele bevolking mee te laten profiteren van de hoge gemiddelde welvaart, en niet om, zoals in minder ontwikkelde delen van de wereld, een bepaald minimumniveau te bereiken. Ten tweede is datgene wat wordt beschouwd als een minimum aanvaardbare levensstandaard grotendeels afhankelijk van het algemene niveau van sociale en economische ontwikkeling, dat veelal aanzienlijk varieert tussen lidstaten.

Het percentage personen dat leeft in een huishouden waarvan het inkomen onder de drempel van 60% van het nationale gelijkgestelde mediane inkomen ligt, wordt beschouwd als een indicator van het armoederisico. In 2001 werd 15% van de EU-bevolking geacht een risico op armoede te lopen, d.w.z. meer dan 55 miljoen personen in de EU. Deze gemiddelde waarde voor de EU maskeert een aanzienlijke variatie tussen de lidstaten, waarbij de percentages van de bevolking die een risico op armoede lopen, uiteenlopen van 10% in Zweden tot 21% in Ierland.

Hoe langer iemand van een laag inkomen moet leven, hoe groter het risico dat hij wordt uitgesloten van sociale, culturele en economische activiteiten en dat hij in een extreem sociaal isolement terechtkomt. In alle landen heeft de helft of meer van alle mensen die in 2001 een armoederisico liepen langere tijd van een laag inkomen geleefd, dat wil zeggen dat ze in dat jaar en ten minste twee van de voorgaande drie jaren (1998-2000) een equivalent inkomen hadden dat onder de drempel van 60% lag. In Griekenland, Ierland en Portugal, waar het armoederisicopercentage zeer hoog is, hebben maar liefst twee van de drie mensen met een inkomen onder de armoedegrens in 2001 aanhoudend een armoederisico gelopen. Gemiddeld heeft in de EU 9% van de bevolking in 2001 aanhoudend in armoede geleefd.

Figuur 1. Armoederisicopercentage, totaal en aanhoudend - 2001



NB: Gegevens over aanhoudend armoede risico niet beschikbaar voor Zweden.

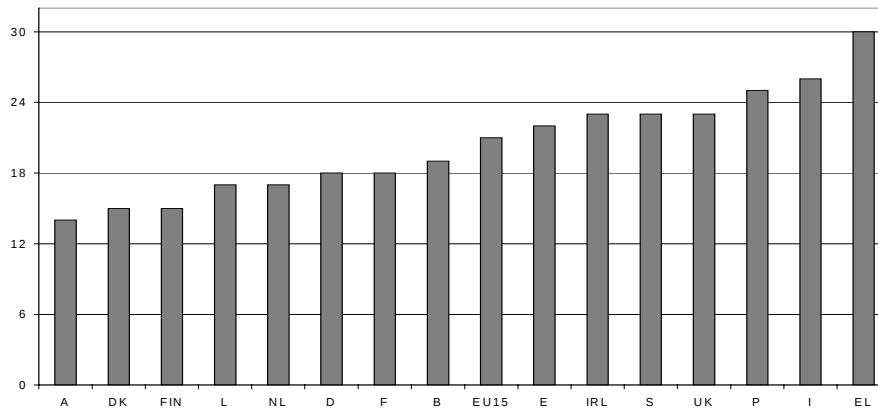
Bron: Eurostat, ECHP-UDB, versie juni 2003

De relatieve mediane armoedekloof - dat wil zeggen het verschil tussen het mediane equivalente inkomen van de armen en de drempel van 60%, uitgedrukt als een percentage van deze drempel - meet hoe ver het inkomen van mensen met een armoederisico onder deze drempel ligt. Dit is een belangrijke indicator bij het vaststellen van de omvang van het armoederisico, omdat deze informatie verschaft over "hoe arm de armen zijn".

In 2001 bedroeg de mediane armoederisicokloof 22% op EU-niveau. Dit betekent dat de helft van degenen die een armoederisico lopen, een equivalent inkomen hadden dat lager

lag dan 78% van de armoederisicodrempel, of 47% van het mediane gelijkgestelde inkomen.

Figuur 2. De mediane armoederisicokloof, 2001 (%)

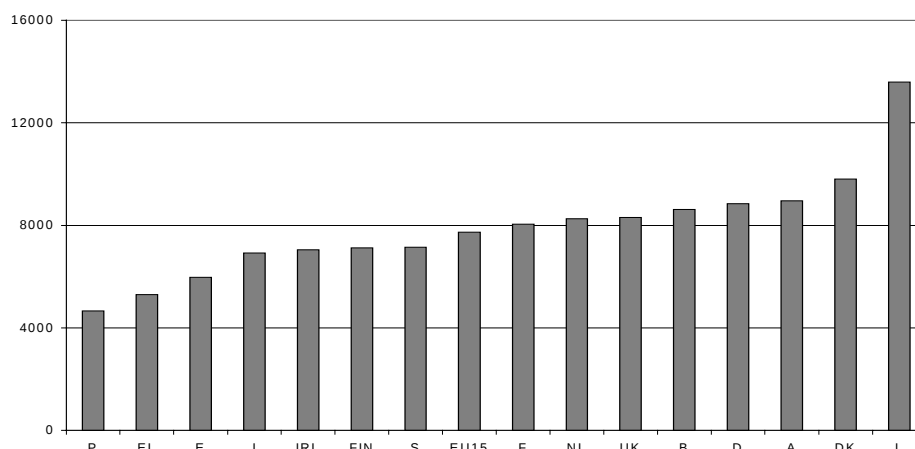


Bron: Eurostat, ECHP-UDB, versie juni 2003

De vergelijkende analyse van de nationale drempels draagt ertoe bij de relatieve dimensie van de gebruikte meting van de armoede te illustreren. Deze vergelijking is van belang voor het begrip van de verschillende niveaus van economisch welzijn in de verschillende landen⁴. Figuur 3 toont de monetaire waarde van de nationale armoederisicodrempels in koopkrachtpariteit voor eenpersoonshuishoudens. De waarden voor Portugal en Griekenland zijn bijzonder laag. Aan het andere uiteinde bevindt zich Luxemburg dat opvalt door een waarde van de drempel van 170% van het EU-gemiddelde.

4 Een dergelijke vergelijking is des te belangrijker tegen de achtergrond van een uitgebreide Unie, omdat in de toetredende landen relatief krappe inkomensverdelingen leiden tot armoederisicopercentages die niet al te veel verschillen van die welke in de huidige lidstaten genoteerd worden, ondanks hun zeer lage niveaus van gemiddelde nationale inkomens.

Figuur 3. Illustratieve waarde van de armoederisicodrempel voor eenpersoonshuishoudens, in KKP, 2001



Bron: Eurostat, ECHP-UDB, versie juni 2003

Uit bovenstaande analyse blijkt dat het armoederisico zich tegelijkertijd in verschillende vormen manifesteert. De landen met de hoogste blootstelling aan het armoederisico in aantallen personen, zowel wanneer dat op een bepaald moment is gemeten als over een langere periode, vertonen ook vaak de grootste relatieve armoedekloof. Dit is het gevolg van brede inkomensverdelingen aan de onderzijde, in combinatie met een relatief lage algemene levensstandaard.

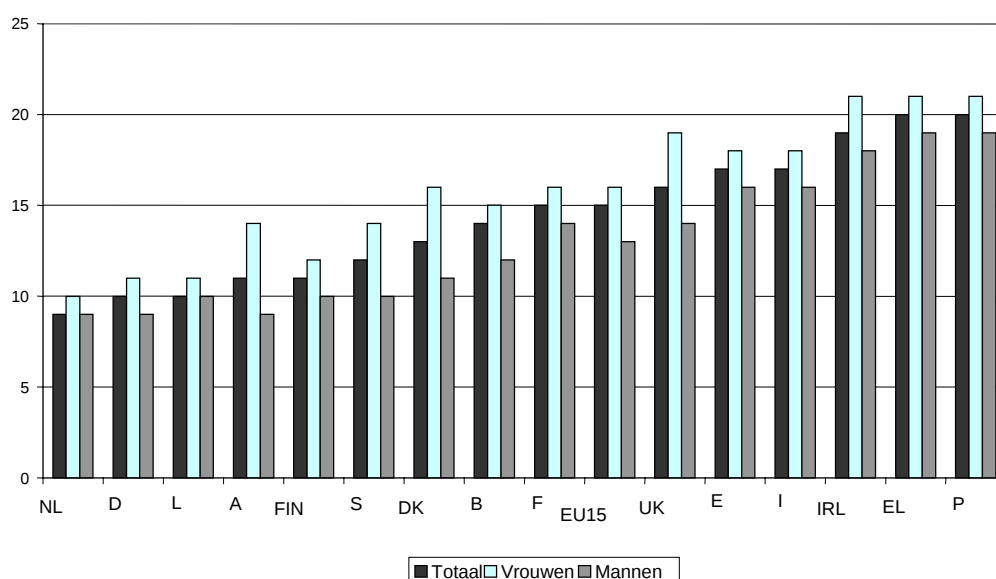
Bij de meting van het armoederisicomaat gaat de aandacht met name uit naar de onderkant van de inkomensverdeling. Het is ook interessant om te kijken naar de algemene inkomensverdeling, bijvoorbeeld aan de hand van de relatieve verhouding tussen de onderste 20% en de topgroep. In 2001 lag het totale gelijkgestelde inkomen van het quintiel met de hoogste inkomens 4,4 keer hoger dan dat van de quintielgroep met het laagste inkomen. De percentages wisselen van 3,1 in Denemarken tot 6,5 in Portugal (zie tabel 6 in de statistische bijlage). De rangorde van landen is vrijwel dezelfde als men kijkt naar het Gini-coëfficiënt, dat een verzamelmaat is van de algemene inkomensverdeling (tabel 7). Het is opvallend dat de inkomensongelijkheid in alle landen lijkt te zijn afgenomen (of in elk geval stabiel is gebleven) in de periode 1995-2001, behalve in de Noord-Europese landen, die overigens van oudsher al gekenmerkt worden door een lage inkomensongelijkheid.

Mate van optreden van armoederisico, uitgesplitst naar sekse, type huishouden en leeftijd

Vrouwen lopen in het algemeen meer risico op leven in een arm huishouden: in 2001 had 16% van de volwassen vrouwen (van 16 jaar en ouder) een inkomen dat onder de

drempel ligt, tegen 13% van de mannen in dezelfde leeftijdsgroep⁵. Dit patroon doet zich in alle lidstaten voor, met de grootste verschillen in Oostenrijk, Finland en het Verenigd Koninkrijk. Oostenrijk, Finland en Ierland vertonen ook de grootste seksegerelateerde verschillen in termen van een aanhoudend armoederisico (tabel 3), terwijl de genderkloof voor de EU in haar geheel voor deze indicator vrij klein is. Het bewijs inzake de mediane kloof naar sekse geeft een gemengd beeld (tabel 4), omdat de kloof in vele landen groter is voor mannen dan voor vrouwen. Het armoederisico is in vergelijking groter voor vrouwen, en dan vooral voor oudere vrouwen (van 65 jaar en ouder: 21% tegen 16% voor oudere mannen voor de EU in haar geheel).

Figuur 4. Armoederisicopercentsages voor mensen van 16 jaar en ouder, uitgesplitst naar sekse, 2001



Bron: Eurostat, ECHP-UDB, versie juni 2003

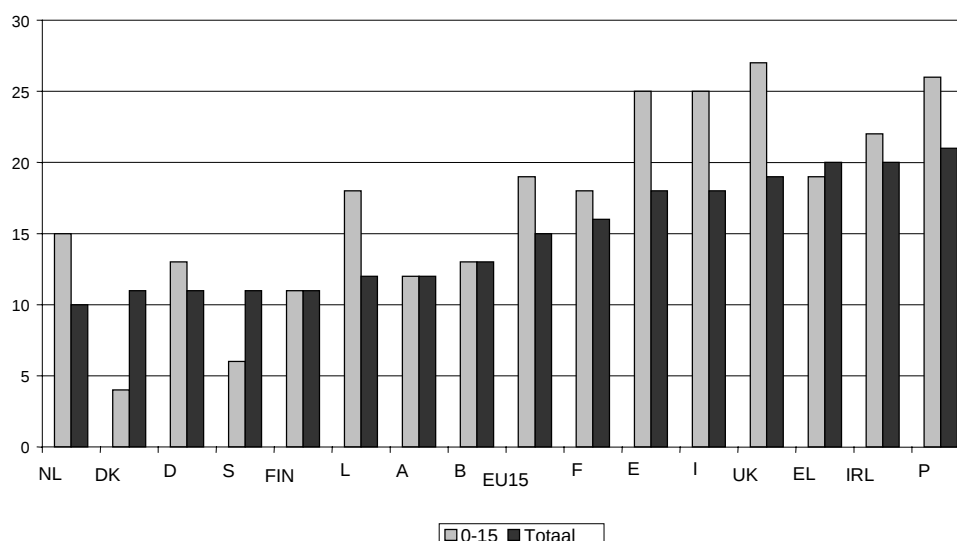
Qua type huishouden is het armoederisico het hoogst onder eenoudergezinnen (35% voor het EU-gemiddelde), waar in de meeste gevallen een vrouw aan het hoofd staat. In het Verenigd Koninkrijk is de blootstelling aan het armoederisico voor eenoudergezinnen, die een relatief groot deel van alle huishoudens uitmaken, bijzonder hoog (50%, zie tabel 9). Ook grote gezinnen, met drie of meer afhankelijke kinderen, staan in hoge mate bloot aan het inkomensarmoederisico, waarbij in Ierland, Italië, Spanje en Portugal sprake is van het hoogste risico (tussen de 34% en 49%, tegen een EU-gemiddelde van 27%).

Als gevolg hiervan is het in de meeste landen zo dat kinderen blootgesteld worden aan hogere niveaus van inkomensarmoede dan volwassenen. Materieel gebrek onder kinderen moet een punt van grote zorg vormen, omdat er algemeen wordt aangenomen dat dit hun

5 Behalve voor eenpersoonshuishoudens moeten seksegerelateerde verschillen in verband met het armoederisico met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat zij uitgaan van de aanname van een gelijke verdeling van het inkomen binnen het huishouden.

ontwikkeling en toekomstige mogelijkheden beïnvloedt. Armoederisicopercentages voor kinderen lagen in 2001 op 24% of meer in Spanje, Ierland, Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk. De verschillen in de hardnekkigheid van kinderarmoede met die van de armoede onder volwassenen zijn ook groot (12% tegen 9% voor de EU in haar geheel), wat doet vermoeden dat de armoederisico's die kinderen lopen onderhevig zijn aan specifieke factoren vergeleken met die van de gehele bevolking.

Figuur 5. Armoederisicopercentage voor kinderen (van 0-15 jaar) - 2001



Bron: Eurostat, ECHP-UDB, versie juni 2003

Aan het andere uiteinde van de leeftijdsschaal lopen mensen van 65 jaar en ouder (tabel 2) eveneens een relatief hoog armoederisico, met name in Denemarken, Griekenland, Ierland en Portugal. In Nederland, Italië en Luxemburg lopen ouderen daarentegen minder armoederisico dan de totale bevolking.

De analyse van de inkomenssituatie van ouderen kan beïnvloed worden door het feit dat de gegevensbron die wordt gebruikt voor het berekenen van inkomensarmoedepercentages geen rekening houdt met de huurwaarde, d.w.z. het geld dat mensen besparen op de huur omdat zij een eigen woning hebben. Dit zal waarschijnlijk resulteren in onderschatte levensstandaards van oudere huishoudens, waarvan het in het algemeen waarschijnlijker is dat ze een eigen woning hebben dan jongere huishoudens. Verder zal door het buiten beschouwing laten van rentebetalingen in veel gevallen het inkomen worden overschat van die (in het algemeen jongere) huishoudens die nog hypotheek betalen. Dit alles zal veelal ook van invloed zijn op de vergelijkingen van het algemene armoederisico tussen de landen, zolang als het aandeel van bewoners van eigen woningen in het totale aantal mensen die een armoederisico lopen sterk wisselt tussen landen. Dit is feitelijk het geval, en dit aandeel is het hoogst in de Zuid-Europese landen, met een maximum van 93% in Griekenland, en het laagst in Duitsland en Nederland (35% van het totale aantal mensen die het risico van armoede

lopen). Als rekening zou zijn gehouden met de huurwaarde, zou de verdeling van het armoederisico over landen waarschijnlijk gelijkmatiger zijn dan figuur 1 suggereert.

De analyse van inkomensgegevens wordt wellicht ook negatief beïnvloed doordat geen rekening wordt gehouden met voordelen in natura (sociale huisvesting, thuiszorg, gratis diensten, enz.), die bijzonder belangrijk zijn voor de beoordeling van het netto-inkomen van ouderen.

Trends in inkomensarmoede gedurende de afgelopen jaren

Het vaststellen van trends in het inkomensarmoederisico sinds 2001 blijft problematisch vanwege vertragingen bij het verzamelen en valideren van statistieken⁶, hoewel recente investeringen in de opbouw van de statistische capaciteit naar verwachting in de toekomst zullen bijdragen tot relevanter gegevens. Het is dan ook niet mogelijk een duidelijk beeld te krijgen van het effect van het nieuwe EU-coördinatieproces op inkomensarmoede. In de jaren direct voorafgaand aan de invoering van de nieuwe strategie heeft een trenddaling plaatsgevonden van het relatieve-armoedeniveau, met een daling van het EU-gemiddelde van 17% in 1995 naar 15% in 2001.

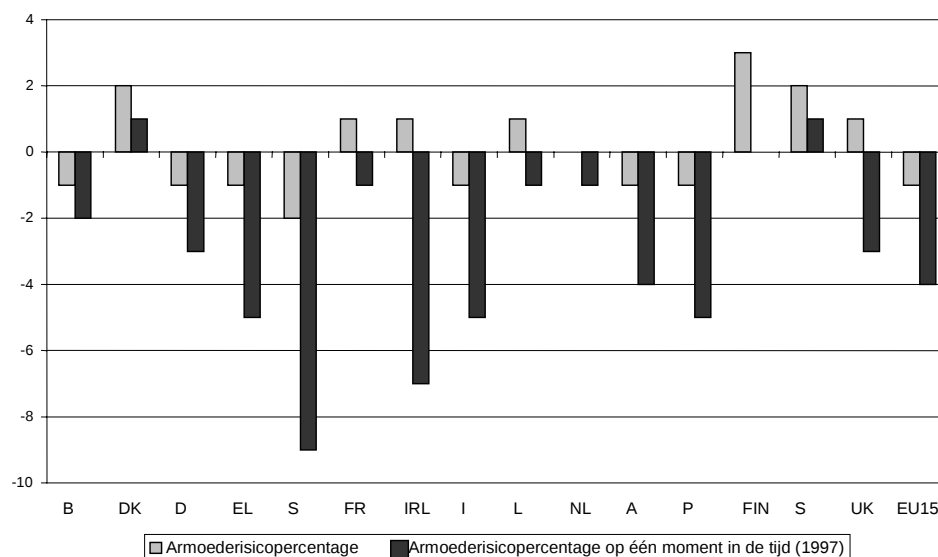
Het relatieve karakter van de meting van het armoederisico in kwestie moet in gedachten worden gehouden bij het interpreteren van veranderingen over een bepaalde tijdsperiode. Een daling (stijging) van het gedeelte van de bevolking dat een risico van armoede loopt, houdt in dat er minder (meer) mensen zijn met een inkomen dat onder de drempel ligt, die zelf in de loop van de tijd varieert omdat hij verwijst naar een centrale waarde van de inkomensverdeling van het jaar in kwestie. Als het niveau van de armoededrempel toeneemt, als gevolg van de economische en werkgelegenheidsgroei, en tegelijkertijd het armoederisicopercentage daalt, zal het inkomen van bepaalde mensen die in het beginjaar onder de armoededrempel zaten in een sneller tempo gegroeid zijn dan het niveau van de drempel.

In alle landen is de waarde van de armoededrempel toegenomen met meer dan alleen de inflatie, zodat de groei van het algehele welvaartsniveau wordt weerspiegeld. Hoe verhouden de resultaten van het armoederisicopercentage van het jaar 2001 zich tot deze verbetering? Figuur 6 hieronder toont de procentpuntsgewijze veranderingen in de periode 1998-2001 in zowel het standaardarmoederisicopercentage als het "armoederisico dat op één bepaald moment in de tijd bestond", hetgeen wordt berekend op basis van de waarde van de drempel in 1998 en alleen onder invloed van inflatie wordt opgewaardeerd. In alle landen, en met name in Spanje en Ierland, is het armoederisicopercentage dat was vastgesteld in 1998, in de drie jaren daarna tot 2001 gedaald. In Ierland is het gedeelte van de bevolking met een equivalent inkomen onder de huidige drempel echter gestegen: hier zijn de inkomensomstandigheden van degenen die in 1998 een armoederisico liepen, verbeterd, maar niet genoeg om gelijke tred te houden met de algemene stijging van de levensstandaard in het land waarin ze leven.

6 Een ander probleem is het gebrek aan betrouwbare tussentijdse schattingen voor veranderingen die in de loop van de tijd plaatsvinden.

Figuur 6. Veranderingen tussen 1998-2001 in het armoederisicopercentage en het armoederisicopercentage bekeken op één moment in de tijd (1998).

Procentpuntsgewijze veranderingen



Bron: Eurostat, ECHP-UDB, versie juni 2003

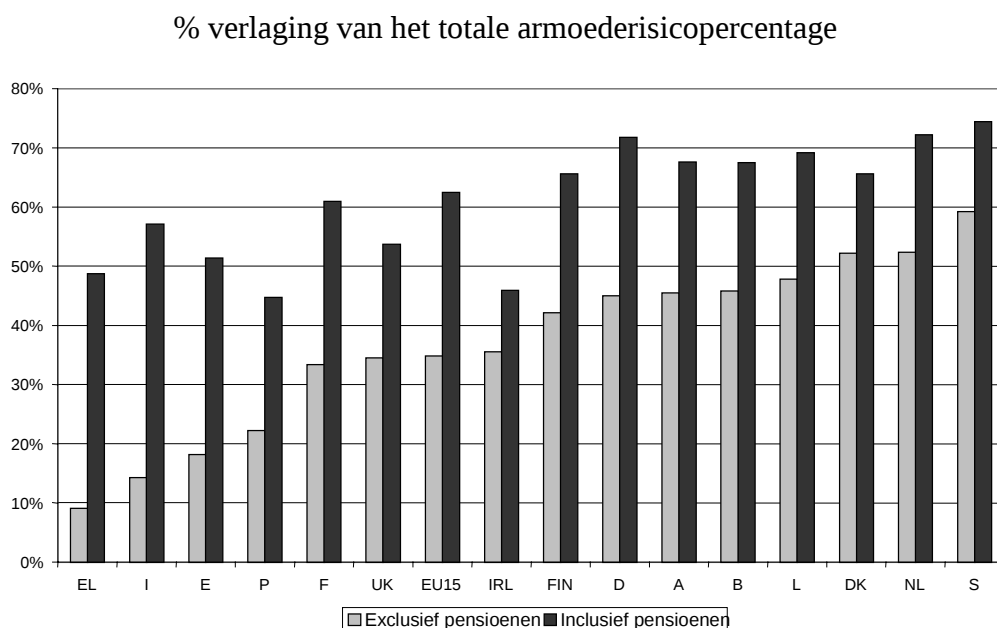
Het meten van het effect van de sociale zekerheid

Een belangrijk methodologisch beginsel voor de selectie van de gemeenschappelijke indicatoren is dat zij dienen om maatschappelijke effecten te meten in plaats van de manier waarop deze bereikt worden. Dit komt precies overeen met de aard van de open coördinatiemethode, volgens welke lidstaten overeenstemming bereiken over doelstellingen, maar vrij zijn in hun keuze van de beleidsmaatregelen die deze doelstellingen moeten verwezenlijken. Daarbij is een indicator die beleidsinspanningen meet van weinig nut als er geen manier is om erachter te komen of de inspanning zijn doel bereikt. Een indicator die voor een deel een uitzondering vormt op deze regel is die van het armoederisicopercentage vóór sociale overdrachten, die bij vergelijking met het risicopercentage na sociale overdrachten kan worden beschouwd als een indicator van het effect van sociale overdrachten op armoedebestrijding.

In de hypothetische situatie dat er geen sociale overdrachten en pensioenen zouden bestaan, zou het armoederisico voor de bevolking van de EU aanzienlijk hoger zijn dan het in werkelijkheid is (39% in plaats van 15% in 2001). Gesteld kan worden dat de belangrijkste functie van pensioenen niet bestaat in het herverdelen van inkomen over individuen, maar eerder over de levenscyclus van individuen. Als pensioenen dus meer als basisinkomen worden beschouwd dan sociale overdrachten, zou het armoederisicopercentage op 24% liggen, 9 procentpunten hoger dan het armoederisico dat na de sociale overdrachten wordt gemeten.

Figuur 7 hieronder laat de daling in procenten (in absolute waarde) zien van het armoederisicopcentage vóór en na overdrachten⁷, waarbij het begrip "sociale overdrachten" in beide gevallen zowel exclusief als inclusief pensioenen is gehanteerd. Wanneer de pensioenen buiten beschouwing worden gelaten, omdat deze als basisinkomen worden gezien, is de daling het laagst in Griekenland, Italië, Spanje en Portugal. De grootste daling doet zich voor in Denemarken, Nederland, Luxemburg en vooral Zweden, als gevolg van zowel het hogere niveau van de uitgaven voor sociale zekerheid in deze landen, als van het accent dat hier ligt op het herverdelen van inkomen. Wanneer pensioenen wel worden meegerekend, ontstaat een volstrekt ander beeld. De bijdrage van sociale overdrachten tot de vermindering van het risico van inkomensarmoede blijft het grootst in Nederland en Zweden, gevolgd door Duitsland, en in Italië, en Griekenland is sprake van een aanzienlijke toename. Dit weerspiegelt de structuur van de uitgaven voor sociale zekerheid in deze landen, omdat een groot deel daarvan wordt besteed aan pensioenen, evenals de leeftijdsstructuur van de bevolking.

Figuur 7. Effect van sociale overdrachten (exclusief en inclusief pensioenen) op het armoederisicopcentage, 2001.



Bron: Eurostat, ECHP-UDB, versie juni 2003

Het effect van sociale overdrachten op het armoederisicopcentage verschilt per leeftijdsgroep en sekse (tabel 12). Voor de EU als geheel hebben sociale overdrachten exclusief pensioenen het grootste armoederisico-verminderend effect op kinderen (in

7 Deze indicator moet om een aantal redenen met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Allereerst is er geen rekening gehouden met steunmaatregelen die, net als sociale overdrachten, ertoe bijdragen dat het besteedbare inkomen van huishoudens en individuen wordt verhoogd, namelijk verstrekkingen in natura evenals belastingaftrek. Ten tweede dient de indicator om het risico van armoede vóór en na overdrachten onder verder gelijkblijvende omstandigheden te vergelijken.

2001 een daling van 39%, tegen 32% voor mensen van 16 jaar en ouder). In de Noord-Europese landen is de daling van het armoederisicopercentage voor kinderen maar liefst 65% of meer; anderzijds vormen kinderen in Griekenland, Spanje en Italië de groep die het minst profiteert van armoedebestrijding via sociale overdrachten (er deed zich een daling voor van minder dan 15%). Bij de volwassenen dringen sociale uitkeringen (exclusief pensioenen) het armoederisico voor mannen meer terug dan voor vrouwen (met als enige uitzonderingen Nederland en Zweden; de daling voor de EU in haar geheel is 35% voor mannen tegen 33% voor vrouwen). Als de pensioenen wel worden meegerekend, zijn de verschillen per sekse echter minder duidelijk, en vallen ze in een aantal landen gunstig uit voor vrouwen.

Bij het interpreteren van de indicator van het risico van armoede vóór sociale overdrachten moet men in gedachten houden dat sociale zekerheid de armoede kan verlichten, maar individuen en gezinnen niet per se blijvend aan armoede helpt ontsnappen. Sociale overdrachten kunnen alleen een effectieve rol spelen bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, als zij vergezeld gaan van een adequate gezondheidszorg, onderwijs, sociale diensten en integratie in de arbeidsmarkt voor degenen die in staat zijn te werken. Daarom richten veel lidstaten hun beleid steeds meer op het bevorderen van individuele onafhankelijkheid via een werkgelegenheidsvriendelijk sociaalzekerheidsstelsel dat deelname aan het arbeidsproces aanmoedigt.

Een laag inkomen is echter slechts een van de aspecten van armoede en sociale uitsluiting en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, even relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien en het vermogen om volledig deel te nemen aan de maatschappij. Veel van deze aspecten zijn in werkelijkheid zeer moeilijk meetbaar, vooral op EU-niveau. De rest van dit hoofdstuk is gewijd aan het feitenmateriaal, dat is gebaseerd op de gemeenschappelijke indicatoren van armoede en sociale uitsluiting, die geen andere belangrijke aspecten omvatten zoals deugdelijke huisvesting, sterftcijfers en toegang tot gezondheidszorg op grond van sociaal-economische status en sociale deelname.

Het arbeidsmarktaspect van armoede en sociale uitsluiting

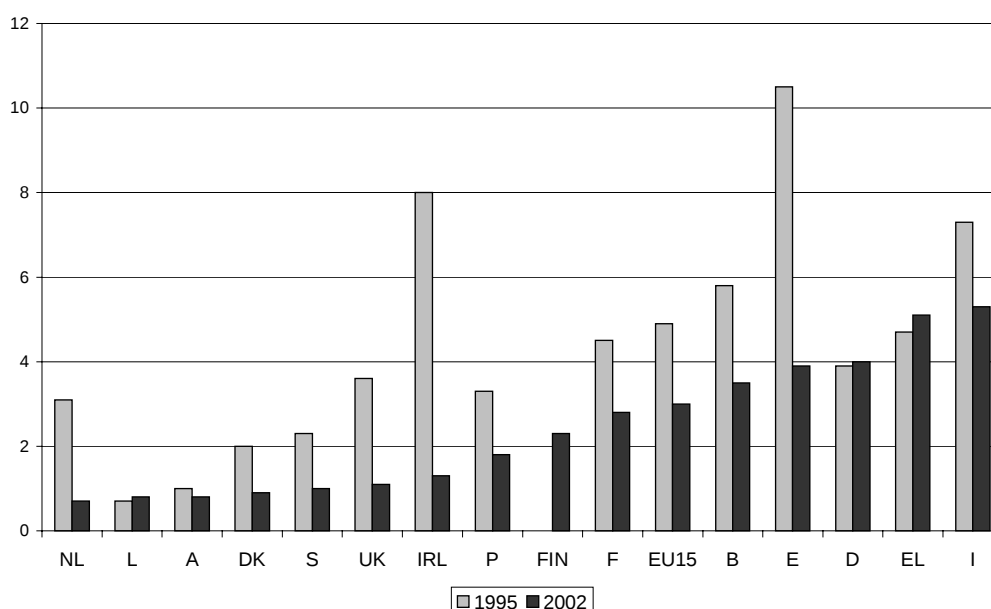
Werkgelegenheid is een belangrijke factor voor sociale integratie, niet alleen omdat het inkomen genereert, maar ook omdat het een stimulans kan zijn voor deelname aan het sociale leven en voor persoonlijke ontwikkeling.

Langdurige werkloosheid hangt zeer nauw samen met sociale problemen, omdat mensen die al lange tijd geen werk meer hebben in veel gevallen de vaardigheden en het gevoel van eigenwaarde verliezen die ze nodig hebben om zich weer een plaats te veroveren op de arbeidsmarkt, tenzij op juiste wijze en tijdig steun wordt geboden. In 2002 ging ongeveer 3% van de EU-beroepsbevolking (en 39% van de werklozen) gebukt onder langdurige werkloosheid. Bijna tweederde daarvan was in feite al zeer lang werkloos (ten minste 24 maanden: zie tabel 19). Volgens de cijfers van 2002 ligt het percentage

langdurig werklozen, binnen de EU, in Luxemburg, Oostenrijk, Denemarken, Nederland en Zweden op 1% of daaronder. De langdurige werkloosheid blijft hoog in Griekenland en Italië, waar meer dan 5% van de arbeidsmarkt erdoor wordt getroffen. Deze twee lidstaten vertonen, samen met Spanje, ook de grootste ongelijkheid tussen de seksen. In de EU als geheel zijn er meer langdurig werkloze vrouwen dan mannen, hoewel in Finland, Ierland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk het tegenovergestelde het geval is.

Op EU-niveau is het aantal langdurig werklozen geleidelijk gedaald van een hoogtepunt van 4,9% in 1995 tot 3% in 2002, waarbij de grootste voortgang werd geboekt in Ierland en Spanje tussen 1995 en 2002. Spanje verminderde zijn percentage langdurig werklozen met meer dan de helft tot iets onder het niveau van 4%, terwijl het in Ierland daalde van 86% naar 1,3%).

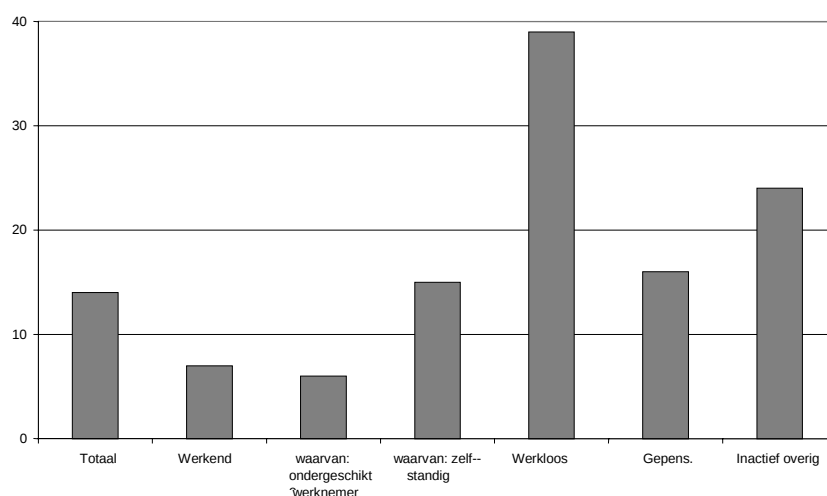
Figuur 8. Percentage langdurig werklozen, 1995 en 2002



Bron: Eurostat, EU-LFS

Het feit dat werk bij uitstek de meest effectieve manier is om jezelf tegen het risico van armoede en sociale uitsluiting te behoeden, wordt duidelijk bevestigd door de gegevens uit figuur 9, waaruit blijkt dat in 2002 slechts 7% van de werkende bevolking (en 6% van de werknemers in loondienst) in de EU onder de armoederisicogrens leefde, tegenover 38% van de werklozen en 25% van de niet-actieve beroepsbevolking. In Ierland, Italië en het Verenigd Koninkrijk loopt ongeveer een op de twee werklozen het risico op armoede; gepensioneerden worden met name blootgesteld aan het risico van armoede in Griekenland en Ierland, terwijl dat in Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk het geval is voor overige economisch inactieven.

Figuur 9. Armoederisicopercantage en meest voorkomende werkstatus, 2001



Bron: Eurostat, ECHP-UDB, versie juni 2003

Ook al staan werkenden minder bloot aan het risico van armoede dan andere statusgroepen, zij vertegenwoordigen toch een groot deel van het totale aantal mensen dat een armoederisico loopt, omdat een groot deel van de bevolking werk heeft. In de EU loopt ongeveer een kwart van de mensen van 16 jaar en ouder die werken een risico op armoede; in Luxemburg, Nederland en Portugal gaat het om 40% of meer. In het beleid moet dan ook aandacht worden besteed aan de werkende armen. Slecht betaald werk vormt duidelijk een belangrijke risicofactor voor armoede onder werkenden, maar werknemers die weinig geschoold zijn en onzeker en deeltijdwerk hebben⁸, kunnen ook het risico van armoede lopen en van ontoereikende pensioenen in de toekomst. Andere, even belangrijke factoren houden verband met de huishoudsituatie van werkenden: alleenstaande ouders of alleenverdieners in een huishouden met kinderen zijn in het bijzonder kwetsbaar voor het armoederisico (zie tabel 14).

Het begrip armoede onder werkenden heeft in feite slechts ten dele betrekking op de situatie onder individuen, omdat het armoederisico op gezinsniveau wordt gemeten. Het economische welzijn van de werklozen, de niet-actieven of de laagbetaalden hangt dus af van de som van alle middelen die alle leden van hun huishoudens inbrengen. Het ontbreken van werk op het niveau van het huishouden wordt dan ook in toenemende mate gezien als een belangrijke risicofactor voor armoede.

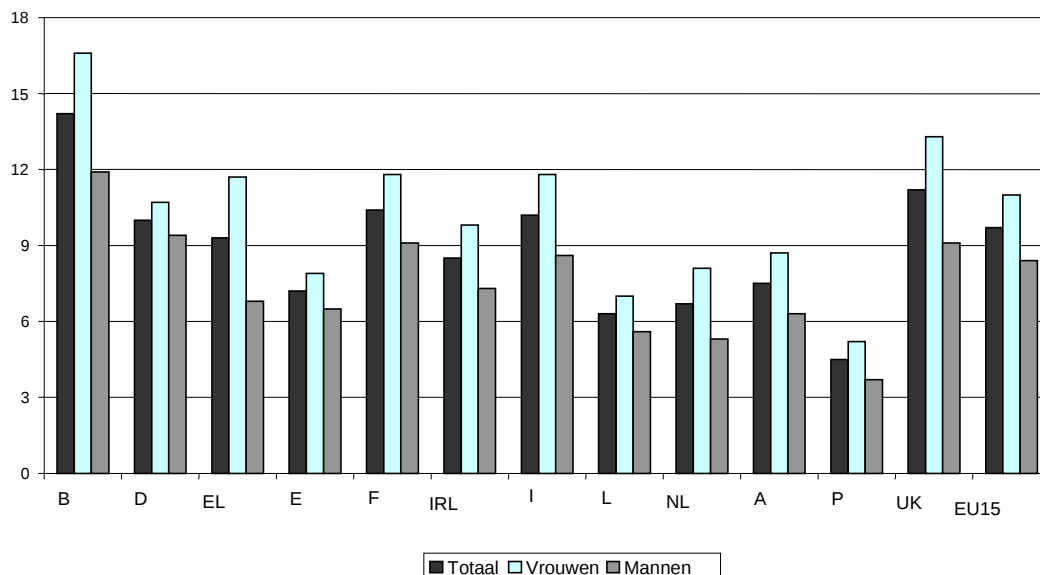
In de EU als geheel leefde in 2002 ongeveer een op de tien personen van 18 tot 59 jaar in een werkloos gezin (figuur 10). Dit aandeel was het hoogst in België (14%), gevolgd

8 Uit de gegevens blijkt dat zelfstandig ondernemerschap een andere "risicofactor" vormt. De betrouwbaarheid van de inkomensgegevens van zelfstandigen is echter niet gegarandeerd, aangezien deze groep werkenden vaak een lager inkomen opgeeft dan zij in werkelijkheid verdient.

door het Verenigd Koninkrijk (11%). In alle landen hebben vrouwen meer kans om tot een werkloos huishouden te behoren dan mannen.

Er zijn tekenen van vooruitgang op dit gebied. Het percentage volwassenen in de arbeidsgeschikte leeftijd dat in werklozengezinnen leeft, is tussen 1995 en 2002/2003 in de meeste landen gedaald, maar vooral in Ierland, Nederland en Spanje.

Figuur 10. Mensen van 18-59 jaar die in werkloze huishoudens leven, 2002

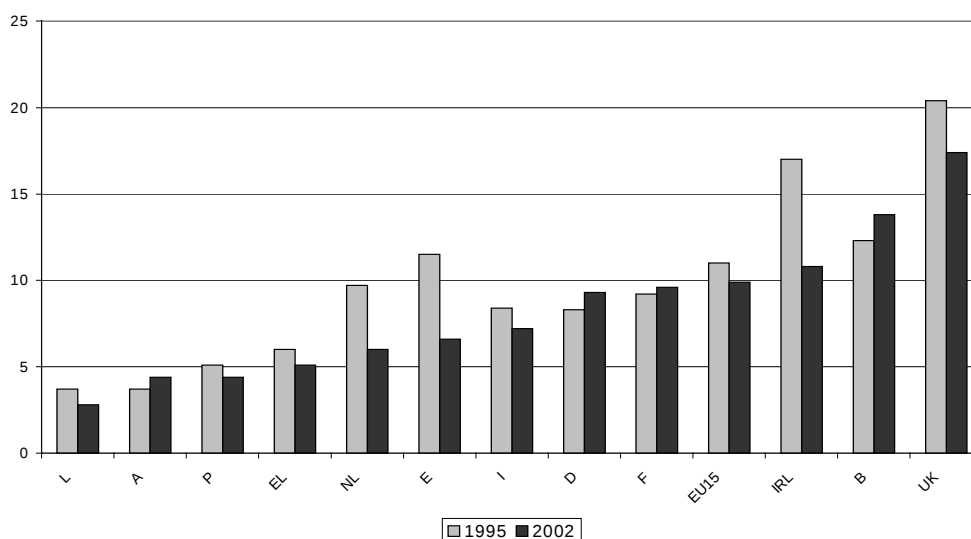


Bron: Eurostat, EU-LFS

Er is met name sprake van een zorgwekkende situatie wanneer kinderen opgroeien in een werkloos huishouden, aangezien de afwezigheid van een werkende volwassene als rolmodel een factor zou kunnen zijn die van invloed is op de onderwijsresultaten en toekomstige arbeidsmarktresultaten van deze kinderen. Het percentage kinderen dat in 2002 in werkloze gezinnen leefde was iets hoger dan het aantal jonge volwassenen (9,9%), maar de verschillen tussen landen zijn groter, met minder dan 3% kinderen die in werkloze gezinnen leven in Luxemburg en meer dan 17% in het Verenigd Koninkrijk.

Het percentage kinderen dat in werkloze gezinnen leeft is in vele landen gedaald, en met name in Ierland en Spanje.

Figuur 11. Kinderen die in werkloze gezinnen leven, 1995 en 2002



Bron: Eurostat, EU-LFS

Regionale cohesie

Alle tot dusver onderzochte indicatoren worden op nationaal niveau berekend. Toch zijn territoriale verschillen niet alleen tussen, maar ook binnen landen van belang. Voor de formulering en implementatie van doeltreffend beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is een goed begrip van de aard en de omstandigheden ervan belangrijk. Het kan bijvoorbeeld bijzonder gewenst zijn om een onderscheid te maken tussen plattelands- en stedelijke gebieden. Helaas verhinderen overwegingen van statistische betrouwbaarheid een opsplitsing naar regio van de meeste gemeenschappelijke EU-indicatoren. Voorts bestaat er op EU-niveau geen andere algemene definitie van regio's dan de op bestuurlijke en politieke criteria gebaseerde definities (d.w.z. de NUTS-classificatie).

Voor de meting van sociale samenhang in de regio's wordt gebruik gemaakt van de spreiding (coëfficiënt van de variatie) van werkgelegenheidspercentages op NUTS 2-niveau. Regionale samenhang is het geringst in Italië, op enige afstand gevolgd door Spanje. Het eerstgenoemde land laat ook weinig verbetering zien ten opzichte van 1996, terwijl er voor de EU als geheel sprake lijkt te zijn van enige convergentie van regionale werkgelegenheidspercentages. In doelstelling-1 regio's zijn de werkgelegenheidscijfers sneller gestegen dan in andere: tussen 1996 en 2002 nam het aantal werkenden met meer dan 5% van de arbeidsgeschikte bevolking toe tegenover 4% in de rest van de EU. Toch was het percentage van de beroepsgeschikte bevolking met werk nog steeds aanzienlijk geringer in doelstelling-1 regio's (56,2% in 2002) dan in andere (66,7%).

De samenhang tussen vaardigheden en armoede en sociale uitsluiting

Het ontbreken van basiscompetenties en -kwalificaties vormt een belangrijke belemmering voor integratie in de samenleving en dit is in een steeds meer op kennis gebaseerde samenleving zelfs nog meer het geval. Er is dus een steeds groter risico dat er een nieuwe kloof ontstaat in de samenleving tussen degenen die toegang hebben tot levenslang leren ten behoeve van werk en aanpassingsvermogen, persoonlijke ontwikkeling en actief burgerschap en degenen die hiervan uitgesloten blijven. “Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren”⁹ blijft daarom een grote uitdaging voor een sociaal solidaire samenleving.

Uit de arbeidskrachtenenquête (LFS) van 2002/2003 blijkt dat ongeveer 19% van alle 18-24-jarigen slechts lager onderwijs hebben gevolgd (d.w.z. minder dan de bovenbouw van de middelbare school) en geen onderwijs of scholing hadden gevolgd in de vier weken voorafgaand aan de enquête. De percentages liepen uiteen van 10% of minder in Oostenrijk, Finland en Zweden tot 41% in Portugal. In alle landen zijn jonge mannen eerder geneigd het onderwijs te verlaten met slechts geringe kwalificaties dan jonge vrouwen (tabel 20).

Door verschillende cohorten te bestuderen kan men trends gedurende een bepaalde tijd volgen: het verschil tussen het percentage mensen met een laag opleidingsniveau onder jongeren (18-24 jaar) en ouderen (65 jaar en ouder, tabel 21) is frappant: in de EU als geheel heeft maar liefst 70% in de laatste groep minder dan de bovenbouw van de middelbare school met succes voltooid, tegenover de reeds genoemde 19% van alle 18-24-jarigen. In Zuid-Europese landen, die allemaal begonnen met percentages ouderen die alleen lager onderwijs hadden genoten van boven de 80%, lijkt veel vooruitgang te zijn geboekt.

Gezondheid

Een indicator op het gebied van gezondheid die staat voor zowel de gezondheidsstatus als het algemene welzijn van volkeren is de levensverwachting bij de geboorte (tabel 22). Dit is een complexe indicator die verscheidene aspecten omvat; afgezien van de gezondheidsstatus biedt deze indicator informatie over de toegang tot en het gebruik van gezondheidsdiensten en over sociaal-economische factoren meer in het algemeen

De EU-bevolking wordt gekenmerkt door een hoge levensverwachting bij de geboorte: landelijke cijfers variëren van iets onder de 77 jaar (in Denemarken, Ierland en Portugal) tot 79 jaar (Spanje, Italië en Zweden). Hoewel de levensverwachting voor vrouwen ongeveer zes jaar hoger ligt dan voor mannen, als gevolg van een aanhoudend hoger sterftecijfer voor mannen gedurende de hele levenscyclus, begint de kloof toch wat kleiner te worden omdat in de meeste lidstaten de levensverwachting voor mannen de afgelopen tien jaar meer is toegenomen dan die voor vrouwen.

9 (COM (2001) 678 def.)

Er bestaat een wijdverbreide opvatting dat een slechte gezondheid zowel oorzaak als gevolg is van omvangrijkere sociaal-economische moeilijkheden. Dienovereenkomstig is de algemene gezondheidstoestand van de bevolking meestal minder rooskleurig in lagere inkomensgroepen. Het percentage mensen dat zegt dat hun gezondheid slecht of zeer slecht is, is over de hele Unie genomen, evenals in alle lidstaten afzonderlijk, significant hoger voor degenen onder de armoederisicogrens dan voor degenen boven deze grens (respectievelijk 16% en 7%), (tabel 23).

2. VOORNAAMSTE TRENDS EN NIEUWE UITDAGINGEN ALS RESULTAAT VAN DE NAP'S/INTEGRATIE

Vanwege het ontbreken van recente gegevens, zelfs op nationaal niveau, en de verschillende benaderingen in de analytische hoofdstukken, is het moeilijk om op basis van de NAP's/integratie te proberen huidige trends te onderscheiden. In het algemeen kan echter worden gesteld dat de NAP's/integratie van 2003 een minder optimistisch klimaat schetsen voor het aanpakken van armoede en sociale uitsluiting dan ten tijde van de eerste NAP's in juni 2001. De meeste lidstaten vrezen dat de huidige economische recessie, in combinatie met een stijgende langdurige werkloosheid en minder kansen op een baan, ervoor zou kunnen zorgen dat meer mensen blootgesteld worden aan het risico van armoede en sociale uitsluiting en dat de positie van degenen die reeds in armoede leven, verslechtert. Dit beeld wisselt echter aanzienlijk van land tot land. Ondanks de problematischer situatie in de wereldeconomie blijft een aantal landen, met overigens nog steeds hoge aantallen mensen die een risico van armoede en sociale uitsluiting lopen, er vast van overtuigd dat recente positieve economische trends zullen doorzetten en dat deze zullen bijdragen tot een vermindering van armoede en sociale uitsluiting (EL, E, IRL, I, UK). Andere landen lijken, hoewel ze enkele toegenomen problemen benadrukken, ervan overtuigd te blijven dat ze hun bestaande relatief hoge niveaus van sociale integratie zullen kunnen handhaven en dat ze in meer behoeften kunnen voorzien op basis van hun goed ontwikkelde stelsels, maar eventueel met enige extra aandacht voor bijzonder kwetsbare groepen (B, DK, FIN, L, NL, A, S). Een aantal andere lidstaten lijkt echter pessimistischer en ziet zich voor een toenemend moeilijke taak gesteld, vooral met betrekking tot de groeiende werkloosheid (D, F, P).

Er zijn de afgelopen jaren in een aantal landen flinke inspanningen geleverd om hun prestaties op verschillende terreinen te vergroten. Als gevolg hiervan kunnen er enkele positieve trends worden vastgesteld. In sommige landen (IRL, UK) blijkt werkelijk vooruitgang te worden geboekt in het terugdringen van het aantal mensen dat het risico loopt van aanhoudende of langdurige armoede. Ook worden belangrijke stappen voorwaarts geconstateerd bij het terugdringen van kinderarmoede (IRL, UK).

Een negatief aspect is dat er een aantal trends is dat zich in steeds meer landen voordoet. De werkloosheidsniveaus stijgen in het algemeen. In sommige landen zijn, ondanks meer positieve ontwikkelingen met betrekking tot werkloosheid, relatief grote inkomensverschillen blijven bestaan (IRL, UK). De aantallen mensen die van een minimuminkomen moeten rondkomen nemen over het algemeen toe. Op het terrein van de huisvesting zijn er aanwijzingen dat de wachtlijsten voor woningzoekenden zijn

gegroeid en er bestaat een tendens van een toenemend aantal thuislozen. Hoewel het algemene peil van de gezondheidszorg merendeels is gehandhaafd, zijn er tekenen die erop duiden dat het aantal problemen in verband met de geestelijke gezondheid en verslaving toeneemt.

De voornaamste structurele veranderingen die in het Gezamenlijk verslag van 2001 zijn vastgesteld, worden nog steeds beschouwd als belangrijke factoren die, soms een positieve en soms een negatieve, invloed hebben op armoede en sociale uitsluiting. Het betreft hierbij:

- het effect van ingrijpende structurele veranderingen in de arbeidsmarkt als gevolg van een periode van snelle economische verandering en mondialisering;
- het effect van de zeer snelle groei van de op kennis gebaseerde maatschappij en van de informatie- en communicatietechnologieën;
- het effect van een vergrijzende bevolking en de daaruit voortvloeiende hogere afhankelijkheidsgraad en een grotere vraag naar zorg;
- het effect van een toenemende migratie en een groeiende etnische diversiteit;
- de voortdurende veranderingen in de samenstelling van huishoudens met blijvend hoge aantallen echtscheidingen, steeds meer eenoudergezinnen en de tendens naar de de-institutionalisering van het gezinsleven;
- de trend naar meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen en met name een grotere deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt.

De risicofactoren op het gebied van armoede en sociale uitsluiting die in 2001 werden vastgesteld, worden in de NAP's van 2003 opnieuw bevestigd. Het zijn: langdurige afhankelijkheid van een laag/onvoldoende inkomen, langdurige werkloosheid, lage kwaliteit van het werk of het ontbreken van een arbeidsverleden, laag opleidingsniveau en analfabetisme, opgroeien in een kwetsbaar gezin, functiebeperkingen, slechte gezondheid en moeilijke levensomstandigheden, leven in een omgeving met een meervoudige achterstand, huisvestingsproblemen en dak- en thuisloosheid, immigratie, uiteenlopende etnische achtergronden, racisme en discriminatie.

Hoewel de diverse risico's en hindernissen gelijk blijven, schetsen de NAP's van 2003 echter een genuanceerder en complexer beeld en worden sommige situaties meer geaccentueerd dan voorheen, omdat zij in het bijzonder samengaan met sociale uitsluiting: leven in een werkloos gezin, ontoereikend inkomen, een te grote schuldenlast, een geestelijke ziekte, alcohol- of drugsmisbruik, handicaps, afhankelijkheid van langdurige zorg, een bestaan als asielzoeker, vluchteling en migrant, leven in kansarme gebieden in steden en op het platteland.

Wat betreft het verband tussen werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting zijn drie aspecten met name vermeldenswaardig. Het eerste is het groeiende inzicht dat werklozen geen homogene groep vormen en dat de redenen waarom mensen moeite hebben met het

verkrijgen van toegang tot de arbeidsmarkt van persoon tot persoon sterk verschillen. Dit geldt met name voor langdurig werklozen, die in veel gevallen te lijden hebben van een opeenhoping van handicaps – functioneel analfabetisme, achterhaalde vaardigheden, gebrek aan taalcompetenties, handicaps of slechte gezondheid, verslaving, te lange afwezigheid uit het arbeidsleven – die als zij niet adequaat en tijdig worden aangepakt, kunnen leiden tot een permanente uitsluiting van de arbeidsmarkt. Daarnaast kunnen dergelijke achterstandsituaties nog verergeren door negatieve objectieve factoren als een tekort aan banen, tekort aan kinderopvang, afwezigheid van vervoer, wonen in een regio met een hoge werkloosheid, woningtekort, gebrek aan open en flexibele leermogelijkheden die beantwoorden aan behoeften en interesses, vooroordelen en discriminatie (bijvoorbeeld tegen immigranten, etnische minderheden, ex-gedetineerden, mensen met leerproblemen, vrouwen of mannen op grond van hun geslacht). Ten tweede ligt er meer nadruk op de zeer kwetsbare situatie van werkloze gezinnen, maar ook op de grotere armoederisico's van huishoudens waar een in plaats van twee mensen werken. Ten derde wordt de kwetsbaarheid van drie specifieke groepen herhaaldelijk benadrukt: oudere mannelijke en vrouwelijke werknemers van wie de vaardigheden overbodig zijn geworden, jonge mannen en vrouwen in de leeftijd van 16-25 jaar zonder formele competenties of erkende kwalificaties en immigranten en etnische minderheden.

In verband met lage inkomens en armoede gaat meer aandacht uit naar vijf aspecten. In de eerste plaats blijkt uit bepaalde indicaties dat, zelfs in landen waar de inkomens van de armsten reëel zijn gestegen, dit in een langzamer tempo heeft plaatsgevonden dan bij de rest van de samenleving, zodat de relatieve inkomensarmoede wellicht is toegenomen (UK, IRL). Ten tweede wordt er meer de nadruk gelegd op het zeer hoge risico dat mensen lopen die langdurig moeten leven van een laag inkomen (FIN, UK). Ten derde zetten sommige landen zich in om een toename van armoede onder werkenden te vermijden. Ten vierde wordt beseft dat mensen door een te grote schuldenlast in de armoedeval terechtkomen (A, B, FIN, F, IRL en UK).

Hoezeer een achterstand in onderwijs en opleiding een obstakel kan zijn voor sociale integratie en de kenniseconomie en -samenleving was reeds duidelijk aan de orde gesteld, maar de nieuwe NAP's vestigen met name de aandacht op drie aspecten. Het eerste is het probleem van functioneel analfabetisme, dat niet alleen onder leerlingen, maar in de hele bevolking speelt (D, F), het tweede is het specifieke probleem van de vroegtijdige schoolverlaters (D, FIN, IRL, NL) en het derde is het toenemende belang van levenslang leren en de verwerving van nieuwe basisvaardigheden, zoals leren leren, talen, sociale vaardigheden, ICT en ondernemerschap.

Ingezien wordt dat slechte gezondheid en handicap in aard en omvang in hoge mate varieert, afhankelijk van het soort handicap (S). In het algemeen wordt er in de NAP's meer nadruk gelegd op het feit dat langdurige armoede en uitsluiting met name voor mensen met een functiebeperking een hoog risico oplevert (A, IRL, NL, DK).

Het grotere risico van armoede en sociale uitsluiting dat het gevolg is van immigratie of afkomstigheid uit een etnische minderheid wordt door veel lidstaten in de NAP's 2003 veel sterker benadrukt. Daarbij wordt echter ook beklemtoond dat de situaties zeer complex zijn en van elkaar verschillen. Specifieke aspecten die worden vermeld, zijn

problemen bij het vinden van woonruimte, het krijgen van een goed betaalde baan (F, FIN, S) hindernissen bij de toegang tot levenslang leren, vooral tot het leren van talen. Er wordt eveneens meer aandacht besteed aan oudere immigranten (D), aan gedwongen/gearrangeerde huwelijken, aan een slechtere gezondheid (S) en lagere opleidingsniveaus (NL, DK). In sommige NAP's wordt ook de nadruk gelegd op seksegerelateerde verschillen (IRL, S). De specifieke problemen waarop de Roma en veel Travellers (IRL) stuiten, worden door verscheidene lidstaten naar voren gehaald. Een aantal lidstaten (UK, S, F, FIN, B en IRL) legt een direct verband tussen discriminatie en problemen op het gebied van de sociale samenhang.

In het algemeen benadrukken de NAP's van 2003 de noodzaak om meer rekening te houden met de situatie van mensen die met meervoudige risico's te maken hebben of met een opeenstapeling van problemen, omdat zij verstrikt kunnen raken in armoede en sociale uitsluiting (S, FIN). In dat verband worden vaak de volgende groepen genoemd: ex-gedetineerden, daklozen, mensen die inrichtingen verlaten, alcohol- en drugsverslaafden, geestelijk zieken, prostituees.

Een belangrijk kenmerk van de NAP's van 2003 is de verhoogde aandacht voor regionale en lokale verschillen in de niveaus van armoede en sociale uitsluiting en de vraag hoe de onderliggende oorzaken van armoede en sociale uitsluiting kunnen variëren van regio tot regio (B, F). Met name bestaat er een tegenstelling tussen regio's in verval met een negatieve migratie, hoge werkloosheid en een stijgende afhankelijkheidsgraad (FIN, P) en de overbelasting in groei regio's waar de huisvestingsproblematiek een urgenter kwestie is. Ook de kwestie van marginale plattelandsgebieden met een vergrijzende bevolking, slechte dienstverlening en hogere afhankelijkheidsniveaus krijgt aandacht (IRL, EL, P, UK). Regelmatig wordt gewezen op de opmerkelijke concentraties van armoede en meervoudige achterstand in specifieke gemeenschappen in steden. In dat verband wordt gewezen op het probleem van een afname van sociaal kapitaal. In gemeenschappen met meervoudige achterstand is veelal sprake geweest van een verzwakking van de netwerken van relaties, ondersteuningssystemen en organisaties die de actieve deelname van mensen aan de gemeenschap waarin ze leven, bevorderen en die een noodzakelijk onderdeel vormen van een sterk en vibrerend maatschappelijk middenveld.

Een andere kwestie die duidelijker naar voren komt in de NAP's 2003 is de belangrijke rol die seksegerelateerde verschillen kunnen spelen bij armoede en sociale uitsluiting. Minder duidelijk is echter of dit een gevolg is van een daadwerkelijk sterker effect van gender of slechts van een groter bewustzijn van de kwestie. Het genderspect komt met name naar voren in de context van alleenstaande ouders, huiselijk geweld, de problemen die ontstaan door flexibel werken en verminderde pensioenrechten. Ook seksegerelateerde verschillen tussen de meest kansarme groepen worden benadrukt, bijvoorbeeld met betrekking tot daklozen, ex-gedetineerden en verslaafden (DK).

Het besef van de mate waarin armoede en sociale uitsluiting van de ene generatie op de andere kan worden overgedragen, is niet nieuw in de NAP's 2003. Wel wordt echter steeds duidelijker onderkend dat degenen die in armoede zijn opgegroeid risico lopen om tot de volgende generatie armen en werklozen te gaan behoren. Er wordt meer aandacht

besteed aan de diverse manieren waarop overdracht van armoede binnen de generaties plaatsvindt en aan de precieze omvang van kinderarmoede, die moet worden aangepakt om deze cyclus te doorbreken.

Een ander belangrijk aspect van armoede en sociale uitsluiting dat meer in de belangstelling is komen te staan, is de wijze waarop men tot armoede vervalt en er zich weer aan ontworstelt. Een paar NAP's/integratie benadrukken de noodzaak om een beter inzicht te krijgen in de vraag hoe sommige mensen in langdurige armoede verstrikt raken of waarom sommigen regelmatig in armoede leven en dan weer niet, terwijl anderen (de meerderheid) slechts korte periodes in armoede leven.

Kernuitdagingen

De belangrijkste beleidsuitdaging die uit de NAP's naar voren komt, is erin gelegen dat de lidstaten er zorg voor moeten dragen dat beleidsmaatregelen op het gebied van de economie, werkgelegenheid, levenslang leren, cultuur en sociale zaken in sterke mate geïntegreerd zijn en dat in al deze beleidsterreinen de aandacht systematisch uitgaat naar het voorkomen en uitoeien van armoede en sociale uitsluiting. Dit is van essentieel belang om een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak te verwezenlijken om een einde te maken aan armoede en sociale uitsluiting. Het is ook duidelijk dat landen die beschikken over zowel een hoog niveau van sociale bescherming als een zeer productieve economie en een voortdurend hoog werkgelegenheidsniveau, het best in staat zijn om de sociale integratie van mensen in de samenleving te ondersteunen. Effectieve beleidsmaatregelen op gebieden als sociale zekerheid, levenslang leren, gezondheid, huisvesting, vervoer en cultuur, sport en recreatie, die in voor iedereen toegankelijke voorzieningen resulteren, zijn van groot belang. Voor meer kwetsbare personen, echter, moeten dergelijke universele voorzieningen vaak worden aangevuld met gerichte en op maat gemaakte steun, die hen zal helpen specifieke hindernissen voor deelname aan het maatschappelijk leven te overwinnen.

Het eerste gezamenlijk verslag stelde acht kernuitdagingen vast waarop alle lidstaten in meer of mindere mate moeten worden inspelen. De analyse van de NAP's 2003 en de analyse in het voorgaande hoofdstuk wijzen erop dat zij een solide kader blijven vormen voor de lidstaten. Een aantal aspecten van deze algemene uitdagingen heeft echter aan belang gewonnen.

Het ontwikkelen van een integratiegerichte arbeidsmarkt en het bevorderen van werkgelegenheid als een recht en een ontplooiingskans voor iedereen: Zonder uitzondering beklemtonen de lidstaten het belang van werk bij het voorkomen van armoede en het bevrijden van mensen uit armoede. Een groot aantal beleidsmaatregelen en benaderingen wordt voorgesteld, waarvan er ook een groot aantal terug te vinden is in hun NAP's/werkgelegenheid. In de NAP's/integratie ligt het accent echter vooral op de uitdaging van het ontwikkelen van geïndividualiseerde steun op maat voor degenen die het meest benadeeld zijn en het verst van de arbeidsmarkt verwijderd zijn (bijvoorbeeld immigranten, ex-gedetineerden, personen die inrichtingen hebben verlaten, gehandicapten) en op de noodzaak om speciale aandacht te schenken aan de situatie van

werkloze gezinnen en de jonge werklozen die geen basiscompetenties of formele kwalificaties bezitten.

Het garanderen van voldoende inkomen en middelen om menswaardig te kunnen leven: Hoewel met klem wordt gesteld dat werk voor de meeste mensen de belangrijkste manier is om zich van een toereikend inkomen te verzekeren, blijft het belang van doeltreffende systemen voor inkomenssteun voor degenen die niet aan de kost kunnen komen of die gepensioneerd zijn een zeer belangrijke uitdaging en moeten verscheidene lidstaten zich op dit gebied meer inspanningen getroosten. Het koppelen van systemen voor inkomenssteun aan beleidsmaatregelen die het vermogen van mensen om deel te gaan nemen aan het arbeidsproces moeten bevorderen en een eind moeten maken aan langdurige afhankelijkheid, wordt eveneens als zeer belangrijk beschouwd. Het is van even groot belang om ervoor te zorgen dat beleid op het gebied van belasting, inkomenssteun en minimumloon zorgvuldig wordt geïntegreerd, zodat werken lonend genoeg is om mensen te bevrijden van armoede.

Het aanpakken van achterstanden in het onderwijs door preventie en mogelijkheden voor levenslang leren: Binnen deze algemene uitdaging kunnen vier specifieke uitdagingen worden onderscheiden: het ontwikkelen van gecoördineerde en geïntegreerde oplossingen om te voorkomen dat leerlingen vroegtijdig de school verlaten; leermogelijkheden voor al degenen die lijden aan functioneel analfabetisme; verbeterde toegang tot levenslang leren voor alle gemarginaliseerde personen met bijzondere aandacht voor de oudere werknemers, de vergrijzende bevolking en groepen met een hoog risico van uitsluiting; het vergroten van de aandacht voor voorschools onderwijs en vroegtijdige en flexibele individuele steun bij formeel onderwijs en opleidingen (inclusief universiteiten) om de cyclus van onderwijsachterstand te doorbreken en deuren te openen naar tweede kansen in het leven. Ook moet het inzicht doorbreken dat levenslang leren niet alleen van belang is om mensen aan werk te helpen. Gezien het feit dat meer dan 50% van de mensen van boven de 25 buiten de arbeidsmarkt staan, moet ook meer aandacht worden besteed aan het voorbereiden van mensen op een zinvol en waardig leven buiten de arbeidsmarkt. Vastgesteld is dat zowel mannen als vrouwen een gebrek aan vaardigheden hebben op gebieden als het huishouden, ouderschap, omgaan met geld of schulden, gezondheidsrisico's in het huishouden, het bieden van adequate zorg aan zieke of oude mensen, cultuur en actief burgerschap. Aangezien scholen noch gezinnen deze belangrijke vaardigheden op een betrouwbare manier overdragen, is het duidelijk dat er een nieuwe uitdaging is voor het creëren van mogelijkheden tot levenslang leren voor iedereen.

Het behoud van de gezinssolidariteit, waarbij de gelijkheid van man en vrouw tegelijkertijd bevorderd wordt en individuele rechten en uitkeringen van gezinsleden en de rechten van het kind worden beschermd,: De veranderingen in de aard van het gezin en de gevolgen hiervan voor het bieden van steun en zorg zijn een belangrijk aandachtspunt in een aantal lidstaten. Vrijwel alle lidstaten worden nog steeds geconfronteerd met de uitdaging van steeds omvangrijker armoede en sociale uitsluiting voor eenoudergezinnen en grote gezinnen. Ook wordt gewezen op het belang van een rechtvaardige lastenverdeling in tijden van economische malaise, omdat deze groepen dan een nog groter risico lopen. Er wordt ook duidelijk onderkend dat als armoede en

sociale uitsluiting op de lange termijn moeten worden teruggedrongen, de cyclus van kinderarmoede moet worden doorbroken. Alle plannen zien in dat het belangrijk is voor gezinnen om het werk en gezinsleven te combineren; in verband daarmee wordt ernaar gestreefd om lage inkomensgroepen te laten profiteren van initiatieven om werk en gezinsleven op elkaar af te stemmen. De uitdaging van het ondersteunen van bijzonder kwetsbare gezinnen en vooral van het aanpakken van huiselijk geweld, wordt veelvuldig aan de orde gesteld.

Het garanderen van behoorlijke huisvesting voor iedereen: De uitdaging van het ontwikkelen van geïntegreerde strategieën ter voorkoming en vermindering van dakloosheid speelt naar het schijnt in toenemende mate in alle lidstaten. Daarnaast leiden economische veranderingen tot toenemende problemen op het gebied van de huisvesting en staan sommige lidstaten voor de uitdaging om in bepaalde steden meer betaalbare huisvesting te creëren om tegemoet te komen aan de groeiende wachtlijsten en overbevolking. Vooral dient het inzicht door te moeten breken dat de markt niet alleen in alle huisvestingsbehoeften kan voorzien en dat bepaalde groepen, zoals die met handicaps en immigranten, te kampen hebben met specifieke problemen.

Het garanderen van gelijke toegang tot diensten en het investeren in de kwaliteit van die diensten (gezondheidszorg, vervoer, sociale diensten, opvang en zorg, cultuur, recreatie, rechtsbijstand): Het garanderen van de levering van kwaliteitsdiensten die toereikend, toegankelijk en betaalbaar zijn voor alle burgers, is nog steeds een grote uitdaging voor sommige lidstaten. Met name de uitdaging van het uitbreiden van de toegang tot gezondheids- en zorgdiensten, vooral voor ouderen en geesteszieken, en het belang van toegang tot vervoer, krijgen hernieuwde aandacht in veel NAP's. Het is evident dat de toegang tot cultuur als kernaspect van de sociale integratie en als middel om mensen te helpen sociale uitsluiting te boven te komen meer aandacht moet krijgen.

De verbetering van de dienstverlening: De uitdaging diensten te leveren op een flexibele manier, die beantwoordt aan lokale en individuele behoeften en waarbij begrip wordt getoond voor de specifieke behoeften van uitgesloten groepen en gemeenschappen is een algemene uitdaging. Voor sommige lidstaten is de uitdaging erin gelegen om goede diensten te blijven waarborgen ten tijde van economische recessie, terwijl andere met krappe middelen moeten blijven investeren in de ontwikkeling en kwaliteit van diensten. Het is een toenemend punt van zorg dat gezinnen met een laag inkomen gelijke toegang wordt gegarandeerd tot essentiële voorzieningen als elektriciteit, water en vervoer in een context waarin sprake is van een toenemende liberalisering van deze basisdiensten. In de eerste plaats moet er worden gestreefd naar een betere toegang tot en een veel betere coördinatie en uitwisseling van informatie tussen verschillende diensten en tussen de verschillende bestuurslagen, waarmee een flexibele eerste opvang en een beter geïntegreerde ondersteuning worden bevorderd. Nu in sommige lidstaten steeds meer het accent komt te liggen op het afstemmen op of het op maat maken van diensten voor personen die een armoederisico lopen, is het van belang te voorkomen dat mensen een voortdurende uitsluiting van de arbeidsmarkt ervaren, bijvoorbeeld in het kader van aparte onderwijs- en scholings“maatregelen”. Hiertoe moet ervoor worden gezorgd dat alle publieke diensten sociale integratie opnemen in hun eigen concepten, management en

procedures, waarmee ze uiting geven aan hun algemene maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Het regenereren van achterstandsgebieden die met meerdere problemen te kampen hebben: Het ontwikkelen van lokale partnerschappen tussen alle relevante actoren en het ontwikkelen van geïntegreerde oplossingen op economisch en sociaal gebied en op het gebied van de werkgelegenheid ten behoeve van de aanpak van het probleem van gemeenschappen die met meerdere problemen te kampen hebben, is een algemeen voorkomende uitdaging. In dit verband wordt ook steeds meer aandacht geschonken aan de taak van het opnieuw opbouwen van sociaal kapitaal en het mobiliseren van lokale mensen zelf door de ontwikkeling van de gemeenschap en methoden als "lerende steden en lerende regio's" of "sociale stad", die mensen in staat stellen hun leven te veranderen. Het regeneratieproces bevat een specifieke uitdaging die bestaat uit het aanpakken van de misdaad en het terugdringen van het drugsmisbruik. Opvallend is echter dat er weliswaar veel aandacht uitgaat naar de problematiek van stedelijke gebieden met een meervoudige achterstand, maar dat slechts een paar lidstaten armoede en sociale uitsluiting op het platteland aanpakken. Deze lidstaten wijzen erop dat er meer aandacht dient te worden besteed aan meerdimensionale en geïntegreerde benaderingen die gericht zijn op het onderling samenhangende geheel van problemen zoals migratie, die resulteert in ontvolking en een vergrijzende bevolking, een afnemend economisch draagvlak, dat gepaard gaat met steeds geringer arbeidskansen, kleine, niet-levensvatbare agrarische bedrijven, lage inkomens en afhankelijkheid van sociale bijstand en het ontbreken en verdwijnen van essentiële diensten. Deze problematiek verdient meer aandacht bij de toekomstige ontwikkeling van het proces van sociale integratie.

6 Hoofdprioriteiten

Uit de voorgaande analyse blijkt duidelijk dat er voor een effectieve strategie voor een aanzienlijke vermindering van armoede en sociale uitsluiting een multidimensionale en langetermijnaanpak nodig is, die met name gericht is op de bovengenoemde acht kernuitdagingen. In het kader van het voortdurend onzekere economische en politieke mondiale klimaat worden veel lidstaten echter gedwongen om de komende twee tot drie jaar speciale aandacht te besteden aan de zes hoofdprioriteiten die hieronder worden uiteengezet. Deze prioriteiten zijn vooral van belang om voort te kunnen gaan met de verwezenlijking van het doel van Lissabon om in 2010 een beslissende vooruitgang te hebben geboekt bij het uitroeien van de armoede en sociale uitsluiting en om degenen die het meeste risico lopen niet onevenredig te laten lijden onder de gevolgen van de economische recessie of de terugdringing van de begrotingstekorten.

1. Stimulering van investeringen in en aanpassing van actieve arbeidsmarktmaatregelen om tegemoet te komen aan de behoeften van degenen die de meeste problemen hebben om de arbeidsmarkt op te gaan en een betere koppeling tussen beleid inzake sociale zekerheid, levenslang leren en de arbeidsmarkt, zodat deze elkaar wederzijds versterken.
2. Garanderen dat de **socialeverzekeringsstelsels**, inclusief regelingen voor minimuminkomens, voldoende zijn voor degenen die niet in staat zijn te werken

om een menswaardig leven te leiden en dat zij efficiënte prikkels geven aan mensen die kunnen werken.

3. Bevordering van **toegang van de meest kwetsbaren** en van degenen die het meeste risico van sociale uitsluiting lopen tot fatsoenlijke huisvesting, tot een kwalitatief goede gezondheidszorg en zorg op de lange termijn en tot speciale en reguliere mogelijkheden voor levenslang leren, alsook tot culturele activiteiten.
4. Een gezamenlijke inzet om te voorkomen dat jongeren vroegtijdig **scholen en andere instellingen voor formeel onderwijs en beroepsopleiding** verlaten en om het voortdurende probleem aan te pakken van de overgang van school naar werk, met name met betrekking tot jongeren die de school verlaten met geringe kwalificaties.
5. Aandacht voor het beëindigen van **kinderarmoede** als een belangrijke stap om te voorkomen dat armoede van generatie op generatie wordt doorgegeven, met bijzondere aandacht voor vroegtijdige maatregelen en vroegtijdige onderwijsinitiatieven, in het kader waarvan de daartoe in aanmerking komende kinderen en arme gezinnen op het spoor worden gekomen en ondersteund.
6. Een gezamenlijke streven om armoede en sociale uitsluiting terug te dringen en om de arbeidsmarktaandeelname van **immigranten en etnische minderheden** op hetzelfde niveau te brengen als die van de rest van de bevolking.

Bij het nastreven van deze hoofdprioriteiten zal het voor de lidstaten van belang zijn om geïntegreerde en gecoördineerde strategieën op lokale en regionale niveaus te ontwikkelen en vooral in gemeenschappen die te kampen hebben met meervoudige problemen. Dergelijke strategieën zouden beleidsmaatregelen moeten aanpassen aan de lokale situatie, de mobilisatie en betrokkenheid van alle actoren moeten bevorderen en beter toegankelijke en kwalitatief goede diensten moeten garanderen voor arme en maatschappelijk uitgesloten burgers. Het zal ook van essentieel belang zijn om ervoor te zorgen dat bij al deze prioriteiten gendermainstreaming wordt toegepast met het oog op het bevorderen van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

3. STRATEGISCHE BENADERINGEN IN DE NAP'S/INTEGRATIE (INCLUSIEF DOELEN)

De hoofdreden waarom lidstaten nationale actieplannen ontwikkelen is dat deze hen in staat stellen om hun beleid en programma's te herzien en verder te intensiveren om ze nog efficiënter te maken. De lidstaten benaderen deze taak vanuit zeer verschillende vertrekpunten, zowel ten aanzien van het niveau van armoede en sociale uitsluiting, van hun zeer uiteenlopende tradities op het gebied van welzijn als in het licht van verschillende bestuursstructuren. Er doen zich ook aanzienlijke verschillen voor tussen de mate waarin de lidstaten reeds aandacht besteden aan de toegang tot rechten, met inbegrip van sociale rechten, als cruciaal uitgangspunt, waarop hun benadering van de ontwikkeling van beleid en programma's berust. Al deze factoren zijn van invloed op de manier waarop ze de taak van de opstelling van een nationaal actieplan aanpakken. Er is een duidelijke trend waarneembaar in verscheidene NAP's/integratie 2003 dat lidstaten

het kader dat is opgesteld op basis van de gemeenschappelijke doelstellingen, aanpassen en dat ze een plan opstellen dat beter aansluit bij hun eigen nationale traditie van beleidsvorming. Tot op zekere hoogte kan deze "nationalisering" van de plannen worden gezien als een positieve stap naar integratie van de opstelling van plannen in nationale beleidsvormingsprocessen. Hierbij bestaat echter het risico dat bepaalde belangrijke aspecten van armoede en sociale uitsluiting die in de gemeenschappelijke doelstellingen zijn vastgesteld, worden veronachtzaamd.

Wat het vertrekpunt van de lidstaten ook is, het is duidelijk dat de ontwikkeling van effectieve strategische plannen voor het aanpakken van armoede en sociale uitsluiting in de context van de door alle lidstaten overeengekomen gemeenschappelijke doelstellingen aan drie essentiële voorwaarden moet beantwoorden:

- allereerst moeten de plannen alomvattend en multidimensionaal zijn - dat wil zeggen dat ze alle verschillende beleidsterreinen (economie, werkgelegenheid, sociale en culturele zaken) die de levens van mensen beïnvloeden, moeten omvatten en garanderen dat activiteiten en beleidsmaatregelen op deze verschillende terreinen zoveel mogelijk geïntegreerd zijn en elkaar wederzijds versterken;
- ten tweede moeten de plannen coherent en logisch opgebouwd zijn, zodat ze zich ontwikkelen van een diepteanalyse van de situatie naar het stellen van duidelijke doelstellingen en prioriteiten en vervolgens naar het voorstellen van specifieke acties om deze doelstellingen te realiseren;
- ten derde moeten ze duidelijke doelen bevatten die moeten worden bereikt om flinke vorderingen te maken in de richting van het algemene doel van uitroeijing van de armoede.

De NAP's, en niet de systemen in iedere lidstaat, worden hierna beoordeeld in relatie tot elk van deze drie terreinen.

Multidimensionele aanpak

Nationale plannen benadrukken in het algemeen de multidimensionele aard van armoede en sociale uitsluiting. Ze verschillen echter aanzienlijk in hun specifieke aanpak van het brede scala van beleidsterreinen dat in de gemeenschappelijke doelstellingen op een alomvattende en geïntegreerde manier wordt uiteengezet.

Sommige landen maken een echt begin met het ontwikkelen van een multidimensionele aanpak van het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting. **België**, bijvoorbeeld, ontwikkelt een volledig zuivere multidimensionele aanpak van sociale integratie, terwijl het ernaar streeft maatregelen te nemen op specifieke gebieden (recht, cultuur, onderwijs en opleiding, sport en vrije tijd, gezinszaken) en om de problemen van de meest kwetsbaren aan te pakken (daklozen, kinderen in tehuizen, slachtoffers van mensenhandel, analfabeten). Het **Franse** plan is eveneens zeer veelomvattend, en bestrijkt een scala aan activiteiten op de verschillende beleidsterreinen die van invloed zijn op sociale integratie. Het is echter minder duidelijk wat betreft de interactie en integratie van deze acties. Ook het **Ierse** plan omvat een evenwichtige en brede

strategische aanpak. Hoewel het werkgelegenheid beschouwt als de belangrijkste ontsnappingsweg uit armoede, wordt erin onderkend dat niet iedereen via de arbeidsmarkt aan armoede kan ontsnappen. Er is dan ook een aantal doelen gesteld met betrekking tot de levering van adequate structuren voor inkomenssteun en speciale programma's zijn gericht op bepaalde groepen met specifieke moeilijkheden (mensen met een handicap, Travellers, ex-gevangenen, daklozen, migranten en etnische minderheden). De strategie van het **Verenigd Koninkrijk** om problemen op het gebied van armoede en sociale uitsluiting aan te pakken is breed en veelomvattend. Deze is gebaseerd op de verbetering van de werkgelegenheidskansen en op een langetermijninvestering in overheidsdiensten met de bedoeling de kwaliteit van deze diensten te verbeteren. Een hoofddoel is de uitroeiing van kinderarmoede. **Portugal** keurde een systematische strategie goed, die uitgaat van bepaalde beginselen voor de implementatie en brede strategische actieterreinen en gebaseerd is op een zeer bekwame analyse van de belangrijkste trends op het gebied van armoede en sociale uitsluiting. Een algemeen doel is het dichten van de kloof die Portugal scheidt van de andere Europese landen binnen het bestek van een generatie. Griekenland beschouwt sociale bescherming als een bouwsteen van het totale ontwikkelingstraject. Dit land combineert algemene beleidsmaatregelen, met name op het gebied van economische groei en structurele verandering, die gericht zijn op het ondersteunen van het groeitempo van sociale uitgaven met specifieke beleidsmaatregelen, die het ontwikkelt om problemen van armoede en sociale uitsluiting aan te pakken.

In andere landen gaat in een strategie die een effectief integratiebeleid nastreeft door middel van het stellen van beperkte en passende politieke doeleinden, de aandacht uit naar zowel de multidimensionale aard van armoede als naar gerichte maatregelen. Hoewel veel maatregelen zijn bedoeld om een universeel sociaalzekerheidsstelsel in stand te houden en te versterken, zijn er ook maatregelen op specifieke terreinen en initiatieven om de problemen van de meest kwetsbare mensen aan te pakken gepland. In dit opzicht lijken de herziene gemeenschappelijke doelstellingen en het gemeenschappelijk ontwerp voor het opstellen van de NAP's te hebben bijgedragen tot een grondige bezinning op prioritaire groepen, zoals de daklozen, mensen met een handicap, migranten, en etnische minderheden, kinderen in tehuizen, analfabeten. Het **Duitse** plan bouwt voort op de multidimensionale aanpak die is goedgekeurd in het eerste verslag over armoede in 2001. Het stelt zijn doelstellingen in de context van zijn politieke doel om een actievere deelname van alle burgers aan het sociale leven te bereiken door middel van levenslang leren en werkgelegenheidsbeleid, een beter evenwicht tussen werk en het gezinsleven, evenals passende diensten op het gebied van sociale bescherming. **Luxemburg** stelt vijf actieterreinen vast, die voortkomen uit de vier doelstellingen van Nice en die de algemene doelen van zijn strategische kader vertegenwoordigen: activering en deelname aan werkgelegenheid; evenwicht tussen gezinsleven en beroepsleven; toegang tot huisvesting; versterking van het mechanisme ten behoeve van de sociale integratie van jongeren onder de 25; toegang van kwetsbare mensen tot middelen, rechten en diensten. Het **Finse** plan reageert op de gemeenschappelijke doelstellingen met een aantal concrete maatregelen, die met name bedoeld zijn om het universele systeem te verbeteren. Tegelijkertijd worden bepaalde specifieke initiatieven versterkt. **Zweden** volgt een “mainstreaming”-aanpak die het algemene doel van het betrekken van de volledige bevolking bij een systeem voor universele sociale zekerheid

en gezondheidsdiensten (en om gerichte systemen te vermijden) combineert met een sterker bewustzijn van de noodzaak de meest kwetsbare groepen volledig te integreren in het reguliere systeem.

Enkele andere landen, of ze nu wel of niet een universeel sociaalzekerheidsstelsel kennen, gaan uit van een meer geïndividualiseerde aanpak die is gericht op degenen die het meeste risico lopen, of die is gerechtvaardigd op basis van een analyse van hun specifieke situatie en de uitdagingen die het hoofd moeten worden geboden. **Denemarken** heeft de hoofddoelstelling van zijn eerste plan inzake de totstandbrenging van een meer integratiegerichte arbeidsmarkt aangepast, doordat het zich meer specifiek richt op de meest achtergestelde groepen (drugsverslaafden, gezinnen met alcoholmisbruik, geestelijk gehandicapten, daklozen en prostituees). Het sociale beleid in **Spanje** blijft in hoge mate bepaald door specifieke groepen. Hierdoor konden de begunstigden sterk betrokken worden bij de plannings- en uitvoeringsstadia, maar wordt de invoering van een meer geïntegreerde aanpak moeilijk. **Italië** volgt met zijn strategische aanpak nauwgezet het Witboek over sociaal beleid, dat twee basisproblemen vaststelde: de demografische situatie (effecten van een laag vruchtbaarheidscijfer in combinatie met een sterk vergrijzende bevolking) en de rol van het gezin als pijler van het Italiaanse sociale model. **Nederland** brengt een scherpere afbakening aan wat betreft problemen op het gebied van armoede en sociale integratie en gaat zich meer concentreren op de meest kwetsbare mensen; er is een innovatief risicomodel ontwikkeld om deze groep in kaart te kunnen brengen. Het **Oostenrijkse** plan bekijkt het risico van sociale uitsluiting en armoede als een gegeven dat met name geconcentreerd is bij een aantal specifieke groepen die worden gekenmerkt door een of meer risicofactoren.

Ondanks duidelijke vooruitgang ontbreekt er nog een alomvattende en strategische aanpak op een aantal belangrijke terreinen, met name de toegang tot mogelijkheden voor levenslang leren, toegang tot cultuur, toegang tot vervoer en e-integratie. In veel gevallen komt waardevol en belangrijk werk dat vaak in de praktijk wordt verricht niet goed voor het voetlicht.

Samenhangende en geplande aanpak

Bij de beoordeling in hoeverre de lidstaten in hun plannen hun beleidsmaatregelen volgens een coherente en geplande aanpak hebben geformuleerd, zijn drie criteria gehanteerd: allereerst de kwaliteit van de analyse en de diagnose van de belangrijkste risico's en uitdagingen waarop de plannen zich moeten richten; ten tweede in hoeverre de plannen bij het stellen van duidelijke en uitvoerige prioriteiten en doelen zijn uitgegaan van deze analyse en de opgedane ervaringen; en ten derde hoe gedetailleerd specifieke beleidsmaatregelen en activiteiten zijn beschreven die verband houden met de voortgaande analyse en het stellen van doelen.

Over het geheel genomen zijn de plannen van 2003 in de meeste gevallen samenhangender dan de eerste reeks plannen. Ze bevatten uitgebreidere analyses en een grondiger afbakening van de groepen die het grootste risico lopen en zijn mede het resultaat van een uitvoeriger gedachtewisseling bij de opstelling ervan. Veel plannen hebben duidelijker doelstellingen, beter gerichte prioriteiten en specifiekere doelen die de

basis vormen voor het introduceren van nieuwe concrete maatregelen. Meer plannen sluiten beter aan bij de nationale beleidsvorming. Toch lijken sommige plannen nog steeds meer op verslagen dan op actieplannen. Hoewel ze de situatie goed documenteren en bestaande programma's en lokale of landelijke acties beschrijven, zijn ze over het algemeen niet ambitieus en ontbreken duidelijke en precieze gegevens over de stappen die zullen worden ondernomen om de doeltreffendheid van nationale beleidsmaatregelen verder te verbeteren.

Een aantal NAP's zet duidelijke en coherente plannen uiteen, die bestaan uit een goede analyse, de ontwikkeling van strategische doelstellingen en prioritaire doelen die logisch volgen uit de analyse en de formulering van beleidsmaatregelen om deze te bereiken. Het Nederlandse NAP is een perfect voorbeeld, met geplande beleidsmaatregelen en initiatieven die direct verband houden met het verwezenlijken van de doelen. De samenhang van het plan wordt vereenvoudigd door zijn relatief duidelijke focus. Zweden, Denemarken en Finland komen ook tot een samenhangende aanpak binnen gerichte plannen, evenals, tot op zekere hoogte, Oostenrijk en Duitsland. Ierland hanteert een bredere aanpak die op een vollediger wijze de reeks van gemeenschappelijke doelstellingen bestrijkt, maar die er ook in slaagt om een coherente aanpak te volgen terwijl de beschreven acties goed aansluiten bij de analyse en doelstellingen, hetgeen ook tot op zekere hoogte geldt voor Luxemburg en het VK. In bepaalde plannen wordt een interessante en uitvoerige analyse gevolgd door een breed scala aan beleidsactiviteiten, maar de aansluiting tussen de twee aspecten – strategische doelstellingen en doelen – is minder duidelijk in de NAP's van Frankrijk, België, Italië en Portugal. De plannen van Griekenland en Spanje bevatten een goede analyse en prioriteiten en er worden duidelijke doelen in gesteld, maar de beleidsmaatregelen om deze doelen te bereiken zijn minder goed ontwikkeld.

Naast de bovengenoemde criteria moet ook een andere dimensie in aanmerking worden genomen waaruit blijkt in hoeverre verantwoordelijkheden in de strijd tegen sociale uitsluiting zijn verdeeld tussen de centrale, regionale en lokale overheden. Gezien de stijgende tendens in de richting van een decentralisatie van bevoegdheden voor bepaalde sociale beleidsmaatregelen naar het subnationale niveau, komt in de NAP's uitvoerig de kwestie aan de orde van het evenwicht tussen de verschillende overheidsniveaus. In verscheidene landen met federale structuren (België, Duitsland, Spanje, Italië, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk) wordt sterk de nadruk gelegd op het ontwikkelen van geïntegreerde strategieën in dit opzicht. De coördinatie van het integratiebeleid tussen de verschillende niveaus met het oog op een strategische aanpak, is vaak moeilijk.

Het stellen van doelen

In zijn conclusies nodigde de Europese Raad van Barcelona de lidstaten ertoe uit om doelen te stellen in hun NAP's, zodat het aantal mensen dat een risico van armoede en sociale uitsluiting loopt in 2010 aanzienlijk is verminderd. Dit werd vervolgens opgenomen in de herziening van de gemeenschappelijke doelstellingen, die in december 2002 is goedgekeurd door de lidstaten. Op het verzoek werd nog nader gereageerd in het gemeenschappelijk ontwerp waarover de Commissie en de lidstaten overeenstemming hadden bereikt voor de NAP's/integratie 2003/2005. Hierin werd het volgende gesteld:

"Er zouden gekwantificeerde doelen moeten worden gesteld voor het terugdringen van het aantal mensen dat een risico van armoede en sociale uitsluiting loopt. Deze zouden, waar van toepassing, gebruik moeten maken van de gemeenschappelijk overeengekomen indicatoren, maar ook rekening moeten houden met andere problemen die vermeld zijn in het verslag over indicatoren, zoals achterstelling, huisvesting en dakloosheid en kunnen lezen en rekenen. Indien nodig zouden ze ook gebruik moeten maken van nationale gegevens die die aspecten van armoede en sociale uitsluiting die een prioriteit vormen voor een lidstaat beter weerspiegelen. Bij beschikbaarheid van gegevens en indien relevant zouden de doelen naar sekse moeten worden uitgesplitst." Er was ook een aanhangsel toegevoegd met suggesties over methoden om doelen te stellen.

In de NAP's zijn veel niet-gekwantificeerde en algemene doelen gesteld. Slechts een paar lidstaten hebben echter ambitieuze, uitvoerbare en tijdgebonden gekwantificeerde doelen gesteld op een reeks relevante beleidsterreinen voor het terugbrengen van het aantal mensen dat een risico loopt van armoede en sociale uitsluiting. Een meer algemene aanpak bestond uit het formuleren van ofwel tussentijdse resultaatdoelen die direct gekoppeld zijn aan de terugdringing van armoede en sociale uitsluiting, of van inputdoelen die betrekking hebben op de beleidsinspanning (zie onderstaande tabel).

Tabel 1. Gebruik van gekwantificeerde doelen in de NAP's/integratie

Land	Directe resultaatdoelen ¹		Tussentijdse resultaatdoelen ²	Inputdoelen ³
	Laken	Niet-Laken		
België				
Denemarken			*	
Duitsland			*	
Griekenland	*		*	
Spanje	*			
Frankrijk		*	*	*
Ierland	*	*	*	*
Italië			*	
Luxemburg			*	*
Nederland		*	*	*
Oostenrijk		*	*	*
Portugal	*	*	*	*
Zweden			*	
Finland			*	*
Verenigd Koninkrijk	*	*	*	*

1. Directe resultaatdoelen zijn doelen die rechtstreeks duiden op een vermindering van armoede en sociale uitsluiting op een belangrijk beleidsterrein (d.w.z. werkloosheid, laag inkomen, slechte huisvesting/dakloosheid, onderwijsachterstand, slechte gezondheid). Ze zijn onderverdeeld in doelen die rechtstreeks zijn gebaseerd op indicatoren van Laken en doelen die zijn gebaseerd op andere nationale metingen.

2. Tussentijdse resultaatdoelen zijn de resultaatdoelen die indirect kunnen bijdragen aan de terugdringing van armoede en sociale uitsluiting (bijvoorbeeld vermindering van het aantal mensen dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering; een algemene stijging van het werkgelegenheidsniveau; vermindering van het ziekteverzuim)
3. Inputdoelen zijn de doelen die gericht zijn op een toenemende beleidsinspanning (bijvoorbeeld het verhogen van het aantal geholpen daklozen; garanderen dat alle immigranten kunnen deelnemen aan een integratieprogramma)

Het stellen van duidelijke *algemene* doelen voor het terugdringen van het aantal mensen dat een risico van armoede en sociale uitsluiting loopt, is het meest ontwikkeld in de NAP's van Griekenland, Spanje, Ierland en Portugal. Griekenland, Spanje en Portugal baseren dit op de indicator van Laken van 60% van het mediane inkomen. Griekenland stelt een reeks doelen, waarvan de meeste gekwantificeerd zijn, die in 2010 bereikt moeten zijn, en neemt naast het algemene doel specifieke doelen op voor ouderen en kinderen, maar stelt geen doelen wat betreft de uitvoeringsperiode van het plan. Spanje stelt slechts één doel, namelijk het terugdringen van het armoederisiconiveau met 2% tijdens de looptijd van het plan voor 2003/2005. Portugal wil in 2005 het armoederisico met 2% hebben verminderd.

Ierland stelt een algemeen doel, namelijk het terugdringen van het aantal mensen dat aanhoudend in armoede leeft (gemeten door een combinatie van inkomens- en achterstandsindicatoren) tot onder de 2% en, zo mogelijk, het uitroeien van aanhoudende armoede.

Het VK stelt een gekwantificeerd doel om het aantal kinderen dat in gezinnen met een laag inkomen leeft in 2004-2005 met een kwart te hebben verminderd. Dit is een bijdrage aan het algemenere doel, dat volledig zal worden gekwantificeerd wanneer tot een langetermijnmaatregel inzake kinderarmoede zal zijn besloten, om kinderarmoede in 2010 te hebben gehalveerd en in 2020 te hebben uitgeroeid.

De lidstaten die het meest consistent en systematisch gekwantificeerde doelen hebben gesteld die ze hebben afgeleid uit de prioriteiten en doelstellingen die ze in hun plannen hadden aangegeven, zijn Ierland, Frankrijk, Nederland, Portugal, Zweden en het VK. Ierland en het VK stelden uitgebreid doelen op een groot aantal beleidsterreinen die vallen onder de gemeenschappelijke doelstellingen. Het VK stelt een zeer groot aantal doelen (100) op de hoofdgebieden die worden aangegeven in de gemeenschappelijke doelstellingen. Deze zijn verspreid over de vier gedecentraliseerde overheden, maar bepaalde doelen hebben slechts op één daarvan betrekking. Ze zijn met name gericht op het meten van specifieke effecten en resultaten, zoals de ontwikkeling van normen op het gebied van levenslang leren, het verbeteren van de gezondheid en het terugdringen van de misdaad. Frankrijk stelt doelen op een groot aantal beleidsterreinen, maar is in veel gevallen meer gericht op input- of prestatiedoelen (bijvoorbeeld het aantal/percentage mensen dat met de verschillende beleidsmaatregelen te maken krijgt) dan op feitelijke resultaten ten aanzien van sociale uitsluiting, hoewel een specifiek resultaatdoel is opgenomen voor een vermindering met 10.000 mensen van het aantal jongeren dat het

onderwijsstelsel verlaat zonder diploma of kwalificatie. Nederland hanteert een meer gerichte benadering en zijn doelen (een combinatie van resultaat- en prestatiedoelen) houden zeer duidelijk verband met de prioriteiten in zijn plan, maar roeren niet veel belangrijke aspecten van sociale uitsluiting aan. Zweden concentreert zich eveneens op zeer ambitieuze doelen op een paar belangrijke terreinen, zoals het bereiken van een werkgelegenheidspercentage van 80%, een halvering van de afhankelijkheid van sociale bijstand tussen 1999 en 2004, of een halvering van het ziekteverzuim in 2008. Al deze doelen kunnen mogelijk een zeer belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van armoede en sociale uitsluiting. Bij geen van alle betreft het echter directe metingen van de terugdringing van armoede en sociale uitsluiting. Weliswaar zijn er – buiten de eerder genoemde algemene doelen – tien nationale doelen gesteld op terreinen die essentieel zijn voor sociale integratie, maar de meeste er van zijn nog niet gekwantificeerd.

Een aantal lidstaten is minder systematisch in het stellen van kwantitatieve doelen voor het volledige scala aan gemeenschappelijke doelstellingen. Er worden over het algemeen vaker doelen gesteld op het terrein van werkgelegenheid/werkloosheid, die wellicht reeds in het kader van het werkgelegenheidsproces vastgestelde doelen weerspiegelen. Zo zijn tussentijdse doelen met betrekking tot de doelstellingen voor werkgelegenheid van Lissabon de enige gekwantificeerde doelen in het Italiaanse NAP. Finland neemt in zijn NAP gekwantificeerde doelen op voor een paar sectoren, die kunnen bijdragen aan het terugdringen van armoede en sociale uitsluiting. Zo richt het zich op het verhogen van het werkgelegenheidspercentage tot 75% tegen het eind van het decennium en op een verhoging van de gemiddelde effectieve pensioenleeftijd met ten minste 2-3 jaar in 2010. Finland neemt ook een inputdoel op inzake de productie van sociale huisvesting. De doelen van Duitsland zijn gedeeltelijk afkomstig uit andere contexten, maar zijn niet gerelateerd aan het probleem van armoede en uitsluiting en zijn zelden gekwantificeerd of gespecificeerd. Duitsland gebruikt tussentijdse resultaatdoelen op een groot aantal beleidsterreinen, wat van grote invloed kan zijn op armoede en sociale uitsluiting. In sommige gevallen zijn gekwantificeerde en gespecificeerde doelen ontwikkeld, zoals een halvering, in 2010, van het aantal jongeren dat geen beroepskwalificaties heeft verworven. Ondanks het stellen van een algemeen doel voor het terugdringen van het aantal mensen dat een armoederisico loopt, stelt Spanje geen doelen op belangrijke terreinen als gezondheidszorg, huisvesting en levenslang leren.

België neemt geen gekwantificeerde doelen op in zijn NAP, maar is van plan om op een later tijdstip een bijlage te maken met gekwantificeerde doelen.

Een klein aantal lidstaten neemt het genderspect in aanmerking bij het ontwikkelen van kwantitatieve doelen. Er zijn dan ook niet veel voorbeelden van doelen op dit terrein. Ierland benadrukt het doel van Lissabon inzake de verhoging, in 2010, van de arbeidsdeelname van vrouwen tot een gemiddelde van of ruim 60%. Zweden noemt het terugdringen van het aantal vrouwen en mannen, ongeacht hun etnische achtergrond, met een inkomen van minder dan 60% van het mediane inkomen, maar vermeldt geen specifieke doelen. Het VK wil in 2007 het aantal ongeplande kinderen van tienermoeders met 20% hebben teruggedrongen en van tienermoeders onder de 17 met 40%.

Armoede en sociale uitsluiting van achtergestelde mensen nemen complexe en multidimensionale vormen aan en vereisen de inzet van een scala aan beleidsmaatregelen in een geïntegreerde aanpak op lokaal niveau. De meeste lidstaten hebben onmiskenbaar gebruikgemaakt van een dergelijke benadering bij de aanpak van de problemen van achterstandsgebieden. Op andere terreinen, echter, blijkt het belang van het op consistente wijze aan elkaar koppelen en integreren van beleidsmaatregelen, van de vaststelling van de belangrijkste risico's en uitdagingen tot de uiteenzetting van duidelijke prioriteiten via de beoordeling van de effectiviteit van bestaande oplossingen en het stellen van doelen, in de NAP's nog niet duidelijk.

4. VOORNAAMSTE BELEIDSBENADERINGEN VOOR DOELSTELLING 1.1. 'BEVORDERING VAN DE WERKGELEGENHEID'

In het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie en van met name de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren:

(a) Bevordering van de **toegang tot stabiel werk van goede kwaliteit** voor alle mannen en vrouwen die kunnen werken, door met name:

- **Wegen naar werkgelegenheid** in te voeren voor personen uit de meest kwetsbare groepen in de samenleving en door daarvoor **scholingsbeleid** te mobiliseren;
- Beleid te ontwikkelen om **het beroeps- en gezinsleven beter te kunnen combineren**, waaronder de kinderopvang en verzorging van afhankelijke personen;
- Mogelijkheden voor integratie en werkgelegenheid toe te passen waarin door de **sociale economie** wordt voorzien.

(b) Voorkomen dat mensen van de arbeidsmarkt worden uitgesloten door **verbetering van de inzetbaarheid**, door middel van beheer van menselijk potentieel, organisatie van werk en levenslang leren.

Alle lidstaten benadrukken dat bevordering van arbeidsparticipatie een belangrijke manier is om sociale integratie te bevorderen, daar dit een belangrijk middel is om zich van een toereikend inkomen te verzekeren (zowel nu als bij pensionering) en om participatie in de samenleving te bevorderen.

Samenhang tussen de NAP's/integratie en de NAP's/werkgelegenheid

Het NAP/integratie moet nauw zijn afgestemd op het NAP/werkgelegenheid en de twee plannen dienen in hun onderlinge samenhang te worden gelezen om een volledig beeld te krijgen van de maatregelen die worden genomen om sociale uitsluiting via arbeidsparticipatie te bestrijden. De NAP's/werkgelegenheid bieden het kader voor het formuleren van specifiek beleid voor de integratie van kansarme groepen op de arbeidsmarkt en beslaan het totale gebied van beleidsmaatregelen die ten doel hebben het werkgelegenheidsniveau te verhogen in de richting van de doelen die in Lissabon zijn gesteld, de werking van arbeidsmarkten te verbeteren en de inzetbaarheid te bevorderen. Dit zijn allemaal essentiële voorwaarden om de arbeidsmarkt meer open en solidair te maken. De NAP's/integratie richten de aandacht in essentie op maatregelen die de arbeidsdeelname moeten bevorderen van die individuen, groepen en gemeenschappen die het verst van de arbeidsmarkt af staan. In veel gevallen vertonen de beide plannen een grote en vanzelfsprekende overlapping, ook al maken deze onderdeel uit van verschillende procedures. Slechts weinig NAP's bevatten echter extra elementen voor strategieën om sociale uitsluiting op de arbeidsmarkt te voorkomen en aan te pakken.

De werkgelegenheidsstrategie zelf is in toenemende mate gericht op de doelstelling om een integratiegerichte arbeidsmarkt te realiseren. In 1999 werd een op zichzelf staande richtsnoer betreffende integratie van achtergestelde groepen en personen op de arbeidsmarkt in de Europese werkgelegenheidsstrategie opgenomen. Onlangs, in juni 2003, werd een nieuwe Europese werkgelegenheidsstrategie ingevoerd, die berust op drie doelstellingen: volledige werkgelegenheid, bevordering van kwaliteit en productiviteit op het werk en versterking van sociale samenhang en integratie. Voor deze laatste alles overkoepelende doelstelling is arbeidsparticipatie een vereiste via bevordering van de toegang tot werk van goede kwaliteit voor alle mannen en vrouwen die kunnen werken, bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt en voorkoming van de uitsluiting van mensen van de arbeidsmarkt. Ook wordt aandacht besteed aan verkleining van de regionale verschillen in werkgelegenheid en werkloosheid, aanpak van werkgelegenheidsproblemen in achtergestelde gebieden van de Europese Unie en ondersteuning van economische en sociale herstructurering.

De nieuwe strategie vertaalt de voornaamste doelstellingen in tien richtsnoeren, waarvan er veel de doelstelling van een integratiegerichte arbeidsmarkt ondersteunen. Eén specifieke richtsnoer stimuleert de integratie van en bestrijding van de discriminatie jegens mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt en omvat doelstellingen zoals het bewerkstelligen van een aanzienlijke vermindering van de werkgelegenheidskloof tussen niet-EU- en EU-onderdanen en voor andere groepen overeenkomstig nationale definities. In het kader van de richtsnoer voor het lonend maken van werk wordt specifiek naar vermindering van de armoede onder werkende mensen verwezen. Ook andere specifieke richtsnoeren, zoals levenslang leren, toenemend aanbod op de arbeidsmarkt en bevordering van actief ouder worden en omzetting van zwart werk in reguliere banen dragen bij aan een op integratie gerichte arbeidsmarkt. Over de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren en in het bijzonder over de wijze waarop lidstaten een op integratie gerichte arbeidsmarkt bevorderen, zal meer gedetailleerd verslag worden gedaan in het

gezamenlijk werkgelegenheidsverslag 2003/2004, dat op basis van de nationale actieplannen inzake werkgelegenheid wordt opgesteld.

Bevordering van arbeidsparticipatie: prioriteiten, algemene maatregelen en institutioneel kader.

Verskillende lidstaten beklemtonen het belang van het macro-economisch klimaat voor het verwezenlijken van hoge groei- en werkgelegenheidscijfers en een goed functionerende arbeidsmarkt. Sommige lidstaten onderstrepen dat een betere coördinatie van het economisch, fiscaal, werkgelegenheids- en sociaal beleid een belangrijke voorwaarde is voor het verwezenlijken van deze doelstellingen en een op integratie gerichte arbeidsmarkt.

Drie zaken in de nieuwe NAP's zijn in het bijzonder het vermelden waard en betekenen een verbetering ten opzichte van de eerste NAP's. Ten eerste het toegenomen besef dat werklozen, in het bijzonder langdurig werklozen, geen homogene groep vormen en dat de barrières voor hun toegang tot de arbeidsmarkt van persoon tot persoon sterk variëren. Ten tweede wordt meer de nadruk gelegd op de zeer kwetsbare situatie van werkloze gezinnen maar ook op het grotere risico op armoede voor gezinnen met één kostwinner. Ten derde wordt de kwetsbaarheid van enkele specifieke groepen herhaaldelijk benadrukt: mensen met een functiebeperking, immigranten en etnische minderheden, oudere werknemers met kennis die mogelijk verouderd raakt, jongere werknemers met een laag opleidingsniveau. Voorts worden vrouwen erkend als een aparte groep, waarvan de arbeidsdeelname alleen met een combinatie van diensten en zorgsteun kan worden verhoogd.

Hoewel alle lidstaten sterk de nadruk leggen op de noodzaak een integratiegerichte arbeidsmarkt te bevorderen, bestaan er verschillen in de actieprioriteiten. Sommige landen (bijv. Luxemburg) spannen zich in voor vermindering van de werkloosheid, in het bijzonder de langdurige werkloosheid, en van de barrières waar de meest kwetsbare groepen mee te kampen hebben, terwijl andere lidstaten de noodzaak van verhoging van arbeidsparticipatie in het algemeen en van specifieke groepen in het bijzonder benadrukken. In dit laatste geval wordt de effectieve integratie in de arbeidsmarkt van mensen in achterstandssituaties geacht meer dan een doel te dienen: bewerkstelling van grotere sociale integratie, verhoging van het totale werkgelegenheidscijfer en verbetering van de betaalbaarheid van de socialezekerheidsstelsels in de toekomst.

Zo is bijvoorbeeld het ontwikkelen van beleid ter verbetering van de arbeidsmarktsituatie van *oudere werknemers* om een aantal redenen belangrijk, waarvan de belangrijkste is dat, tenzij het arbeidsparticipatiecijfer van oudere werknemers wordt verhoogd, de vergrijzing van de bevolking van grote invloed zal zijn op de beschikbaarheid van arbeidspotentieel, de economische groei en de blijvende betaalbaarheid van de stelsels van sociale zekerheid. Maar bevordering van actief ouder worden kan ook bijdragen aan het verlichten van de maatschappelijke gevolgen van een vergrijzende bevolking. Verschillende lidstaten (Oostenrijk, Denemarken, Griekenland, Ierland, Luxemburg, Nederland) overwegen *actief ouder worden* te bevorderen door verbetering van de arbeidsomstandigheden voor oudere werknemers, terugdringing van regelingen voor

vervroegd pensioen of stimulering van de vraag van de kant van werkgevers, alsmede van het aanbod op de arbeidsmarkt.

Uitvoering: De lidstaten blijven speciale aandacht besteden aan uitvoeringsmechanismen als middel om effectievere arbeidsmarktprogramma's te ontwikkelen. De tendens tot grotere decentralisatie die in het eerste gezamenlijk integratieverslag al werd opgemerkt, zet zich voort. Regio's, lokale actoren en gemeenten worden steeds vaker ingeschakeld en bij de ontwikkeling van maatregelen in het kader van werkgelegenheidsbeleid in verband met armoede wordt steeds meer aandacht besteed aan lokale omstandigheden. De dienst voor de arbeidsvoorziening wordt gedecentraliseerd en/of krijgt grotere autonomie ten opzichte van de centrale overheid, vaak met sterke betrokkenheid van sociale partners, NGO's, sociale diensten en andere lokale actoren.

In Nederland heeft functionele integratie op het niveau van gemeenten plaats, die in financieel opzicht verantwoordelijk worden voor zowel uitbetalingen van sociale uitkeringen als voor reïntegratiemaatregelen. In Italië is de decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid en de publieke arbeidsvoorzieningsorganen onderdeel van een breder politiek concept, maar is ook verbetering van de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid een belangrijk punt van overweging. Aangezien sterke coördinatie van beleid en maatregelen ontbreekt, financiële middelen niet op adequate wijze worden toegewezen en er geen effectieve strategieën voor het uitwisselen van informatie bestaan (bijv. door gebruikmaking van gemeenschappelijke verslaglegging en controlenormen), bestaat het risico dat de scheve verhoudingen tussen de verschillende regio's zelfs zullen toenemen.

NEDERLAND: EXPERIMENTEN MET SOCIALE ACTIVERING (1996-2001)

In de periode 1996-2001 gaf het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de gemeenten (op verzoek) toestemming om van een aantal bepalingen van de algemene bijstandswet (ABW) af te wijken teneinde nieuwe activeringsinstrumenten te ontwikkelen om sociale uitsluiting van uitkeringsontvangers met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt te voorkomen en hun reïntegratie in de arbeidsmarkt te bevorderen.

De experimenten werden op de voet gevolgd door middel van een longitudinaal evaluatieonderzoek. Door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werd een ondersteunend project opgezet voor het volgen en verspreiden van de resultaten en werden de gemeenten gesteund. Evaluatieonderzoeken wijzen uit dat de experimenten hebben bijgedragen tot een vermindering van de sociale uitsluiting, een versterking van de arbeidsmarktpositie en een actievere houding van de deelnemers. De experimenten hebben de ontwikkeling van duurzame activeringsstrategieën gestimuleerd, die ook na de experimentele periode worden voortgezet.

De succesfactoren van de experimenten waren dat het beleid brede steun kreeg van de gemeenten en dat deze samenvielen met de ontwikkeling van beleidsstrategieën die ten doel hebben de sociale cohesie binnen steden en buurten te versterken. Bij de uitvoering van de experimenten werkten de gemeenten samen met andere gemeentelijke departementen, alsmede met verschillende andere verwante organen en soms zelfs met klantorganisaties.

Het is opvallend dat de experimenten zonder extra subsidies werden uitgevoerd. Nu worden sociale activeringsexperimenten ten uitvoer gelegd voor andere groepen uitkeringsontvangers, in het bijzonder voor mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Ook zijn stappen ondernomen om het beleid te versterken.

Het regelgevend kader: Binnen een alomvattend beleidskader voor de bevordering van de openheid en het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt voor buitengesloten mensen moet gelet worden op het regelgevend kader waarbinnen arbeidsmarkten en arbeidsmarktafspraken en instellingen functioneren. Maatregelen op dit gebied zijn onder meer de invoering van sociale bepalingen/hoofdstukken in collectieve overeenkomsten of de vaststelling van quota's voor de inzet van personen met een verminderde arbeidsgeschiktheid (bijv. Duitsland). Algemene wettelijke bepalingen die gelijke kansen voor buitengesloten groepen bevorderen, met name voor migranten (zie hoofdstuk 5), vergemakkelijken eveneens hun toegang tot de arbeidsmarkt. Tot slot wordt de uitbreiding van de socialezekerheidsdekking tot werknemers met atypische contracten gezien als een middel om een meer op integratie gerichte arbeidsmarkt te bewerkstelligen. In Oostenrijk geldt de ontslagvergoeding nu ook voor atypische contracten. Voorts zijn in Spanje beleidsinitiatieven ontwikkeld, die beogen arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd om te zetten in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd.

De meeste lidstaten noemen het *actief betrekken van werkgevers* bij het streven naar een meer open en op integratie gerichte arbeidsmarkt. Naast gebruikmaking van het meer traditionele instrument van werkgelegenheidssubsidies aan werkgevers, wordt dit op verschillende manieren nagestreefd, voornamelijk via werkgelegenheidscampagnes ten behoeve van specifieke doelgroepen, in het bijzonder mensen met een handicap en

migranten, via maatregelen om maatschappelijk verantwoord ondernemen te stimuleren (Oostenrijk, België, Italië en Spanje) en via algemene maatregelen die zijn gericht op bestrijding van discriminatie. Maar liefst zes lidstaten verwijzen in hun strategie echter niet naar het op deze wijze in het sociale integratieproces betrekken van werkgevers.

Overeenkomstig het negende richtsnoer van de Europese werkgelegenheidsstrategie gaven Griekenland en Italië ook prioriteit aan de *omzetting van zwart werk in regulier werk*. Beteugeling van de omvang van de werkgelegenheid in de zwarte economie leidt tot een versterking van de sociale rechten en draagt bij aan het voorkomen van belemmeringen en verstoringen op de arbeidsmarkt; het zou ook voor de gehele beroepsbevolking de indirecte arbeidskosten verminderen. Voor bevordering van de omzetting van zwart werk in regulier werk vertrouwt Griekenland erop dat de automatisering van het Instituut voor Sociale Zekerheid, de regularisering van immigranten en de opwaardering van de arbeidsinspectiediensten de omzetting van zwart werk in regulier werk zullen bevorderen.

Een andere belangrijke verbetering ten opzichte van het eerste NAP is dat voor een aantal lidstaten *monitoring* of zelfs *evaluatie* van beleidsmaatregelen plaatsvindt of wordt aangekondigd. Dit aspect behoeft evenwel nog meer aandacht.

Bevordering van de toegang tot stabiel werk van goede kwaliteit: wegen naar werkgelegenheid

De lidstaten hechten hun goedkeuring aan allerlei benaderingen om belemmeringen voor de toegang tot werkgelegenheid – laat staan stabiel werk van goede kwaliteit – waar kwetsbare groepen mee te kampen hebben, uit de weg te ruimen.

Reeds verschillende jaren bieden veel lidstaten geïndividualiseerde begeleiding aan werklozen of werkzoekenden, wat betekent dat een op maat gemaakte combinatie van maatregelen wordt gebruikt om arbeidskansen te creëren. Steeds meer landen maken gebruik van dergelijke pakketten, waarin arbeidsmarktmaatregelen vaak worden geïntegreerd met maatregelen op andere hiermee verwante gebieden, zoals sociale diensten, gezondheidszorg en rehabilitatie, cursussen om de taal te leren, enz. Deze benadering vraagt om een nauwe en doeltreffende samenwerking van diverse instellingen, zowel op centraal als op lokaal niveau. Enkele voorbeelden:

- In Finland werd in 2002 een begin gemaakt met een proefproject ter bevordering van het te werk stellen van langdurig werklozen. Het doel hiervan is het formuleren van pakketten bestaande uit arbeidsvoorzieningsdiensten, arbeidsmarktbeleid, gemeentelijke diensten voor sociale bijstand en gezondheidszorg en rehabilitatiediensten van het instituut voor sociale zekerheid. Op basis van de resultaten van dit experiment zal in 2004 een hervorming van de publieke dienst voor arbeidsvoorziening plaatsvinden, waarbij een netwerk van centra voor bevordering van de inzetbaarheid van arbeidskrachten zal worden gecreëerd bestaande uit het arbeidsbureau, de lokale overheid, het instituut voor sociale zekerheid en andere dienstverleners.

- Nederland biedt een ‘reïntegratie-ladder’ aan voor mensen die ver van de arbeidsmarkt staan. Deze begint bij sociale activeringsmaatregelen en eindigt bij regulier werk. Voor iedere stap op de ladder zijn hogere vaardigheden nodig. De individuele doelen voor de cliënt worden van tijd tot tijd bijgesteld. Personen die meerdere problemen hebben (bijvoorbeeld een combinatie van langdurige werkloosheid, problematische schulden en psychosociale problemen) kunnen gebruikmaken van een geïntegreerd aanbod van diverse diensten.

Het belangrijkste doel is weliswaar integratie in de "primaire" arbeidsmarkt te vereenvoudigen, maar dit is erg moeilijk voor bepaalde groepen met zeer ernstige problemen. Aan deze mensen worden diverse vormen van beschut werk aangeboden, wat over het algemeen het gevaar oplevert dat er te specifieke werkervaring wordt opgedaan die niet gemakkelijk in een andere baan kan worden gebruikt, zodat de "primaire" arbeidsmarkt steeds minder toegankelijk wordt. Er dient dus goed op te worden gelet dat deze beschutte banen alleen wordt aangeboden aan personen met een permanent zeer beperkt arbeidsvermogen voor wie het heel moeilijk zou zijn om de productiviteitsnorm te halen die in de concurrerende sector wordt verlangd.

Verschillende lidstaten zijn plan om **het werkgelegenheidsscheppend potentieel van de sociale economie verder te benutten**, die in veel landen (Oostenrijk, Duitsland) al goed is voor een groot deel van het nationale BBP. In België wordt dit gedaan via een systeem van medefinanciering door de federale regering. In Zweden wordt financiële steun verleend aan centra die informatie en advies verstrekken om mensen te stimuleren om coöperatieve ondernemingen te starten en de ontwikkeling van het ondernemerschap in de sociale economie te stimuleren. Natuurlijk dient de sociale economie niet alleen te worden gezien als een middel om werkgelegenheid te scheppen, maar tevens dient te worden ingezien dat deze voorziet in de behoeften aan sociale diensten en bijstand waaraan de markteconomie niet tegemoetkomt.

Tot slot wordt in bijna alle NAP's onderkend dat door het belasting-/uitkeringsstelsel gecreëerde werkloosheids- en armoedeval een belangrijke belemmering voor werkgelegenheid kan zijn. De lidstaten hebben derhalve diverse **activeringsmaatregelen** ingevoerd om belemmeringen voor werkgelegenheid of scholing uit de weg te ruimen door invoering van minimuminkomens uit arbeid, verhoging van lage lonen of belastinghervormingen. Activering is dan ook een belangrijk doel van het arbeidsmarkt- en sociaal beleid in veel lidstaten, te weten Ierland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, waar dit wordt gecombineerd met hulp bij het zoeken naar een baan en vaardigheidsverwerving. Andere landen – Griekenland en Italië – hebben nog maar recentelijk een verschuiving van het beleid van uitkering naar werk gerealiseerd. Meer gedetailleerde gegevens over het Maak Werk Lonend-beleid worden gegeven in het volgende hoofdstuk, dat de bevordering van de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten tot onderwerp heeft.

De kwetsbare groepen

Veel NAP's leggen meer de nadruk op de kwetsbare groepen dan in de eerste ronde van NAP's het geval was. Veelgenoemde groepen zijn immigranten, etnische minderheden en

vluchtelingen, gehandicapte mensen, langdurig werklozen, kansarme jongeren, oudere mensen, laagopgeleiden en ontvangers van sociale bijstand. Ook een breed scala aan groepen zoals drug- en alcoholgebruikers, (ex-) gedetineerden, mensen die in achterstandsgebieden wonen, alleenstaande ouders, ontvangers van een sociale uitkering, enz., worden door enkele lidstaten genoemd. Maatregelen voor deze groepen worden vaak medegefinancierd via EQUAL en uit ESF-middelen.

Nederland heeft om de meest kwetsbare groepen of personen in kaart te kunnen brengen een innovatief risicomodel ingevoerd dat kenmerken van armoede en sociale uitsluiting koppelt aan risicofactoren als inkomenssituatie, positie op de arbeidsmarkt, gezondheids- en levensomstandigheden. Door middel van het risicomodel kunnen risicoaccumulatie en armoede van generatie op generatie beter op het spoor gekomen worden. Spanje heeft zich tot doel gesteld een systeem van indicatoren te ontwikkelen voor opstelling van een profiel van personen die het risico lopen van werkgelegenheid te worden uitgesloten om de overgang naar een preventieve aanpak te vereenvoudigen. In Luxemburg zijn met dit doel beoordelingscentra opgericht.

LUXEMBURG – BEOORDELINGSCENTRA

Ontvangers van het gegarandeerd minimuminkomen (RMG) die kunnen werken, krijgen een integratie-uitkering ter hoogte van het sociaal minimumloon als zij aan een activeringsmaatregel deelnemen en als werkzoekende geregistreerd staan.

Er werden “beoordelingscentra” opgericht met het doel al deze mensen aan een beoordeling deel te laten nemen om een beeld te krijgen van hun vermogens en van de belemmeringen waarmee zij bij integratie te kampen hebben. Op basis hiervan worden individuele integratieplannen opgesteld die gericht zijn op herstel, verbetering of instandhouding van hun "inzetbaarheid". Deelnemers kunnen op deze wijze gebruik maken van de reïntegratiemaatregelen die voor hen het meest geschikt worden geacht (opleidingsperiodes binnen bedrijven, banen met maatschappelijk nut, beroepsopleiding en therapie).

Iedere 3, 6 en 12 maanden na de start van de beoordeling vindt een follow-up plaats. De resultaten zijn veelbelovend, aangezien aan meer dan 90% van de voorgestelde maatregelen na 3 of 6 maanden nog steeds wordt deelgenomen.

Deelnemers blijken op verschillende manieren van deze maatregelen te hebben geprofiteerd: deze hebben geleid tot versterking van de sociale vaardigheden, verbetering van de wijze van de benadering van de arbeidsmarkt en het zoeken van werk en vergroting van hun beroepskwalificaties.

Etnische minderheden en migranten: Veel lidstaten besteden aandacht aan beleid voor integratie van etnische minderheden, vluchtelingen en migranten. In Nederland bestaat er een specifieke kwantitatieve doelstelling voor het werkgelegenheidscijfer van deze groepen. Er wordt aandacht besteed aan de bijzondere behoeften en achterstanden van deze groepen, maar veel landen wijzen ook op hun "verplichtingen" of verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt. In Denemarken wordt door de overheden bijvoorbeeld gestart met een groot aantal initiatieven en activiteiten die zowel de arbeidsmarkt als de sociale, huisvestings- en onderwijssector betreffen, maar deze

worden gecombineerd met lagere bijstandsuitkeringen in geval van werkloosheid, om zo de prikkels om werk te aanvaarden te vergroten.

Personen met een handicap: Alle lidstaten ontwikkelen een grote verscheidenheid aan maatregelen en instrumenten ter verbetering van de werkgelegenheidssituatie van personen met een handicap. Het is onvoldoende om via uitkeringen in de financiële behoeften van gehandicapten te voorzien omdat in dat geval nog steeds veel mensen van de arbeidsmarkt en vaak meer in het algemeen van de maatschappij zouden worden uitgesloten. Naast beroepsrehabilitatie en opleidingsmaatregelen krijgen personen met een handicap diverse vormen van werkgelegenheidsondersteunende maatregelen aangeboden: werkgelegenheidssubsidies, beschutte banen en voortgezette hulp voor gehandicaptenhulpmiddelen en kosten in verband hiermee als een persoon de overstap van een uitkering naar betaald werk maakt.

Combinatie van het gezins- en beroepsleven

Alle lidstaten wijzen erop dat het voor de verhoging van het werkkgelegenheidscijfer, in het bijzonder dat van vrouwen, belangrijk is om het combineren van werken – of studeren – met ouderschap mogelijk te maken. De beschikbaarheid en het gebruik van kinderopvang dient echter niet alleen te worden gezien als middel om deze combinatie mogelijk te maken, maar ook als belangrijk middel om vroege leermogelijkheden voor alle kinderen te bevorderen, in het bijzonder voor kinderen uit een min of meer kansarm milieu. De lidstaten laten het over het algemeen na op deze kwestie te wijzen.

Er kunnen diverse benaderingen worden onderscheiden, namelijk uitbreiding van kinderopvang, verstrekking van financiële steun aan gezinnen met jonge kinderen, invoering van gezinsvriendelijke werkomgevingen, toename van flexibele en deeltijdwerk, herziening van de regelingen voor ouderschapsverlof en zwangerschap en, ten slotte, werkgevers bewust maken van het belang van een gezinsvriendelijke werkomgeving.

Hoewel opvang en onderwijs voor kinderen worden uitgebreid, bestaat er nog steeds een tekort aan opvangvoorzieningen voor de 10 – 18 jaar oude kinderen omdat jongerenvoorzieningen over steeds minder personeel en locaties beschikken en deze leeftijdsgroepen over het algemeen niet op iedere werkdag betrouwbare opvang kunnen bieden. Alleen de Noordse alomvattende benadering van welzijnszorgstelsels voor scholen, met name die van Finland, is zo breed opgezet dat het in alle tekorten aan opvang kan voorzien.

Verbetering van de inzetbaarheid

Alle NAP's erkennen het belang van kwalificaties als een noodzakelijke voorwaarde voor toetreding tot de arbeidsmarkt. Scholingsmaatregelen voor specifieke doelgroepen, zoals personen met een handicap, migranten, oudere mensen en achtergestelde jongeren worden derhalve in alle lidstaten ontwikkeld. Bovendien bevorderen sommige lidstaten (Frankrijk, België, Luxemburg en Portugal) de validering van door middel van niet-formeel onderwijs verworven kwalificaties. Deze aanpak is van bijzonder belang voor

laagopgeleide werknemers of migranten en niet-EU-onderdanen die in hun thuisland ervaring hebben opgedaan.

Ook de bevordering van levenslang leren ondergaat organisatorische hervormingen en institutionele veranderingen. In Griekenland werd een nieuwe dochtermaatschappij van de publieke dienst voor de arbeidsvoorziening in het leven geroepen die de verantwoordelijkheid voor beroepsopleidingen op zich zal nemen. Bovendien werd een nieuw centrum (Waarnemingscentrum voor werkgelegenheid) opgericht met als hoofddoelstelling om de op de arbeidsmarkt bestaande behoeften te inventariseren en het actieve werkgelegenheidsbeleid te evalueren.

Hierdoor wordt steeds duidelijker hoe belangrijk doeltreffende systemen voor volwassenenonderwijs worden voor de ontwikkeling van werkgerelateerde scholing. De ontwikkeling van dergelijke systemen dient te berusten op een grondige analyse van de behoeften en de formulering van een samenhangend beleid dat gericht is op specifieke doelgroepen. Dit houdt bijvoorbeeld in dat initiatieven nationale certificatie-trajecten dienen aan te bieden, die diverse beoordelingsmethoden, waaronder “punten” voor en erkenning van eerder leren. Voor een effectief aanbod van volwassenenonderwijs is de betrokkenheid van de voornaamste sleutelactoren een vereiste en dient er bijzondere aandacht uit te gaan naar laagdrempelige voorzieningen, begeleiding en advisering en ondersteuning tijdens alle stadia van het proces. Vooral “leerbemiddelaars”, die als contactpersoon fungeren tussen de doelgroep en de aanbieder, kunnen een belangrijke rol spelen op het punt van de participatie van minderheidsgroepen. Ook kan het belangrijk zijn dat financiële obstakels voor de deelname aan het volwassenenonderwijs uit de weg worden geruimd.

Hoewel de verbetering van de inzetbaarheid als een belangrijk middel voor de toegang tot de arbeidsmarkt wordt gezien, wordt minder nadruk gelegd op beleid voor het instandhouden en verbeteren van de inzetbaarheid gedurende het gehele beroepsleven als een manier om een baan te houden en op de werkladder te stijgen.

5. VOORNAAMSTE BELEIDSBENADERINGEN VOOR DOELSTELLING
1.2.'BEVORDERING VAN DE TOEGANG TOT MIDDELEN, RECHTEN, GOEDEREN
EN DIENSTEN'

(a) **Stelsels van sociale bescherming** zo inrichten dat zij helpen om met name:

- Te garanderen dat iedereen de nodige middelen heeft om een menswaardig bestaan te leiden;
- Belemmeringen voor werkgelegenheid op te lossen door ervoor te zorgen dat functioneringsresultaten resulteren in een verhoogd inkomen en door de inzetbaarheid te bevorderen;

(b) Beleid ten uitvoer te leggen dat tot doel heeft iedereen toegang tot **behoorlijke en gezonde huisvesting** te bieden, almede tot de basisdiensten die nodig zijn om normaal te kunnen leven en die betrekking hebben op lokale omstandigheden (elektriciteit, water, verwarming, enz.).

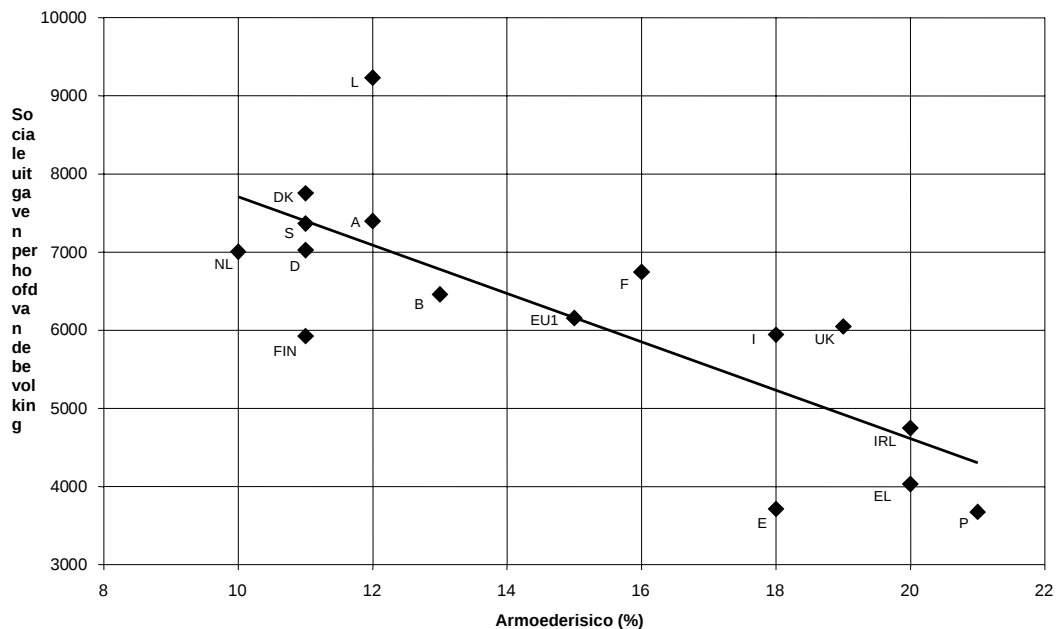
(c) Beleid in te voeren met het doel iedereen toegang tot de **gezondheidszorg** te bieden die bij hun situatie past, ook wanneer er sprake is van afhankelijkheid.

(d) Ten behoeve van mensen die het gevaar lopen uitgesloten te worden, diensten en flankerende maatregelen te ontwikkelen die hun daadwerkelijk toegang **tot onderwijs, de rechter en andere overheids- en particuliere diensten** verschaft, zoals cultuur, sport en recreatie.

5.1. Socialezekerheidsstelsels

Stelsels van sociale zekerheid vervullen een fundamentele rol bij de instandhouding van de sociale samenhang door te voorkomen dat mensen die tijdelijk of permanent geen inkomen hebben tot armoede vervallen. De relatie tussen het niveau van de uitgaven aan sociale zekerheid en het risico op armoede wordt duidelijk aangetoond op empirische gronden. Zoals uit figuur 12 blijkt, lopen lidstaten met een hogere dan gemiddelde sociale uitgave per hoofd van de bevolking relatief minder risico op armoede, en omgekeerd. Dit eenvoudige verband dient echter niet als enige richtsnoer voor beleid te worden genomen. Diverse andere, even relevante factoren spelen een rol wanneer het deel van de bevolking moet worden vastgesteld dat onder de armoedegrens terechtkomt, zoals de mate waarin het belastingstelsel beantwoordt aan doelstellingen van sociale rechtvaardigheid, hoe het uitkeringsstelsel door grote branches wordt gestructureerd, de groepen waarop de sociale voorzieningen zijn gericht, de efficiëntie van de dienstverlening, de leeftijdsopbouw van de bevolking, het verloop en het algemene patroon van de inkomensverdeling en de algemene economische voorspoed.

Figuur 12. Verband tussen risico op armoede en sociale uitgaven per hoofd van de bevolking – 2000



Alle EU-lidstaten hebben te kampen met vergrijzing van de bevolking en moeten hun socialezekerheidsstelsels moderniseren om voor toereikende pensioen- en gezondheidszorgvoorzieningen in de toekomst te kunnen zorgen zonder de stabiliteit van de overheidsmiddelen in gevaar te brengen. Diverse lidstaten (Italië, Portugal, Griekenland, Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk) voeren vergaande hervormingen door in hun stelsel van sociale zekerheid die van invloed zullen zijn op het in de actieplannen beschreven integratiebeleid. Meer in het algemeen staan de lidstaten in tijden van langzame groei voor moeilijke keuzes tussen de noodzaak de stijgende kosten te drukken (vanwege toenemende druk op bijstands- en werkloosheidsuitkeringen) en de noodzaak adequate bescherming te bieden aan de kwetsbare groepen in de marge van de samenleving.

Minimuminkomen

Voor permanent van de arbeidsmarkt uitgesloten mensen moet basisbescherming tegen armoede en uitsluiting worden gegarandeerd door middel van een “veiligheidsnet” dat als vangnet moet worden gebruikt als andere vormen van sociale zekerheid uitgeput of niet beschikbaar zijn. Bijna alle lidstaten bieden een bepaalde vorm van gegarandeerd minimuminkomen voor alle legale inwoners. Die financiële bijstand wordt aangevuld met allerlei lokaal verstrekte uitkeringen of voorzieningen om begunstigden te helpen kosten van huisvesting, onderwijs, zorg of rechtsbijstand te dragen. Twee lidstaten (Griekenland, Italië) ontwikkelen een alternatief “solidariteitsnetwerk” dat is gebaseerd op een sterke preventieve rol van het gezin en dat allerlei op gedecentraliseerde wijze beheerde gerichte programma’s combineert. Hoewel gegarandeerde minimuminkomens in veel EU-lidstaten hebben bijgedragen tot een aanzienlijke vermindering van het risico op armoede,

worden deze meer en meer kritisch doorgelicht om ervoor te zorgen dat deze een effectieve integratie in de arbeidsmarkt bevorderen en niet belemmeren en dat deze op efficiënte wijze worden beheerd. Aan de andere kant blijft het te bezien hoe de alternatieve aanpak in Griekenland en Italië ten uitvoer zal worden gelegd en of deze op effectieve wijze de grote uitdaging van armoedebestrijding in deze landen aankan.

De NAP's/integratie beschrijven een aantal beleidshervormingen die gevolgen hebben voor het niveau en de werkingssfeer van het minimuminkomen en de toegang tot of het recht hierop.

Verbetering/instandhouding inkomensniveaus: Hiervoor zijn in de NAP's/integratie allerlei beleidsmaatregelen terug te vinden, variërend van plannen om de reële waarde van het minimuminkomen te verhogen tot een bepaalde doelwaarde (Spanje, Ierland) en erkenning van de noodzaak hierin te snijden om ontmoediging van aanvaarding van werk te voorkomen of als gevolg van de huidige economische vertraging (Denemarken, Nederland), terwijl andere landen de koopkracht in stand trachten te houden via een bepaalde vorm van indexering (Frankrijk, België, Luxemburg).

Spanje kondigt aan voornemens te zijn in de autonome gemeenschappen het "gegarandeerd minimuminkomen" (RMI) geleidelijk te harmoniseren en de hiervoor bestemde budgetten te verhogen tot gemiddeld 70% van het minimumloon. Ierland heeft zich ten doel gesteld voor 2007 de laagste bijstandsuitkering minimaal 150 euro per week (prijspeil 2002) te laten bedragen. Gedurende de looptijd van het plan zullen verhogingen plaatsvinden teneinde dit doel te bereiken. Beide landen leggen in hun beleid een strategisch verband tussen de doelstelling het niveau van minimumbijstandsuitkeringen te verhogen en hun algemene armoededoelstellingen. Oostenrijk kondigt aan voornemens te zijn in alle deelstaten de regelingen voor sociale bijstand wat betreft bedragen, toegang en recht hierop te harmoniseren.

Verzekering van een toereikend minimuminkomen voor de oude dag: Op dit gebied vinden intensievere hervormingsmaatregelen plaats, aangezien bijna alle lidstaten het beleid herzien met het oogmerk om zowel de betaalbaarheid op de lange termijn veilig te stellen als een adequaat minimumpensioen. Dit kan tot op bepaalde hoogte worden geïnterpreteerd als een poging in te spelen op het effect van eerdere hervormingsmaatregelen met het doel toekomstige pensioenverplichtingen te reduceren, waarbij wordt geprobeerd de positie van mensen die weinig of geen pensioenrechten hebben opgebouwd, zeker te stellen. In veel landen wordt overwogen in het kader van hervormingen om de betaalbaarheid van de pensioenen te waarborgen de vervangingsratio van ouderdomspensioenen te verlagen (Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, Italië, Zweden). De in enkele NAP's/integratie aangekondigde maatregelen proberen de positie van de kwetsbaarste personen die afhankelijk zijn van minimum- of sociale (niet op premiebetaling berustende) pensioenen te beschermen. Het Oostenrijkse plan zet een aantal regelingen hiervoor uiteen, waaronder tijdelijke inflatiebescherming voor pensioenen (gedurende 2 jaar), het creëren van fondsen in geval van overmacht en vaststelling van een plafond van 10% voor de verlaging van de waarde van pensioenen ten opzichte van 2002 als gevolg van de hervormingen. Oostenrijk zal voorts de aanvullingen voor gehuwde oudere stellen verhogen en de belastingverplichting van

mensen met lage inkomens verlagen. In Zweden zal een aanvullende verblijfsvergoeding in het leven worden geroepen voor (hoofdzakelijk geïmmigreerde) oudere mensen zonder rechten. België belooft een stijgingspercentage vast te stellen voor de inkomensgarantie van oudere mensen.

Andere landen daarentegen (Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Portugal, Griekenland, Spanje), waar het risico op armoede onder ouderen aanzienlijk is, proberen de reële koopkracht van de minimumpensioenen te vergroten, soms door doelen vast te stellen. In Ierland is de regering van plan de dekking van de aanvullende pensioenen van de huidige 50% te verhogen naar 70%, en het land heeft voor 2007 een bedrag van 200 euro voor het laagste algemene ouderdomspensioen vastgesteld. Het Verenigd Koninkrijk heeft een nieuw pensioenkrediet aan zijn staatspensioenstelsel toegevoegd en kondigde een extra uitkering van 100 pond aan voor gepensioneerden boven de 80. Als gevolg van deze maatregelen zal naar verwachting het armste derde deel van de huishoudens van gepensioneerden er in reële termen met ongeveer 1 600 pond per jaar op vooruitgaan (tweederde is vrouw). Spanje is van plan de nabestaanden- en minimumpensioenen te verhogen. In Griekenland heeft de invoering van de pensioenaanvulling met inkomenstoets (EKAS) ervoor gezorgd dat de pensioenen de laatste jaren sterker zijn gestegen dan de lonen. In Portugal zal ervoor worden gezorgd dat de ouderdoms- en arbeidsongeschiktheidspensioenen 65-100% van het minimumloon bedragen en zullen oudere stellen (boven de 75) een sociaal pensioen ter hoogte van het minimumloon krijgen.

Afstemming van bijstandsregelingen op specifieke behoeften: Sommige NAP's/integratie kondigen maatregelen aan om de bescherming voor specifieke categorieën te verbeteren of specifieke kwesties aan te pakken. Oostenrijk verhoogde de vervangingsratio van het netto-inkomen voor de laagste werkloosheidsuitkeringen van 55% naar 80% (mensen met afhankelijke personen) of naar 60% (mensen zonder afhankelijke personen). Griekenland doet een proef met drie inkomenssteunregelingen, voor arme huishoudens die in achterstands- of bergachtige gebieden wonen, oudere langdurig werklozen en arme huishoudens met kinderen onder de 18. Het heeft besloten dergelijke regelingen gedurende de looptijd van het plan voort te zetten. België (gewest Vlaanderen) zal een minimumvoorziening voor elektriciteit garanderen voor arme huishoudens. Frankrijk richt zich op de financiële moeilijkheden van grotere gezinnen en breidde de gezinsuitkering uit tot na de 20e verjaardag van het oudste kind. Finland vergrootte de werkingssfeer van preventieve sociale bijstand om de door huurbetalingsachterstanden, participatie in activeringsmaatregelen, of insolventie veroorzaakte moeilijkheden, die resulteren in een plotselinge verslechtering van de financiële situatie van de persoon of het gezin, te verlichten. Het introduceerde ook een sociaal krediet voor personen die vanwege een laag inkomen en beperkte middelen geen krediet tegen redelijke voorwaarden kunnen krijgen.

Enkele beleidshervormingen die de sociale steun voor zwangere vrouwen verhogen, kunnen ook deels worden geïnterpreteerd als een middel om de geboortecijfers te verhogen. Wanneer toelagen voor kinderopvang echter niet afhankelijk zijn van iemands beroepsstatus, kunnen deze ontmoedigend werken voor arbeidsparticipatie. De nieuwe toelage voor kinderopvang in Oostenrijk biedt een universeel recht op uitkering dat ten

doel heeft jonge gezinnen, zelfs als zij geen werk hebben, boven het minimuminkomen uit te laten stijgen. Ierland zal de kinderbijslag 33-35% van de bijstandsuitkeringen laten bedragen. Andere landen brengen het doel werk lonend te maken tot uitdrukking in hun beleid inzake gezinssteun. Finland heeft de kinderbijslag en andere gezinsuitkeringen verhoogd en de criteria om hiervoor in aanmerking te komen zullen worden versoepeld om de aantrekkelijkheid van werken in plaats van sociale bijstand te verhogen. Zweden introduceerde een plafond voor kinderopvangsgelden, waardoor voorkomen zal worden dat de kosten van kinderopvang stijgen als gevolg van het feit dat ouders langer gaan werken. Voorts zijn er initiatieven ontplooid om de pensioenrechten te beschermen van ouders die hun loopbaan onderbreken om kinderen te krijgen. Dergelijke maatregelen zijn in het bijzonder in Duitsland en Oostenrijk voortgezet en geïntensiveerd.

De berekening van het minimuminkomen of de bijstand is nog niet aangepast aan de Lissabon-strategie. Toegang tot de kennismaatschappij wordt namelijk meer en meer belemmerd door kosten die niet door mensen met een heel klein inkomen kunnen worden gedragen. Als aan openbare kennis gerelateerde diensten niet meer gratis zijn is de toegang tot e-learning of vervoer en boeken voor onderwijs of het gebruik van bibliotheken niet mogelijk als hiervoor in de individuele budgetten geen uitgaven zijn gereserveerd.

Werk lonend maken

Uit de NAP's voor 2003 blijkt het streven van de lidstaten om, overeenkomstig de richtsnoeren die in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie zijn vastgesteld, activeringsstrategieën te ontwikkelen. Dergelijke strategieën worden steeds vaker uitgebreid tot begunstigden van een gegarandeerd minimuminkomen en andere sociale bijstandsuitkeringen. De recente 'Hartz-IV'-hervorming in Duitsland, die voor degenen die kunnen werken de werkloosheidsuitkering en sociale bijstandsregelingen samenvoegt, kan als voorbeeld hiervoor dienen. Naar aanleiding van de ervaring die is opgedaan met activering van ontvangers van werkloosheidsuitkeringen proberen veel lidstaten het ontmoedigende effect van sociale bijstand op de bereidheid om een baan te zoeken of in actieve maatregelen te participeren tot een minimum te beperken. Voorts worden in een toenemend aantal landen financiële stimuleringsmaatregelen in het leven geroepen of verbeterd die ten doel hebben bijstandsuitkeringen voort te zetten na de aanvaarding van een baan. Het doel hiervan is belemmeringen voor werkgelegenheid weg te nemen door ervoor te zorgen dat aanvaarding van een baan altijd een positief effect op het persoonlijk inkomen heeft.

Zweden geeft deze doelstelling een strategische inhoud door vast te houden aan het doel voor de lange termijn van "sociale rechtvaardigheid": halvering rond 2004 van het aantal mensen dat afhankelijk is van sociale bijstand via een combinatie van werkgelegenheidsscheppende economische groei en activeringsbeleid. Dit doel is in het NAP/integratie voor 2001 vastgesteld, maar blijkt nu vanwege het moeilijke economische klimaat moeilijker te verwezenlijken.

Een aantal NAP's/integratie maakt melding van **herzieningen van de criteria om voor een minimuminkomen en andere sociale uitkeringen in aanmerking te komen**

teneinde ontvangers hiervan aan te moedigen tot participatie in actieve arbeidsmarktprogramma's en tot intensivering van hun inspanningen om een baan te zoeken en te aanvaarden (Oostenrijk, Denemarken, Duitsland, Nederland). Het welslagen van dit beleid is echter afhankelijk van de prestaties van de arbeidsmarkt.

Denemarken verlaagde de uitkeringen van uitkeringsontvangers die deze zes maanden of langer hebben ontvangen. Uitkeringen van overheidswege, zoals huursubsidie, worden na een uitkeringsperiode van zes maanden deels of geheel stopgezet indien de uitkeringsontvanger geen aanvullend looninkomen heeft. Tegelijkertijd werd de financiële prikkel versterkt door tegenover de uitkering een lager bedrag aan looninkomen te stellen. Nederland zal de bijzondere bijstand van gemeenten voor personen onder de 65 afschaffen en langdurig werklozen die sociale bijstand ontvangen zullen activeringsmaatregelen aangeboden krijgen. Tegelijkertijd zal een nieuwe "langdurigheidstoeslag" worden ingevoerd ten gunste van personen die langdurig een uitkering ontvangen en die geen enkel vooruitzicht op terugkeer naar de arbeidsmarkt hebben. Een dergelijke uitkering zal daarom geen gevolgen voor de armoedekloof hebben. In Duitsland krijgen voormalige ontvangers van sociale bijstand als gevolg van de 'Hartz IV'-hervorming toegang tot actieve arbeidsmarktbeleidsmaatregelen en worden zij opgenomen in de socialezekerheidsregelingen. De consequenties voor de inkomens van voormalige ontvangers van uitkeringen wegens langdurige werkloosheid van de striktere middelentoets en de lagere uitkeringsniveaus zullen zorgvuldig in het oog moeten worden gehouden. De vernieuwde openbare dienst voor arbeidsvoorziening en de lokale overheden zullen een bijzondere verantwoordelijkheid hebben om "afoming" van degenen die geen recht op uitkering meer hebben te vermijden.

Frankrijk heeft in het verleden een aantal activeringsinstrumenten ingesteld teneinde personen die ver van de arbeidsmarkt staan individuele steun en arbeidskansen te bieden. Binnen het nieuwe gedecentraliseerde kader zal een nieuw soort gesubsidieerd contract ("activiteits-minimuminkomen" of RMA) worden gecreëerd om ontvangers van het gegarandeerd minimuminkomen (RMI) een integratietraject van 18 maanden met deeltijdwerk en individuele begeleiding te bieden. Luxemburg geeft voorrang aan nieuwe aanvragers van het gegarandeerd minimuminkomen (RMG) bij stages in ondernemingen en geïndividualiseerde integratie (in de toekomst verplicht voor personen in de leeftijd van 25 tot 45 jaar).

Een toenemend aantal lidstaten probeert de **financiële prikkels om werk te aanvaarden** te verbeteren. Tot de maatregelen behoren doorbetaling van (een deel van) de uitkeringen nadat een baan is aanvaard, belastinghervormingen om het nettoloon van mensen met lage inkomens te verhogen en verhogingen van het minimumloon. Een andere maatregel om werk aantrekkelijker te maken is aanpassing van de socialezekerheidsregels waardoor atypische contracten hierdoor beter worden gedekt.

Arbeidsgebonden uitkeringen genieten een lange traditie in het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Deze winnen nu ook elders steeds meer aan populariteit. Nederland verhoogde de heffingskorting voor mensen met een baan en voor werkende ouders en is voornemens deze verder te verhogen om de uitstroom uit de uitkeringen naar betaald werk te stimuleren. België, met de "*werkbonus*" (na 2004), en Frankrijk, met de "*prime voor*

werk" (sinds 2001) introduceren heffingskortingsregelingen met als doel het netto-inkomen van mensen met een laag inkomen te verhogen. In beide landen zullen betere voorwaarden voor parttimers worden geschapen. Bovendien heeft België zich gericht op werkende alleenstaande ouders via fiscale maatregelen om de aantrekkelijkheid van werk te vergroten en hen uit de armoede te bevrijden. Finland zal gedurende een periode van drie jaar experimenteren met de regel dat ten minste 20% van het verdiende inkomen van een persoon die of een gezin dat inkomenssteun aanvraagt buiten beschouwing wordt gelaten. Luxemburg zal het deel van het verdiende inkomen van een persoon die of gezin dat bijstand in de vorm van een gegarandeerd minimuminkomen aanvraagt dat buiten beschouwing wordt gelaten van 20% naar 30% verhogen.

Het Verenigd Koninkrijk heeft zijn stelsel van heffingskortingen hervormd door invoering van de heffingskorting voor werkenden (WTC) en de heffingskorting voor kinderen (CTC). Heffingskortingen voor werkenden bieden financiële ondersteuning aan volwassenen in gezinnen met lage inkomens en zijn ook bedoeld als bijdrage bij voor steun in aanmerking komende kinderopvang; de heffingskorting voor kinderen is van een middelentoets afhankelijke steun voor gezinnen met kinderen, waarin alle eerder bestaande inkomensgerelateerde steun voor kinderen wordt verenigd. Zowel de heffingskorting voor kinderen als het kinderopvangcomponent van de heffingskorting voor werkenden wordt nu rechtstreeks aan de hoofdkostwinner in het gezin uitbetaald, vaak een vrouw. Dit dient te leiden tot een overdracht van middelen van mannen aan vrouwen tot 2 miljard pond. Eveneens in het Verenigd Koninkrijk zal vanaf april 2004 de financiële steun voor huurders en werknemers in deeltijd (over het algemeen alleenstaande ouders en gehandicapten) worden verbeterd. Ierland heeft een aanvulling op het gezinsinkomen ingesteld die aanvullende inkomenssteun biedt aan mensen met een laag inkomen uit werk en aanvullende uitkeringen voor afhankelijke kinderen. Alleenstaande ouders in nood ontvangen de één-ouder-gezinsuitkering en komen in aanmerking voor een aanzienlijke inkomensvrijstelling om het aanvaarden van werk te bevorderen.

Verhoging van de netto-minimumlonen vergroot de wig tussen inkomen uit arbeid en inkomen uit uitkering en draagt bij tot het stimuleren van mensen tot het aanvaarden van een baan. Ook heeft dit een belangrijk differentieel effect op het inkomen van vrouwen. Het nationaal minimumloon (NMW) van het VK is uitdrukkelijk ontwikkeld als instrument om (samen met heffingskortingen) een minimuminkomen uit arbeid te verschaffen en de lonen aan de arbeidsmarktomstandigheden aan te passen. Verdere verhogingen van het NMW worden gepland voor 2003-2004 en zullen tweemaal de gemiddelde loonstijging bedragen. Een uitbreiding van het NMW tot jongeren in de leeftijd van 16 tot 17 jaar wordt overwogen. Oostenrijk heeft een bruto-maandloon van 1000 euro voor voltijdwerk als doel, in te voeren via collectieve overeenkomsten, en verbindt zich tot de vrijstelling van inkomensbelasting van dat bedrag. Duitsland heeft de drempel voor vrijstelling van socialeverzekeringspremies verhoogd tot 400 euro per maand voor de zogenaamde mini-banen, en de werknemersbijdrage van tussen de 400 en de 800 euro wordt slechts geleidelijk ingevoerd. Sinds de invoering van de hervorming is het aantal kleine banen waarvoor sociale verzekeringspremies worden afgedragen aanzienlijk toegenomen. Veel nieuwkomers zijn afkomstig uit de illegale economie.

Aangezien zij nu onder de algemene ouderdomsverzekering vallen, lopen zij over het algemeen minder risico op armoede.

5.2. Huisvesting en basisdiensten

De NAP's/integratie voor 2003-2005 stellen alle dat behoorlijke huisvesting, tegen een prijs die in overeenstemming is met het gezinsinkomen, gelegen in een veilige, dynamische omgeving die de nodige sociale ondersteuning biedt en voorziet in een kader waarbinnen kinderen onder goede omstandigheden kunnen opgroeien, een centraal gegeven is in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

De sociale en economische kosten van het ontbreken van redelijke huisvesting – zij het nog niet geëvalueerd op Europees niveau zoals de kosten van de afwezigheid van sociale zekerheid – blijkt namelijk ernstige negatieve gevolgen voor de dynamiek van landen of regio's te hebben.

Het in december 2001 goedgekeurde en tijdens de Europese Raad van Laken-Brussel gepresenteerde gezamenlijk verslag inzake sociale integratie had onderstreept dat voor alle lidstaten de noodzaak toegang tot adequate huisvesting voor iedereen te waarborgen **één van de acht belangrijkste uitdagingen** van hun beleid voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is. In het verslag werd opgemerkt dat: "toegang tot betaalbare huisvesting van goede kwaliteit een basisbehoefte en grondrecht is. Het is in een aantal lidstaten nog steeds **een grote uitdaging ervoor te zorgen dat in deze behoefte wordt voorzien**. Bovendien is het voor sommige landen een belangrijke uitdaging een adequaat geïntegreerd antwoord te vinden om dak- en thuisloosheid te voorkomen en aan te pakken."

Omdat er geen gemeenschappelijke indicatoren zijn en er geen nationale indicatoren worden voorgesteld, nemen de NAP's/integratie 2003-2005 wat betreft het vraagstuk van de toegang tot huisvesting meer de vorm aan van verslagen waarin de nadruk wordt gelegd op enkele elementen van het op nationaal of regionaal niveau ondernomen beleid. Hoewel de meeste lidstaten (België, Denemarken, Frankrijk, Finland, Griekenland, Ierland, Luxemburg, Portugal, het Verenigd Koninkrijk) het dringende belang van de nog niet vervulde vraag naar huisvesting onderstrepen, ontbreekt de doelstelling om het dit probleem voor 2005, of zelfs 2010 of op een latere datum volledig uit de weg te ruimen. Op slechts één uitzondering na: in Engeland garandeert de regering dat vóór 2010 alle sociale woningen van redelijke kwaliteit zullen zijn. Als er al maatregelen worden genoemd om de gerapporteerde problemen met betrekking tot tekorten, verloedering of de onbewoonbaarheid van woningen op te lossen, is het meestal moeilijk deze te evalueren in het licht van de doelstelling van Nice, te weten **toegang voor iedereen tot behoorlijke en gezonde huisvesting**.

Voor diverse lidstaten, zoals België, Frankrijk, Luxemburg en Ierland, die een sterke groei van de niet vervulde vraag naar huisvesting tegen een betaalbare prijs voor mensen met lage inkomens kennen, is dit een zeer belangrijke uitdaging.

Voor andere landen, zoals Griekenland, Portugal of het Verenigd Koninkrijk is de belangrijkste uitdaging voor 2010 de strijd tegen de verloedering ofwel de onbewoonbare toestand van een belangrijk deel van de woningen van bewoners met lage inkomens en de bevordering van de sociale integratie van de betrokken gezinnen, met name door hun nieuwe huisvesting aan te bieden. Frankrijk is ook van plan hieraan de komende vijf jaar grote prioriteit toe te kennen.

Voor andere landen tot slot, zoals Zweden, Finland, Denemarken, Spanje en Nederland, blijft de voornaamste uitdaging doelgroepen, zoals jongeren, alleenstaanden, ouderen of gehandicapten, immigranten, Roma, trekkende bevolking en daklozen te helpen bij het vinden van op hun specifieke behoeften afgestemde woningen. Voorts kennen deze lidstaten prioriteit toe aan verbetering van de buurt en de omgeving.

Consumentenbescherming

In eerste instantie dienen de lidstaten toe te zien op de naleving van de normen die het begrip redelijke huisvesting definiëren en op de waarborging van een goed evenwicht tussen de rechten en plichten van huurders en eigenaren.

Het vermijden van eventuele uitbuiting of misbruik op de woningmarkt en het voorkomen van uitzettingen van huurders of eigenaren die met sociale problemen te kampen hebben (scheiding, werkloosheid, ziekte, etc.) is een punt van zorg dat door de meeste lidstaten wordt beklemtoond (Duitsland, België, Frankrijk, Finland, Spanje, Zweden). De situatie in de andere landen kan evenwel niet worden geëvalueerd.

In de NAP's/integratie voor 2003-2005 worden op dit gebied verschillende nieuwe initiatieven beschreven.

- Begeleiding van huurders in alle fasen van de procedure voor huisuitzetting: de verplichting in contact te treden met de sociale diensten, onderzoek naar de vermogenstoestand, specifieke scholing van maatschappelijk werkers in de juridische en sociale aspecten van de uitzettingsprocedure, contact met bureaus voor schuldhulpverlening, betaling van niet-betaalde huren voor personen die deze bedragen niet kunnen terugbetalen (Frankrijk, Zweden, Duitsland).
- Wettelijke verplichting te pogen conflicten met betrekking tot verzoeken om huurherziening, invordering van onbetaalde huren of verzoek om huisuitzetting in der minne te schikken. Ontwikkeling van diensten op het gebied van sociale bemiddeling (Oostenrijk, België, Frankrijk, Spanje).
- Stimulering van verenigingen van eigenaren en huurders tot samenwerking ter voorkoming van overmatige huurstijgingen en uitvoering van uitzettingsprocedures (Finland).
- Instelling van advies- en informatiediensten op het gebied van huisvesting, met name voor immigranten (Oostenrijk, Frankrijk).

- Verbetering van de juridische bescherming van kansarme personen tegen menonwaardige huisvesting en "marchands de sommeil" (niet-bonafide pensionhouders) – eigenaren die gemeubileerde kamers of matrassen verhuren in overvolle kamers of onhygiënische gebouwen, enz. (Frankrijk, België).

Toegang tot een betaalbare en adequate woning

De tekorten op de woningmarkt dwingen alle lidstaten maatregelen te nemen ter bestrijding van de uitsluiting van personen of gezinnen die met sociale problemen te kampen hebben of in bepaalde gebieden wonen. Deze staatssteun wordt weliswaar op niet-discriminatoire basis verleend, maar is toch een legitiem onderdeel van het overheidsbeleid¹⁰.

De lidstaten presenteren een reeks maatregelen die bedoeld zijn om gezinnen met lage inkomens een betere kans te geven op behoorlijke huisvesting die aan hun behoeften voldoet. Deze maatregelen zijn grotendeels sociale overdrachten ten gunste van mensen met lage of beperkte inkomens en dragen zo in belangrijke wijze bij tot de vermindering van armoede en sociale uitsluiting.

– Steun ten behoeve van sociale huisvesting:

- Aanpassing van de subsidies voor sociale woningen die worden beheerd door overheids- of particuliere non-profitinstellingen:
- Nieuwe subsidies voor overheidsinstellingen of non-profitinstellingen voor de bouw van sociale woningen, die in toenemende mate ten goede moeten komen aan gebieden waar tekorten worden geconstateerd, die zijn bedoeld voor kleine appartementen voor alleenstaanden, een terrein waar nog belangrijke behoeften bestaan, voor huisvesting van jongeren, ouderen, gehandicapten, immigranten. (Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Spanje, Finland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Zweden).
- Reserveren van terreinen of het verplichten van lokale overheden tot de bouw van nieuwe sociale woningen (Spanje, Frankrijk, Portugal).
- Betaling van compensatie aan lokale overheden voor structurele kostenverschillen in verband met behoeften aan diensten en specifieke factoren, zoals veranderingen in de bevolkingsopbouw of migrantenstromen (Finland).
- Transparantie bij de toewijzing van woningen voor sociale huisvesting door middel van algemene invoering van een registratienummer (Frankrijk).

10 Omdat deze steun wordt beperkt tot het strikt noodzakelijke (proportionaliteitsbeginsel) en de handel tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloedt in een mate die in strijd is met het communautaire belang, sluit deze volledig aan op de basisdoelstellingen van de Verdragen en is deze in het belang van de Gemeenschap. Beschikking van de Commissie: staatssteun N 209/2001 – Ierland – garanties op leningen van de Housing Finance Agency.

- Verkoop van sociale woningen aan de bewoners ervan zodat nieuwe investeringen en een grotere sociale mix mogelijk zijn (Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk).
- Aanpassing van de inkomensgrenzen voor huurders en van de regels voor vaststelling van de huren van sociale woningen (Denemarken, Spanje, Frankrijk, Luxemburg).
- Steun ten behoeve van private investeringen met een sociaal doel:
 - Steun ten behoeve van investeringen en eventuele dekking van huurrisico's voor particuliere eigenaren die zich ertoe verbinden een woning voor een bepaalde duur, tegen huurbedragen waaraan een plafond is verbonden, te verhuren aan personen met een gering inkomen (Frankrijk, Luxemburg).
 - Belastingmaatregelen ten gunste van eigenaren voor het weer verhuren van leegstaande woningen (Frankrijk, Portugal).
- Overheidssteun aan huurders of kopers die over beperkte middelen beschikken:
 - Nationale doelstelling: beperking van het aandeel van de nettohuur in het voor gezinnen met beperkte middelen beschikbare inkomen alsmede van het deel van het netto beschikbare inkomen dat men aan huisvesting kwijt is (Nederland).
 - Huursubsidies of belastingvoordelen voor personen met een beperkt inkomen of bepaalde doelgroepen, zoals jongeren, ouderen, enz. (Duitsland, Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland, Luxemburg, Nederland, Portugal, Zweden).
 - Hulpfondsen voor schuldensituaties in verband met essentiële voorzieningen en aanpassingen van de elektriciteit- en watertarieven voor de armsten (België, Frankrijk)¹¹.
- Overheidsprogramma's voor renovatie of sloop van huisvesting plus herhuivering:
 - Programma's voor renovatie of sloop van huisvesting die niet voldoet aan de minimumnormen (België, Spanje, Frankrijk, Portugal, Verenigd Koninkrijk).

Steun aan personen en gezinnen die te kampen hebben met problemen in verband met middelen, arbeidsongeschiktheid, gezondheid of sociale integratie.

11 De onlangs goedgekeurde elektriciteits- en gasrichtlijnen verplichten de lidstaten voldoende garanties te bieden ter bescherming van kwetsbare consumenten, met inbegrip van maatregelen om te voorkomen dat zij afgesloten worden. De lidstaten mogen eveneens maatregelen nemen ter bescherming van de eindgebruikers in afgelegen gebieden. In deze context zullen dergelijke maatregelen ook bijdragen tot het voorkomen van sociale uitsluiting.

De component huisvesting in het beleid voor sociale bescherming van personen en gezinnen die te kampen hebben met problemen in verband met middelen, arbeidsongeschiktheid, gezondheid of sociale integratie vormt de derde legitieme reden voor overheidsingrijpen op dit gebied.

In de NAP's/integratie voor 2003-2005 wordt grote prioriteit gegeven aan overheidsingrijpen op het gebied van huisvesting ten behoeve van de kwetsbaarste groepen en de gebieden waar de problemen het grootst zijn.

Daarnaast wordt ook een aantal nieuwe initiatieven geïntroduceerd:

- Programma voor samenwerking tussen instellingen voor sociale huisvesting, sociale diensten en zorgdiensten voor integratie van personen met een handicap, ouderen, immigranten, vluchtelingen, de trekkende bevolking, Roma, daklozen (Finland, Verenigd Koninkrijk).
- Herijking van het stedelijk ontwikkelingsbeleid ten gunste van de groepen met de grootste problemen en de achterstandsgebieden (Denemarken).
- Dekking van de extra kosten voor huisvesting van personen met een functiebeperking (Oostenrijk, Frankrijk, Luxemburg)
- Programma inzake lokale consulenten voor coördinatie van lokale sociale initiatieven, steun voor ontwikkeling van bewonersnetwerken, maatregelen ten behoeve van sociale preventie (Denemarken, Finland).
- Ontwikkeling van "bemiddelingsbureaus" (overheidsinstanties, non-profitorganisaties en coöperatieve verenigingen) die informatie- en makelaarsdiensten aanbieden voor huur van woningen, die toegankelijk zijn voor kansarme personen (Luxemburg, België, Frankrijk).
- Ontwikkeling van begeleide woonvormen (met ondersteuning van een maatschappelijk werker of een gezondheidswerker) voor ouderen, personen met een functiebeperking, daklozen, enz. (Frankrijk, Denemarken, Zweden, Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk).

SOCIALE EN FINANCIËLE BEGELEIDING VAN GAS- EN ELEKTRICITEITSGEBRUIKERS DIE MET BETALINGSPROBLEMEN TE KAMPEN HEBBEN (BELGIË)

Tot de schulden waarmee mensen te kampen hebben, behoren bijna altijd schulden in verband met de energievoorziening. Energie is echter een basisbehoefte. De federale regering heeft het initiatief genomen om het de openbare centra voor sociale bijstand mogelijk te maken hun inspanningen op zowel preventief als curatief niveau te versterken, door de goedkeuring van "een wet die beoogt de centra voor sociale bijstand te belasten met de taak begeleiding en financiële sociale steun te bieden in het kader van de levering van energie aan de armsten" (4 september 2002).

Deze wet beantwoordt aan de noodzaak om op de gevolgen van de liberalisering van de elektriciteits- en gasmarkt in te spelen en anderzijds aan de toenemende vraag om hulp in verband met grote schulden tegemoet te komen. Bij de liberalisering van de elektriciteits- en gasmarkt is de mogelijkheid gecreëerd om in België een uit een belasting op het vervoer van energie gevoed fonds in het leven te roepen om een aantal openbare dienstverplichtingen volledig of gedeeltelijk te financieren. Voorts is besloten om vooraf middelen bij de gas- en elektriciteitssector te innen en deze toe te kennen aan de centra voor sociale bijstand voor financiering van de door de betreffende wet voorziene taken.

Deze taken richten zich op twee doelstellingen. Ten eerste het aanbieden van ondersteuning en sociale en budgettaire begeleiding voor gas- en elektriciteitsgebruikers die met betalingsproblemen te kampen hebben, de vaststelling van en onderhandeling over aflossingsplannen, alsmede de mogelijkheid van begeleiding bij het dagelijkse beheer van het huishoudbudget. Ten tweede betreft het de mogelijkheid financiële steun toe te kennen voor het betalen van rekeningen, zodat de persoon in kwestie een nieuwe start kan maken met een schone financiële lei en de ontwikkeling door de centra voor sociale bijstand van een preventief sociaal beleid in verband met energievoorziening.

5.3. Toegang tot gezondheidszorg

Daadwerkelijke toegang voor iedereen tot de noodzakelijke gezondheidszorg wordt voor alle lidstaten als een prioriteit gezien.

In de meeste landen blijken echter nog steeds enkele belemmeringen voor de toegang tot gezondheidszorg te bestaan, waar de meest kansarme bevolkingsgroepen veruit het vaakst mee te kampen hebben:

- Wachttijden;
- Te hoge kosten voor zorg en behandeling voor patiënten met een laag inkomen;
- Administratieve, culturele of geografische problemen voor de toegang tot medische zorg.
- Onvoldoende controle, vaccinatie, voorlichting;

Bovendien zouden plannen voor kostenbeheersing in verband met medische zorg die gedekt wordt door socialezekerheidsregelingen er heel wel toe kunnen leiden dat in de toekomst de toegang tot medische zorg van personen met lage of beperkte inkomens zal

verslechteren als deze niet door de lidstaten wordt gegarandeerd. Hoewel deze maatregelen ten behoeve van kostenbeheersing in talrijke lidstaten zijn aangekondigd, worden deze niet aan de orde gesteld in de NAP's/integratie voor 2003-2005.

Tot slot wijzen de door meerdere lidstaten in hun NAP's/integratie aangehaalde onderzoeken er over het algemeen op dat psychische problemen, gebruik/afhankelijkheid van tabak, alcohol en drugs, aandoeningen aan de luchtwegen, zwaarlijvigheid, nasleep van ongevallen, prematuur of met een licht gewicht geboren kinderen en kindersterfte zeer veel voorkomen onder de meest kansarme sociale groepen (Frankrijk, Ierland, Duitsland, Portugal, België).

Terwijl enkele lidstaten een holistische aanpak voor vermindering van sociaal-economische ongelijkheden op het gebied van gezondheidszorg hebben (Nederland, België, Frankrijk, Denemarken), stellen anderen zich tevreden met een meer op een aantal specifieke problemen geconcentreerde aanpak.

Bij de in de NAP's/integratie 2003-2005 genoemde maatregelen kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld.

De gezondheidsdiensten betaalbaarder en toegankelijker maken

Bij de toegang tot gezondheidsdiensten en medische behandelingen of chirurgische ingrepen kan men te maken krijgen met financiële, institutionele, administratieve, culturele en geografische obstakels.

Deze obstakels leiden tot een achterstand van kansarme bevolkingsgroepen bij de toegang tot zorg, vaak een factor voor ernstige verslechtering van hun gezondheidstoestand en hogere economische en sociale kosten.

Vier lidstaten blijken zich, aan de hand van gerichte doelstellingen met een vaste termijn, resoluut in te zetten voor vermindering van de wachttijden voor medische consulten van huisartsen of specialisten en voor medische behandelingen en chirurgische ingrepen (Finland, Ierland, Portugal, Nederland, Zweden).

Twee andere (Frankrijk, België) kwamen overeen opheffing of vermindering van de financiële obstakels voor de toegang tot gezondheidszorg en medische behandeling te bevorderen via de volgende maatregelen:

- Verhoging van het jaarlijkse plafond voor kosten die ten laste van de gezinnen komen en gegarandeerd recht op gezondheidszorg voor personen die illegaal op het grondgebied verblijven (België).
- Forfaitaire steun voor de aanvullende ziekteverzekering van personen van wie de middelen met 10% het plafond van de universele medische dekking overschrijden die 100% vergoeding van de zorg en de behandelingen mogelijk maakt voor mensen met lagere inkomens (Frankrijk).

Voorts hebben enkele lidstaten maatregelen genomen om de toegang tot hun gezondheidsdiensten met name voor achtergestelde bevolkingsgroepen te verbeteren. De volgende nieuwe maatregelen worden vermeld:

- Oprichting van bureaus met een medisch-sociaal team binnen ziekenhuizen voor de opvang en ondersteuning van patiënten zonder middelen van onderhoud; scholing van verzorgend, administratief en maatschappelijk personeel op het gebied van de problematiek van sociale onzekerheid en sociale uitsluiting, realisering van de continue zorg voor personen die in een onzekere situatie verkeren (Frankrijk).
- Mobiele zorgteams, waaronder psychiaters, voor personen die op straat wonen, in partnerschap met NGO's (Denemarken).
- Verbetering van het eerstelijnszorgaanbod (het netwerk van de primaire gezondheidszorg), in het bijzonder in achtergestelde plattelandsgebieden of stedelijke gebieden of voor specifieke doelgroepen, zoals thuislozen of migranten (Oostenrijk, Griekenland, Portugal, België).
- Verbetering van de hulpdiensten (Portugal, Frankrijk)

Aanpassing van de diensten aan de behoeften vande kansarmste bevolkingsgroepen

De aanpassing van de organisatie van de zorg aan de prioritaire behoeften van de meest kansarme bevolkingsgroepen is de tweede grote prioriteit van het beleid dat ten doel heeft iedereen toegang te geven tot de vereiste gezondheidszorg, ook in het geval van afhankelijke personen.

Op een aantal van deze behoeften wordt meer in het bijzonder gewezen en deze staan centraal bij de versterking van de bestaande voorzieningen voor:

- medische zorg voor kinderen en jongeren (Duitsland);
- handicaps, afhankelijkheid van ouderen (Griekenland, Italië, Spanje, Nederland en Zweden).
- psychische problemen (Spanje, Frankrijk, Griekenland, Nederland, Zweden, Verenigd Koninkrijk);
- behandeling van alcoholisme of drugsgebruik (Denemarken, Zweden, Duitsland).

Bevordering van periodieke controles, preventie van ziekten, bewustmaking en voorlichting op het gebied van gezondheid voor iedereen, met bijzondere aandacht voor arme personen en groepen.

Niet veel lidstaten maken melding van een complete strategie op dit gebied:

- Frankrijk is van plan zijn regionale plannen inzake toegang tot preventie en zorg te vernieuwen door mobilisering van vakmensen, NGO's en instellingen en

tenuitvoerlegging van een breed scala aan maatregelen: meting van besmettingsrisico's, preventie van vormen van verslaving, bestrijding van chronische loodvergiftiging, meer aandacht voor geestelijke gezondheidsproblemen onder probleemjongeren (Frankrijk). Het is voorts van plan zijn "ateliers santé ville"-programma voort te zetten, waardoor de specifieke behoeften in vervallen buurten samen met de bevolking en met vakmensen geïnventariseerd kunnen worden en betere coördinatie mogelijk is.

- België en Spanje ontwikkelen intersectorale strategieën voor preventie en gezondheidsvoorlichting voor risicogroepen.

Verschillende lidstaten leggen het accent op initiatieven ter bevordering van de gezondheid van kinderen en zwangere vrouwen. Dit gebeurt door middel van de volgende maatregelen, die grote gevolgen hebben voor kansarme sociale groepen:

- Programma's ter vermindering van het aantal baby's met een laag geboortegewicht in de lagere sociaal-economische groepen door middel van gezondheidsvoorlichting tijdens de zwangerschap (voeding, alcohol en tabak) en aanmoediging van prenatale medische consulten (Ierland).
- Financiële stimulering van regelmatige medische onderzoeken van jonge kinderen en hun moeders (Oostenrijk, Frankrijk).
- Ontwikkeling van de preventieve schoolgeneeskunde: controles, vaccinaties, opsporing van psychische of taalproblemen (Frankrijk, Oostenrijk, Nederland).
- Programma voor seksuele voorlichting op school om het aantal zwangerschappen bij adolescenten – een belangrijke risicofactor voor armoede – te verminderen (Denemarken).

Nederland is het enige land dat melding maakt van een strategie voor verhoging van de levensverwachting van personen uit een laag sociaal-economisch milieu (van 53 naar 56 jaar voor 2020). Het heeft ook als doelstelling het ziekteverzuim van werknemers met de helft te verminderen door ontwikkeling van de arbo-diensten en invoering van het deeltijdverlof, alsmede aanpassing van de werkbelasting bij terugkeer op het werk.

REGIONALE PROGRAMMA'S INZAKE TOEGANG TOT PREVENTIE EN ZORG (FRANKRIJK)

De regionale programma's inzake toegang tot preventie en zorg hebben tot doel bij te dragen aan vermindering van ongelijke situaties op het gebied van de toegang tot zorg en preventie die ten aanzien van mensen in een precaire situatie bestaan door een aanzet te geven tot een regionale dynamiek. Deze zijn erin geslaagd in alle regio's vaksmensen, instellingen en NGO's te mobiliseren. Dit heeft geleid tot meer dan 1500 initiatieven op sterk uiteenlopende gebieden: geestelijke gezondheid van probleemjongeren, psychisch leed van personen in een precaire situatie, preventie van verslavingen, maatregelen voor vermindering van besmettingsrisico's, sloop van onbewoonbare woningen of bestrijding van chronische loodvergiftiging, huisvesting en toegang tot huisvesting voor jonge meisjes en vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld, enz. In het kader van deze programma's is in meer dan 370 overheidsziekenhuizen 24-uurs gezondheidszorg voor armen beschikbaar: medisch-sociale afdelingen die ten doel hebben de toegang van deze personen tot zorg, preventie en opsporing van ziekten te bevorderen, een antwoord te geven op hun problemen en hen te begeleiden bij de noodzakelijke stappen voor erkenning van hun rechten op sociale bescherming. De rol die deze 24-uurs diensten spelen, bestaat met name in: het mobiliseren van alle mogelijkheden voor opvang en eerstelijnszorg, zowel ervoor als erna; het bevorderen van aangepaste en eventueel mobiele zorgvoorzieningen voor de meest gemarginaliseerde personen; voorlichting en scholing in de problematiek van de situatie van kansarmen van het verzorgende, administratieve personeel en maatschappelijk werkers; het onderzoeken van de mogelijkheden voor opvang en aangepaste zorg voor personen die na het verlaten van het ziekenhuis een uitgebreide behandeling moeten volgen. Twintig 24-uurs diensten zijn voorzien van software voor medische, sociale en administratieve doeleinden ten behoeve van lokale epidemiologische gegevensverzameling.

5.4. Toegang tot onderwijs

Alle NAP's besteden veel aandacht aan toegang tot onderwijs en zien dit als een zeer belangrijk recht en instrument dat sociale uitsluiting voorkomt, risico's vermindert en reïntegratie in de samenleving en op het werk ondersteunt. Steeds vaker wordt erkend dat het formele onderwijs niet losstaat, maar in het kader van **levenslang leren** dient te worden geplaatst, waartoe ook alle niet-formele en informele leermogelijkheden behoren. Dit varieert van leren in de vroege kinderjaren (ouderlijke begeleiding thuis en publieke kinderopvang en onderwijsvoorzieningen) tot voorschools onderwijs, tot hoger onderwijs, initiële beroepsopleiding en algemeen onderwijs, ontwikkeling van burgerschapscompetenties en beroepsopleiding voor volwassenen. Hoewel al deze dimensies van belang zijn, is de succesvolle afronding van initieel en basisonderwijs van doorslaggevende betekenis om mensen uit een kansarm milieu een uitweg te bieden en de overgeërfde en het van generatie op generatie doorgegeven aspect van sociale uitsluiting te doorbreken. Bijzondere aandacht voor voorschools onderwijs en voor ondersteuning van ouders via gerichte multiprofessionele hulp, waaronder het aanleren van gezinsgerelateerde vaardigheden, kan een bijzonder belangrijke rol spelen bij het doorbreken van de van generatie op generatie doorgegeven armoede en ertoe bijdragen dat kinderen met speciale behoeften hun leeftijdgenoten inhalen voordat zij het verplicht onderwijs gaan volgen. Levenslang leren biedt vervolgens een tweede kans voor alle leeftijdsgroepen, in het bijzonder voor mensen die eerder van school zijn gegaan.

Ondanks het brede karakter van onderwijs wordt geen duidelijk beeld gekregen van het fundamentele belang hiervan voor het aanpakken van sociale uitsluiting en lijkt er geen sprake te zijn van een algemene strategische benadering van het vraagstuk van levenslang leren en sociale uitsluiting. Dit komt deels door de opbouw van de NAP's, waardoor veel van de maatregelen die relevant zijn voor levenslang onderwijs in de ruimste zin van het woord over verschillende hoofdstukken worden verspreid. In enkele NAP's bestaat voorts een tendens onderwijs primair te zien in het licht van toegang tot de arbeidsmarkt en onvoldoende het belang hiervan te onderkennen voor integratie in de maatschappij, in het bijzonder in het kader van de opkomende kennismaatschappij en actief burgerschap. De onderlinge verbanden tussen vooruitgang op het gebied van leren en andere factoren die het leven van mensen beïnvloeden, zoals gezondheids-, milieu-, gezins- en omgevingsomstandigheden, worden over het algemeen niet goed aangegeven. Ook weerspiegelen de NAP's onvoldoende de nadruk die de lidstaten legden op integratie door mogelijkheden voor actieve participatie van jonge mensen uit alle geledingen van de samenleving en open en participatieve structuren voor levenslang leren; in aansluiting op het witboek inzake jeugd was dit een kenmerk van hun verslagen voor 2002. Er bestaat nu een grote hoeveelheid goede praktijkvoorbeelden in de lidstaten als resultaat van hun deelname aan communautaire programma's, zoals Socrates, Leonardo en Jeugd. Hierin wordt belicht welke bijdrage onderwijs en levenslang leren kan leveren aan de bestrijding van de sociale uitsluiting. In de NAP's wordt hier echter maar zelden melding van gemaakt.

Ondanks de hierboven gemaakte punten van voorbehoud kan aan de hand van de diverse initiatieven en benaderingen waarop door de lidstaten wordt gewezen en de ervaringen met programma's zoals Socrates een begin worden gemaakt met het vaststellen van een kader door middel waarvan levenslange onderwijs- en opleidingsmogelijkheden optimaal kunnen bijdragen aan de opbouw van een op integratie gerichte kennismaatschappij in Europa. De volgende elementen zijn belangrijk voor een alomvattende aanpak:

- alle fasen van onderwijs en opleiding voor iedereen toegankelijk maken, zonder discriminatie naar leeftijd, geslacht, handicap of culturele, godsdienstige of regionale en nationale achtergrond;
- bevorderen van de participatie van de lerenden en zijn of haar rechten gedurende alle fasen van het leerproces;
- zorgen voor het opnemen van sociale integratie in alle vormen van levenslang leren;
- garanderen dat iedereen toegang heeft tot alfabetisering en nieuwe basisvaardigheden voor de kennismaatschappij;
- uitbreiden van het netwerk van gespecialiseerde begeleidings- en adviesdiensten, waaronder ook begeleiding en advisering waardoor mensen van de ene onderwijsfase naar de andere kunnen doorstromen; en
- creëren van een open leeromgeving in de samenleving en op het werk.

Een aantal thema's keert in de NAP's/integratie regelmatig terug.

Meer vroegtijdig ingrijpen: Het essentiële belang van leren in de eerste levensjaren krijgt brede erkenning. Slechts een paar landen hebben echter een systematisch beleid dat voorziet in opvang- en leermogelijkheden voor kinderen in de voorschoolse leeftijd. Andere landen zien dit over het algemeen slechts als steun voor werkende moeders of gezinnen en niet als leermogelijkheid voor alle kinderen en in het bijzonder voor kinderen uit achtergestelde milieus. In alle landen moet een systeem worden ingevoerd, door middel waarvan (potentiële) leermoeilijkheden op het spoor kunnen worden gekomen om zo problemen te voorkomen en te garanderen dat er in de vroege jeugd op een vroeg tijdstip wordt ingegrepen. Voor een dergelijke aanpak is een permanente en gestructureerde samenwerking tussen de gezondheids-, onderwijs- en sociale sector vereist.

Denemarken benadrukt in zijn NAP's de noodzaak vroeg met leren te beginnen teneinde met de negatieve sociale erfenis te breken. Het vergroten van basisvaardigheden, zoals communicatie door het vroegtijdig leren van taal, numerieke, sociale, culturele en burgerschapsvaardigheden, begint op vroege leeftijd. De nadruk wordt dus gelegd op gecoördineerde inspanningen op kleuterscholen. Het VK benadrukt opnieuw het belang van geïntegreerde lokale initiatieven voor de eerste levensjaren via het programma "Surestart". Zweden heeft de voorschoolse voorzieningen uitgebreid, waardoor meer kinderen van werklozen en immigranten toegang tot kleuterscholen hebben. Duitsland richt zich op uitbreiding van de initiatieven ten behoeve van de leeftijdscategorie van 0 tot 3 jaar en verbetering van de kwaliteit van de opvang en het onderwijs voor jonge kinderen. Ierland legt de nadruk op een "Early Start"-programma.

KOPPELING TUSSEN CRÈCHES EN BASISONDERWIJS (NEDERLAND)

In 2001 besteedde de gemeente 's-Hertogenbosch peuterspeelzalen uit aan vijf schoolorganen binnen de gemeente. Bijna alle scholen (ongeveer 93 procent) namen hieraan via de Stichting Peuterspeelzaalwerk 's-Hertogenbosch deel. Het doel van de administratieve samenwerking tussen peuterspeelzalen en basisonderwijs is een ononderbroken ontwikkelingslijn voor kinderen tussen de 0 en de 12 jaar te realiseren, met andere woorden een soepele overgang tussen de bestaande (onderwijs-) diensten.

Hiertoe zal de gemeente 's-Hertogenbosch in de komende jaren alle peuterspeelzalen binnen de basisscholen van materieel voorzien. In mei 2003 is dit al voor 70 procent gerealiseerd. Binnen het kader van de regelingen voor programma's voor voor- en voerschoolse educatie (VVE) zijn rond de implementatie van de VVE-programma's ook samenwerkende clusters tussen peuterspeelzalen en basisscholen gevormd. Deze samenwerkende clusters zijn gesitueerd in achterstandswijken, aangezien de VVE-regelingen op kinderen van deze doelgroep in de leeftijd tussen de 2 en de 5 jaar zijn gericht (d.w.z. de crèche en de eerste twee basisonderwijsjaren). Het belangrijkste doel van de regelingen is een vroegtijdige aanpak van de leerachterstanden waar autochtone en uit etnische minderheden afkomstige kinderen mee te kampen hebben, ter voorkoming van een (taal-) achterstand in groep 3 van het basisonderwijs.

Voorkoming van onderwijsachterstand binnen het onderwijsstelsel: Het waarborgen van gelijke mogelijkheden voor iedereen binnen het onderwijsstelsel is een veelvoorkomend thema, maar de benaderingen variëren van het benadrukken van verbetering van het universele en niemand uitsluitende karakter van bestaande

voorzieningen (FIN, F, S) tot het beter richten van de voorzieningen op specifieke groepen (A, D, DK, EL, E, I), zoals kinderen van immigranten en kinderen en jonge mensen met een handicap. Er wordt een groot aantal verschillende benaderingen genoemd:

- speciale aandacht voor de overgang tussen de verschillende fasen van het onderwijs, waaronder tussen de kleuterschool en de basisschool (F) en tussen scholen en verder onderwijs (FIN);
- benadrukken van nauwere monitoring van leerlingen (DK) en de ontwikkeling van meer persoonlijke actieprogramma's om te voldoen aan de individuele behoeften van leerlingen die problemen ondervinden (E, S) en om individuele steun te geven aan leerlingen die het risico lopen de school vroegtijdig te verlaten (IRL);
- vergroten van de inspanningen ter preventie van analfabetisme onder kinderen (A, E, F, IRL, S, UK). Frankrijk stelt bijvoorbeeld voor in de achtergestelde lagere scholen kleinere klassen in te voeren om ervoor te zorgen dat kinderen lezen, schrijven en ICT-vaardigheden machtig worden, vroegtijdig op dyslexie te testen en dit vroegtijdig te behandelen en leesonderwijs desnoods voort te zetten tot het moment waarop kinderen naar de middelbare school gaan. Nederland wil scholen extra middelen geven voor leerlingen met leerproblemen, met name op het gebied van taal. Ierland ontwikkelt via de 'Early Literacy Measure' een pro-actieve aanpak ter voorkoming van alfabetiseringsproblemen. Zweden versterkt – om te bevorderen dat in het hoger middelbaar onderwijs de doelstellingen worden behaald – het recht van leerlingen op ondersteuning op school en stelt middelen beschikbaar voor bevordering van de elementaire vaardigheden van de leerling op het gebied van lezen, schrijven en wiskunde;
- versterking van remedial teaching (FIN, F, IRL) en onderwijsbegeleidings- en onderwijsadviesdiensten (DK, FIN, F, IRL)
- verbetering van buitenschoolse ondersteuning, zoals het bevorderen van de ontwikkeling van huiswerkondersteunende maatregelen (DK), het creëren van een buitenschoolse leeromgeving (UK) en naschoolse opvangcentra;
- uitbreiden van de scholing van onderwijzend personeel op het gebied van sociale integratie (DK, EL, P) en intensivering van de banden tussen ouders en scholen en ouderparticipatie (DK, E, I, IRL)
- aanpakken van kostenbelemmeringen voor volledige participatie in scholen, met inbegrip van aanschaf van materiaal en participatie in externe activiteiten (B, E, NL, UK);
- ontwikkeling van geïntegreerde benaderingen voor het aanpakken van onderwijsachterstanden op lokaal niveau, zoals via 'Education Action Zones' (UK) of verbetering van de kwaliteit van scholen in gesegregeerde buurten (S).

Uit de door de lidstaten vermelde maatregelen blijkt duidelijk dat de rol van scholen aan veranderingen onderhevig is en dat zij een steeds breder ondersteunende functie toebedeeld krijgen. Zij worden leergemeenschappen, die openstaan voor een hele reeksa van andere vormen van ondersteuning. Hiertoe moeten alle benodigde partners bij de werkzaamheden van de scholen worden betrokken en moet er een concept van de integratiegerichte school ontwikkeld worden. Het brede pakket maatregelen maakt ook nog eens des te duidelijker dat er een betere coördinatie tot stand moet worden gebracht tussen de diverse bestuurslagen. Derhalve zijn er samenhangende planningsystemen noodzakelijk voor de vaststelling van doelstellingen, het toezicht op de uitvoering ervan en de evaluatie van de geboekte voortgang, met name ten aanzien van schooluitval, een probleem waarbij verscheidene sectoren betrokken zijn.

Aanpak van vroegtijdige schoolverlating: Veel lidstaten besteden speciale aandacht aan vroegtijdige schoolverlaters. Veel van deze aandacht gaat naar voorkoming van het probleem, door de hierboven beschreven soorten maatregelen en in het bijzonder door verbetering van de sociale en interculturele dimensie van schoolbeheer en -procedures en betere individuele monitoring en steun voor leerlingen die het risico lopen de school vroegtijdig te verlaten. Bevordering van een betere aansluiting tussen algemeen en werkgerelateerd onderwijs (F) en versterking van de koppeling van leer- en werkprogramma's voor leerlingen voor wie reïntegratie in het reguliere onderwijsstelsel onmogelijk is (NL). Voor Nederland is ook de behoefte aan een alomvattende aanpak en de mobilisering van diverse instanties belangrijk, en voor België de ontwikkeling van een geïntegreerde aanpak. Ierland richt zich via een programma inzake afronding van de schoolopleiding rechtstreeks op leerlingen die het gevaar lopen het onderwijsstelsel vroegtijdig te verlaten, en in dit land is er een belangrijk initiatief voor positieve discriminatie van kinderen en jonge mensen die het risico lopen de school niet af te maken.

Uitbreiding van de toegang tot volwassenenonderwijs en bevordering van alfabetisering en basisvaardigheden: Het belang van volwassenenonderwijs als tweede kans voor leerlingen die het op school niet hebben gered is een terugkerend thema (DK, IRL). De behoeften van specifieke groepen, zoals gehandicapten, immigranten en vrouwen, worden vaak aan de orde gesteld. Zweden legt bijvoorbeeld de nadruk op uitbreiding van het volwassenenonderwijs (inclusief outreach, advisering en individuele studieplannen) tot immigranten. In veel NAP's (B, D, DK, F, NL, UK) wordt de nadruk gelegd op intensivering van de bestrijding van analfabetisme onder volwassenen. De schattingen van de alfabetiseringsgraad van volwassenen variëren sterk en geven de indruk dat Europa een grote alfabetiseringscampagne voor volwassenen nodig heeft. In dit verband bestaat er dringend behoefte aan onderzoek naar beoordelingsmethoden voor volwassenen met leesvaardigheids- en rekenvaardigheidproblemen. In verscheidene NAP's wordt speciale aandacht besteed aan geïntegreerde benaderingen op regionaal en lokaal niveau (D, F) en aan het taalonderwijs voor immigranten (DK, F, NL, S). Griekenland bekijkt alleen de mogelijkheid om onderwijsachterstanden aan te pakken door het bieden van mogelijkheden tot alfabetisering en levenslang leren voor dienstplichtige militairen als onderdeel van een breder sociaal beleid. Hoewel taal- en rekenvaardigheden vaak worden genoemd, wordt de toegang tot essentiële vaardigheden voor de kennismaatschappij (ICT, interpersoonlijke en burgerschapsvaardigheden en

leren leren) op lokaal, regionaal of nationaal zelden systematisch gewaarborgd. Dit geldt met name voor degenen die niet langer tot de actieve beroepsbevolking behoren. Daarom moet erop toegezien worden dat stelsels voor volwassenenonderwijs een breed scala aan onderwijs- en scholingsmogelijkheden bieden, die aansluiten bij de behoeften van de afzonderlijke lerenden, die op hun beurt weer vaak verband houden met levensvaardigheden.

Finland beklemtoont het belang van verdere bevordering van mogelijkheden voor levenslang leren voor ouderen. Ondanks de vergrijzende bevolking besteden de meeste NAP's evenwel niet veel aandacht aan vereenvoudiging van de toegang tot leermogelijkheden voor ouderen, terwijl in de lidstaten tegenwoordig een steeds grotere hoeveelheid goede praktijkvoorbeelden van mogelijkheden voor informeel levenslang leren voor verschillende generaties beschikbaar is waaruit kan worden geput.

De overheersende indruk is dat de in de NAP's genoemde leermogelijkheden hoofdzakelijk op ondersteuning van de overgang naar de arbeidsmarkt zijn gericht. Aangezien het grootste deel van de uitgesloten bevolking niet actief is op de arbeidsmarkt, dienen tevens mogelijkheden tot levenslang leren op het gebied van levensvaardigheden, "overlevingstechnieken", actief burgerschap en sociale vaardigheden te worden geboden. Er wordt veel minder aandacht besteed aan het toegankelijk maken van de kennismaatschappij voor al die mensen zonder betaalde baan die beschouwd worden als "niet-actief" op de arbeidsmarkt en dit betreft vooral vrouwen.

Opvallend is dat in de meeste NAP's weinig aandacht aan **toegang tot hoger onderwijs** wordt besteed, ook al is het beleid inzake levenslang leren in Europa gericht op openstelling van het hoger onderwijs voor niet-traditionele leerlingen en vergroting van de vertegenwoordiging van personen uit etnische en culturele minderheden op universiteiten. Zweden maakt echter verbetering van de toegang tot het hoger onderwijs van mannen en vrouwen, ongeacht etnische afstamming, tot één van zijn belangrijkste doelen. Het VK noemt een pakket aan maatregelen ter ondersteuning van alleenstaande ouders bij toegang tot voortgezet en hoger onderwijs door aan bijkomende kinderopvangkosten bij te dragen. Ierland gaat in op een aantal programma's ter vergroting van de participatie van kwetsbare groepen in het hoger onderwijs, zoals het speciale fonds voor studenten met een handicap, het studentensteunfonds en de oprichting van een nationaal bureau voor toegang tot hoger onderwijs.

5.5. Toegang tot cultuur

Cultureel beleid dient een centraal onderdeel te zijn van iedere alomvattende en multidimensionale benadering voor aanpak en voorkoming van armoede en sociale uitsluiting. Participatie in culturele activiteiten is een belangrijke manier voor mensen en gemeenschappen om hun eigen identiteit te bepalen en te ontwikkelen en te kunnen communiceren, zichzelf te kunnen handhaven tegenover anderen en te kunnen integreren in de symbolische orde. Mensen kunnen hierdoor dus actieve medespelers in de democratische samenleving worden. Bevordering van de toegang tot en participatie in culturele activiteit is dus van even wezenlijk en groot belang voor de totstandbrenging van een meer op integratie gerichte samenleving als bevordering van participatie op

economisch, werkgelegenheids- of sociaal gebied. Een belangrijk kenmerk van culturele activiteit in vergelijking met sociaal beleid is dat het een gunstig uitgangspunt heeft: mensen worden niet als probleem gezien, maar krijgen een potentiële en reële positieve waarde toegedicht.

Naast de intrinsieke waarde van cultuur bestaat er thans een hele grote hoeveelheid praktijkervaring waaruit blijkt dat participatie in culturele activiteiten als instrument kan dienen om mensen en gemeenschappen te helpen om sociale uitsluiting te overwinnen. Goed gedocumenteerd wordt hoe actieve betrokkenheid bij culturele en kunstactiviteiten een belangrijk instrument kan zijn om geïsoleerde en gemarginaliseerde mensen te helpen vaardigheden en zelfvertrouwen op te bouwen. Dit biedt deze mensen vaak nieuwe mogelijkheden tot participatie in de samenleving en kan tevens een belangrijke manier zijn om herscholing en reïntegratie in de arbeidsmarkt te bevorderen van mensen die langdurig werkloos zijn geweest. Even belangrijk is de bijdrage die culturele programma's kunnen leveren aan de rehabilitatie van achtergestelde bevolkingsgroepen en regio's, zowel door het creëren van gemeenschapsgevoel en sociaal kapitaal als door het geven van een prikkel voor economische en werkgelegenheidsgroei.

Ondanks het feit dat cultuur centraal staat in het proces van sociale integratie is in de NAP's/integratie voor 2003 opvallend genoeg geen strategische benadering terug te vinden voor de ontwikkeling van op integratie gericht cultureel beleid. In enkele NAP's/integratie (DK, F, EL, IRL, L) wordt meer over toegang tot cultuur gesproken dan in 2001. Veel lidstaten besteden aan dit vraagstuk echter nog steeds weinig of geen aandacht. In veel gevallen waarin toegang tot cultuur wordt genoemd, blijft dit slechts beperkt tot bevordering van de toegang tot culturele instellingen, zoals musea en bibliotheken, en hoewel dit ook belangrijk is, is het maar een deel van wat er gedaan moet worden. Ook hier worden stimulerende initiatieven niet genoemd die in de lidstaten worden uitgevoerd, zoals opleiding van personeel in culturele instellingen zoals theaters, musea en bibliotheken, tot bemiddelaars voor levenslang leren die leermogelijkheden beter toegankelijk en aantrekkelijker maken en niet-traditionele bezoekers ter plaatse ondersteunen, of de opleiding van acteurs met een multiculturele achtergrond voor theaterwerk met sociaal uitgesloten personen. Evenzo komen ook belangrijke en grootschalige werkzaamheden die in veel landen plaatsvinden, in het bijzonder op het gebied van gemeenschapskunst en ondersteuning ter plaatse van gemarginaliseerde groepen en gemeenschappen door culturele instellingen als bibliotheken, musea en theaters, niet goed in de NAP's tot uiting. Dit kan erop wijzen dat sommige NAP's niet voldoende belang hechten aan het gebruikmaken van en het voortbouwen op ervaring in de praktijk, waar al aanzienlijke samenwerking tussen economische, sociale, werkgelegenheids- en culturele actoren plaatsvindt. In veel gevallen lijkt dit tevens het gevolg te zijn van het gebrek aan betrokkenheid van relevante culturele ministeries en instanties bij de voorbereiding van de NAP's/integratie. Het kan echter eveneens duiden op een gebrek aan begrip binnen veel culturele ministeries en instanties van het belang van de agenda voor sociale integratie voor hun werkzaamheden en een gebrek aan het op elkaar afstemmen van brede sociale en culturele doelstellingen – met andere woorden voor armoede en sociale integratie is niet systematisch een plaats ingeruimd binnen het culturele domein. Meer in het algemeen kan dit ook getuigen van het gebrek aan een werkelijk multidimensionaal begrip van sociale uitsluiting en van een tendens in de

NAP's om teveel nadruk te leggen op het belang van de toegang tot werkgelegenheid ten koste van andere belangrijke dimensies, in plaats van dat deze als elkaar versterkend worden gezien. Het gebrek aan zichtbaarheid op beleidsniveau van de verscheidenheid aan lokale culturele activiteiten die sociale integratie rechtstreeks ondersteunen, is bijzonder verontrustend in een tijd van economische recessie. Het belang van veel van deze activiteiten ter voorkoming van sociale uitsluiting kan worden onderschat zodat hieraan geen prioriteit wordt gegeven bij financiële steun, bijvoorbeeld bij de uitgaven van de Structuurfondsen van de EU die op dit gebied een zeer belangrijke bijdrage hebben geleverd.

Denemarken, Finland, Griekenland, Ierland en Luxemburg besteden in hun NAP's/integratie enige aandacht aan programma's om de toegang tot culturele faciliteiten te bevorderen en kinderen bij culturele activiteiten te betrekken. Denemarken beklemtoont dat veel van de culturele goederen, zoals bibliotheken en musea, goedkoop of gratis zijn en dus naar verwachting sociale uitsluiting helpen voorkomen. Ter bevordering van participatie in het cultureel leven heeft de regering gestreefd naar ondersteuning van culturele activiteiten voor kinderen door het opzetten van netwerken tussen belangrijke instellingen, zoals het bureau voor bescherming van het cultureel erfgoed, de nationale bibliotheekautoriteit, het filminstituut en het staatskunstenfonds. Griekenland wijst op een regeling van het ministerie van Arbeid en Sociale Zekerheid in het kader waarvan vouchers voor voorstellingen worden uitgegeven die recht geven op gratis toegang tot theatervoorstellingen, openluchtbioscopen in de zomer, concerten en andere kunstevenementen, alsmede gratis kaartjes voor voorstellingen in het theater van Epidauros en andere oude theaters. Griekenland wijst voorts op de rol van bibliotheken, in het bijzonder in afgelegen plattelandsgebieden. Finland noemt ook de nog steeds geldende gratis verstrekking van bibliotheekdiensten en hun rol bij het bieden van toegang tot kennis en cultuur. Ierland erkent dat, naarmate de algemene toegang tot kunst- en cultuurfaciliteiten verbetert en de participatie in kunst- en cultuuractiviteiten toeneemt, dit positieve gevolgen zal hebben voor sociaal achtergestelde personen en groepen.

Frankrijk, Zweden en het VK gaan uitgebreider in op initiatieven voor bevordering van de toegang tot cultuur. Zweden geeft een uiteenzetting van de door dit land voorgestelde Agenda voor Cultuur 2003-2006, waarin een reeks initiatieven voor het toegankelijker maken van culturele activiteiten is opgenomen. Het VK maakt van toegang tot cultuur een specifieke beleidsdoelstelling, die door de gedecentraliseerde overheden wordt overgenomen. Schotland heeft bijvoorbeeld een nationale culturele strategie ontwikkeld en het is de bedoeling dat het aantal ondervertegenwoordigde groepen, in het bijzonder kinderen en jongeren, die deelnemen aan culturele en sportactiviteiten in 2006 met 5% is toegenomen. Er wordt ingegaan op een aantal interessante initiatieven in Engeland, zoals creatieve partnerschappen die zijn gericht op ontwikkeling van het creatieve potentieel van kinderen in arme gebieden. Frankrijk stelt een reeks innovatieve activiteiten voor ter vergroting van de participatie in culturele activiteiten en ter vergroting van het begrip tussen de mensen in de culturele sector en achtergestelde bevolkingsgroepen. Voorgesteld wordt om een netwerk te creëren voor bestrijding van uitsluiting in de culturele sector. België en Portugal gaan het uitvoerigst op het onderwerp in en wijzen op het grote belang van toegang tot cultuur ter bevordering van sociale integratie. Portugal

beklemtoont de relatie tussen onderwijs en cultuur en het potentieel voor persoonlijke ontwikkeling en het wegwerken van structurele ongelijkheden in het basisonderwijs. België verstrekt gegevens over de participatie in culturele activiteiten en wijst op de lage participatie van mensen die het risico op armoede lopen. Het NAP van België beschrijft eveneens een reeks initiatieven ter voorkoming van het risico op uitsluiting dat voortvloeit uit een gebrek aan cultuur en ter bevordering van culturele initiatieven ten behoeve van de meeste kwetsbare bevolkingsgroepen. Een interessant project dat beoogt de toegang van de armsten tot cultuur door middel van toekenning van culturele cheques te bevorderen, is als goed praktijkvoorbeeld opgenomen.

DE AGENDA VOOR CULTUUR 2003-2006 (ZWEDEN)

Het ministerie van Cultuur presenteerde begin 2003 een Agenda voor Cultuur 2003-2006. Teneinde culturele activiteiten voor meer mensen toegankelijk te maken, zal de toegang tot een aantal stedelijke musea in de toekomst gratis zijn. Andere onderdelen van de agenda zijn onder meer voortzetting van maatregelen ten behoeve van kinderen en gehandicapten, cultuur op het werk en meer regionale programma's. Bovendien zal de overheidscommissie voor de boekenprijzen tot eind 2005 de gevolgen van de verlaging van de BTW op boeken en kranten van 25% naar 6% continu bewaken en evalueren. Beroepskunstenaars en cultureel werkers zouden kunnen worden uitgenodigd tot het bezoeken van scholen, werkplaatsen of onconventionele omgevingen om meer mensen toegang tot cultuur te geven. Gedurende de periode 2003-2006 zal het ministerie van Cultuur in samenwerking met cultureel werkers, kunstenaarsorganisaties en werkgevers onderzoeken of kunstenaars buiten het reguliere culturele leven nieuwe taken kunnen vervullen.

Een dimensie van toegang tot cultuur die steeds belangrijker wordt, is de rol die cultuur kan spelen bij de bevordering van sociale integratie in samenlevingen waarin toegenomen immigratie tot grotere etnische en culturele diversiteit leidt. Bevordering van sociale integratie en sociale cohesie is geen kwestie van uniformiteit. Cultuur is een kostbare factor om verschillen tot uitdrukking te brengen en dit betekent dat binnen een samenleving voor verschillende culturen ruimte moet zijn. Op dezelfde manier kan bevordering van de toegang tot culturele activiteiten van de meerderheidsgroep bijdragen tot een beter begrip en gemeenschapszin, mits het doel niet assimilatie is. In dit verband erkent het Finse NAP de noodzaak van gerichte steun voor culturele pluraliteit als reactie op de verwachte groei van de immigrantenbevolking van Finland. De alles overkoepelende beleidsdoelstelling is het voorkomen van de escalatie van culturele conflicten en het bevorderen van participatie van etnische groepen in de samenleving. De regering is eveneens van plan een programma voor immigratiebeleid op te stellen dat ten doel heeft de taal- en culturele rechten van kinderen uit etnische groepen te bevorderen.

5.6. Toegang tot de rechter

Het vraagstuk van de toegang tot de wetgeving en de rechter en van de problemen die enkele kwetsbare groepen hierbij ondervinden, wordt in de NAP's/integratie in ruime mate erkend. De meeste lidstaten (België, Denemarken, Frankrijk, Spanje, Ierland, Luxemburg, Nederland, Portugal, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) hebben in hun plannen expliciet gesproken over maatregelen ter bevordering van de toegang tot de gerechtelijke instanties.

Het thema heeft ten opzichte van de NAP's/integratie voor 2001-2003 duidelijk aan belang gewonnen.

Maatregelen met betrekking tot justitie behoren tot de strategische maatregelen in het Belgische NAP/integratie en **Nederland** heeft zelfs een specifieke doelstelling vastgesteld voor de invoering van een adequaat stelsel voor rechtsbijstand aan de meest achtergestelde personen die rechtshulp nodig hebben, zodat deze personen gebruik kunnen maken van dit systeem en van juridische bemiddeling op een vergelijkbare manier als mensen die over meer financiële middelen beschikken.

De NAP's/integratie leggen vooral het accent op:

- versterking en uitbreiding van de gratis rechtsbijstand voor personen met lage inkomens, in het bijzonder door middel van versoepeling van de inkomensvoorwaarden voor de toegang hiertoe;
- toegang tot informatie van goede kwaliteit, ook door middel van informatiecampagnes over de reeds beschikbare diensten, die van fundamenteel belang wordt geacht voor de beslechting van geschillen en voor een effectieve toepassing van de wetgeving;
- bemiddeling voor mensen in een precaire situatie, ook voor het oplossen van conflicten, waaronder tussen overheden en burgers.

Tot de in de NAP's/integratie vermelde groepen behoren etnische minderheden, immigranten, asielzoekers, ex-delinquenten en personen met lage inkomens met een huurwoning. Rechtsbijstand blijkt voorts noodzakelijk en wordt overwogen voor slachtoffers van huiselijk geweld, kinderen, personen met een handicap, slachtoffers van mensenhandel, transseksuelen, ongehuwd samenwonenden, prostituees.

Spanje is bijvoorbeeld van plan een arbitragesysteem in te voeren voor de afhandeling van klachten en claims van personen met een handicap, alsmede juridische beschermingsmaatregelen. Spanje is voorst van plan een wet op de bescherming van de bezittingen van personen met een handicap aan te nemen.

De NAP's/integratie vermelden ook andere maatregelen ter verbetering van de toegang tot de wetgeving en de rechter, zoals verbetering van de opvang van slachtoffers, opleiding van politiebeambten en gerechtelijke functionarissen, gespecialiseerde adviescentra voor asielaanvragers, instelling van een compleet netwerk van departementale comités voor toegang tot de wetgeving dat maatregelen voor personen die het gevaar lopen te worden uitgesloten moet ontwikkelen en voor vereenvoudiging en begrijpelijker maken van de procedures.

5.7. Toegang tot sport en recreatie

Zoals gesteld in de verklaring van Nice over de specifieke kenmerken van de sport en de maatschappelijke functie daarvan in Europa¹², dragen toegang tot en participatie in sport-

12 Bijlage 4 van de conclusies van de Europese Raad van Nice.

en recreatieactiviteiten in belangrijke mate ertoe bij dat wordt voorkomen dat kwetsbare groepen geïsoleerd raken en meer deelnemen aan vrijwillige activiteiten. Dit heeft dus een positieve impact op sociaal achtergestelde personen, groepen en gebieden. Verbetering van de toegang tot sport- en vrijetijdsactiviteiten is echter geen hoofdthema in de NAP's/integratie.

Sport

Alleen het **Verenigd Koninkrijk** stelde een specifiek doel vast - voor Schotland – en wel verhoging met 5 procent voor 2006 van het aantal ondervertegenwoordigde groepen, in het bijzonder kinderen en jonge mensen, dat deelneemt aan culturele en sportactiviteiten.

In andere plannen zijn de maatregelen met name gericht op het goedkoop of gratis maken van participatie in sport (**Denemarken, België, Griekenland, Frankrijk**). Tot de overige acties behoren:

Het **Ierse** 'Sport Capital Programme' biedt financiering op jaarbasis aan vrijwilligers- en gemeenschapsorganisaties om te helpen voorzien in sportfaciliteiten teneinde de participatieniveaus te verhogen en de prestatieniveaus te verbeteren. Er wordt prioriteit toegekend aan aanvragen van organisaties in sociaal achtergestelde gebieden.

In **Belgisch** Vlaanderen is een campagne georganiseerd voor ondersteuning van sport in wijken en districten waaraan 60 gemeenten deelnamen en die in het bijzonder was gericht op jongeren die wat betreft hun toegang tot sport een benadeelde positie innemen. In 2003 wordt in de districten een speciale opleiding tot sportleraar ontwikkeld.

Griekenland bevordert de participatie van mensen met bijzondere behoeften in sportprogramma's, waarbij bijzondere nadruk wordt gelegd op de ontwikkeling van speciale programma's, zoals programma's voor: sport op het werk, zigeunerkampen, gebieden met veel gerepatrieerde Grieken, Moslim- en immigrantengemeenschappen – waar activiteiten worden georganiseerd in samenwerking met hun eigen gemeenschapsgroepen. Er zullen speciale inspanningen worden geleverd voor de Paralympische Spelen.

In **Zweden** maakte de regering een begin met een project voor het bestuderen en verspreiden van informatie over de vraag in hoeverre overheidsmiddelen voor sport ten goede komen aan mensen met uiteenlopende etnische achtergronden, in hoeverre gehandicapte mensen deze middelen kunnen gebruiken en hoe de middelen worden verdeeld over mannen en vrouwen, jongens en meisjes.

Vrije tijd

Deze initiatieven zijn er in het bijzonder op gericht groeps- en individuele vakanties gemakkelijker toegankelijk te maken voor mensen met lage inkomens en achtergestelde mensen en hun kinderen (**België, Luxemburg**). Andere maatregelen die in de plannen een belangrijke plaats innemen:

Frankrijk zal cultuurprogramma's voor mensen met een handicap voortzetten en versterken. Het label "Toerisme en Handicap" is gericht op bevordering van de toegankelijkheid van toeristische gebieden en faciliteiten voor personen met een handicap (doel: 500 labels in 2003). Het label zal ook worden versterkt en worden geïntegreerd met een nationale communicatiecampagne en een reizende tentoonstelling.

De **Griekse** welzijnsorganisatie voor werknemers is erin gespecialiseerd haar leden te verzekeren van toegang tot culturele goederen en vrijetijdsactiviteiten (vouchers voor sociaal toerisme, excursies, theaterkaartjes, etc.).

Het **Ierse** nationale speelbeleid voorziet in speelomgevingen voor kinderen in lokale gemeenschappen en plattelandsgebieden, in het bijzonder voor kinderen in achterstandsituaties.

Het **Portugese** "zonder grenzen"-programma verzekert kinderen en jonge mensen die het risico op uitsluiting lopen van toegang tot culturele activiteiten, sport en recreatie. Er zullen tussen 2003-2006 450 boeken worden gepubliceerd teneinde de toegang van mensen met visuele handicaps tot de nationale bibliotheek te verbeteren. Portugal zal voorts de participatie van mensen met een handicap en hun gezinnen in culturele, vrijetijds- en sportactiviteiten met 10% verhogen.

5.8. Toegang tot vervoer

Een paar lidstaten vestigde in de NAP's voor 2003 de aandacht op de belangrijke invloed die vervoersbeleid kan hebben, doordat dit ofwel aan sociale uitsluiting bij kan dragen ofwel sociale integratie kan bevorderen. Over het algemeen wordt echter geen coherente of strategische benadering ontwikkeld voor de relatie tussen sociale integratie en vervoersbeleid. Dit duidt op een zwak punt van de multidimensionele benadering die door de meeste lidstaten wordt gevolgd en mislukking van de integratie van aandacht voor armoede en sociale uitsluiting in vervoersbeleid. De meeste lidstaten besteden zelfs geen enkele aandacht aan het vervoersvraagstuk.

Aan de hand van de gegevens van de lidstaten die het vraagstuk van de toegang tot vervoer wel ter sprake brengen (B, EL, F, IRL, UK), kan een beeld worden gegeven over de vraag hoe vervoersgerelateerde factoren de voornaamste risico's van sociale uitsluiting kunnen vergroten maar ook over hoe een positieve koppeling tussen vervoer en sociale doelstellingen sociale integratie kan bevorderen. Beperkte toegang tot vervoer, vanwege de kosten of om redenen van beschikbaarheid, kan sociale uitsluiting vergroten doordat dit leidt tot:

- beperking van het vermogen van werklozen om toegang te krijgen tot banen en/of opleidingsmogelijkheden;
- beperking van de toegang tot belangrijke diensten, zoals op het gebied van gezondheid, levenslang leren, cultuur, sport en recreatie;

- beperking van de mogelijkheid van enkele groepen, zoals ouderen en mensen met een handicap of vrouwen met kleine kinderen, om toegang te krijgen tot faciliteiten en sociale contacten te onderhouden;
- ondermijning van sociaal kapitaal en het dwingen van mensen met lage inkomens tot een levensstijl die steeds meer in een bepaalde omgeving is geconcentreerd en daartoe beperkt is;
- opslorping van een onevenredig deel van het inkomen van mensen die een laag loon hebben of afhankelijk zijn van sociale uitkeringen;
- beperking van de mogelijkheid van flexibel werk en combinatie van werk en gezinsleven;
- indamming van de mogelijkheden voor in achterstandbuurten levende immigranten en etnische minderheden om te participeren in en te integreren in de bredere samenleving.

Voorts kan het ontbreken van een goede vervoersinfrastructuur de mogelijkheid van economische en sociale rehabilitatie van achtergestelde gemeenschappen beperken en bijdragen tot een steeds verdere achteruitgang van marginale plattelandsgebieden. Voorts kan het vaak zo zijn dat arme gemeenschappen een onevenredig groot deel van de kosten van vervoer dragen, aangezien zij vaak dicht bij strategische vervoersnetwerken wonen die hen mogelijk van omliggende buurten isoleren of hogere niveaus van lucht- en geluidsvervuiling veroorzaken en een verhoogd risico op ongevallen geven, in het bijzonder voor kinderen. Aangezien de mobiliteitskloof tussen autobezitters en niet-autobezitters in de EU-landen blijft toenemen, zal, tenzij er duidelijk beleid voor het verbeteren van de toegang tot vervoer voor iedereen wordt ingevoerd, hun vervoer een rol blijven spelen bij het veroorzaken van sociale uitsluiting en ongelijkheid in de samenleving.

De in de NAP's vastgestelde beleidsbenaderingen zijn grofweg in twee groepen onder te verdelen; in de eerste plaats beleid ter bevordering van de toegang voor iedereen en in de tweede plaats maatregelen die speciaal zijn gericht op door sociale uitsluiting getroffen mensen. Griekenland beklemtoont dat verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer en behoud van redelijke tarieven in hoofdzaak ten goede komen aan mensen die met armoede worden bedreigd en dat goede vervoersverbindingen van vitaal belang zijn voor het platteland en de eilanden, in het bijzonder voor kwetsbare groepen. Frankrijk wijst erop, onder de titel bevordering van universele toegang tot belangrijke diensten, dat door zijn vervoerssolidariteitskaarten sociaal en economisch achtergestelde mensen tegen gereduceerd tarief van openbaar-vervoernetwerken gebruik kunnen maken. Frankrijk is voorts van plan zijn "reizen met een handicap"-programma uit te breiden.

Ierland kiest voor de brede aanpak en beklemtoont dat het zich wil inzetten om het vervoersbeleid met ander overheidsbeleid te integreren, vooral met beleid voor een evenwichtige regionale ontwikkeling en sociale integratie. Het legt de nadruk op grote algemene investeringen in de vervoersstructuur om te zorgen voor toegankelijk vervoer in zowel de stedelijke als de plattelandgebieden en legt speciale nadruk op doorbreking

van isolement en uitsluiting van in plattelandsgebieden levende mensen met lage inkomens en overweegt een reeks plattelandsvervoersinitiatieven die sinds 2001 zijn stilgelegd, weer verder te gaan voortzetten. Net als Frankrijk wil ook Ierland zich inzetten voor verdere bevordering van de toegang tot vervoer van personen met een handicap. België wijst op het belang ervoor te zorgen dat het vervoersbeleid bijdraagt aan een betere aansluiting van privé en werk en zo een belemmering wegneemt voor mensen om een baan te aanvaarden. Het VK noemt een recent verslag inzake "Vervoer en sociale uitsluiting" dat door hun afdeling sociale uitsluiting is opgesteld en merkt op dat ouderen meer problemen met vervoer kunnen hebben en dat schoolvervoer gratis moet zijn.

6. BELANGRIJKE BELEIDSBENADERINGEN VOOR DOELSTELLING 2. 'VOORKOMING VAN DE RISICO'S OP UITSLUITING'

- (a) Volledige benutting van het potentieel van de kennismaatschappij en van de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën en ervoor zorgen dat niemand wordt uitgesloten, waarbij met name rekening wordt gehouden met de behoeften van mensen met een functiebeperking.
- (b) Invoering van beleid door middel waarvan ernaar wordt gestreefd levenscrisissen te voorkomen die kunnen leiden tot situaties van sociale uitsluiting, zoals schuld, uitsluiting van school en dakloos worden.
- (c) Maatregelen nemen om de solidariteit onder gezinsleden in al haar vormen te beschermen.

6.1. Bevordering van e-integratie

De verschillende lidstaten zijn zich **bewust** van de invloed die de kennismaatschappij en informatie- en communicatietechnologieën (ICT) op integratie hebben en de **e**-integratie-problematiek, zoals reeds eerder bleek uit de NAP's/integratie voor 2001.

Opnieuw lopen de uitgangspunten van de lidstaten onderling aanzienlijk uiteen, omdat enkele daarvan (met name de Noordse landen en Nederland) veel hogere verspreidingsniveaus van ICT kennen (bijv. in termen van internettoegang, met name ook bij lagere inkomensgroepen) en van toepassing van de mogelijkheden die zij bieden voor sociale integratie. Het is evenwel interessant dat het gebruik van internet in de EU – gemeten in het aandeel van internetgebruikers als percentage van de totale bevolking¹³ – ten opzichte van 2001 globaal is toegenomen van 34,3% naar 43,5%; deze tendens gold voor alle in aanmerking genomen leeftijdsgroepen en sociaal-economische categorieën, hoewel in verschillende mate. In het bijzonder was de groei van het toegangspercentage hoger voor vrouwen (~ 10,8%) dan voor mannen (~ 7,5%), waaruit een tendens tot overbrugging van de bestaande "genderkloof" binnen de digitale kloof blijkt. Daarnaast is internettoegang verhoudingsgewijs meer verruimd voor werklozen en zelfstandigen (~14%) dan voor bevolkingsgroepen die betrokken zijn bij de arbeidsmarkt (~10-12%).

13 Bron van alle in dit hoofdstuk vermelde gegevens: Eurobarometer 59.2 – Voorjaar 2003.

Aan de andere kant blijft het internetgebruik onder thuisblijvende mensen, in het bijzonder vrouwen, gepensioneerden, alsmede in plattelandsgebieden, duidelijk achter. Dit beeld vertoont natuurlijk sterke verschillen als naar de statistische gegevens op nationaal niveau en met name naar die op regionaal niveau wordt gekeken. Er bestaan namelijk grote verschillen in de "geografische" spreiding van de toegang tot en het gebruik van ICT in de gehele EU.

Luxemburg en het VK voegen zich nu bij de Noordse landen en Nederland en scoren een internettoegangscijfer boven – ver boven – de drempel van 50%. Een groep landen – zoals Italië, België, Oostenrijk en Duitsland – schommelt rond het EU-gemiddelde; Ierland, Spanje en Frankrijk hebben nog steeds een onder het gemiddelde liggend toegangscijfer (~35%), samen met Portugal en Griekenland (~21%). Tussen 2001 en 2003 was de groei van internettoegang in het VK, Luxemburg, Duitsland, België en Frankrijk hoger dan de gemiddelde groei in de Europese Unie (+10-12 %).

Omdat ICT-verspreiding onder (nationale) bevolkingsgroepen een complex verschijnsel is dat in grote mate door de markt wordt bepaald, is het moeilijk feitelijke tendensen en verschijnselen rechtstreeks te relateren aan hierop gerichte beleidsmaatregelen, zoals die welke in de periode 2001-2003 door de lidstaten ten uitvoer zijn gelegd. Hogere dan het gemiddelde liggende groeicijfers van internettoegang onder bepaalde achtergestelde groepen (vrouwen, werklozen) of binnen bepaalde landen (Duitsland, België, Luxemburg, het VK) zijn vaak in overeenstemming met in de NAP's voor 2001 vastgestelde strategische doelstellingen en de ten behoeve van brede e-integratieprogramma's verrichte inspanningen.

Ook voor de periode 2003-2005 worden door de lidstaten maatregelen overwogen met betrekking tot de toegang tot nieuwe ICT en de mogelijkheden die deze biedt. Sommige initiatieven zijn nog steeds op de hele bevolking gericht (beleid voor bewustmaking en ontwikkeling van de computervaardigheid en bevordering van de toegang tot ICT voor een groot deel van de samenleving). Finland en Frankrijk introduceren een innovatieve benadering die in de lijn hiervan ligt, waarbij toegang tot nieuwe technologieën voornamelijk wordt gezien als toegang tot hun inhoud en diensten, met name culturele inhoud. Aldus vormt koppeling van digitaal en traditioneel alfabetisme en bestrijding van culturele uitsluiting de kern van het e-integratiebeleid van hun nationale plannen.

Andere landen richten zich op specifieke groepen die het risico op uitsluiting lopen, zoals jongeren in achterstandssituaties (Luxemburg), mensen met lage inkomens, werklozen, gepensioneerden (België, Ierland) en vrouwen. Een interessante ontwikkeling – die bevorderlijk is voor de opbouw van sociaal kapitaal – is de levering van ICT-apparatuur en het aanleren van ICT-vaardigheden door ouders en kinderen – waarbij scholen, gezinnen en lokale gemeenschappen betrokken zijn (België, Denemarken, het VK). Ook wordt door veel lidstaten de geleidelijke totstandbrenging van publieke toegangspunten in bibliotheken, gemeenschapscentra, internetcafés overwogen. Er bestaat niet noodzakelijkerwijs een verband tussen het niveau van internettoegang dat in een land is bereikt en de keuze voor algemeen versus groepsspecifiek e-integratiebeleid.

In de NAP's/integratie voor 2003 komen ICT-gerelateerde maatregelen ter aanmoediging van de toegang tot werkgelegenheid ter sprake; deze waren echter al voor een deel aan de orde gekomen in de NAP's/werkgelegenheid voor 2002. ICT wordt gebruikt als instrument ter ondersteuning van diensten voor het zoeken naar werk, voorlichting en beroepsopleiding; het aanleren van ICT-vaardigheden voor sociale en beroepsintegratie van groepen die het risico op uitsluiting lopen, wordt door de meeste lidstaten overwogen en daadwerkelijk uitgevoerd. Bovendien worden geleidelijk nieuwe open en flexibele vormen van door nieuwe ICT-ondersteund leren (e-learning) gebruikt voor bij- en nascholing van werknemers, opleiding van mensen met een tijdelijke arbeidsovereenkomst, volwassenenonderwijs.

Integratie van ICT in leerplannen op alle onderwijsniveaus en aanbidding van een internetverbinding aan alle onderwijsstellingen is een door sommige landen reeds verwezenlijkte en door een groot aantal andere landen nagestreefde doelstelling; via publiek onderwijs aangeboden toegang tot ICT en digitaal alfabetisme worden door de lidstaten gezien als onderdeel van de belangrijkste middelen om nieuwe generaties in de kennismaatschappij te integreren. Ook in dit geval worden de beschrijving van de op dit gebied overwogen of uitgevoerde beleidsvormen of maatregelen vaak in de NAP's/werkgelegenheid voor 2002 vermeld, maar komen deze slechts gedeeltelijk in de NAP's/integratie voor 2003 aan de orde.

Vrijwel alle nationale regeringen besteden bijzondere aandacht aan het aanbieden van ICT-toegang en -diensten aan mensen met een handicap. Door middel van de Europese initiatieven op dit gebied¹⁴ hebben de de richtsnoeren van het initiatief voor de toegankelijkheid van websites van de overheid (verscheidene lidstaten hebben wetgeving goedgekeurd ter invoering van de richtsnoeren) en de ontwikkeling van een universeel ontwerp voor e-toegankelijkheid in aansluiting op de oprichting van het netwerk "Design for all", EDEAN¹⁵, bijgedragen tot de acceptatie van de richtsnoeren. Een innovatieve benadering in dit verband is de implementatie van spraakherkenningsapplicaties voor aanpassing van ICT-apparatuur aan de behoeften van enkele categorieën gehandicapten (Denemarken). Initiatieven om mensen met een handicap met behulp van ICT te integreren in de arbeidsmarkt zijn ook een goed model om na te volgen (Oostenrijk), evenals de programma's die zijn gericht op verbetering van de toegang van gehandicapten tot gezondheids- of onderwijsdiensten. Zweden geeft hoge prioriteit aan het voorzien in de behoeften van personen met een handicap aan effectieve telecommunicatie en andere diensten en aan het voorzien in hun behoeften aan producten en diensten die een hoge transmissiecapaciteit aanbieden (breedband).

Natuurlijk berusten de potentiële, door de kennismaatschappij geboden mogelijkheden grotendeels op de – universele – levering van inhoud en diensten en is toegang een middel en geen doel op zich. Vanuit dit oogpunt zwijgen de NAP's 2003-2005 hierover veelal (enkele uitzonderingen daargelaten). Er zijn enkele initiatieven genomen op het

14 Met name in het kader van het actieplan eEurope 2002, maatregel "Werken in de op kennisgebaseerde economie".

15 EDEAN heeft in iedere lidstaat een nationaal netwerk opgericht en in Europa nemen er meer dan 100 organisaties deel.

gebied van on line aangeboden overheidsdiensten – internetportalen voor sociale diensten, verstrekking van administratieve informatie of rechtsbijstand (Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Nederland); in Griekenland is een werkgroep inzake e-gezondheid ingesteld. In Frankrijk wordt een programma overwogen voor scholing en uitwisseling van goed beleid op het gebied van e-overheid op lokaal niveau. Bijzondere aandacht voor ICT-toegang en -gebruik op lokaal niveau bestaat met name in het VK en Ierland. Griekenland pakt ook het vraagstuk van internettoegang in plattelandsgebieden aan, met subsidies voor jonge boeren voor de aanschaf van computers en internetverbindingen.

Participatie van vrouwen op voet van gelijkheid in de kennismaatschappij is een van de vraagstukken waarvoor in de NAP's specifieke initiatieven worden voorgesteld, zoals aanbidding van onderwijs en beroepsopleiding op het gebied van ICT, ondersteuning van netwerken en ondernemerschap van vrouwen.

Alles bijeengenomen wordt eerder de indruk gewekt dat het gaat om geïsoleerde initiatieven dan om breed opgezette strategieën. Feit is dat slechts weinig NAP's een werkelijk strategisch belang aan e-integratie hechten (Portugal, Griekenland, Spanje, Zweden) en de meeste nationale plannen bij voorkeur op andere prioriteiten zijn gericht. Vaak worden in lidstaten wel op specifieke groepen of gebieden gerichte programma's en maatregelen ten uitvoer gelegd maar wordt hiervan in de NAP's/integratie geen verslag gedaan. In sommige gevallen wordt alleen verwezen naar andere nationale strategieën of documenten. Op die manier wordt de kans gemist om praktijkvoorbeelden en beleidsinitiatieven uit te wisselen.

VIER ACTIES VOOR E-INTEGRATIE (GRIEKENLAND)

1. **Vrouwen en de informatiemaatschappij:** Het Operationeel Programma "Informatiemaatschappij" volgt een tweeledige strategie. Het omvat maatregelen van *algemene* aard ter bevordering van de verspreiding van technologieën en informatiewetenschap (bijv. in het onderwijs, in zeer kleine ondernemingen) en maatregelen *speciaal* voor vrouwen. Er zijn projecten ontwikkeld waarin een quota voor positieve discriminatie van vrouwen is vastgesteld (70/30), zoals programma's voor het ontwikkelen van vaardigheden voor nieuwe beroepen.
2. Voor de **participatie van personen met een handicap** werd in 2002 een werkgroep "Universele toegang tot en gebruiksvriendelijkheid van de informatiemaatschappij" opgezet die een algemeen kader moest ontwikkelen. De volgende acties zijn voorgesteld: verhoogde dienstverlening binnen de eurozone voor personen met een handicap, voorzieningen voor het buitengewoon onderwijs, bevordering van een gelijke toegang tot gezondheidsdiensten en ontwikkeling van gezondheidsinformatiesystemen voor ouderen en mensen met een handicap, ontwikkeling van onderwijsprogramma's, aanbieder van telecommunicatiediensten aan mensen met een functiebeperking, betrokkenheid bij de invoering van het nationale netwerk e-accessibility.gr", dat deel uitmaakt van EDEAN.
3. **Invoering van nieuwe technologieën in het onderwijs:** Het ministerie van Onderwijs coördineert een aantal maatregelen die ervoor moeten zorgen dat het potentieel van ICT in de dagelijkse onderwijspraktijk wordt benut. Het initiatief berust op drie uitgangspunten: 1) Ontwikkeling van apparatuur 2) Ontwikkeling van digitale inhoud 3) Bij- en nascholing van leraren.
4. **Wat betreft de plattelandsgebieden** worden subsidies betaald aan jonge boeren om hen in staat te stellen computers en internetverbindingen aan te schaffen.

Frankrijk, Griekenland, Spanje en Portugal geven indicatoren voor e-integratie in 2003-2005. Over het algemeen krijgt dit iets meer aandacht dan in de NAP's voor 2001; er moet nog een lange weg afgelegd worden voordat een systeem van indicatoren waarmee werkelijke monitoring van de vooruitgang op nationaal niveau kan plaatsvinden, kan worden gerealiseerd.

6.2. Preventie en aanpak van te hoge schulden

Preventie en aanpak van te hoge schulden worden in de meeste NAP's/integratie gezien als een belangrijk element in de strijd tegen sociale uitsluiting en armoede. Enkele landen wijzen erop dat de gevolgen van hoge schulden zwaar op personen en hun gezinnen drukken en participatie in het economische en sociale leven moeilijk maken (D). Hoge schulden beperken de bewegingsvrijheid, vormen een obstakel om aan de armoede te ontsnappen (B), en leiden zelfs tot verlies van huisvesting, waardoor vaak weer het aantal daklozen toeneemt (P), een extreme vorm van sociale uitsluiting. Te hoge schulden zijn een grote belemmering voor het vinden van een baan vanwege met name de ontmoedigende werking die er voor werkgevers uitgaat van de wettelijke en

administratieve procedures voor inhouding op salarissen waarvoor zij verantwoordelijk zijn (A).

In een aantal lidstaten heeft in de jaren negentig het uitstaande consumentenkrediet een nooit eerder vertoonde stijging doorgemaakt als gevolg van de liberalisering van de financiële markten, de daling van de rentetarieven, de groei van de reclamemarkt en – in sommige gevallen – het op onverantwoorde wijze aansporen van consumenten om te profiteren van mogelijkheden tot goederen en diensten (P).

De belangrijkste oorzaken die worden genoemd voor de in sommige lidstaten geconstateerde toename van hoge schulden (steeds meer debiteuren, steeds hogere schulden), zijn: verlies van werk of onzeker werk (FIN), gezinsomstandigheden, zoals uit elkaar gaan of echtscheiding (D), de moeilijkheden waarvoor sommige gezinnen met een laag inkomen staan om te voorkomen dat zij steeds dieper in de schulden raken (UK), het feit dat met name sommige jongeren zich niet bewust zijn van de gevaren van nieuwe consumptieve technieken via internet of GSM (B).

De lidstaten hanteren twee soorten maatregelen, zij het op uiteenlopende wijze: preventieve maatregelen ten behoeve van informatie, advisering en voorlichting; maatregelen voor de aanpak van te hoge schulden, zoals strenge regels betreffende de inbeslagname van bezittingen; eenvoudiger regelingen voor terugbetaling en kwijtschelding van schulden.

Informatie, advies, voorlichting:

- Luxemburg en België kondigen informatiecampagnes aan over het risico van te grote schulden;
- Portugal wil zijn voorlichtingsnetwerk ten behoeve van consumenten uitbreiden door aansluiting te zoeken bij onderwijsinstellingen en – voor zover nog niet aanwezig – lokale scholings- en informatiediensten in te voeren; in België is het Waalse Gewest voornemens zijn steun aan 125 "consumentenscholen" voort te zetten;
- Frankrijk bestudeert maatregelen ter verzekering van objectievere en betere consumenteninformatie, in het bijzonder op het gebied van reclame;
- Sinds 1 juni 2003 heeft België de 'negatieve centrale' voor problemen met aflossing van kredieten aangevuld met een 'positieve' centrale voor verleende kredieten, en Frankrijk overweegt een hervorming op deze terreinen en een beperking van de verstrekking van doorlopend krediet;
- In Oostenrijk, Duitsland, België, Finland, Ierland, in Portugal en het Verenigd Koninkrijk zijn er plannen voor een krachtiger rol van de bevoegde diensten op het gebied van advisering, scholing en begeleiding van mensen met schulden;
- In België (Waals Gewest) zijn er, net als in enkele andere landen van de Europese Unie (bijvoorbeeld in Ierland met de "Credit Unions") plannen om te experimenteren met "spaar- en kredietverenigingen" die het hun lokale leden mogelijk maken om

samen beter in hun financiële behoeften te voorzien en collectief de risico's en de verantwoordelijkheden te delen.

Aanpak van te hoge schulden

- In Duitsland wordt sinds 2002, overeenkomstig de in het NAP/integratie voor 2001-2003 vastgestelde verplichtingen, de nieuwe regelgeving ten uitvoer gelegd ter hervorming van de faillissementsprocedure.
- In Duitsland worden overeenkomstig de in het NAP/integratie voor 2001-2003 vastgestelde verplichtingen beter afgestemde maatregelen voor schuldsanering ten uitvoer gelegd (plafond ten aanzien van inbeslagname, liquidatie van in beslag genomen goederen, etc.) en ook België kondigt deze maatregelen aan, alsmede een nieuwe wet op de minnelijke invordering van schulden (verbod op iedere gedraging die het privé-leven van de consument schendt, inbreuk maakt op zijn reputatie en menselijke waardigheid).
- In Frankrijk en België wordt een begin gemaakt met een betere organisatie van de fondsen die steun verlenen aan personen met - met name - huurschulden.
- Een faillissementsprocedure (in Frankrijk "rétablissement personnel" geheten), die een kwijtschelding van schulden mogelijk maakt voor personen te goeder trouw die vanwege te weinig middelen permanent niet in staat zijn tot aflossing is in Duitsland ingevoerd en in Frankrijk in een nieuwe wet geregeld; in België wordt deze benadering overwogen in Finland wordt een hervorming voorbereid die tevens betrekking zal hebben op schuldsanering en beslagprocedures.

‘MONEY ADVICE AND BUDGETING SERVICE’ (IERLAND)

De ‘Money Advice and Budgeting Service’ (MABS) is een landelijke dienst in Ierland die door het ministerie van Sociale en Gezinszaken wordt gefinancierd. De dienst wordt beheerd door 52 plaatselijke bedrijven met bestuursleden die afkomstig zijn uit de officiële en de vrijwillige sector. De MABS biedt een onafhankelijke, gratis en vertrouwelijke dienst voor met name gezinnen met lage inkomens die schulden hebben of het risico lopen schulden te maken. De nadruk wordt hierbij gelegd op praktische, budgetgerelateerde maatregelen die mensen permanent van hun afhankelijkheid van geldschieters kunnen verlossen en die alternatieve bronnen voor krediet tegen lage kosten via hun lokale “Credit Unions” toegankelijk maken. Credit Unions zijn financiële coöperaties waarvan de leden eigenaar en beheerder zijn. Leden van een credit union hebben een gemeenschappelijke band die over het algemeen is gebaseerd op hun woonplaats (gemeenschap) of werk (beroep). De MABS onderhoudt een speciale relatie met de credit unions, die een systeem met "speciale rekeningen" beheren om het de cliënt van de MABS mogelijk te maken schulden terug te betalen en kleine bedragen te sparen. Ook bestaat er een fonds voor garanties op leningen om "crisis"-leningen te verstrekken als alternatief voor geldschieters. Het doel van de dienst is mensen te helpen hun financiën weer op orde te krijgen en geld voor de toekomst op zij te zetten. De dienst helpt hen een budgetplan op te stellen en contact te leggen met hun schuldeisers voor een nieuwe regeling voor de afbetaling. De ‘Money Adviser’ helpt de cliënt voorts om zijn inkomen te maximaliseren, zijn schulden naar volgorde van prioriteit te rangschikken, en als dit nodig is, contact te leggen met en door te verwijzen naar andere hulporganisaties. De MABS bemiddelt vaak om gedwongen verkoop van de gezinswoning te voorkomen en ook om afsluiting van gas- en elektriciteit te voorkomen. Onlangs werd door de MABS en de Ierse bankiersfederatie overeenstemming bereikt over een proefprogramma inzake schuldregeling, dat wordt gesteund door de andere belangrijkste kredietverleners. Deze proefregeling voorziet in een buitengerechtelijk alternatief voor het oplossen van zaken waarin hoge consumentenschulden aan de orde zijn die hardnekkig blijken en anders tot een rechtszaak leiden. De regeling introduceert een reeks innovatieve aspecten die nieuw zijn voor dit juridische terrein, zoals een begrensde periode voor een overeengekomen schuldaflossingsprogramma, bevriezing/verlaging van de rente en afschrijving van de resterende schuld na succesvolle voltooiing van het programma. Het hoofdverblijf van de schuldenaar kan niet gedwongen worden verkocht of in beslag genomen.

6.3. Preventie en aanpak van dak- en thuisloosheid

Dak- of thuisloos zijn, of ook wel ‘zonder vaste verblijfplaats’, zo genoemd in de binnen de lidstaten gebruikte terminologie, is misschien wel de ernstigste vorm van sociale uitsluiting en armoede. De gevolgen hiervan zijn buitengewoon ingrijpend, zowel op het gebied van gezondheid als voor de toegang tot of het behoud van werk, de toegang tot onderwijs voor kinderen en voor het gezinsleven.

In het Finse plan worden de volgende groepen beschouwd als thuisloos: personen die buiten of in tijdelijke opvangvoorzieningen slapen; die in pensions enz. onderdak vinden, omdat zij geen eigen huis hebben; personen die om dezelfde reden in diverse vormen van institutionele huisvesting verblijven; ex-delinquenten die geen huis hebben; personen die tijdelijk bij vrienden of verwanten inwonen omdat zij geen thuis hebben; gezinnen die van elkaar gescheiden of in tijdelijke huisvesting wonen, omdat zij dakloos zijn; thuisloze

moeders die in een opvanghuis voor ongehuwde moeders wonen en ongetrouwde stellen die een kind verwachten en geen gezamenlijke woning bezitten. Deze meest brede definitie lijkt te zijn overgenomen door de meeste instanties die zich bezighouden met de bestudering van dit verschijnsel en het European Observatory on Homelessness.

De NAP's voor 2003-2005 geven aan dat dakloosheid diverse oorzaken kan hebben: te veel schulden, het uiteenvallen van gezinnen (vaak voorafgegaan door huiselijk geweld) werkloosheid, verslaafdheid, alcoholisme, ontslag uit de gevangenis, een psychische aandoening.

"Het zijn niet meer alleen de klassieke gemarginaliseerden, bedelaars en zwervers, die op straat leven. Er ontstaat op dit moment een nieuwe generatie daklozen, waartoe een groeiend aantal vrouwen en jongeren behoort, bestaande uit mensen met een psychische aandoening, drugsverslaafden, alcoholisten, ex-delinquenten en andere personen die, om welke reden dan ook, structureel of individueel, in een situatie verkeren waarin de geldende normen en voorschriften geen betekenis meer hebben en de weg naar de bestaande instanties niet wordt gevonden – waarbij moet worden gedacht aan verbroken sociale banden, afwezigheid van regels en regelmaat, zelfmarginalisering, vervreemding van het arbeidsproces, achteruitgang van de cognitieve capaciteiten – en die geen sociale, psychologische of economische steun krijgen", wordt in het NAP/integratie van Portugal opgemerkt.

Vanwege het ontbreken van duidelijke en gemeenschappelijke begrippen en gezien het probleem een bevolkingsgroep op te merken die aan de reguliere volkstellingen ontsnapt, is het moeilijk nauwkeurige en vergelijkbare gegevens te verkrijgen. De werkzaamheden die sinds 2001 zowel door sommige lidstaten (België, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Finland) als door Eurostat zijn geleverd, hebben nog niet kunnen resulteren in geharmoniseerde statistische gegevens en ondanks de aanbevelingen van de Europese Raad te Laken maken veel lidstaten in hun NAP/integratie geen melding van 'tertiaire indicatoren' van dak-/thuisloosheid.

Derhalve worden deze schattingen vaak verricht op basis van administratieve gegevens (aantal personen die zich melden bij hulpdiensten voor daklozen) die verre van volledig zijn. De massale instroom in sommige lidstaten van asielzoekers of illegale immigranten, zonder eigen verblijfplaats, maakt evaluaties bovendien nog moeilijker.

Dak-/thuisloosheid is een multidimensionaal probleem dat geïntegreerde en algemene benaderingen vereist op zowel het gebied van huisvesting als dat van gezondheid (met name geestelijke gezondheid) als dat van werk, opleiding, justitie en sociale zekerheid.

Hoewel alle lidstaten in hun NAP's/integratie initiatieven aankondigen om de noodopvang en tijdelijke huisvesting van daklozen te verbeteren en hun dagelijkse problemen te verlichten, en sommige lidstaten nader ingaan op het aspect van preventie (Duitsland), hebben slechts vier ervan strategieën voor het volledig uitroeien van dakloosheid ingevoerd (Oostenrijk, Finland, Ierland, het Verenigd Koninkrijk) en treffen er drie voorbereidingen hiervoor (Frankrijk, België, Portugal).

Deze strategieën voor preventie en bestrijding van dak-/thuisloosheid berusten niet alleen op verbetering van sociale noodregelingen, uitbreiding van de tijdelijke huisvesting, mobiele multidisciplinaire teams die mensen die op straat leven opvangen, samenwerking in netwerken tussen overheidsinstanties, gezondheidszorg- en psychiatrische zorginstellingen en instellingen voor sociale opvang en sociale huisvesting, samenwerking met NGO's, door de overheid gegarandeerde herhuisvestingscapaciteit, maar tevens op een continue paraatheid van beroepsmensen en vrijwilligers voor ondersteuning van sociale integratie of reïntegratie.

DAKLOZENSTRATEGIE IN SCHOTLAND (VERENIGD KONINKRIJK)

In 1999 richtte de Schotse overheid een taakgroep daklozen op, die 59 aanbevelingen deed. Al deze aanbevelingen zijn aangenomen en alle aanbevelingen voor wetgeving zijn in de praktijk gebracht. Deze behelzen dat daklozen vóór 2010 recht krijgen op permanente huisvesting en dat aan mensen die vrijwillig dakloos zijn steun zal worden verleend. Alle lokale overheden moeten strategieën voor daklozen opstellen waardoor risicogroepen de juiste advisering en steun krijgen. Deze strategieën werden in maart 2003 voorgelegd door alle Schotse lokale overheden en worden op dit moment beoordeeld.

De Schotse overheid zet ook aanzienlijke middelen in om dit probleem aan te pakken. Samen met de lokale overheden heeft de Schotse overheid zich ertoe verbonden in 2003 een einde te maken aan iedere noodzaak om buiten slapen. Het buitenslapersinitiatief (Rough Sleepers Initiative, RSI) heeft reeds grote vooruitgang geboekt en een bedrag van 36 miljoen pond gekregen voor een periode van vijf jaar. Inkomenssteun ten bedrage van 11 miljoen pond per jaar wordt nu rechtstreeks via de gemeentelijke 'Rate Support Grant' uitbetaald, zodat de lokale overheden hun financieringsstroom kunnen afstemmen op specifieke lokale behoeften. Voorts werd voor 2002/2003 en 2003/2004 nog eens 2 miljoen pond aan kapitaalfinanciering beschikbaar gesteld. Een belangrijk onderdeel is het 'Hostels Decommissioning programme' in Glasgow, in het kader waarvan alle grootschalige opvangvoorzieningen van de stad gefaseerd worden gesloten en deze door specifieke huisvesting en op maat gemaakte steundiensten worden vervangen. De financiering komt van het RSI-programma van de gemeenteraad en nog eens 47 miljoen pond wordt door de overheid voor de komende drie jaar ter beschikking gesteld.

6.4. Behoud van de gezinssolidariteit

In heel Europa zijn er tekenen die erop duiden dat de gezinssamenstelling verandert en zich ontwikkelt. Zo wordt er bijvoorbeeld minder en later getrouwd en zijn er ook meer echtscheidingen. In 2001 vonden in de 15 EU-landen slechts 5 huwelijken per 1000 inwoners plaats, vergeleken met bijna 8 in 1970. Voorts bedroeg het geschatte percentage gesloten huwelijken dat in een scheiding eindigde in 1960 15%, terwijl voor in 1980 gesloten huwelijken dit percentage bijna verdubbelde tot 28%. Ook de trend van kleinere huishoudens, bestaande uit alleenstaanden van alle leeftijden, zet zich voort. Voorts is er een opvallende toename van het aantal kinderen dat in een eenoudergezin leeft, en daalt het aantal stellen met kinderen. In 2000 woonde 10% van de kinderen in de leeftijd van 0 tot 14 jaar bij slechts één ouder, vergeleken met 6% in 1990. De overgrote meerderheid van deze alleenstaande ouders is vrouw.

Tegelijkertijd vinden er veel maatschappelijke veranderingen plaats, die nieuwe en belangrijke eisen aan de gezinssamenstelling stellen, zoals langer onderwijs, het

combineren van werk en privé-leven, grotere werkloosheid (inclusief onder jonge mensen), hulp bij afhankelijkheid bij ouderdom, participatie in langdurige zorg en kosten van huisvesting. Deze tendensen weerspiegelen het alomvattende karakter en het belang van gezinsvraagstukken voor de lidstaten. Daarnaast maken deze duidelijk dat niet alleen de capaciteit van het gezin dient te voldoen aan de eisen die aan het gezin worden gesteld onder invloed van beleid op verschillende gebieden, zoals werkgelegenheid, sociale bescherming en gezondheid, maar dat het eveneens van belang is te volgen wat de specifieke gevolgen van dit beleid voor het gezin zijn.

Ondanks het heterogene karakter van de situaties en benaderingen in de lidstaten vertonen de uitdagingen waarvoor zij zich geplaatst zien en de oplossingen die worden overwogen enige mate van overeenkomst. De meeste lidstaten wijzen bijvoorbeeld op het feit dat de grootte van het gezin – zowel wat betreft het aantal kinderen als het aantal ouders – van invloed is op de kans op sociale uitsluiting. Over het algemeen blijken alleenstaande ouders relatief meer kans op sociale uitsluiting te lopen, net als, in de meeste lidstaten, gezinnen met drie of meer kinderen. Bovendien lopen deze groepen in tijden van een relatief zwakke economische situatie zelfs nog meer risico. Dit probleem wordt met name aangepakt door bijvoorbeeld Nederland en Luxemburg, waar wordt gewezen op het belang om in moeilijke periodes gelijke kansen te blijven bieden.

Gezien het grote aantal gezinsgerelateerde problemen en punten van zorg waarnaar hierboven wordt verwezen, bestaat er, zoals verwacht, een groot aantal maatregelen voor het aanpakken ervan, zowel expliciet door middel van gezinsbeleid als meer in het algemeen door middel van beleid op andere gebieden. Wanneer wordt gesproken over gezinsbeleid zijn de lidstaten het erover eens dat het doel erin bestaat ouders te ondersteunen zodat zij niet financieel worden achtergesteld en in het welzijn van hun kinderen kunnen investeren. Dit wordt in de lidstaten op veel verschillende manieren aangepakt, waarbij een grote verscheidenheid aan mechanismen voor ondersteuning van gezinsvorming wordt gebruikt. Deze variëren van mechanismen voor alle gezinnen, zoals minimuminkomensgaranties, een betere regeling voor ouderschapsverlof en ouderschapsuitkeringen of bevordering van flexibel werk of werken in deeltijd (alle lidstaten), tot mechanismen die zijn gericht op meer specifieke subgroepen, zoals een hogere uitkering bij de geboorte van een tweeling (Ierland), of bij de geboorte van een meerling (Oostenrijk) of voor het eerste kind (b.v. Finland), of een reductie op het schoolgeld voor grotere gezinnen (Spanje). Aangezien werkgelegenheid over het algemeen als een belangrijke factor voor sociale integratie wordt gezien, en omdat alle lidstaten zich beijveren om de werkgelegenheidscijfers van vrouwen te verhogen, erkennen alle NAP's/integratie bovendien het belang van handhaving van het evenwicht tussen werk en gezinsleven voor gezinnen. Dit onderwerp wordt in twee belangrijke aandachtspunten aangesneden: evenwicht tussen gezinsvorming en werk, en zorg voor oudere generaties.

Wanneer wordt gesproken over **gezinsvorming** wijzen alle lidstaten op het belang om het combineren van werken – of studeren – met ouderschap mogelijk te maken. Naast recht op ouderschapsverlof is daarom beschikbaarheid van kinderopvang één van de belangrijkste factoren. Eén van de tijdens de Europese Raad van Barcelona (2002) gedefinieerde doelen was "... ernaar streven met inachtneming van hun nationale

regelingen terzake voor 2010 te voorzien in kinderopvang voor ten minste 90% van de kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtige leeftijd en voor ten minste 33% van de kinderen onder 3 jaar". De lidstaten (in het bijzonder de mediterrane lidstaten en het VK) hebben erop gewezen dat alleen beschikbaarheid van kinderopvang niet voldoende is om meer moeders tot de arbeidsmarkt te laten toestromen; kinderopvang moet betaalbaar zijn (met name voor grote gezinnen en alleenstaande ouders), op tijden die verenigbaar zijn met werktijden beschikbaar zijn en van hoge kwaliteit zijn.

Het probleem van de kosten van kinderopvang maakt onderdeel uit van het algemene debat dat is bedoeld te waarborgen dat ouders die werken, of studeren, hierdoor niet financieel worden benadeeld. Zoals te verwachten, is in alle lidstaten een groot aantal financiële (belasting- en/of uitkerings-) initiatieven op dit uiterst relevante punt gericht. In Schotland is een toelage voor kinderopvang voor alleenstaande ouders ingevoerd, met een bedrag aan financiering van 24 miljoen pond (34 miljoen euro) tussen 2001 en 2004 om alleenstaande ouders te helpen bij toegang tot voortgezet en hoger onderwijs door bij te dragen in aanvullende kinderopvangkosten en door kinderopvang aan te bieden. Deze toelage biedt alleenstaande ouders de kans te studeren, zodat zij hun vooruitzichten op de arbeidsmarkt kunnen verbeteren en daarmee een zekerder toekomst voor hun kinderen kunnen opbouwen – een onderwerp dat in alle NAP's/integratie terugkeert. Deze tendens om sociale uitkeringen in te voeren ter ondersteuning van hogere en tertiaire niveaus van levenslang leren is in overeenstemming met de strategie van Lissabon en de nadruk die op de toegang tot de kennismaatschappij wordt gelegd. Voorheen werd steun voor de toegang tot levenslang leren vaak tot basisvaardigheden beperkt. Een ander voorbeeld is Zweden, waar het aantal kinderopvangplaatsen is uitgebreid en een plafond voor kinderopvangkosten is ingevoerd.

Nog een belangrijk punt is vrije keuze. Sinds juli 2002 hebben de lokale overheden in Denemarken bijvoorbeeld de mogelijkheid gekregen ouders financieel te steunen zodat deze voor een bepaalde periode voor hun kinderen kunnen zorgen, in plaats van de kinderen naar een kinderdagverblijf te brengen. Voor het geval dat ouders na een tijd voor hun kinderen te hebben gezorgd opnieuw tot de arbeidsmarkt willen toetreden, bestaan er in alle lidstaten regelingen om hen weer aan het werk te helpen.

Voor sommige lidstaten is het nog steeds een grote uitdaging om te zorgen voor de invoering van kwalitatief goede diensten die adequaat, toegankelijk en betaalbaar zijn voor alle burgers. Vooral de uitdaging om de toegang tot gezondheidsdiensten en zorgdiensten voor met name ouderen en mensen met een psychische aandoening of andere kwalen te bevorderen, komt in veel NAP's op de voorgrond. De **zorg voor oudere generaties** is in alle lidstaten in verschillende mate 'geïstitutionaliseerd'. In Griekenland bijvoorbeeld is de belangrijkste doelstelling dat "ouderen en gehandicapten in hun vertrouwde fysieke en sociale omgeving zouden moeten kunnen blijven; dat de cohesie binnen hun gezin in stand moet worden gehouden; (en) dat het gebruik van institutionele zorg moet worden vermeden, evenals sociale uitsluiting...". In alle lidstaten bestaat er echter algemene overeenstemming over dat een zekere mate van formalisering van de zorgvoorziening steeds vaker nodig is, om het gezin te ondersteunen, maar niet te vervangen. De meeste lidstaten hebben met dit doel nu een stelsel van zorgverlof en/of zorguitkering ingesteld, dat het ouderen mogelijk maakt zorg te ontvangen in de

gezinswoning, terwijl tevens bijdragen of belastingmaatregelen zijn ingevoerd, zodat de thuiszorger niet financieel gediscrimineerd wordt. In Oostenrijk bijvoorbeeld worden werknemers die deze zorgtaak op zich nemen beschermd tegen gedwongen ontslag en worden voor hen tevens premies voor ziektekosten- en pensioenverzekeringen betaald in de periode dat zij zorg verlenen. Nog een voorbeeld is Ierland, waar een "zorgverlofuitkerings"-regeling is ingevoerd, die werk, sociale zekerheidsuitkeringen en doorbetaling van sociale verzekeringsbijdragen garandeert tot 65 weken.

Doorbreking van de van generatie op generatie doorgegeven armoede

Het besef van de mate waarin armoede en sociale uitsluiting van de ene generatie op de andere kunnen worden doorgegeven is niet nieuw in de NAP's voor 2003. Het inzicht dat degenen die in armoede opgroeien het risico lopen de volgende generatie armen en werklozen te worden, is evenwel toegenomen. Er wordt meer aandacht besteed aan de wijze waarop de overdracht van armoede van generatie op generatie plaatsheeft en aan de bijzondere dimensie van kinderarmoede die dient te worden aangepakt om deze cyclus te doorbreken.

In de meeste NAP's wordt aandacht besteed aan de noodzaak om de overdracht van armoede van generatie op generatie te doorbreken en de lidstaten voeren nieuw beleid in – of bouwen voort op bestaand beleid – om dit probleem aan te pakken. Dit beleid neemt in de verschillende lidstaten verschillende vormen aan. Oostenrijk, Denemarken, Finland, Spanje en het VK besteden bijvoorbeeld aandacht aan de noodzaak om kinderen die het risico op armoede lopen op vroege leeftijd op het spoor te komen en te zorgen voor een adequate aanpak. Zo worden in het VK in achtergestelde gebieden kindercentra geopend en wordt in Zweden een werkgroep opgezet, met name om de situatie van jonge mensen in bijzonder kwetsbare gezinnen te analyseren, om de overdracht van armoede van generatie op generatie te doorbreken.

PROJECT OM ONDERDAK EN FINANCIËLE BIJSTAND TE VERLENEN AAN GEZINNEN IN MOEILIKHEDEN (BERGGEMEENSCHAP MONTE CIGNO, VALLE BIFERNO, ITALIË)

Het doel van dit project is gezinnen te ondersteunen die, om uiteenlopende redenen, het risico op sociale uitsluiting lopen en tevens moeite ondervinden bij het in goede banen leiden van de relatie tussen ouders en kinderen. Meer in het bijzonder omvatten de prioritaire doelstellingen van het project:

- voorkomen dat kinderen uit huis moeten worden geplaatst en herstellen van normale gezinsrelaties
- verbeteren en opnieuw creëren van onderwijskansen voor gezinnen
- verbeteren van de capaciteit van ouders om om te gaan met huishoudelijke zaken en om op hun kinderen te passen
- vorming van een netwerk van verbanden tussen het gezin en omgeving
- in gang zetten van een proces om een reële oplossing voor gezinsproblemen te zoeken
- voorkomen van psychologische en sociale problemen onder minderjarigen door bevordering van harmonieuze en volledige ontwikkeling van hun persoonlijkheid.

Deze doelen en doelstellingen worden aangepakt door met verschillende sociale partners samen te werken aan het bouwen van een netwerk van solidariteit ten behoeve van het gezin. Ondersteunende activiteiten voor gezinnen omvatten onder meer de aanpak van problemen in verband met zorg voor kinderen gedurende de eerste drie maanden na de geboorte, problemen van kinderen op school, en hulp op de meest kritieke punten van de dag. Ook wordt economische steun gepland in de vorm van een fonds waarop gezinnen een beroep kunnen doen. Deze benadering wordt beschouwd als een haalbaar alternatief voor bureaus voor gezinstherapie.

7. BELANGRIJKE BELEIDSBENADERINGEN VOOR DOELSTELLING 3. 'HET VERLENEN VAN HULP AAN DE MEEST KWETSBARE GROEPEN'

- (a) Bevordering van de sociale integratie van vrouwen en mannen die het risico lopen blijvend in armoede te vervallen, omdat zij bijvoorbeeld een **handicap** hebben of tot een groep behoren die bepaalde integratieproblemen ondervindt, zoals immigranten.
- (b) Stappen ondernemen in de richting van het uitroeien van sociale uitsluiting bij **kinderen** en hun alle kansen op sociale integratie bieden.
- (c) Alomvattende maatregelen ontwikkelen ten behoeve van gebieden die door uitsluiting worden gekenmerkt.

Deze doelstellingen kunnen worden nagestreefd door ze in alle andere doelstellingen op te nemen en/of via specifiek beleid of gerichte maatregelen.

7.1. Bevordering van de integratie van mensen die blijvend onder armoede gebukt gaan

Mensen met een functiebeperking

Belangrijkste trends en uitdagingen

Alle lidstaten in de NAP's/integratie erkennen weliswaar dat een handicap een bepalende factor is voor armoede en uitsluiting, maar toch dient de aandacht erop gevestigd te worden dat slechts enkele lidstaten een **specifieke verwijzing** hebben opgenomen naar mensen met een handicap onder het onderdeel "uitdagingen". Mensen met een functiebeperking worden over het algemeen ingedeeld bij de categorie "kansarme mensen". Het is dan ook niet duidelijk wanneer bepaalde maatregelen voor "kwetsbare" groepen van toepassing zijn op mensen met een handicap. Niettemin maken de meeste lidstaten in hoofdstuk 4 van hun NAP's/integratie (strategische maatregelen) melding van een aanzienlijk aantal vormen van beleid en van maatregelen voor mensen met een handicap, hetgeen waarschijnlijk het gevolg is van de voorbereidingen op het Europees Jaar van mensen met een handicap (2003).

Voorbeelden van uitdagingen die door lidstaten in de NAP's/integratie worden genoemd:

Gegevens en indicatoren

De NAP's/integratie bevatten weinig gegevens en indicatoren. De meeste daarvan houden verband met werkgelegenheid en de gezondheidszorgsector. Duitsland neemt ook statistieken op uit onderzoeken inzake armoedepercentages, handicaps en kwaliteit van leven. Griekenland neemt een statistische bijlage op die is gebaseerd op een speciaal onderzoek uit 2002 naar handicaps. De definities en criteria voor het vaststellen van handicaps verschillen tussen de lidstaten op grond van hun visie op en benadering van handicaps. Dit vormt een belemmering bij het verzamelen van vergelijkbare gegevens. Het is dan ook van essentieel belang dat wordt begonnen met het ontwikkelen van geschikte indicatoren en vergelijkbare gegevens voor het meten van de vorderingen op het gebied van het uitroeien van armoede en sociale uitsluiting onder mensen met een handicap.

Belangrijkste beleidsbenaderingen

- Lidstaten benaderen handicaps in het algemeen vanuit het oogpunt van burgerrechten: doordat ze mensen met een handicap zien als de passieve ontvangers van uitkeringen, accepteren ze de rechtmatige verlangens van mensen met een handicap naar gelijke rechten. Dienovereenkomstig spannen ze zich in om beleidsmaatregelen te ontwikkelen die zich richten op de volledige deelname van mensen met een handicap aan de economie en de maatschappij. Dit betekent gelijke kansen, eigen verantwoordelijkheid en actief burgerschap in de gewone samenleving.
- Er is een positieve trend in de lidstaten om beleidsmaatregelen te formuleren op het gebied van toegankelijkheid tot de verstrekking van goederen, diensten

en infrastructuur, zodat iedereen, inclusief mensen met een handicap, bij het sociale en economische leven betrokken kan worden. Niettemin blijven er verscheidene hindernissen, met name die welke verband houden met fysieke, wettelijke en administratieve barrières, nieuwe technologieën en zienswijzen; op dit gebied moet nog veel meer werk worden verricht.

- Om de armoede van veel mensen met een handicap te bestrijden, hebben alle lidstaten als belangrijkste prioriteit de bevordering van sociale integratie geaccepteerd door mensen met een handicap aan het arbeidsproces te laten deelnemen. Ook het belang van samenwerking met bedrijven en van sociale verantwoordelijkheid van bedrijven verdient enige aandacht.
- Alleen "moderne" beleidsmaatregelen geven de voorkeur aan een zelfstandig leven thuis in plaats van aan een instelling. Als algemene trend kan worden geconstateerd dat lidstaten de verstrekking van langdurige zorg en hulp thuis of in het gezin stimuleren. Een toereikend en duur zorgsysteem heeft in veel gevallen echter tot gevolg dat de kosten van de zorg voor rekening van de familie komen.

Wetgeving

Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, vormt een belangrijke stap in de ontwikkeling van beleid ter bestrijding van discriminatie. Sommige lidstaten hebben reeds bestaande wetten ter bestrijding van discriminatie aangepast aan de EU-richtlijn, of zullen dit naar verwachting nog doen. Andere willen hun wetgeving niet beperken tot het terrein van de werkgelegenheid of zijn van plan dit te doen, met name door maatregelen ter bestrijding van discriminatie in andere sectoren te introduceren. Griekenland heeft in zijn herziene grondwet van 2002 een speciaal artikel opgenomen dat de rechten van mensen met een handicap waarborgt.

Lidstaten beschikken ook over actieplannen voor mensen met een handicap en diverse specifieke maatregelen in bepaalde sectoren met een speciaal accent op het verbeteren van de werkgelegenheid van mensen met een handicap. **Zweden** keurde in 2000 een nationaal actieplan goed dat nationale overheidsinstanties ertoe dwingt om rekening te houden met het aspect handicap. **Portugal** is van plan in 2005 een nationaal plan te presenteren voor rehabilitatie en een wet inzake NGO's die mensen met een handicap vertegenwoordigen. **Spanje** zal een nieuw actieplan goedkeuren voor mensen met een handicap dat zich met name richt op het bevorderen van zelfstandigheid voor gehandicapte mensen die thuis in een gezinssituatie leven.

Sommige lidstaten stellen verslagen op met overzichten van de situatie van mensen met een handicap ter ondersteuning van de beleidsvorming op de middellange termijn (Oostenrijk, Duitsland (2004)).

ESF- en EQUAL-fondsen worden, in combinatie met nationale financiële middelen, door de lidstaten gebruikt voor werkgelegenheid, opleiding en toegang tot nieuwe

technologieën voor mensen met een handicap. Oostenrijk wees in 2002 104 miljoen euro toe voor programma's ter bevordering van werkgelegenheid voor mensen met een handicap. Aan dit fonds zal in 2003 en 2004 nog eens 36 miljoen euro worden toegevoegd.

Integratie van kwesties in verband met functiebeperkingen in alle beleidsterreinen

Uitsluiting van mensen met een handicap van volledige participatie in de samenleving is het gevolg van verscheidene factoren; als gevolg hiervan moeten er maatregelen worden genomen op alle beleidsterreinen.

Ook al laten bepaalde ontwikkelingen in het beleid van lidstaten op het gebied van functiebeperkingen (vooral in Noord-Europese landen) een stijgende tendens zien in de richting van integratie van deze problematiek in de relevante beleidsmaatregelen, toch komt dit niet duidelijk genoeg tot uitdrukking in de NAP's/integratie. In Zweden is het binnenkort te verwachten nationale actieplan voor gehandicaptenbeleid gebaseerd op een op integratie in alle beleidsterreinen gerichte benadering, zodat alle sociale sectoren erbij betrokken worden, en met name van centrale overheidsinstellingen wordt geëist dat zij rekening houden met het aspect functiebeperking. **Het is dan ook een uitdaging om de lidstaten zover te krijgen dat zij zich meer inzetten op dit gebied, zoals wordt benadrukt in de resolutie van de Raad van 15 juli 2003 inzake de bevordering van de tewerkstelling en de maatschappelijke integratie van mensen met een functiebeperking¹⁶.**

Aandacht voor het aspect functiebeperking in alle relevante beleidsterreinen vereist dat rekening wordt gehouden met de behoeften van gehandicapte mensen bij het ontwikkelen van algemene beleidsmaatregelen. Deze aanpak vereist actie in een vroeg stadium, in samenwerking met alle relevante belanghebbenden inclusief degenen op wie het beleid betrekking heeft. In veel landen wordt de samenhang van nationale initiatieven gewaarborgd door **speciale structuren**. Vaak stimuleren zij de deelname van NGO's. Maar deze structuren zijn veelal gericht op maatregelen ter ondersteuning van mensen met een handicap, zodat ze niet voldoen aan de op integratie op alle beleidsterreinen gerichte benadering. Zweden heeft eveneens een "commissie handicaps" die wordt voorgezeten door de minister voor Kinder- en gezinszaken (die ook verantwoordelijk is voor het gehandicaptenbeleid) en staatssecretarissen van alle ministeries die te maken hebben met problemen die samenhangen met mensen met een functiebeperking, evenals vertegenwoordigers van organisaties voor deze mensen. Italië heeft een nieuw "nationaal comité voor problemen inzake gehandicapten" in het leven geroepen.

Verslag van de geboekte voortgang sinds de NAP's/integratie voor 2001

In het algemeen hebben de lidstaten geen erg precieze doelstellingen en doelen inzake kwesties in verband met handicaps gedefinieerd. Bovendien zijn de problemen waarom het bij armoede en sociale uitsluiting gaat, zo complex, dat een periode van twee jaar te kort is om aan te geven of veranderingen effect hebben gesorteerd. Daarom is het

16 2003/C 175/01 PB C 175 van 24.7.2003.

moeilijk om een duidelijke beoordeling te geven van gemaakte vorderingen. Er is geen verslag van betekenis over de paar doelen die in de eerste NAP's zijn aangekondigd en over de concrete resultaten van de beleidsmaatregelen. Indicatoren en gegevens over kwesties in verband met handicaps ontbreken meestal. Het is dan ook noodzakelijk om concretere doelstellingen en doelen vast te stellen voor de beoordeling van initiatieven waartegen gedrag kan worden afgezet en een systematische evaluatie van nationale beleidsmaatregelen.

- De ontwikkeling van beleidsmaatregelen en de verlening van diensten ter bevordering van de sociale integratie van mensen met een handicap krijgen in de meeste lidstaten steeds meer aandacht, vooral met betrekking tot hun integratie in het arbeidsleven. Algemeen gesproken lijken de werkgelegenheidsmaatregelen gemengde resultaten te hebben.
- De meeste activerende beleidsmaatregelen van de lidstaten ter bestrijding van werkloosheid hebben zich ontwikkeld in de richting van beleidsmaatregelen die zich richten op de behoeften van individuen. Sommige landen hebben doelen gesteld inzake de deelname van gehandicapten en ernstig gehandicapten aan het arbeidsproces: in Duitsland kon een vermindering van het aantal werkloze ernstig gehandicapte mensen worden geconstateerd van omstreeks 24% (aanvankelijk streefcijfer 25%). Ierland heeft zich ten doel gesteld om het werkloosheidsniveau onder kwetsbare groepen in 2007 te hebben verlaagd naar het nationale gemiddelde.
- Invoering van innovatieve wetgeving voor gehandicapte personen wat betreft werk en inkomen (Luxemburg).
- In bepaalde lidstaten worden beleidsmaatregelen inzake sociale zekerheid en sociale bescherming herzien, die betrekking hebben op mensen met een handicap, met als doel het in dienst nemen van mensen met een handicap te bevorderen. België: nieuwe berekeningswijze voor het bij elkaar optellen van een arbeidsinkomen en een ziekteuitkering.
- Het onderwijs aan kinderen met een handicap op 'gewone' scholen is in de meeste lidstaten verbeterd. In Ierland zijn de programma's die de deelname van kwetsbare groepen aan het hoger onderwijs moeten vergroten, uitgebreid met het Special Fund for Students with Disabilities (speciaal fonds voor studenten met een handicap).
- Veel lidstaten hebben beleidsmaatregelen ontwikkeld inzake zelfstandig wonen. Hierbij worden problemen opgeworpen die verband houden met het gezin, met het recht en de daadwerkelijke mogelijkheid om te leven als iedere andere burger, etc. Oostenrijk heeft diensten ontwikkeld voor mensen met een handicap en de situatie verbeterd van mensen die langdurige zorg nodig hebben: de last die op de schouders van familieleden met zorgtaken (meestal vrouwen) rustte, is verminderd, waarmee hun kansen op werk weer toenemen. De doelen met betrekking tot diensten voor mensen die langdurig

zorg nodig hebben, die in de plannen van de deelstaten tot 2010 waren gesteld, zijn deels al bereikt.

Conclusie: Ook al is werkgelegenheid een cruciale factor voor sociale integratie van mensen met een functiebeperking, toch wordt steeds meer erkend dat sociale uitsluiting meer is dan alleen werkloosheid. Aan de gevolgen van functiebeperkingen is door sommige lidstaten onvoldoende aandacht besteed op belangrijke beleidsterreinen zoals onderwijs, opleiding, de informatiemaatschappij, zorg, huisvesting, vervoer en deelname aan cultuur en sport, om er maar enkele te noemen.

Doelstellingen en doelen

Overeenkomstig de in de NAP's 2001-2003 neergelegde strategieën, stellen alle lidstaten een groot aantal maatregelen voor ten behoeve van de integratie van mensen met een handicap, die hoofdzakelijk verband houden met hun inzetbaarheid. In sommige gevallen is er sprake van zeer vage doelstellingen en van een gebrek aan samenhang.

Slechts enkele landen hebben doelen gesteld, die overigens in de meeste gevallen niet erg ambitieus zijn (zie onder 5).

Een duidelijke toewijzing van financiële middelen ter ondersteuning van deze maatregelen, komt nauwelijks voor. Sommige landen verstrekken gegevens over toewijzingen aan bepaalde werkgelegenheidsmaatregelen, die met name worden gefinancierd door ESF en EQUAL.

CLEARING: STEUN VOOR JONGEREN MET SPECIALE BEHOEFTE BIJ HUN OVERGANG VAN SCHOOL NAAR HET WERKZAME LEVEN (OOSTENRIJK)

Voor veel jongeren met speciale behoeften brengt het verlaten van school het gevaar met zich mee dat er een einde komt aan de continuïteit in de steun die zij ontvangen. Na het verlaten van de verplichte schoolopleiding, gaan sommige jongeren naar verschillende instellingen, terwijl een flink aantal thuis blijft bij het gezin zonder enig perspectief op ondersteuning of werkgelegenheid. Tot op heden bestond er geen omvangrijk opvang- of ondersteuningssysteem voor de naschoolse periode van gehandicapte schoolkinderen.

Met “Clearing” is een nieuwe dienst ontwikkeld die zich direct op het grensvlak tussen school en werk beweegt. Clearing-faciliteiten hebben tot taak om in het laatste of voorlaatste schooljaar samen met de betrokkenen te bepalen wat het geschiktste individuele pakket maatregelen is voor integratie in een baan. Deze dienst omvat met name: het opstellen van een profiel dat interesses en geschiktheid omvat; het uitvoeren van een analyse van de sterke en de zwakke punten; het vaststellen of schetsen van mogelijke behoeften op het gebied van extra opleiding; het aan het licht brengen van de vooruitzichten op een baan op basis van het interesse- en geschiktheidsprofiel en daarop voortbouwen; het opstellen van een loopbaan/ontwikkelingsplan. De achterliggende gedachte hiervan is niet om bestaande problemen bij jongeren en hun ouders weg te nemen, maar om de noodzakelijke steun te bieden zodat zij zo zelfstandig mogelijk problemen die ontstaan kunnen oplossen, volgens het principe “mensen helpen zichzelf te helpen”. Een belangrijke succesfactor is de actieve integratie van de jongeren, hun ouders en leraren. De behoeften, mogelijkheden en interesses van de jongeren vormen de basis van de acties van de clearing-bureaus.

Clearing heeft ook een belangrijke coördinerende functie in de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden voor ondersteuning, die niet altijd duidelijk is voor de betrokkenen. De samenwerkingspartners zijn de provinciale onderwijsautoriteit, de publieke dienst voor de arbeidsvoorziening, leraren, ouders, inrichtingen voor mensen met een handicap en het federaal bureau voor maatschappelijk werk, dat het programma beheert. Het clearing-proces werd in 2002 met succes afgerond met 1450 mensen. Aangezien het mogelijk bleek om veel mensen met een handicap geschikte leer-/werkplaatsen aan te bieden, evenals arbeidscontracten, maatregelen van de publieke dienst voor de arbeidsvoorziening, of aanvullend onderwijs, zullen de clearing-maatregelen verder worden uitgebreid.

Immigranten en etnische minderheden (incl. Roma en trekkende bevolking)

De eerste ronde nationale actieplannen voor sociale integratie (NAP's/integratie) in 2001 toonde duidelijk aan dat het nodig was om het probleem van de integratie van immigranten op een meer alomvattende, geïntegreerde en strategische manier aan te pakken. In de herziene gemeenschappelijke doelstellingen voor de tweede ronde van het sociale-integratieproces (Europese Raad van Kopenhagen van december 2002), werd dan ook meer nadruk gelegd op de situatie van etnische minderheden en immigranten¹⁷,

17 De term etnische minderheden verwijst in het algemeen naar burgers met een andere etnische achtergrond dan de meerderheid van de bevolking. Dit kunnen ook burgers uit vroegere koloniën

waarbij de lidstaten overeenkwamen om "het hoge risico van armoede en sociale uitsluiting waarmee bepaalde mannen en vrouwen als gevolg van immigratie te kampen hebben, duidelijker te benadrukken".

Net als in de voorgaande nationale actieplannen blijft een meerderheid van de lidstaten etnische minderheden en immigranten zien als groepen die in het bijzonder het risico van sociale uitsluiting lopen. In Duitsland, bijvoorbeeld, ligt het werkloosheidspercentage van immigranten twee keer zo hoog als dat van de bevolking in het algemeen en lopen immigranten ruim twee keer zo veel kans om in een huishouden met een laag inkomen te leven. In Denemarken liggen de werkgelegenheids- en onderwijspercentages voor immigranten over de hele linie lager, vooral voor de eerste generatie en vrouwelijke immigranten. In Frankrijk ligt het armoedepercentage voor buitenlandse huishoudens aanmerkelijk hoger dan het landelijke gemiddelde. Immigranten in Finland lopen vier keer meer kans om in armoede te leven en drie keer meer kans om werkloos te zijn dan de bevolking in haar geheel.

De meeste landen beschrijven de problematiek van immigranten en etnische minderheden echter nog altijd in vrij algemene termen, waarbij ze de gezondheidszorg, huisvesting en werkgelegenheid benadrukken als speciale aandachtsgebieden. In veel gevallen wordt echter slechts zijdelings verwezen naar migranten en etnische groepen die een risico lopen, en wordt weinig moeite gedaan om hun situatie of factoren die tot uitsluiting en armoede leiden, te analyseren. Slechts een paar landen proberen, negatieve of positieve, trends in de leef- en werkomstandigheden van deze groepen in kaart te brengen. Het is betreurenswaardig dat maar weinig actieplannen een duidelijke verbetering laten zien in de situatie van migrantenbevolkingen sinds de indiening van de eerste actieplannen in 2001.

Slechts een minderheid van de lidstaten (UK, S, FIN, B, IRL, F) legde een rechtstreeks verband tussen discriminatieproblemen en problemen inzake sociale cohesie. Zweden, bijvoorbeeld, plaatst zijn activiteiten inzake kwetsbare groepen duidelijk in een context van mensenrechten/bestrijding van discriminatie met een gedetailleerd overzicht van het werk van de Zweedse ombudsman. Slechts een paar landen koppelen de bestrijding van discriminatie aan wettelijke maatregelen. De richtlijn van de Raad inzake de bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming¹⁸, die in 2003 zou worden omgezet in nationale wetgeving, werd slechts in een aantal nationale actieplannen vermeld, waaronder die van Zweden, Denemarken, Italië en Ierland.

In veel gevallen ligt de nadruk op de noodzaak dat immigranten zich aan moeten passen, met name via opleiding en steunmaatregelen. In Oostenrijk en Italië, bijvoorbeeld, richt men zich allereerst op het bieden van talencursussen aan immigranten. Verder biedt Oostenrijk financiële ondersteuning aan een groot aantal projecten, die enerzijds maatschappelijke en juridische bijstand bieden aan de doelgroepen, en anderzijds de

zijn. De term kan echter ook verwijzen naar groepen immigranten met een andere etnische achtergrond dan de meerderheid van de bevolking.

18 Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming.

integratie bevorderen. Hoewel dit belangrijke initiatieven zijn, vooral in de beginfase van integratie, is er een voortdurende behoefte aan maatregelen die een potentieel discriminerend gedrag of discriminerende mentaliteit van de meerderheid van de bevolking aanpakken, die een immigrant kunnen beletten toegang te krijgen tot een baan, dienst of opleiding, ongeacht zijn of haar talenkennis. Daarnaast blijkt maar uit weinig plannen het besef van de bijdrage die buitenlanders en immigranten leveren aan de economische voorspoed en culturele verscheidenheid van hun land.

INTERCULTURELE MAATSCHAPPELIJKE BEMIDDELINGSDIENST (SEMSI) - GEMEENTERAAD VAN MADRID

De SEMSI (Spaanse interculturele maatschappelijke bemiddelingsdienst) van de gemeenteraad van Madrid is een overheidsdienst die is opgezet om het naast elkaar bestaan van verschillende culturen te bevorderen, en te werken aan nieuwe vormen van maatschappelijke relaties op basis van culturele verscheidenheid. De dienst vereenvoudigt de toegang van de immigrantenbevolking tot overheidsmiddelen, moedigt hen aan tot sociale deelname, en stelt de gemeente adequate kennis van de situaties, behoeften en problemen van deze groep ter beschikking. De dienst is tot stand gekomen via een overeenkomst met de algemene stichting van de autonome universiteit van Madrid, die het personeel levert voor het ontwikkelen en coördineren van de dienst (sociale bemiddelaars). De technische werkzaamheden worden uitgevoerd in samenwerking met de eerstelijns maatschappelijke diensten van de gemeenteraad.

De SEMSI is ontstaan uit de noodzaak de problemen en behoeften van de immigranten aan te pakken, niet alleen wat betreft de moeilijkheden waarop zij stuiten bij het verkrijgen van toegang tot overheidsmiddelen, maar ook vanuit de wens meer kennis te verwerven over hun problemen en behoeften om zo tot volledige integratie te komen. Daarbij gaat het vooral om het aanmoedigen van de deelname van de immigrantenbevolking aan het gemeenschapsleven; om informatie te verschaffen over de sociale middelen die beschikbaar zijn om aan zijn behoeften te beantwoorden: maatschappelijke en onderwijsmiddelen, middelen op het gebied van gezondheidszorg en jeugd, middelen voor vrouwen, voor vrijetijdsbesteding, en voor sociale interactie; om samen te werken met vakmensen in de gemeentelijke sociale diensten door het bieden van een intercultureel perspectief; om een klimaat te scheppen in de gemeente waarin culturele verschillen tot uiting mogen komen.

De SEMSI werkt onder meer samen met verschillende NGO's die oplossingen bieden voor problemen (juridisch, werkgelegenheid, huisvesting, etc.) waarmee immigranten bij hun aankomst in Madrid te maken krijgen, en die activiteiten ondersteunen die gericht zijn op het bevorderen van het naast elkaar bestaan van verschillende culturen.

Gebrek aan gegevens en indicatoren

Zoals benadrukt in het laatste gezamenlijk verslag over werkgelegenheid, blijft het gebrek aan gegevens over kwetsbare groepen, en met name over migranten en etnische groepen, een groot probleem. Het ontbreekt aan algemeen geldende gegevens en gemeenschappelijke indicatoren voor mensen die van oorsprong immigranten waren. Slechts een klein aantal landen (waaronder het Verenigd Koninkrijk, België, Nederland, Spanje en Frankrijk) geeft een overzicht van gegevens of indicatoren en probeert op die manier een reëel beeld te krijgen van de situatie en behoeften in hun landen. Het VK heeft nog steeds de meest uitgebreide reeks statistieken en indicatoren, bijvoorbeeld

inzake het percentage verschillende etnische groepen in huishoudens met een laag inkomen, kwalificaties, etc.

Er valt echter enige vooruitgang te bespeuren. In Duitsland bijvoorbeeld kwam in een recent onderzoek naar armoede, immigranten en gezondheid naar voren dat er op dit gebied een gebrek aan gegevens en onderzoek was. Om verbetering te brengen in deze situatie zal in een landelijk gezondheidsonderzoek voor kinderen en jongeren, dat in opdracht van de federale overheid wordt uitgevoerd, een module worden ontwikkeld die de gezondheidstoestand van kinderen en jongeren met een etnische immigrantenachtergrond registreert. Deze gegevens zouden voor het eerst in 2006 beschikbaar komen.

Doelstellingen en doelen

Ondanks het besef dat met name immigranten een risico van sociale uitsluiting lopen, domineert een beperkte, op integratie gerichte aanpak, die voornamelijk op taalverwerving en andere opleiding gerichte maatregelen omvat. Slechts een paar landen hebben duidelijke en specifieke doelstellingen en doelen gesteld ter ondersteuning van immigranten. Voorbeelden daarvan zijn:

- Nederland heeft een concreet doel gesteld dat inhoudt dat betaald werk voor etnische minderheden tot 2005 met 0.75% per jaar wordt verhoogd.
- Het Ierse plan omvat een reeks concrete doelen met betrekking tot de Traveller-gemeenschap, waaronder het doel om in 2007 de kloof in levensverwachting tussen de Traveller-gemeenschap en de bevolking als geheel met ten minste 10% te hebben verkleind, en om in 2006 de deelname aan tertiair onderwijs van volwassen kansarme studenten, waartoe Travellers en vluchtelingen behoren, te hebben verdubbeld.
- Griekenland heeft als doel gesteld dat er eind 2005 geen Griekse Roma-families meer in tenten of noodverblijven zullen wonen, en maakt geprefabriceerde en permanente huizen beschikbaar om dit doel te bereiken.
- Het Zweedse plan specificeert de geïntegreerde aard van zijn aanpak, waarvan alle doelen voor zowel vrouwen als mannen gelden, ongeacht de etnische achtergrond.
- Denemarken heeft het vrij algemene doel gesteld dat mensen met een niet-Deense etnische achtergrond geïntegreerd moeten zijn om ze op gelijke voet met de rest van de bevolking aan de arbeidsmarkt en de maatschappij te laten deelnemen.

In plaats van via specifieke maatregelen proberen veel lidstaten zich via algemene initiatieven op kwetsbare groepen te richten, waarbij in het algemeen de nadruk ligt op het verbeteren van de werkgelegenheid, toegang tot huisvesting, mogelijkheden tot levenslang leren, enz.

Nationale programma's voor het integreren van immigranten bestaan in het algemeen uit drie hoofdcomponenten: taalonderwijs, oriëntatie- of introductiecursussen en professionele arbeidsmarktscholing. De programma's, die in bepaalde landen verplicht

zijn, zijn ofwel van algemene aard of toegesneden op de specifieke behoeften van het individu. Ook wanneer dergelijke specifieke maatregelen werden benadrukt, werden echter weinig indicaties gegeven over de toewijzing van financiële middelen om deze actie te ondersteunen.

Specifieke maatregelen, die zich met name op inzetbaarheid richten, zijn:

- In het VK, de National Asylum Support Service die fondsgelden verstrekt aan lokale overheden zodat zij ondersteuning kunnen geven aan talencursussen en aan bredere initiatieven tot integratie op het gebied van werkgelegenheid voor vluchtelingen.
- In Zweden verzorgen lokale overheden in samenwerking met het nationale integratiebureau kennismakingsprogramma's en talencursussen en ondersteunen ze nieuwe immigranten bij het zoeken van werk.
- In Denemarken zijn begeleidingsprojecten voor etnische vrouwen uit etnische minderheidsgroepen opgezet die zich richten op jonge vrouwen die een gedwongen huwelijk aangaan en het contact met hun families en ondersteuningsnetwerk verliezen. De vrouwen krijgen praktische ondersteuning en advies over het voortzetten van het onderwijs of opleiding of het solliciteren naar een baan. In 2002 heeft de Deense regering ook een programma gelanceerd met de naam "Stedelijke gebieden voor iedereen", waarin vijf projecten waren opgenomen die over een vierjarige periode worden uitgevoerd, en die gericht zijn op het integreren van nieuwe vluchtelingen en immigranten in huisvestingsprogramma's.
- Steun van de federale regering in België voor "diversiteitsplannen" in bedrijven en bepaalde ambtelijke diensten.
- In Duitsland, in het deelstaat Noordrijn-Westfalen, loopt sinds juni 2002 een voorlichtingscampagne "Immigranten: een kans voor het bedrijfsleven en de overheid", die ten doel heeft de situatie van jongeren uit immigrantenfamilies op het gebied van opleiding en werk te verbeteren. In Berlijn is een tweede project van start gegaan: "Berlin – Stadt der Vielfalt (Berlijn – Stad van de diversiteit)", dat zich erop richt instanties op het gebied van onderwijs en gezondheid kwalificaties te verschaffen op het terrein van de diversiteit en de bestrijding van discriminatie.
- In Griekenland is een operationeel programma voor immigranten gepland met een budget van 260 miljoen euro (tussen 2003-2006). Het programma zal voorzien in voorlichting, advies- en ondersteuningsdiensten voor immigranten; het ontwikkelen en stimuleren van mogelijkheden tot integratie in de arbeidsmarkt; culturele integratie; het verbeteren van de verstrekking van gezondheids- en preventieve medische diensten voor specifieke groepen migranten; het tot stand brengen van ondersteunende structuren die kunnen zorgen voor noodopvang en tijdelijk onderdak.

- In Frankrijk is een "contrat d'accueil et intégration" (opvang- en integratieovereenkomst) in het leven geroepen voor iedere pas gearriveerde buitenlander, die cursussen in de Franse taal en maatschappijleer omvat.
- In Nederland zullen "inburgeringsprogramma's" worden aangeboden voor pas gearriveerde en reeds langere tijd aanwezige immigranten.
- In Luxemburg worden, met het oog op de volgende lokale verkiezingen, inburgeringsprogramma's en een voorlichtingscampagne gelanceerd om de deelname van immigranten aan het burger- en politieke leven te bevorderen.

In sommige gevallen moet nauw toezicht worden gehouden op de goedgekeurde maatregelen om het effect ervan te meten. Zo probeert het Deense plan een nieuwe uitkering voor immigrantenhuishoudens te combineren met een aantal initiatieven om hun opleiding en gebruik van vaardigheden te ondersteunen. Dit houdt de verplichting in om een bindend contract op te stellen tussen pas gearriveerde buitenlanders en lokale overheden en om een gepland integratieprogramma te ontwikkelen dat zich richt op het vergroten van de werkgelegenheid. Als een persoon zich niet aan de voorwaarden van het plan houdt, wordt hij gekort op zijn uitkering. Het valt echter te bezien of dit project daadwerkelijk zal resulteren in de integratie van meer mensen in de arbeidsmarkt.

BERLIJN – STAD VAN DE DIVERSITEIT

(Invoering van scholingsmaatregelen voor publieke overheden op het gebied van de bestrijding van discriminatie)

Het doel van het project “Berlijn – Stad van de diversiteit” is de overheid op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg te voorzien van kwalificaties op het terrein van verscheidenheid en de bestrijding van discriminatie om gelijke behandeling te bevorderen en een einde te maken aan discriminatie. Dit is niet alleen van toepassing op migranten, maar op alle minderheidsgroepen. Er moet een verandering teweeg worden gebracht in de mentaliteit van werknemers bij de overheid ten opzichte van leden van minderheidsgroepen in hun hoedanigheid als klant en collega.

“Invoering van scholingsmaatregelen voor overheden op het gebied van de bestrijding van de discriminatie” is een project dat wordt gesteund door het EU-actieprogramma ter bestrijding van discriminatie. Het project wordt ten uitvoer gelegd in drie Europese steden: Berlijn, Bangor (Noord-Ierland) en Altea (Spanje). In Berlijn heet het project “Berlijn – Stad van de diversiteit”. Het project is ontwikkeld door het Centre européen juif d’information (CEJI) [Europees Joods informatiecentrum] in samenwerking met de Noord-Ierse raad voor etnische minderheden (Northern Ireland Council for Ethnic Minorities (NICEM)).

In Berlijn zijn, naast de commissaris voor integratie en immigratie, ook vertegenwoordigers van de overheid en verscheidene niet-gouvernementele organisaties bij het project betrokken. Op regionaal niveau wordt het project gecoördineerd door het bureau van de commissaris voor integratie en immigratie van de senaat van Berlijn in samenwerking met Eine Welt der Vielfalt e.V.

Tussen september 2002 en augustus 2004 worden de diversiteits- en antidiscriminatietrainers opgeleid. Dezen zullen vervolgens hun kennis in acht cursussen overbrengen. Als voorbereiding op de kwalificaties zal een diepgaande behoefteanalyse plaatsvinden, die een algemeen onderzoek en gegevensverzameling zal omvatten van een aantal vraaggroepen, een onderzoek aan de hand van een vragenlijst en verscheidene doelgroepen. In de volgende fase (januari 2005 – juni 2005) zullen de activiteiten van de voorgaande fase worden geëvalueerd. Het doel hiervan is de resultaten en bevindingen van het project te kunnen meenemen in de bestuurlijke hervorming. Op die manier zullen de bevindingen effectief worden toegepast, omdat ze er deel van uitmaken.

Het project ontwikkelt scholingsprogramma's voor lokale ambtenaren op het gebied van onderwijs en gezondheidsdiensten en richt zich op verschillende vormen van ongelijke behandeling en op de aanpak van meervoudige discriminatie. De scholing is bedoeld om het belang van culturele en etnische verscheidenheid te benadrukken bij het opstellen van beleid, werkmethoden, werving en het bevorderen van betere relaties in de gemeenschap. Een parallel doel is het produceren van een trainingshandboek dat lokale overheden in heel Europa kunnen gebruiken voor het ontwikkelen van hun eigen programma's, aangepast aan de lokale situatie en behoeften.

Naast de bovengenoemde doelen voor Ierland en Griekenland, bevat een aantal NAP's (Griekenland, Spanje, Finland, Ierland, Portugal) specifieke maatregelen voor de sociale integratie van Roma, zigeuners en Travellers, met een speciale nadruk op gelijke behandeling en gelijke kansen. In sommige gevallen worden echter nauwelijks gegevens verstrekt over de manier waarop de beoogde maatregelen moeten worden uitgevoerd. Geen enkele NAP/integratie bevat bepalingen over duidelijke maatregelen inzake de specifieke situatie van Roma-immigranten binnen de lidstaten.

In Griekenland gaat men verder met de tenuitvoerlegging van het geïntegreerde actieprogramma voor de sociale integratie van Griekse zigeuners, dat is opgezet met twee bedoelingen: de totstandbrenging van een infrastructuur voor het huisvestingsprobleem van de Roma-bevolking en de verstrekking van diensten op het gebied van opleiding, werkgelegenheid, cultuur, sport, gezondheid en welzijn. Deze maatregel kwam ook voor in de NAP/integratie van 2001. Er worden echter geen gegevens verstrekt over de beoordeling van het effect van dit initiatief.

In Spanje stelt men zich ten doel om de levensstandaard van de zigeuners die in een situatie van uitsluiting verkeren of het risico daarop lopen, te verhogen, door het garanderen van toegang tot en het gebruik van socialezekerheidstelsels. Daarnaast is het de bedoeling dat geïntegreerde programma's ten behoeve van sociale ondersteuning worden ontwikkeld, met inbegrip van activiteiten op het terrein van onderwijs, huisvesting en milieu, en maatschappelijke diensten.

In Ierland zal worden doorgegaan met de uitvoering van "Traveller Health – A National Strategy 2002-2005 (De gezondheid van Travellers - Een nationale strategie 2002-2005)" waarmee in februari 2002 van start is gegaan. Er is een onderzoeksgroep opgericht om een nationaal onderzoek op te zetten naar de behoeften en gezondheidstoestand van Travellers, dat waarschijnlijk begin 2004 van start zal gaan. Er zal een verbeterde strategie worden toegepast voor het onderwijs aan Travellers, met een speciale nadruk op maatregelen om schooluitval terug te dringen. Een adviescommissie inzake onderwijs aan Travellers adviseert de minister voor Onderwijs en Wetenschappen over maatregelen die op dit gebied worden genomen.

Een klein aantal lidstaten lijkt de NAP's van 2003-2005 te gebruiken als een mogelijkheid tot het invoeren van nieuwe maatregelen ter ondersteuning van kwetsbare groepen.

Voorbeelden van nieuwe maatregelen in de pijplijn zijn:

- In Duitsland zal de immigratiewet die momenteel behandeld wordt door het parlement, een nieuwe rechtsgrondslag introduceren voor integratie-initiatieven, waarbij de vereiste minimumvoorzieningen worden verstrekt door de deelstaten. Er zal een federaal bureau voor migratie- en vluchtelingenzaken worden opgericht dat een coördinerende rol zal spelen op het gebied van integratiemaatregelen. Krachtens de bepalingen van de wet zouden nieuwe immigranten die van plan zijn langere tijd te blijven, direct na aankomst deel moeten nemen aan integratiecursussen (basis- en aanvullende talencursussen, oriëntatiecursussen).

- In Finland is de wet op bijzondere subsidies voor immigranten ingevoerd om permanente inkomenssteun te bieden aan gepensioneerde repatrianten en andere immigranten in een soortgelijke positie. De bijzondere subsidies vormen een discretionaire sociale uitkering krachtens het socialezekerheidsstelsel, die wordt toegekend door de socialeverzekeringsinstantie (KELA). In 2003 zullen er naar schatting 3700 personen een bijzondere uitkering ontvangen. De nieuwe wetgeving is op 1 oktober 2003 in werking getreden. De geschatte kosten liggen rond de 20 miljoen euro per jaar.
- In Zweden heeft de regering het verbond van Zweedse ondernemingen gevraagd samen te werken aan maatregelen ter ondersteuning van immigranten die zijn uitgesloten van de arbeidsmarkt. Een werkgroep zal onderzoeken hoe overheidsinstanties beter gebruik kunnen maken van de initiatieven van het bedrijfsleven om immigranten in de arbeidsmarkt te integreren en zal maatregelen voorstellen om de samenwerking op dit terrein te stimuleren. De werkgroep zal op 30 december 2003 verslag uitbrengen. Daarnaast heeft Zweden een actieplan tegen racisme opgesteld.
- De Ierse regering zal aan het eind van 2003 een nationaal actieplan tegen racisme publiceren en vanaf 2004 zullen maatregelen ten uitvoer worden gelegd. Daarnaast zal de gezondheidszorgsector samen met de Equality Authority werken aan de integratie van een gelijkheidsaspect in de gezondheidszorg op basis van negen criteria van de wet van 2000 inzake gelijke behandeling (Equal Status Act) (geslacht, echtelijke staat, gezinssituatie, seksuele geaardheid, religie, leeftijd, handicaps, ras en lidmaatschap van de Traveller-gemeenschap) met een bijzondere nadruk op het toetsen van gelijkheid.

Conclusie

Beleidsmaatregelen inzake sociale integratie voor immigranten lopen dwars door alle problemen die in de plannen worden aangepakt. Hoewel door alle lidstaten wordt erkend dat immigranten en etnische minderheden het risico lopen op armoede en uitsluiting, zijn in slechts een paar gevallen specifieke doelen en doelstellingen geformuleerd.

Er is weinig aandacht besteed aan het bevorderen van de toegang van immigranten en etnische minderheden tot middelen, rechten, goederen en diensten, in het bijzonder tot socialezekerheidsstelsels, fatsoenlijke en hygiënische huisvesting, passende gezondheidszorg en onderwijs. Met name het gebrek aan aandacht voor rechten is verbazingwekkend, gegeven het feit dat de Europese Raad van Tampere in oktober 1999 reeds opriep tot "een krachtiger integratiebeleid", dat erop gericht moet zijn om derdelanders die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven "rechten en verplichtingen te geven die vergelijkbaar zijn met die van de EU-burgers". In deze context is de waarschijnlijke integratie in het nieuwe Verdrag van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie een belangrijk referentiepunt, omdat de meeste bepalingen hiervan van toepassing zijn op alle personen, ongeacht hun nationaliteit.

In de toekomst lijkt meer aandacht voor rechten een belangrijke voorwaarde voor maatregelen, omdat dit de noodzakelijke basisstructuur biedt waarop alle verdere beleidsmaatregelen inzake integratie moeten rusten.

Het gebrek aan gedetailleerde gegevens en indicatoren, om nog maar niet te spreken van gemeenschappelijke indicatoren, belemmert een grondige analyse van de situatie waarin deze kwetsbare groepen verkeren. Op beoogde en goedgekeurde maatregelen moet goed toezicht worden gehouden en ze moeten worden beoordeeld om het effect ervan te meten.

Met betrekking tot de specifieke situatie van immigranten en etnische minderheden die geconfronteerd worden met armoede en uitsluiting zullen meer inspanningen en analyses moeten worden verricht om hun arbeidsmarktdeelname te verhogen tot hetzelfde niveau als dat van de rest van de bevolking, en om hun deelname aan het sociale, culturele en politieke leven te stimuleren.

Andere mensen die met aanhoudende armoede te maken hebben

Drugsverslaafden

De gelijkheid van maatschappelijke kansen voor personen met drugsproblemen is onevenredig afgenomen. Drugs- en alcoholproblemen vertalen zich vaak in dakloosheid, werkloosheid en lage opleiding. Verder komen degenen die verslaafd zijn aan illegale drugs vaak in de gevangenis terecht, wat weer tot uitsluiting leidt. De NAP's/integratie benadrukken het belang van het invoeren of uitbreiden van passende maatregelen en programma's om de soms grote verschillen in schoolopleiding en loopbaan te verkleinen, zodat de herintegratie een succes wordt.

De nadruk ligt in het bijzonder op herintegratieprogramma's voor voormalige drugsverslaafden die zich richten op het verbeteren van de maatschappelijke kansen van de betrokkenen, waarbij het, zoals in het **Duitse** plan, met name gaat om herintegratie in werk en werkgelegenheid. **Italië** is bezig met de tenuitvoerlegging van een aantal initiatieven op het gebied van de preventie van drugsgebruik en de herintegratie van drugsverslaafden in de maatschappij en het arbeidsleven: de begeleiding, planning en coördinatie van activiteiten op landelijk en regionaal niveau; de coördinatie van activiteiten die worden uitgevoerd door de verschillende betrokken actoren; maatregelen die gericht zijn op drugsverslaafden in de gevangenis.

Een andere belangrijk aandachtspunt is preventief beleid en preventieve maatregelen. In **Finland** is in 2001 het initiatief genomen tot een nieuw ontwikkelingsprogramma voor de opleiding van leraren, met als doel een beter inzicht in problemen in verband met en symptomen van drugsgebruik bij leerlingen. De opleidingen berusten op de ethische en sociale grondslag van het onderwijs; menselijke relaties, vaardigheden op het gebied van samenwerking en interactie; inzicht in leerprocessen; en het voorkomen van leerproblemen en uitsluiting.

In sommige landen worden programma's inzake het voorkomen van verslaving uitgebreid in het kader van een actief en op integratie gericht stedelijk ontwikkelingsbeleid om buurten waar de sociale, economische en stedelijke ontwikkelingsproblemen toenemen,

te bevrijden uit deze situatie en weer het evenwicht te herstellen. In **Duitsland** biedt het programma “De sociale stad” een geïntegreerde stimulans (huisvestings-, economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid) voor wijken met een speciale ontwikkelingsbehoefte. In het **Verenigd Koninkrijk**, met name in Engeland, richt men zich op het verband tussen drugs en achtergestelde wijken door een nauwe samenwerking tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Neighbourhood Renewal Unit (afdeling buurtvernieuwing). **Ierland** pakt eveneens het probleem aan van de concentratie van drugsverslaafden in achtergestelde gebieden en wijken.

In verscheidene landen (**Ierland, Italië, Oostenrijk, Finland, Zweden**) is gewerkt aan een sterkere interdisciplinaire, door verscheidene ministeries ondersteunde samenwerking tussen alle overheden, die bij drugsproblemen betrokken zijn. Er zijn drugsadviesraden opgericht om toezicht te houden op de uitvoering van drugsprogramma's en om de aanpak van drugsgerelateerde problemen vanuit een strategisch oogpunt te benaderen. In sommige lidstaten (**Griekenland, Ierland, Italië, Portugal, Zweden**) bestaan nationale actieplannen en strategieprogramma's die bedoeld zijn om alle verschillende aspecten van drugsgebruik – preventie, terugdringing, behandeling, rehabilitatie, onderzoek – met elkaar te verbinden.

De behoefte aan verder onderzoek en speciale aandacht voor het verzamelen en analyseren van gegevens is vastgesteld en onderzoeksprojecten (die ook gericht zijn op het vaststellen van de behoeften van specifieke doelgroepen) vormen belangrijke elementen van nationale beleidsmaatregelen, onder meer in **Ierland en Zweden**. **België** is van plan een nationale waarnemingspost voor drugs en drugsverslavingen op te richten, die gegevens verzamelt en analyseert en het effect van huidige beleidsmaatregelen in de praktijk bestudeert.

HET VERBETEREN VAN DE INTEGRATIE IN HET ARBEIDSPROCES VAN VERSLAAFDEN “ADDICTION NETWORK”

In RESTART hebben zeven projectponsors zich verenigd in een Berlijns ontwikkelingspartnerschap in het kader van het communautair initiatief EQUAL. De bedoeling hiervan was om ieders vaardigheden te gebruiken om een netwerk op te bouwen ter verbetering van de integratie in het arbeidsproces en persoonlijke ontwikkeling en om discriminatie en ongelijke behandeling in het beroepsleven te voorkomen.

Dit ontwikkelingspartnerschap wordt ondersteund door strategische partners uit verschillende sectoren van de economie, door sociale sponsors en door de overheid (onder meer vanuit de hoek van drugs en verslaving en van het beleid inzake mensen met een handicap in de overheid). Het Berlijnse verslavingsnetwerk dat ook actief is op het gebied van de integratie in het arbeidsproces en kwalificatie van kansarme mensen – d.w.z. drugsverslaafden – is een van de strategische partners en heeft aan dit ontwikkelingspartnerschap deelgenomen met een subproject. De vertegenwoordiger van het verslavingsnetwerk is het Berlijnse verslavingsbureau BOA e.V., dat maatregelen op het gebied van advisering, kwalificatie en werkgelegenheid voor drugsverslaafden en gebruikers van drugsvervangende middelen ten uitvoer heeft gelegd op het gebied van computers en nieuwe technologieën.

Als onderdeel van het subproject binnen RESTART wil BOA e.V. 30 verslaafde vrouwen, die met drugsvervangende middelen leven, in staat stellen te integreren in het arbeidsproces door middel van op maat gesneden steun en kwalificatie. Door de onderlinge koppeling, de transparantie en de geharmoniseerde structuur van de maatregelen binnen het ontwikkelingspartnerschap, zouden structurele veranderingen op lange termijn voor de optimale (her)integratie in het arbeidsproces van deze doelgroep moeten worden bereikt, samen met de instellingen die bij het proces van beroepsintegratie betrokken zijn en de kleine en middelgrote bedrijven.

Gevangenen en ex-gevangenen

Mensen die misdaden begaan zijn vaak afkomstig uit kansarme milieus en vrijgekomen gevangenen lopen het risico de gevangenis te verlaten zonder de vaardigheden en middelen die nodig zijn om een baan en huisvesting te vinden. Velen vinden het dan ook erg moeilijk om weer in de gewone maatschappij te leven, met als gevolg dat ze opnieuw tot misdaad vervallen. De NAP's/integratie besteden specifieke aandacht aan de uitwerking van effectieve voorwaarden voor de herintegratie van gevangenen in de maatschappij, waarmee de risico's van armoede en sociale uitsluiting worden teruggedrongen. Er wordt ook vaak gewezen op de instelling of uitbreiding van maatregelen die een alternatief vormen voor de gevangenis.

Een speciaal, in brede kring erkend aandachtspunt bestaat uit het voorkomen of terugdringen van recidivisme (**Oostenrijk, België, Ierland, Finland, Zweden**). **Ierland** kent een zeer hoog recidivisimepercentage (ongeveer 70%). In **Zweden** is een driejarig proefproject van start gegaan voor een geïntensiveerde voorbereiding op het ontslag uit detentie en de mogelijkheid om de laatste paar maanden van een lange gevangenisstraf thuis uit te zitten met elektronisch toezicht. Het **Finse** Yhteistyössä rikoksettomaan elämään ('Samen op weg naar een leven zonder misdaad') is een door nationale, lokale en regionale overheden gesteund samenwerkingsproject, dat is gericht op de begeleiding

van misdadigers ten behoeve van een leven zonder criminaliteit, en dat regionale samenwerkingsmodellen probeert te ontwikkelen.

Een van de belangrijkste doelstellingen van de herintegratie van gevangenen is om ze bij hun vrijlating te verzekeren van werk. Het **Oostenrijkse** plan vermeldt hulp bij het zoeken van een baan in de buitenwereld (bij wijze van dagverlof) tegen het eind van hun straf, die ze na hun vrijlating kunnen houden. **Spanje** overweegt een programma voor de toegang van gevangenen tot de arbeidsmarkt. **Griekenland** voert programma's uit die nieuwe banen en nieuwe bedrijven voor ex-gevangenen en jonge misdadigers subsidiëren of voor jongeren die een sociaal risico lopen. Een **Italiaanse** verordening uit 2000 bevat praktische maatregelen voor de toepassing van straffen en geeft in overweging werk in de gevangenis af te stemmen op het scheppen van banen voor veroordeelden, ex-veroordeelden en delinquenten met alternatieve straffen.

Oostenrijk en **Frankrijk** plannen specifieke opleidingsprojecten voor gevangenen, waarbij Frankrijk zich vooral richt op de bestrijding van analfabetisme. Het aanbieden van opleiding en onderwijs vormt ook een belangrijk element van de **Ierse** strategie om gevangenen in staat te stellen praktische vaardigheden te verwerven die hen zullen helpen bij het vinden van een baan en de herintegratie bij hun vrijlating zullen vergemakkelijken. Ook gevangenen helpen omgaan met drugsverslaving krijgt voorrang. Maatregelen die de integratie in werk en beroepsopleiding bevorderen van veroordeelden en overtreeders met alternatieve straffen, zijn goedgekeurd in **Italië**.

Bij de bevordering van een betere herintegratie na vrijlating en het doel van het terugdringen van het risico van recidivisme, wordt ook rekening gehouden met de doelstelling om het leed van kinderen van gevangenen te beperken. Het **Belgische** plan doet verslag van een Frans communautair initiatief tot het opzetten van een wettelijk kader dat specifieke projecten erkent ("Services-Liens") die erop gericht zijn om veroordeelde ouders toe te staan contact te onderhouden met hun kinderen en **Spanje** zal een specifiek programma lanceren voor vrouwelijke gevangenen met kinderen waarover zij de voogdij hebben. Het Spaanse plan overweegt ook om de gezondheidszorg onder de gevangenenpopulatie te normaliseren via de opname ervan in het nationale gezondheidsstelsel.

Andere groepen

In mindere mate komen er in de NAP's/integratie ook maatregelen inzake specifieke situaties van andere groepen voor. Deze zijn met name gericht op problemen waarvoor mensen komen te staan die getroffen worden door een chronische ziekte, in het bijzonder geestelijke handicaps, op prostituees, mensen die het slachtoffer zijn van mensenhandel, mensen die in maatschappelijke nood verkeren. Zij worden doorgaans niet uitgevoerd in het kader van bredere beleidsmaatregelen, maar in het kader van proefprojecten, soms op lokaal en regionaal niveau, en van vrijwilligerswerk via doelgroepgerichte diensten, preventie en advisering.

7.2. Het voorkomen van sociale uitsluiting bij kinderen

Voor veel lidstaten is armoede bij kinderen een ernstig probleem en in de NAP's/integratie voor 2003 komen veel maatregelen naar voren om dat probleem te voorkomen en te bestrijden. In een aantal NAP's is armoede en uitsluiting bij kinderen zelfs vastgesteld als één van de kernprioriteiten (D, IRL, I, L, S, UK). Om op lange termijn vooruitgang te kunnen boeken bij het uitroeien van armoede, hebben de lidstaten herhaaldelijk met nadruk gewezen op het belang van het doorbreken van de overdracht van armoede van generatie op generatie. Dit betekent dat er nog meer aandacht moet worden besteed aan de sociale integratie van kinderen en dat deze negatieve sociale overgeërfd situatie waar nodig moet worden bestreden.

Enkele lidstaten benadrukken de rechten van kinderen in het kader van het VN-verdrag inzake de rechten van het kind en van het recht van kinderen om op te groeien in een psychologisch en fysiek veilige omgeving. Zweden bijvoorbeeld benadrukt dat op alle beleidsterreinen rekening moet worden gehouden met het VN-verdrag en dat bij alle op hen van toepassing zijnde besluitvorming en maatregelen rekening moet worden gehouden met de belangen van kinderen. Als volgende stap heeft het parlement onlangs enkele met het Verdrag overeenstemmende bepalingen aangenomen. Oostenrijk is voornemens het VN-verdrag op te nemen in zijn grondwet en zal tegen 2004 een nationaal actieplan voor kinderen en jongeren hebben opgesteld. Met de benoeming van een ombudsman voor kinderen worden ook in het Griekse NAP de rechten van kinderen weergegeven. Ierland is ook voornemens om een ombudsman te benoemen naast de oprichting van een National Children's Office (Nationaal Bureau Jeugdzaken) dat zich richt op het beter en met meer resultaat sturing geven aan de op kinderen betrekking hebbende overheidsactiviteiten, waaronder die op het gebied van sociale integratie. Het Franse NAP benadrukt de rol van de commissaris voor de rechten van het kind bij het beschermen en bevorderen van de rechten van kinderen, met name op het gebied van het kindbeschermingsbeleid. In veel landen ontbreekt echter de aandacht voor een op rechten gebaseerde agenda voor kinderen en jongeren. In feite betekent dit dat voorzieningen voor kinderen en jongeren veeleer worden gebaseerd op het bij volwassenen bestaande inzicht van wat kinderen en jongeren nodig hebben dan op hun "rechten" op universeel overeengekomen voorzieningen. Dus lijkt er niet alleen een zekere diversiteit te zijn met betrekking tot basisvoorzieningen zoals gezondheidszorg en onderwijs, maar ook met betrekking tot bredere onderwerpen zoals "meerderjarigheid" en de behandeling van randgroepen. Landen die minder aandacht besteden aan de rechten van kinderen zijn eerder geneigd kinderen en jongeren te benaderen als toekomstige werknemers dan dat zij de huidige levensomstandigheden van kinderen en jongeren willen verbeteren.

Gelet op de zeer geringe betrokkenheid van kinderen en jongeren bij de opstelling van de NAP's is de beperkte aandacht in veel NAP's voor de rechten van kinderen en jongeren niet vreemd. Het verklaart tevens waarom er geen gebruik wordt gemaakt van indicatoren die vanuit hun eigen perspectief de ervaringen met armoede en sociale uitsluiting van kinderen en jongeren vaststellen. De landen die armoede onder kinderen wel zien als kernindicator gaan over het algemeen uit van 60% van het gemiddelde inkomen dan van meer algemene armoede-indicatoren. Ierland past echter een consistente armoede-

indicator toe, die inkomens- en armoedemaatregelen met elkaar combineert. Het is opvallend dat veel NAP's met betrekking tot overige zaken verder gaan dan de Laken-indicatoren, maar dat die keuze niet is gemaakt voor zaken die betrekking hebben op kinderen en jongeren. Dit blijft een gebied dat in de toekomst verder moet worden ontwikkeld¹⁹. Een bemoedigende ontwikkeling wordt gemeld uit Ierland, waar men voornemens is om te starten met een nationaal longitudinaal onderzoek onder kinderen.

Uit de NAP's/integratie blijkt duidelijk dat men eensgezind van mening is, dat er op vele verschillende beleidsterreinen maatregelen moet worden ondernomen om armoede onder kinderen te voorkomen en te bestrijden. Het is dus niet vreemd dat het een onderwerp is dat dwars door de diverse hoofdstukken van de NAP's/integratie heenloopt. Belangrijke activiteiten en beleid zijn opgenomen in de hoofdstukken over werkgelegenheid, kinderopvang, sociale bescherming, onderwijs, opleiding, gezondheidszorg en het gezin.

BEVORDERING VAN HET WELZIJN VAN KINDEREN EN JONGEREN (FINLAND)

De Turku-strategie is gericht op kinderen, jongeren en gezinnen met kinderen. De strategie is opgezet als een netwerkmodel, dat wordt beheerd door een stuurgroep voor het welzijn van kinderen en jongeren, waarvan deskundigen van alle dienstverlenende autoriteiten en een stedenbouwkundige deel uitmaken. In samenwerking met het Nationale centrum voor onderzoek en ontwikkeling op het gebied van welzijn en gezondheid (STAKES) zijn indicatoren ontwikkeld voor monitoring van de relevante factoren. De indicatoren worden ondersteund door een driejaarlijkse 'budget voor kinderen en jongeren', een instrument waarmee kan worden onderzocht hoeveel de verschillende autoriteiten jaarlijks werkelijk uitgeven aan het beheer van de voorzieningen voor kinderen en jongeren. Naast projecten op het gebied van indicatoren en monitoring van financiële middelen (begroting voor jeugdzaken) wordt een model voor een milieueffectrapportage vanuit het gezichtspunt van kinderen ontwikkeld, zodat in het proces van ruimtelijke en stedelijke ontwikkeling rekening wordt gehouden met de visie van kinderen.

Er kunnen drie algemene manieren om armoede onder kinderen aan te pakken, worden onderscheiden: ten eerste ontwikkeling van een geïntegreerde en holistische aanpak, ten tweede vroegtijdige interventie en ten derde kinderen waar mogelijk steunen in de context van het gezin en de gemeenschap. Het VK plaatst het aanpakken van armoede onder kinderen centraal in zijn strategie en het is duidelijk dat dit een grote inspanning vergt van alle overheidslagen waarbij aanzienlijke investeringen met extra middelen zijn gemoeid. Nu men zich het ambitieuze doel heeft gesteld om de armoede onder kinderen in 2010 te halveren en in 2020 uit te roeien, wordt er in het VK veel nadruk gelegd op samenwerkingsverbanden, interdisciplinaire samenwerking en vroegtijdige interventie. Het Sure Start-programma is een belangrijk initiatief waarbij via een netwerk van kindercentra in de gebieden die het meest getroffen zijn aandacht wordt besteed aan de behoeften van 0 tot 3-jarigen met de grootste achterstand. Een ander kenmerk van de VK-aanpak is van onderaf beginnen en reageren op plaatselijke behoeften en vervolgens

19 In dit verband dient erop te worden gewezen dat de overdracht van armoede en sociale uitsluiting tussen de generaties, de situatie van kinderen en blijvende blootstelling aan risico's tot de voornaamste aandachtspunten behoren van een task force van de Commissie, die momenteel indicatoren ten behoeve van de strategie voor duurzame ontwikkeling opstelt op het niveau van de lidstaten en de EU.

ouders en kinderen betrekken bij het opzetten en verstrekken van voorzieningen. Deze werkwijze wordt door het Children's Fund (Kinderfonds) gehanteerd. Het Children's Fund werkt met kinderen in de leeftijd van 5 tot 13 jaar, bij wie al vroegtijdig kan worden geconstateerd dat zij het risico lopen op sociale uitsluiting. Zweden benadrukt dat voorzieningen die goed functioneren voor alle kinderen – algemene stelsels en oplossingen die ten goede komen aan de grote meerderheid – uitermate geschikt zijn voor risicokinderen. Zweden heeft onlangs de regels ter bescherming van risicokinderen aangescherpt en een werkgroep in het leven geroepen die is belast met bestudering van de situatie van jongeren in kwetsbare gezinnen, zodat kan worden vastgesteld op welke gebieden er verdere maatregelen nodig zijn. Om kindermishandeling te voorkomen en te bestrijden, zijn er maatregelen in voorbereiding om de samenwerking tussen politie, scholen, kinderdagverblijven, gezondheidsdienst en sociale diensten te versterken. Met zijn streven om de maatschappij kind- en gezinsvriendelijk te maken en zijn programma voor ontwikkeling en kansen voor kinderen en jongeren in achterstandsgebieden, benadrukt Duitsland het belang om terreinen zoals jeugdwelzijn, onderwijs, registratie van banen, stedenbouw en sociaal, gezondheidszorg- en cultureel beleid op elkaar af te stemmen. Finland benadrukt vroegtijdige interventie en de ontwikkeling van op elkaar afgestemde voorzieningen en multidisciplinaire samenwerking. Finland heeft onder andere plannen voor versterking en uitbreiding van zijn vroegtijdig interventiemodel door samenwerking tussen bijstands-, gezondheidszorg-, politie-, onderwijsinstanties en NGO's en zal speciale aandacht besteden aan kinderen met psychische gezondheidsproblemen. Portugal besteedt aandacht aan diverse prioriteiten, waaronder vroegtijdige interventie en steun aan gezinnen, en werkt in 39 gemeenten aan lokale plannen ter bescherming van risicokinderen en -jongeren. Griekenland stelt dat het voor de ontwikkeling van kinderen belangrijk is dat zij niet alleen toegang hebben tot voorzieningen zoals onderwijs, gezondheidszorg en cultuur maar ook tot inkomenssteun. Spanje is voornemens om een nationale strategie op te stellen voor kinderen en jongeren die problemen hebben en sociale risico's lopen, en om in samenwerking met NGO's en aan risico's blootgestelde minderjarigen geïntegreerde preventie- en interventieprogramma's te ontwikkelen.

PLAN VOOR UITBANNING VAN DE UITBUITING VAN KINDERARBEID (PORTUGAL)

Het Plan voor uitbanning van de uitbuiting van kinderarbeid (PEETI) werd in 1998 in Portugal ingevoerd in de context van het actieve sociale beleid dat is gebaseerd op maatschappelijke betrokkenheid en vergroting van de verantwoordelijkheid van individuele burgers (minderjarigen en hun gezinnen) en van de maatschappij in haar geheel in de strijd tegen kinderarbeid.

Het PEETI heeft de volgende **doelstellingen**: (i) het vaststellen, begeleiden en in kaart brengen van de situatie van kinderen die het slachtoffer zijn van uitbuiting door kinderarbeid of 'risicokinderen' als gevolg van vroegtijdige schoolverlating; (ii) het garanderen van een oplossing voor de in het PEETI gesignaleerde situatie, met name door projecten ten uitvoer te leggen in het kader van het individuele onderwijs- en scholingplan (PIEF), door gebruik te maken van soepele en gedifferentieerde strategieën en door voorts het programma 'Zomervakanties' voort te zetten; (iii) het bestrijden van de ergste vormen van uitbuiting van kinderarbeid (ILO-verdrag nr. 182 en ILO-aanbeveling nr. 190, geratificeerd door Portugal); (iv) het bevorderen van integratie in de maatschappij en het onderwijs van kinderen en jeugdige slachtoffers van kinderarbeid.

Het plan beoogde minderjarigen te ondersteunen die: vóór het einde van de leerplicht van school gaan; het risico lopen op vroegtijdige integratie op de arbeidsmarkt; het slachtoffer zijn van uitbuiting door kinderarbeid en het slachtoffer zijn van de ergste vormen van uitbuiting. Om de beschreven doelstellingen te bereiken legt het PEETI **methodologisch** de volgende maatregelen ten uitvoer: signalering/diagnostiek/beëindiging van kinderarbeid en schooluitval; geïntegreerd programma en individuele plannen voor onderwijs en opleiding; vakantieprogramma en -projecten; toekenning van opleidingsbeurzen, begeleiding bij situaties waarin sprake is van de ergste vormen van uitbuiting. Het plan telt vijf regionale PIEF-coördinatiemechanismen, waaronder vertegenwoordigers van het PEETI, het IEF, regionale onderwijsdirecties en de sociale gezondheidszorg (Instituto Superior de Serviço Social, ISSS). In elk van de vijf regio's bevindt zich een regiocoördinator van het PEETI voor het gebied in kwestie.

De noodzaak om met name aandacht te besteden aan kinderen die bijzondere risico's lopen en met een negatieve sociale erfenis worden geconfronteerd, wordt sterk benadrukt. Om in dit opzicht de krachten te bundelen stelt Denemarken een comité van ministers in. Via vroegtijdige interventie en een gevarieerd aanbod aan steunmaatregelen wordt in aanzienlijke mate de nadruk gelegd op vergroting van de vaardigheden van kinderen. Ingezien wordt dat het belangrijk is om oog te hebben voor de specifieke problemen waarmee bepaalde kinderen - zoals minderjarige vluchtelingen, kinderen uit gezinnen waar sprake is van drugs- of alcoholmisbruik of van psychische problemen, kinderen die seksueel worden misbruikt of gehandicapt zijn - worden geconfronteerd. Finland benadrukt dat het van belang is om pleegzorg kwalitatief en kantitatief te verbeteren en om kinderen die speciale zorg nodig hebben in het reguliere onderwijs te integreren. In het VK heeft de 'National Assembly for Wales' een steunfonds voor kinderen en jongeren opgericht (het Children and Youth Support Fund) dat zijn activiteiten via partnerschappen in de lokale autoriteiten ontplooit en zich richt op het bieden van gerichte steun om de mogelijkheden in het leven van kinderen en jongeren uit achterstandsgezinnen te verbeteren. In Italië wordt de nadruk gelegd op steun voor het pleeggezin en adoptiebeleid en in het kader van het Jeugdplan 2002-2004 is de invoering van diverse wijzen van pleegzorg gepland. Ierland werkt aan een reeks op de

gemeenschap gebaseerde voorzieningen om de problemen van kinderen die zich in een moeilijke situatie bevinden aan te pakken.

7.3. Bevordering van alomvattende maatregelen ten behoeve van gebieden die door uitsluiting worden gekenmerkt

De regionale dimensie van armoede en sociale uitsluiting krijgt meer aandacht in de NAP's/integratie voor 2003, met name waar het gaat om maatregelen die erop gericht zijn om de sterke punten en mogelijkheden in achterstandgebieden te benutten.

De voornaamste vermelde uitdagingen zijn ten opzichte van de voorgaande NAP's onveranderd gebleven.

Opheffen van ongelijke situaties in de diverse regio's

Ook al wordt door sommige lidstaten beklemtoond dat het belangrijk is om een einde te maken aan ongelijke situaties in de diverse regio's, vermeldt maar een zeer gering aantal deze problematiek als een voornaam aandachtspunt in hun plannen.

Griekenland wijst bijvoorbeeld op de noodzaak om het verschil in levenskwaliteit tussen plattelands- en stedelijke bevolking zoveel mogelijk terug te dringen. Het plan voorziet zowel in initiatieven voor geïntegreerde stedelijke ontwikkeling als voor plattelandsontwikkeling.

Achterstandssituaties in plattelandsgebieden

Plattelandsgebieden gaan nog steeds gebukt onder uiteenlopende problemen als gevolg van onder meer wegtrekkende bevolking, gebrek aan voorzieningen en sociale diensten, doorlopende agrarische herstructureringen en milieukwesties. Andere plattelandsgebieden hebben weer te maken met uitdagingen van meer recente aard, zoals de instroom van nieuwe bewoners uit stedelijke agglomeraties.

Griekenland is het enige land dat interventie in plattelandsgebieden tot kernstrategie heeft verklaard. Het Griekse plan speelt via een breed pakket maatregelen in op de problematiek van armoede en sociale uitsluiting in plattelandsgebieden. Door middel van een geïntegreerde ontwikkeling van het platteland wordt er met name naar gestreefd een einde te maken aan het verschil in leefkwaliteit tussen de stedelijke en plattelandsbevolking. De algemene benadering berust op drie aspecten: een economisch aspect dat gebaseerd is op een kwalitatieve ontwikkeling in overeenstemming met de principes van de duurzame groei en eerbied voor het milieu; pensioenen; en toegang tot sociale diensten, in het bijzonder gezondheids- en zorgdiensten.

Het **Ierse** plan vermeldt een gericht investeringsprogramma voor achtergestelde plattelandsgebieden: het CLÁR-programma (Ceantair Laga Árd-Riachtanais) ofwel 'Programma voor achtergestelde plattelandsgebieden', dat in oktober 2001 van start is gegaan. Sleutel doelstellingen hierbij zijn: verbetering van het vervoer naar en de toegang tot werk, gezondheid, onderwijs en huisvestingsdiensten voor plattelandsbewoners.

Het **Oostenrijkse** plan stelt vast dat een evenwichtige regionale ontwikkeling een belangrijke doelstelling voor het bewerkstelligen van betere sociale cohesie is, en beschrijft diverse maatregelen om armoede en de sociale ongelijkheid in de plattelandgebieden te bestrijden.

Het **Portugese** NAP wijst in het bijzonder op de groeiende verschillen tussen de perifere plattlandsgebieden en het kustgebied als gevolg van de economische ontwikkeling, die tot een leegloop van plattlandsgebieden in het binnenland heeft geleid. Er zal een Programma inzake integratie en ontwikkeling worden gestart ter bevordering van de integratie van gemarginaliseerde en verpauperde stedelijke gebieden en ter bestrijding van isolement, leegloop en uitsluiting van arme plattelandgebieden.

In **Frankrijk** voorziet een wetsvoorstel inzake de opwaardering van het platteland in de ontwikkeling van diensten voor gezinnen en ouderen en een grotere "regionalisering" van het gezondheidsbeleid.

In **Spanje** zijn geïntegreerde plannen voor de verbetering van huisvesting in plattlandsgebieden gepland. Het NAP noemt ook steun voor financiering van programma's van NGO's in kwetsbare plattlandsgebieden.

In het **Verenigd Koninkrijk** is een specifieke "target" vastgesteld voor het verminderen voor 2006 van het verschil in productiviteit tussen de minder presterende plattlandsgebieden en het nationale gemiddelde, alsmede voor het verbeteren van de toegang tot diensten van de plattlandsbevolking.

Maatregelen ter ondersteuning van achterstandgebieden en -buurten

In **Duitsland** is sinds 1999 de bevordering van een werkelijk op integratie gericht en actief stedelijk beleid versterkt door het programma "Die soziale Stadt", dat met name gericht is op ontwikkeling van stedelijke achterstandsbuurtten via een geïntegreerde aanpak (door maatregelen op het terrein van huisvestings-, economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid).

In **Nederland** krijgen in het kader van een specifieke doelstelling voor achterstandsbuurtten vanaf 2005 dertig steden ondersteuning bij het formuleren van lokale geïntegreerde benaderingen om de achterstandssituatie van deze buurtten in positieve zin om te buigen.

Het **Spaanse** NAP moet integrale plannen voor achterstandsbuurtten en achtergestelde gebieden bevorderen; ook wordt steun voorzien voor verbetering van de huisvesting op het platteland. Voorts beoogt het plan geïntegreerde programma's van NGO's in kwetsbare plattlandsgebieden te financieren.

Frankrijk besteedt specifieke aandacht aan het economisch herstel van 751 in verval geraakte stadsbuurtten. Een andere belangrijke pijler van het plan is de recente wet stedelijke planning en stadsvernieuwing. Aan de andere kant lijkt geen enkele specifieke actie aan de overzeese gebieden te worden gewijd.

Denemarken wijst nogmaals op de gestarte initiatieven voor stedelijke en woongebieden waarvan bekend is dat er een grote concentratie van sociale problemen is. Een eerste evaluatie toont een vermindering van de fysieke, financiële en sociale verslechtering van deze gebieden aan. De toekomstige initiatieven zullen meer op prioritaire gebieden en risicogroepen geconcentreerd zijn.

In **Portugal** zal het bovengenoemde programma voor integratie en ontwikkeling ook gericht zijn op het integreren van gemarginaliseerde en vervallen stadsbuurten; ook is een project voor organisatie en ontwikkeling van de gemeenten van de stad Lissabon gepland. De monitoring daarvan zal aan permanente observatieposten worden toevertrouwd.

In het **Verenigd Koninkrijk** zal een nationale strategie voor buurtvernieuwing ("National Strategy for Neighbourhood Renewal"), waarmee in januari 2001 een begin is gemaakt, zich richten op het meer specifiek aansluiten van de algemene programma's op specifieke behoeften van de meest achtergestelde gebieden; de doelstelling voor de lange termijn is het doen verdwijnen van de geografische ongelijkheid en achterstanden binnen 10 tot 20 jaar. Het accent ligt op de integratie van al het beschikbare beleid en niet alleen lokale initiatieven, die op bepaalde terreinen zijn gebaseerd.

LOKALE ONTWIKKELINGSOVEREENKOMSTEN OM SEGREGATIE IN DE GROTE STEDEN TE VOORKOMEN (ZWEDEN)

In 1998 hechtte het parlement zijn goedkeuring aan een nieuw nationaal grootstedelijk beleid. Tegelijkertijd werden lokale ontwikkelingsovereenkomsten geïntroduceerd, als instrument om het nieuwe beleid uit te voeren. Om in een district de segregatie te doorbreken, zijn langetermijnmaatregelen met een breed draagvlak vereist. Ook is daarvoor de deelname, inzet en systematische samenwerking nodig van bewoners, bedrijven, vrijwilligersorganisaties, belangenorganisaties, lokale autoriteiten, centrale instanties, de media en anderen. Om te bereiken dat de gevolgen van deze samenwerking duurzaam zijn, moeten de ontwikkelingsactiviteiten ook structurele gevolgen hebben, d.w.z. de reguliere activiteiten van de betrokken instanties wijzigen. Met andere woorden: voor positieve ontwikkeling is een strategie nodig die het lokaal, regionaal en nationaal niveau overkoepelt.

Een belangrijke taak van grootstedelijk beleid is het formuleren en uitwerken van lokale ontwikkelingsovereenkomsten als strategische samenwerkingsinstrumenten. De overeenkomsten vertegenwoordigen een doelgericht leer- en verbeterproces, dat zowel het ontwikkelingspotentieel van individuele burgers als dat van lokale wijkinstanties bevordert. De gevolgen van de ontwikkelingsinspanningen moeten ten goede komen aan de inwoners van de buurt of aan de buurt zelf. Externe personen of organisaties kunnen derhalve voor het verrichten van bepaalde taken worden ingeschakeld mits zij resultaten produceren voor de wijk. Vanwege de snel veranderende samenstelling van de lokale bevolking is het moeilijk gebleken om de gevolgen van de inspanningen die ten behoeve van individuele burgers zijn verricht te volgen en te meten. Met het oog op verbetering van de monitoring van ontwikkelingen, zowel met betrekking tot individuele burgers als tot wijken, worden de werkzaamheden, onder andere aan indicatoren, voortgezet. Een lokale ontwikkelingsovereenkomst bestaat uit een hoofdovereenkomst en een aantal bijlagen. In de hoofdovereenkomst worden de verplichtingen van de lokale autoriteit en de centrale overheid, de doelstellingen van partijen en de verantwoordelijke beoordelaars neergelegd. De bijlagen bevatten actieplannen, samenwerkingsovereenkomsten, een bijlage voor toekomstige onderwerpen, evaluatieprogramma's, etc. Thans worden deze actieplannen met name gezien als de ontwikkelingsprogramma's van de wijk, met een beschrijving van de huidige situatie, analyses, een strategie en een reeks maatregelen. De overeenkomst bestaat uit een ononderbroken keten met doelstellingen. Het betreft horizontale nationale doelstellingen als vastgesteld door het parlement en lokale resultaatdoelen als vastgesteld door de lokale autoriteiten in samenwerking met andere instanties. Zowel op nationaal als op lokaal niveau vindt evaluatie plaats.

8. BELANGRIJKE BELEIDSBENADERINGEN VOOR DOELSTELLING 4. 'MOBILISATIE VAN ALLE RELEVANTE INSTANTIES'

(a) Bevordering van **participatie en eigen inbreng van mensen die uitsluiting ervaren**, met name wat betreft hun situatie en beleid en maatregelen die hen treffen, in overeenstemming met de nationale praktijk.

(b) **Integratie van de bestrijding van uitsluiting** in het totale beleid door met name:

- de overheidsinstanties op **nationaal, regionaal en lokaal niveau** te mobiliseren, in overeenstemming met hun respectieve bevoegdheidsgebieden;
- passende **coördinatie**procedures en -structuren te ontwikkelen;
- administratieve en maatschappelijke diensten af te stemmen op de **behoeften van mensen** die uitsluiting ervaren en ervoor zorgen dat medewerkers ter plekke op deze behoeften inspelen.

(c) **Bevordering van dialoog en partnerschap** tussen alle relevante instanties, zowel in de overheids- als de particuliere sector, door bijvoorbeeld:

- **de sociale partners, NGO's en maatschappelijk dienstverleners** bij de strijd tegen de diverse vormen van uitsluiting te betrekken, met inachtneming van hun respectieve bevoegdheidsgebieden;
- aanmoediging van de maatschappelijke verantwoordelijkheid en actieve betrokkenheid van **alle burgers** in de strijd tegen sociale uitsluiting;
- maatschappelijke verantwoordelijkheid van het **bedrijfsleven** te bevorderen.

Vergeleken met 2001 is een opvallend kenmerk van de NAP's/integratie van 2003 de mate waarin veel lidstaten het NAP's/integratieproces duidelijker hebben gekoppeld aan bestaande beleidsvormingsprocessen. De lidstaten hebben hun maatregelen voor mobilisatie van de relevante instanties en het realiseren van meer coördinatie bij de inspanningen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting uitgebreid en verdiept. Dit is duidelijk niet alleen het geval in de processen die zij gebruiken voor de voorbereiding van hun actieplannen, maar ook in de langetermijnprocessen die zijn ingevoerd, om de doelstellingen en waarden van het sociale integratieproces van de EU in te bedden in hun eigen beleidsvormingssysteem. Alvorens daadwerkelijk sprake kan zijn van een coherente benadering ter voorkoming en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting moet er in sommige gevallen echter nog het nodige worden gedaan. Diverse lidstaten hebben zelf erkend dat de huidige maatregelen niet helemaal bevredigend zijn. De samenwerking en het overleg tussen de verschillende partners moet worden verbeterd, niet alleen op het gebied van uitvoering en monitoring van de huidige plannen, maar ook op het gebied van voorbereiding en uitwerking van de toekomstige plannen. Gelukkig zijn er in de EU steeds meer voorbeelden van goede werkwijzen, die hen kunnen helpen bij het versterken van hun systemen.

8.1. Bevordering van de deelname van mensen die onder uitsluiting gebukt gaan

Het is essentieel dat mensen die uitsluiting ervaren deelnemen aan de beleidsvorming. Hun directe ervaring en kennis biedt een belangrijk inzicht in wat wel en niet werkt en leidt tot de ontwikkeling van een meer gericht en relevant beleid. Het ontwikkelen van gestructureerde methoden om die deelname te garanderen is een uitdaging. Bij de voorbereiding van de NAP's 2003 hebben de meeste landen de deelname van mensen die uitsluiting ervaren uitgebreid en hebben diverse landen hun inspanningen vergroot om de groepen te raadplegen die deze mensen vertegenwoordigen. Andere landen (zoals EL, NL en P) hadden de consultatieprocessen voor de voorbereiding en uitwerking van hun NAP/integratie meer gedetailleerd kunnen beschrijven. In het Italiaanse plan wordt nauwelijks een onderbouwing gegeven van het gewicht en de kwaliteit van deze betrokkenheid.

De meest gebruikelijke wijzen waarop rekening wordt gehouden met de stem van mensen die uitsluiting ervaren, is via hun betrokkenheid bij advieswerkgroepen of via de inbreng van vertegenwoordigers van NGO's in stuurgroepen. Het laatstgenoemde komt duidelijk het best tot zijn recht in de situatie dat netwerken van NGO's die zich bezighouden met armoede zijn ingesteld en worden erkend en soms gefinancierd door de nationale autoriteiten. In de meeste gevallen waarin vooruitgang is geboekt, is het de bedoeling om die vooruitgang door te voeren in de uitvoering en monitoring van de plannen. In enkele gevallen zijn er interessante pogingen gedaan om te ontdekken of er een betere manier is om de meest uitgesloten mensen te helpen rechtstreeks deel te nemen aan het beleidsdebat. België doet verslag van een interessant onderzoek naar de deelname van uitgesloten mensen, Duitsland heeft plannen voor een onderzoek naar mensen die zich in extreme armoede bevinden en het VK heeft een "Participation Working Group" (Participatie-werkgroep) ingesteld, die onderzoekt op welke manier de deelname aan het NAP kan worden verbeterd. In Nederland is het aantal gemeenten dat een adviesinstantie heeft ingesteld voor mensen met een uitkering verdubbeld. Met betrekking tot kinderen en jongeren is de ontwikkeling van advisering en betrokkenheid in de meeste lidstaten echter achtergebleven. Het is onduidelijk of, in welke mate en hoe zij zijn betrokken in het NAP-proces. Evenmin is duidelijk of het NAP-proces is gekoppeld aan de bestaande structuren voor kinderen en jongeren zoals scholen, jeugdparlement en jeugdraden. Gelet op de hoge prioriteit die in veel plannen aan armoede onder kinderen wordt gegeven is dit verbazingwekkend.

Bij de inspanningen om armoede en sociale uitsluiting op lokaal niveau aan te pakken is er een duidelijke trend om meer belang te hechten aan de betrokkenheid van mensen die uitsluiting ervaren. Dit is van belang omdat het helpt de persoonlijke ontwikkeling en mondigheid van de betrokken persoon aan te moedigen, doordat wordt gebouwd aan het zelfvertrouwen, het overwinnen van sociale isolatie en het creëren van nieuwe netwerken en contacten. In Spanje benadrukt men dan ook de betrokkenheid in fora van de overheid. In Zweden wordt grote nadruk gelegd op lokale participatie in de democratie en wordt rekening gehouden met het perspectief van de deelnemers. In Ierland wordt nadruk gelegd op ondersteuning van lokale gemeenschapsontwikkelingsprojecten en lokale fora en wordt gewerkt aan een alomvattend consultatieproces teneinde meer cohesie tot stand te brengen tussen gemeenschaps- en lokale ontwikkelingsprogramma's. De benadering van

gemeenschapsontwikkeling is ook een belangrijk element bij de invoering van een groot deel van het Vredesprogramma van de EU in Ierland en Noord-Ierland. In Belgische, Finse, Luxemburgse en Duitse NAP's zijn ook voorbeelden van deze betrokkenheid te vinden.

HET VLAAMS DECREET BETREFFENDE ARMOEDEBESTRIJDING (BELGIË)

Toen de eerste Vlaamse verenigingen voor armen in de jaren tachtig ontstonden en zowel de federale politiek als de Vlaamse politiek de mogelijkheid tot participatie schiepen, verzochten deze verenigingen om structurele erkenning van hun werkzaamheden. De participatie in de formulering en de evaluatie van beleid op verschillende niveaus maakte de behoefte aan financiële en professionele ondersteuning duidelijk. Naar het voorbeeld van Frankrijk, waar een omvangrijke wet inzake armoede in voorbereiding was, mondde deze oproep in 1993 uit in het ontstaan van het idee van een decreet inzake armoede.

In 1993 werd door de destijds verantwoordelijke minister voor het eerst een subsidiebesluit in het kader van de bestrijding van grote armoede goedgekeurd. Onder een reeks voorwaarden kregen vijf organisaties subsidie. Bij de verlenging van deze subsidie het jaar daarop werd aan deze vijf organisaties een extra voorwaarde gesteld: het opstellen van voorstellen die moesten uitmonden in een decreet inzake armoede. Een uit vertegenwoordigers van de organisaties en de overheid bestaande stuurgroep kwam met dit doel vijf keer bijeen, hetgeen in 1996 resulteerde in een nota aan de met de coördinatie van het beleid inzake armoede belaste minister en de eerste minister over erkenning en subsidiëring van organisaties "waar armen het woord nemen". In deze nota zijn zes criteria geformuleerd die ook nu nog in het decreet zijn terug te vinden.

Uiteindelijk mondde dit alles uit in de goedkeuring, op 21 maart 2003, van een decreet betreffende het armoedebestrijdingsbeleid. Het decreet biedt een structurele basis voor de verschillende in verband met armoedebestrijding genomen initiatieven van de Vlaamse regering: de opstelling van een actieplan voor armoedebestrijding; invoering van een permanente raadpleging; ondersteuning in financiële en inhoudelijke zin van de 'Organisaties waar de armen het woord nemen' die voldoen aan de zes criteria: de armen ertoe brengen zich te verenigen, de armen het woord geven, werken aan maatschappelijke emancipatie van de armen, werken aan maatschappelijke structuren, het organiseren van de dialoog en opleidingsactiviteiten, het opsporen van armen voorzetten; ondersteuning van het Vlaamse netwerk van deze organisaties, dat ten doel heeft de activiteiten van organisaties waar armen het woord nemen te ondersteunen en te coördineren; opleiding en betrokkenheid van deskundigen met ervaring op het gebied van armoede.

Voor 2003 is voor de uitvoering van het decreet een budget van 1.170.000 euro beschikbaar. In 2004, 2005 en 2006 wordt dit bedrag ieder jaar met 406.000 verhoogd.

Hoewel het belangrijk is om te wijzen op de vooruitgang in vergelijking met eerdere NAP's/integratie, is er in de meeste gevallen geen enkel bewijs van rechtstreekse effecten op het ontwerp en de invoering van beleidsmaatregelen als gevolg van deze grotere betrokkenheid. Het is moeilijk om dat effect te meten, maar verondersteld wordt dat het effect gering is, met uitzondering van enkele zeer specifieke thema's.

8.2. Integratie van de strijd tegen uitsluiting

Nationaal niveau

In enkele lidstaten, zoals Finland en Zweden, waar bevordering van een geïntegreerde samenleving en voorkoming van armoede en sociale uitsluiting reeds een centrale plaats in het beleidsvormingssysteem heeft, werd de nadruk gelegd op versterking daarvan. Andere lidstaten hebben aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het versterken en integreren in alle beleidsterreinen van institutionele regelingen die te maken hebben met armoede en sociale integratie. Het betreft:

- ministeriële comités om het beleid inzake armoede en sociale uitsluiting te coördineren en te integreren (A, B, F, FIN, E, IRL, L, P, UK)
- coördinatiecomités of stuurgroepen van hoge ambtenaren (IRL, D), ondersteund door instanties of bureaus (B, IRL, UK), voor de dagelijkse coördinatie en afstemming
- mechanismen, zoals “armoedetoetsing” (poverty proofing) in Ierland of “aanpakken van sociale behoeften” (Targeting Social Need) in het VK, die ervoor zorgen dat rekening wordt gehouden met armoede en sociale uitsluiting bij het opstellen en evalueren van beleid
- in Italië zijn interdepartementale memoranda van overeenstemming gesloten voor de ontwikkeling van specifieke activiteiten die in verband staan met de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting

INSTITUTIONELE REGELINGEN EN ARMOEDETOETSING (IERLAND)

Om in de beleidsvorming zaken die samenhangen met armoede en sociale uitsluiting te integreren en om te bereiken dat ministeries en overheidsinstanties een samenhangende algemene en gecoördineerde aanpak hanteren, zijn er diverse institutionele structuren ontwikkeld. Het gaat hierbij om een *Cabinet Committee on Social Inclusion, Drugs and Rural Development* (regeringscomité inzake sociale integratie, drugs en plattelandsontwikkeling) onder voorzitterschap van de Taoiseach (de minister-president), een *Senior Officials Group on Social Inclusion* (groep hoge ambtenaren belast met sociale integratie), een *Social Inclusion Consultative Group* (adviesgroep voor sociale integratie) en *Social Inclusion Units* (sociale integratie-eenheden) in de kernministeries. Het *Office for Social Inclusion*, OSI, (Bureau voor sociale integratie) is eindverantwoordelijk voor de coördinatie van de voorbereiding en invoering van de NAP's en het NAP/integratie en moet jaarlijks verslag uitbrengen aan de regering over de voortgang van de NAP's en het NAP/integratie. Het OSI wordt geassisteerd door de *Combat Poverty Agency* (Instelling voor armoedebestrijding), een gespecialiseerd, bij wet ingesteld overheidslichaam dat als taak heeft om de regering te adviseren en te werken aan het voorkomen en uitroeien van armoede en sociale uitsluiting door middel van onderzoek en beleidsanalyse, het ontwikkelen van innovatieve armoedebestrijdingsmaatregelen en het bevorderen van een breder maatschappelijk draagvlak.

Armoedetoetsing versterkt de mainstreaming van sociale integratie op het niveau van de centrale overheid. Dit in 1998 geïntroduceerde mechanisme vereist dat beleid en programma's in de ontwerp- en evaluatiefase worden getoetst. Op deze wijze kan worden bepaald wat het effect van bedoeld beleid en programma's is voor mensen die armoede ervaren en kan tijdig worden overwogen of het nodig is om corrigerende maatregelen te nemen. Dit proces is onlangs geëvalueerd en het "Office for Social Inclusion" is gemachtigd om een aantal zwakke punten aan te pakken, zodat beleid en programma's effectiever worden en door alle betrokken ministeries op de juiste wijze worden toegepast. Ook met andere toetsingsmechanismen wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een betere coördinatie. In dit verband wordt door het "Office for Social Inclusion" in samenwerking met het ministerie van Justitie, de "Equality and Law Reform" en de "Equality Authority" een model ontwikkeld en getest ter ondersteuning van een geïntegreerde aanpak voor het toetsen van armoede, gender en de bredere gelijkheidsagenda. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd tijdens de looptijd van het desbetreffende nationale actieplan. Ook is het de bedoeling om armoedetoetsing uit te breiden tot lokale autoriteiten en andere overheidsinstanties.

Hoewel de verschillende lidstaten vooruitgang hebben geboekt en hun NAP sterker aan de nationale beleidsvormingsprocessen hebben gekoppeld, is het nog steeds niet echt duidelijk of de NAP's rechtstreeks effect hebben op de nationale begrotingsprocessen en dus op de algehele toewijzing van financiële middelen. Hoewel duidelijk is dat er meer prioriteit wordt gegeven aan armoede en sociale uitsluiting, is het zelfs nog steeds niet echt duidelijk of de financiële middelen voor sociale integratie substantieel zijn verhoogd, zodat ze een beslissend effect kunnen hebben. Finland plaatst zijn NAP duidelijk binnen het kader van zijn nieuwe regeringsprogramma en benadrukt dat de maatregelen worden uitgevoerd in het kader van de begroting voor 2003 en de kaderbegroting die de regering voor 2004-2007 heeft vastgesteld. Ierland past in het kader van zijn jaarlijkse begroting "armoedetoetsing" toe, maar het effect hiervan blijft onduidelijk. In het algemeen betekent het ontbreken van een breder financieel perspectief dat het niet mogelijk is om te achterhalen of de specifieke stijgingen die op sommige

terreinen zijn aangekondigd zijn gecompenseerd door op andere terreinen te snijden. Spanje heeft echter een tabel opgenomen met een samenvatting van het Globale Begrotingskrediet voor het NAP 2001-2003 en een gedetailleerde beschrijving van de relevante doelstellingen betreffende het plan en het percentage van de jaarlijkse groei voor uitgaven alsmede een raming van de uitgaven voor 2003-2004. Op deze wijze is het mogelijk om de stijgingen op bepaalde terreinen te onderkennen en kunnen de beleidstrends dus beter worden gevolgd. Meer lidstaten dan in de eerste ronde van de NAP's proberen een indicatie te geven van de financiële middelen die zij aan specifieke activiteiten willen toewijzen. In veel NAP's wordt in een tabel of een financiële bijlage de financiering gekoppeld aan de plannen, maar doorgaans wordt er geen onderverdeling gemaakt per activiteit en wordt niet duidelijk aangegeven wat nieuwe of extra financiering is. Doorgaans wordt in plannen die het duidelijkst zijn over de specifieke activiteiten die zij ontplooiën om bepaalde doelen te bereiken een duidelijk afgebakend krediet toegekend voor specifieke maatregelen (FIN, IRL, L, UK). Het is duidelijk dat toekomstige NAP's aan kracht zullen winnen, zodra er meer en betere analyses van de uitgaventrends op langere termijn en een betere evaluatie van wie van de uitgaven profiteert worden gemaakt. Dit zou helpen verduidelijken of verschuivingen in de uitgaven op langere termijn overeenkomen met veranderende behoeften en uitdagingen en of uitgaven op bepaalde terreinen die van groot belang zijn voor sociale integratie toenemen of afnemen.

Decentralisatie naar regionaal niveau

De toegenomen aandacht voor de noodzaak om zaken op het gebied van sociale integratie niet alleen op nationaal niveau maar op alle bestuursniveaus te integreren, is een belangrijk aspect in verschillende NAP's. Bijzonder opvallend is de mate waarin de regionale dimensie wordt meegenomen in landen met een sterk gedecentraliseerd regionaal bestuur. Bijvoorbeeld:

- Oostenrijk heeft in samenwerking met de deelstaten een coördinatiecomité ingesteld en de activiteiten en plannen van de deelstaten worden veel uitgebreider weergegeven in het NAP.
- België heeft veel aandacht besteed om recht te doen aan zijn complexe federale structuur en heeft de regio's een plaats gegeven in werkgroepen die zich bezighouden met indicatoren en activiteiten. Er wordt energie gestoken in het koppelen van regionale plannen en activiteiten aan het nationaal plan, bijvoorbeeld het Vlaams actieplan armoedebestrijding. Het merendeel van de regio's beschikt over een eigen actieplan dat is ingebed in het NAP. Het gevaar bestaat echter dat het resultaat meer het karakter draagt van een verslag, dan van een echte strategische aanpak.
- Spanje laat een opvallende vooruitgang zien door de strategie inzake de bestrijding van sociale uitsluiting uit te breiden tot de regionale en lokale autoriteiten, die over de meeste bevoegdheden beschikken. Tot op heden zijn er 13 regionale plannen goedgekeurd. De vier resterende plannen zullen waarschijnlijk op korte termijn worden goedgekeurd. De belangrijkste hoofdsteden en steden hebben eveneens hun plannen gepresenteerd of treffen voorbereidingen voor de uitvoering van hun plannen.

Ook wordt gewerkt aan een belangrijkere actieve deelname van de regionale parlementen.

- In Duitsland heeft de federale regering de deelstaten, de steden en de lokale autoriteiten betrokken bij de dialoog over het NAP/integratie. Meer integratie van de werkzaamheden van de deelstaten zou de kwaliteit van het NAP verhogen. Italië heeft de nadruk gelegd op decentralisatie naar de regio's en lokale autoriteiten, die over het algemeen hun capaciteit voor de integratie van een multisectorale, gedecentraliseerde en op belanghebbenden en partnerschap gebaseerde aanpak hebben verbeterd. Aan de andere kant lijkt een sterke coördinatie van beleid en maatregelen alsmede monitoring en evaluatie nodig om het risico te vermijden dat er een gebrek aan evenwicht zou kunnen ontstaan tussen de regio's die te kampen hebben met een verschillende of zelfs uiteenlopende dynamiek.
- De NAP's van het VK leggen de nadruk op de nieuwe strategische aanpak die wordt ontwikkeld door het gedecentraliseerde bestuur in Noord-Ierland (New Targeting Social Need/Nieuwe aanpak van sociale behoeften en het Promoting Social Inclusion Initiative/Initiatief ter bevordering van sociale integratie), Schotland (Closing the Opportunity Gap/Verminderen van het verschil in kansen) en Wales (Child Poverty Task Group/Taakgroep kinderarmoede). Betrokkenheid van de gemeenschap was een belangrijk aspect tijdens het ontwerpproces maar moet verder worden ontwikkeld.

Decentralisatie leidt eveneens tot nieuwe professionele uitdagingen voor lokale en regionale overheden. Voor lokale politici en besluitvormers en voor werknemers in overheidsdienst zou levenslang leren met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen op het gebied van sociale integratie een uitdaging moeten zijn. Deze uitdaging wordt echter niet altijd vertaald in de politieke strategieën.

Lokaal niveau

Algemeen wordt de noodzaak erkend om de inspanningen bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting te integreren en te coördineren. Bijgevolg wordt op dit terrein door veel lidstaten belang gehecht aan de rol van lokale en stedelijke autoriteiten.

Zweden bijvoorbeeld benadrukt de rol van de gemeenten en de noodzaak om tijdens de uitvoering horizontale samenwerking in lokale actieplannen te stimuleren. Ierland besteedt aandacht aan het studienetwerk inzake armoedebestrijding van zijn lokale overheden en het VK benadrukt de rol van de lokale autoriteiten bij het opstellen van gemeenschapsstrategieën in Engeland en Wales. In Frankrijk leiden de nieuwe grondwettelijke bepalingen met betrekking tot decentralisatie tot een hechter partnerschap tussen de staat, lokale autoriteiten, deskundigen uit de praktijk en burgers die zich betrokken voelen bij het ontwikkelen van nieuwe manieren voor het invoeren en evalueren van beleid ter bestrijding van financiële onzekerheid en sociale uitsluiting. In de toekomst zal het ministerie de volledige verantwoordelijkheid dragen voor het integratieprogramma inzake minimuminkomen en het mobiliseren van alle betrokken actoren. In Denemarken zijn de lokale autoriteiten goed vertegenwoordigd in de institutionele structuur ter bestrijding van sociale uitsluiting. Griekenland benadrukt de

noodzaak van netwerken en samenwerking op alle niveaus. Benadrukt wordt de belangrijke rol van de prefectuur, die zorgt voor samenhang en een algemene visie bij de invoering van voorzieningen en die collectieve adviesinstanties, waaronder relevante NGO's, in het leven roept om op dit niveau te adviseren over onderwerpen op het gebied van sociaal beleid. Duitsland benadrukt dat de manier om een probleem aan te pakken zo dicht mogelijk bij het probleem zelf moet worden gezocht, dus lokaal. De federale structuur en de federale garantie voor lokale overheden betekenen dat er bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting regionaal en lokaal verschillende strategieën worden uitgevoerd. Via de "Permanente groep van adviseurs" zijn de lokale autoriteiten ook actief betrokken bij het advies- en afwegingsproces rondom de ontwikkeling van het NAP. De federale regering is van plan om de dialoog met de relevante spelers nog meer te intensiveren. In Finland spelen autonome lokale raden en gemeentebesturen een erg belangrijke rol bij de bestrijding van sociale uitsluiting. Luxemburg wijst op de rol van lokale autoriteiten bij het opstellen en uitvoeren van het nationale plan. In Portugal richt het Sociale Netwerk ("Rede Social") zich op bestrijding van armoede en sociale uitsluiting door het opzetten van partnerschapsstructuren, waarin lokale autoriteiten een essentiële rol spelen bij het bevorderen van lokale sociale ontwikkeling en het integreren van de planningsdynamiek van strategische deelname. Ierland benadrukt de rol van de districts- en stadsontwikkelingsraden bij de coördinatie van sociaal integratiebeleid op lokaal niveau en overweegt om de lokale autoriteiten lokale integratiestrategieën te laten ontwikkelen voor het ondersteunen en versterken van nationale activiteiten.

Nu het verschil tussen armere en meer welvarende regio's in de loop van de afgelopen tien jaar is verdubbeld, is het niet duidelijk of armere en meer welvarende lokale en regionale overheden voor de uitoefening van deze verantwoordelijkheden in gelijke mate over de benodigde middelen kunnen beschikken.

Het Europees Sociaal Fonds en het communautair initiatief EQUAL

Het Europees Sociaal Fonds is het belangrijkste financieel instrument via welk de Europese Unie haar strategische beleidsdoelen op het gebied van werkgelegenheid in activiteiten vertaalt. Het ESF heeft tot taak een bijdrage te leveren aan het voorkomen van werkloosheid, Europese arbeidskrachten en bedrijven beter in staat te stellen om op nieuwe uitdagingen in te spelen en te voorkomen dat mensen het contact met de arbeidsmarkt kwijtraken.

Specificatie van de toewijzingen uit het ESF waarbij de nadruk wordt gelegd op de financiering voor EQUAL en het beleidsterrein sociale integratie

Lidstaat	ESF totaal (in miljoen euro) exclusief EQUAL	ESF-beleidsterrein voor soc/int (% van het totaal)	EQUAL (in miljoen euro)
B	1.007	12%	74
DK	430	22%	30
D	11.108	21%	514
EL	4.241	17%	104
E	11.402	9%	515
F	6.506	26%	320
IRL	1.057	22%	34
I	7.836	5%	394
L	39	35 %	4
NL	1.826	36%	208
A	631	50%	102
P	4.370	16.%	114
FIN	802	11%	72
S	996	15%	86
UK	7.100	25%	399

N. B.: Deze cijfers zijn een weergave van de situatie zoals die momenteel bekend is bij de diensten van de Commissie.

De cijfers moeten echter worden beschouwd als een benadering want overlapping tussen verschillende beleidsterreinen is onvermijdbaar. Een land kan ervoor kiezen om bepaalde activiteiten te beschouwen als meer verband houdend met het beleidsterrein "sociale integratie", terwijl een ander land er daarentegen de voorkeur aan kan geven om dezelfde activiteit onder te brengen bij een ander beleidsterrein (bijvoorbeeld onder het beleidsterrein "inzetbaarheid"). Er dient derhalve voorzichtigheid te worden betracht bij het maken van rechtstreekse vergelijkingen tussen het aandeel dat de verschillende landen toewijzen aan sociale integratie.

Alle lidstaten verwijzen naar het Europees Sociaal Fonds (ESF) en zijn bijdrage aan de beleidsmaatregelen ter zake van het Nationale Actieplan inzake integratie. Spanje, Denemarken, Nederland en het VK hebben ieder een bijlage opgenomen, met daarin een beschrijving van de bijdrage uit de Structuurfondsen van de EU en het communautair initiatief EQUAL. In talrijke lidstaten is er nog steeds weinig dat erop duidt dat er een krachtige strategisch verband wordt gelegd tussen de in de NAP's/integratie vastgestelde uitdagingen en prioriteiten enerzijds en de uitgaven van de Structuurfondsen anderzijds. Ook is niet duidelijk hoe tijdens de tussentijdse evaluatie van de fondsen aandacht zal worden besteed aan de prioriteiten van de NAP's /integratie. Dit biedt evenwel een onmiskenbare kans om tot een betere afstemming te komen. Eveneens zal het van belang zijn dat er met de in het kader van het proces van de NAP's afgebakende prioriteiten ten volle rekening wordt gehouden bij het debat over de toekomst van de Structuurfondsen na 2006. Deze dienen een duidelijke verplichting te bevatten dat zij een bijdrage zullen leveren aan de verwezenlijking van het doel van Lissabon om een ingrijpende rol te spelen bij het uitroeien van armoede en sociale uitsluiting.

Het NAP van Spanje bevat een analyse van de relatie tussen de ESF-financiering die is voorzien voor de periode 2000-2006 en de Europese integratiestrategie. Bovendien is een tabel met ramingen opgenomen met een gedetailleerde beschrijving van de geraamde begrotingsinspanning die nodig is voor de uitvoering de belangrijkste doelstellingen van het NAP voor de periode 2003-2004. Zweden beschrijft het belang van de ESF-financiering. Integratie en diversiteit zijn onderdelen van het programma Groeikracht doelstelling 3 van het Europees Sociaal Fonds. Tijdens de programmaperiode 2000-2006 wordt een bedrag gelijk aan 130 miljoen Zweedse kronen in EU-fondsen aan dit initiatief toegewezen.

Het communautair initiatiefprogramma EQUAL test en stimuleert nieuwe manieren om armoede en ongelijkheid op de arbeidsmarkt te bestrijden. Het Programma dat gedeeltelijk wordt gefinancierd door het ESF, heeft diverse belangrijke beginselen: transnationale samenwerking, vernieuwing, "empowerment" en partnerschap zodat de resultaten kunnen dienen voor de mainstreaming van beleid en praktijken. Het Programma werkt op thematische basis en omdat het rond de Europese werkgelegenheidsstrategie is gestructureerd, is één van de prioritaire thema's het aanpakken van de behoeften van vluchtelingen en asielzoekers.

Diverse lidstaten hebben de door het Programma gefinancierde initiatieven in hun NAP's/integratie benadrukt (E, UK, A, IRL, D, EL, FIN, DK, B, S, L). Ierland heeft via EQUAL 21 ontwikkelingspartnerschappen gevormd. Deze partnerschappen zijn ingesteld om zich met name te richten op de bestrijding van discriminatie en ongelijkheid in verband met de arbeidsmarkt. Oostenrijk heeft 58 ontwikkelingspartnerschappen in het kader van het communautair initiatiefprogramma EQUAL. Drie van deze partnerschappen richten zich met name op asielzoekers. Aanzienlijke bedragen aan ESF-gelden worden besteed aan het verbeteren van integratiemaatregelen voor mensen met een handicap.

Afstemming van administratieve en lokale diensten

In diverse lidstaten wordt niet alleen de nadruk gelegd op coördinatie en decentralisatie van de diensten naar lokaal niveau, maar ook op afstemming van de diensten zodat de toegankelijkheid en het integratievermogen van de diensten alsook hun gebruikersvriendelijkheid voor alle burgers verbetert. Frankrijk bijvoorbeeld benadrukt plannen voor onder andere het ontwikkelen van een kwaliteitsbenadering van de opvang bij socialezekerheidsinstellingen, een systeem van een flexibele eerste opvang en het oprichten van overheidsloketten in achterstandswijken. Denemarken geeft een toelichting op zijn adviserende en consultatieve gebruikersraden maar benadrukt eveneens de noodzaak om de gebruikersdeelname te verbeteren. In het Belgische NAP/integratie wordt speciale nadruk gelegd op concrete maatregelen om de uitbetaling van sociale uitkeringen te versnellen en de informatieverstrekking over rechten te verbeteren. Er worden eveneens maatregelen getroffen om pensioenen op de gerechtigde leeftijd automatisch uit te keren (Kafka-plan). Spanje gaat werken aan het instellen van "één enkel loket" voor de afhandeling van verschillende inkomensafhankelijke uitkeringen. Met het opzetten van normen en richtsnoeren voor de uitvoering gaat Ierland voort met het afstemmen van administratieve en sociale voorzieningen op de behoeften van mensen

die sociale uitsluiting ervaren. Griekenland stelt voor om een "voorzieningennetwerk" te introduceren om zo de versplintering van sociale voorzieningen op het niveau van de cliënt aan te pakken.

In diverse NAP's wordt melding gemaakt van het probleem dat rechthebbenden geen gebruik maken van de sociale voorzieningen waar ze recht op hebben. In het Nederlandse plan wordt opgemerkt dat een dergelijk probleem zich met name voordoet bij etnische minderheden met een eigen onderneming en bij ouderen. In Duitsland bijvoorbeeld zijn er ouderen die geen aanvraag indienen voor sociale zekerheid (sociale bijstand) uit schaamte of angst dat hun kinderen daarvoor de rekening gepresenteerd krijgen. De invoering van een ouderdomsvoorziening met een vast minimumbedrag zal de toegang gemakkelijker maken. Daarnaast zal de administratie gepensioneerden met een uitkering die lager is dan 844 euro ervan in kennis stellen dat zij een aanvraag voor sociale bijstand kunnen indienen.

Deze trend zou eveneens een uitdaging kunnen zijn voor het verlenen van diensten die afhankelijk zijn van overdrachtsbetalingen door regionale en nationale overheden en de Europese Unie. In plaats van het instellen van speciale instellingen en kostenintensieve "maatregelen" waardoor personen die uitsluiting ervaren wederom apart worden gezet van de rest van de bevolking en met extra problemen worden geconfronteerd, kunnen de betalingen op lokaal niveau worden gebruikt voor verbetering van de integratiekwaliteit van reguliere instellingen, bijvoorbeeld op het gebied van levenslang leren of huisvesting.

WETTELIJKE BESCHERMING VAN SOCIAAL KWETSBAREN – PROJECT VOOR WETTELIJKE BESCHERMING “CONTACT LEGGEN MET CLIËNTEN”, DE STAD KOPENHAGEN (DENEMARKEN)

Het project is gericht op de ontwikkeling van methodologieën waardoor de beoogde wettelijke bescherming in de wetgeving van Denemarken ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd in de dagelijkse activiteiten met sociaal kwetsbare groepen. Als onderdeel van het project is gestart met vier proefprojecten in de grootste lokale autoriteiten van Denemarken (Kopenhagen, Odense, Aarhus en Aalborg). Een van de lokale autoriteiten is de stad Kopenhagen, die via het project “aansluiting zoeken bij gebruikers” probeert in contact te komen met mensen die niet om hulp vragen en die wellicht geen enkele motivatie hebben om betrokken te raken bij of gebruik te maken van overheidsvoorzieningen. Er zijn situaties waar de individuele gebruiker zijn of haar behoeften of verwachtingen van het sociale stelsel moet kunnen beschrijven, om de rechten die voor gebruikers voortvloeien uit de sociale wetgeving te kunnen benutten. De sociaal meest kwetsbare en gemarginaliseerde mensen kunnen nauwelijks omgaan met die taak, en dat zijn de mensen waarop het project zich wil richten. Het project heeft de ambitie om nieuwe methoden te ontwikkelen die ervoor zorgen dat hulpvoorzieningen in dezelfde mate als aan andere gebruikers worden aangeboden aan de meest sociaal achtergestelde en gemarginaliseerde mensen.

Het project integreert de laagdrempelige activiteiten van straathoekwerkers met de taken van maatschappelijk werkers in lokale centra en start een dialoog met gebruikers zodat zij uiteindelijk in staat zijn om gebruik te maken van het lokale centrum. Deze taak wordt mogelijk gemaakt door het maatschappelijk werk lokaal op straatniveau contact te laten leggen met gebruikers en zodoende gebruik te maken van het feit dat gebruikers op hun eigen terrein – op straat – doorgaans meer open staan voor en mee willen werken aan een gesprek over hun behoeften. Het is de bedoeling om het project te continueren door het instellen van maatschappelijk werk op straatniveau. Werknemers van lokale centra voeren het project uit, nadat zij tijd hebben uitgetrokken voor de taak om contact te leggen. Het project werkt met verblijfsfaciliteiten voor daklozen, verslaafdenzorg, voorzieningen voor mensen met psychische problemen, psychiatrische districtsvoorzieningen en de gezondheidszorgautoriteiten. Een tussentijds verslag is voorhanden en de eindevaluatie is vanaf september 2003 beschikbaar. De eerste ervaringen maken duidelijk dat het laagdrempelige maatschappelijk werk erin is geslaagd goede contacten te leggen met de doelgroep. Bovendien is dit contact goed uitpakend voor de bij het project betrokken gebruikers. Zowel werknemers als gebruikers beoordelen de ervaring als positief.

Monitoring en evaluatie

Een regelmatige monitoring en evaluatie van de uitvoering is een belangrijk instrument om te garanderen dat de NAP's tot de kern van het beleidsdebat blijven behoren. De integratie van gemarginaliseerde mensen in de algehele monitoring en evaluatie van het beleid, de doelstellingen en doelen draagt niet alleen bij aan hun actieve burgerrechten en hun gevoel voor eigenwaarde, maar zal door de toevoeging van het aspect van individuele burger ook de kwaliteit verhogen. De regelingen voor systematische monitoring en evaluatie van de plannen voor 2003 zijn enigszins fragmentarisch. Diverse lidstaten hebben evenwel een regeling opgenomen.

In België zal de POD Maatschappelijke integratie tussentijds een voortgangsrapport opstellen. In Frankrijk voert het interdepartementaal comité voor de bestrijding van

sociale uitsluiting een onderzoek uit om een methodologie en instrumenten voor monitoring en evaluatie van het NAP te ontwikkelen. Als onderdeel van zijn evaluatie heeft Duitsland een onderzoek naar monitoring en evaluatie uitgevoerd. In het ontwerpproces van een nieuw NAP heeft Finland een uitgebreide evaluatie uitgevoerd naar de effectiviteit, sterke punten, tekortkomingen en zwakke punten van het eerste plan. Hierbij waren veel actoren en onderzoeksinstellingen betrokken. De bevindingen worden in het NAP beschreven en dienen om de waarde van een effectief monitoring- en evaluatieproces te benadrukken. In Ierland moet het "Office for Social Inclusion" (Bureau voor sociale integratie) bij de regering een jaarverslag met betrekking tot de voortgang in dienen. Spanje heeft het interdepartementaal comité van het NAP Sociale Integratie belast met monitoring en evaluatie van het NAP en de Economische en Sociale Raad met het opstellen van een rapport inzake de effecten van het NAP. Op gemeentelijk niveau vindt eveneens monitoring en evaluatie plaats en wel door de Commissie sociale voorzieningen van de Spaanse Federatie van gemeenten en provincies (de FEMPL). Denemarken overweegt de Raad voor maatschappelijk kansarme mensen een rol toe te wijzen. Goede gegevens en een goede analyse zijn belangrijke instrumenten voor de monitoring van vooruitgang. Diverse lidstaten beschrijven de door hen genomen initiatieven om tot een betere verzameling van gegevens te komen. Ierland heeft een specifieke strategie ontwikkeld die betrekking heeft op gegevens en waarbij een aantal relevante actoren is betrokken. Naast de interdepartementale commissie volgt een NGO-forum in Portugal de uitvoering en beoordeling van het plan. In Luxemburg is de "Coördinatie- en overleggroep" vier keer bijeengekomen voor de evaluatie van de uitvoering van het plan voor de jaren 2001-2003 en de voorbereiding van het nieuwe plan.

8.3. Bevordering van dialoog en partnerschap

Versterking van de dialoog op nationaal niveau

Het is bemoedigend dat diverse lidstaten, door op nationaal niveau commissies of adviescomités in te stellen waarbij de verschillende actoren zijn betrokken, reeds belangrijke stappen hebben gezet of zullen gaan zetten om een gestructureerde en zich ontwikkelende dialoog te bewerkstelligen tussen de verschillende actoren op het gebied van armoede en sociale uitsluiting.

Het betreft: Oostenrijk (Federaal Platform voor sociale integratie), België (La Commission d'Accompagnement Service de Lutte contre le paupvreté, la Precarité et l'Exclusion sociale), Denemarken (Raad voor mensen in een sociale achterstandssituatie), Finland (Permanent Subcomité 25 voor EU-aangelegenheden), Frankrijk (Nationale Raad voor beleid ter bestrijding van uitsluiting), Duitsland (Permanente groep van adviseurs), Griekenland (de Commissie voor sociale bescherming), Ierland (Sociaal Integratieforum, Nationale Economische en Sociale Raad, Nationaal Economisch en Sociaal Forum en de Sociale Integratieadviesgroep), Luxemburg (Coördinatie- en overleggroep), Zweden (Comité voor gebruikersinvloed op sociale ontwikkelingszaken).

In Italië voert een onderzoekscommissie onderzoeken uit naar armoede en sociale uitsluiting en stelt evaluatie- en beleidsvoorstellen op. Hoewel het geen verslag doet van

zijn institutionele regelingen is in Nederland sprake van een bemoedigende actieve inbreng door en in nauwe samenwerking met alle belanghebbenden, één van de vijf belangrijkste strategische doelstellingen van zijn plan. Frankrijk maakt plannen voor een in 2004 te houden nationale vergadering van diegenen die werkzaam zijn in de strijd tegen sociale uitsluiting en voor een Europees seminar voor ministers en belangrijke Europese sociale netwerken. Om in verband met de uitvoering van het nationale actieplan de gebruikersinvloed te vergroten heeft Zweden een comité voor gebruikersinvloed op sociale ontwikkelingszaken ingesteld in het ministerie voor Gezondheids- en sociale zaken, met een belangrijke rol voor het netwerk tegen sociale uitsluiting en de afgevaardigden van de Zweedse Vereniging van lokale autoriteiten en de nationale gezondheids- en welzijnsraad. Dit comité zal fungeren als een overlegorgaan tussen de overheidssector en vrijwilligersorganisaties van gebruikers en heeft als doel alle relevante instanties te mobiliseren bij het streven economische en sociale kwetsbaarheid te bestrijden.

Bevordering van samenwerkingsverbanden op lokaal niveau

In de NAP's wordt steeds meer aandacht besteed aan de vertaling van de geïntegreerde aanpak op nationaal niveau naar geïntegreerde en multidimensionele activiteiten in de praktijk. De nadruk wordt met name gelegd op het bundelen van de kennis en middelen van verschillende actoren, zodat hun inspanningen worden geïntegreerd en elkaar wederzijds versterken. Aan een dergelijke samenwerking via netwerken en aanmoediging van onderlinge verbanden wordt veel aandacht besteed in de NAP's van Oostenrijk (ontwikkelingspartnerschappen), Denemarken (Sociale Raad), Finland (lokale partnerschappen), Duitsland (bijv. ontwikkeling en kansen voor jongeren in sociale achterstandsgebieden), Ierland (gebiedsgerichte partnerschappen gesteund door een lokaal ontwikkelingsprogramma voor sociale integratie), Zweden (bijv. gezamenlijke comités van lokale autoriteiten en districtsraden voor gezondheidszorg en sociale voorzieningen en lokale ontwikkelingsovereenkomsten met de grootstedelijke autoriteiten) en het VK (lokale strategische partnerschappen).

Een paar van deze initiatieven (zoals die van Oostenrijk en Finland) zijn afhankelijk van EU-financiering en van programma's zoals het "Territorial Employment Pacts"-programma (lokale partnerschappen gericht op het creëren van werkgelegenheid in EU-probleemgebieden), het Europees Sociaal Fonds en het EQUAL-initiatief.

PROGRAMMA SOCIAAL NETWERK (PORTUGAL)

Het programma Sociaal netwerk stelt voor effectieve en dynamische samenwerkingsverbanden op te richten waarin de sociale maatregelen van de verschillende actoren die betrokken zijn bij de bestrijding van armoede en maatschappelijke uitsluiting, (publieke en particuliere non-profitinstellingen) gebaseerd op onderlinge gelijkheid en consensus over de doelstellingen worden gecombineerd. Hierdoor kan meer worden bereikt op het terrein van de sociale zekerheid dan via afzonderlijke initiatieven.

Het programma stimuleert tot een geïntegreerde, participatieve en systemische planning en versterkt de synergiën, bevoegdheden en middelen op lokale schaal (lokale diagnoses, informatiesystemen en sociale ontwikkelingsplannen).

Het programma maakt het mogelijk een grotere doeltreffendheid van alle oplossingen en sociale maatregelen in de gemeenten en de *freguesias* te waarborgen.

Begin 2000 is met het programma van start gegaan in 41 proefgemeenten die al enige ervaring hadden met het werken in partnerschappen, met name via lokale uitvoering van armoedebestrijding en invoering het gegarandeerde minimuminkomen. Zo kregen de eerste toenaderingen tot “*mainstreaming*” van maatschappelijke integratie gestalte. In 2003 waren 176 gemeenten al met een sociaal netwerk uitgerust en bevonden deze zich in verschillende fasen van de realisering van de geplande acties (in 2001 hadden 31 gemeenten zich aangesloten bij het programma Sociaal netwerk; in 2002 hadden nog eens 45 gemeenten zich hierbij gevoegd, gevolgd door nog eens 60 in 2003); gemiddeld 50/60 partners waren per lokaal project actief bij deze acties betrokken.

De hoofddoelstelling van dit programma is, dankzij gemeenschappelijke planning van maatschappelijke dienstverlening, te komen tot een situatie waarin in iedere gemeente in armoede en/of maatschappelijke uitsluiting verkerende personen en groepen als actoren worden geïntegreerd met de bedoeling de leefkwaliteit geleidelijk te verbeteren en er zo in te slagen sociale samenhang tot stand te brengen. De gewenste resultaten zijn van uiteenlopende aard: samenwerkingsverbanden (en de interne regels ervan) die zich in netwerken verenigen en langzamerhand sterker worden door gemeenschappelijke, samenhangende en op consensus berustende realisering van sociale diagnoses (en bijstelling hiervan iedere keer dat dit nodig is), informatiesystemen, sociale ontwikkelingsplannen en uitvoerbare actieplannen om de problemen op te kunnen lossen en te kunnen voorzien in de behoeften, met name in situaties waarin sprake is van armoede en uitsluiting.

NGO's en maatschappelijke organisaties

De belangrijke rol die NGO's spelen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting wordt algemeen beseft. Diverse lidstaten geven een toelichting op hun tradities en beleid waarmee zij de activiteiten van NGO's en vrijwilligers ondersteunen. Er is een trend om niet alleen professionals, maar ook belanghebbenden en NGO's van sociaal uitgesloten groepen en gespecialiseerde onderzoekers te betrekken in de hierboven beschreven dialoog en partnerschappen. Verschillende lidstaten benadrukken meer in het bijzonder de belangrijke bijdrage van NGO-netwerken aan de vooruitgang van het beleidsdebat. Spanje benadrukt het belang van ondersteuning van NGO's, die kunnen worden beschouwd als strategische intermediairs op het gebied van sociale integratie. Spanje maakt eveneens melding van zijn intentie om programma's te financieren ter bevordering van netwerken van NGO's, die zich bezighouden met voorkoming van uitsluiting en

uitwisseling van informatie over goede praktijkbenaderingen. In samenwerking met het EAPN gaat Spanje door met het bevorderen van de oprichting van een zich over het hele land uitstrekkend netwerk en autonome regionale netwerken van organisaties die sociale activiteiten uitoefenen. Het VK vermeldt de rol die regionale anti-armoedenetwerken (de Poverty Alliance - Armoedealliantie - in Schotland, het Anti-Poverty Network Cymru - Anti-armoedenetwerk - Wales) en enkele nationale organisaties bij de beleidsontwikkeling spelen. Finland vestigt de aandacht op de rol van de Finse Federatie voor sociaal welzijn en de EAPN-Fin door de ervaring van hun praktijkmedewerkers te benutten als bijdrage aan het beleidsdebat. Het belang dat Ierland hecht aan het feit dat de stem van mensen die armoede en sociale uitsluiting ervaren wordt gehoord tijdens de debatten over nationale en lokale beleidsvorming, blijkt uit de financiering die wordt verstrekt ten behoeve van de ondersteuning van de activiteiten van tien nationale anti-armoedenetwerken. Deze omvatten een breed scala aan bij de bestrijding van armoede betrokken belangengroepen en vertegenwoordigen mensen die met name het risico op armoede lopen. Duitsland benadrukt de betrokkenheid van niet-gouvernementele organisaties (charitatieve organisaties, zelfhulpinitiatieven, nationale armoedeconferentie, enz.) samen met andere actoren (vakbonden, kerken, de deelstaten en lokale autoriteiten) in een regulier raadplegings- en afwegingsproces dat verder is ontwikkeld en geïnstitutionaliseerd. Zweden beschrijft de lopende besprekingen met het netwerk tegen sociale uitsluiting bij het opstellen van zijn plan. Enkele landen (zoals Griekenland, Finland, Duitsland en Zweden) benadrukken de participatie van kerken en religieuze organisaties bij het opstellen van beleidsmaatregelen die verband houden met de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting en hun betrokkenheid bij het opstellen van het NAP/integratie.

Finland bespreekt meer in detail de belangrijke rol die NGO's spelen bij het beheren van een aanzienlijk deel van het Finse dienstverlenende en ondersteunende stelsel en geeft een schatting van de omvang van de sector. Finland beklemtoont bovendien de rol die NGO's spelen bij het beschermen en beïnvloeden van de rechten en belangen van mensen. Ook wordt de belangrijke bijdrage van de Evangelisch-Lutherse Kerk van Finland en haar lokale parochies benadrukt. In het algemeen zijn in de meeste NAP's echter weinig aanwijzingen te vinden over de financiële omvang, het exacte type activiteiten en het aantal uitgesloten personen die door de NGO's en de sociale economie worden bereikt. In toekomstige actieplannen zal met deze details rekening moeten worden gehouden, zodat kan worden beoordeeld welke terreinen effectief door NGO's worden bestreken en welke terreinen nog steeds aanleiding geven tot strategische zorg.

Hoewel er belangrijke vooruitgang is geboekt, is er in het algemeen nog steeds behoefte aan het bevorderen en invoeren van daadwerkelijke raadpleging, waarvoor voldoende tijd wordt ingebouwd en toereikende middelen beschikbaar worden gesteld. De essentiële kwestie is de vraag hoe de betrokkenheid van de verschillende actoren kwalitatief kan worden verdiept en hoe een meer gelijkwaardig en permanent partnerschap kan worden gerealiseerd.

Sociale partners

Doorgaans zijn de sociale partners betrokken bij de consultatieprocessen voor het opstellen van de NAP's. Hun betrokkenheid krijgt gewoonlijk gestalte via de deelname aan werkgroepen en comités (zoals in België, Finland, Duitsland, Ierland, Luxemburg, Portugal, Spanje en Zweden). In andere landen komt hun rol niet echt duidelijk naar voren. Oostenrijk benadrukte de deelname van de sociale partners aan de activiteiten van in het kader van EQUAL ingestelde ontwikkelingspartnerschappen.

In het algemeen is het moeilijk te beoordelen of en in welke mate deze betrokkenheid werkelijk pro-actief is en ook betrekking heeft op terreinen die traditioneel geen deel uitmaken van de sociale dialoog.

Publiek bewustzijn

Diverse lidstaten benadrukken de noodzaak om het publieke bewustzijn inzake armoede en sociale uitsluiting, en het proces van de NAP's/integratie te vergroten en doen interessante voorstellen op dit gebied. De meeste lidstaten maken echter geen melding van specifieke instrumenten om het bewustzijn te vergroten.

In België heeft men verschillende vormen van dialoog ingevoerd. Ook zijn publicaties opgesteld en is een tweejaarlijks verslag voor iedereen beschikbaar gesteld. Frankrijk maakt plannen om te starten met een campagne in en buiten de media, om verandering te brengen in de wijze waarop het publiek denkt en om het bewustzijn van de strijd tegen sociale uitsluiting te vergroten. Zweden stelt dat vergroting van het publieke bewustzijn van het sociale integratieproces in het plan voor 2003 een belangrijk aandachtspunt is, omdat velen daarvan nog steeds niet goed genoeg op de hoogte zijn. Ook wordt voorgesteld om succesvolle horizontale integratiestrategieën naar alle lokale autoriteiten te verspreiden. Spanje heeft een breed scala aan activiteiten vastgesteld (verspreiding van het NAP, verbetering van de sociale berichtgeving in de media, evenementen, campagnes en debatten, onderzoek naar de publieke opinie, betrokkenheid van scholen) om het bewustzijn te vergroten en te discussiëren over de noodzaak van een sociaal integratiebeleid. Door de tekst zowel in het Engels als in het Welsh te drukken en te publiceren is in het Verenigd Koninkrijk het profiel van het NAP voor 2003 aanzienlijk verbeterd. Diverse andere NAP's zijn eveneens gepubliceerd (D, DK, IRL, NL). In het VK stelt de Social Exclusion Unit (eenheid sociale uitsluiting) haar onderzoeksresultaten doorgaans ter beschikking aan alle delen van het land. In Ierland is het één van de kerntaken van het Combat Poverty Agency (Bureau voor armoedebestrijding) om het publieke bewustzijn inzake armoede en sociale uitsluiting en wat daaraan moet worden gedaan, te vergroten.

Aanmoediging van het debat en de discussie over sociaal uitsluitingbeleid in de nationale parlementen wordt in een aantal NAP's (E, IRL) benadrukt als nog een manier om het bewustzijn te bevorderen. Desondanks zijn de nationale parlementen slechts in geringe mate bij het proces betrokken.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven

Bevordering van de maatschappelijke betrokkenheid van het bedrijfsleven heeft in enkele NAP's een plaats gekregen (DK, E, F, IRL, I, S). In Zweden bijvoorbeeld heeft de regering in 2002 het Zweedse partnerschap voor wereldwijde betrokkenheid opgericht, met als algemene doelstelling verbetering van de levensomstandigheden van arme mensen en invoering van mensenrechten. Eveneens in Zweden is de maatschappelijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven één van de prioriteiten van het Zweedse EQUAL-programma. Ter bevordering van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven beschikt Ierland over een mechanisme dat onder de verantwoordelijkheid valt van de Foundation for Investing in Communities (Stichting voor het investeren in gemeenschappen). In Denemarken wordt op een aantal manieren de maatschappelijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven bevorderd, zoals prijzen voor het aannemen van mensen die speciale werkomstandigheden nodig hebben en de ontwikkeling van een instrument voor de zelfevaluatie van maatschappelijke verantwoordelijkheid, de sociale index.

9. GENDERMAINSTREAMING

Gendermainstreaming betekent (re)organisatie, verbetering, ontwikkeling en evaluatie van de beleidsprocessen, zodat de gewoonlijk bij de beleidsvorming betrokken actoren in alle fasen van de beleidsvorming invulling geven aan het aspect gelijkheid voor mannen en vrouwen. Het is een uitdaging en verschillende lidstaten laten zien dat zij zich daarvan steeds meer bewust zijn. Hoewel enkele lidstaten in hun NAP consequent aandacht besteden aan genderaangelegenheden, ontwikkelen andere langzaam hun middelen en kennis.

Door duidelijk te maken waar sociale en financiële ongelijkheid samenvalt met ongelijkheid van mannen en vrouwen, levert het genderaspect op twee manieren een bijdrage aan de algehele strategie:

- door versterking van de beleidseffecten bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en,
- door ontwikkeling van de gelijkheid van mannen en vrouwen met een laag inkomen.

In de meeste NAP's worden genderthema's als instrument ter ondersteuning van het beleid ter bestrijding van armoede gebruikt. Dit betekent dat gelijkheid van mannen en vrouwen in de meeste NAP's niet tot de prioriteiten wordt gerekend. Zweden, Ierland, Oostenrijk, Luxemburg, Denemarken en Portugal geven in uiteenlopende mate aan dat zij hun NAP's ontwikkelen met het oog op bestrijding van armoede en bevordering van gelijkheid van mannen en vrouwen. Zweden verklaarde dat "activiteiten worden georganiseerd op basis van behoeften, verplichtingen, rechten, rollen, prioriteiten en mogelijkheden van beide seksen, wat weer helpt om de kwaliteit en effectiviteit ervan te verhogen."

Grote nationale verschillen met betrekking tot de organisatie van gendermainstreaming

In september 2002 heeft het Comité voor Sociale Bescherming de volgende voorwaarden vastgesteld voor het mainstreamen van gender in de NAP's:

- (a) creëren van een context waarin wettelijke maatregelen, politieke bereidheid en het formuleren van duidelijke doelen worden gecombineerd
- (b) capaciteitsopbouw, inclusief opleiding en deskundigheid tijdens het gehele proces
- (c) instellen van adequate institutionele mechanismen, met inachtneming van het feit dat nieuwe werkwijzen, planning en uitvoeringsbeleid de ultieme institutionele mechanismen zijn.

Met betrekking tot de context zijn er in alle lidstaten wettelijke maatregelen ingevoerd. Hoewel de politieke wil vaker dan in eerdere NAP's wordt verwoord, wordt deze niet systematisch onderbouwd met duidelijke doelen. Hierboven werd reeds vermeld dat genderthema's in veel NAP's worden gebruikt als middel om prioritaire doelstellingen, zoals kinderarmoede of gezinsproblemen, te realiseren. Hierdoor ontstaat het risico dat gelijkheid van mannen en vrouwen wordt verwaarloosd. Slechts enkele lidstaten merken op dat gelijkheid van mannen en vrouwen op zichzelf eveneens een doelstelling is die bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting moet worden nagestreefd.

Met betrekking tot capaciteitsopbouw zijn er enkele veelbelovende voorbeelden waarbij gebruik werd gemaakt van deskundigen en deskundigheid op gendergebied. In Luxemburg hebben de leden van het interdepartementaal comité een genderopleiding gevolgd. Oostenrijk heeft de deskundigen van het "Territorial Employment Pact" (Gebiedsgericht werkgelegenheidspact) een genderanalyse laten maken. Duitsland heeft een kenniscentrum opgericht om gendermainstreaming door middel van opleiding en onderzoek te ondersteunen. Griekenland beschikt over een nieuwe handleiding waarmee de mainstreaming in operationele programma's kan worden geëvalueerd.

Met betrekking tot de institutionele mechanismen lijken de lidstaten, wanneer er melding van wordt gemaakt, deze ontwikkeld te hebben in overeenstemming met drie hoofdlijnen, die soms gecombineerd worden:

- een nieuwe werkwijze die de bevoegdheden op het gebied van genderaangelegenheden integreert in de kernactiviteiten van ministeries die zijn belast met armoedebestrijding. In Denemarken, Finland en Zweden moeten alle overheidsinstanties gelijkheid van mannen en vrouwen integreren en bevorderen.
- een partnerschap tussen voor gelijke kansen voor man en vrouw en armoede verantwoordelijke ministeries zodat het voor eerstgenoemde mogelijk wordt om in de belangrijkste fases actief deel te nemen aan de opstelling van de NAP's. Dit is een optie die Ierland, Luxemburg en Denemarken hebben gekozen.

- een consultatieproces tussen voor gelijke kansen voor man en vrouw en armoede verantwoordelijke ministeries die beide specifieke actieplannen ontwikkelen. Portugal en Spanje hebben voor deze optie gekozen. Hoewel het gevaar bestaat dat men zich gaat beperken tot een lijst van respectieve activiteiten, kan dit bij een actieve ontwikkeling leiden tot de mainstreaming van gender- in armoedebeleid en van armoede- in gendergelijkheidsbeleid.

Een paar lidstaten hebben nieuwe institutionele mechanismen voor gendermainstreaming aangekondigd, maar die lijken nog niet te zijn ingevoerd in de huidige NAP's. In Frankrijk bijvoorbeeld zijn er plannen voor een nationale raad voor gelijke kansen voor mannen en vrouwen en een nationaal handvest voor gelijkheid van mannen en vrouwen, en België heeft voor 2003 de oprichting aangekondigd van een Instituut voor gelijke kansen voor mannen en vrouwen.

In de NAP's van de andere lidstaten wordt geen melding gemaakt van de mechanismen die worden gebruikt voor de integratie van genderthema's, waardoor het moeilijk is om inzicht te krijgen of zij hun verplichtingen ook in de toekomst zullen nakomen.

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de bovengenoemde voorwaarden voor gendermainstreaming, heeft gevolgen voor het vermogen om het gendersaspect consequent te integreren in alle fases van de plannen, zoals is voorgeschreven door de gemeenschappelijke doelstellingen.

Meer statistieken maar niet genoeg genderanalyses en gendereffectbeoordelingen

Met statistieken die zijn opgebouwd met naar sekse opgesplitste gegevens kan de gendersituatie op twee manieren worden ontleed:

- verduidelijken van de in het licht van bestaand beleid verder te analyseren verschillen tussen mannen en vrouwen
- monitoring van beleid en maatregelen gericht op vermindering van armoede om te garanderen dat zowel vrouwen als mannen hiervan profiteren, de tussen hen bestaande kloof niet wordt vergroot en bovendien gelijke kansen worden bevorderd.

Negen lidstaten hebben hun gegevens opgesplitst naar sekse verstrekt. Zes lidstaten (Griekenland, Frankrijk, Ierland, Portugal, Nederland en Luxemburg) hebben slechts een gedeeltelijke onderverdeling verstrekt, hoewel de meeste van deze lidstaten de beschikking hebben over die gegevens. Frankrijk en Luxemburg zijn voornemens hun nationale bureau voor de statistiek verder te ontwikkelen.

De tweede stap is om statistieken actief te gebruiken voor genderanalyse. Zweden en Oostenrijk hebben in verschillende hoofdstukken van hun NAP gebruikgemaakt van hun genderinformatie. De statistieken die zijn verstrekt door België, Denemarken, Duitsland, Spanje en het VK boden hun meer mogelijkheden om genderanalyses te ontwikkelen dan zij hebben benut. De door Ierland, het VK en NL uitgevoerde analyses zijn nog steeds grotendeels beperkt tot de arbeidsmarkt. Duitsland ging wat verder met het internetgebruik. Denemarken heeft zijn aandacht gericht op genderspecten bij enkele

van de meest kwetsbare groepen die nog maar weinig in statistieken voorkomen en waarvoor nieuwe onderzoeken zijn gepland.

Er is derhalve vaak weinig samenhang tussen wat de statistieken van de NAP's laten zien en de vastgestelde uitdagingen. Gegevens inzake gemeenschappelijke indicatoren (zie de bijlage) laten verschillen tussen mannen en vrouwen zien voor wat betreft hun risico op armoede naar gelang van leeftijd, gezinstype en onderwijs. Deze verschillen vragen om een nadere genderanalyse waarbij rekening wordt gehouden met andere factoren zoals inactiviteit, arbeidssituatie, gezondheidszorg en kinderopvang en de toenemende behoefte aan zorgvoorzieningen voor gehandicapten, ernstig zieken en thuiswonende ouderen.

De derde stap na genderanalyse is de gendereffectbeoordeling van beleid en maatregelen. Gendereffectbeoordelingen helpen bij de totstandkoming van gendermainstreaming en maken grondiger beleidsaanpassingen mogelijk. Vaak leidt een beperkte gendereffectbeoordeling tot marginale aanpassingen. Slechts drie lidstaten zijn bezig met het verbreden van de reikwijdte van hun gendereffectbeoordeling. Zweden en Denemarken hebben dit verplicht gesteld voor hun lokale autoriteiten. Als onderdeel van het nationaal ontwikkelingsplan is Ierland van start gegaan met de effectbeoordeling van 130 maatregelen.

Kwantitatieve doelstellingen worden nauwelijks onderverdeeld naar sekse

Slechts enkele lidstaten hebben zich naar sekse onderverdeelde kwantitatieve doelstellingen gesteld naast de doelstellingen die reeds eerder zijn vastgesteld in de Europese werkgelegenheidsstrategie. Zweden geeft bij het grootste deel van zijn doelstellingen aan of ze betrekking hebben op mannen of op vrouwen. Duitsland heeft genderdoelstellingen voor IT-opleidingen en internetgebruik. Oostenrijk is voornemens de genderkloof te dichten die op het gebied van minimumpensioenen bestaat. Griekenland heeft een indirecte genderdoelstelling met betrekking tot de beschikbaarheid van kinderopvang, die verder gaat dan de doelstelling van de Europese Raad van Barcelona. Luxemburg maakt plannen om de Luxemburgse taal te onderwijzen aan migrerende vrouwen evenredig met hun aandeel in de migrantenbevolking. Het VK heeft doelstellingen gekwantificeerd met betrekking tot alleenstaande ouders en tienerzwangerschappen.

Voor de kwetsbare groepen waar veel lidstaten de genderprioriteiten in hun NAP's op hebben gericht, zijn er nauwelijks kwantitatieve doelstellingen.

Gendermainstreaming in de gemeenschappelijke doelstellingen: nog steeds beperkt tot werkgelegenheid met extra aandacht voor de meest kwetsbare groepen mannen en vrouwen

De mainstreaming van gender in het beleid betekent dat gelijke behandeling wordt verweven in de beleidsmaatregelen. Ter voorkoming of compensatie van eventueel resterende achterstanden waarvan vaststaat dat ze seksegebonden zijn, kunnen aanvullende specifieke maatregelen worden genomen. De duurzaamheid van deze

aanpassingen moet zorgvuldig worden geanalyseerd. In het geval van begrotingsbezuinigingen zullen ze waarschijnlijk worden opgeheven.

Door de ondersteuning in de Europese werkgelegenheidsstrategie is gendermainstreaming, net als in eerdere NAP's, beter ontwikkeld op het gebied van de werkgelegenheid. Bovendien wordt er dit keer wat meer aandacht besteed aan de problemen van vrouwen in lage-inkomensgroepen. Evenals voorheen is er in de meeste NAP's ook een aanhoudende aandacht voor de problemen van alleenstaande ouders.

Specifieke maatregelen worden ontwikkeld voor de combinatie van werk en gezin, waarbij meer aandacht wordt besteed aan verbetering van de kinderopvangvoorzieningen en de betaalbaarheid daarvan (zie het hoofdstuk over werkgelegenheid). Combineren van werk en gezin is een terrein waar het risico van conflicterende maatregelen wordt vergroot door het ontbreken van of een beperkte gendereffectbeoordeling. Sinds de NAP's van 2001 zijn er in een paar gevallen stappen achteruit gezet, zoals bijvoorbeeld het recht op combinatie van werk en gezinsleven voor werkende vaders in Portugal.

Te weinig aandacht wordt besteed aan de genderachterstanden waar het gaat om een te laag inkomen en middelen en maatregelen om dat op te lossen. Vaak ontbreekt een algemene gendereffectbeoordeling van de maatregelen die zijn genomen met betrekking tot werkgelegenheid, combineren van werk en gezin en pensioenstelsels. Hierdoor is het moeilijk om de situatie van oudere vrouwen die meer blootstaan aan armoede te verbeteren.

In de meeste NAP's is er buiten de werkgelegenheidsthema's weinig aandacht voor gendermainstreaming. Als er iets aan gender wordt gedaan, gebeurt dat meestal via specifieke maatregelen, vaak afgestemd op het helpen van kwetsbare groepen vrouwen (soms mannen).

Specifieke maatregelen hebben betrekking op initiatieven die samenhangen met problemen op het gebied van genderaangelegenheden als zodanig, zoals huiselijk geweld (alle lidstaten met uitzondering van België en Nederland), mensensmokkel en prostitutie (Finland, Frankrijk, Griekenland, Denemarken) en tienerzwangerschappen (alleen het VK). De activiteiten concentreren zich voornamelijk op de slachtoffers. Preventie waar ook de daders bij worden betrokken, is nog geen algemene praktijk.

In Oostenrijk, Duitsland, Denemarken en Frankrijk worden gender en handicaps gecombineerd. In Oostenrijk, Griekenland, Frankrijk, Denemarken en Luxemburg wordt meer aandacht besteed aan immigranten en vrouwelijke immigranten (zie hoofdstuk 4.4.1). Terwijl in Nederland alleenstaande oudere vrouwen, (oudere) vrouwen uit etnische minderheden en alleenstaande ouders als risicogroepen worden erkend, is er in de NAP's in het algemeen weinig terug te vinden van sociale integratie en genderbeleid en komt de genderdimensie niet vaak naar voren in het voorgestelde beleid.

Betrekken van belanghebbenden bij genderaangelegenheden is in veel NAP's nog steeds marginaal

De lidstaten werd verzocht om gender te mainstreamen door relevante belanghebbenden in het proces te betrekken. Alleen Spanje en Ierland maken expliciet melding van de raadpleging van instanties die zich bezighouden met gelijkheidskwesties. Ierland heeft een gedetailleerde institutionele structuur ontwikkeld, met op adviserend niveau de "Equality Authority" en landelijke vrouwenorganisaties. Ministeries of instanties die zich met gender en gelijke kansen voor mannen en vrouwen bezighouden zijn waarschijnlijk ook in enkele andere landen geraadpleegd – waar een dergelijk proces gebruikelijk is. De deelname van NGO's die zich bezighouden met genderaangelegenheden is erg marginaal (alleen Ierland en Spanje maken hiervan melding). In Ierland lijken belanghebbenden op het gebied van gendergelijkheid in alle fases betrokken te zijn bij de voorbereiding, invoering, monitoring en beoordeling van de verschillende maatregelen. Voor wat de betrokkenheid van mannen en vrouwen betreft die armoede en sociale uitsluiting ervaren, heeft het VK bijeenkomsten georganiseerd waar genderthema's aan de orde kwamen. Hierbij ging het om inkomensafhankelijke uitkeringen, kinderopvang, werk in de zorgsector, slecht betaald werk, onzeker en zwart werk en thuiswerkers.

10. GEBRUIK VAN INDICATOREN

Achtergrond

Indicatoren zijn een essentieel instrument in de open coördinatiemethode, omdat ze het mogelijk maken om de vooruitgang met betrekking tot de gemeenschappelijke doelstellingen te monitoren en de in het vooruitzicht liggende uitdagingen te meten. Het belang van indicatoren werd reeds benadrukt in Lissabon, toen de Raad een beroep deed op de Commissie om jaarlijks verslag uit te brengen over de vooruitgang met betrekking tot de strategische doelen van de Unie. De Europese Raad van Nice heeft de lidstaten en de Commissie verzocht om gemeenschappelijk vastgestelde indicatoren te ontwikkelen voor monitoring van de geboekte vooruitgang met betrekking tot de doelstellingen voor de bestrijding van sociale uitsluiting en armoede. In maart 2001 werd deze aanbeveling door de Europese Raad van Stockholm herhaald. De Raad kreeg het mandaat om de monitoring van activiteiten ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting te verbeteren en tegen het eind van 2001 een reeks indicatoren voor sociale integratie vast te stellen. De taak om die reeks indicatoren te ontwikkelen werd ter hand genomen door het Comité voor Sociale Bescherming, en meer in het bijzonder de Subgroep Indicatoren die in februari 2001 werd ingesteld.

In december 2001 hechtte de Europese Raad van Laken zijn goedkeuring aan de eerste reeks van 18 indicatoren inzake sociale uitsluiting en armoede. Deze reeks indicatoren is opgebouwd uit een tweeledige structuur. Te beginnen met de primaire indicatoren, die bestaan uit 10 hoofdindicatoren, die zich uitstrekken over de brede terreinen die worden beschouwd als de belangrijkste elementen voor sociale uitsluiting en vervolgens 8

secundaire indicatoren, bedoeld om de hoofdindicatoren te ondersteunen en andere dimensies van het probleem te beschrijven.

Bij het bepalen van de methodologische beginselen die de keuze van de indicatoren moeten begeleiden, werd door het Comité voor Sociale Bescherming benadrukt dat de portefeuille met EU-indicatoren in de eerste plaats evenwichtig moet zijn samengesteld uit verschillende dimensies en als zodanig als een geheel moet worden beschouwd. Met betrekking tot de aard van de indicatoren zelf geldt als het belangrijkste beginsel dat gemeenschappelijke indicatoren zich veeleer moeten richten op sociale effecten dan op de manier waarop die tot stand komen. Dit vanwege het feit dat een indicator die slechts beleidsinspanningen meet, weinig te bieden heeft als niet duidelijk is of met die inspanning het beoogde doel wordt bereikt. Bovendien is het eigen aan de open coördinatiemethode dat lidstaten afspreken met welke indicatoren de resultaten zullen worden beoordeeld, maar dat zij vrij kunnen kiezen met welk beleid zij de doelstellingen willen realiseren. Twee andere belangrijke methodologische beginselen zijn dat een indicator moet kunnen reageren op beleidsingrepen en dat de indicator moet beschikken over een eenduidige en geaccepteerde normatieve interpretatie. Dit betekent dat indicatoren een vorm moeten hebben die aan beleidsinitiatieven kan worden gekoppeld. Ook moet men het er over eens zijn of een beweging in een bepaalde richting een verbetering of een verslechtering van de sociale effecten is. De resterende methodologische beginselen liggen meer voor de hand. Een indicator moet bijvoorbeeld onder meer krachtig en statistisch valide zijn, op een voldoende vergelijkbare manier in alle lidstaten meetbaar zijn en relevant en voor herziening vatbaar zijn.

Op basis van de bovengenoemde methodologische beginselen heeft de Subgroep Indicatoren in het afgelopen jaar verder gewerkt aan het verfijnen en consolideren van de originele lijst met "Laken-indicatoren". De Subgroep Indicatoren benadrukte de noodzaak om bij het analyseren van de gemeenschappelijke indicatoren speciale aandacht te besteden aan kinderen. Indien dat relevant en van betekenis is (en afhankelijk van de statistische betrouwbaarheid) moeten alle Laken-indicatoren tot dat doel standaard worden opgesplitst naar leeftijd. De Subgroep Indicatoren gaf een nieuwe definitie van de indicator "bevolking die leeft in werkloze gezinnen" en voegde een nieuwe indicator toe betreffende "armoede van personen met werk". In de statistische bijlage van dit hoofdstuk is de lijst met gemeenschappelijke indicatoren opgenomen, zoals die in juli 2003 door het Comité voor Sociale Bescherming is goedgekeurd.

Het gebruik van gemeenschappelijke indicatoren in de NAP's

De lidstaten werd verzocht om in de NAP's gebruik te maken van gemeenschappelijke indicatoren. Ook werden ze gevraagd om gebruik te maken van op nationaal niveau vast te stellen tertiaire indicatoren, die op bepaalde terreinen – die niet onder de gemeenschappelijke indicatoren vallen - aandacht besteden aan nadere details en helpen bij de interpretatie van de primaire en secundaire indicatoren. Het Comité voor Sociale Bescherming is nog steeds niet met een voorstel voor een gemeenschappelijke indicator inzake de belangrijke dimensie huisvesting gekomen. Om die reden is overeengekomen

dat deze dimensie in de NAP's door middel van tertiaire indicatoren aan de orde zal komen. Dit gebeurt door het beschrijven van kwesties als behoorlijke huisvesting, huisvestingskosten, dak- en thuisloosheid en andere onbestendige huisvestingsomstandigheden.

In alle NAP's wordt gebruikgemaakt van de gemeenschappelijke indicatoren. Dit gebeurt op verschillende manieren en in verschillende mate. Diverse lidstaten (België, Griekenland, Spanje, Italië, Luxemburg, Portugal en Finland) maken een alomvattende analyse van de situatie op het gebied van armoede en sociale uitsluiting, die niet alleen is gebaseerd op gemeenschappelijke indicatoren, maar ook op nationale indicatoren. Deze nationale indicatoren fungeren als ondersteuning van de gemeenschappelijke indicatoren of ze besteden aandacht aan aspecten die relevant zijn voor de nationale situatie. Een dergelijke analyse is echter moeilijk te integreren in de kern van het nationale actieplan, dat wil zeggen het opstellen van de beleidsstrategie voor de bestrijding van sociale uitsluiting en armoede. Griekenland, Spanje en Portugal stellen voor verlaging van het armoederisicocijfer inderdaad algemene gekwantificeerde doelen vast. Bovendien gebruikt Griekenland de indicatoren voor het vaststellen van de belangrijkste uitdagingen waarmee het land wordt geconfronteerd en worden specifieke gekwantificeerde doelen voor ouderen en kinderen opgenomen. De indicatoren worden echter niet gebruikt voor de monitoring of planning van het beleid en ook worden er geen tussentijdse doelen voor de looptijd van het plan vastgesteld.

Anderzijds maken Ierland en het Verenigd Koninkrijk op grote schaal gebruik van de gemeenschappelijke indicatoren naast de nationale definities van armoede die zij gebruiken in hun eigen nationale strategie ter bestrijding van sociale uitsluiting en armoede. Deze landen stellen ook de meest uitgebreide doelen op een brede reeks beleidsterreinen, die onder de gemeenschappelijke doelstellingen vallen. Dit gebeurt echter voornamelijk op basis van nationale indicatoren met betrekking tot het nationaal beleid en de monitoringtraditie op het gebied van sociale integratie. Ook in het Franse NAP wordt het voornemen aangekondigd op grote schaal gebruik te maken van indicatoren: hierin wordt een uitvoerig systeem van indicatoren uitgewerkt, waarbij gemeenschappelijke en nationale, resultaats- en beleidsindicatoren gecombineerd worden ten behoeve van de follow-up van het plan.

Oostenrijk, Denemarken, Duitsland en Nederland maken – om verschillende redenen – slechts in beperkte mate gebruik van de gemeenschappelijke indicatoren. Het Deense NAP is erg gericht op de meest kwetsbare groepen, die niet of slechts in geringe mate onder de Laken-indicatoren vallen. Daarentegen worden in de Oostenrijkse en Duitse NAP's de indicatoren slechts beschouwd als een kader dat analyse mogelijk maakt. Tot slot gebruikt het Nederlandse NAP de Laken-indicatoren enkel als benchmark teneinde zijn eigen prestaties te vergelijken met die van andere EU-landen. Bij de ontwikkeling van zijn strategie maakt Nederland op grote schaal gebruik van nationale, voornamelijk beleidsgerelateerde, indicatoren. Zelfs het percentage “risico op armoede” wordt berekend met verwijzing naar het nationale minimuminkomensniveau (drempel vastgesteld op 101% van dit niveau).

De wijze waarop de indicatoren in het Nederlandse NAP worden gebruikt, doet de vraag rijzen waarom een duidelijk verband tussen de gemeenschappelijke indicatoren en beleidsinstrumenten ontbreekt. Het NAP wijst bijvoorbeeld op het effect van de economische cyclus, op de resultaten, iets waarop beleidsmakers geen invloed hebben. Op gebieden waarop de centrale regering weinig invloed heeft, opteert het Nederlandse NAP bovendien voor beleidsgerelateerde, voornamelijk kwalitatieve, indicatoren. Deze doelstellingen voor het gebruik van de gemeenschappelijke indicatoren zijn slechts tot op zekere hoogte gerechtvaardigd. Beleidsinitiatieven op het terrein van de werkgelegenheidsstrategie hebben grotendeels te maken met dezelfde problemen als op het terrein van sociale integratie: prestaties op het gebied van groei van de werkgelegenheid en de beroepsbevolking staan namelijk in nauw verband met economische en demografische ontwikkelingen. Toch is het gebruik van resultaatindicatoren (en doelen) meer ingeburgerd en kan beschikken over een omvangrijke theoretische onderbouwing. Als gevolg daarvan staat het gebruik van resultaatindicatoren bij beleidsvorming minder ter discussie en de statistische capaciteit op dit gebied is beter geconsolideerd.

Ingezien moet worden dat er nog steeds belangrijke praktische kwesties moeten worden aangepakt alvorens de gemeenschappelijke indicatoren ten volle kunnen worden benut en de resultaten daadwerkelijk kunnen worden geëvalueerd. Een belangrijke kwestie heeft betrekking op de beschikbaarheid van relevante en actuele gegevens. Diverse armoede- en sociale uitsluitingsindicatoren zijn afkomstig van het Huishoudenspanel van de Europese Gemeenschap (ECHP), het EU-brede geharmoniseerde onderzoek inzake inkomen en levensomstandigheden. Het gebruik van deze bron voor dit doeleinde werd uitdrukkelijk geaccepteerd tijdens de Europese Raad te laken in 2001. Een nieuw instrument voor de verzameling van gegevens, EU-SILC, zal op korte termijn de plaats van het ECHP als referentiebron voor statistieken inzake inkomen en levensomstandigheden innemen in de EU. Naar verwachting zullen door middel van aanzienlijke investeringen in de opbouw van de statistische capaciteit hierdoor de zwakke punten van de ECHP kunnen worden aangepakt. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat de armoedepercentages in de toekomst kunnen worden berekend terwijl tegelijkertijd rekening wordt gehouden met de waarde van de toegerekende huur voor huiseigenaren. Ook is het belangrijk dat de informatie inzake de bestanddelen van het bruto-inkomen wordt verbeterd, zodat het mogelijk wordt om de indicator armoederisico voor sociale overdracht niet op netto maar op bruto basis te berekenen. Tot slot is het uiterst belangrijk dat de relevantie van de gegevens verbeterd wordt.

Het gebruik van tertiaire of nationale indicatoren

In de NAP's zijn verschillende tertiaire indicatoren gebruikt.

Naast de definities van de gemeenschappelijke indicatoren hebben sommige lidstaten voor het meten en karakteriseren van de huidige niveaus van armoede en sociale uitsluiting gebruikgemaakt van *afwijkende definities en/of alternatieve gegevensbronnen*. Frankrijk, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld gebruiken nationale

gegevensbronnen voor het berekenen van de risico-indicatoren voor armoede inzake inkomen omdat daarmee een relevanter resultaat wordt verkregen. Ook wordt met betrekking tot het gebruik van deze verschillende bronnen en definities een sensitiviteitsanalyse gepresenteerd. Griekenland en Italië definiëren het relatieve armoederisico niet alleen op basis van inkomensgegevens (definitie van Laken), maar ook op basis van consumptiegegevens. Zij rechtvaardigen hun keuze voor het gebruik van consumptiegegevens door zich te beroepen op het gegeven dat consumptiepatronen doorgaans een grotere stabiliteit kennen en daardoor een grotere samenhang hebben met de werkelijke levensstandaard van gezinnen. Het grote aantal zelfstandigen alsook het belang van eigen huisbezit in deze landen, ook onder arme gezinnen, zijn andere argumenten ten gunste van het gebruik van op consumptie gebaseerde maatstaven. Het meten van het armoederisico door middel van de consumptieuitgaven is op EU-niveau evenwel uitvoerig besproken, maar uiteindelijk is er om zowel theoretische als praktische redenen van afgezien. Uitgaven staan voor keuzen en niet voor kansen en daarom geven zij niet de middelen waarover het huishouden kan beschikken weer. Bovendien zijn onderzoeken naar bestedingen van huishoudens niet volledig geharmoniseerd.

Er zijn ook landen die refereren aan nationale indicatoren van absolute armoede (Italië), niet-monetaire indicatoren inzake levensomstandigheden (België, Italië, Frankrijk), of -nog steeds- maatstaven voor zelfveronderstelde armoede of achterstelling (België, Italië). Ierland gebruikt de maatstaf van constante armoede, een combinatie van maatstaven met betrekking tot relatief inkomen en achterstelling. Hiermee verwacht Ierland een nauwgezet beeld te krijgen van het deel van de bevolking dat vanwege een tekort aan middelen algemene achterstandsituatie ervaart, dan uit alleen armoede inzake inkomen zou worden verkregen. Het is duidelijk dat dergelijke indicatoren bruikbare informatie verschaffen als aanvulling op de informatie van het risico op relatieve armoede. Met name Ierland maakt regelmatig gebruik van de vergelijking van trends inzake de cijfers voor constante armoederisico en relatieve armoederisico om de soms procyclische aard van laatstgenoemde maatstaf te benadrukken (zie ook hoofdstuk 1, figuur 7).

De *subnationale* dimensie van armoede en sociale uitsluiting wordt in sommige gevallen (België, Griekenland, Frankrijk, Italië) beschreven door middel van een regionale opsplitsing van de gemeenschappelijke indicatoren. Griekenland maakt steeds meer onderscheid tussen plattelands- en stedelijke gebieden en benadrukt daarbij de verschillende aard van armoede en sociale uitsluiting in beide.

De meeste lidstaten hebben gebruik gemaakt van *beleidsgerelateerde indicatoren*, die gemakkelijker zijn te integreren bij het ontwikkelen van een beleidsstrategie. Voorbeelden van deze indicatoren zijn het aantal werklozen of langdurig werklozen die hulp krijgen van een arbeidsmarktbeleidsmaatregel, het aantal beschikbare sociale huisvestingseenheden en het aantal minimuminkomenuitkeringen. In feite is het onderscheid tussen inputgerelateerde en prestatie-indicatoren niet altijd eenduidig en sommige indicatoren kunnen beter worden gekwalificeerd als "tussentijdse output"-indicatoren. Deze indicatoren geven enerzijds uitdrukking aan de beleidsinspanning ten behoeve van mensen die risico op armoede lopen en anderzijds aan het effect van sociaal beleid alsook de economische context meer in het algemeen. Uitkeringsafhankelijke

indicatoren – die op behoorlijk grote schaal in de NAP's worden gebruikt – zijn een voorbeeld van dit type indicatoren. Zelfs de Laken-indicator "vroegtijdige schoolverlaters" kan worden beschouwd als meer thuishorend in de categorie tussentijdse outputindicatoren dan als een prestatie-indicator in de strikte zin van het woord.

Tot slot zijn er een paar interessante indicatoren gebruikt op het gebied van gezondheidszorg en huisvesting. Wat huisvesting betreft worden er in enkele NAP's zaken aan de orde gesteld als behoorlijke huisvesting, huisvestingskosten en dak- en thuisloosheid. Met betrekking tot de gezondheidszorg verstrekken veel lidstaten informatie op het gebied van levensverwachting naar sociaal-economische status (geraamd naar aanleiding van een brede indeling naar beroepsbeoefening). De Belgische en Franse NAP's tonen diverse indicatoren van resultaten op het gebied van de gezondheidszorg en toegankelijkheid van de gezondheidszorg naar sociaal-economische status. Ze zijn gebaseerd op een speciaal gezondheidsonderzoek dat zorgvuldig moet worden geanalyseerd om te bezien of het door andere landen kan worden overgenomen.

Indicaties voor toekomstige ontwikkelingen op EU-niveau

In deze tweede ronde van NAP's/integratie werd van de lidstaten verwacht dat ze voor de eerste keer gebruik zouden maken van de gemeenschappelijk overeengekomen EU-indicatoren, om zowel hun analyse van de sociale situatie als de monitoring van de voortgang naar de opgenomen beleidsdoelen te onderbouwen. De beoordeling van de vraag hoe de indicatoren werkelijk in de NAP's zijn gebruikt is een waardevolle kans voor het Comité voor Sociale Bescherming, met name zijn Subgroep Indicatoren, om ervaring op te doen voor toekomstige werkzaamheden op het gebied van sociale integratie.

Hoewel met recht kan worden gesteld dat de lijst van indicatoren in het algemeen goed heeft beantwoord aan de bovengenoemde verwachtingen, is het duidelijk dat men er eerder de voorkeur aan geeft om de EU-indicatoren te gebruiken als instrumenten voor internationale vergelijking in een analyse van de situatie met betrekking tot armoede en sociale uitsluiting, dan als instrumenten voor beleidsmonitoring.

Het ontbreken van een duidelijk verband tussen de gemeenschappelijke indicatoren en beleidsinstrumenten is een voor de hand liggende reden hiervoor, en het gebruik van nationale of tertiaire beleidsgerelateerde indicatoren was nodig om in dit probleem op te vangen. Niet ter discussie staat echter dat de huidige lijst gemeenschappelijke indicatoren moet worden verbeterd en, bovenal, dat de statistische capaciteit om ze uit te rekenen moet worden verbeterd.

Wanneer de huidige lijst gemeenschappelijke indicatoren als geheel wordt beschouwd, lijkt het zich aftekenende concept van sociale uitsluiting verband te houden met gebrek aan inkomen, inkomensongelijkheid, gebrek aan werkgelegenheid en gebrek aan een adequaat onderwijsniveau. Vaststaat dat dit een aantal van de belangrijkste dimensies van sociale uitsluiting en armoede zijn, maar andere kerngebieden – zoals gezondheidszorg, levensomstandigheden en huisvesting – worden nog niet voldoende bestreken en er moet

hieraan nog meer aandacht worden besteed. Voorts zou het belangrijk zijn om een beter inzicht te verkrijgen in armoede en sociale uitsluiting op subnationaal niveau. Op al deze terreinen maakt een combinatie van factoren – zowel gegevens als institutionele verschillen in de EU – het echter nog altijd moeilijk om gemeenschappelijke indicatoren vast te stellen die in alle 15 lidstaten kunnen worden gebruikt.

De belangrijkste uitdaging waarmee we worden geconfronteerd is dus die van de statistische capaciteit. Duidelijk is dat er zowel op Gemeenschaps- als op nationaal niveau grote hiaten in de beschikbaarheid van gegevens zijn. Dit is met name het geval voor wat de kwetsbare groepen betreft, nu een aantal NAP's/integratie niet beschikt over de kwantitatieve basisinformatie met betrekking tot groepen die niet in kaart kunnen worden gebracht door middel van conventionele gezinsonderzoeken zoals alcoholmisbruikers, drugsverslaafden, dak- en thuislozen, etnische minderheden, enz.

Op Europees niveau ligt de prioriteit op verbetering van de huidige Europese databanken. Het is met name van groot belang dat de nieuwe EU-SILC geactualiseerde en betrouwbare statistieken aflevert en dat deze actief worden toegepast door de nationale diensten voor de statistiek met de ondersteuning van beleidsdepartementen (als gebruikers). Ondertussen is het eveneens belangrijk dat de overgang tussen de ECHP en de EU-SILC op de best mogelijke manier plaatsvindt.

11. INVENTARISATIE VAN VOORBEELDEN VAN GOEDE BELEID

De verspreiding van voorbeelden van goede of optimaal beleid is een belangrijk element van de open coördinatiemethode inzake sociale integratie. Deze verspreiding maakt een wederzijds leerproces tussen de lidstaten mogelijk, gebaseerd op de systematische uitwisseling van ervaringen met nieuwe of sterk vernieuwde beleidsvormen of institutionele regelingen. Tezamen met informatie over de resultaten van de uitgevoerde evaluaties en de gegevens over de voor het verkrijgen van deze resultaten gebruikte methode, zou deze verspreiding van voorbeelden de voorbereiding van hervorming of tenuitvoerlegging van "modellen" voor geïntegreerde multidimensionale benaderingen en voor mobilisering van alle actoren moeten vergemakkelijken, die bijzonder doeltreffend worden geacht.

De NAP's/integratie voor 2003-2005 maken het mogelijk vast te stellen op welke gebieden de lidstaten, op nationale, regionale of lokale schaal, zich de afgelopen jaren het meest lijken te hebben ingezet voor vernieuwing van de tenuitvoerlegging of de inhoud van hun beleid.

In de eerste plaats betreft het maatregelen ter ondersteuning van herintreding en toetreding tot de arbeidsmarkt van mensen met grote problemen. Zo worden dertien programma's beschreven, zowel met betrekking tot personen met een handicap, personen die om verscheidenen redenen niet deelnamen aan het arbeidsproces, met name zieken, langdurig werklozen, steuntrekkers en jongeren.

Door een groot aantal lidstaten worden tevens de maatregelen ter mobilisering van alle lokale actoren en overheidsinstanties voor de bestrijding van sociale uitsluiting en armoede speciaal naar voren gebracht. Er worden tien van dergelijke programma's beschreven:

Tal van voorbeelden van goed beleid worden belicht ten aanzien van de bescherming van kinderen en de bescherming van gezinnen tegen sociale uitsluiting. Zeven nieuwe experimenten of beleidsvormen worden op de voorgrond gesteld.

Ook wordt huishulp en -zorg voor afhankelijke ouderen niet vergeten. Naar aanleiding hiervan worden drie programma's genoemd.

Maatregelen voor opvang, begeleiding, huisvesting en herhuisvesting van daklozen worden in vier programma's voor het voetlicht gebracht.

Goede beleidsmaatregelen met betrekking tot preventie en schuldsanering worden in drie NAP's/integratie vermeld.

Goede beleidsmaatregelen met betrekking tot de integratie van migranten wordt in twee NAP's/integratie aan de orde gesteld.

Van bevordering van de rechtstoegang en toegang tot de overheid wordt in vier programma's melding gemaakt.

Drie regelingen ter verbetering van de dialoog en partnerschappen met NGO's en met personen in een situatie van uitsluiting en armoede worden belicht.

Terreinen waarop maar één voorbeeld van goed beleid wordt genoemd zijn: culturele participatie, onderwijs en sociaal onderzoek, voedselhulp, geweld tegen vrouwen, opvang van drugverslaafden en vernieuwing van kampeerterreinen.

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>	<i>Gerelateerde themagebieden</i>
1. WERKGELEGENHEID			
Oostenrijk	'Clearing'	Hulp voor jongeren met speciale behoeften bij de overgang van school naar het werkzame leven. Een allesomvattend vangnet of hulpverleningssysteem voor gehandicapte scholieren in de fase na hun schooltijd	Gehandicapten, kinderen, onderwijs.
	Arbeidsmarktintegratie	Maatregelen op het gebied van arbeidsmarktintegratie voor ontvangers van sociale bijstand. Naast een minimuminkomen is de doelstelling van de sociale bijstand in het licht van zelfredzaamheid om mensen die kunnen en willen werken te helpen weer tot de arbeidsmarkt toe te treden.	
Denemarken	Integratie van jongeren in de arbeidsmarkt	Integratie van jongeren met een sociale achterstand in de arbeidsmarkt – Eenheid jongeren lokale autoriteit Brøndby. Aan het project wordt door negen lokale autoriteiten deelgenomen. Het beoogt een einde te maken aan de afhankelijkheid van jongeren van uitkeringen en ze te laten deelnemen aan onderwijs of te integreren in het arbeidsproces via stages of werk. Zij worden ondersteund door maatschappelijk werkers van de lokale autoriteit, een vrijwilliger of professionele contactpersoon begeleidt hem/haar in het leven buiten het werk en een mentor op het werk ziet erop toe dat de jongere in de werkomgeving wordt geïntegreerd	Kinderen en jongeren
Frankrijk	Werkgelegenheidsbeleid voor mensen met grote problemen	Het werkgelegenheidsbeleid voor mensen met grote problemen is vormgegeven rond twee hoofdthema's: door bevordering van werkgelegenheid die mensen terugbrengen naar productieve activiteiten en de uitvoering van een persoonsgericht hulpprogramma dat is aangepast aan de situatie en behoeften van het individu.	
Duitsland	"50.000 banen voor ernstig gehandicapten"	Wettelijk verplichte doelstelling om het aantal werkzoekende mensen met een ernstige handicap tussen oktober 1999 en oktober 2002 met 25% te verminderen. Versterking van de gespecialiseerde integratiediensten en van de banenbeurzen. Uitbreiding van de scholing ten behoeve van beroepskwalificaties en individuele begeleiding van mensen met een ernstige functiebeperking. Een reclamecampagne om de aandacht te vestigen op de nieuwe maatregel, met inbegrip van telemarketing/informatiehotline, brochures, evenementen, handelsbeurzen, internet	Mensen met een handicap
	Project 'Opportunity 2000'	Kwalificaties voor werkloze steuntrekkers, die lijden onder ernstige gezondheidsbeperkingen, die psychisch zeer kwetsbaar zijn en/of een gering gevoel van eigenwaarde hebben en niet door middel van de gebruikelijke mechanismen in de arbeidsmarkt geïntegreerd kunnen worden.	Arbeidsongeschiktheid op grond van gezondheid
	Federaal instituut voor werkgelegenheid –	Het speciale programma "FAIR" is bedoeld om de resultaten in verband met het vinden van werk voor langdurig werklozen te verbeteren. Er werden extra werknemers in dienst die zich	

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>	<i>Gerelateerde themagebieden</i>
	'FAIR'	alleen bezighielden met een betere integratie en begeleiding van langdurig werklozen en met het zoeken van werk voor hen. Elk van de betrokken instanties begeleiden volgens een systematisch programma langdurig werklozen.	
Ierland	Preventieve strategie voor werkloosheid	Het actieplan voor werkgelegenheid (Employment Action Plan, EAP) is een preventieve strategie, gericht op het terugdringen van werkloosheid en voorkomen dat mensen zonder werk vervallen in langdurige werkloosheid. Door het voeren van een gericht actief beleid worden werklozen geholpen bij de terugkeer naar betaald werk. Met het oog op het opstellen van een persoonlijk plan dat rechtstreeks moet leiden naar een baan, herscholing of opleiding worden de deelnemers ondervraagd zodat duidelijk wordt wat hun huidige vaardigheden zijn. De preventieve strategie is in september 1998 van start gegaan met iedereen die nog geen 25 jaar was, zes maanden in het Live Register was opgenomen en in aanmerking kwam voor een vraaggesprek. Na verloop van tijd werd het proces geleidelijk uitgebreid met nieuwe groepen waarbij men zich niet door bepaalde drempels met betrekking tot de duur van werkloosheid liet weerhouden.	
Luxemburg	Beoordelingscentra	Beoordelingscentra voor werklozen kunnen hun inzetbaarheid verhogen. Dit maakt het voor mensen die kunnen werken mogelijk om werk te vinden, over hun eigen middelen te beschikken, hun waardigheid te hervinden en te ontsnappen aan een potentiële situatie van armoede en sociale uitsluiting.	
Nederland	Experimenten sociale activering (1996-2001)	Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft voorzieningen getroffen om binnen de (algemene bijstands)-wet te kunnen experimenteren, met de intentie om sociale uitsluiting van uitkeringsgerechtigden die ver van de arbeidsmarkt afstaan te voorkomen en hun reïntegratie in de arbeidsmarkt te bevorderen.	
Spanje	Geïntegreerd werkgelegenheidsproject voor het opnemen van jongeren in de arbeidsmarkt	Dit is een programma gericht op scholing en toetreding tot de arbeidsmarkt, dat innovatieve activiteiten bevordert op het terrein van werkloosheid onder jongeren die veel moeilijkheden ervaren bij het vinden van een baan en het risico lopen van sociale uitsluiting. Het bevat informatie en persoonsgerichte plannen voor werkgelegenheidsintegratie, oriëntatie en steun voor het volgen van een reguliere of beroepsopleiding.	Mensen in een maatschappelijke achterstand-situatie
Zweden	Stockholm 'Afstemming'	Het doel van het project Stockholm 'Afstemming' is het ontwikkelen van methoden om mensen die afhankelijk zijn van sociale bijstand te helpen bij het vinden van werk op de open arbeidsmarkt zodat zij zichzelf kunnen onderhouden. De sociale diensten en het bedrijfsleven werken samen aan de ontwikkeling van methodologieën om mensen met een sociale uitkering te werven voor	

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>	<i>Gerelateerde themagebieden</i>
		werkzaamheden op de arbeidsmarkt. De belangrijkste doelgroep van het project zijn maatschappelijk werkers, vertegenwoordigers van de arbeidsmarkt en het bedrijfsleven en studie- en carrièreadviseurs. De tweede doelgroep bestaat uit langdurig werklozen die geen contact hebben met de gewone arbeidsbemiddelingsdiensten en een onderhoudstoelage ontvangen.	
	DELTA-financiële samenwerking in Hisingen	Het DELTA- project ging in 1997 van start om na te gaan of samenwerking meer effect zou sorteren bij de ondersteuning van mensen die langdurig ziek of werkloos zijn geweest. Bureaus voor de sociale verzekering, het stelsel van de primaire gezondheidszorg en sociale diensten zijn tezamen met het DELTA-project, de provinciale dienst voor de arbeidsmarkt, psychiatrische klinieken en het systeem voor het volwassenenonderwijs betrokken bij 26 met elkaar verband houdende projecten in Hisingen.	Mobilisering belanghebbenden, Onderwijs meest kwetsbare groepen
	Werk- en ontwikkelingscentra in Malmö	De werk- en ontwikkelingscentra in Malmö zijn een samenwerkingsproject in het kader van het stedelijk programma tussen Malmö, de arbeidsvoorzieningsdiensten en de socialeverzekeringsbureaus. De belangrijkste doelstelling is dat langdurig werklozen binnen een jaar werk moeten vinden of met een studie moeten beginnen. Uit het buitenland afkomstige mensen en werkloze jongeren die behoefte hebben aan motiverende en adviserende programma's hebben prioriteit.	
2. MINIMUMINKOMEN/SOCIAAL VANGNET			
België	Verbetering van de geschiktheid van minimuminkomenstelsels	Bevordering van toegang tot middelen voor iedereen en modernisering van de administratieve, wettelijke en financiële aspecten van verschillende minimumuitkeringsregelingen.	
Spanje	Plan voor een basisnetwerk van sociale voorzieningen uitgevoerd door de gemeentelijke overheden.	Dit is een over meerdere jaren uitgevoerd programma voor sociale voorzieningen. Het is thans ingevoerd en wordt uitgevoerd door de bestuurlijke, financiële en politieke instanties van het overheidsstelsel voor sociale voorzieningen.	
3. GEZONDHEIDSZORG			
Oostenrijk	Verstreken van langdurige zorg	Afgezien van de invoering van een uniforme landelijke toelage voor verpleegzorg, werden de deelstaten verplicht voorwaaren en ontwikkelingsplannen op te stellen voor het verstrekken van langdurige zorg voor mensen met een handicap en ouderen (diensten voor externe, half-interne en	

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>	<i>Gerelateerde themagebieden</i>
		interne patiënten). Dit was ook bedoeld als strategische oriëntatie voor langdurige zorg op dit gebied.	
België	Beter betaalbaar maken van gezondheidszorg-voorzieningen	Verbetering van de toegang tot de gezondheidszorg en preventie van het risico van uitsluiting als gevolg van ernstige gezondheidsproblemen door instutionele regeling maximumplafond gezondheidskosten.	
Denemarken	Sociale ongelijkheid in de gezondheidszorg Gezondheidsplan lokale autoriteit Horsens	Het plan heeft tot doel betere gezondheidszorg te bieden aan de kwetsbare groepen van de lokale autoriteiten en het doorgeven van problemen van generatie tot generatie te doorbreken. De activiteiten zullen zich richten op de meest kwetsbare burgers en preventie en gezondheidsbevordering nastreven. Het project omvat verscheidene subdoelstellingen, waaronder het tegengaan van sociale ongelijkheid op het gebied van de gezondheid en de verbetering van de gezondheid van kinderen en jongeren.	
Frankrijk	Regionaal programma voor gezondheidszorg en preventieve zorg "PRAPS"	Regionale programma's ter mobilisering van beroepskrachten en instellingen van de gezondheidszorg, lokale betrokkenen bij de besluitvorming, sociale, preventieve en verslavingsprogramma's en tot verbetering van de laagdrempelige voorzieningen voor de meest kansarme mensen en te voorzien in hun specifieke behoeften. In het kader van deze programma's zijn in publieke ziekenhuizen speciale bureaus voor de gezondheidszorg (PASS) en 45 stedelijke centra (ASV) geopend en zijn er activiteiten ontwikkeld, zoals preventie van verslaving en bestrijding van onhygiënische huisvesting.	
4. HUISVESTING			
Frankrijk	Het sociale volgprogramma	Dit programma heeft de taak om mensen met problemen te informeren, te begeleiden en huisvesting aan te bieden (alleenstaande moeders, gezinnen en jongeren die vervreemd zijn van hun gezin en de grote aantal asielzoekers).	
België	Hulp aan mensen die hun elektriciteits- en gasrekeningen niet kunnen betalen	De schulden waaronder mensen gebukt gaan hebben vaak te maken met de energievoorziening. De federale regering heeft het initiatief genomen om voor sociale steun verantwoordelijke overheidsinstanties meer krachtsinspanningen te laten leveren op het terrein van preventie en remedie. Het eerste aspect heeft betrekking op het kader en de sociale en budgettaire begeleiding van mensen die betalingsproblemen hebben. Het tweede aspect betreft de mogelijkheid om financiële steun te verlenen om rekeningen te controleren, zodat de betrokken persoon financieel gezien weer met een schone lei kan beginnen.	
Denemarken	Programma voor bewonersadviseurs	Voor het uitvoeren van preventieve en 'outreach'-activiteiten, het instellen van netwerken en het bevorderen van de contacten met lokale instanties, en de deelname aan coördinerende lokale initiatieven ter verbetering van sociale huisvestingsactiviteiten op de relevante huisvestingsterreinen.	Mobiliseren van belanghebbenden
5. ONDERWIJS			

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>	<i>Gerelateerde themagebieden</i>
Nederland	Administratieve samenwerking tussen peuterspeelzalen en het basisonderwijs 's-Hertogenbosch	Het doel van de administratieve samenwerking tussen peuterspeelzaalwerk en basisonderwijs is het realiseren van een ononderbroken ontwikkelingslijn voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 12 jaar, met andere woorden een ontwikkeling zonder breuklijnen tussen de (onderwijs) voorzieningen in kwestie.	
6. E-INTEGRATIE (ICT)			
Griekenland	Overheidsloketten voor burgers	De overheidsloketten voor burgers (KEP) zijn organieke eenheden van de lokale overheidsinstanties waarbinnen ze zijn opgericht (regio's, prefecturen, gemeenten en dorpen), die verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van overheidsinformatie aan het publiek en het oplossen van problemen of het afhandelen van zaken tussen burgers en de autoriteiten. De centrale website www.kep.gov.gr is door het ministerie van Binnenlandse Zaken ingesteld om de doelstelling van informatieverstrekking via de KEP verder te ontwikkelen en tevens rechtstreekse informatie te geven aan burgers die toegang tot internet hebben. Deze website bevat vooral informatie over bestuursrechtelijke procedures en zaken die afgehandeld kunnen worden bij de KEP.	
7. CULTUUR, SPORT, VRIJE TIJD			
België	Project 'artikel 27'	Een model voor culturele participatie, beheerd door een specifieke NGO, die is opgericht door actoren uit de culturele sector. Toegang tot culturele activiteiten tegen zeer lage toegangsprijzen voor mensen in een achterstandssituatie met ondersteuning van diverse Franstalige gemeenten en regio's in België en het samenwerkingsverband van 433 sociale en culturele instellingen.	
Frankrijk	Programma "Ville-Vie-Vacances."	Jaarlijks biedt dit initiatief ongeveer 800.000 jongeren die niet op vakantie gaan, talrijke sport- en culturele activiteiten en activiteiten die gericht zijn op de integratie in het arbeidsproces. Dankzij een gewijzigde opzet van de activiteiten voor meisjes, waarbij uitgegaan wordt van hun inbreng, is hun deelname aanzienlijk toegenomen.	
Zweden	Cultuuragenda	De agenda voor het cultuurprogramma 2003-2006	
8. SCHULDEN			
Ierland	De financiële en budgettaire adviesdienst	De financiële en budgettaire adviesdienst (Money Advice and Budgeting Service, MABS) is een door het ministerie van Sociale en Gezinszaken ingestelde landelijke dienst. De MABS geeft onafhankelijk, gratis en vertrouwelijk advies aan voornamelijk gezinnen met een laag inkomen die schulden hebben of het risico lopen om in een schuldsituatie verzeild te raken.	Hulp aan de meest kwetsbaren

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>	<i>Gerelateerde themagebieden</i>
Nederland	Integrale schuldhulpverlening in Arnhem en Dordrecht	Integrale schuldhulpverlening is gericht op het oplossen van de financieel-technische kant van schulden terwijl tegelijkertijd een gedragsverandering wordt aangeleerd om nieuwe schulden te voorkomen. De uitgangspunten voor dit model integrale schuldhulpverlening zijn dat registratie plaatsvindt vanuit een integraal gezichtspunt (financieel-technische en psychosociale achtergrond), dat er voor beide aspecten gelijktijdig of opeenvolgend toepasbare hulpprogramma's zijn, dat er een functionaris is om de programma's te monitoren en te coördineren (case-management), en dat zo snel mogelijk wordt gestart met budgettoezicht of andere vormen van toezicht. Integrale schuldhulpverlening kent in het algemeen eveneens een reeks preventie-, registratie-, hulpprogramma's (psychosociale hulp, budgettoezicht en budgetbeheer), connecties met het wettelijke traject (Wet schuldsanering natuurlijke personen), voortgangsmonitoring/toezicht en nazorg of zorg voor mensen die de samenleving de rug toegekeerd hebben.	
9. DAK- EN THUISLOOSHEID			
Oostenrijk	Dak- en thuislozenstrategie	In het jaar 2006 moeten alle voormalige dakloze gezinnen en personen in Wenen kunnen beschikken over hun eigen gehuurde huisvesting buiten de opvangvoorzieningen voor daklozen. Dak- en thuislozen zullen slechts gedurende een periode van maximaal twee jaar gehuisvest worden in voorzieningen waar toezicht wordt uitgeoefend. Na deze fase krijgen zij de beschikking over eigen woonruimte. Voor ouderen zijn in Wenen gespecialiseerde bejaardencomplexen gepland, waar ouderen voor onbepaalde tijd kunnen wonen	
Denemarken	Verminderen van het aantal dak- en thuislozen.	Overeenkomst van juni 2002 gesloten tussen de Deense regering en lokale autoriteiten. De belangrijkste prioritaire terreinen zijn: huisvestingshulp, noodhulp, alternatieve noodafdelingen, alternatieve verzorgingstehuizen.	
Frankrijk	Beleid met betrekking tot dak- en thuislozen	Bevorderen van een algemene en integrale benadering van mensen die zich in een ernstige uitsluitingssituatie bevinden. Moderniseren, vormgeven en coördineren van het gehele noodhulpterrein. Zorgen voor een betere bescherming van mensen die uitsluiting ervaren, echte hulp verlenen, preventie en sociaal reïntegratiebeleid. Voorzieningen en sociale dienstverlening voor dak- en thuislozen door middel van een partnerschap tussen overheidsinstanties en solidariteitsverenigingen: telefonische hulplijn 24 uur per dag, mobiele teams, centra voor dagopvang, onderdak in noodsituaties, sociale huisvesting, tijdelijke huisvesting, onderdak en reïntegratiecentra, nieuw genormaliseerd informatiesysteem geschikt voor gemeenschappelijk gebruik door instanties die zich bezighouden met sociale noodsituaties.	

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>	<i>Gerelateerde themagebieden</i>
Zweden	Innovatieve methoden voor verbetering van de hulp aan dak- en thuislozen	Als onderdeel van de langetermijnninspanningen om de hulp aan dak- en thuislozen te verbeteren, biedt de stad Stockholm sinds 1999 een “dak boven je hoofd”- garantie. Het is de bedoeling om alle dak- en thuislozen die voor middernacht een plaats in een opvangvoorziening vragen, te garanderen dat zij onderdak hebben voor de nacht, op voorwaarde dat zij geen bedreigend gedrag vertonen.	
Verenigd Koninkrijk	De daklozeneenheid (Engeland)	De in april 1999 opgerichte daklozeneenheid (Rough Sleepers Unit, RSU) was verantwoordelijk voor het realiseren van het doel om dakloosheid in Engeland zo dicht mogelijk naar nul te brengen en in 2002 met minstens tweederde te verminderen.	
10. TERRITORIALE/REGIONALE DIMENSIE			
Duitsland	'De sociale stad'	Maatregelen op diverse beleidsterreinen, zoals huisvesting, economie, werkgelegenheid, activering van burgers en sociaal beleid, in achterstandswijken waar een bijzondere behoefte aan ontwikkeling bestaat, die onderdeel uitmaken van actief en op integratie gericht stedelijk ontwikkelingsbeleid via programma's met een looptijd van enkele jaren.	
Griekenland	Lokale ontwikkeling en sociaal beleid: de gemeente Arkhanes	De achterliggende filosofie heeft betrekking op het tot stand brengen van een sterke lokale gemeenschap, door het menselijk potentieel volledig te benutten en de sociale samenhang te versterken. Via een alomvattend ontwikkelingsplan, gebaseerd op samenwerking tussen de gemeentelijke autoriteiten, de Herakleion ontwikkelingsmaatschappij en overige regionale instanties, is geprobeerd om de lokale economie te differentiëren en nieuwe kleine en middelgrote ondernemingen in het leven te roepen. Als gevolg hiervan heeft het betrokken plattelandsgebied in de afgelopen tien jaar aanzienlijke groeicijfers en een aanmerkelijke stijging van de werkgelegenheid gekend. Tegelijkertijd heeft de gemeente een alomvattend, integraal sociaal hulpplan uitgevoerd, bedoeld om een einde te maken aan sociale uitsluiting en om de lokale levenskwaliteit te verbeteren.	
Spanje	Project voor integrale sociale integratie in Aldea Moret	Met dit project werd het mogelijk om de levensstandaard van de bewoners van de wijk waar het werd uitgevoerd vanuit multidisciplinair perspectief te verbeteren. Hierbij waren alle in de wijk aanwezige instellingen met een sociaal karakter betrokken om - met als uitgangspunt het creëren van een samenhangend geheel van technische en materiële middelen en de betrokkenheid van de bevolking - de levensomstandigheden en de gelijke toegang tot sociaalezekerheidsstelsels te optimaliseren.	
Zweden	Lokale ontwikkelingsovereenkomst om segregatie in de	Om de segregatie in een buurt te kunnen overwinnen zijn voor lange tijd breed opgezette maatregelen nodig. Ook is participatie, toewijding en systematische samenwerking tussen bewoners, bedrijfsleven, vrijwilligersorganisaties, belangengroeperingen, lokale autoriteiten, centrale instanties, de media en anderen vereist. Om de gevolgen van deze samenwerking een blijvend effect te geven moeten de	Mobilisering van belanghebbers

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>	<i>Gerelateerde themagebieden</i>
	grootste steden te overwinnen	ontwikkelingsinitiatieven ook een structureel effect hebben, d.w.z. verandering in de reguliere activiteiten van de betrokken instanties. Met andere woorden: voor positieve ontwikkeling is een strategie nodig die het lokaal, regionaal en nationaal niveau beslaat.	
Verenigd Koninkrijk	De nationale strategie voor buurtvernieuwing (Engeland)	De langetermijndoelen zijn: realiseren van minder werkloosheid en misdaad, verbeteren van gezondheid, kennis, huisvesting en fysieke omgeving in de armste wijken, alsook het verkleinen van de kloof tussen de wijken met de grootste achterstand en de rest van het land. Benadrukt wordt om voor vernieuwing van wijken en verbetering van lokale overheidsvoorzieningen het algemene overheidsbeleid en niet alleen lokale gebiedsgebonden initiatieven te benutten.	
11. SOLIDARITEIT ONDER GEZINSLEDEN/KINDEREN			
Oostenrijk	Kinderzorgtoeslag (CCA)	Dit komt in de plaats van het uitkeringsstelsel voor ouderschapsverlof en creëert een nieuwe algemene gezinsuitkering, waardoor de kring van rechthebbenden wordt uitgebreid tot huisvrouwen/huismannen, studenten, deeltijdwerknemers, etc..	
Finland	Het Turku-model ter bevordering van het welzijn van kinderen en jongeren	De Turku-strategie is met name gericht op kinderen, jongeren en gezinnen met kinderen. De strategie wordt uitgevoerd via een netwerkmodel, dat door een beheersgroep voor het welzijn van kinderen en jongeren wordt beheerd en gemonitord. De leden van deze beheersgroep zijn deskundigen afkomstig uit alle dienstverlenende instanties en een deskundige op het gebied van stadsplanning. In samenwerking met het Nationale Onderzoeks- en Ontwikkelingscentrum voor Welzijn en Gezondheidszorg (STAKES) zijn indicatoren voor de monitoring van relevante factoren ontwikkeld. De indicatoren worden door een driejaarlijkse 'kindbegroting' ondersteund. Dit is een instrument waarmee kan worden onderzocht hoeveel de verschillende instanties jaarlijks aan het beheer van kind- en jongerenaangelegenheden besteden.	
	HARAVA	Harava ('Hark') is een gezamenlijk project van kinderbeschermingsorganisaties en de overheidssector, dat wordt gecoördineerd door de Centrale Unie voor het welzijn van kinderen in Finland en de Vereniging van Finse lokale en regionale autoriteiten. De doelstelling van het project is om met behulp van praktijkexperimenten samenwerkings- en hulpverleningsmodellen te ontwikkelen voor psychosociale hulpverlening aan kinderen en jongeren. Het project bevordert samenwerking tussen NGO's, de overheidssector en particuliere hulpverleners en sectorale samenwerking tussen de sociale welzijns-, gezondheidszorg- en onderwijsinstanties.	
Ierland	Initiatief tot ondersteuning ouders van tieners	Initiatief tot ondersteuning ouders van tieners: een experimenteel initiatief dat sinds 1999 in het kader van de nationale investeringsstrategie kinderopvang gefaseerd is uitgevoerd. De volgende vormen van ondersteuning worden geboden: ondersteuning bij de uitoefening van het ouderschap; informatie over	

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>	<i>Gerelateerde themagebieden</i>
		een reeks vraagstukken zoals inkomensondersteuning, gezondheidsdiensten, onderwijs en scholing, toegang tot groeps- en individuele ondersteuning..	
Italië	Project voor het bieden van woonruimte en financiële hulp aan gezinnen met problemen	De doelstelling van dit project in de provincie Campobasso is het helpen van <i>gezinnen die sociale uitsluiting riskeren</i> . In de betrokken gezinnen is het om verschillende redenen moeilijk om een vreedzame gezinssituatie te handhaven en op de juiste wijze om te gaan met de relatie tussen ouders en kinderen. Met het project wordt beoogd om rond deze gezinnen een solidariteitsnetwerk te creëren en sociale activiteiten uit te voeren zodat pleegzorg en institutionalisering minder noodzakelijk worden.	
Verenigd Koninkrijk	Subsidie voor kinderopvang voor alleenstaande ouders (Schotland)	Dit is een innovatief pakket dat voor de jaren 2001 - 2004 24 miljoen pond ter beschikking stelt om alleenstaande ouders te helpen bij het volgen van voortgezet en hoger onderwijs door bij te dragen in de bijkomende kosten voor kinderopvang en kinderopvangvoorzieningen.	De meesat kwetsbaren helpen
12. HULP AAN DE MEEST KWETSBAREN			
12.1. MIGRANTEN			
Frankrijk	Integratie van nieuwe migranten	Tot stand brengen van een volwaardige overheidsdienst voor buitenlanders die zich wettelijk voor een langere periode vestigen, opstellen van een integratiebeleid, bestrijden van intolerantie in welke vorm dan ook. Interdepartementaal actieprogramma voor de integratie van buitenlanders: hulpplatform beheerd door het Bureau voor Internationale Migratie (International Migration Office, OMI), begeleiding en hulp voor nieuwkomers en integratieovereenkomsten, nuttige diensten (taalcursussen, oriëntatie alvorens een beroep uit te gaan oefenen, koppeling met de overheidsdienst voor werkgelegenheid, informatie, etc.)	
Duitsland	Maatregelen scholing bestrijding discriminatie bij overheidsinstanties	Het project 'Berlijn – stad van de diversiteit' heeft tot doel de overheidsinstanties te voorzien van kwalificaties op het terrein van de diversiteit en bestrijding van de discriminatie in verband met onderwijs en gezondheid om gelijke behandeling te bevorderen en een einde te maken aan discriminatie. Doelgroepen zijn niet alleen migranten, maar ook andere minderheidsgroepen. Beoogd wordt een gewijzigde instelling van de werknemers van overheidsinstanties jegens leden van minderheden als klant en collega te verwezenlijken.	
Spanje	Interculturele sociale bemiddelingsdienst (SEMSI)	Dit is een overheidsdienst die mensen helpt die samenleven in een interculturele situatie en werken in nieuwe sociale relatieverbanden, vormgegeven op basis van culturele diversiteit en de rijkdom die door een multiculturele omgeving wordt teweeggebracht.	

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>	<i>Gerelateerde themagebieden</i>
12.2. OUDEREN			
Griekenland	Investeren in voorzieningen: het huishulp-programma	De doelstelling is: "dat ouderen en gehandicapten in hun vertrouwde fysieke en sociale omgeving moeten kunnen blijven, dat hun gezinsverband in stand moet blijven, dat het gebruik van institutionele zorg moet worden vermeden, evenals situaties van sociale uitsluiting, dat zij op een acceptabel en gezond leven moeten kunnen rekenen en dat de kwaliteit van hun leven moet worden verhoogd ". Iedere dienstverlenende eenheid van het programma bestaat uit een maatschappelijk werker, die voor de coördinatie van het programma verantwoordelijk is, een of twee verpleegkundigen en een tot drie huishoudelijke hulpen of gemeenschapswerkers. Deze mensen passen de beginselen van teamwerk en gemeenschapsplanning toe.	
Italië	"Het ouderenproject"	Het ouderenproject is drie jaar geleden opgestart door de <i>Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna</i> . Het project bestaat uit een uitgebreid thuiszorgprogramma voor niet-zelfstandige ouderen die in de provincies Bologna en Ravenna wonen. Het project heeft het tweeledige doel om ouderen in hun eigen huis te laten wonen, terwijl hun families worden ontlast van de constante zorg voor en hulp aan hen, zodat de ouderen in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven.	
12.3. DRUGSGEBRUIKERS			
Denemarken	Drugsmisbruik	Minimaliseren van het drugsgebruik van nieuwe verslaafden en beperken van het drugsgebruik van langdurig drugsverslaafden. Verbeteren van de toegang tot relevante behandeling (zorg, steun, opleiding, woonruimte en werk). Per 1 januari 2003 is een sociale behandelingsgarantie voor drugsverslaafden ingevoerd, die de regionale instanties verplicht om binnen 14 dagen sociale behandeling aan te bieden. Een ministerscomité heeft voorbereidingen getroffen inzake het opstellen van een strategie voor een versterkte inspanning bij de bestrijding van drugsmisbruik.	
Zweden	Drugspreventie-activiteiten in de grootste steden	De doelstelling is om in een partnerschap te werken en te zoeken naar de juiste balans tussen preventieve maatregelen, zorg en behandeling en maatregelen om de aanvoer van drugs te beperken. Het project wordt op vier prioritaire terreinen uitgevoerd: scholen; risicomilieus zoals bijvoorbeeld restaurants en plaatsen waar amusement wordt geboden, en hulp aan risicjongeren; nieuwe voorzieningen voor hulp aan en behandeling van jeugdige verslaafden; zorg en hulp voor langdurig verslaafden.	
12.4. ANDERE KWETSBARE GROEPEN			
Denemarken	Geweld tegen vrouwen	Bestrijden van geweld tegen vrouwen door het geweld 'in de openbaarheid' te brengen, de preventie van geweld, het opzetten en zichtbaar maken van voorzieningen voor de slachtoffers en plegers van geweld.	

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>	<i>Gerelateerde themagebieden</i>
Portugal	Programma bestrijding armoede "PCLP"	Stimulering, coördinatie, monitoring en beoordeling van lokale multidimensionale projecten ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Deze essentiële activiteiten zijn bedoeld om verandering te brengen in de situatie in verband met uitsluiting en de sociale marginalisatie van bepaalde groepen, die hier het meest kwetsbaar voor zijn.	
13. TOEGANG TOT RECHTEN EN OVERHEISINSTANTIES			
Denemarken	Wettelijke bescherming van de maatschappelijk kwetsbaren	Project wettelijke bescherming – 'Contact met de gebruikers' in de stad Kopenhagen om contact te leggen met mensen die niet om hulp vragen en die niet gemotiveerd zijn om een beroep te doen op overheidsdiensten.	Justitie
Frankrijk	Beleid toegang tot rechten en de overheid	Verbetering van de kwaliteit van de diensten ten behoeve van mensen in een achterstandssituatie via maatregelen zoals: vereenvoudiging van administratief taalgebruik van formulieren in samenwerking met de gebruikers; ontwikkeling van eerste opvang voor meerdere doeleinden; internetportaal van de sociale diensten waardoor de beroepskrachten kunnen beschikken over praktische informatie over rechten (gezamenlijk informatienetwerk, simulatiesoftware voor de berekening van uitkeringen); definitie van een kwaliteitsnorm voor de opvang bij organisaties voor sociaal welzijn (inrichting kantoren, vertrouwelijkheid, scholing personeel); deadlines beantwoording aanvragen.	
Verenigd Koninkrijk	De gemeentelijke juridische dienst (Engeland en Wales)	De gemeentelijke juridische dienst (Community Legal Service, CLS) richt zich met name op juridische problemen die een grote invloed hebben op het leven van mensen. Het gaat hier om problemen als huisvesting, schulden, arbeidsdeelname, welzijnsuitkeringen, gemeenschapszorg, discriminatie, immigratie, psychische gezondheidszorg en consumentengeschillen. De CLS biedt het kader voor lokale netwerken van juridische en adviesdiensten bekend als CLS-partnerschappen (CLSP's). In de CLSP's werken de lokale geldverstrekkers (zoals lokale overheden, de Commissie voor juridische dienstverlening, etc.) samen met lokale dienstverleners (adviesbureaus voor burgers, wetswinkels, particuliere advocaten, etc.).	Justitie, werkgelegenheid, immigratie
14. BEVORDERING VAN DIALOOG EN PARTNERSCHAP			
België	Bevordering van dialoog en partnerschap	"Vlaams decreet inzake armoede": bevordering van dialoog en partnerschap tussen alle actoren, overheidsinstanties, maatschappelijke diensten, mensen die uitsluiting ervaren en alle burgers. Samenwerking tussen alle relevante actoren bij de uitvoering van het beleid dat op hen van toepassing is.	
	Jaarlijks verslag over armoede (Brussel)	In Brussel stelt een waarnemingspost voor gezondheid en sociale zaken jaarlijkse verslagen op en verleent technische bijstand aan initiatieven van de regionale overheid. Een decreet van het Brussels	

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>	<i>Gerelateerde themagebieden</i>
		parlement (8 juni 2000) bepaalt dat de verslagen moete worden besproken in het kader van een ronde tafel met afgevaardigden van het parlement, de diensten voor maatschappelijk welzijn (OCMW), gemeenten en NGO's. Deze debatten hebben geresulteerd in diverse reoluties van het Brussels parlement.	
Finland	Welzijnsnetwerk voor inwoners (HYVE)	HYVE is een regionaal welzijnstimulerend model waarin een of meerdere lokale instanties samenwerken met de Finse Federatie voor Sociaal Welzijn en Gezondheidszorg, haar regionale verenigingen en andere lokale actoren. De activiteiten zijn gebaseerd op de sociale situatie, behoeften, problemen en uitdagingen op het desbetreffende gebied. Het doel is om welzijnsvoorzieningen en hulp te bieden via een samenwerking waarin de activiteiten van professionals uit de overheidssector worden gekoppeld aan de activiteiten van de tertiaire sector en NGO's. Deze koppeling wordt vormgegeven door het ontwikkelen van netwerkmodellen die niet alleen dreigingen en risico's bestrijden, maar ook dienstverleningsconcepten en de structuur van welzijnsvoorzieningen actief hervormen.	
	Samenwerkingsmodel voor de preventie van sociale uitsluiting, Jyväskylä	In het Jyväskylä-model bestaat de basisstrategie voor de preventie van sociale uitsluiting uit het samenbrengen van lokale krachten en het opstarten van gezamenlijke projecten. Betrokken bij de projecten zijn de gemeentelijke sociale welzijns- en gezondheidszorginstanties en overige instanties, het arbeidsbureau, het Sociale Verzekeringsinstituut, de universiteit, de technische hogeschool en organisaties. De gezamenlijke projecten hebben ieder een eigen doelgroep (bijvoorbeeld langdurig werklozen, immigranten, mensen met psychische gezondheidsproblemen).	Migranten Gezondheid Werkgelegenheid
	Lokaal werkmodel ter voorkoming van sociale uitsluiting Oost-Helsinki, Mellunkylä	De buurt heeft te maken met een grote langdurige werkloosheid, een groot aantal immigranten en een laag inkomens- en onderwijsniveau. Het model is gebaseerd op de eigen basisvoorzieningen van de stad. Omdat sociale uitsluiting nauw verbonden is met een opeenstapeling van diverse tekortkomingen in de levensomstandigheden, heeft het model een breed opgezette aanpak: alle aspecten van het leven, van alledaagse beslommeringen tot de leefomgeving en cultuur worden belangrijk geacht. Bij de preventie van sociale uitsluiting worden ontwikkelingsprojecten in het district als een eerste vereiste beschouwd.	Migranten, werkgelegenheid, onderwijs
Ierland	Leernetwerk ter bestrijding van armoede voor lokale overheden	Een netwerk van lokale autoriteiten dat is opgezet door de Armoedebestrijdingsdienst (CPA), een overheidsdienst met een wettelijke taak gericht op de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting door het geven van adviezen aan de regering, het verrichten van onderzoek en het ontwikkelen van innovatieve banderingen ter bestrijding van de armoede. Het netwerk streeft ernaar veranderingen in de praktijk binnen lokale autoriteiten te bevorderen en vergemakkelijken om hun capaciteit ten behoeve van de bevordering van maatregelen inzake sociale uitsluiting en bestrijding van de armoede te vergroten. De leden van het netwerk kunnen over het volgende beschikken:	Territoriale/ Regionale dimensie

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>	<i>Gerelateerde themagebieden</i>
		toegang tot in opdracht uitgevoerd onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting; regelmatig verschijnende nieuwsbrieven ten behoeve van personeel van de lokale autoriteit en leden waarin goede praktijkvoorbeelden en nieuwe initiatieven worden belicht; maandelijkse elektronische overzichten (e-bulletins) waarin ideeën en informatie worden uitgewisseld; viermaandelijke vergaderingen voor de uitwisseling van informatie en verbetering van vaardigheden; scholing om armoede effectief aan te pakken; ondersteuning bij evaluatie van nieuwe projecten; advisering omtrent ondersteuning, participatie en raadpleging van gemeenschappen; ondersteuning en middelen ten behoeve van gemeenschapsontwikkeling; en subsidies tot ontwikkeling van gezamenlijke initiatieven van gemeenschappen en lokale autoriteiten.	
Italië	Oprichting van een diensten- en planningscentrum voor sociale uitsluiting (Provinciale overheid van Potenza)	Interinstitutionele activiteiten om de meest geschikte initiatieven vast te stellen waarmee de economische en sociale problemen in de provincie Potenza met medewerking van de daarvoor verantwoordelijke partijen kunnen worden aangepakt. Een statistisch informatiesysteem dat het mogelijk maakt om de sociale noodgevallen in de stad in kaart te brengen en de ontwikkeling te monitoren met het oog op het instellen van een diensten- en planningscentrum voor sociale integratie.	
Portugal	Het programma sociaal netwerk: aanpak van armoede en sociale uitsluiting.	Lokale mobilisering van alle in aanmerking komende partijen en overheidsinstanties ten behoeve van de aanpak van armoede en sociale uitsluiting. Op lokaal niveau plannen opstarten voor participatieprocessen, gebaseerd op sociale diagnose; bevordering van een samenwerkingsverband met overheidsinstanties en organisaties om de meest geschikte oplossingen te vinden voor het aanbieden van essentiële diensten en voorzieningen; verspreiding van kennis.	
Zweden	Een proefproject dat sociale voorzieningen, hoger onderwijs en onderzoek systematisch met elkaar verbindt	De doelstelling van het project is om het aanbod van lokale sociale voorzieningen te integreren in sociaal werk, programma's voor sociale dienstverlening en sociaal wetenschappelijk onderzoek. Het doel is om nieuwe samenwerkingswijzen te ontwikkelen voor onderzoek, onderwijs en activiteiten ter plaatse, gebaseerd op de sociale activiteiten die in de praktijk op het terrein van een of meerdere lokale instanties worden verricht.	Onderwijs Gezondheid

DEEL II – DE LIDSTATEN

BELGIË

Situatie en belangrijkste trends: De moeilijke economische situatie sinds 2001 heeft geleid tot een toename van de langdurige werkloosheid en de jeugdwerkloosheid, waardoor het effect van de inspanningen van de Belgische overheid in het kader van haar 'actieve welvaartsstaat'-programma weer teniet is gedaan. Desondanks heeft België verbeteringen op het gebied van sociale bescherming gecombineerd met actieve arbeidsmarktmaatregelen. In 2001 liep 13% van de bevolking een armoederisico, terwijl het EU-gemiddelde 15% was. Zonder alle overdrachten zou het om 38% zijn gegaan. Er is onlangs een nieuwe federale regering aangetreden en de bedoeling is dat er in april 2004 een bijgewerkt NAP verschijnt.

Voortgang 2001-2003: Van de 300 maatregelen in het NAP 2001 is twee derde uitgevoerd of in voorbereiding, hoewel er moeilijk een kwantitatieve evaluatie te maken is. Er is een verbeterd systeem van indicatoren ingevoerd, dat het in de toekomst gemakkelijker zal maken om strategische prioriteiten te stellen. Er is een grote politieke inspanning geleverd om de overstap van een uitkering naar werk aantrekkelijker te maken met gerichte maatregelen voor kwetsbare groepen. Wat het gezondheidsbeleid betreft, is er sprake van vooruitgang in de zin van vernieuwingen in de zorgverlening. De huisvestingssituatie wordt echter steeds moeilijker voor mensen met lage inkomens, en de resultaten op dit terrein zijn onduidelijk. Men heeft getracht de financiering voor onderwijsprioriteiten te verbeteren, maar velen ondervinden nog altijd financiële barrières en levenslang leren blijft onderontwikkeld. Er zijn acties tegen discriminatie geweest en er zijn nieuwe instanties ingesteld die toezicht moeten houden op kwesties van gelijke behandeling.

Strategische aanpak: De Belgische aanpak gaat uit van de tien grondrechten die zijn vastgelegd in het Algemeen Armoedeverslag van 1995, gecombineerd met de doelstellingen van Nice en een verbeterde reeks indicatoren. Het NAP zelf getuigt echter nauwelijks van strategische planning op nationaal niveau, ofschoon daar op gewestelijk niveau wel sprake van lijkt te zijn. Een geïntegreerd monitoringsysteem kan helpen om het effect van de NAP-maatregelen te evalueren. Concrete streefdoelen en gekwantificeerde doelstellingen zijn moeilijk terug te vinden, maar zijn toegezegd voor het bijgewerkte NAP dat in april volgend jaar moet verschijnen. Misschien kan het nieuwe systeem van indicatoren dit in de toekomst voor een deel verhelpen. Het institutionele kader voor maatschappelijke dialoog is goed ontwikkeld in België en hiervan zou beter gebruik gemaakt kunnen worden voor het NAP. Toch zijn er tekenen van vernieuwend denken en van de bereidheid om nieuwe beleidsterreinen te betreden, en dit NAP vormt een daadwerkelijke vooruitgang ten opzichte van dat van 2001.

Belangrijkste beleidsmaatregelen: Hoewel veel maatregelen een vervolg vormen op de 'actieve welvaartsstaat'-strategie, zijn er ook maatregelen inzake toegang tot de rechter en tot cultuur, rechten van atypische gezinnen, en pogingen om iets te doen aan de problemen van de meest kwetsbaren. Gendervraagstukken komen aan de orde in een mengelmoes van maatregelen en niet in de vorm van een strategische benadering, maar het systeem van indicatoren levert veel nieuwe gegevens op om die te ontwikkelen. Immigratievraagstukken worden tot op zekere hoogte aangepakt. Er wordt serieus gewerkt aan een aanpak van de grote schulden onder de armen.

Uitdagingen voor de toekomst: De langdurige werkloosheid blijft relatief hoog en werkloze gezinnen blijven een belangrijke bron van zorg. Huisvesting blijft een terrein waar meer innovatieve maatregelen dringend geboden zijn. De monitoring van de effecten van beleidsmaatregelen en de formulering van concrete streefdoelen zijn voor verbetering vatbaar. Er is een begin gemaakt met het ontwikkelen van een multidimensionale, samenhangende benadering van sociale uitsluiting en de volgende opgave is om hierop voort te bouwen, onder meer door beter gebruik te maken van België's solide institutionele kader voor de ontwikkeling van een sociale-integratiebeleid.

1. Situatie en belangrijkste trends

België bevindt zich sinds 2000 in een economische recessie, met een groei van het BBP van slechts 0,7% in 2002. Hoewel nu wordt voorspeld dat de economische bedrijvigheid enigszins zal aantrekken, zullen de gevolgen daarvan zich pas na enige tijd doen voelen op de arbeidsmarkt. De werkloosheid nam in 2001 en 2002 toe en zal dit jaar naar verwachting verder oplopen tot 7,8%. De werkloosheidscijfers in België liggen nog altijd onder het EU-gemiddelde, vooral voor vrouwen en in nog sterkere mate voor oudere werknemers. Voor de leeftijdsgroep van 55 tot 64 jaar is het werkloosheidscijfer zelfs uitzonderlijk laag, nl. 26,3% vergeleken met een EU-gemiddelde van 37,8% (2000). Uit nationale gegevens (RVA-ONEM) van september 2003 blijkt dat de langdurige werkloosheid, die sinds 1995 aanzienlijk was gedaald, nu weer oploopt, met name onder vrouwen en jongeren. Ondanks een brede activeringsstrategie blijft het percentage mensen dat in werkloze gezinnen leeft, met 16,5% het hoogste van de EU. Het armoederisico in België (13%) ligt iets onder het EU-gemiddelde (15%). De situatie is niet voor alle bevolkingsgroepen hetzelfde: in 2001 leek het 65-plussers (26%) slechter te vergaan dan het EU-gemiddelde (19%) en vrouwen waren over het algemeen slechter af dan mannen. Eenoudergezinnen en alleenwonende jonge volwassenen lopen een hoger risico dan anderen, nl. 25%. Voor werklozen geldt een gemiddelde van 32%.

België heeft een goed ontwikkeld stelsel van sociale bescherming, en het dilemma van de strijd tegen armoede enerzijds en het wegnemen van inactiviteitsvallen anderzijds behoort tot de speerpunten van het beleid. Hoewel de reële uitgaven aan sociale bescherming tussen 1999 en 2000 met 2,75% toenamen, volgen ze het algemene EU-patroon van een daling ten opzichte van het BBP (26,7 in 2000 vergeleken met 27,4 in 1999, en net onder het EU-gemiddelde van 27,3). Zonder alle overdrachten zou België echter een armoederisico kennen van 40%. In een land waar vervroegde uittreding gebruikelijk is en in een tijd van zwakke economische groei zal het een steeds zwaardere opgave worden om een goed stelsel van sociale bescherming te blijven bieden voor een vergrijzende bevolking.

2. Voortgang sinds het NAP/integratie van 2001

De regering heeft een gedetailleerd monitoringsysteem opgezet voor 300 maatregelen, dat als gevolg van een timing-probleem echter moeilijk actueel te houden is gebleken. Het verbeterde Belgische systeem van indicatoren is nu operationeel en zal nuttig zijn om langetermijntrends te evalueren, maar een echte kwantitatieve evaluatie van het vorige NAP is nog niet mogelijk.

Een belangrijk element van het vorige NAP was de grote politieke inspanning om inactiviteitsvallen te bestrijden en tegelijkertijd de minimuminkomens te verhogen om de toenemende armoede te verlichten. Uitkeringen worden in toenemende mate gekoppeld aan activering, niet altijd zonder controverse, en er zijn gerichte fiscale en parafiscale maatregelen getroffen om werken aantrekkelijker te maken. In de periode 1999-2002 nam het aantal ontvangers van een gegarandeerd minimuminkomen af met 13,4% terwijl het aantal uitkeringsgerechtigden die onder activeringsmaatregelen vallen met 57% toenam, wat in ongunstige economische omstandigheden een hele prestatie is. Voor de periode 2000-2006 heeft België uit het Europees Sociaal Fonds 69,1 miljoen euro toegewezen gekregen voor activering.

De gezondheidszorg en het ziektekostenverzekeringsstelsel in België zijn van hoge kwaliteit maar er blijft sprake van ongelijkheid. Het vorige NAP wilde daar iets aan doen door middel van onder meer de 'maximale gezondheidsfactuur', waarbij uitgaven boven bepaalde plafonds worden vergoed aan de hand van de meest geavanceerde instrumenten op het gebied van e-overheid. Dit systeem is nu operationeel. Het onderwijsbeleid concentreerde zich op het

tegengaan van vroegtijdige schoolverlating en op het versoepelen van de overgang naar werk. Sommige goede initiatieven uit het vorige NAP zijn uitgevoerd, maar er is weinig vooruitgang geboekt met het verlagen van de onderwijskosten voor ouders. Hoewel toegang tot behoorlijke, betaalbare huisvesting duidelijk om overheidsingrijpen vroeg, waren de ambities van het NAP in dit opzicht niet hoog en is het onduidelijk wat de resultaten zijn.

Gebleken is dat de werkloosheid onder immigranten wellicht niet puur het gevolg is van een laag opleidingsniveau. Via de arbeidsbemiddelingsdiensten wordt nu getracht om discriminatie door werkgevers te voorkomen. Er zijn prioritaire onderwijsmaatregelen geweest ten behoeve van immigrantenkinderen en er is ook een breed opgezette nieuwe antidiscriminatiewet. Het asielzoekersvraagstuk en de situatie van illegalen blijven zeer omstreden. Omdat er vanwege het strakke tijdschema geen tijd was voor het intensieve, tijdrovende proces van overleg met de slachtoffers van sociale uitsluiting, werd het eerste NAP gezien als een top-down-oefening. Sinds het vorige NAP is er een participerend evaluatieonderzoek uitgevoerd naar gezondheid en zijn er werkgroepen geweest op het gebied van indicatoren en NAP-maatregelen waar belanghebbenden bij waren betrokken. Het is van belang dat hun werk tot uitdrukking komt in de follow-up van het NAP 2001, die in april 2004 moet uitkomen.

3. Strategische aanpak: algemene doelstellingen en concrete streefdoelen

De federale structuur wordt gerespecteerd door alle initiatieven steeds per regio te presenteren. Helaas leidt dit meer tot een opsomming dan tot een echte strategische aanpak. Voorzover er sprake is van een expliciete algemene strategie, gaat het NAP uit van een rechtenbenadering van armoedepreventie (overgenomen uit het Belgische Algemeen Armoedeverlag van 1995) waar alle actoren expliciet bij worden betrokken. Het meest opvallende verschil met het eerste NAP is ongetwijfeld dat het tweede NAP zich uitstrekt over bijna alle aspecten van het maatschappelijke leven, ook al blijft werkgelegenheid sterk de boventoon voeren. Belangrijke nieuwe terreinen zijn onder meer justitie, cultuur, sport en vrije tijd, gezinsbeleid. De opstelling van het nieuwe NAP heeft bijgedragen tot een diepgaande reflectie over prioritaire groepen zoals daklozen, kinderen in tehuizen, slachtoffers van mensenhandel, analfabeten en andere zeer kwetsbare groepen.

Concrete streefdoelen zijn moeilijker terug te vinden omdat ze in het plan niet systematisch aan de orde komen maar in een afzonderlijk, nog niet beschikbaar document moeten komen te staan. Wat de budgettaire gevolgen en de rol van het Sociaal Fonds betreft, noemt het NAP hier en daar enkele cijfers, maar voor verdere bijzonderheden verwijst het naar het monitoringsysteem. Uit het NAP blijkt dat er belangrijk werk is verzet op het gebied van indicatoren die een multidimensionaal beeld moeten geven. De statistische bijlage bevat zeer interessante gegevens waarin levensomstandigheden en armoederisicocijfers met elkaar worden gecombineerd.

4. Belangrijkste beleidsmaatregelen: sterke en zwakke punten

Onder het algemene programma wordt een hele lijst maatregelen voorgesteld, waarbij in iedere gehanteerde rubriek steeds alle regio's worden genoemd. Er is een aantal maatregelen om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergroten, inclusief steun voor de sociale economie, die voor een groot deel dienen ter versterking van reeds bestaande regelingen, waaronder die in het kader van het werkgelegenheidsproces. Er wordt een verhoging van de netto-uitkeringen voor diverse doelgroepen in het vooruitzicht gesteld, terwijl in het kader van het Kafka-plan versnelde betalingen aan uitkeringsgerechtigden en vereenvoudigde procedures worden beloofd.

De toegang tot de rechter heeft de aandacht van de nieuwe regering en er zijn meerdere toezeggingen gedaan ten aanzien van toegang, snelheid, jonge mensen voor de rechter en de rechten van slachtoffers. In het verlengde van de algemene rechtenbenadering wordt gestreefd naar meer toegang tot cultuur, met name voor kinderen en kwetsbare groepen. Uit het hoofdstuk over gezinsbeleid spreekt bezorgdheid om de rechten van atypische huishoudens. Er is een meer strategische benadering geformuleerd ten aanzien van uitgesloten gezinnen om te voorkomen dat hun kinderen uit huis worden geplaatst, maar het is van belang dat de effecten hiervan worden gemonitord. Het NAP omvat een paragraaf over alfabetisering, over levenslang leren als brug naar de arbeidsmarkt en enkele interessante nieuwe maatregelen op het gebied van e-integratie. Er zijn enkele acties om mislukking op school en vroegtijdige schoolverlating tegen te gaan, en er is een ontwikkeling om leerlingen met speciale behoeften in het reguliere onderwijs te integreren. In de gezondheidszorg zal het systeem van de maximale gezondheidsfactuur worden verruimd.

In het NAP wordt erkend dat het aanbod van sociale huisvesting ver achterblijft bij de vraag en dat er dringend iets moet gebeuren om vernieuwende en doeltreffende manieren te vinden om dit probleem via de particuliere sector aan te pakken. Er zijn maatregelen getroffen tegen het wonen op campings. Andere specifieke maatregelen omvatten de garantie van een basiselektriciteitsvoorziening in Vlaanderen, terwijl er op federaal niveau een instantie is die zich bezighoudt met schulden aan energiebedrijven. Een andere maatregel tegen te hoge schulden is de verplichting voor financiële instellingen om bij te houden welke andere leningen hun cliënten hebben – een stap waaruit blijkt dat de regering vastbesloten is het probleem onder ogen te zien.

5. Genderperspectief

In het vorige NAP werden alleenstaande ouders, vooral vrouwen, als doelgroep genoemd. Sindsdien is er verbetering gebracht in het systeem om de betaling van kinderbijslag te waarborgen. Deelname van moeders aan het arbeidsproces is voor een deel afhankelijk van betaalbare, goede kinderopvang en hoewel het aanbod hiervan is vergroot, blijft het ver achter bij de vraag. Er wordt uitvoerig ingegaan op indicatoren van gelijke kansen, die nuttig zouden moeten zijn om voor de toekomst een meer strategische benadering van de overlappings tussen gelijke kansen en sociale integratie uit te werken, alhoewel ze hier niet voor dat doel lijken te zijn gebruikt. Verder is er een mengelmoes van speciale maatregelen voor vrouwen op allerlei terreinen, zoals alfabetisering, sociale zorg en gezondheidszorg, en er zijn nieuwe maatregelen in de maak om het aantal kinderopvangplaatsen uit te breiden. Ook is er een instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen opgericht.

6. Bestaande problemen en toekomstige uitdagingen

De eerste uitdaging zal zijn om de beloften van de actieve welvaartsstaat na te komen, namelijk meer banen en betere sociale bescherming. De nationale werkgelegenheidsconferentie van september 2003 heeft laten zien welk spanningsveld er bestaat tussen het verlagen van de arbeidskosten en het handhaven van de financiële stabiliteit van de sociale bescherming. Werkgelegenheid geldt nog steeds als de sleutel tot sociale integratie, maar het NAP bevat niet echt een strategisch antwoord op nieuwe trends en noemt ook geen kwantitatieve streefdoelen. Hoewel er een gedetailleerd monitoringsysteem is ingevoerd, zijn er nog geen resultaten beschikbaar.

Voor huishoudens met een laag inkomen in België is behoorlijke, betaalbare huisvesting een acuut probleem aan het worden. Er moet voor worden gezorgd dat de liberalisering van de energiemarkt niet leidt tot een verdere benadeling van slecht gehuisveste mensen. Belgische

65-plussers lijken qua inkomensniveau onder het EU-gemiddelde te zitten, terwijl alle andere leeftijdsgroepen beter af zijn. In een vergrijzende samenleving moet dit een reden tot zorg zijn. Hoewel het bestaande gezondheidszorgstelsel dekking biedt aan het grootste deel van de bevolking, zijn de gezondheidsuitkomsten verre van gelijk. Levenslang leren is niet alleen gekoppeld aan de arbeidsmarkt, maar er is in België ook een buitengewoon ongelijke deelname, wat zorgwekkend is voor de toekomst.

Er is een solide institutioneel kader voor beleidsontwikkeling op het gebied van integratie, namelijk het Steunpunt tot bestrijding van armoede, waar veel belanghebbenden bij betrokken worden, de Interministeriële Conferentie, en werkgroepen. Toch hebben deze weinig rechtstreekse invloed gehad op de opstelling van het NAP, en ten aanzien van gendervraagstukken zijn ze helemaal niet gemobiliseerd. Alle betrokkenen zijn het erover eens dat de eerste stappen zijn gezet maar dat er nog een hele weg te gaan is voordat er sprake is van werkelijke participatie in het NAP-proces. Desalniettemin is er wel een begin gemaakt met de ontwikkeling van een echte multidimensionale benadering van sociale integratie, en op bestuurlijk niveau zijn er beslist tekenen van vernieuwend denken. De volgende uitdaging wordt om voort te bouwen op deze initiatieven en te zorgen voor een betere wisselwerking tussen de verschillende beleidsterreinen die met sociale integratie te maken hebben.

DENEMARKEN

Situatie en belangrijkste trends: Het Deense sociale stelsel is gebaseerd op het beginsel van universaliteit. Aan alle inwoners worden bepaalde grondrechten gegarandeerd voor het geval zij te maken krijgen met sociale problemen als werkloosheid, ziekte of afhankelijkheid. Hoewel het sociale beleid wordt bepaald door de nationale wetgeving, zijn de plaatselijke belastinginnende instanties verantwoordelijk voor de feitelijke uitvoering van een groot deel van de sociale voorzieningen. Het zijn dus de gemeenten die uit hun eigen begroting – met een wisselende mate van medefinanciering door de rijksoverheid – de uitkeringen betalen, die samen met de cliënt een persoonlijk sociaal plan opstellen en ondertekenen, en die beslissen over het bedrag dat opzij wordt gezet voor de uitvoering van de structuren van de nationale overheid en voor administratieve ondersteuning. Het Deense model berust grotendeels op een cultuur van ‘partnerschappen’, die wordt gekenmerkt door de betrokkenheid van de sociale partners, de lokale overheden en andere relevante organisaties, met inbegrip van begunstigenorganisaties. Denemarken behoort tot de lidstaten met het laagste risico van financiële armoede en een tamelijk gelijke inkomensverdeling. De cijfers ten aanzien van levensverwachting situeren Denemarken echter onderaan. Bovendien was de stijging van de levensverwachting tussen 1960 en 2000 de laagste in de EU15.

Voortgang 2001-2003: De algemene doelstelling van het eerste nationale actieplan was het bevorderen van een meer ‘inclusieve’ arbeidsmarkt. De belangrijkste resultaten op dit terrein zijn de totstandkoming van flexibele en beschermde banen, de regeling voor vervroegd pensioen en de invoering van het ‘werkcapaciteitsconcept’. De lokale coördinatiecomités moeten een cruciale rol spelen in de uitvoering hiervan. Het was echter nuttig geweest als het tweede NAP een uitgebreidere algemene evaluatie had omvat van de mate waarin de doelstellingen van het eerste NAP zijn bereikt.

Strategische aanpak: In het tweede NAP ligt het zwaartepunt meer specifiek op de meest kansarme groepen dan het geval was in het eerste nationale actieplan van 2001. Het eerste NAP kende een bredere beleidsaanpak en legde de nadruk meer op de positieve effecten die het actieve sociale beleid en de open arbeidsmarkt zouden kunnen hebben op het terugdringen van sociale uitsluiting. Het tweede NAP laat een verschuiving zien in die zin dat men zich vooral wil gaan toespitsen op diegenen die reeds sociaal uitgesloten en gemarginaliseerd zijn. Speerpunten van dit plan zijn om zich te concentreren op de meest behoeftigen, om inspanningen af te stemmen op individuele behoeften, om de betrokkenheid van de begunstigen te vergroten, om vrijwilligerswerk te bevorderen, en om te zorgen dat lokale overheden zich blijven toespitsen op hulp aan deze groepen.

Belangrijkste beleidsmaatregelen: Er is een aantal initiatieven genomen ten behoeve van vluchtelingen en immigranten. Een daarvan is de eis dat er een bindend contract wordt opgesteld tussen pas aangekomen buitenlanders en lokale overheden en dat er een integratieprogramma wordt uitgewerkt dat specifiek is gericht op vergroting van de kans op werk. Een ander middel ter vermindering van eventuele belemmeringen om aan het werk te gaan, is een aanzienlijke aanscherping van de regels voor financiële bijstand: de sociale uitkeringen voor immigrantengezinnen gedurende hun eerste zeven jaar in Denemarken zijn verlaagd tot het niveau van de overheidstoelage voor studenten. Het effect van deze maatregelen zal nauwlettend moeten worden gemonitord.

Uitdagingen voor de toekomst: Denemarken wil de werkgelegenheid en de arbeidsparticipatie van etnische minderheden, die aanzienlijk onder het gemiddelde liggen, vergroten. De hoogte van de uitkeringen mag niet leiden tot een situatie waarin mensen hun bestaan baseren op overheidssteun. De voornaamste uitdaging voor de toekomst is de ontwikkeling van arbeidsmarktinstrumenten – waarmee maatregelen voor etnische minderheden kunnen worden gestroomlijnd – op een wijze die gerichte initiatieven en stimuleringsmaatregelen ondersteunt.

1. Situatie en belangrijkste trends

Het reële BBP groeide in 2002 met 2,1% en zal in 2003 naar verwachting verder toenemen met 0,8%. Denemarken heeft nog altijd werkgelegenheidscijfers die ruim boven de streefniveaus van de EU liggen, ook voor vrouwen en oudere werknemers, ofschoon de werkgelegenheid in 2002 met 0,6% is afgenomen. In 2003 zal de werkgelegenheid naar verwachting nog eens met ongeveer 0,6% teruglopen. Hoewel het aantal langdurig werklozen het afgelopen jaar is gestegen, is het nauwelijks veranderd ten opzichte van 2001. Bovendien is het vanaf de jaren negentig tot en met 2001 sterk gedaald tot een van de laagste niveaus in de EU. Volgens de ESSPROS-gegevens geeft Denemarken 28,8% van het BBP uit aan sociale bescherming, vergeleken met een EU15-gemiddelde van 27,3% (gegevens van 2000). Gemeten naar uitgaven per hoofd van de bevolking in koopkrachtpariteit (KKP) zijn de Deense uitgaven aan sociale bescherming met 7.754 KKP de hoogste van alle lidstaten.

Volgens de ECHP-gegevens van 2001 leefde 11% van de Deense bevolking van een inkomen dat lager was dan 60% van het mediane inkomen. Denemarken heeft een van de laagste risico's op aanhoudende armoede in de EU (5%). Dit hangt samen met het feit dat de inkomensverdeling in Denemarken tot de meest gelijke van de EU behoort. In de lagere inkomensklassen zijn vooral immigranten en langdurig werklozen oververtegenwoordigd. Deze tendens zou kunnen worden beïnvloed door de genoemde korting op de uitkeringen van immigrantengezinnen, afhankelijk van de werkgelegenheidseffecten van deze korting. De arbeidsdeelname van mensen met een niet-Deense etnische achtergrond bleef in 2002 op 45% staan; de gemiddelde arbeidsparticipatie bedroeg 53%. Deze cijfers zijn de afgelopen tien jaar stabiel gebleven.

2. Voortgang sinds het vorige NAP/integratie

Het NAP wijst op een aantal successen die zijn geboekt bij de uitvoering van het eerste actieplan. Een belangrijke ontwikkeling, die deel uitmaakte van de ontwikkeling van een meer 'inclusieve' arbeidsmarkt, was de totstandkoming van bijna 12.000 nieuwe flexibele en beschermde banen sinds 2000, wat betekent dat het aantal is toegenomen van 13.100 tot 24.800 in 2002. Een gezamenlijke inspanning via partnerschappen tussen overheidsinstanties en particuliere ondernemingen heeft meer arbeidsmogelijkheden opgeleverd voor mensen die anders het risico zouden lopen op uitsluiting van de arbeidsmarkt en vervolgens op sociale uitsluiting. Deze aanpak werd verder ondersteund door de aanpassing van de regeling voor vervroegd pensioen, waartoe in 2001 werd besloten. De invoering van het 'werkcapaciteitsconcept' vanaf januari 2003 maakt deel uit van de hervormingen. Deze nieuwe aanpak benadrukt de feitelijke mogelijkheden en niet de beperkingen van een persoon. Een meer expliciete en gezamenlijke beoordeling van iemands mogelijkheden vormt de basis voor een meer open, rechtstreekse dialoog over zijn of haar potentieel en kansen op de arbeidsmarkt. Er is een nationaal programma opgezet om verandering te brengen in de manier waarop maatschappelijk werkers de sociale en arbeidsmarktmogelijkheden van betrokkenen beoordelen, en volgens de eerste berichten zijn de resultaten hiervan goed. De effecten van de hervorming, inclusief potentiële gevolgen voor een aantal vervroegd gepensioneerden, moeten nog blijken.

De vorming van lokale coördinatiecomités is eveneens van belang geweest voor de ontwikkeling van een meer open arbeidsmarkt. Sinds deze comités in 1999 verplicht werden, zijn ze een steeds grotere rol gaan spelen in de besprekingen en afspraken over lokale initiatieven om de arbeidsmogelijkheden te vergroten voor mensen die moeite hebben

om aan het werk te komen of te blijven. De coördinatiecomités bestaan uit vertegenwoordigers van de sociale partners, de gehandicaptenorganisatie, de artsenvereniging, het arbeidsbureau, de gemeente en andere lokale sociale actoren. Hun taak is het bespreken van lokale maatregelen ten behoeve van mensen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn en daardoor moeilijk op de arbeidsmarkt kunnen komen of blijven. Hoewel de comités een bepaald budget hebben om hun initiatieven te financieren, waardoor ze een belangrijkere functie hebben gekregen, nemen ze niet de publieke verantwoordelijkheid over maar spelen ze een aanvullende rol teneinde de samenwerking tussen de relevante actoren op de arbeidsmarkt te verbeteren.

Initiatieven die zijn genomen om de meest kansarme groepen, zoals psychiatrische patiënten, drugs- en alcoholverslaafden en daklozen, beter te bereiken, zijn onder meer de uitbreiding van woonvoorzieningen voor psychiatrische patiënten en een gegarandeerde sociale behandeling voor drugsgebruikers.

Het NAP onderstreept het belang van het ESF in een bijlage en geeft voorbeelden van projecten die zijn uitgevoerd met steun van het ESF. Er worden echter geen bijzonderheden verstrekt over de toegewezen middelen.

3. Strategische aanpak: algemene doelstellingen en concrete streefdoelen

De accentverschuiving in het nieuwe NAP komt tot uitdrukking in het actieplan 'De gezamenlijke verantwoordelijkheid', dat is bedoeld om alle maatregelen ten behoeve van de meest kansarme groepen (drugsgebruikers, gezinnen met alcoholmisbruik, psychiatrische patiënten, daklozen en prostituees) te coördineren. Het doel van de 'bestrijding van negatieve intergenerationele overdracht' is om te komen tot een meer geïndividualiseerde aanpak van de voornaamste risicogroepen, waarbij de nadruk wordt gelegd op de verantwoordelijkheid van de familie en de rol van de overheid. De overheidsinstellingen moeten duidelijke verwachtingen formuleren die zijn gebaseerd op meetbare leerdoelen voor alle kinderen, te beginnen in het kleuteronderwijs met een beoordeling van de kennis van het Deens. Het accent moet liggen op vroegtijdig en gericht ingrijpen, betere voor- en vroegschoolse educatie, minder problemen bij de overgang van peuter- en kleuter- naar basisschoolactiviteiten, en de ontwikkeling van sociale vaardigheden en meer nadruk op formele kwalificaties om de vicieuze cirkel van negatieve intergenerationele overdracht te doorbreken. Het risico van stigmatisering van deze kinderen moet echter nauwlettend in de gaten worden gehouden.

4. Beleidsmaatregelen: sterke en zwakke punten

Om immigranten uit derde landen meer te prikkelen om te gaan werken, is in juli 2002 een zogenaamde 'wachterperiode' ingevoerd. Voortaan hebben alleen personen die zeven van de afgelopen acht jaar in Denemarken hebben gewoond, recht op volledige sociale bijstand. Dit is gecombineerd met een aantal initiatieven om immigranten te stimuleren onderwijs te volgen en hun bekwaamheden te gebruiken. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opstellen van individuele actieplannen voor alle betrokkenen om hen zo goed mogelijk naar een baan of een opleiding te begeleiden. Wie zich niet precies aan het plan houdt, kan voor straf zijn of haar sociale bijstand kwijtraken. Sommigen vragen zich af hoe gezinnen die zeven jaar lang slechts de nieuwe verlaagde uitkering ontvangen, aan de nodige middelen moeten komen om goed te integreren.

Het doorbreken van negatieve intergenerationele overdracht wordt gepresenteerd als voornaamste initiatief om het risico van uitsluiting af te wenden. Basisonderwijs wordt

hierbij als belangrijk gezien, en opnieuw ligt de nadruk op meer specifieke streefdoelen en een meer systematische ontwikkeling van competenties. Dit wordt, samen met een meer geïndividualiseerde gerichtheid op de leerling, ondersteund door toetsen en intenties om de aandacht meer te richten op leerlingen met specifieke problemen die wellicht speciale ondersteuning nodig hebben. Wat de integratie van vluchtelingen en immigranten betreft, is er een sterk normatief element in de benadering, waarbij de nadruk wordt gelegd op de noodzaak om een goede relatie en dialoog met ieder afzonderlijk gezin te onderhouden, en te zorgen dat fundamentele waarden in een open samenleving door de leerling en zijn familie worden geaccepteerd en in praktijk worden gebracht. Een probleem is dat de feitelijke uitvoering grotendeels in handen zal zijn van plaatselijke maatschappelijk werkers, leerkrachten, kleuteronderwijzers en andere personen die hun aanpak zullen moeten bijstellen. Een belangrijk punt is hoe men dergelijke geïndividualiseerde benaderingen kan invoeren en tegelijkertijd op andere sociale uitgaven kan bezuinigen om de plaatselijke sociale begroting in evenwicht te houden.

De aandacht gaat nu specifiek uit naar hulp aan de meest kwetsbare groepen. Het doel is met name om de zwakste groepen een zinvol leven te bieden, de eigen behoeften en wensen van deze groepen in aanmerking te nemen en te respecteren, en hun meer mogelijkheden te bieden om deel te nemen en een bijdrage te leveren aan de gemeenschap. Er zijn in Denemarken naar schatting 14.000 drugsgebruikers, circa 22.000 psychiatrische patiënten, ongeveer 8.500 daklozen en zo'n 5000 à 7000 prostituees. Het is de bedoeling om zich rechtstreeks op deze mensen te richten. Het plan beoogt een betere afstemming op individuele behoeften, vergroting van de betrokkenheid van de begunstigde en verbetering van de wettelijke bescherming. Voor de periode 2002-2005 is een aanzienlijk bedrag uitgetrokken om nieuwe activiteiten te ontwikkelen, zoals nieuwe behandelingen voor drugsverslaafden, een breder behandelingsaanbod voor alcoholverslaafden, en meer en betere hulp voor psychiatrische patiënten. Voor daklozen moeten de lokale overheden tijdelijke woonvoorzieningen realiseren met 300 bedden totdat er voldoende permanente voorzieningen beschikbaar zijn. Er zijn 75 extra bedden gepland in alternatieve residentiële zorginstellingen voor drugs- en alcoholverslaafden die onmiddellijk zorg behoeven.

Winter 2002/2003 is er een 'Witboek over in Denemarken wonende sociaal kwetsbare Inuits' gepubliceerd. Momenteel worden er maatregelen uitgevoerd om deze groep te ondersteunen.

De oprichting van de Raad voor Sociaal Achtergestelden in april 2002 markeerde een nieuwe ontwikkeling, die een beter fundament zal bieden voor de doelstellingen in het plan 'De gezamenlijke verantwoordelijkheid'. Deze Raad voor Sociaal Achtergestelden is een onafhankelijk orgaan dat de ontwikkelingen in het land en de effecten van het overheidsbeleid in het oog moet houden. De Raad zal fungeren als adviesorgaan voor de beleidsvorming ten aanzien van sociaal uitgesloten personen. Door de geleidelijke ontwikkeling van de rol van de lokale coördinatiecomités heeft het debat over een 'inclusieve' arbeidsmarkt nu ook het lokale niveau bereikt, waar de initiatieven de meeste kans van slagen hebben. Tot slot heeft Denemarken een lange traditie van samenwerking tussen vrijwilligersorganisaties en de overheid op sociaal gebied. Er zijn verdere initiatieven genomen om vrijwillig sociaal werk te stimuleren, onder meer via het handvest voor samenwerking tussen de vrijwilligerssector en de overheid.

5. Genderperspectief

In het algemeen richt de regering de initiatieven op reïntegratie, rekening houdend met de verschillende marginaliseringspatronen van mannen en vrouwen; er zijn bijvoorbeeld meer

mannen dakloos dan vrouwen. Andere seksegebonden initiatieven omvatten extra steun voor vrouwelijke geweldsslachtoffers en een nieuw actieplan om mensenhandel te voorkomen en de slachtoffers ervan te helpen.

6. Bestaande problemen en toekomstige uitdagingen

Men is het erover eens dat de arbeidsdeelname in 2010 aanzienlijk moet zijn vergroot om te zorgen dat de overheidsfinanciën voldoende op orde zijn om de gevolgen van de vergrijzing te kunnen opvangen. De regering heeft aangekondigd dat er een Welzijnscommissie zal worden opgericht, die uiterlijk in november 2005 met voorstellen moet komen voor ingrijpende hervormingen van de sociale uitkeringen en het sociale beleid.

De gemeenten en de provincies zijn verantwoordelijk voor het grootste deel van de uitvoering van de regeringsdoelstellingen. Hun budgetten zijn momenteel door de centrale overheid aan beperkingen gebonden, maar nieuwe initiatieven worden gecombineerd met de toewijzing van middelen aan de gemeenten.

DUITSLAND

Situatie en belangrijkste trends: Een uitgebreid stelsel van sociale bescherming zorgt ervoor dat Duitsland volgens het ECHP tot de lidstaten met het laagste armoederisico behoort. In 2001 leefde 11% van de bevolking in een huishouden onder de nationale armoedegrens en liep 6% een aanhoudend armoederisico. Nationale gegevens laten echter hogere armoedecijfers zien in de oostelijke deelstaten (16% tegen 10% in de westelijke deelstaten) en onder houders van een buitenlands paspoort (22% tegen 10% voor Duitsers).

Voortgang 2001-2003: De Job-AQTIV-wet, en de vier wetten ter bevordering van de werkgelegenheid en de hervorming van de financiële steun voor werklozen (Hartz I-IV), moeten een antwoord bieden op de voornaamste arbeidsmarktproblemen. De doelstelling om de werkloosheid onder gehandicapten met 25% te verminderen, is bijna gehaald. De armoede onder ouderen en arbeidsongeschikten wordt doeltreffender aangepakt door de invoering van een basiszekerheidsstelsel. Het 'Sociale Stad'-programma loopt nog steeds om complexe achterstandssituaties te verhelpen. Er is enige vooruitgang geboekt op het punt van monitoring en evaluatie van de uitvoering van het eerste NAP, en bij de uitvoering van het NAP 2003 zou dit verder kunnen worden verbeterd en ontwikkeld.

Strategische aanpak: Het NAP omvat een concreet streefdoel om een actieve deelname van alle burgers aan het maatschappelijk leven te waarborgen. Dit moet worden bereikt door middel van onderwijs- en werkgelegenheidsbeleid, een betere balans tussen werk en gezinsleven, en goede sociale voorzieningen. Het verbindt de ontwikkeling van een duurzaam armoedebestrijdingsbeleid aan vier politieke doelstellingen: het verbeteren van de mogelijkheden van mensen om het soort leven te leiden dat zij belangrijk vinden, het minimaliseren of voorkomen van armoederisico's en sociale uitsluiting, het versterken van de eigen verantwoordelijkheid en van bestaande mogelijkheden, en het armoedebestendig maken van de sociale zekerheid. Het NAP zoekt ook aansluiting bij het 'Rapport over armoede en rijkdom' om een analytisch en empirisch kader te scheppen voor een beleid tegen sociale uitsluiting.

Belangrijkste beleidsmaatregelen: Het NAP omvat een heel programma van doelen. Er is echter een toezegging om de potentiële uitsluitingsrisico's en de integratiemogelijkheden op de verschillende politieke terreinen (Agenda 2010, hervorming van het belastingstelsel enz.) te beoordelen met het oog op armoedetoetsing nadat de maatregelen zijn uitgevoerd. Er wordt terecht gewezen op het belang van lokaal en regionaal sociaal beleid en de bijbehorende verdeling van bevoegdheden. Het blijft echter onduidelijk of, en in hoeverre, de reguliere overlegprocessen op de genoemde horizontale en verticale niveaus daadwerkelijk voldoende zijn ontwikkeld. Dit aspect is met name van belang omdat de multidimensionale armoedesituatie een volledig geïntegreerde aanpak vereist.

Uitdagingen voor de toekomst: Het NAP maakt duidelijk dat actieve deelname aan het arbeidsproces van doorslaggevend belang is en benadrukt de bestaande vangnetfunctie van het socialezekerheidsstelsel. Een grote uitdaging voor de toekomst zal zijn om te zorgen dat het systeem deze functie goed kan blijven vervullen. Er moet iets worden gedaan aan de gaten in de dekking van het basiszekerheidsstelsel die in het NAP worden erkend. Bestaande regionale verschillen en de problemen van uitsluiting onder immigranten moeten worden aangepakt. De vier in het NAP genoemde doelstellingen van een duurzame armoedebestrijdingsstrategie moeten beter worden geoperationaliseerd.

1. Situatie en belangrijkste trends

In 2002 groeide het reële BBP met 0,2% en in 2003 zal het naar verwachting gelijk blijven. De groei van de werkgelegenheid was in 2002 negatief, namelijk -0,6%. In 2003 zal de werkgelegenheid naar verwachting met nog eens 1,5% teruglopen. In 2002 daalde de totale arbeidsdeelname met 0,5 procentpunt naar 65,3%. De arbeidsdeelname van vrouwen bleef ongewijzigd (58,8%). De totale werkloosheid is in 2002 opgelopen tot 8,6% en zal in 2003 naar verwachting verder toenemen tot 9,4%. In 2002 was de werkloosheid in het oosten meer dan tweemaal zo hoog als in het westen. Volgens de ESSPROS-gegevens besteedt Duitsland 29,5% van zijn BBP aan sociale bescherming, vergeleken met een EU15-gemiddelde van 27,3% (gegevens van 2000). Gemeten naar uitgaven per hoofd van de bevolking in koopkrachtpariteit (KKP) liggen de Duitse uitgaven aan sociale bescherming met 7,025 KKP boven het EU15-gemiddelde van 6.155 KKP.

Als voornaamste uitdagingen noemt het NAP aanhoudende werkloosheid, gebrek aan onderwijs- en beroepskwalificaties, onvoldoende afstemming tussen beroeps- en gezinsleven, gezondheidsproblemen en tot slot immigratie. Met het oog op sociale en demografische veranderingen wordt verdere ontwikkeling van het bestaande niveau van sociale bescherming als een uitdaging gezien.

2. Voortgang sinds de NAP's/integratie van 2001

Het NAP verwijst naar tal van werkgelegenheidsmaatregelen om aan te geven dat er tussen 2001 en 2003 vooruitgang is geboekt met de bestrijding van de sociale uitsluiting. Ook zou er succes zijn geboekt in sociale omgevingen om immigranten en jongeren voor te bereiden op werk. Er zijn echter empirische bewijzen, bijvoorbeeld afkomstig uit het JUMP-programma tegen jeugdwerkloosheid, waaruit blijkt dat de participatie van ouders van een buitenlands paspoort verder is gedaald, ondanks het in het vorige NAP genoemde streven naar gelijke deelname van immigranten aan onderwijs- en opleidingsprojecten. Een nieuwe bepaling in de pensioenwetgeving verbetert de pensioenrechten voor mensen die een deeltijdbaan combineren met de zorg voor kinderen. De hervorming van de sociale woningbouw, met het accent op huishoudens met een laag inkomen, is voltooid. Er zijn maatregelen getroffen die mensen beter moeten beschermen tegen te hoge schulden.

Sinds de start van de nieuwe structuurfondsprogramma's in 2000 heeft Duitsland (bondsstaat en deelstaten) al meer dan 650 miljoen euro ontvangen uit het ESF – inclusief EQUAL – ter bestrijding van sociale uitsluiting. Daarnaast is er al meer dan 1.750 miljoen euro aan ESF-steun aan Duitsland uitgekeerd voor een actief arbeidsmarktbeleid op ESF-beleidsterrein A. Een aanzienlijk deel hiervan was bestemd om het risico van sociale uitsluiting te voorkomen.

3. Strategische aanpak: algemene doelstellingen en concrete streefdoelen

Het NAP ontwikkelt een brede strategische aanpak, die het beleid niet langer beperkt tot participatie in de arbeidsmarkt als allesoverheersend thema, maar uitbreidt naar vier aspecten: onderwijs, werkgelegenheid, gezin en sociale bescherming. Toch is de benadering van politieke maatregelen nog altijd sterk gericht op een grotere deelname aan betaald werk. Er wordt een systeem van 'basiszekerheid' in het vooruitzicht gesteld, waarbij lacunes en belemmeringen om gebruik te maken van de sociale bescherming moeten worden geïnventariseerd en gereduceerd. Het centrale belang van sociale bescherming moet behouden blijven en moet worden aangepast aan nieuwe eisen ten aanzien van

duurzaamheid, rechtvaardigheid tussen generaties en de betrouwbaarheid van het systeem om de belangrijkste risico's in het leven te kunnen opvangen. Mensen in ernstige achterstandsposities, die voor de welvaartsstaat erg moeilijk te bereiken zijn, worden als doelgroep genoemd. Een belangrijke stap vooruit, vergeleken met het eerste NAP, is dat voor een aantal maatregelen en probleemgebieden een evaluatie/begeleidend onderzoek wordt gemeld of aangekondigd, inclusief een prognose van wanneer er resultaten van de projecten te verwachten zijn.

Als algemene strategie omschrijft het NAP een breed spectrum van verschillende politieke benaderingen, maatregelen en concepten voor de korte, middellange en lange termijn. Deze strategie zou gebaat zijn bij een betere afstemming tussen de verschillende autoriteiten. De strategie leidt niet tot een 'actieplan' maar meer tot een opeenstapeling van maatregelen.

4. Belangrijkste beleidsmaatregelen: sterke en zwakke punten

De voornaamste aandachtsgebieden voor hervormingen zijn de werkloosheidsuitkeringen, persoonlijke advisering/dienstverlening en een reorganisatie van de arbeidsbemiddelingsbureaus van de overheid, inclusief een nauwere samenwerking met uitkeringsinstanties. Dit alles moet de reïntegratie van werklozen in het arbeidsproces bespoedigen. Op dit moment kunnen de kosten en baten van de voorgestelde hervormingen maar beperkt worden beoordeeld. De gevolgen van de binnenkort vast te stellen 'werkloosheidsuitkering II' en van de betere bemiddeling door arbeidsbureaus voor mensen met een armoederisico moeten nauwlettend in de gaten worden gehouden. Er is een toezegging dat alle 15- tot 25-jarige werklozen een baan of een opleidingstraject aangeboden zullen krijgen. In het licht van het tekort aan beroepsopleidingsplaatsen, dat de afgelopen jaren is toegenomen, is de beoogde halvering van het aantal personen zonder afgeronde beroepsopleiding in 2010 nogal ambitieus.

De federale regering wil de integratie van niet-Duitse ingezetenen verbeteren, met name in de zin van taalvaardigheid, algemeen voorschools, basis- en beroepsonderwijs, en individuele baanbemiddeling ('profilering'). Het NAP geeft toe dat migranten op deze terreinen nog altijd een achterstand hebben. Zelfs kinderen en jongeren uit gezinnen van buitenlandse afkomst die al lange tijd in Duitsland wonen, hebben nog altijd een aanzienlijke achterstand ten opzichte van Duitse kinderen en jongeren. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om plaatsen op kleuterscholen, onderwijsparticipatie, bezoek van diverse schooltypen inclusief de behaalde diploma's, tot en met plaatsen aan beroepsopleidingen en universiteiten. De belofte in het NAP 2001-2003 om de deelname van jonge migranten aan bij- en nascholingsprojecten en beroepsintegratieprojecten te verhogen tot hetzelfde percentage als hun aandeel in de werkloosheid, heeft men laten vallen. Nu overheerst een vrij beperkte benadering van de integratie van migranten, die voornamelijk bestaat uit taalcursussen en permanente educatie. Gelijke toegang van migranten tot sociale uitkeringen wordt expliciet benadrukt. Sinds 1996 ontvangen asielzoekers echter gedurende de eerste drie jaar na hun asielaanvraag een lagere bijstandsuitkering.

De samenleving moet kind- en gezinsvriendelijker worden. De voorgenomen belastinghervorming betekent een lastenverlichting voor arme huishoudens, maar alleen voorzover ze inkomsten uit betaald werk hebben. De afschaffing van de belastingvrijstelling voor alleenstaande ouders zal de lastendruk verzwaren. De regering heeft echter besloten tot een nieuw steunbedrag ter compensatie van deze lastenverzwaring voor alleenstaande ouders. Gezinnen in precare situaties moeten worden ondersteund via een programma voor gezinsarmoedepreventie. Het aantal kinderen dat afhankelijk is van een uitkering moet in 2006 aanzienlijk verminderd zijn. De invoering van de verpleegkostenverzekering is een

stap in de richting van sociale integratie, maar er wordt niets gezegd over problemen zoals herfinanciering, personeelstekorten in de bejaardenzorg, en zorgtekorten in het geval van dementie. De gevolgen van de veranderingen in de gezondheidszorg, vooral voor chronisch zieken, zullen nauwlettend in de gaten gehouden moeten worden. Ook wordt nadruk gelegd op de noodzaak om het netwerk van adviescentra voor mensen met schulden uit te breiden en om samen met alle betrokken instanties te blijven werken aan landelijke, uniforme kwaliteitsnormen op dit gebied.

Sociale uitsluiting uit de kennismaatschappij moet voornamelijk worden voorkomen door het aantal internetaansluitingen bij instellingen voor jeugdwelzijnswerk uit te breiden. In 2005 moet het aantal internetgebruikers van 14 jaar en ouder zijn toegenomen tot 70%.

Het NAP omvat enkele kritische en positieve opmerkingen van verschillende deelnemers aan de eerste en tweede overlegprocedure, met name over de behoefte aan een betere financiering van de adviesdiensten voor mensen met schulden. Het NAP beperkt zich tot de verwijzing naar een interdepartementale coördinatiegroep en een toezegging om overleg te voeren met academische vertegenwoordigers en een vaste groep adviseurs. Er moet meer worden gedaan op het gebied van voorlichting, bewustmaking en bevordering van het publieke debat.

5. Genderperspectief

In het kader van het eerste NAP zijn maatregelen genomen die een betere bescherming moeten bieden tegen huiselijk geweld. In het nieuwe NAP wordt gendermainstreaming beter in aanmerking genomen. Om de verenigbaarheid van werk en gezinsleven te bevorderen, is het aantal dagopvangplaatsen voor kinderen onder de drie jaar uitgebreid. Het Neurenbergse armoedepreventieproject voor alleenstaande ouders is een poging om allerlei armoedebestrijdingsmaatregelen bijeen te brengen. Het programma 'Beroepsopleiding voor doelgroepen met speciale behoeften' richt zich op scholing voor jonge vrouwen. Het percentage vrouwen in IT-banen moet toenemen tot 40%, waarbij de kwaliteit van de banen moet worden gecontroleerd aan de hand van de richtsnoeren van de Europese Werkgelegenheidsstrategie.

6. Bestaande problemen en toekomstige uitdagingen

Samen met de rapporten over armoede moet het NAP de 'grondslag voor strategieën voor versterking van de sociale integratie en de armoedebestrijding in Duitsland' gaan vormen; concrete maatregelen om de vier centrale doelstellingen te verwezenlijken, moeten echter beter worden geoperationaliseerd. Met name op het gebied van arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid en de integratie van immigranten zouden verdere initiatieven de sociale samenhang kunnen waarborgen. Bestaande regionale verschillen zullen moeten worden weggewerkt. Het basiszekerheidsstelsel speelt een belangrijke rol in de armoedepreventie, maar er moet iets worden gedaan aan de in het NAP gesignaleerde gaten in de dekking van het stelsel. Er moet meer gebeuren om te zorgen voor een goede afstemming tussen de diverse overheidsniveaus. Wat er in het kader van het NAP is bereikt op het gebied van participatie van belanghebbenden in de beleidsformulering, moet worden geconsolideerd.

GRIEKENLAND

Situatie en belangrijkste trends: Griekenland heeft sinds 1996 een voortdurende verbetering van de macro-economische situatie laten zien. De reële groei van het BBP (4,1% in 2001 en 4% in 2002) ligt nog altijd boven het EU-gemiddelde (1,6% in 2001 en 1% in 2002). De werkgelegenheidsgroei vertoont een lichte stijging, terwijl de werkloosheid blijft dalen. Griekenland werkt serieus aan de uitbreiding en verbetering van zijn stelsel van sociale bescherming, wat blijkt uit de aanzienlijke toename van de uitgaven aan sociale bescherming als percentage van het BBP. In 2001 lag het armoedecijfer (20%) boven het EU15-gemiddelde (15%), ofschoon er de laatste jaren een daling te zien is. De sterke groei in de afgelopen jaren, gecombineerd met stijgende sociale uitgaven en verdere bevordering van de werkgelegenheid, zal naar verwachting zorgen voor een gunstiger klimaat om de armoede- en uitsluitingsproblematiek met passende beleidsmaatregelen aan te pakken.

Voortgang 2001-2003: De maatregelen uit het NAP/integratie 2001-2003 worden momenteel, deels met steun van het ESF, uitgevoerd. In hoeverre ze succesvol zijn moet nog blijken, maar er zijn aanwijzingen dat de effectiviteit ervan verbetert. Positieve resultaten zijn de verbetering van de inzetbaarheidsmaatregelen voor kwetsbare groepen en de uitbreiding van het aantal sociale voorzieningen voor afhankelijke gezinsleden. Het uitkeringsbeleid is verruimd zodat meer armoederisicogroepen ervan kunnen profiteren. Er zijn ook diverse wetswijzigingen doorgevoerd en in september 2003 is er een Convergentiehandvest aangenomen om de inspanningen in deze richting te vergroten.

Strategische aanpak: Het nieuwe NAP/integratie vormt een integraal onderdeel van de Griekse EU-convergentiestrategie en beschouwt sociale bescherming als een bouwsteen van het totale ontwikkelingstraject. De strategische benadering is gebaseerd op: a) algemeen beleid, met name op het gebied van economische groei en structurele verandering, om de stijging van de sociale uitgaven en de inkomenshervreiding op peil te kunnen houden, en b) specifiek beleid met betrekking tot de armoede- en uitsluitingsproblematiek. Er worden vier strategische beleidsterreinen voorgesteld: (a) het platteland; (b) ouderen; (c) verbetering van de toegang tot werk; en (d) bestuurlijke kwaliteit. De belangrijkste doelstelling van het sociale beleid is een significante vermindering van het aantal personen voor wie armoede dreigt. Daartoe worden tien nationale streefdoelen beschreven die in 2010 bereikt moeten zijn.

Belangrijkste beleidsmaatregelen: De beleidsbenaderingen en -maatregelen van het NAP/integratie weerspiegelen het streven om het stelsel van sociale bescherming te versterken en te verbreden. De huidige nadruk op de behoefte aan betere governance is welkom op aanverwante beleidsterreinen. De bestaande maatregelen vereisen betere mechanismen voor afstemming, monitoring en uitvoering, vooral op lokaal niveau. Het initiatief om een lokaal netwerk van sociale voorzieningen op te zetten zal voor een deel bijdragen tot een betere afstemming en synergie tussen programma's van verschillende instellingen. De pas opgerichte Nationale Commissie voor Sociale Bescherming is in het NAP/integratie als enige instrument aangewezen om alle belanghebbenden te mobiliseren. De resultaten van deze commissie moeten nauwlettend worden gemonitord.

Uitdagingen voor de toekomst: Het mobiliseren van alle relevante actoren blijft een uitdaging. De sociaal-economische integratie van **immigranten** vormt een andere uitdaging die multidimensionale beleidsbenaderingen en structurele maatregelen vereist. Van cruciaal belang zijn de initiatieven op het gebied van **digitale alfabetisering** en **levenslang leren**. Daarnaast moet er meer worden gedaan om te zorgen voor de consequente toepassing van een gendermainstreamingaanpak en om de diverse categorieën gehandicapten beter toegang te bieden tot alle terreinen van het economisch en maatschappelijk leven.

1. Situatie en belangrijkste trends

Griekenland kent sinds 1996 een sterke economische groei, die samenhangt met een voortdurende verbetering van de macro-economische situatie. De reële groei van het BBP liep in 2000 op tot 4,2% en handhaafde zich in 2001 en 2002 op vergelijkbare niveaus (respectievelijk 4,1% en 4%). De vooruitzichten voor 2003 zijn eveneens goed. Deze groeicijfers liggen ruim boven de EU-gemiddelden (3,5% in 2000, 1,6% in 2001 en 1% in 2002). Volgens nationale gegevens steeg de totale werkgelegenheidsgroei van jaar tot jaar, met 0,76% in 2002(Q2) en met 1,38% in 2003(Q2). Volgens gegevens van Eurostat kende Griekenland in 2002 echter voor het derde achtereenvolgende jaar een negatieve werkgelegenheidsgroei. De totale arbeidsdeelname is verbeterd, waardoor het verschil met het EU-gemiddelde iets is afgenomen. De relatieve verschillen in werkgelegenheidscijfers worden kleiner als men vergelijkt op basis van fte's, omdat er in Griekenland weinig deeltijdwerk voorkomt.

De werkloosheid is sinds 2000 gedaald en zal naar verwachting verder dalen, maar blijft hoog ten opzichte van het EU-gemiddelde (9,6% tegen 7,6% in 2002). De werkloosheid concentreert zich nog altijd vooral onder jongeren en vrouwen, hetgeen duidt op allerlei institutionele inefficiënties en structurele onevenwichtigheden. De langdurige werkloosheid en de jeugdwerkloosheid vertonen een dalende lijn maar blijven boven de EU-gemiddelden. Ook is een bescheiden daling zichtbaar in het werkloosheidscijfer voor vrouwen.

Sinds 1996 werkt Griekenland serieus aan de uitbreiding en verbetering van zijn stelsel van sociale bescherming, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht. Deze inspanningen komen deels tot uitdrukking in de aanzienlijke stijging van de uitgaven aan sociale bescherming als percentage van het BBP: van 22,9% in 1990 (tegen een EU-gemiddelde van 25,5%) naar 26,4% in 2000 (tegen een EU-gemiddelde van 27,3%). Er is dus sprake van convergentie in de richting van het EU-gemiddelde. Het armoedecijfer blijft hoog in Griekenland (20% vergeleken met een EU-gemiddelde van 15% in 2001), hoewel het de afgelopen paar jaar een daling te zien geeft. Als de toegerekende huurwaarde in aanmerking wordt genomen, valt het armoederisico vermoedelijk lager uit. Om deze dalende lijn voort te zetten, is een hogere arbeidsparticipatie nodig.

De ECHP-gegevens voor 2001 laten zien dat het effect van pensioenen en andere sociale overdrachten op de vermindering van het armoederisico significant is (19 procentpunten) en nog toeneemt; zonder deze overdrachten zou het armoederisico 39% zijn geweest. Het is echter nog altijd lager dan het gemiddelde effect van dergelijke overdrachten in de EU (24 procentpunten). Het effect van sociale overdrachten anders dan pensioenen was in Griekenland slechts 3 procentpunten, terwijl het gemiddelde voor de EU15 op 9 procentpunten lag. Toch betekenen de overdrachten ook een aanzienlijke inkomensverbetering voor mensen die de 60%-drempel niet overschrijden. Griekenland heeft geen officiële armoededrempel vastgesteld. Hoewel er geen algemene regeling is die een minimuminkomensgarantie biedt voor de hele bevolking, bestaan er diverse afzonderlijke inkomensondersteunende regelingen voor specifieke bevolkingsgroepen met een extra risico (vooral ouderen, werklozen en gehandicapten). De afgelopen jaren is de dekking van deze regelingen uitgebreid en zijn er nieuwe categorieën toegevoegd.

2. Voortgang sinds het NAP/integratie van 2001

Het werkgelegenheidsbeleid ten behoeve van sociaal kwetsbare groepen heeft de afgelopen jaren een aanzienlijke accentverschuiving laten zien in de richting van actieve maatregelen.

Grotendeels onder invloed van de Europese Werkgelegenheidsstrategie is de nadruk meer komen te liggen op verbetering van de inzetbaarheid in plaats van op verbetering van inkomensondersteunende maatregelen en andere traditionele, passieve maatregelen. Daarnaast wordt er gewerkt aan de invoering van een preventieve en geïndividualiseerde benadering. Verder is er vooruitgang geboekt met de uitbreiding van het aantal sociale voorzieningen (dagopvang, kinderopvangcentra, thuiszorg enz.) voor afhankelijke gezinsleden (ouderen, gehandicapten en kinderen), onder meer bedoeld om gezinsleven en werk beter verenigbaar te maken. De medefinanciering van sommige maatregelen door de EU schept de randvoorwaarden om projecten aan het einde van de medefinancieringsperiode over te dragen aan lokale overheden, die vervolgens zelf voor de nodige financiering zullen moeten zorgen om hun activiteiten voort te zetten.

Er is sprake van aanzienlijke wijzigingen in het sociale beleid en op aanverwante gebieden, hoofdzakelijk via wetswijzigingen en regelingen die de afgelopen jaren zijn goedgekeurd. Deze gaan in de goede richting en zullen, als ze volledig operationeel zijn, ongetwijfeld bijdragen tot een meer efficiënte bevordering van sociale integratie, met name de sociaal-economische integratie van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen in de Griekse samenleving.

Een sociaal vangnet moet tot stand komen via een uitkeringsbeleid dat is gericht op specifieke groepen, dat is afgestemd op hun speciale behoeften en dat, door het gebruik van categorale niet-economische informatie, de risico's van verwatering zo veel mogelijk beperkt. Een algemeen vangnet voor iedereen wordt op dit moment onpraktisch en contraproductief geacht, vooral vanwege de onzekerheid over het aantal mensen dat ervoor in aanmerking zou komen. Het NAP/integratie van 2001 omvatte drie nieuwe initiatieven op het gebied van inkomensondersteuning. Na een aanloopfase waarin het aantal begunstigden beperkt was, zijn deze regelingen nu uitgebreid.

Statistische informatie over de voortgang op weg naar de vier doelstellingen van Nice is, uit de aard der zaak, moeilijk tijdig te verkrijgen. Het ontbreken van een gedetailleerd voortgangsrapport over de uitvoering van de maatregelen uit het eerste NAP, met de nodige bijbehorende gegevens en indicatoren, maakt het moeilijk om een nauwkeurige beoordeling te maken van de implementatie. Het in het eerste NAP beoogde monitoringsysteem krijgt geleidelijk gestalte. Alle maatregelen van het NAP worden momenteel uitgevoerd, voor een deel met financiering van het ESF.

3. Strategische aanpak: algemene doelstellingen en concrete streefdoelen

Het nieuwe NAP/integratie maakt deel uit van de Griekse convergentie in de richting van de gemiddelde strategie in de EU. Dit benadrukt nog eens welke betekenis wordt gehecht aan het waarborgen van sociale samenhang en hieruit komt ook de ontwikkelingsgerichte rol van het sociale beleid binnen de totale Lissabon-strategie naar voren. Het strategische kader berust op: a) algemeen beleid, met name op het gebied van economische groei en structurele verandering, gericht op gestage groei om de stijging van de sociale uitgaven en de inkomenshervreiding op peil te kunnen houden; en b) specifiek beleid voor de aanpak van bestaande en nieuwe armoede- en uitsluitingsgebonden problemen.

Binnen dit kader worden vier onderling samenhangende strategische terreinen voor gerichte beleidsmaatregelen voorgesteld, namelijk: (a) **het platteland**: het wegwerken van verschillen in economische kansen en levenskwaliteit tussen stads- en plattelandsbevolking in het kader van geïntegreerde plattelandsontwikkeling; (b) **ouderen**: het waarborgen van inkomensondersteuning voor mensen met lage pensioenen en het bevorderen van de

toegankelijkheid van alle sociale voorzieningen; (c) **verbetering van de toegang tot werk**, waarbij de nadruk wordt gelegd op vijf bevolkingsgroepen (vrouwen, oudere werknemers, jongeren, gehandicapten en immigranten), terwijl kritisch wordt gekeken naar de doelstellingen om werk financieel aantrekkelijk te maken en zwartwerk om te zetten in regulier werk; (d) **bestuurlijke kwaliteit**, met daaronder vier prioritaire thema's: strategische interventie; gestructureerde dialoog met de burgermaatschappij; decentralisatie van maatregelen; bereik en kwaliteit van voorzieningen.

Een onderscheidend kenmerk van deze strategie is de nadruk op de behoefte aan governance in plaats van reactief beheer. Dit moet worden nagestreefd met speciale aandacht voor: afstemming tussen beleidssectoren; verenigbaarheid van de doelstellingen van de verschillende sectoren; brede sociale consensus en gezamenlijke inspanningen om deze doelstellingen te verwezenlijken; en tot slot een overstijging van beperkte persoonlijke of sectorgebonden belangen.

De belangrijkste beleidsdoelstelling is een significante vermindering van het aantal personen dat in armoede leeft. Daartoe worden er tien gekwantificeerde nationale streefdoelen voorgesteld op terreinen die cruciaal zijn voor sociale integratie. Vier van deze streefdoelen betreffen de verbetering van de positie van bepaalde groepen met een groot armoederisico, terwijl de rest betrekking heeft op zes andere prioritaire gebieden. Deze streefdoelen gelden voor 2010, evenals de andere Lissabon-doelen, en niet voor de referentieperiode van het NAP/integratie 2003-2005. Met name het verwezenlijken van de werkgelegenheidsdoelen blijkt onmisbaar te zijn voor de sociale doelstellingen.

4. Belangrijkste beleidsmaatregelen: sterke en zwakke punten

Het nieuwe NAP/integratie omvat een grote verscheidenheid aan maatregelen zoals uitkeringen, werkgelegenheids- en opleidingsregelingen, sociale programma's, geïntegreerde projecten, institutionele regelingen enz. Deze maatregelen laten zien dat nog steeds wordt gestreefd naar een verdere versterking van het stelsel van sociale bescherming, om te kunnen inspelen op aanwijsbare oude en nieuwe problemen en behoeften op het gebied van armoede en sociale uitsluiting. Op strategisch niveau wordt sociale integratie opgenomen in het algehele convergentieproces, uiteengezet in het Convergentiehandvest van september 2003, terwijl het NAP/integratie wordt aangevuld met een pakket nieuwe sociale maatregelen. Specifieke nadruk wordt gelegd op de behoefte aan governance, iets dat in Griekenland vooral op aanverwante beleidsterreinen van belang is. De bestaande maatregelen, waarvan sommige worden uitgebreid en versterkt, vereisen betere mechanismen voor afstemming, monitoring en uitvoering, met name op het lokale niveau, dat verdere ontwikkeling behoeft. Het initiatief om een lokaal netwerk van sociale voorzieningen op te zetten zal voor een deel bijdragen tot een betere afstemming en synergie tussen programma's van verschillende instellingen. De onlangs opgerichte Nationale Commissie voor Sociale Bescherming is met betrekking tot het NAP/integratie aangewezen als enige instrument om alle belanghebbenden te mobiliseren, een gestructureerde dialoog met de burgermaatschappij tot stand te brengen en te zorgen dat alle vertegenwoordigde instellingen hun verantwoordelijkheden nemen. De resultaten van deze belangrijke commissie moeten nauwlettend worden gemonitord.

5. Genderperspectief

De afgelopen jaren is men in de meeste werkgelegenheids- en opleidingsprogramma's bepaalde voorrangscriteria gaan hanteren voor de deelname van vrouwen, waardoor het percentage vrouwelijke deelnemers reeds is toegenomen. Ook investeringsprojecten, waarbij

het gaat om subsidies die exclusief worden verleend aan vrouwelijke ondernemers (starters en/of voor de modernisering van bestaande bedrijven), zijn de laatste jaren steeds meer gestimuleerd en zullen naar verwachting worden gecontinueerd. Verder is er sprake van een uitbreiding van het aantal begeleidende sociale voorzieningen die het vrouwen gemakkelijker moeten maken om hun gezins- en beroepsleven te combineren. De doeltreffendheid van het beleid zal sterk toenemen als het lukt om afzonderlijke beleidsinitiatieven beter te coördineren. Met name beleidsmaatregelen om het aanbod van en de vraag naar vrouwelijke arbeidskrachten te vergroten, moeten beter worden gecoördineerd om te komen tot maximale synergie.

6. Bestaande problemen en toekomstige uitdagingen

De recente wet inzake ‘Sociale dialoog ter bevordering van werkgelegenheid en sociale bescherming’ is een welkom initiatief. Desondanks blijft het een uitdaging om de relevante belanghebbenden te **mobiliseren** om hun participatie te vergroten en te zorgen voor betere beleidsafstemming door een gestructureerde dialoog aan te gaan en elk hun verantwoordelijkheid te nemen. Om armoede en sociale uitsluiting tegen te gaan, is het essentieel dat de commissies voor werkgelegenheid en sociale bescherming goed functioneren. De sociaal-economische integratie van **immigranten** vormt eveneens een uitdaging die een multidimensionale beleidsaanpak en geïntegreerde, structurele maatregelen vereist. De uitvoering van het actieplan voor de integratie van immigranten en de totstandkoming van het Instituut voor Immigratiebeleid (IMEPO) zijn belangrijke stappen in dit verband. Van cruciaal belang zijn de initiatieven op het gebied van **digitale alfabetisering** en **levenslang leren**, afgestemd op de huidige en toekomstige behoeften van kwetsbare sociale groepen op het gebied van werk om te voorkomen dat er in de toekomst problemen ontstaan. Daarnaast moet er in de actieplanperiode alles aan worden gedaan om te zorgen dat de in het NAP benadrukte **gendermainstreamingaanpak** tot stand komt en dat de diverse categorieën **gehandicapten** beter **toegang** krijgen tot alle terreinen van het economisch en maatschappelijk leven. Tot slot vereist de structurele aanpassing die agrarisch gerichte plattelandsgebieden vermoedelijk te wachten staat, dat er sprake blijft van een holistische beleidsaanpak ten aanzien van plattelandsontwikkeling.

SPANJE

Situatie en belangrijkste trends: De afgelopen twee jaar heeft de Spaanse economie een jaarlijkse groei van het BBP van meer dan 2% weten vast te houden, d.w.z. boven het EU-gemiddelde. Dankzij de economische situatie en een actief werkgelegenheidsbeleid zijn de langdurige en zeer langdurige werkloosheid gedaald. De positie van vrouwen op de arbeidsmarkt is weliswaar dichtbij de EU-gemiddelden komen te liggen, maar vergeleken met mannen is de werkloosheid onder vrouwen nog altijd erg hoog, in vrijwel alle leeftijdsgroepen en op alle opleidingsniveaus. Ook zijn er naar verhouding nog steeds erg veel tijdelijke banen (30,2%). Werkgelegenheidsgebonden indicatoren laten een duidelijke convergentie in de richting van EU-gemiddelden zien. Op sommige indicatoren blijft de vooruitgang achter.

Voortgang 2001-2003: Het overnemen van de strategie tegen sociale uitsluiting door regionale en lokale overheden verloopt goed. Met de invoering van nieuwe wetgeving (als maatregelen opgenomen in het eerste NAP) is het fundament gelegd voor de ontwikkeling van meer concrete maatregelen, die er nu zijn. Er zijn enkele verbeteringen te melden in de samenwerking tussen sociale en werkgelegenheidsinstanties, in de reservering van middelen voor kwetsbare groepen en op het gebied van gezondheidsbeleid. Op andere belangrijke terreinen is echter minder vooruitgang geboekt, bijvoorbeeld in de strijd tegen vroegtijdige schoolverlating.

Strategische aanpak: Het plan beschrijft een uitgebreid scala aan maatregelen, maar het is niet duidelijk hoe deze bij elkaar aansluiten. Een van de strategische tekortkomingen in het eerste NAP/integratie, het ontbreken van concrete streefdoelen, blijft een probleem, vooral op het gebied van gezondheidszorg, huisvesting en onderwijs. De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is toegespitst op specifieke kwetsbare groepen. Werkgelegenheid blijft het belangrijkste instrument om integratie te bewerkstelligen. Speciale aandacht zal echter ook worden gericht op de garantie van toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en huisvesting voor risicogroepen, of mensen die in armoede leven. Opmerkenswaardig is het streven om het aantal personen onder de drempel van 60% van het mediane inkomen met 2% te reduceren.

Belangrijkste beleidsmaatregelen: Volgens het Spaanse NAP moeten verlagingen van de inkomstenbelasting voor mensen met lagere inkomens, verbeteringen in pensioenen en stimuleringsmaatregelen voor werkgevers ervoor zorgen dat de trend naar betere resultaten op het gebied van inkomensniveaus doorzet. Uitsluiting moet worden voorkomen door een beleid dat zich richt op het gezin, op regionale onevenwichtigheden en op het wegnemen van obstakels voor de toegang tot ICT. Naar aanleiding van het eerste Gezamenlijk Verslag omvat het NAP nu beleidsmaatregelen ter bevordering van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen met een lage sociale status en een laag opleidingsniveau (ook gebruikt in het NAP/werkgelegenheid), alsook financiële steun voor slachtoffers van huiselijk geweld.

Uitdagingen voor de toekomst: Afstemming en samenwerking tussen de verschillende bestuurlijke niveaus blijft nodig, en de monitoring van de voortgang op lokaal en regionaal niveau vormt een uitdaging. Nu voor bepaalde prioriteitsgebieden (zoals de sociaal-medische bijstand) de fundamenteën zijn gelegd, moeten er voorlichtingsmechanismen worden ontwikkeld en ingevoerd. Gezien het belang van werkgelegenheid als instrument voor sociale integratie is het nodig om de betrokkenheid van de sociale partners te vergroten. De groei van het aantal immigranten kan ertoe leiden dat sommige sociale voorzieningen en uitkeringsregelingen extra onder druk komen te staan indien hiermee geen rekening wordt gehouden in de begroting.

1. Situatie en belangrijkste trends

De afgelopen twee jaar heeft de Spaanse economie een jaarlijkse groei van het BBP van meer dan 2% weten vast te houden, dat wil zeggen, boven het EU-gemiddelde. Wat de Spaanse economie de afgelopen acht jaar het meest heeft gekenmerkt, is de gestage daling van de werkloosheid van 18,8% in 1995 naar 11,3% in 2002 (geharmoniseerde LFS-gegevens). Hoewel het werkloosheidscijfer nog altijd tot de hoogste in de EU behoort (vooral door de hoge jeugd- en vrouwenwerkloosheid), is er duidelijk sprake van convergentie.

Deze positieve werkgelegenheidstrends, en de geleidelijke verbetering van de pensioenen, hebben op hun beurt een aantal verschillen met de EU verkleind. Hoewel de meeste inkomensgebonden indicatoren wijzen op een proces van convergentie, behoort Spanje nog altijd tot de EU-landen met het hoogste percentage armen onder de 60%-drempel. Volgens de ECHP-gegevens voor 2001 bedroeg het armoederisico in Spanje 19%.

Zoals de Gini-coëfficiënt laat zien, is het Spaanse cijfer weliswaar verbeterd maar is de afstand tot het EU-gemiddelde ongewijzigd gebleven (32% in Spanje en 29% in de EU in 2000). Nog belangrijker is dat uit de cijfers vóór en na sociale overdrachten blijkt dat in Spanje het effect van deze overdrachten geringer is.

Zoals aangegeven in het vorige Gezamenlijk Verslag behoort Spanje tot de landen met de laagste uitgaven aan sociale bescherming ten opzichte van het BBP: 20% in 2000 (27,1% voor EU15). Van het budget voor sociale bescherming gaat 91% op aan ouderdoms-, ziekte-, arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen (83% gemiddeld in de EU), zodat er slechts 9% overblijft om in andere behoeften te voorzien.

Wat niet-werkgelegenheidsgebonden indicatoren betreft, zijn de resultaten iets meer gemengd. Spanje kent bijvoorbeeld nog altijd een van de hoogste percentages vroegtijdige schoolverlaters, hoewel er sprake is van een lichte verbetering sinds 1995. Onder de meest kwetsbare groepen is sprake van een sterke groei van de groep immigranten.

2. Voortgang sinds het NAP/integratie van 2001

Dankzij de economische situatie en een actiever werkgelegenheidsbeleid zijn de langdurige en zeer langdurige werkloosheid gedaald, hoewel het grote aantal tijdelijke banen (30,2%) zorgelijk blijft. Ondanks een lichte verbetering blijft er sprake van grote regionale verschillen.

Onder de bevoegdheid van de regionale overheden heeft de minimuminkomensgarantie een groter bereik gekregen en inmiddels hebben alle Autonome Gemeenschappen hun eigen regelingen. Er is een trend om deze uitkeringen te koppelen aan activiteiten om te integreren in het arbeidsproces. De meest recente hervorming van het pensioenstelsel was ook toegespitst op mensen met de laagste inkomens.

In 2002 is er een wet op de onderwijskwaliteit aangenomen, die onder meer tot doel heeft om de mate van vroegtijdige schoolverlating en mislukking op school te verminderen.

Op huisvestingsgebied waren enkele maatregelen gericht op vergroting van de toegang tot huurwoningen en subsidies voor het kopen van een huis. De voortgang is echter zeer beperkt geweest en is bemoeilijkt door de voortdurende stijging van de woonlasten.

Wat de gezondheidszorg betreft is de erkenning van de sociaal-medische bijstand binnen het nationale zorgstelsel de belangrijkste stap voorwaarts. Dit is een nieuwe vorm van steun die moet zorgen voor betere gezondheidsdiensten en waarvan een aanzienlijk effect op de meest kwetsbare groepen wordt verwacht, maar dit zal afhangen van de mate waarin de regeling feitelijk wordt geïmplementeerd. Daadwerkelijke toegang voor kwetsbare groepen en verbetering van de toegang tot specialisten (terugdringing van wachtlijsten) blijven belangrijke kwesties.

Het overnemen van de strategie tegen sociale uitsluiting door de regionale en lokale overheden verloopt goed. Tot nu toe zijn er 13 regionale plannen goedgekeurd en de overige vier zullen naar verwachting binnenkort worden goedgekeurd. Ook sommige steden hebben hun plannen gepresenteerd of gaan deze al uitvoeren.

Het aanbod van ICT-programma's voor de meest kansarme groepen is verbeterd, evenals de toepassing van ICT in het onderwijs.

Voor gehandicapten zijn er verscheidene plannen op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid en toegankelijkheid opgesteld in overleg met hun belangenorganisaties.

Ten aanzien van de mobilisatie van alle betrokkenen geldt dat de regionale en lokale overheden een veel grotere rol zijn gaan spelen en dat NGO's en begunstigden meer inspraak hebben gekregen. Het aandeel van de sociale partners moet echter nog worden versterkt.

De ondersteunende rol van het ESF binnen het integratiebeleid wordt goed belicht in een informatieve en illustratieve bijlage bij het NAP. De uitvoering van door het ESF ondersteunde maatregelen zal een belangrijke bijdrage leveren aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in Spanje.

3. Strategische aanpak: algemene doelstellingen en concrete streefdoelen

Een van de strategische tekortkomingen in het eerste NAP/integratie (het ontbreken van concrete streefdoelen) blijft ook in dit nieuwe plan een probleem, vooral op het gebied van gezondheidszorg, huisvesting en onderwijs. De afstemming tussen werk en gezinsleven, verdergaande maatregelen tegen huiselijk geweld en betere toegang tot ICT voor de meest kwetsbare groepen zijn opgenomen onder de belangrijkste doelstellingen.

Belanghebbenden moeten nog verder worden gemobiliseerd om de doelmatigheid van het integratiebeleid te kunnen vergroten. Twee van de tien algemene doelstellingen van het nieuwe NAP/integratie zijn daar specifiek op gericht: via de oprichting van discussieforums met NGO's en via de uitwisseling van informatie en goede praktijken. Evenals in het NAP 2001 is de betrokkenheid van de regionale en lokale overheden onderdeel van de strategische aanpak. Drie van de tien algemene doelstellingen van het NAP/integratie 2003-2005 richten zich daarop, via coördinatie, interregionale samenhang – door middel van integratieplannen op regionaal en lokaal niveau (zodat in 2005 ten minste 50% van de bevolking onder deze plannen valt) – en een actievere participatie van de regionale parlementen.

Opmerkenswaardig is het streven om het aantal personen onder de drempel van 60% van het mediane inkomen met 2% te reduceren. Dit doel kan worden bereikt door meer participatie in de arbeidsmarkt en door een verdere verbetering van de pensioenen, alsook door concrete

fiscale maatregelen om de inkomstenbelasting voor mensen in de lagere inkomensgroepen te verlagen.

Zoals in het eerste NAP/integratie werd opgemerkt, blijft het sociale beleid in Spanje sterk gestructureerd rond specifieke groepen. Dit heeft het mogelijk gemaakt om de begunstigden volop bij de plannings- en de uitvoeringsfase te betrekken, maar het is niet de eenvoudigste manier om horizontale kwesties aan de orde te stellen. Het plan dient echter ook om deze vraagstukken te introduceren, zodat er een meer geïntegreerde of holistische aanpak tot stand kan komen.

De afstemming tussen het NAP/integratie en het NAP/werkgelegenheid wordt in het nieuwe NAP/integratie niet specifiek genoemd als onderdeel van de gevolgde strategie, maar een aantal maatregelen uit het NAP/werkgelegenheid zijn hier als doelstellingen opgenomen, zoals de afstemming tussen werk en gezinsleven, verbetering van de coördinatie van sociale bescherming en werkgelegenheid en sociale integratie, en verlaging van de sociale lasten voor mensen voor wie uitsluiting dreigt of reeds een feit is.

4. Belangrijkste beleidsmaatregelen: sterke en zwakke punten

Dit nieuwe plan omvat 269 maatregelen (84 meer dan het eerste NAP), die zich overwegend concentreren rond de eerste drie gemeenschappelijke doelstellingen. De meeste zijn overgevoerd uit het eerste NAP (nog uit te voeren of in uitvoering). Andere bouwen voort op maatregelen uit het eerste NAP die hebben geleid tot de invoering van nieuwe wetgeving en nu de basis vormen voor de ontwikkeling van concrete projecten. De belangrijkste instrumenten voor toegang tot werk – ook opgenomen in het NAP/werkgelegenheid – zijn integratietrajecten, stimuleringsmaatregelen voor werkgevers in de vorm van lagere sociale premies, en verbetering van de samenwerking tussen NGO's en gedecentraliseerde arbeidsbemiddelingsdiensten van de overheid.

Wat de toegang tot andere middelen betreft, kunnen de fundamentele die in het kader van het eerste plan zijn gelegd, nu worden uitgebouwd en uitgevoerd, met inbegrip van diepgaande studies naar de behoeften en de omvang van de doelgroepen. Er is een reeks nieuwe maatregelen die de toegang tot de rechter moeten waarborgen. Ook zijn er verschillende maatregelen gericht op het verzachten van de factoren die bijdragen tot het uiteenvallen van gezinnen, op het verhelpen van sociale problemen op territoriaal niveau, en op het bestrijden van specifieke obstakels in verband met de toegang tot nieuwe technologieën.

Ten opzichte van het eerste NAP/integratie zijn in deze tweede editie sommige maatregelen uitgebreid en andere verbeterd. Het oorspronkelijke streven om alle relevante organen op bestuurlijk niveau te mobiliseren en te coördineren, wordt gecontinueerd. De pogingen om alle nodige informatie over de sterk gedecentraliseerde aanpak van armoede en sociale uitsluiting te verzamelen, krijgen eveneens prioriteit in dit nieuwe plan.

5. Genderperspectief

Wat betreft de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt, een van de meest opmerkelijke aspecten van de Spaanse cijfers, is er nog altijd sprake van een zeer hoge werkloosheid vergeleken met mannen. De verbeterde analyse van de verschillen tussen mannen en vrouwen in het nieuwe plan maakt het mogelijk om voor beide seksen bij te houden welk effect de maatregelen voor specifieke doelgroepen hebben. Er is een geïntegreerd plan voor slachtoffers van huiselijk geweld, waarin wordt erkend dat slachtoffers van huiselijk geweld een grote kans lopen om in een situatie van sociale uitsluiting terecht te komen.

Het nieuwe Plan Gelijke Kansen is ingebouwd in de centrale beleidsaanpak van het NAP/integratie en is bedoeld ter bevordering van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen met een lage sociale status en een laag opleidingsniveau. Een nieuwe uitdaging is wellicht de toename van eenoudergezinnen die een uitsluitingsrisico lopen (waarvan de meeste met een vrouw als gezinshoofd).

6. Bestaande problemen en toekomstige uitdagingen

Afstemming en samenwerking tussen de verschillende bestuurlijke niveaus blijft op allerlei terreinen nodig om een minimum aan integratiebeleid te waarborgen. Hoewel de fundamenteën voor bepaalde prioriteitsgebieden (zoals gezondheid) zijn gelegd, moeten nu de mechanismen worden ontwikkeld en ingevoerd – ten aanzien van zowel voorlichting als directe toegang voor begunstigden – om te zorgen dat de beoogde doelgroepen ook van de voorzieningen kunnen profiteren.

Gezien het belang van werkgelegenheid als instrument om tot sociale integratie te komen, is het nodig om de betrokkenheid van de sociale partners te vergroten.

Evenwijdig met de vergrijzing van de Spaanse bevolking zijn er specifieke maatregelen getroffen voor de meest kansarme ouderen, maar de zorgbehoefte van deze groep vormt een van de belangrijkste uitdagingen voor de nabije toekomst. Het zou nuttig zijn om nader onderzoek te doen naar de gezondheidstoestand van mensen die in armoede leven of een armoederisico lopen. Ook de sterke toename van het aantal immigranten levert belangrijke uitdagingen op, aangezien veel, zo niet alle thema's uit het plan een rol spelen bij de integratie van deze groep. Sommige sociale voorzieningen en uitkeringsregelingen kunnen bijvoorbeeld extra onder druk komen te staan indien hiermee geen rekening wordt gehouden in de begroting.

FRANKRIJK

Situatie en belangrijkste trends: Na een aantal jaren van aanhoudende economische groei en een afname van de werkloosheid, is er sinds de tweede helft van 2001 sprake van een zeer geringe economische groei, een terugloop van het aantal banen en een toename van de werkloosheid, die in juli 2003 het hoogste punt in drie jaar, namelijk 9,6%, bereikte. Deze ontwikkeling gaat gepaard met een stijging van de “administratieve” armoede. Getuige hiervan is het feit dat het aantal mensen met een aanvullend minimuminkomen (RMI) vanaf de tweede helft van 2002 weer opnieuw is toegenomen. Het armoederisico, dat volgens de gegevens van Eurostat in 2001 15% bedroeg, is gelijk aan het Europese gemiddelde. De nationale statistieken (INSEE) laten echter een lager percentage zien, namelijk 12,7% in 2000.

Voortgang 2001-2003: Aangezien de algemene evaluatie van het beleid ter bestrijding van uitsluiting, waarin de wet van 1998 voorziet, niet bij het NAP/integratie is gevoegd, is de analyse van de resultaten soms onvolledig. Ondanks de bemoedigende resultaten die met bepaalde programma's ter bevordering van de werkgelegenheid zijn bereikt, blijft de werkloosheid zeer hoog. Op het gebied van huisvesting blijkt het beleid niet aan de vraag te voldoen. Hoewel het beleid ter voorkoming van kapotte gezinnen verbetering behoeft, is er wezenlijke vooruitgang geboekt op het gebied van gezondheid, justitie en – in bredere zin – toegang tot rechten.

Strategische aanpak: Het NAP/integratie combineert twee strategieën. De eerste strategie bestaat in de voortzetting van de sinds 1998 genomen maatregelen en legt de nadruk op de toegang tot werkgelegenheid en de toegang tot rechten. De tweede strategie bestaat in de mobilisatie voor dit doel van regionale solidariteit via decentralisatie en via de particuliere sector, die tot dusver weinig actief is geweest op dit gebied. Het plan richt zich met name op procedures voor het mobiliseren van belanghebbenden en het verbeteren van de monitoring. Het plan geeft geen algemene brede doelstelling voor de bestrijding van armoede, maar richt zich op beperkte maar realistische specifieke doelstellingen op de belangrijkste beleidsterreinen (werkgelegenheid, huisvesting, onderwijs, gezondheid). Er zijn aanzienlijke inspanningen geleverd voor het vaststellen van indicatoren om een beeld te geven van de intensiteit van de maatregelen op de verschillende gebieden.

Belangrijkste beleidsmaatregelen: De strategische dimensie van het NAP/integratie wordt soms vertroebeld door het multidimensionale karakter ervan omdat bij de maatregelen, die worden opgesomd volgens de doelstellingen van Nice, een hele reeks verschillende overheidsactoren worden betrokken. Nieuwe maatregelen, zoals de decentralisatie van het aanvullend minimuminkomen en van de beroepsopleiding, het project inzake werkgelegenheidsverzekering, de procedure voor schuldsanering ("*rétablissement personnel*") en het vijfjarenplan voor stadsvernieuwing, wekken hoge verwachtingen. De doelgroep van het vorige plan is uitgebreid met gehandicapten en buitenlanders. Er dient nog veel te worden gedaan op het gebied van gendermainstreaming, maar maatregelen die op vrouwen zijn gericht worden beter afgebakend.

Uitdagingen voor de toekomst: Toegang tot werkgelegenheid, onzekere banen en huisvesting blijven de belangrijkste uitdagingen, net als de terugdringing van regionale ongelijkheden en, wat betreft specifieke groepen, verbetering van ondersteunende faciliteiten voor asielaanvragers. Het probleem van daadwerkelijke toegang tot rechten, of het creëren van nieuwe rechten, wordt slechts gedeeltelijk aangepakt. De integratie van buitenlanders en de vergrijzing van arme bevolkingsgroepen zijn eveneens belangrijke uitdagingen voor de komende jaren. Het "gecoördineerd interministerieel beleidsproject" (het PCPI), waarnaar vol verwachting wordt uitgezien, dient ertoe bij te dragen dat de financiële aspecten duidelijker worden weergegeven. In het project moeten ook de in het plan aangekondigde resolute toezeggingen tot uitdrukking komen met betrekking tot de integratie, monitoring en evaluatie van beleid, vooral omdat de toezeggingen inzake monitoring en evaluatie ook gelden voor gedecentraliseerd beleid. In dit verband dienen de gekwantificeerde doelstellingen nauwkeuriger te worden omschreven.

1. Situatie en belangrijkste trends

Na een periode van aanhoudende groei vanaf midden 1997 tot 2000, wordt de Franse economie vanaf halverwege 2001 gekenmerkt door een zeer langzame groei (1,2% in 2002, waarschijnlijk 0,2% in 2003 en naar verwachting 1,7% in 2004), een sterke afname van nieuwe banen en een toename van de werkloosheid (8,8% in 2002, 9,6% in juli 2003), die met name de niet-geschoolde jongeren treft. De langdurige werkloosheid, die de gestage daling sinds 1999 van de zeer langdurige werkloosheid (d. w. z. werkloosheid van meer dan drie jaar) verbergt, is weer toegenomen (2,9% in 2002) en treft ongeveer 700.000 werkzoekenden, name vijftigplussers. Het werkloosheidscijfer van vrouwen (10%) is hoger dan dat van mannen en er blijven grote regionale verschillen bestaan met een variatiecoëfficiënt van het werkgelegenheidscijfer van 8,8% in 2001 op grond van de nationale gegevens. Het aantal onzekere banen neemt toe, met een stijging van het aantal mensen dat werkloos wordt na afloop van een tijdelijk contract of een contract voor bepaalde tijd. Het arbeidsleven van vele jongeren wordt gekenmerkt door de opeenvolging van periodes van onzeker werk en werkloosheid, zoals blijkt uit de in- en uitschrijvingsgegevens van de Franse arbeidsbureaus voor de leeftijdscategorie 15/24 jaar.

Volgens Eurostat bedroeg het armoederisicocijfer (percentage van de bevolking met een inkomen lager dan 60% van het landelijk gemiddelde inkomen) 165 in 2001 (12,7% volgens de eigen statistische gegevens van Frankrijk), hetgeen overeenkomt met het Europese gemiddelde, met een percentage constante armoede van 9%. Ondanks de opleving van de economie in de periode 1997-2001 laten de armoedecijfers geen grote daling zien. Volgens de nationale gegevens is de armoede in de periode 1996-2000 slechts licht gedaald. Alleen het aantal mensen met een aanvullend minimuminkomen daalde aanzienlijk, maar steeg opnieuw vanaf de tweede helft van 2002.

De bevolkingsgroepen die het grootste risico lopen op armoede en uitsluiting zijn nog steeds de werklozen, de arme werknemers, kinderen onder de 18 jaar, ongeschoolde jongeren, grote gezinnen en eenoudergezinnen, vrouwen van 65 jaar en ouder, en – wat specifieke groepen betreft - asielaanvragers en rondtrekkende mensen, die evenwel geen homogene categorie vormen. De uitdagingen waar het eerste NAP/integratie zich voor geplaatst zag, zijn grotendeels gelijk gebleven: het onzekere bestaan van een groot deel van de bevolking, gemarginaliseerde bevolkingsgroepen, toegang tot werk en verbetering van het inkomen uit arbeid, daadwerkelijke toegang tot rechten en regionale verschillen, zowel in noodlijdende stadswijken als in plattelandsgebieden.

2. Voortgang sinds het NAP/integratie van 2001

Het NAP/integratie, dat is opgesteld in een periode van groei, is ten uitvoer gelegd in een minder gunstig economisch klimaat. Ondanks een afgezwakt politiek leiderschap en de wijziging van de meerderheid in 2002, zijn er echter geen grote onderbrekingen geweest. Het NAP heeft ervoor gezorgd dat de sinds 1998 getroffen maatregelen, zoals het TRACE-programma om probleemjongeren te helpen bij het vinden van werk of de regionale gezondheidsprogramma's, konden worden opgenomen in het plan en worden uitgebreid. Ondanks het feit dat er met sommige programma's goede resultaten zijn bereikt, zijn de effecten op de werkgelegenheid door de omvang van het probleem in kwestie en de verslechtering van de economische situatie beperkt gebleven. In het bijzonder op het gebied van huisvesting bleef de kloof tussen de vraag en de resultaten het grootst. Ook de programma's gericht op de verbetering van de economische situatie van huishoudens zijn voor verbetering vatbaar. De universele ziektekostenverzekering en de regionale gezondheidszorgprogramma's hebben daarentegen een positieve invloed op de toegang tot

zorg gehad. Het NAP/integratie heeft het tevens mogelijk gemaakt dat er kon worden geëxperimenteerd met verschillende acties ten behoeve van cultuur, kinderen, justitie en de toegang tot rechten in het algemeen. In maart 2003 heeft het nationaal plan voor een grotere bestrijding van armoede en uitsluiting, dat was gebaseerd op daadwerkelijke toegang tot rechten en steun aan personen die in ernstige mate werden uitgesloten, de prioriteit die aan deze doelstelling was gegeven opnieuw bevestigd.

Het NAP/integratie van 2001 werd helaas gekenmerkt door een geringe mate van zichtbaarheid. Voorts zijn de integratie tussen de verschillende onderdelen, de deelname van personen in moeilijkheden en initiatieven ten behoeve van de opleiding van belanghebbenden beperkt gebleven. Wat betreft monitoring is er een belangrijke inspanning verricht met betrekking tot de vaststelling van indicatoren. De algemene evaluatie waarin de wet van 1998 voorziet, moet eind 2003 beschikbaar zijn.

3. Strategische aanpak: algemene doelstellingen en concrete streefdoelen van het NAP/integratie 2003

De voorgestelde strategie, die is gebaseerd op het multidimensionale karakter van uitsluiting en sterk is gericht op werkgelegenheid, ligt in de lijn van het beleid dat sinds 1998 wordt gevoerd en neemt de vier doelstellingen van Nice over middels een grote reeks maatregelen. De nieuwe rol van de lokale autoriteiten in het kader van het decentralisatieproject en de nadruk op de marktsector en zijn rol in de werkgelegenheid, zijn de meest in het oog springende strategische wijzigingen. De vernieuwing zit ook in het grote gebied dat door het plan wordt bestreken en niet zozeer in de gedetailleerdheid van de acties, aangezien veel acties bestaande maatregelen voortzetten of in het verleden gehanteerde praktijken overnemen. Gebieden waaraan in 2001 weinig aandacht werd besteed, zoals gehandicapten, buitenlanders en genderaangelegenheden, zijn het onderwerp van nieuwe ontwikkelingen. Het overbruggen van de kloof tussen de strategie en de uitdagingen berust echter soms op de mate waarin op vrijwillige basis initiatieven worden ontplooid, waarover de opstellers van het plan weinig controle hebben, zoals de inzet van lokale autoriteiten na decentralisatie of het beroep dat wordt gedaan op het particuliere bedrijfsleven.

Het plan bevat een grote reeks indicatoren. De vaststelling van duidelijke, zij het beperkte gekwantificeerde doelstellingen is een positieve ontwikkeling. Hoewel de doelstellingen zijn gekozen op grond van de relevantie en het realisme ervan, beslaan zij slechts gedeeltelijk de verschillende beleidsterreinen en omvatten niet de algemene doelstelling van terugdringing van de armoede. De meeste doelstellingen hebben namelijk betrekking op de opstelling van programma's en niet op de verwachte effecten voor de doelgroepen. Kwantificering van de begroting, die in dit stadium nog beknopt en onnauwkeurig is, is een stap in de goede richting. De financiële bijdrage van de staat en van de lokale autoriteiten kan echter in een periode van begrotingsdruk beperkt blijken te zijn en zal nauwkeurig in de gaten moeten worden gehouden. De maatregelen die door het ESF worden medegefinancierd, worden selectief vermeld en moeten nauwkeuriger worden omschreven in het kader van de monitoring van de begroting.

Het plan is sterk gericht op een geïntegreerde aanpak in samenhang met decentralisatie, en omvat nieuwe manieren van samenhang, beheer en evaluatie van de betrokken beleidsplannen. Deze integratie berust eveneens op een betere coördinatie tussen ministeries (met verschillende acties die zijn gepland op het gebied van monitoring en evaluatie), op modernisering van de overheid en op een bewustmaking van alle spelers en van de bevolking.

4. Belangrijkste beleidsmaatregelen: sterke en zwakke punten

Het grootste deel van de maatregelen heeft betrekking op de eerste doelstelling van Nice, toegang tot werkgelegenheid, met een sterker beleid ter verlaging van de socialezekerheidsbijdragen voor de laagbetaalden, herziening van “gesubsidieerde contracten” voor ongeschoolde jongeren en hervorming van de beroepsopleiding. Het probleem van “sociale minima”-uitkeringen wordt voornamelijk aangepakt in het kader van decentralisatie van het aanvullend minimuminkomen. Op het gebied van huisvesting worden talrijke maatregelen getroffen, waaronder een vijfjarenprogramma voor stadsvernieuwing. Het accent ligt sterk op de strijd tegen analfabetisme, onderwijs voor de meest kwetsbaren en gezondheidszorg op school. De maatregelen op het gebied van gezondheidszorg, geestelijke gezondheidszorg en programma’s voor toegang tot de rechter worden voortgezet en verbeterd. Meer marginale maatregelen beogen de toegang tot cultuur, sport en recreatie.

Maatregelen om te voorkomen dat mensen hun huis kwijtraken zijn slechts gedeeltelijk verbeterd door betere begeleiding van de huurder. Noemenswaardig is in ieder geval de instelling van een procedure voor schuldsanering voor personen die diep in de schulden zitten (*“procédure de rétablissement personnel”*). Aangezien e-integratie niet wordt genoemd als zijnde een belangrijke uitdaging, zijn de initiatieven op dit gebied beperkt gebleven. Een noemenswaardig voorbeeld is echter het voorstel voor een internetportaal voor sociale diensten als eerste opvang en uitwisseling van goede praktijken.

Een maatregel ten behoeve van de meest kwetsbaren is met name de integratieprocedure voor immigranten en de algemene aanpak van situaties van ernstige uitsluiting. De toename van het woningaanbod kan echter niet voorkomen dat de markt door asielaanvragers verzadigd raakt. Betere opvang en het wetsontwerp inzake gelijke kansen zouden de integratie van gehandicapten moeten verbeteren. De initiatieven inzake huisvesting en economische ontwikkeling van de in verval geraakte stadswijken zijn uitgebreid. Bovendien bevat een project voor de wederopleving van plattelandsgebieden plannen om diensten te creëren voor de bevolking en een gezondheidsbeleid op te zetten. De uitvoeringsmodaliteiten van al deze maatregelen zullen moeten worden onderzocht om de mogelijke effecten ervan te beoordelen. De overzeese gebieden, die eveneens kwetsbaar zijn, zijn impliciet opgenomen via de in de begrotingsbijlage genoemde kredieten.

Op het gebied van de mobilisatie van alle belanghebbenden beoogt het plan personen in moeilijkheden meer zeggenschap te geven en de coördinatie tussen alle interventieniveaus te verbeteren. Er wordt eveneens veel aandacht besteed aan communicatie en verbetering van de dienstverlening aan gebruikers.

5. Genderperspectief

In vergelijking met het NAP/werkgelegenheid 2002 wordt er minder prioriteit gegeven aan deze dimensie. De genoemde uitdagingen hebben betrekking op de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen waar het gaat om werkloosheid, gezinssituaties, etnische minderheden en echtelijk geweld. Het plan kiest daarom voor een transversale en specifieke aanpak met uiteenlopende maatregelen ten behoeve van onderwijs, beroepsopleiding, werkgelegenheid en eerbiediging van de menselijke waardigheid. Het plan besteedt ook aandacht aan gehandicapte vrouwen en vrouwelijke immigranten. De aanpak inzake mainstreaming wordt gecontinueerd middels de oprichting van een Nationale Raad voor Gelijkheid, een ontwerp voor een nationaal handvest en een voorstel voor het nuttig gebruik van goede praktijken. De Franse autoriteiten hebben aangekondigd dat de genderdimensie in praktisch alle

gekwantificeerde doelstellingen zal worden opgenomen en dat er een betere uitsplitsing van de indicatoren per sekse zal komen, met name op het gebied van de armoede.

6. Bestaande problemen en toekomstige uitdagingen

Hoewel de bestrijding van de werkloosheid en de terugdringing van het aantal arme werknemers een belangrijke uitdaging blijft, zijn de resultaten sterk afhankelijk van de conjunctuur. Daarentegen zijn de voorstellen betreffende huisvesting niet afgestemd op de omvang van het probleem.²⁰ Het is jammer dat er geen omvangrijke maatregelen worden aangekondigd om bepaalde specifieke groepen te helpen, zoals asielaanvragers, rondtrekkende mensen of de bewoners van achtergestelde gebieden, behalve dan diegenen die onder stedelijke beleidsmaatregelen vallen. De effecten van onbestendige periodes en de maatschappelijke zorg voor ouderen zijn minder tastbare kwesties.

De invoering van een “gecoördineerd interministerieel beleidsproject” (PCIP) ter bestrijding van uitsluiting zou ertoe kunnen bijdragen dat de financiële toezeggingen worden verduidelijkt en dat er sprake zal zijn van een meer verfijnde monitoring, hetgeen met de huidige begrotingsstructuur moeilijk is. Hierdoor zou ook de aard van het NAP/integratie als “referentiekader” duidelijk worden door dit plan om te zetten in een echt programmeringsdocument. Verfijning van de monitoring- en evaluatieprocedure is van wezenlijk belang voor de beoordeling van de effecten van tal van maatregelen, ongeacht of het gaat om financiële correcties, de hervatting van bepaalde programma’s of om belangrijke ontwikkelingen die om nieuwe wetten vragen, met onduidelijke tijdschema’s en mogelijke wijzigingen. Het gaat hier met name om kwesties als decentralisatie en de instelling van het RMA²¹, het beleid inzake huisvesting en de plattelandsgebieden, gelijke kansen voor gehandicapten en het concept van werkgelegenheidsverzekering in samenhang met hervorming van de beroepsopleiding.

20 Meer 3 miljoen mensen leven onder erbarmelijke huisvestingsomstandigheden (gebrek aan comfort, teveel bewoners onder één dak, onzekerheid over huurregeling), hoewel de nationale armoede-indicator inzake leefomstandigheden, die betrekking heeft op huisvestingsproblemen, sinds 1998 is gedaald (zie achtste verslag van het ‘Haut comité pour le logement des personnes défavorisées’, oktober 2002).

21 RMA = Revenu minimum d'activité (aan arbeid gerelateerde minimumuitkering), een nieuw, gesubsidieerd contract ten behoeve van mensen met een aanvullend minimuminkomen.

IERLAND

Situatie en belangrijkste trends: De recessie in de wereldeconomie heeft invloed gehad op het tempo van de economische groei, met als gevolg een lichte stijging van de werkloosheid en een toenemende druk op de staatskas. Uit een analyse van armoedetrends blijkt dat de nationale maatstaf van 'consistente' armoede blijft dalen, namelijk van 8,2% in 1998 naar 5,2% in 2001. De 60%-indicator van het armoederisico is in dezelfde periode echter gestegen van 19% naar 21%, wat duidt op aanhoudend grote inkomensverschillen, waar met name ouderen, grote gezinnen en alleenstaande ouders de dupe van zijn.

Voortgang 2001-2003: De nationale anti-armoedestrategie is herzien en er zijn ambitieuze nieuwe streefdoelen en institutionele regelingen opgesteld. De snelle, actieve aanpak van alle werklozen blijft onverminderd succesvol en er is vooruitgang geboekt op het gebied van vroegtijdige schoolverlating en alfabetisering van volwassenen. De sociale uitkeringen zijn in reële zin verhoogd en de infrastructurele investeringen liggen nog altijd boven het EU-gemiddelde. De levensverwachting blijft echter laag vergeleken met andere EU-landen en de onbetaalbaarheid van woonruimte en dakloosheid blijven een probleem.

Strategische aanpak: Dit NAP presenteert een sterk verbeterde strategische aanpak die berust op een meer complex begrip van de oorzaken van sociale uitsluiting en beter beantwoordt aan de gemeenschappelijke doelstellingen. Er zijn tal van concrete streefdoelen, die kwantificeerbaar en aan een termijn gebonden zijn. Er is een nieuw kader vastgesteld voor de bestrijding van sociale uitsluiting, dat de algehele coördinatie en verantwoordelijkheid bij een nieuw Bureau voor Sociale Integratie legt. De vraag is echter of de middelen die aan deze instantie zijn toegewezen, toereikend zijn voor het ambitieuze werkprogramma dat wordt geschetst. Een breed overlegproces en de oprichting van een Forum voor Sociale Integratie hebben de betrokkenheid van de burgermaatschappij vergroot. De centrale doelstelling is om het economische succes van de afgelopen jaren te bestendigen, teneinde de hoge werkgelegenheidscijfers vast te houden en de ongelijkheid in de maatschappij te verminderen.

Belangrijkste beleidsmaatregelen: Ierland werkt actief aan alle vier de doelstellingen, met speciale nadruk op de toegang tot werk en de verhoging van de onderwijsnormen. Hoewel werk wordt gezien als de beste manier om aan armoede te ontkomen, erkent het plan dat niet iedereen dat via de arbeidsmarkt kan bereiken. Er is daarom een aantal concrete streefdoelen vastgesteld met betrekking tot de invoering van adequate inkomensondersteuning. Er zijn speciale programma's gericht op groepen met specifieke problemen, zoals mensen met een handicap, immigranten, Travellers en ex-gedetineerden. Andere groepen, zoals daklozen en etnische minderheden, worden als extra kwetsbaar aangewezen. Allerlei maatschappelijke problemen gelden als speciale aandachtsgebieden, bijvoorbeeld huiselijk geweld, schulden, en alcohol- en drugsmisbruik. Ook wordt ingegaan op het belang van zorgsystemen en het behoud van solidariteit onder gezinsleden.

Uitdagingen voor de toekomst: De grootste uitdaging zal zijn om te zorgen dat de middelen worden vrijgemaakt om de gestelde doelen te verwezenlijken, zeker als het economisch slecht blijft gaan. Belangrijke prioriteiten zijn de verbetering van de infrastructuur en de toegang tot dienstverlening, in het bijzonder voor bewoners van plattelandsgebieden. Inspanningen om onderwijsachterstanden weg te werken en de integratie van vluchtelingen en immigranten te bevorderen, moeten worden gecontinueerd. De toenemende inkomensongelijkheid vereist meer aandacht en een concreet streefdoel hiervoor zou nuttig zijn. De toezegging om het probleem van hoge relatieve inkomensarmoede te onderzoeken is welkom. Hoewel het plan aanzienlijke ongelijkheden tussen mannen en vrouwen signaleert, vallen de gestelde doelen en ontwikkelde beleidsinitiatieven tegen. De monitoring en evaluatie van het NAP vereisen verdere verduidelijking. Verder is het cruciaal dat de lokale en regionale coördinatie van sociale integratie wordt versterkt om een geïntegreerde aanpak te kunnen waarborgen.

1. Situatie en belangrijkste trends

Ierland vertoont aanhoudend hoge economische groeicijfers, hoewel het tempo van de groei sterk is teruggelopen door de recessie in de wereldeconomie. In 2002 groeide het BBP met 6,9%, de hoogste groei in de EU en ver boven het EU-gemiddelde van 1,1%. Opmerkelijk genoeg bedroeg de toename van het BNP echter slechts 0,1%. Het inkomen per hoofd van de bevolking in KKP lag in 2001 op 118% van het EU-gemiddelde. Het ongunstige economische tij vertaalt zich in een lichte stijging van de totale werkloosheid naar 4,4% en van de langdurige werkloosheid naar 1,3% (in 2002). Het komt ook tot uiting in de laatste sociale partnerschapsovereenkomst, die op sociaal terrein minder ambitieus is dan eerdere plannen.

Uit een analyse van armoedetrends blijkt dat de gemeenschappelijke EU-indicator van 'armoederisico' (vastgesteld op 60% van het nationale mediane inkomen) tussen 1998 en 2001 is gestegen van 19% naar 21% en daarmee de hoogste in de EU is geworden. Dit duidt op aanhoudend grote inkomensverschillen, waar met name ouderen, grote gezinnen en alleenstaande ouders de dupe van zijn. Ook verontrustend is de hoge aanhoudende armoede, die – met 13% in 2001 – tot de hoogste in de EU behoort. De nationale maatstaf van 'consistente' armoede, een samengestelde indicator die relatief inkomen en achterstandsmaatregelen combineert, blijft dalen, namelijk van 8,2% in 1998 naar 5,2% in 2001. De uitgaven aan sociale uitkeringen zijn tussen 1999 en 2001 met 25% toegenomen, maar zijn als percentage van het BBP nog altijd de laagste in de EU.

2. Voortgang sinds het NAP/integratie van 2001

Ierland heeft de afgelopen twee jaar aanzienlijke vooruitgang geboekt. De nationale anti-armoedestrategie is herzien en er zijn ambitieuze nieuwe streefdoelen en institutionele regelingen opgesteld. Ierland is zeer succesvol geweest met het bevorderen van de arbeidsdeelname. Een hele prestatie is dat het aandeel van vrouwen in de beroepsbevolking tussen 1998 en 2003 met 26% is toegenomen. In 2003 is een zogenoemd 'high supports process' ingevoerd om de meest kansarmen extra te ondersteunen. Er zijn maatwerkprogramma's voor specifieke kwetsbare groepen zoals Travellers, mensen met een handicap, vluchtelingen en alleenstaande ouders, maar omdat er onvoldoende gegevens zijn over deze groepen is het moeilijk om het effect van de beleidsmaatregelen te beoordelen.

Hoewel de onderwijsuitgaven de afgelopen jaren aanzienlijk zijn gestegen, investeert Ierland nog altijd een kleiner deel van zijn nationale inkomen in onderwijs dan andere EU-lidstaten. Er zijn concrete streefdoelen vastgesteld op het gebied van alfabetisering en het terugdringen van het aantal jongeren dat voortijdig van school gaat. Op dit terrein zijn zeer positieve resultaten geboekt en het percentage vroegtijdige schoolverlaters is tussen 1999 en 2002 teruggelopen van 18,9% naar 14,7%. De deelname aan alfabetiseringscursussen voor volwassenen is toegenomen, terwijl een radio- en tv-programma in 2002 wekelijks ruim 146.000 kijkers en luisteraars trok. Een geslaagd proefproject met alfabetisering op het werk is nu algemeen ingevoerd.

Toezeggingen om de uitkeringen te verhogen zijn grotendeels nagekomen: de totale uitgaven zijn tussen 2000 en 2002 met 42% gestegen. Alle uitkeringen zijn in reële zin opgetrokken, waarbij de grootste verhogingen ten goede kwamen aan gepensioneerden, die als groep met een hoog armoederisico worden erkend. De concrete streefdoelen zijn om het bijstandsniveau op te trekken naar 150 euro per week in 2007 (in termen van 2002), om de pensioenen te verhogen naar 200 euro en om te zorgen dat de bijstand voor kinderen op 33

tot 35% van de minimumuitkering voor volwassenen ligt. De uitgaven aan kinderbijslag zijn tussen 2000 en 2002 met 129% gestegen; de maandelijks uitgekeerde bedragen stegen van 54,00 euro naar 117,60 euro. Het effect van deze verhogingen is echter enigszins afgezwakt door de hoge inflatie ten opzichte van andere lidstaten, de stijging van indirecte belastingen en de kosten van nuts- en andere voorzieningen, die regressief van aard zijn. Voor mensen met laagbetaald werk geldt vanaf februari 2004 een minimumloon van 7 euro per uur, wat neerkomt op een stijging met 25% sinds de invoering ervan in 2000.

Op gezondheidsgebied geldt dat de levensverwachting voor vrouwen de laagste van de EU is en voor mannen de op één na laagste. Deze cijfers liggen nog aanzienlijk lager voor de Traveller-bevolking, die 0,6% van de bevolking uitmaakt. In 2001 is een nationale gezondheidsstrategie gepubliceerd met als een van de kerndoelen dat de kloof in voortijdig overlijden tussen de laagste en de hoogste sociaal-economische klassen voor specifieke ziekten in 2007 met ten minste 10% moest zijn teruggebracht. Ondanks een flinke stijging van de gezondheidsuitgaven is het onduidelijk of de middelen beschikbaar, of toereikend, zullen zijn om de knelpunten in de gezondheidsinfrastructuur en de dienstverlening op te lossen.

De achterstandspositie van het platteland is een afzonderlijk probleem in Ierland, met name als het gaat om de toegang tot voorzieningen. Als proef zijn er ongeveer 1.800 nieuwe vervoersdiensten opgezet over 300 nieuwe routes, maar het is niet duidelijk hoeveel van deze lijnen definitief zullen worden ingevoerd. Er is een aantal initiatieven geïntroduceerd om de dienstverlening aan de klant te verbeteren en er is een toezegging gedaan om te zorgen voor 'de ontwikkeling van meer formele aanspraken op alle openbare voorzieningen'. Hoewel de ontwikkeling van normen voor de toegang tot voorzieningen enigszins tegemoet komt aan het soort rechtenbenadering waarom in het overlegproces was gevraagd, wordt het probleem hiermee niet volledig opgelost. Ook valt op dat er weinig concrete doelen zijn vastgesteld.

Een aanzienlijke groep mensen blijft kampen met de onbetaalbaarheid van huisvesting en met dakloosheid, deels doordat de woonlasten veel sneller stijgen dan de consumentenprijsindex. Op dit terrein zijn er wel concrete streefdoelen vastgesteld, en een programma voor sociale huisvesting dat 25.000 nieuwe woningen moet opleveren, was eind 2002 voor 65% gerealiseerd. Ook is er verbetering gekomen in de huisvesting van Travellers: het totale aantal van hen dat is gehuisvest, is toegenomen van 3.805 in 2000 naar 4.522 in 2002. Er leven echter nog altijd zo'n 1000 van dergelijke families op illegale locaties zonder faciliteiten. Een geïntegreerde strategie voor dakloosheid, gericht op het opstellen van lokale actieplannen, was een ambitieuze en waardevolle onderneming. Omdat er echter geen specifieke doelen voor de uitbanning of vermindering van de dakloosheid golden, was het moeilijk om langetermijndoelstellingen te verwezenlijken en te meten.

In een aantal programma's ten behoeve van de meest kwetsbare groepen hebben ontwikkelingen plaatsgevonden. De 'Springboard'-proefprojecten, gericht op intensieve gezinshulp voor kwetsbare gezinnen, zijn op algemene schaal doorgevoerd. De 'Monetary Advice en Budgeting Service', die jaarlijks meer dan 11.000 cliënten helpt, kwam met een nieuwe proefregeling om een niet-gerechtigd alternatief te ontwikkelen voor mensen met hardnekkige en meervoudige consumentenschulden. Deze regeling zal vooral ten goede komen aan vrouwen, die ruim 66% van de cliënten uitmaken. Extra uitgaven voor sport en recreatie worden gericht op sociale achterstandsgebieden, wat aangeeft dat er meer wordt gedaan om brede integratieproblemen aan te pakken.

3. Strategische aanpak: algemene doelstellingen en concrete streefdoelen

Dit NAP presenteert een sterk verbeterde strategische aanpak die evenwichtig en breed van opzet is. Deze berust op een meer complex begrip van de oorzaken van sociale uitsluiting en beantwoordt beter aan de gemeenschappelijke doelstellingen. Er zijn tal van concrete streefdoelen, die kwantificeerbaar en aan een termijn gebonden zijn. Het plan is evenwichtiger in die zin dat het is gericht op universele thema's maar ook op meer specifieke groepen, en is breder dan het vorige plan doordat het meer verschillende aspecten omvat, zoals toegang tot juridische diensten, gelijkheid, en deelname aan kunstprojecten en culturele activiteiten. Mensen die met armoede en sociale uitsluiting kampen, kunnen nu rechtstreeks en actief meepraten in het nieuwe Forum voor Sociale Integratie. Er heeft een breed overlegproces plaatsgevonden; vernieuwend is dat de Equality Authority het NAP vooraf heeft getoetst in overleg met negen groepen die te maken hebben met de diverse vormen van discriminatie die in de gelijkheidswetgeving worden genoemd. Het is de bedoeling om deze aanpak voort te zetten zolang het plan loopt.

Een punt is echter dat Ierland een nationaal gecentraliseerd model van beleidsvorming en -uitvoering kent, waardoor het moeilijk is om geïntegreerde lokaal gebaseerde strategieën van de grond te krijgen. Dit blijkt wel uit de trage uitvoering van het RAPID-programma, dat is bedoeld om te komen tot een geïntegreerde benadering in de vijftientig meest achtergestelde stedelijke gebieden in Ierland. De totstandkoming van het 'leernetwerk armoedebestrijding voor lokale overheden' (Local Government Anti-Poverty Learning Network) en de uitbreiding van 'armoedetoetsing' naar lokaal niveau kunnen helpen om lokale belanghebbenden een sterkere positie te geven. De totstandkoming van regionale onderwijsbureaus is eveneens een positieve ontwikkeling. Andere aanbevelingen die in het kader van een recente evaluatie van coördinatiemechanismen voor sociale integratie zijn gedaan, moeten eveneens leiden tot verbeteringen op lokaal en regionaal niveau.

De centrale doelstelling is om het economische succes van de afgelopen jaren te bestendigen, teneinde de hoge werkgelegenheidscijfers vast te houden en de ongelijkheid in de maatschappij te verminderen. Hoewel werk wordt gezien als de beste manier om aan armoede te ontkomen, wordt ook erkend dat dit niet voor iedereen opgaat en is er een aantal concrete streefdoelen vastgesteld op het gebied van adequate bijstandsregelingen. Een van de kerndoelen is om het aantal mensen dat 'consistent' arm is te verlagen van 5,2% in 2001 naar 2,0% in 2007.

4. Belangrijkste beleidsmaatregelen: sterke en zwakke punten

Het NAP is goed toegespitst en omvat een groot aantal concrete streefdoelen, veel meer dan het vorige NAP. Er is een Bureau voor Sociale Integratie opgericht om te zorgen voor een goede afstemming tussen de betrokken ministeries en instanties, hoewel men zich moet afvragen of dit nieuwe bureau voldoende middelen toegewezen heeft gekregen voor het ambitieuze werkprogramma dat wordt geschetst. Het plan is met name sterk op het gebied van werkgelegenheid, inkomensondersteuning en onderwijs, maar lijkt minder sterk ten aanzien van huisvesting, en er wordt weinig gezegd over het gebrek aan evenwicht tussen de regio's. De ontwikkeling van normen voor de toegang tot hoogwaardige openbare voorzieningen is het enige antwoord op het verzoek vanuit het overlegproces om een rechtenbenadering te hanteren in het beleid tegen sociale uitsluiting. De positie van vluchtelingen en asielzoekers vereist extra aandacht in verband met hun hoge risico op sociale uitsluiting en het kennelijke probleem van racisme. Het systeem van 'rechtstreekse verstrekking', waarbij asielzoekers onderdak, voedsel en een klein bedrag krijgen in plaats

van een uitkering, is in tegenspraak met sociale integratie en vergroot het isolement van mensen die in etnisch en cultureel opzicht afwijken van de rest van bevolking. Er zijn echter enkele zinvolle integratiebevorderende maatregelen getroffen, zoals taalondersteuning en de toewijzing van extra onderwijsmiddelen voor scholen. Een ander belangrijk initiatief is een nationaal programma tegen racisme, dat is gericht op de opbouw van een solidaire samenleving.

5. Genderperspectief

Er is een aantal specifieke doelstellingen en streefcijfers met betrekking tot gelijke kansen voor mannen en vrouwen, vooral op het gebied van werkgelegenheid. Het aanbod en de betaalbaarheid van kinderopvang is verbeterd, met name in achterstandsgebieden, maar is nog altijd onvoldoende. Over het geheel genomen is de analyse ten aanzien van gendermainstreaming beperkt en in veel opzichten ontbreken concrete streefdoelen. Vooral opvallend is de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de besluitvorming. Het voorstel om een nationaal vrouwenbeleid te ontwikkelen moet worden gebruikt om de gendermainstreaming te verbeteren.

6. Bestaande problemen en toekomstige uitdagingen

Hoewel de overheidsinvesteringen in Ierland met 5% naar verhouding erg hoog liggen (bijna het dubbele van het EU-gemiddelde), moet men zich realiseren dat de infrastructuur en veel openbare voorzieningen nog altijd relatief onderontwikkeld zijn omdat Ierland vanaf zo'n laag historisch uitgangsniveau moest beginnen. Het blijft dan ook een enorme uitdaging om de knelpunten in de infrastructuur en de sociale voorzieningen op te lossen. Onderwijsachterstand en de integratie van vluchtelingen en immigranten moeten prioriteiten blijven. De toenemende inkomensongelijkheid is een belangrijke uitdaging die extra aandacht vraagt, en een concreet streefdoel op dit gebied zou nuttig zijn. De toezegging om de relatieve inkomensarmoede te onderzoeken en bij te houden, is welkom, met name gezien het feit dat de maatstaf van 'consistente' armoede de afgelopen jaren spectaculaire dalingen heeft laten zien, die in tegenspraak zijn met de stijging van de indicator van het armoederisico. Men is begonnen met het ontwikkelen van een gegevensstrategie om de resultaten ten opzichte van de gestelde doelen te kunnen meten. Gegevens zijn met name nodig om beleid te kunnen ontwikkelen voor specifieke kwetsbare groepen zoals daklozen, migranten en andere groepen die niet zonder meer herkenbaar zijn in de nationale statistieken. Verder is het cruciaal dat de lokale en regionale coördinatie van sociale integratie wordt versterkt, zodat een geïntegreerde aanpak kan worden gewaarborgd en de doelstellingen van het NAP met succes kunnen worden verwezenlijkt.

ITALIË

Situatie en belangrijkste trends: Volgens het laatste ECHP-onderzoek (2001) was het armoederisico in Italië 19%, wat een lichte stijging betekent ten opzichte van het voorgaande jaar. Het aanhoudende armoederisico is eveneens toegenomen, naar 13%. Nationale gegevens (die niet zijn gebaseerd op inkomsten maar op uitgaven) over 2002 leveren een genuanceerder beeld op: het totale nationale cijfer is gedaald naar 12,4% ten opzichte van 13,6% in 2001, waarbij het armoedecijfer in het zuiden en midden verbeterde maar in het noorden vrijwel stabiel bleef. Het profiel van armoede is echter niet veranderd. Armoede treft vooral grotere huishoudens (van vijf of meer personen: voor hen lag het armoedecijfer in 2002 op 24,6%) en huishoudens waarvan het gezinshoofd werkloos is (armoedecijfer 32,3%), en is nog altijd sterk geconcentreerd in het zuiden (armoederisico 23,6%), waar het cijfer ruim vier maal zo hoog is als in het noorden (5,4%).

Voortgang NAP 2001-2003: Het Italiaanse NAP 2003 meldt dat de meeste – maar niet alle – regio's inmiddels een regionaal sociaal plan hebben goedgekeurd, dat nog wordt aangevuld door gemeentelijke plannen. Naar men zegt zijn de meeste regionale en lokale overheden nu ook beter toegerust om multisectorale, gedecentraliseerde, belanghebbenden- en partnerschapsgerichte benaderingen te integreren in hun eigen planning van sociaal beleid. Uit cijfers blijkt een lichte verbetering sinds het vorige NAP, waarbij de lichte afname van het algemene armoedecijfer grotendeels toe te schrijven lijkt aan de effecten van de belastingverlichting voor grotere huishoudens en de langzame doch gestage gunstige ontwikkelingen in de arbeidsmarkt.

Strategische aanpak: De strategische aanpak sluit nauw aan bij het Italiaanse Witboek Welzijn van 2003, dat twee kernthema's noemt: de demografische gevolgen van het zeer lage vruchtbaarheidscijfer in Italië in combinatie met een sterk vergrijzende bevolking, en de rol van de familie als pijler van het Italiaanse sociale model. Het decentralisatieproces zal worden doorgezet. De regio's hebben nu ook coördinerende taken gekregen, terwijl beheers- en uitvoeringstaken volledig naar de lokale overheden zijn overgeheveld.

Belangrijkste beleidsmaatregelen: De volgende beleidsprioriteiten, uitgedrukt in de vorm van een reeks beginselen en richtsnoeren zonder specifieke streefdoelen, bepalen de sociale agenda van Italië voor de driejarige periode 2003-2005: begunstiging van het gezin en verhoging van het nationale geboortecijfer; betere voorzieningen voor gehandicapten; bestrijding van extreme armoede; een snellere ontwikkeling van het zuiden via door het ESF gesteunde 'territoriaal geïntegreerde plannen'; bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen; en preventie van drugsverslaving en -afhankelijkheid. Een ander opvallend aspect van het Italiaanse NAP is de nadruk op de toegenomen flexibiliteit in de arbeidsmarkt ten gevolge van een onlangs goedgekeurd pakket hervormingsmaatregelen.

Uitdagingen voor de toekomst: Gezien de huidige budgettaire beperkingen op zowel nationaal als lokaal niveau, kunnen de achtergebleven regio's moeite hebben om het hoge tempo van het decentralisatieproces bij te houden. Tegen de achtergrond van toegenomen flexibiliteit op de arbeidsmarkt zijn zelfs hogere (werkgebonden) gezinstoelagen wellicht onvoldoende om in de noden van de meest kwetsbaren te voorzien, tenzij het risico van dualisme op de arbeidsmarkt wordt verminderd door een uitgebreide hervorming van het sociale stelsel. Een andere absolute prioriteit blijft de uitvoering van alle beoogde maatregelen die zijn bedoeld om iets te doen aan de huidige rantsoenering van kinderopvangvoorzieningen, mede om te voorkomen dat de stimuleringsmaatregelen om het geboortecijfer te verhogen een negatief effect hebben op de toch al lage arbeidsdeelname van vrouwen.

1. Situatie en belangrijkste trends

Volgens het laatste EHCP-onderzoek (2001) is het armoederisico in Italië opgelopen naar 19%, vergeleken met 18% in 2000. Het aanhoudende armoederisico is eveneens gestegen, namelijk van 11% naar 13%. Nationale gegevens (die niet zijn gebaseerd op inkomsten maar op uitgaven) over 2002 leveren een genuanceerder beeld op: het totale nationale cijfer is gedaald naar 12,4% ten opzichte van 13,6% in 2001, waarbij het armoedecijfer in het zuiden en midden verbeterde maar in het noorden vrijwel stabiel bleef. Het profiel van armoede is echter niet veranderd. Armoede treft vooral grotere huishoudens (van vijf of meer personen: voor hen lag het armoedecijfer in 2002 op 24,6%) en huishoudens waarvan het gezinshoofd werkloos is (armoedecijfer 32,3%), en is nog altijd sterk geconcentreerd in het zuiden (armoederisico 23,6%), waar het cijfer ruim vier maal zo hoog is als in het noorden (5,4%). De totale sociale uitgaven als percentage van het BBP zijn in 2002 met een half punt gestegen naar 26,2%, maar liggen nog altijd onder het EU15-gemiddelde. De samenstelling van de sociale uitgaven is ook nauwelijks veranderd: 62,2% bestaat uit ouderdoms- en nabestaandenpensioenen. Het feit dat er zo veel wordt uitgegeven aan pensioenen, heeft uiteraard gevolgen voor alle andere soorten sociale uitgaven en verklaart waarom in Italië de armoederisicocijfers vóór en na sociale overdrachten (pensioenen buiten beschouwing gelaten) het kleinste verschil van de hele EU15 vertonen. In koopkrachtpariteit per inwoner ligt Italië volgens de laatste beschikbare cijfers (over 2000) nog altijd achter op het EU15-gemiddelde, ook al wordt het verschil kleiner.

De lichte afname van het algemene armoedecijfer lijkt grotendeels toe te schrijven aan langzame doch gestage gunstige ontwikkelingen in de arbeidsmarkt (waar vooral vrouwen van profiteren). De arbeidsdeelname ligt nu (2002) op 55,4%, vergeleken met 54,6% in 2001 (en 52,7 in 1999). De regionale verschillen blijven enorm. De arbeidsdeelname in het noorden (63,3) ligt twintig punten hoger dan in het zuiden. Onder vrouwen ligt de gemiddelde arbeidsdeelname op 42%; in dit opzicht zijn de verschillen nog uitgesprokener en loopt het zuiden vijftientig punten achter op het noorden. In 2002 is de werkloosheid gedaald naar 9% (was 9,5% in 2001), waarbij het zuiden (18,3%), en dan vooral vrouwen in het zuiden (26,4%), nog altijd het slechtste af zijn. Ook de langdurige werkloosheid geeft reden tot ernstige bezorgdheid aangezien deze in 2002 59,1% bedroeg. Ook hier wordt het zuiden onevenredig getroffen: 15,3% van de bevolking in de leeftijd van 15-59 jaar leeft in een werklozengezin.

2. Voortgang sinds het NAP/integratie van 2001

Uit prestatie-indicatoren blijkt een lichte verbetering sinds het vorige NAP (ofschoon de gemiddelde uitgaven van huishoudens, op basis waarvan de 'relatieve armoede' wordt berekend, in het jaar 2002 over het geheel genomen zijn gedaald in Italië, waardoor de armoedegrens uiteraard ook naar beneden is opgeschoven). Het is echter moeilijk om een duidelijk verband te leggen tussen deze positieve ontwikkelingen en het beleid dat in de referentieperiode is gevoerd – met uitzondering van de effecten van de belastingverlichting voor grotere huishoudens en de gunstige ontwikkelingen in de arbeidsmarkt (die laatste worden toegeschreven aan de toegenomen flexibiliteit) – aangezien men zuinig is met het verstrekken van effectindicatoren, zeker op regionaal niveau. Met de wijziging van Titel V van het constitutioneel handvest is het decentralisatieproces dat zich de laatste jaren in Italië voltrekt, te beginnen met de goedkeuring van Wet 328/00, die de meeste bevoegdheden met betrekking tot het sociale beleid overhevelt naar de regio's, nu in de grondwet verankerd. Het Italiaanse NAP 2003 meldt dat de meeste, maar niet alle, regio's inmiddels een sociaal plan hebben goedgekeurd, dat nog wordt aangevuld door gemeentelijke plannen.

3. Strategische aanpak: algemene doelstellingen en concrete streefdoelen

De strategische aanpak sluit nauw aan bij het Italiaanse Witboek Welzijn van 2003, dat twee kernthema's noemt: de demografische gevolgen van het zeer lage vruchtbaarheidscijfer in Italië in combinatie met een sterk vergrijzende bevolking, en de rol van de familie als pijler van het Italiaanse sociale model. Het Italiaanse NAP beschouwt de familie als proactieve hoofdrolspeelster binnen het sociale beleid, die vooral van belang is vanwege de steun die zij kan bieden aan de meest kwetsbaren: ouderen, gehandicapten en minderjarigen. Omdat de regering erkent dat er ook een beroep wordt gedaan op de familie om het gebrek aan sociale voorzieningen te compenseren, wil zij hier een beloning tegenover stellen in de vorm van rechtstreekse steun en belastingvoordelen. Pas getrouwde stellen kunnen profiteren van aanvullende steun ter bevordering van het huizenbezit en (evenals alle echtparen) van maatregelen die zijn bedoeld om het landelijke geboortecijfer te verhogen.

Het decentralisatieproces zal worden doorgezet. De regio's hebben nu ook coördinerende taken gekregen, terwijl beheers- en uitvoeringstaken volledig naar de lokale overheden zijn overgeheveld. Richtsnoeren en concrete streefdoelen zullen evenwel op nationaal niveau worden bepaald via een proces dat, als het eenmaal volledig is geïmplementeerd, vergelijkbaar zal zijn met de open coördinatiemethode. De regering behoudt echter de macht om landelijke prioriteiten te stellen: in het NAP 2003 wordt 10% van de financiële middelen die aan de regio's ter beschikking worden gesteld, bestemd voor initiatieven om de rol van de familie te ondersteunen en het landelijke geboortecijfer te verhogen. Een ander kenmerkend aspect van het Italiaanse NAP is de nadruk op een actief arbeidsmarktbeleid (van het type 'uit de bijstand en aan het werk') en op de toegenomen flexibiliteit ten gevolge van het pakket hervormingsmaatregelen genaamd 'legge Biagi'. Tussentijdse doelstellingen op weg naar de werkgelegenheidsdoelen van Lissabon zijn feitelijk de enige gekwantificeerde doelen in het document. In 2005 moet de arbeidsdeelnome 58,5% zijn, voor vrouwen 46% en voor oudere werknemers 40%.

4. Belangrijkste beleidsmaatregelen: sterke en zwakke punten

Het NAP 2003 neemt een hele reeks ontwikkelingen in aanmerking: het feit dat armoede zich blijft concentreren in het zuiden, in grote gezinnen en in gezinnen met één of meer ouderen of met een gezinshoofd dat werkloos is; de reeds genoemde effecten van de toenemende vergrijzing in combinatie met het lage vruchtbaarheidscijfer; de recente toename van de geografische arbeidsmobiliteit van het zuiden naar het noorden van Italië en de toenemende immigratie; de aanzienlijke omvang van de informele economie; de lage arbeidsparticipatie van gehandicapten (vooral vrouwen); en de ontwikkeling van de vrijwilligerssector en de derde sector. Hoewel de analyse over het algemeen gedegen is en de beleidsprioriteiten duidelijk zijn afgebakend (zoals de ontwikkeling van het zuiden en het geven van meer ondersteuning aan grote huishoudens), gaan de beoogde maatregelen wellicht niet ver genoeg, gezien de omvang van de problemen (met name in het zuiden) en de huidige budgettaire beperkingen die misschien zullen nopen tot verlaging van de overdrachten aan de regio's. Specifieke maatregelen omvatten steun aan de familie via 'solidariteitsnetwerken'; liberalisering van en betere toegang tot zorgvoorzieningen via zorgvouchers, regelingen voor financiële bijstand en belastingaftrek; het opzetten van gezinshulpnetwerken en familiegebonden initiatieven voor hulp aan geestelijk en lichamelijk afhankelijke personen. Er is een ad-hocplan dat zich richt op de levenskwaliteit van kinderen (beschouwd als afhankelijk van de integriteit van het gezin). Andere gerichte initiatieven betreffen meer en betere voorzieningen voor gehandicapten, de oprichting van een commissie van gediplomeerde beroepskrachten en deskundigen op het gebied van

drugsverslaving, de lancering van door het ESF gesteunde ‘territoriaal geïntegreerde plannen’ voor de ontwikkeling van het zuiden, en het opzetten van monitoringsystemen. De sociale integratie van immigranten wordt alleen rechtstreeks bevorderd door het aanbieden van taalcursussen. Het aantal legale immigranten is in 2003 aanzienlijk toegenomen dankzij de legalisering van meer dan 700.000 niet-geregistreerde buitenlandse werknemers. Het bieden van andere sociale voorzieningen, zoals opvang en interculturele bemiddeling, valt volledig onder de lokale overheden, voor wie dat in veel gevallen misschien een moeilijke uitdaging zal blijken.

De regering is zich bewust van de noodzaak van een universele aanpak van extreme armoede maar ook van de ontoereikendheid van de vorige regeling, die in een beperkt aantal gemeenten werd uitgetest maar fraudegevoelig en te duur bleek. Daarom wil zij deze regeling vervangen door een nieuw ‘laatste-reddingsinkomen’, waarvan de precieze invulling (hoogte, doelgroep en mate van medefinanciering door de regering) nog met de regio’s moet worden besproken. Tot slot wordt een gedetailleerde opsomming gegeven van alle complexe institutionele regelingen die nodig waren om het plan operationeel te maken.

De voornaamste kracht van het Italiaanse NAP – maar ook de belangrijkste uitdaging – is het hoge tempo waarin het decentralisatieproces verloopt en moet blijven verlopen. Naar men zegt zijn de meeste regionale en lokale overheden nu beter toegerust om multisectorale, gedecentraliseerde, belanghebbenden- en partnerschapsgerichte benaderingen te integreren in hun eigen planning van sociaal beleid. Een goede coördinatie van beleid en maatregelen, en ook van monitoring en evaluatie, ontbreekt echter nog altijd tot op zekere hoogte, want men is nog bezig met het opzetten van nationale evaluatiestructuren en niet alle regio’s hebben monitoringstructuren opgezet. Ook mag men wel zeggen dat de ‘territoriaal geïntegreerde plannen’ voor een niet geringe opgave staan, aangezien deze het voornaamste – zo niet het enige – instrument vormen dat specifiek op de zuidelijke regio’s is gericht. Een dergelijk ambitieus project om het sociale beleid vanuit verschillende bestuurlijke niveaus te gaan aansturen (‘multi-level governance’) moet, voor de beste resultaten, bovendien worden ondersteund door voldoende financiële middelen. Wat dat betreft is het Italiaanse plan karig met informatie. In feite zou de genoemde verhoging van de budgetten die de regio’s krijgen voor sociaal beleid, gemakkelijk teniet kunnen worden gedaan door bezuinigingen elders. Een ander zwak punt is het ontbreken van gekwantificeerde doelen voor alle maatregelen, behalve die op werkgelegenheidsgebied, waardoor het moeilijker zal zijn om de resultaten van het NAP 2003 te evalueren.

5. Genderperspectief

Over het geheel genomen lijkt het beginsel van gendermainstreaming maar beperkt te zijn doorgevoerd in het Italiaanse NAP. Desalniettemin omvat het plan voldoende analyses, indicatoren en statistieken die zijn uitgesplitst naar sekse, waaruit blijkt dat vrouwen, ondanks de recente gunstige ontwikkelingen, nog altijd duidelijk in het nadeel zijn op het gebied van zowel arbeidsdeelname als werkloosheid. De bevordering van gelijke kansen voor vrouwen en mannen is een erkende prioriteit in het Italiaanse plan. Veel maatregelen (vooral die welke zijn gericht op betere en beter toegankelijke zorgvoorzieningen, zoals de maatregelen die reeds zijn opgenomen in recente financiële wetten en tevens in het NAP 2003) zullen, indien naar behoren uitgevoerd, beslist een positieve bijdrage leveren aan het verkleinen van de verschillen in arbeidsdeelname- en werkloosheidscijfers. De meeste maatregelen worden echter gepresenteerd zonder onderscheid te maken tussen mannen en vrouwen, terwijl er bijvoorbeeld aanzienlijke seksegebonden verschillen te verwachten zijn ten aanzien van zwartwerk. Ook wat arbeidsparticipatie op hogere leeftijd betreft, zullen

oudere vrouwen vermoedelijk andere problemen ondervinden dan oudere mannen die het grootste deel van hun leven hebben gewerkt.

6. Bestaande problemen en toekomstige uitdagingen

De grootste uitdaging blijft het verkleinen van de kloof tussen het zuiden en het noorden van het land. Ook een zorgvuldige monitoring van de wijze waarop de regionale en lokale overheden de aan hen gedelegeerde taken en plichten vervullen, lijkt noodzakelijk. Tegen de achtergrond van toegenomen flexibiliteit op de arbeidsmarkt zijn zelfs hogere (werkgebonden) gezinstoelagen misschien onvoldoende om in de noden van de meest kwetsbaren te voorzien, tenzij het risico van dualisme op de arbeidsmarkt wordt verminderd door een uitgebreide hervorming van het sociale stelsel (die zich nog in een zeer vroeg ontwerpstadium bevindt). Verder kan de sociale integratie van immigranten een grotere uitdaging blijken dan voorzien in het plan. Een andere absolute prioriteit blijft de uitvoering van alle beoogde maatregelen die zijn bedoeld om iets te doen aan de huidige rantsoenering van kinderopvangvoorzieningen, mede om te voorkomen dat de stimuleringsmaatregelen om het geboortecijfer te verhogen een negatief effect hebben op de toch al lage arbeidsdeelname van vrouwen. Ook moet de nationale overheid zorgen dat er een betere wisselwerking tot stand komt tussen het NAP-proces en de regionale en lokale sociale plannen, en dat de voornaamste belanghebbenden en de sociale partners daar voldoende en systematisch bij worden betrokken, zoals ook voorzien in kaderwet 328/2000.

LUXEMBURG

Situatie en belangrijkste trends: De periode die werd bestreken door het eerste NAP/integratie werd gekenmerkt door de invloed op de nationale economie van de achteruitgang van de wereldeconomie, met een sterke daling van het groeicijfer van het BBP en een stijging van de werkloosheid. De langdurige werkloosheid is slechts weinig gestegen, maar is vooral hoog onder vrouwen. De werkgelegenheid bleef een gestage, maar langzame groei doormaken. Het armoederisicocijfer (na overdrachten) is stabiel gebleven op 12%, maar is hoger onder jongeren. De autoriteiten van Luxemburg voorzien een snel herstel van de economische bedrijvigheid en een stijging van het BBP (naar verwachting 3,5% in 2005). De stijging van de werkloosheid – het gevolg van de voorgaande recessieperiode – zal zich naar verwachting echter voortzetten.

Voortgang 2001-2003: Van de 81 maatregelen van het eerste NAP/integratie, die betrekking hebben op de vier doelstellingen van Nice, zijn er 21 na afloop van de periode afgerond. De 60 overige maatregelen zullen in de periode 2003-2005 worden voortgezet. De belangrijkste resultaten zijn te vinden op het gebied van zorgstructuren, toegang tot huisvesting, inkomens van gehandicapten en evaluatie van de vaardigheden van jongeren. Verschillende wet- en regelgevingsprocedures zijn nog in gang. Het Luxemburgse verslag verschaft voor het overige nadere bijzonderheden over de behaalde resultaten, maar specificeert in onvoldoende mate in hoeverre de gestelde doelstellingen al dan niet zijn behaald, noch specificeert het verslag de perspectieven die deze resultaten bieden voor de toekomst.

Strategische aanpak: Hoewel een volledige analyse van de beginsituatie en van de eerder behaalde resultaten of een systematische kwantificering van de doelstellingen in het plan ontbreken, berust de door Luxemburg ontwikkelde strategie op vijf duidelijk afgebakende actiegebieden: activering en deelname aan de arbeidsmarkt; het combineren van werk en gezinsleven; toegang tot huisvesting; opvoering van het aantal maatregelen ter bevordering van de sociale integratie van jongeren onder de 25 jaar; toegang van kwetsbare personen tot middelen, rechten en diensten.

Belangrijkste beleidsmaatregelen: De eerste drie doelstellingen van Nice zijn behaald en de "uitdagingen voor de toekomst", die zijn neergelegd in het Gezamenlijk Integratieverslag van 2001, zijn voor een groot deel aangepakt. Te dien einde zijn er 54 nieuwe maatregelen getroffen, die een aanvulling zijn op de 60 nog niet afgeronde maatregelen van het vorige plan. Het is wellicht jammer dat op de partnerschaps- en genderdimensie, die in het integratiebeleid van Luxemburg duidelijk aanwezig is, niet meer de nadruk wordt gelegd bij de presentatie van deze maatregelen.

Uitdagingen voor de toekomst: Het Groothertogdom Luxemburg wordt dringend verzocht voort te bouwen op de geboekte vooruitgang, met name op het gebied van huisvesting en preventie van vroegtijdige schoolverlating, en meer in het algemeen de preventie van sociale uitsluiting van jongeren. De nieuwe wettelijke bepalingen die zijn goedgekeurd moeten zo snel mogelijk worden geëvalueerd. De belangrijkste uitdaging blijft echter de ontwikkeling van een echt evaluatieproces en het opzetten van de noodzakelijke instrumenten hiervoor: nauwkeurige en volledige indicatoren, motivering van de gemaakte strategische keuzes, gekwantificeerde doelstellingen, vaststelling van de financiële middelen en analyse van resultaten.

1. Situatie en belangrijkste trends

Tijdens de periode 2001-2003 was in Luxemburg de invloed merkbaar van de achteruitgang van de wereldeconomie. De jaarlijkse stijging van het BBP bedroeg slechts 1,2% in 2001 en 1,1% in 2002, tegenover 8,9% in 2000. Er kwam een einde aan de gestage daling van het werkloosheidscijfer, dat in 2002 steeg tot 2,8% van de werkende bevolking; deze opwaartse tendens zet zich voort (3,6% in augustus 2003 volgens de Luxemburgse arbeidsbemiddelingsdienst, ADEM). De langdurige werkloosheid is echter maar licht gestegen (+ 0,2 procentpunten tussen 2000 en 2002), zij het meer onder vrouwen dan mannen.

Volgens de ECHP-gegevens is het armoederisicocijfer (na overdrachten) stabiel gebleven: 11% in 1996 en 12% in 2001. Het armoederisicocijfer onder jongeren is echter wel meer gestegen (20%). Het aantal mensen met een gegarandeerd minimuminkomen (RMG) is vanaf 1999 toegenomen. Dit is hoofdzakelijk te danken aan een versoepeling van de subsidiabiliteitsvoorwaarden.

Luxemburg verwacht een snel herstel van de economische bedrijvigheid: een stijging van het BBP van 2% in 2003, 3,2% in 2004 en 3,5% in 2005; een toename van de totale binnenlandse werkgelegenheid van 1,4% in 2003, 1,6% in 2004 en 2,8% in 2005, en, tegelijkertijd, een werkloosheidscijfer van 3,3% in 2003, 3,5% in 2004 en 3,6% in 2005. Het risico bestaat dat in het land de overblijvende werkloosheid, bestaande uit een harde kern van personen op wie de integratiemaatregelen tot op heden waren gericht, overgaat in een conjuncturele werkloosheid.

2. Voortgang sinds het NAP/integratie van 2001

Van de 81 maatregelen die worden beschreven in het NAP/integratie 2001-2003, zijn er volgens het ministerie 21 die 10 tot 54% van de maatregelen vertegenwoordigen die, afhankelijk van de Nice-doelstelling waaronder ze vielen, aan het einde van de periode waren afgerond. De overige 60 maatregelen, die zijn gebaseerd op de doelstellingen voor de lange termijn van het Luxemburgse integratiebeleid en de samenhang ervan met de ESF-programma's, zullen worden gehandhaafd voor de periode 2003-2005.

Naast enkele resultaten op het gebied van zorgstructuren, toegang tot huisvesting en evaluatie van de vaardigheden van jongeren, zijn er verschillende wet- en regelgevingsprocedures tijdens de betrokken periode op touw gezet. Sommige van deze procedures zijn reeds goedgekeurd of worden binnenkort goedgekeurd (wet van 8 november 2002 inzake huisvestingssteun; wet van 15 juli 2003 ter bevordering van de economische zekerheid en onafhankelijkheid van gehandicapten), maar het is nog te vroeg om de uitvoering ervan te evalueren. Het NAP/integratie geeft een overzicht van de resultaten van alle afgeronde maatregelen, maar specificeert niet of de doelstellingen zijn behaald, noch vermeldt het de perspectieven die deze resultaten bieden voor het tweede NAP/integratie.

De samenhang tussen het eerste NAP/integratie en de programma's die worden gesteund door het ESF wordt duidelijk aangegeven, zowel op het niveau van Doelstelling 3 (het onderdeel "Sociale integratie/gelijke kansen" van het programma "Doelstelling 3" vertegenwoordigt 35% van de acties binnen dit plan) als op het niveau van het communautaire initiatief EQUAL, dat nog meer is gericht op maatregelen ter bevordering van de integratie, met 50% van de begroting die is gereserveerd voor het bevorderen van de

toegang tot de arbeidsmarkt voor personen die er ver buiten staan (hoofdzakelijk gedetineerden en ex-gedetineerden, drugsverslaafden en daklozen).

3. Strategische aanpak: algemene doelstellingen en concrete streefdoelen van het NAP/integratie 2003

Het NAP/integratie omvat vijf actiegebieden die de vier doelstellingen van Nice ten uitvoer leggen en die zijn gebaseerd op de nationale wettelijke stelsels inzake sociale zekerheid, sociale bijstand en maatschappelijk welzijn:

- *Activering en deelname aan de arbeidsmarkt.* Luxemburg wil zijn inspanningen richten op de harde kern van werklozen, met name via de wetgeving betreffende het gegarandeerd minimuminkomen (RMG) en het wetsontwerp met betrekking tot “sociale werkloosheid” van 25 mei 2003. Deze wet richt zich op de activering van alle werklozen na zes maanden te zijn ingeschreven bij het arbeidsbureau. De wet zal ook zorgen voor een nauwere samenwerking tussen het arbeidsbureau en de sociale dienst. De regeling betreffende het gegarandeerd minimuminkomen kent ook een onderdeel activering, dat moet worden uitgebreid door het aandeel van stagiaires in de RMG-regeling (4% in juli 2005) te verdubbelen. Hierbij gaat het met name om personen in de leeftijdscategorie 25-35 jaar.
- *Bevordering van de toegang tot huisvesting.* Er zal een actief huisvestingsbeleid worden gevoerd met behulp van aanzienlijke subsidies. De drie belangrijkste pijlers van dit beleid zullen zijn: bevordering van de toegang tot huisvesting door middel van financiële overheidssteun; oprichting van een Waarnemingspost voor Huisvesting; ondersteuning van de opstelling van proefprojecten en nieuwe strategische concepten (onderzoek van een sectoraal huisvestingsplan, bestudering van de voorwaarden voor de ontwikkeling van een partnerschap tussen de publieke sector en de eigenaren van leegstaande woningen, gebruik van het erfpachtmechanisme voor projectontwikkelaars, het op touw zetten van een project voor een “sociaal huisvestingsbureau” om achtergestelde personen huisvesting te bieden).
- *Het combineren van werk en gezinsleven.* De regering van Luxemburg beoogt opvangstructuren te bevorderen, deze structuren beter toegankelijk te maken voor personen met een laag inkomen en de rol van deze structuren op het gebied van onderwijs en de socialisatie van kinderen te versterken.
- *Opvoering van maatregelen ter bevordering van sociale integratie van jongeren onder de 25 jaar.* Er zijn twee groepen maatregelen gepland: enerzijds het voorkomen van het verlies van een baan (door de aanpassing van het onderwijsstelsel voor jongeren die problemen hebben op school; door versterking van de maatregelen voor de sociale beroepsintegratie van jongeren die niet op school zitten en door de aandacht in het bijzonder te richten op de ontwikkeling van sociale vaardigheden) en anderzijds het opstellen van specifieke maatregelen ten behoeve van jongeren die in armoede leven.
- *Toegang tot middelen, goederen en diensten voor kwetsbare personen.* Het tweede NAP/integratie is met name gericht op de volgende groepen:

- drugsverslaafden, die dusdanige kenmerken vertonen (een hoog drugsgebruik en dodelijke overdosissen, verlaging van de leeftijd waarop drugs worden gebruikt enz.) dat het noodzakelijk is de eerder gevolgde strategie aan te passen;
- personen met psychische problemen, voor wie de maatregelen waarin het vorige NAP/integratie voorzag, ongewijzigd blijven;
- ouderen, voor wie acties zijn gepland op het gebied van terugkeer op de arbeidsmarkt, toegang tot communicatietechnologieën, gezondheidszorg en preventie van het risico op sociaal isolement;
- gehandicapten, voor wie er maatregelen zijn gepland met betrekking tot toegang tot diensten, inkomens (in navolging van de nieuwe wet die in juli 2003 is aangenomen) en coördinatie van de steun;
- personen die te maken hebben met maatschappelijke problemen, voor wie verschillende maatregelen waarin het eerste NAP/integratie voorzag, zullen worden voortgezet, in combinatie met een hervorming van de wet inzake "*domicile de secours*" (de plaats waar een persoon geacht wordt te verblijven teneinde recht te hebben op socialezekerheidsuitkeringen) en de wetgeving inzake sociale bijstand;
- buitenlanders, wier integratie zal worden bevorderd door middel van een bewustmakingscampagne over hun stemrecht met het oog op de aanstaande gemeenteraadverkiezingen en door inspanningen ter verbetering van de opvangfaciliteiten en specifieke acties ten behoeve van asielaanvragers.

Betreuenswaardig is het feit dat deze strategische aanpak niet duidelijk berust op een gedegen analyse van de beginsituatie (precieze oorzaken van uitsluiting; effecten van economische veranderingen; maatregelen voor de risico's van structurele werkloosheid) en van de eerder behaalde resultaten. Voorts omvat de aanpak geen systematische kwantificering van de te behalen doelstellingen op de gekozen actieterrainen.

4. Belangrijkste beleidsmaatregelen: sterke en zwakke punten

Preventie (door opleiding en toegang tot informatie), een proactief arbeidsmarktbeleid (voor personen die in staat zijn om te werken) en sociale bescherming (voor personen die niet in staat zijn om te werken) zijn de drie hoekstenen van dit plan. Er is sprake van een evenwicht tussen de eerste drie doelstellingen van Nice, en de meeste "uitdagingen voor de toekomst" die zijn neergelegd in het Gezamenlijk Integratieverslag van 2001 zijn aangepakt (op het gebied van huisvesting, opvang van immigranten en het aanbrengen van samenhang tussen de NAP's/integratie en de ESF-programma's). Te dien einde zijn er 54 nieuwe maatregelen getroffen die een aanvulling vormen op de 60 nog niet afgeronde maatregelen van het vorige NAP/integratie.

Hoewel de NGO's een belangrijke rol hebben gespeeld bij het opstellen van het plan en een belangrijke rol zullen spelen bij de tenuitvoerlegging ervan, dient echter te worden opgemerkt dat de partnerschapsdimensie (de vierde doelstelling van Nice) niet genoeg is meegenomen in de vijf gekozen actiegebieden, hoewel het zeker een belangrijk onderdeel is in veel van de gepresenteerde maatregelen.

5. Genderperspectief

Luxemburg zal “genderopleidingen” organiseren voor de leden van het interministerieel comité dat verantwoordelijk is voor de monitoring van het programma. Voor het overige is de genderdimensie hoofdzakelijk terug te vinden in de maatregelen die beogen werk en gezinsleven te combineren. De huidige zwakke punten in de hiermee samenhangende indicatoren dienen bovendien te worden weggenomen door de uitsplitsing van de nationale statistieken per sekse (maatregel 54).

6. Bestaande problemen en toekomstige uitdagingen

Het Groothertogdom Luxemburg wordt dringend verzocht voort te bouwen op de vooruitgang die is geboekt op het gebied van huisvesting, preventie van de uitsluiting van jongeren (onder meer door de preventie van vroegtijdige schoolverlating) en de opvang van immigranten. Er moet extra aandacht blijven bestaan voor het armoederisico van jongeren onder de 25 jaar, dat nog steeds hoger is dan voor de rest van de bevolking. Verder moet er zo snel mogelijk een evaluatie worden verricht van de nieuwe wettelijke bepalingen.

De belangrijkste uitdaging blijft echter de ontwikkeling van een echte evaluatieprocedure en de invoering van de noodzakelijke instrumenten hiervoor: nauwkeurige en volledige indicatoren, motivering van de gemaakte strategische keuzes, gekwantificeerde doelstellingen, vaststelling van de financiële middelen en analyse van resultaten.

NEDERLAND

Situatie en belangrijkste trends: In 2001 liep 11% van de bevolking een armoederisico; dit is een van de laagste percentages binnen de EU. Net als elders hebben armoederisico's een seksegebonden, leeftijdsgebonden en etnische dimensie. De arbeidsdeelname ligt met 74,4% in totaal en 66,2% voor vrouwen ruim boven de streefdoelen van Lissabon, maar de inactiviteit blijft eveneens hoog. De arbeidsdeelname van etnische minderheden is 50% in totaal en 36% voor vrouwen. Sinds vorig jaar is de werkloosheid met 40% toegenomen.

Voortgang 2001-2003: Door de combinatie van activeringsmaatregelen en het gunstige economische klimaat van de afgelopen jaren zijn etnische minderheden en oudere werknemers meer gaan deelnemen aan de arbeidsmarkt. Gegeven de werkgelegenheidsaanbeveling aan Nederland om werk lonender te maken en ondanks de verrichte inspanningen blijven de werkloosheidsvallen zorgwekkend. Vooral paren en alleenstaande ouders zien hun inkomen aanzienlijk dalen als zij hun uitkering vervuilen voor een laagbetaalde baan. Sociale-activeringsprogramma's voor mensen die ver van de arbeidsmarkt staan, leveren goede resultaten op. De mate van vroegtijdige schoolverlating, die over het geheel genomen onder het EU-gemiddelde ligt, blijft voor sommige etnische minderheden boven de 30%. De wachtlijsten in de gezondheidszorg blijven problematisch voor gehandicapten en ouderen. Het aantal gemeenten met een adviesorgaan bestaande uit uitkeringsgerechtigden is ruim verdubbeld van 22% in 2001 naar ruim 50%. De dialoog met het maatschappelijk middenveld, die enigszins was verstoord door de kabinetswisselingen, is onlangs weer hervat.

Strategische aanpak: Hoewel het Nederlandse beleid nog altijd heel goed scoort qua samenhang en qua vertaling van doelen in financieel onderbouwde beleidsmaatregelen, is het wel nauwer toegespitst geworden. Met behulp van een innovatief risicomodel, dat beter zicht geeft op de cumulatie van risico's en op de overdracht van armoede van generatie op generatie, kan het beleid beter worden geconcentreerd op de voornaamste risicofactoren. De risicoblootstelling van groepen (vrouwen, etnische minderheden, ouderen) wordt als zodanig echter niet geanalyseerd. Dat kan de reden zijn dat het genderbeleid en het sociale-integratiebeleid niet goed op elkaar zijn afgestemd.

Belangrijkste beleidsmaatregelen: Door een nieuw financieel beloningssysteem hebben gemeenten er rechtstreeks belang bij gekregen om zo veel mogelijk uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen. Alleenstaande ouders met kleine kinderen moeten nu beschikbaar zijn voor werk en aanvullende kinderaftrek voor werkenden moet werken financieel interessanter maken. Er is echter nog altijd een tekort aan kinderopvang. Na het recente loonakkoord over bevrozing van de lonen zullen de uitkeringsniveaus, die aan de algemene loonontwikkeling zijn gekoppeld, ook niet toenemen. Een inperking van de mogelijkheden voor gemeenten om aanvullende bijstand te verstrekken moet helpen om de werkloosheidsvallen te verminderen. Plannen om de inburgeringscursussen voor al langer in Nederland wonende immigranten ('oudkomers') verplicht te stellen, lijken onhaalbaar gezien de wachtlijsten en de verontrustende uitvalpercentages. De angst bestaat dat degenen die het meest afhankelijk zijn van de gezondheidszorg (chronisch zieken, gehandicapten, ouderen) het zwaarst worden getroffen door de hervormingen in de gezondheidszorg. Het NAP zegt niets over initiatieven om de dialoog met het maatschappelijk middenveld te versterken.

Uitdagingen voor de toekomst: Het minder gunstige economische klimaat zal het activeringsbeleid op de proef stellen. Het genderbeleid moet in het overigens degelijke sociale-integratiebeleid worden verankerd. Het tekort aan kinderopvang moet dringend worden aangepakt, waarbij alleenstaande ouders voorrang moeten krijgen. De wachtlijsten voor inburgeringscursussen voor 'oudkomers' moeten worden weggewerkt en het aantal uitvallers moet aanzienlijk worden beperkt. Maatregelen om vroegtijdige schoolverlating te voorkomen en aan te pakken, moeten beter worden toegespitst op etnische minderheden. Kwetsbare personen die geen invloed hebben op hun zorgconsumptiepatroon, moeten worden gecompenseerd voor de aanpassingen in het zorgstelsel.

1. Situatie en belangrijkste trends

Het herstel van de Nederlandse economie blijft achter (0,2% tegenover een EU-gemiddelde van 1,1% in 2002). Naar verwachting zal de groei van het BBP in 2003 nog eens met -0,9% teruglopen. Door de krappe arbeidsmarkt van de afgelopen jaren zijn de lonen sterker gestegen dan elders in de EU. Om het begrotingstekort onder het in Maastricht afgesproken plafond van 3% te houden, heeft de regering besloten om 11 miljard euro extra te bezuinigen in 2004, hoofdzakelijk op de sociale zekerheid en de gezondheidszorg. Na een historisch laag niveau in 2001 is de werkloosheid tussen 2002 en 2003 met 40% gestegen, en naar verwachting zal deze trend het komende jaar doorzetten. Vooral jongeren, vrouwen, laagopgeleiden en etnische minderheden zullen hiervan de dupe worden. De jeugdwerkloosheid is opgelopen tot meer dan 10%. Deze trends zijn nog niet zichtbaar in de Eurostat-cijfers over 2002. Dat jaar waren de Nederlandse werkloosheidscijfers, met 2,7% in totaal en 3% voor vrouwen, de laagste in de EU. Ook de langdurige werkloosheid was met 0,7% in totaal en 0,8% voor vrouwen erg laag.

De arbeidsdeelnamecijfers van 74,4% in totaal en 66,2% voor vrouwen liggen ruim boven de streefdoelen van Lissabon. De arbeidsdeelname van oudere werknemers is aanzienlijk verbeterd en ligt met 42,2% in 2002 nu boven het EU-gemiddelde. De arbeidsdeelname onder etnische minderheden bedraagt 50% voor mannen en 36% voor vrouwen (nationale cijfers). De inactiviteit is nog altijd hoog. Circa 1,7 miljoen mensen ontvangen een sociale uitkering.

Met 11% behoort het totale armoederisico tot de laagste in de EU (cijfers van 2001). Evenals in andere landen heeft armoede echter een seksegebonden, etnische en leeftijdsgebonden dimensie. In 2003 is het bevolkingsaandeel van mensen van niet-westerse afkomst 10% (8,9% in 2000), in de vier grote steden ligt dit percentage boven de 30%. Uit nationale cijfers blijkt dat alleenstaande vrouwen boven de 65 jaar zijn oververtegenwoordigd in de groep mensen die langdurig zijn aangewezen op een minimuminkomen. In 2001 liep 45% van de alleenstaande ouders het risico om tot armoede te vervallen (EU-gemiddelde 35%). Slechts 38% van de eenoudergezinnen heeft een inkomen uit arbeid dat boven het sociaal minimum ligt. Van de sociale minima behoort 30% tot etnische minderheden.

2. Voortgang sinds het NAP/integratie van 2001

De samenwerking met niet-gouvernementele partners, die enigszins was verstoord door de opeenvolgende kabinetswisselingen, is onlangs weer hervat. De Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid, een platform waarin de sociale partners en een groot aantal NGO's zijn vertegenwoordigd, voert normaal gesproken tweemaal per jaar overleg met de overheid over prioriteiten op het gebied van sociale integratie.

Er wordt veel moeite gedaan om de voortgang te meten met behulp van relevante indicatoren. Het doel om het werkloosheidsverschil tussen autochtone Nederlanders en etnische minderheden voor 2002 te halveren, werd reeds in 2001 bereikt, maar door de verslechterde economische situatie is de kloof nu weer groter aan het worden (toename met 1% in 2002). De doelstelling om de arbeidsdeelname van oudere werknemers met 0,75 procentpunt per jaar te verhogen, werd in 2002 ruim gehaald. Volgens voorlopige cijfers over 2002 verloopt de opdracht van de gemeenten om tot 2006 reïntegratieplannen op te stellen voor 300.000 langdurig werklozen met een succespercentage van 40% (plaatsing in een baan) naar tevredenheid. Het aantal gerealiseerde trajecten blijft achter, maar het aantal plaatsingen ligt op 76% (voorlopige cijfers). De sociale-activeringsprogramma's slagen erin

de afstand van deelnemers tot de arbeidsmarkt te verkleinen. In 2002 zijn deze programma's ook opengesteld voor arbeidsgehandicapten.

Evenals in voorgaande jaren waren de uitkeringsniveaus in 2002 gekoppeld aan de algemene loonontwikkeling. Deze hoeksteen van het Nederlandse inkomensbeleid garandeert het behoud van de koopkracht voor de laagste inkomensgroepen. Zoals ook wordt bevestigd door de werkgelegenheidsaanbeveling aan Nederland om werk lonender te maken, blijven de werkloosheidsvallen zorgwekkend. Vooral paren en alleenstaande ouders zien hun inkomen aanzienlijk dalen als zij hun uitkering verruilen voor een laagbetaalde baan. Daarom zijn er in 2002 extra fiscale kortingen ingevoerd voor gezinnen met kinderen. Het streven om problematische schulden voor 2005 met 10% te verminderen, schijnt moeilijk meetbaar te zijn en is daarom geschrapt. De vraag naar schuldhulpverlening is aanzienlijk toegenomen en momenteel wordt het schuldmonitoringsysteem verbeterd om beter zicht te krijgen op de aard en de omvang van het probleem.

Gemeenten met een hoog percentage etnische minderheden krijgen een extra inburgeringsbudget, dat primair moet worden besteed aan ouders en werkzoekenden. In 2002 lag de vroegtijdige schoolverlating in totaal op 15% en voor meisjes op 14,3%, maar onder sommige etnische minderheden ligt dit percentage boven de 30%. Gemiddeld hebben basisschoolleerlingen uit etnische minderheden een taalachterstand van twee jaar vergeleken met autochtone Nederlandse kinderen (moet worden teruggebracht tot 1,5 jaar in 2006). Terwijl kinderen uit etnische minderheden zijn begonnen met een inhaalslag, blijven de onderwijsprestaties van autochtone Nederlandse kinderen uit achtergestelde groepen juist meer achter.

De wachtlijsten in de gezondheidszorg zijn sinds 2001 over het algemeen korter geworden, maar er blijft sprake van knelpunten voor degenen die het meest op de gezondheidszorg zijn aangewezen, namelijk gehandicapten en ouderen. De ICT-doelstellingen, zoals 'aansluiting van alle scholen en gemeenten op het internet', zijn bereikt. Meer dan 50% van de gemeenten beschikt over een adviesorgaan dat bestaat uit uitkeringsgerechtigden (22% in 2001).

3. Strategische aanpak: algemene doelstellingen en concrete streefdoelen

De armoede- en uitsluitingsproblematiek is scherper afgebakend en de nadruk is meer komen te liggen op de meest kwetsbaren. Met behulp van een innovatief risicomodel kan beter worden vastgesteld welke mensen de grootste armoederisico's lopen. Dit model koppelt kenmerken van armoede en sociale uitsluiting aan risicofactoren zoals inkomenssituatie, positie op de arbeidsmarkt, gezondheid en levensomstandigheden, en biedt daarmee beter zicht op de cumulatie van risico's en op de overdracht van armoede van generatie op generatie. De risicoblootstelling van groepen (vrouwen, etnische minderheden, ouderen) wordt als zodanig niet geanalyseerd. Het beleid scoort heel goed wat betreft samenhang en wat betreft de vertaling van doelen in financieel onderbouwde beleidsmaatregelen. Bepaalde belangrijke beleidsterreinen ontbreken echter, zoals het thema werkloosheidspreventie, dat weliswaar in het NAP/werkgelegenheid aan de orde komt maar niet vanuit het perspectief van sociale integratie. Ook zijn de concrete streefdoelen van 2001 met betrekking tot de mobilisatie van alle actoren verdwenen. Goede voorbeelden van 'output'-streefdoelen zijn 'toename van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden tot 54% in 2005', 'halvering van de wachtlijsten in de geestelijke gezondheidszorg in 2007' en 'verlenging van de gezonde levensverwachting voor mensen met een lage sociaal-economische status met drie jaar (naar 56 jaar) in 2020'.

4. Belangrijkste beleidsmaatregelen: sterke en zwakke punten

De nieuwe Wet Werk en Bijstand legt de financiële verantwoordelijkheid voor zowel bijstandsuitkeringen als reïntegratiemaatregelen bij de gemeenten, die financieel worden beloond als ze veel uitkeringsgerechtigden aan het werk helpen. Hoewel dit aanmoedigingssysteem veel meer ruimte biedt voor maatwerk, kan het ertoe leiden dat moeilijk plaatsbare personen buiten de boot vallen. Ook bestaat het gevaar dat de decentralisatie afbreuk doet aan de mogelijkheden voor strategische sturing en monitoring op nationaal niveau. Iedereen onder de 65 jaar met een uitkering moet nu beschikbaar zijn voor werk, met inbegrip van alleenstaande ouders met kleine kinderen. Aanvullende kinderaftrek voor werkenden moet het financieel aantrekkelijker maken om aan het werk te gaan. Deze positieve maatregelen moeten voorkomen dat alleenstaande ouders van de arbeidsmarkt vervreemden. Het NAP is echter opvallend stil over de aanhoudende tekorten in de kinderopvang. De arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheden blijft onderbelicht.

Na het recente loonakkoord over bevrozing van de lonen zullen de uitkeringsniveaus, die aan de algemene loonontwikkeling zijn gekoppeld, ook niet toenemen. De afstemming tussen wettelijke uitkeringen en lokale inkomensondersteuning moet worden verbeterd door een inperking van de mogelijkheden voor gemeenten om aanvullende bijstand te verstrekken. Mensen met een langdurig minimuminkomen zonder arbeidsmarktperspectief krijgen een jaarlijkse aanvulling op hun inkomen (454 euro voor paren). Dit zal ook helpen om de doelstelling van inkomenstransparantie beter te laten aansluiten op die van armoedebestrijding.

Inburgeringsmaatregelen zijn former van toon geworden en spitsen zich toe op volledige deelname aan de samenleving en op kennis van de Nederlandse cultuur en gewoonten. Het beleid ten aanzien van inburgeringscursussen voor ‘oudkomers’ kampt echter met een wachtlijstprobleem en de uitvalpercentages zijn verontrustend, wat ook vragen oproept over de haalbaarheid van plannen om meer verplichte elementen in te voeren voor deze groep. Hoewel vroegtijdige schoolverlating onder sommige etnische minderheden meer dan 30% bedraagt, ontbreekt specifieke aandacht voor deze jongeren in het NAP.

De invoering van eigen bijdragen voor gezondheidsdiensten en de verhoging van het eigen risico voor ziekenfondsverzekerden met 25% zijn illustratief voor de trend om meer nadruk te leggen op eigen verantwoordelijkheid. De bezorgdheid bestaat dat degenen die het afhankelijkst zijn van de gezondheidszorg, zoals ouderen, chronisch zieken en gehandicapten, niet allemaal volledig zullen worden gecompenseerd voor deze maatregelen. Het NAP zegt niets over initiatieven om de van oudsher sterke dialoog met het maatschappelijk middenveld overeind te houden. Het ESF ondersteunt de verwezenlijking van belangrijke integratiedoelstellingen, zoals programma’s voor de reïntegratie en sociale activering van (zeer) langdurig werklozen en de aanpak van vroegtijdige schoolverlating.

5. Genderperspectief

Gezien de Nederlandse traditie om een geïntegreerd beleid te voeren, is de manier waarop het sociale-integratiebeleid en het genderbeleid afzonderlijk worden behandeld tamelijk verbazingwekkend. Ondanks de enigszins kritische evaluatie in 2001 krijgt de genderdimensie van armoede en sociale uitsluiting deze keer nog minder aandacht. Enkele uitzonderingen daargelaten zijn indicatoren niet uitgesplitst naar sekse – terwijl de Nederlandse genderstatistieken tot de beste in de EU behoren – en concrete seksspecifieke

streefdoelen ontbreken. Gendermainstreaming staat laag op de agenda: het zal 'waar relevant' in aanmerking worden genomen bij de uitvoering van het NAP.

6. Bestaande problemen en uitdagingen voor de toekomst

Het minder gunstige economische klimaat zal het ambitieuze activeringsbeleid op de proef stellen. Er moet prioriteit worden gegeven aan het verankeren van de genderdimensie van armoede en sociale uitsluiting in het overigens degelijke armoedebeleid. Indicatoren moeten consequent worden uitgesplitst naar sekse. Het tekort aan kinderopvang moet dringend worden aangepakt, waarbij alleenstaande ouders voorrang moeten krijgen. De wachtlijsten voor inburgeringscursussen voor oudkomers moeten worden weggewerkt en er moet een oplossing komen voor de hoge uitval bij deze cursussen. Maatregelen om vroegtijdige schoolverlating te voorkomen en aan te pakken, moeten beter worden toegespitst op etnische minderheden. Mensen die geen invloed hebben op hun zorgconsumptiepatroon, zoals gehandicapten, ouderen en chronisch zieken, moeten worden gecompenseerd voor aanpassingen in het zorgstelsel zoals de invoering van een hoger eigen risico en eigen bijdragen voor gezondheidsdiensten.

OOSTENRIJK

Situatie en belangrijkste trends: Het totale armoederisico is tussen 1997 en 2001 licht gedaald naar 12%, maar het aanhoudende armoederisico is gestegen naar 7%. In 2001 bedroegen de totale uitgaven aan sociale bescherming 28,5% van het BBP, een lichte toename ten opzichte van 1998. De jeugdwerkloosheid loopt sinds 2000 geleidelijk op maar blijft erg laag. De langdurige werkloosheid, een van de laagste in de EU, is tot dusver tamelijk stabiel gebleven. Hoewel Oostenrijk in 2000 het hoogste percentage mensen (25-64 jaar) met een middelbareschoolopleiding had, behoort het percentage hoger opgeleiden tot de laagste van de EU. Het percentage vroegtijdige schoolverlaters lag in 2002 op 9,5%, het laagste in de EU. Het aantal werkende vrouwen blijft toenemen, met name in deeltijdbanen.

Voortgang 2001-2003: Er zijn allerlei maatregelen genomen op het gebied van ouderdomspensioenen en werkloosheidsuitkeringen voor de minima. De maatregelen ten behoeve van mensen met een handicap zijn succesvoller geworden. De maatregelen voor migranten zijn uitgebreid maar het effect van de maatregelen voor asielzoekers lijkt beperkt. Ook de maatregelen voor reïntegratie op de regionale arbeidsmarkt en de sociale voorzieningen zijn versterkt.

Strategische aanpak: Er zijn allerlei doelstellingen geformuleerd voor de komende periode. Deze betreffen het verlagen van het aantal schoolverlaters dat slecht kan lezen met 20% in de komende jaren, een minimumloon van 1000 euro per maand voor fulltimewerk en ontheffing van inkomstenbelasting onder dat niveau, een verdere uitbreiding van de minimumpensioenen, verdere integratie van immigranten en van zorgvoorzieningen.

Belangrijkste beleidsmaatregelen: Het NAP wordt gekenmerkt door tal van maatregelen om iets te doen aan specifieke problemen die nog niet voldoende zijn afgedekt door het algemene socialebeschermingsbeleid. Op allerlei terreinen zijn er gendermainstreamingmaatregelen doorgevoerd om de randvoorwaarden te verbeteren en de zorglast voor vrouwen te verminderen. Sommige daarvan, zoals vooral het systeem van kinderverzorgingstoelagen en de maatregelen ten aanzien van migranten en asielzoekers, moeten nauwlettend worden gevolgd.

Uitdagingen voor de toekomst: Het NAP geeft een overzicht van een groot aantal interessante en belangrijke maatregelen, die samen echter geen volwaardig actieplan vormen. Hoewel de gepresenteerde doelstellingen op zichzelf zeer relevant zijn, zijn ze voor een groot deel niet geconcretiseerd en onderbouwd met streefcijfers en een financieel perspectief. De opvangvoorzieningen voor kinderen tot drie jaar en van schoolgaande leeftijd moeten verder worden uitgebreid. Hoewel er plannen zijn voor een verdere verbetering van het minimumpensioen, moeten de effecten hiervan, vooral voor vrouwen, worden geëvalueerd. Daarnaast moet met name de situatie van huishoudens met langdurig werklozen worden bijgehouden vanwege hun hoge armoederisico. Ook beleidsmaatregelen vanuit het oogpunt van gendermainstreaming vereisen meer aandacht. Gezien de reacties van de voornaamste belanghebbenden moet de mobilisatie van alle relevante actoren aanzienlijk worden verbeterd.

1. Situatie en belangrijkste trends

De jaren waarop het NAP betrekking heeft, werden gekenmerkt door geringe economische groei en een toename van de werkloosheid van 3,7% in 2000 en 3,6% in 2001 naar 4,3% in 2002. De langdurige werkloosheid daalde naar 0,8%. De totale arbeidsdeelname steeg naar 69,3% in 2002. De arbeidsdeelname van vrouwen is voortdurend toegenomen tot 63,1% in 2002. De arbeidsdeelname van oudere werknemers is opgelopen van 28,9% in 2001 naar 30,0% in 2002.

Uit de ECHP-gegevens over 2001 blijkt dat het armoederisico ten opzichte van 1997 met 1 procentpunt was gedaald naar 12%. Het aanhoudende armoederisico liep in 2001 echter op tot 7%, vergeleken met slechts 4,7% over de periode 1995-1997.

Het algemene opleidings- en kwalificatieniveau van de bevolking (25-64 jaar) werd in 2000 gekenmerkt door het feit dat Oostenrijk het hoogste percentage mensen met een middelbareschoolopleiding had (61,9% = hoogste in de EU15), terwijl het percentage hoger opgeleiden (14,2%) juist tot de laagste van de EU behoorde. De vroegtijdige schoolverlating lag in 2002 op 9,5%, het laagste percentage in de EU, tegenover een EU-gemiddelde van circa 19%. Oostenrijk besteedde in 2000 28,5% van het BBP aan sociale bescherming, een lichte stijging van 0,2 procentpunt ten opzichte van 1998. Het algemene niveau van sociale bescherming in Oostenrijk blijft relatief hoog vergeleken met het EU-gemiddelde. Het effect van de sociale overdrachten op de inkomensverdeling in Oostenrijk ligt boven het EU-gemiddelde. Doordat de inkomensverdeling minder ongelijk is, is het armoederisico in Oostenrijk lager dan gemiddeld. Daarom gaat men ervan uit dat het risico op sociale uitsluiting en armoede is geconcentreerd in een aantal specifieke groepen die met een of meerdere risicofactoren te maken hebben.

2. Voortgang sinds het NAP/integratie van 2001

Er zijn maatregelen getroffen om de positie van de allerarmsten te verbeteren op het gebied van ouderdomspensioenen, met name door een begin te maken met de belastinghervorming en door de aanvullingen op lage pensioenen te verhogen. Ook de werkloosheidsuitkeringen voor voormalige minimuminkomensontvangers zijn verhoogd. Meer mensen, in het bijzonder mensen met flexibele arbeidscontracten, zijn onder de nieuwe ontslagvergoedingsregeling komen te vallen. Het regionale beleid voor reïntegratie in de arbeidsmarkt is versterkt.

De in 2002 ingevoerde toelage voor kinderverzorging heeft bijgedragen tot een verhoging van de inkomens van gezinnen met jonge kinderen. Er is een monitoringsysteem opgezet om zicht te krijgen op de gevolgen hiervan voor de loopbaan van vrouwen. Onderzoek hiernaar heeft tot dusver gemengde resultaten opgeleverd.

Over het algemeen is de positie van vrouwen op een aantal terreinen verbeterd, bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsdeelname en onderwijsprestaties. Er zijn diverse maatregelen genomen om de algemene randvoorwaarden te verbeteren en de gezins- en zorgtaken van vrouwen te verminderen. Er wordt een reeks interessante, in toenemende mate succesvolle maatregelen beschreven ten behoeve van gehandicapten en ter verbetering van langdurige zorgvoorzieningen, waarbij het vooral om acties van de deelstaten gaat. Ook relevant zijn een betere gerichtheid van subsidies voor onvermogenen, en voorzieningen en maatregelen voor daklozen. Door een wijziging van de insolventiewet is de toegang tot schuldregelingen verruimd.

Er wordt ingegaan op allerlei maatregelen met betrekking tot migranten en asielzoekers, waaruit blijkt dat de inspanningen zijn vergroot en de resultaten zijn verbeterd (toename van de arbeidsmarktparticipatie, verbetering van het onderwijsniveau, cursussen Duits, specifieke huisvestingsprogramma's en integratiekantoren).

3. Strategische aanpak: algemene doelstellingen en concrete streefdoelen

De regering onderstreept de noodzaak van een beleidsmix waarbij enerzijds een degelijk economisch beleid wordt gevoerd volgens de eisen van het EU-stabiliteitspact, en anderzijds sprake is van een betere afstemming daarvan op het belasting-, werkgelegenheids- en sociale beleid. Er staan ingrijpende hervormingen op stapel om het stelsel van sociale bescherming ook op de lange termijn beter in stand te kunnen houden. De regering ziet het streven naar volledige werkgelegenheid als hoeksteen van de bestrijding van armoederisico's.

Specifieke doelstellingen die in het NAP worden genoemd voor de nabije toekomst, zijn:

- het verminderen met 20% van het aantal schoolverlaters dat slecht kan lezen, en van het aantal 18- tot 24-jarigen die hoogstens het verplichte onderwijs hebben doorlopen, alsook in algemene zin het wegwerken van het verschil in onderwijsdeelname tussen jongeren uit migrantengezinnen en jongeren in het algemeen;
- het uitbreiden van de werkloosheidsverzekering naar atypische vormen van werk, zoals mensen met een vrije arbeidsovereenkomst, zelfstandigen en boeren, en een beroep op de sociale partners om af te spreken dat het minimuminkomen voor voltijdwerkers ten minste 1000 euro per maand moet bedragen,
- het verminderen van het aantal ondermaatse woningen in het woningbestand en van het aantal daklozen.

4. Belangrijkste beleidsmaatregelen: sterke en zwakke punten

De aanhoudende verbetering van de arbeidsdeelname van vrouwen is de meest opvallende positieve ontwikkeling op de arbeidsmarkt. De meeste nieuwe banen hebben een deeltijdkarakter. Gezien de gemengde resultaten tot dusver moet verder worden bekeken hoe de doelstellingen van deze toelage worden verwezenlijkt zonder dat dit vertraging oplevert voor extra uitbreidingen van het aantal kinderopvangplaatsen, met name voor kinderen onder de drie jaar, waar in sommige regio's behoefte aan is. Een voorbeeld van goed beleid is de voortzetting van het streven om de participatie van meisjes en vrouwen op ICT-gebied te vergroten. Ook ten aanzien van de situatie van gehandicapten is op een aantal terreinen vooruitgang geboekt (werkgelegenheid, langdurige zorgvoorzieningen, enz.). Een aantal maatregelen met betrekking tot migranten heeft positieve resultaten opgeleverd maar deze moeten nog verder worden uitgewerkt. Wat asielzoekers betreft, lijkt het feitelijke effect van een aantal positieve maatregelen onduidelijk en komt de aandacht die deze groepen in dit NAP zouden moeten krijgen onvoldoende naar voren. De federale overheid en de deelstaten worden opgeroepen om werkbare methoden te ontwikkelen om over en weer beperkingen weg te nemen.

Volgens het ECHP is 4% van de Oostenrijkse bevolking echt arm, waarbij het voornamelijk om ouderen gaat. De in het NAP genoemde maatregelen ter verbetering van deze situatie moeten worden geïntensiveerd. De herziening van de regelingen voor sociale bijstand en werkloosheidsbijstand, waarop momenteel wordt gestudeerd, moet worden geplaatst in de

context van een mogelijke toename van het armoederisico voor een groter aantal huishoudens met langdurig werklozen.

Uit de ECHP-gegevens blijkt dat het armoederisico voor vrouwen van 65 jaar en ouder (29% in 1999) tamelijk hoog is. Er zijn diverse maatregelen getroffen om de potentiële negatieve bijeffecten van de pensioenhervorming te verzachten, bijvoorbeeld een verbetering van de berekening van de kinderverzorgingsperioden en de vorming van een speciaal noodfonds. Het moet nog blijken of deze maatregelen toereikend zullen zijn voor alle mensen met een laag pensioen, met name alleenstaande vrouwen met onderbrekingen in hun loopbaan en/of langere perioden van atypisch werk. De noodzakelijke verbetering van de individuele pensioenrechten voor vrouwen, waar in het vorige Gezamenlijk Verslag op werd gewezen, is bij de recente pensioenhervorming slechts marginaal doorgevoerd.

Omdat toegang tot de arbeidsmarkt, voldoende bescherming door sociale wetgeving en arbeidswetgeving en betere onderwijsmogelijkheden als centrale elementen van een armoedepreventiebeleid worden beschouwd, krijgen werkgelegenheids- en onderwijsmaatregelen speciale aandacht. Hoewel er ook reeds een aantal gerichte maatregelen voor bevolkingsgroepen met een hoog risico is genomen, moet er een samenhangend totaalbeleid worden uitgewerkt om de risico's van uitsluiting te voorkomen.

De regering benadrukt dat de samenwerking tussen federale en regionale instanties is verbeterd. De participatie van welzijnsorganisaties en de sociale partners moet echter actief worden bevorderd.

5. Genderperspectief

Hoewel er een groot aantal maatregelen is geïntroduceerd ter bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen, moet goed worden bijgehouden wat de gevolgen zijn van het recente beleid, met name de pensioenhervorming, voor vrouwen. Er is nog altijd extra vraag naar kinderopvang en het effect van de kinderverzorgingstoelage op de arbeidsdeelname van vrouwen vereist speciale aandacht. In het kader van het communautaire initiatief Equal en de territoriale werkgelegenheidspacten worden er maatregelen getroffen om de verschillen tussen mannen en vrouwen op dit gebied te verkleinen.

6. Bestaande problemen en toekomstige uitdagingen

De centrale doelstellingen die in dit NAP worden genoemd, zijn op zichzelf zeer relevant en worden terecht via een groot aantal beleidsinstrumenten aangepakt. Het NAP geeft aan dat er allerlei maatregelen voor diverse risicogroepen bestaan en verder worden uitgewerkt en dat er ook nog steeds nieuwe worden ontworpen voorzover de beschikbare budgetten dat toelaten. Op enkele uitzonderingen na zijn er echter geen concrete doelen, indicatoren, tijdschema's en veelal ook geen financiële kaders vastgesteld voor de manier waarop het aantal door uitsluiting en armoede bedreigde personen tot 2010 moet worden verminderd. Het NAP voldoet maar gedeeltelijk aan de voorwaarden van een echt actieplan, waaruit zou moeten blijken hoe de doelstellingen voor 2010 op een gestructureerde en alomvattende manier moeten worden verwezenlijkt, onderbouwd met kwantitatieve toezeggingen.

Er moet een vollediger gelijkekansenbeleid worden ontwikkeld, dat op alle relevante beleidsterreinen moet worden 'gemainstreamd'.

Gendermainstreaming komt naar voren in diverse initiatieven ten aanzien van werkgelegenheid en onderwijs, maar er is een nadere en bredere effectbeoordeling nodig om

de verschillen tussen mannen en vrouwen in de lage inkomensgroepen daadwerkelijk te verminderen. Verder moet de verbetering van het integratiebeleid voor niet-EU-burgers hoog op de agenda blijven staan.

PORTUGAL

Situatie en belangrijkste trends: Portugal blijft kampen met structurele tekortkomingen tegen de achtergrond van een afname van de economische groei en toenemende werkloosheid. Een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking beschikt nog steeds over geringe vaardigheden en de productiviteit is in het algemeen laag. De situatie wat betreft armoede en sociale uitsluiting blijft verontrustend: in 2001 liep 20% van de bevolking het risico op armoede en 15% op aanhoudende armoede. Ondanks een duidelijke verbetering sinds 1997 (23%) behoort het armoedepercentage van Portugal nog steeds tot de hoogste in de EU.

Voortgang 2001-2003: Het ontbreken van informatie over een aantal indicatoren maakt een betrouwbare evaluatie van de resultaten van belangrijke beleidsmaatregelen moeilijk, hoewel er inspanningen op het gebied van monitoring zijn geleverd. Gebieden waarop voortgang is geboekt zijn de ontwikkeling van het minimuminkomenprogramma (met wijzigingen), maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid en de uitbreiding van het "Sociaal Netwerk".

Strategische aanpak: Het NAP/integratie 2003-2005 is een rechtstreekse voortzetting van de algemene strategie die in 2001 is gepresenteerd. De hoofddoelstellingen zijn evenwel enigszins afgezwakt, met name wat betreft de bestrijding van armoede en kinderarmoede. Omdat de aanpak is gebaseerd op zeer brede beginselen, benaderingen en strategische doelen, omdat er meervoudige prioriteiten worden beschreven en er sprake is van een groot scala aan uiteenlopende instrumenten (waarvan de doelstellingen niet altijd worden gespecificeerd), is het moeilijk vast te stellen wat de werkelijke actieprioriteiten zijn en hoe de strategische doelstellingen precies aansluiten bij de uitvoering van de maatregelen. Deze problemen worden nog verergerd door het feit dat er geen financieringsbronnen en budgetten voor de belangrijkste maatregelen worden genoemd.

Belangrijkste beleidsmaatregelen: Een belangrijke maatregel van het NAP/integratie is het "Sociaal Netwerk", dat een bredere reikwijdte moet krijgen waar het gaat om het mobiliseren van alle belanghebbenden. Ook zijn er maatregelen op het gebied van onderwijs en opleiding, evenals maatregelen die een verhoging van het minimumniveau van de pensioenen beogen. Sommige kwetsbare groepen (kinderen en jongeren die risico lopen, daklozen, immigranten) krijgen extra aandacht en ook zijn er maatregelen om ervoor te zorgen dat burgers betere toegang hebben tot informatie over hun sociale rechten en toegang hebben tot advies ingeval van ernstige situaties. Overeenkomstig de in 2001 aangekondigde ambities voor de lange termijn zijn de beleidsmaatregelen waarin het NAP/integratie 2003-2005 voorziet, niet vernieuwend (het plan bevat namelijk lopende acties en nieuwe instrumenten om projecten nieuw leven in te blazen waarmee tot dusver geen vooruitgang is geboekt).

Uitdagingen voor de toekomst: De grootste uitdaging betreft de beschikbaarheid van de noodzakelijke financiële middelen om de doelen van het NAP/integratie te bereiken in een klimaat dat wordt gekenmerkt door begrotingsbeperkingen. Op operationeel vlak blijft de monitoring van resultaten een belangrijke uitdaging, en de noodzaak om middelen te ontwikkelen voor de evaluatie van de geboekte vooruitgang is evident, met name een informatiesysteem dat is gebaseerd op indicatoren die geschikt zijn voor de te bereiken doelen en prioriteiten. Gezien de geringe deelname van maatschappelijke organisaties en de sociale partners moet er worden gezorgd voor de juiste omstandigheden en mechanismen om een daadwerkelijke, op partnerschap gebaseerde aanpak mogelijk te maken.

1. Situatie en belangrijkste trends

De inspanningen ter bestrijding van sociale uitsluiting hebben geleid tot een afname van het armoederisicocijfer (van 23% in 1995 naar 20% in 2001, volgens de ECHP-gegevens van Eurostat). Toch heeft Portugal nog steeds een van de hoogste armoedepercentages in de EU, dat 5% boven het EU-gemiddelde ligt. De ouderen (65-plussers) en de kinderen (0-15 jaar) liepen het hoogste risico op armoede (respectievelijk 31% en 27%), evenals huishoudens met een ouder iemand (46%, waarbij vrouwen het hoogste risico lopen), eenoudergezinnen (39%) en grote gezinnen (49% in het geval van huishoudens met twee of meer volwassenen met drie of meer kinderen). Het risico op aanhoudende armoede bedraagt 15%, hetgeen, ondanks een lichte daling, verontrustend blijft met 15% van de kinderen die tot deze categorie behoren. De ongelijke inkomensverdeling, gemeten naar de inkomenskwintiel-ratio, was in Portugal (6,5) in 2001 eveneens hoger dan in de rest van de EU, ondanks een duidelijke daling sinds 1995 (7,4).

Het land blijft kampen met grote structurele problemen: (a) de tekortkomingen van het stelsel voor sociale bescherming, waarvan de overheidsuitgaven per hoofd van de bevolking het laagst zijn in de EU (ondanks enige invloed op het armoederisico, dat zonder sociale overdrachten (inclusief pensioenen) 37% zou zijn geweest); (b) het lage opleidingsniveau (in 2002 had slechts 20,6% van de personen in de leeftijdscategorie 25-64 een middelbare schoolopleiding afgerond en het aantal personen dat vroegtijdig het schoolsysteem verlaat, namelijk 45,5%, is erg groot ten opzichte van het EU-gemiddelde van 18,8%); (c) het lage kwalificatieniveau van grote delen van de beroepsbevolking in een economie die is gebaseerd op laagbetaald arbeidsintensief werk ("arme werknemers") en een geringe deelname (2,9% in 2002) aan her- en bijscholing staan sectorale herstructurering in de weg en verklaren waarom de productiviteitsgroei zo laag is (0,3% in 2002, onveranderd sinds 2001).

Ondanks de recente toename van de werkloosheid wordt de arbeidsmarkt gekenmerkt door een arbeidsdeelname die hoger ligt dan het EU-gemiddelde (68,2% in 2002) en een werkloosheidscijfer dat lager ligt dan het EU-gemiddelde (5,1%), waarbij het aantal langdurig werklozen 34,4% van de totale werkloosheid uitmaakt; vraag en aanbod lijken echter niet op elkaar afgestemd (bijv. de stijging van de werkloosheid onder jonge afgestudeerden). Bovendien hebben de huidige daling van de economische groei (het reële BBP is gedaald tot 0,5 in 2002) en minder openbare en particuliere investeringen de in maart 2002 gekozen nieuwe regering ertoe gebracht de terugdringing van het overheidstekort als belangrijke prioriteit te stellen. Wat betreft het sociale beleid heeft de regering een uitgebreide hervorming van het socialezekerheidsstelsel (minimumpensioenen, gedifferentieerde kinderbijslag, minimuminkomen sociale integratie), van het gezondheidszorgstelsel en van het onderwijsstelsel voortgezet en heeft zij een nieuwe arbeidswet goedgekeurd.

2. Voortgang sinds het NAP/integratie van 2001

De mogelijkheid die is geschapen door het eerste NAP/integratie - een vernieuwend aspect voor Portugal met de mainstreaming van integratie en het perspectief voor de middellange/lange termijn - blijft relevant, ofschoon de evaluatie van de uitvoering van het plan niet afdoende kan zijn. Vanwege de problemen met de monitoring van de indicatoren kan niet worden beoordeeld of, en zo ja in welke mate, de gestelde doelen voor een groot aantal maatregelen zijn bereikt. Dit is enerzijds te wijten aan het gebrek aan informatie en anderzijds aan de ongeschiktheid van de beschikbare gegevens. Dit is met name zichtbaar

bij de evaluatie van de strategie voor de preventie van de risico's op "info-uitsluiting", die het eerste NAP/integratie kenmerkten.

Uit de analyse van de vorderingen in het licht van de vier gemeenschappelijke doelstellingen blijkt echter dat: (a) de maatregelen ter bevordering van de toegang tot de arbeidsmarkt, in samenhang met het NAP/werkgelegenheid, aanzienlijk succes hebben geboekt; (b) de voortzetting van de hervorming van het stelsel voor sociale bescherming heeft gezorgd voor de verwezenlijking van doelen die inherent zijn aan de regeling inzake het gegarandeerd minimuminkomen (regeling die uitkeringen verbindt aan het plan voor sociale beroepsintegratie); (c) de doelstelling waarbij wordt beoogd alle personen die in een situatie van uitsluiting verkeren binnen een jaar een "sociaal integratiecontract" te laten tekenen, te ambitieus was en tot problemen heeft geleid bij de tenuitvoerlegging en bij de evaluatie van de resultaten. Het vergt namelijk de steun van verschillende sectoren, terwijl de personen voor wie het contract is bedoeld niet nader omschreven worden (hetzelfde geldt voor de geïndividualiseerde follow-up van kinderen en jongeren binnen drie maanden); (d) het opzetten van een hulplijn van de nationale socialewelzijnsdienst de toegang tot informatie voor bepaalde prioritaire groepen heeft vergemakkelijkt en zij snel antwoord krijgen op hun problemen; (e) de "Contracten voor stedelijke sociale ontwikkeling" en het project "Plattelandsgebieden en sociale ontwikkeling", die ten doel hadden de problemen met betrekking tot uitsluiting op regionaal niveau aan te pakken, om begrotings- en beleidsredenen zijn stopgezet; (f) wat betreft de mobilisatie van belanghebbenden in het proces, is de interministeriële monitoringcommissie, die speciaal is opgericht voor de monitoring van het NAP/integratie, slechts bemiddelend opgetreden en diende de samenstelling ervan na de wisseling van de regering te worden gewijzigd zodat haar invloed als institutioneel coördinatieforum slechts geleidelijk tot stand is gebracht. Wat betreft maatschappelijke organisaties laat de vage verwijzing naar het samenwerkings- en sociale solidariteitspact en naar het project voor de oprichting van een forum van NGO's de geringe mate van betrokkenheid van deze actoren zien.

3. Strategische aanpak: algemene doelstellingen en concrete streefdoelen van het NAP/integratie 2003

Het NAP/integratie 2003-2005 is een rechtstreekse voortzetting van het eerste NAP/integratie wat betreft de algemene beginselen en benaderingen. De strategische doelen komen in grote lijnen met elkaar overeen: samenhang tussen economische ontwikkeling en sociale cohesie, mainstreaming van integratie in het relevante sectorale beleid, modernisering van de stelsels van sociale bescherming, ontwikkeling van geïntegreerde programma's gericht op specifieke groepen en regio's, uitbreiding van de netwerkdiensten en -voorzieningen, gelijkheid van mannen en vrouwen, participatie van ambtenaren op centraal, regionaal en lokaal niveau. Wat betreft de multidimensionale aanpak verwijst het nieuwe NAP/integratie naar andere verwante programma's (op het gebied van werkgelegenheid, drugs, huiselijk geweld, de informatiemaatschappij, gezondheidszorg, gelijke kansen enz.) in een kader van coördinatie en complementariteit die explicieter moeten worden beschreven.

De voornaamste doelstellingen die moeten worden bereikt zijn van zeer uiteenlopende aard: los van de doelen die zijn vastgesteld op Europees niveau, zijn er andere opmerkelijke doelstellingen, waaronder verlaging van het armoederisicocijfer met 2% in 2005 en een aanzienlijke daling van de kinderarmoede in 2010, hetgeen minder ambitieuze doelstellingen zijn dan die van het eerste NAP/integratie. Andere doelstellingen die vermelding behoeven zijn de verbetering van het minimumniveau van de pensioenen in 2006, de ontwikkeling van

een systeem voor een sociale audit van de instellingen die zorgen voor de opvang van bepaalde kwetsbare groepen en toegang van elke burger tot de primaire gezondheidszorg en/of huisarts. Het beginsel van een stelsel van contracten voor sociale beroepsintegratie is gehandhaafd, echter zonder vaste termijn. Ook de regionale dimensie lijkt minder duidelijk afgebakend (50 lokale plannen gericht op kinderen en jongeren die risico lopen in problematische regio's), hoewel het "PROGRIDE"-programma voor integratie en ontwikkeling (de in voorbereiding zijnde opvolger van het Programma voor armoedebestrijding) deze dimensie zou moeten bevatten.

4. Belangrijkste beleidsmaatregelen: sterke en zwakke punten

Van de 200 instrumenten, bedoeld voor de tenuitvoerlegging van de 60 prioriteiten die zijn vastgesteld in het NAP/integratie, heeft minder dan een vijfde deel geen daarmee samenhangende doelstellingen door een gebrek aan beschikbare informatie. Hoe dan ook moet worden gewezen op de inspanning die is geleverd voor de kwantificering van doelen. Over het algemeen zijn de voorgestelde maatregelen niet vernieuwend en de in te stellen instrumenten nemen de belangrijkste kenmerken over van reeds voltooide projecten of van projecten die dusdanig succesvol waren dat ze een herstart waard zijn.

Naast maatregelen ter bevordering van een "inclusieve" arbeidsmarkt die het accent leggen op beroepsopleiding en nog meer op levenslang leren en opleiding, is in 2002 een begin gemaakt met maatregelen ter bevordering van de toegang tot de gezondheidszorg met bijzondere aandacht voor de meest achtergestelde bevolkingsgroepen, in het kader van de hervorming van de Nationale Gezondheidsdienst. Aangezien het aantal daklozen steeds meer toeneemt (met een groeiend aantal vrouwen en jongeren), zal er in 2005 op basis van een diagnose van de situatie een "strategie voor geïntegreerde steun aan daklozen" worden opgesteld. De doelstelling van "digitale cohesie" beoogt de toegang tot de informatiemaatschappij te bevorderen voor vrouwen, gehandicapten, etnische minderheden, immigranten en personen die wonen in achtergestelde gebieden. De bevordering van een "algemene leeftijdsstrategie" omvat eveneens initiatieven voor de hereniging van immigrantenfamilies. Het uiteenlopende pakket maatregelen voor kinderen omvat een tweeledige strategie, voor zowel kinderen als gezinnen, door middel van versterking van het institutionele ondersteunende netwerk (raden van bestuur voor de bescherming van minderjarigen) en de opstelling van lokale plannen die specifiek op hen zijn gericht. Wat betreft de mobilisatie van de belanghebbenden is het "Sociaal Netwerk" een emblematisch programma omdat het een methodologie bevat voor de op partnerschap gebaseerde planning van maatschappelijke steun op gemeentelijk niveau, zodat het een lokale dimensie heeft.

De Structuurfondsen spelen in Portugal een wezenlijke rol en de operationele programma's, die worden medegefinancierd door het ESF uit hoofde van het CSF III 2000-2006 en het CI EQUAL, worden vaak genoemd als instrumenten die bijdragen aan de tenuitvoerlegging van de doelstellingen en zelfs als goede praktijken. Net als in het NAP/integratie 2001-2003 wordt er echter geen enkele kwantificering van de bedragen gegeven, hetgeen het operationele karakter van het NAP/integratie verzwakt als zijnde een instrument voor de rationalisering van nationale en communautaire acties.

5. Genderperspectief

De gelijkheid tussen mannen en vrouwen is een van de strategische pijlers van het NAP/integratie 2003-2005 en het plan bevat talloze verwijzingen hiernaar. Het probleem van de tenuitvoerlegging van de aanpak van gendermainstreaming blijft echter bestaan voor wat betreft de vaststelling van de doelen en de effecten. Onderlinge afstemming en

uitbreiding van de ondersteunende structuren nemen een centrale plaats in en de zichtbaarheid van het "Sociaal Gendercontract", waarvoor in het eerste plan werd gepleit, is ook enigszins afgenomen. In de verwijzingen naar de samenhang tussen het "Nationaal Plan voor Gelijkheid" en het "Plan inzake de bestrijding van huiselijk geweld" wordt opgeroepen tot werkelijke integratie van de in deze plannen beoogde maatregelen en het NAP/integratie.

6. Bestaande problemen en toekomstige uitdagingen

De grootste uitdaging voor een land dat voornemens is een reeks gecumuleerde tekortkomingen op te heffen, is het toewijzen van de noodzakelijke middelen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het NAP/integratie, in een conjunctuur waarin de financiering van sociale beleidsplannen mogelijkwerijs problemen oplevert. In het kader van de ontwikkeling van de Structuurfondsen is het noodzakelijk de begrotingen en de financieringsbronnen te kwantificeren om de continuïteit van de strategie te garanderen.

Wat programmering betreft moeten er verschillende uitdagingen worden aangepakt: (a) gezien de problemen met betrekking tot de monitoring van het NAP/integratie 2001-2003 moeten er grote inspanningen worden verricht om een efficiënt informatiesysteem op te zetten en te consolideren; (b) wat de inhoud van de acties betreft is het van groot belang de prioritaire interventiegebieden duidelijker af te bakenen, waarbij moet worden opgemerkt dat uitsluiting van de arbeidsmarkt slechts een van de vele dimensies van armoede en sociale uitsluiting is (de situatie van de "arme werknemers" in Portugal laat bovendien goed zien dat het risico op armoede groter is dan de toegang tot de arbeidsmarkt); (c) wat betreft de aan te wenden methode lijken de lokale partnerschappen, die samenwerken in een netwerk volgens een methode van "sociale planning" (met inbegrip van de uitwisseling van goede praktijken) de grote troef van het "Sociaal Netwerk" te zijn; de operationele uitdaging van de op een contract gebaseerde aanpak om de meest kwetsbare personen te helpen hangt vooral samen met de mate waarin de betrokken bevolking wordt bereikt en met de snelheid waarmee de steun wordt verleend.

Wat betreft de tenuitvoerlegging, en gezien de geringe betrokkenheid van niet-institutionele actoren bij de voorbereiding van het NAP/integratie 2003-2005, bestaat de uitdaging in het uitwerken van een op partnerschap gebaseerde aanpak met maatschappelijke organisaties, de sociale partners en de uitgesloten personen zelf door de invoering van specifieke structuren voor een ruimere en continue deelname (bijvoorbeeld een "forum van NGO's"). Tegelijkertijd moeten de stappen worden voortgezet om de betrokken ministeries een grotere verantwoordelijkheid toe te kennen in het kader van de interministeriële monitoringcommissie.

FINLAND

Situatie en belangrijkste trends: Het Finse systeem van sociale bescherming berust op de fundamentele beginselen van universele sociale en gezondheidsvoorzieningen en een alomvattend stelsel voor inkomenszekerheid. Het doel hiervan is om de gehele bevolking voorzieningen te bieden die voornamelijk via de belastingen worden gefinancierd en waarvan de organisatorische verantwoordelijkheid is gedecentraliseerd, namelijk toegewezen aan de gemeenten. De nadruk ligt op preventie. In 2000 besteedde Finland 25,2% van het BBP aan sociale bescherming (EU15: 27,3%). In 2001 leefde 11% van de Finse bevolking van een inkomen dat lager was dan 60% van het mediane inkomen (EU15: 15%).

Finland verwacht voor 2003 een totale economische groei van iets meer dan 1%. Voor 2004 wordt een groei van 2,5% voorspeld. De geringere groei sinds 2001 begint zich nu te doen voelen in de vraag naar arbeidskrachten. Het werkloosheidscijfer zal in 2003 naar verwachting oplopen tot 9,3% en de werkgelegenheid afnemen tot 67,4%. Men gaat er echter van uit dat de verwachte economische groei voor 2004 deze trend weer zal keren.

Voortgang 2001-2003: Finland heeft uitvoering gegeven aan het beleid en de maatregelen die in het NAP/integratie van 2001 werden genoemd. Het nieuwe plan bevat een tabel die aangeeft in hoeverre alle maatregelen uit het vorige plan zijn geïmplementeerd, maar er is nog geen informatie beschikbaar over de resultaten ervan. Wel wordt er gewerkt met een gedegen verzameling indicatoren met lange tijdreeksen die waar mogelijk zijn uitgesplitst naar sekse. Deze indicatoren laten zien dat het in grote lijnen langzaam de goede kant op gaat in Finland. Deze ontwikkeling kan niet worden toegeschreven aan het NAP/integratie, maar het NAP-proces heeft wel op nationaal niveau de beleidsdiscussie gesystematiseerd en netwerken verstevigd.

Strategische aanpak: De strategie van het NAP/integratie voor het komende decennium is geconcretiseerd in vier algemene beleidslijnen: het bevorderen van de gezondheid en van de mogelijkheid om een actief leven te leiden; het aantrekkelijker maken van het leiden van een werkend leven; het voorkomen en bestrijden van sociale uitsluiting; en het garanderen van effectieve voorzieningen en een redelijk niveau van inkomenszekerheid. Het uitgangspunt is om de basisstructuur van het Finse socialezekerheidsstelsel te behouden en om hoofdzakelijk binnen deze structuur te werken door de nadruk te leggen op het belang van werk. Daarnaast is verbetering van de minimale inkomenszekerheid nodig. De groepen die met sociale uitsluiting worden bedreigd, zullen vooral worden geholpen binnen het kader van de voorzieningen en uitkeringen die voor de gehele bevolking gelden, maar de noodzaak om het algemene stelsel aan te vullen met speciale gerichte maatregelen wordt eveneens onderstreept. Het plan presenteert een reeks voldoende expliciete beleidsdoelstellingen voor diverse sectoren. Het proces zal door de Finse autoriteiten worden gemonitord en geëvalueerd, maar het NAP/integratie specificeert slechts zeer summier welke gekwantificeerde doelen daarvoor zullen worden gebruikt.

Belangrijkste beleidsmaatregelen: Het plan beantwoordt aan de gemeenschappelijke doelstellingen met een aantal concrete maatregelen, die voor het overgrote deel zijn gericht op verbetering van het universele stelsel, maar is er tegelijkertijd ook extra aandacht voor gerichte speciale maatregelen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het mogelijk maken van de oprichting van sociale ondernemingen; een Nationaal Gezondheidsproject om het functioneren van het zorgstelsel veilig te stellen; het vergroten van het jaarlijkse aanbod van redelijk geprijsde huurwoningen; het verminderen van het aantal vroegtijdige schoolverlaters door middel van prestatiebeurzen; het verhogen van de preventieve sociale bijstand; het organiseren van ochtend- en middagactiviteiten voor schoolkinderen; en het ondersteunen van de integratie van immigranten. Financiële implicaties zijn, waar mogelijk, aangegeven. Uit het plan komt naar voren dat de erkenning van en samenwerking tussen diverse actoren aanzienlijk is verbeterd.

Uitdagingen voor de toekomst: Finland boekt nog altijd goede resultaten met zijn beleid tegen sociale uitsluiting, ook al ligt het deel van het BBP dat aan sociale uitgaven wordt besteed onder het EU-gemiddelde. Het moet nog blijken of deze formule ook vol te houden is als de economische recessie aanhoudt.

1. Situatie en belangrijkste trends

Finland verwacht voor 2003 een totale economische groei van iets meer dan 1%. Voor 2004 wordt een groei van 2,5% voorspeld. De geringere groei sinds 2001 begint nu gevolgen te krijgen voor de vraag naar arbeidskrachten. Het werkloosheidscijfer zal in 2003 naar verwachting oplopen tot 9,3% en de werkgelegenheid afnemen tot 67,4%. Men gaat er echter van uit dat de verwachte economische groei voor 2004 deze trend weer zal keren.

In 2001 leefde 11% van de Finse bevolking van een inkomen dat lager was dan 60% van het mediane inkomen (EU15: 15%). In 2000 besteedde Finland 25,2% van het BBP aan sociale bescherming (EU15: 27,3%).

De structurele werkloosheid blijft een speciale uitdaging; het aantal alleenwonenden, die een groter armoederisico lopen, is het afgelopen decennium aanzienlijk toegenomen; het aantal eenoudergezinnen is in tien jaar gestegen van 10% naar 17% van alle gezinnen; dunbevolkte gebieden hebben specifieke problemen vergeleken met de groeicentra; er zijn opvallende verschillen in mortaliteit tussen verschillende sociale groepen; het aantal kinderen dat onder de kinderbescherming valt is toegenomen.

Risicogroepen die gerichte maatregelen vereisen, zijn onder meer langdurig werklozen en moeilijk bemiddelbare en gehandicapte personen, kinderen die in onevenwichtige omstandigheden leven, immigranten, chronisch zieken en psychiatrische patiënten, alcohol- en drugsverslaafden, vrouwen die te maken hebben met geweld en prostitutie, mensen met extreme schulden, daklozen, criminelen, en de Roma-bevolking.

2. Voortgang sinds het NAP/integratie van 2001

De doelstelling van het vorige plan was om te zorgen dat het armoedecijfer in Finland tot de laagste van de EU-landen blijft behoren, en dat er goede actiemodellen en voldoende middelen voorhanden zijn om uitsluiting te voorkomen. Deze doelstellingen zijn gehandhaafd. Het relatieve armoedecijfer in Finland behoort nog steeds tot de laagste in de EU en er is gezorgd voor de noodzakelijke financiering om de plannen uit te voeren. Vrijwel alle maatregelen zijn in de loop van de betrokken periode geïmplementeerd. Aangezien sommige maatregelen zich nog in de uitvoeringsfase bevinden en gegevens meestal pas na 1 tot 1,5 jaar beschikbaar komen, is er nog geen informatie over de resultaten.

Finland presenteert een uitgebreide reeks indicatoren in tijdreeksen vanaf 1990. De indicatoren van Laken zijn daar in wezen in opgenomen. Deze zijn aangevuld met nationale indicatoren om beter zicht te krijgen op die aspecten die voor Finland prioriteit hebben. In het plan wordt gewezen op de noodzaak om aanvullende indicatoren te ontwikkelen om te laten zien dat bepaalde gezinnen of personen vaak te maken krijgen met een opeenstapeling van risico's.

Uit de indicatoren blijkt bijvoorbeeld dat het aantal bijstandsgerechtigden is afgenomen, dat er minder mensen met extreme schulden zijn, dat de bevolking een positiever beeld heeft van de eigen gezondheid, dat de langdurige werkloosheid en de dakloosheid licht zijn gedaald, dat het probleem van werkende armen meevalt, enz. In de periode 1995-2001 is de relatieve inkomensarmoede toegenomen van 7,3% naar 10,8%, maar is het voor inflatie gecorrigeerde vaste armoedecijfer teruggelopen van 7,3% naar 5,7% (nationale gegevens). Ondanks de opmerkelijke toename van het werk van de kinderbescherming en ondanks aanzienlijke uitdagingen in verband met elk van de gemeenschappelijke doelstellingen lijkt

het in Finland in grote lijnen toch de goede kant op te gaan. Nergens blijkt uit dat deze ontwikkeling is toe te schrijven aan het NAP, maar volgens o.a. EAPN-Finland heeft het NAP-proces wel op nationaal niveau de netwerken tussen diverse actoren verstevigd en de beleidsdiscussie gesystematiseerd.

Voor de evaluatie van het NAP 2001 zijn 50 sociale-integratiedeskundigen op gestructureerde wijze naar hun mening gevraagd, en in 2002 zijn er hoorzittingen georganiseerd voor NGO's en plaatselijke overheden. Een samenvatting van de adviezen van de deskundigen is bij het nieuwe plan gevoegd en hun opvattingen zijn er zo veel mogelijk in verwerkt. Het gestructureerde gebruik van externe beoordelingen is een teken van openheid en toont de bereidheid van Finland om feedback te krijgen op het gevoerde beleid tegen sociale uitsluiting.

3. Strategische aanpak: algemene doelstellingen en concrete streefdoelen

Het plan geeft een brede analyse van de problematiek vanuit het oogpunt van fiscale armoede, economie en werkgelegenheid, gezondheid, huisvesting, onderwijs, structurele ontwikkelingen, met speciale aandacht voor de positie van groepen die een uitsluitingsrisico lopen. Het beschrijft diverse beleidsdoelstellingen voor inkomensondersteuning, ontwikkeling van het voorzieningenstelsel, werkgelegenheid, huisvesting en onderwijs, alsook aanvullende doelstellingen voor speciaal gerichte maatregelen. De verwezenlijking van de doelstellingen zal worden bijgehouden, maar het plan specificeert slechts zeer summier welke gekwantificeerde doelen daarvoor zullen worden gebruikt. De meeste doelstellingen zijn echter duidelijk genoeg om aan de hand van de indicatoren te kunnen bijhouden of de ontwikkeling positief of negatief is.

Het plan omvat een concreet streefdoel voor huisvesting (vergroting van het jaarlijkse aanbod van redelijk geprijsde nieuwe huurwoningen tot ongeveer 10.000 in de jaren 2004-2007). Ook wordt verwezen naar de werkgelegenheidsdoelstellingen van de regering (banen voor 100.000 mensen aan het einde van de regeringsperiode; arbeidsdeelname in 2010 omhoog naar 75%; gemiddelde effectieve pensioenleeftijd in 2010 met ten minste 2-3 jaar omhoog). Hoewel wordt erkend dat men zich kan afvragen in hoeverre een streefdoel zoals het laatstgenoemde rechtstreeks invloed heeft op de uitroeiing van armoede en sociale uitsluiting, zal het wel gemonitord worden.

Ondanks de beperkte kwantificering van de doelstellingen is het nieuwe plan in veel opzichten overtuigender dan het vorige, bijvoorbeeld wat betreft de analyse van de situatie, de formulering van de beleidsdoelstellingen, de inventarisatie van de speciale behoeften van de risicogroepen, de presentatie van goede praktijken en een meer volledige verzameling indicatoren, en de aanpak van specifieke aspecten zoals kinderen, regionaal beleid en immigranten. Interessant is dat de strategieën van andere actoren dan de staat nu ook in het plan worden toegelicht.

4. Belangrijkste beleidsmaatregelen: sterke en zwakke punten

Bevordering van de arbeidsdeelname Het plan wil de langdurige werkloosheid terugdringen, in diverse leeftijdsgroepen de arbeidsdeelname verhogen, voor 2010 het werkzame leven met ten minste 2-3 jaar verlengen, en de sociale zekerheid sterker koppelen aan prikkels om te werken. Dat moet worden bereikt door het stelsel voor het werkgelegenheidsbeleid te hervormen; te zorgen voor betere arbeidsmarktondersteuning; de oprichting van sociale ondernemingen mogelijk te maken; arbeidsrehabilitatie; de

mogelijkheden voor rehabilitatie of pensionering van langdurig werklozen te beoordelen; en de werkgelegenheid voor gehandicapten te bevorderen.

Bevordering van de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten De doelstellingen voor de gezondheids- en welzijnszorg omvatten het verkleinen van de verschillen in gezondheid tussen bevolkingsgroepen, het verbeteren van de beschikbaarheid en de kwaliteit van voorzieningen, het verminderen van de gevolgen van alcoholgebruik voor de volksgezondheid, het verbeteren van de mogelijkheden voor ouderen om zelfstandig te blijven wonen, en het bevorderen van de mogelijkheden voor gehandicapten om deel te nemen aan de samenleving. De instrumenten daartoe zijn een beleidsprogramma voor de gezondheidszorg genaamd 'Gezondheid voor allen – Gezondheid 2015', dat is gericht op het lokale niveau; een Nationaal Gezondheidsproject om het functioneren van het zorgstelsel veilig te stellen (het project zal zich onder meer bezighouden met de kwestie van de tarieven, die chronisch zieken met een laag inkomen ervan zouden hebben weerhouden om medische hulp te zoeken); en een parallel daarmee lopend Nationaal Project voor Sociale Voorzieningen.

Op huisvestingsgebied zijn de doelstellingen om de dakloosheid terug te dringen, om de vraag naar en het aanbod van redelijk geprijsde woningen in groeicentra met elkaar in evenwicht te brengen, en om het sociale evenwicht in woonwijken te bewaren terwijl de bewonerssamenstelling gevarieerder moet worden. De maatregelen betreffen het vergroten van het jaarlijkse aanbod van redelijk geprijsde nieuwe huurwoningen tot ongeveer 10.000 in de jaren 2004-2007; het ontwikkelen van de huisvestingssubsidie; en diverse maatregelen om de diversiteit van de bevolkingssamenstelling te waarborgen.

Wat het onderwijs betreft, is het de bedoeling om de overgang van middenschool naar beroepsonderwijs efficiënter en sneller te maken, om die elementen van de leerlingenbegeleiding te versterken die sociale uitsluiting helpen voorkomen, en om het aantal vroegtijdige schoolverlaters te verminderen. De methoden daartoe zijn het verbeteren van het welzijn van leerlingen; het ontwikkelen van de opleiding van docenten; het bevorderen van leren op het werk (ESF); het ontwikkelen van studentenbegeleiding; een programma voor de ontwikkeling van remedial teaching in het beroepsonderwijs; het verminderen van het aantal vroegtijdige schoolverlaters door middel van prestatiebeurzen; en het verhogen van het onderwijsniveau van volwassenen.

Voorkoming van de risico's op uitsluiting Inkomensherverdeling verlaagt de relatieve armoede in Finland zeer effectief en voorkomt crisissituaties die tot sociale uitsluiting leiden (in 2000 was de inkomensongelijkheid met 3,3 – op Denemarken na – de laagste in de EU). Het plan is erop gericht om de behoefte aan inkomensondersteuning te verminderen, voldoende minimumuitkeringen en een redelijke minimumloongarantie te bieden, te zorgen voor uitgebreide risicodekking, de armoede onder gezinnen met kinderen terug te dringen en overerving van sociale uitsluiting te voorkomen, de zorgkosten op een redelijk niveau te brengen en het tarievenstelsel doorzichtiger te maken. Daartoe worden de volgende maatregelen voorgesteld: het verhogen van het nationale pensioenniveau; het wettelijk regelen van sociale kredietverlening; het afstemmen van inkomensondersteuning en inkomen uit arbeid; het verhogen van de preventieve sociale bijstand; het verbeteren van de economische situatie van gezinnen met kinderen; het ontwikkelen van het ziektekostenverzekeringstelsel; en het opzetten van een speciale steunregeling voor immigranten.

Steun voor de meest kwetsbaren Er worden diverse soorten geïntegreerde maatregelen gepresenteerd ten behoeve van risicogroepen: vroegtijdige aanpak van de problemen van

kinderen en jongeren; ochtend- en middagactiviteiten voor schoolkinderen; een jeugdparticipatieproject; ondersteuning van de integratie van immigranten; uitvoering van een nationaal alcoholprogramma; aanpak van het drugsprobleem; programma's om dakloosheid tegen te gaan; een project ter bestrijding van geweld tegen vrouwen, prostitutie en mensenhandel in het kader van het nationale gelijkheidsprogramma; een programma voor vrijwillige schuldsanering; misdaadpreventie; conciliatie; het project 'Naar een gezamenlijk leven zonder misdaad'; een aantal projecten van de Evangelisch-Lutherse Kerk om uitsluiting te voorkomen; en het vaststellen van aandachtsgebieden voor projecten van NGO's.

Mobilisatie van alle relevante organen Belanghebbenden zijn zorgvuldig bij het opstellen van het plan betrokken en zullen ook deelnemen aan de uitvoering ervan. Uit het plan komt naar voren dat de erkenning van en samenwerking tussen diverse actoren op centraal en lokaal niveau de afgelopen jaren is verbeterd. Er is ESF-financiering beschikbaar gesteld voor lokale partnerschapsprojecten, die actief ter hand zijn genomen.

5. Genderperspectief

De indicatoren zijn voldoende uitgesplitst naar sekse. Ten aanzien van alleenstaande ouders en gepensioneerden, die voor het grootste deel uit vrouwen bestaan, hadden genderaspecten grondiger geanalyseerd kunnen worden. Dakloosheid, langdurige werkloosheid, vroegtijdige schoolverlating en alcoholisme zijn problemen die meer voorkomen onder mannen, en hadden vanuit hun gezichtspunt kunnen worden bekeken.

6. Bestaande problemen en toekomstige uitdagingen

Bestaande problemen zijn onder meer de verschillende soorten sociale uitsluiting in landelijke en stedelijke gebieden, en het hogere uitsluitingsrisico voor immigranten, hoewel het Finse nettomigratiecijfer in 2001 met 1,2 het op één na laagste in de EU was (EU15: 3,1). De komende decennia zal de vergrijzing van de bevolking een toenemende druk gaan leggen op de uitgaven, met name de pensioenuitgaven, terwijl tegelijkertijd de belastinggrondslag afneemt.

ZWEDEN

Situatie en belangrijkste trends: De Zweedse verzorgingsstaat berust op de fundamentele beginselen van universele sociale en gezondheidsvoorzieningen en een alomvattend systeem van inkomenszekerheid. Het is sterk individueel gericht. Het globale doel is om de gehele bevolking onder een algemeen sociaal stelsel te laten vallen en specifieke regelingen te vermijden. Zweden besteedde 32,2% van het BBP (2000) aan sociale voorzieningen, het hoogste cijfer in de EU. In 2002 bedroeg de groei van het BBP 1,9%. Het armoedecijfer is het laagste in de EU, 10% in 2001, en de inkomens zijn relatief gelijk verdeeld. Samen met het hoge werkgelegenheidscijfer van 73,6% (EU 64,3%) in 2002 en de lage werkloosheid (4,9%) bieden deze cijfers een goede basis om de inspanningen op het gebied van sociale integratie in stand te houden en te versterken.

Voortgang 2001-2003: Het bestaande sociale beleid wordt voortgezet. Daarnaast werkt men aan actieplannen op diverse beleidsterreinen en aan maatregelen tegen discriminatie, met voorstellen voor nieuwe initiatieven en extra financiële middelen voor de betrokken terreinen. Er is vooruitgang geboekt met het verminderen van het deel van de bevolking dat sociale bijstand ontvangt. Het ziet ernaar uit dat de voornaamste doelstellingen, namelijk een werkgelegenheidscijfer van 80% en een halvering van de afhankelijkheid van sociale bijstand in 2004, moeilijk haalbaar zullen zijn, ondanks ontwikkelingen in de verwachte richtingen.

Strategische aanpak: Een hoge mate van arbeidsmarktparticipatie vormt een hoeksteen van de verzorgingsstaat. Gratis onderwijs op alle niveaus en een actief arbeidsmarktbeleid zijn belangrijke middelen om mensen klaar te maken voor de arbeidsmarkt. De regering wil het aantal potentieel economisch kwetsbare mensen in 2010 aanzienlijk hebben verminderd en het aantal ziekteverzuimdagen in 2008 hebben gehalveerd. De eerdere doelstellingen om in 2004 een werkgelegenheidscijfer van 80% te bereiken en de afhankelijkheid van sociale bijstand te halveren, gelden nog steeds. Alle doelstellingen zijn gekoppeld aan concrete streefdoelen. Gendermainstreaming is geïntegreerd in de structuur van het sociale stelsel.

Belangrijkste beleidsmaatregelen: Het ‘werk vóór alles’-beginsel behelst allerlei maatregelen die mensen in staat moeten stellen om werk te vinden en zichzelf te onderhouden. De nadruk ligt nu meer op activering. De regels voor de werkloosheidsverzekering zijn gewijzigd om mensen meer te prikkelen om een baan te aanvaarden, ook als die verder weg is. De pensioenhervorming vormt een verdere versterking van de koppeling tussen werk en de hoogte van uitkeringen. Een algemene sociale verzekering zorgt voor behoud van inkomen in geval van ziekte, werkloosheid, ouderschap en tijdelijke zorg voor kinderen. De sociale bijstand is de laatste vorm van inkomenszekerheid wanneer alle andere regelingen tekortschieten. De sociale zekerheid gaat uit van een individueel gerichte benadering, die gelijkheid tussen mannen en vrouwen dichterbij brengt.

Uitdagingen voor de toekomst: Een essentiële uitdaging voor de toekomst is om het sociale beleid in stand te houden en integratiemaatregelen te versterken met het oog op een evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling. Hoewel de arbeidsmarktsituatie voor immigranten is verbeterd, blijft het nodig – op alle indicatoren van armoede en sociale uitsluiting – om de verschillen tussen autochtone Zweden en immigranten te verminderen. Het is noodzakelijk om hoogwaardige sociale voorzieningen te waarborgen voor iedereen, maar in de eerste plaats voor de meest kwetsbare groepen; om de samenwerking tussen verschillende niveaus (lokaal, regionaal, nationaal) te verbeteren; om de ontwikkeling in het ziekteverzuim om te buigen; om chronisch zieken in de arbeidsmarkt te reïntegreren; en om de contacten met alle belanghebbenden te intensiveren.

1. Situatie en belangrijkste trends

Zweden besteedde **32,2% van het BBP (2000) aan sociale bescherming** (ESSPROS), het hoogste cijfer in de EU (EU-gemiddelde 27,3%). De uitgaven aan sociale bescherming per hoofd van de bevolking in KKP werden in 2000 geïndexeerd op 120 (EU 100). De **economische groei** is de afgelopen jaren flink gedaald tot 1,1% van het BBP in 2001, maar is zich langzaam aan het herstellen, naar 1,9% in 2002. De prognoses voor 2003 en 2004 zijn respectievelijk 1,4% en 2,7%. De **werkloosheid** liep terug van 6,7% in 1999 naar 4,9% (mannen 5,3% en vrouwen 4,5%) in 2002. Het **werkgelegenheidscijfer** in 2002 was 73,6%, dus ruim boven het EU-gemiddelde van 64,3%, in het bijzonder voor vrouwen, nl. 72,2% vergeleken met 55,6% voor de hele EU. Kenmerkend voor Zweden is ook de hoge **arbeidsdeelname van oudere werknemers** van 68% in 2002 (EU 40,6%). De **langdurige werkloosheid** is tamelijk beperkt en vertoonde in 2002 een lichte daling naar 1,0% (EU 3,0%). In 2002 bedroeg de **jeugdwerkloosheid** (leeftijdsgroep 15-24) 6,4% tegen een EU-gemiddelde van 7,2%.

De armoede is laag Zweden: volgens gegevens van Eurostat lag het armoederisico (<60% van het mediane inkomen) in 2001 op 10%. De ongelijkheid van de inkomensverdeling, gemeten op basis van de inkomensquintielverhouding behoort met 3,1 tot de laagste van de EU. De Gini-coëfficiënt was 0,24 in 2001 (Eurostat-gegevens). Volgens nationale gegevens is aanhoudende armoede betrekkelijk zeldzaam, namelijk 0,1% in de loop van 5 jaar. Er is echter een geleidelijke toename van de inkomensongelijkheid waar te nemen.

Een van de meest opvallende trends is een recente toename (46% sinds 1997) van het **ziekteverzuim**. Het sterkst gestegen is de langdurige afwezigheid van een jaar of langer (3% van de werkende bevolking). Deze ontwikkeling doet niet alleen de toename van de werkgelegenheid weer teniet, maar vormt ook een groot probleem op macro-economisch en persoonlijk niveau.

Terwijl een vijfde van de bevolking ofwel zelf is geïmmigreerd of ten minste één geïmmigreerde ouder heeft, is de integratie van **immigranten**, vooral nieuwe immigranten, niet toegenomen. Ook al is hun arbeidsmarktsituatie verbeterd, toch blijven zij in het nadeel qua werk, armoede en segregatie op de woningmarkt. Voor andere groepen die het zwaarst door de economische recessie van de jaren negentig waren getroffen, geldt dat de inkomensniveaus van **alleenstaande ouders met kinderen** zijn toegenomen in de buurt van het mediane inkomen, maar dat zij en ook **jongeren** er wat armoede en werkloosheid betreft niet op vooruit zijn gegaan.

2. Voortgang sinds het NAP/integratie van 2001

Zweden koppelt het NAP/integratie-proces los van het politieke proces van nationaal sociaal beleid, omdat het nationale beleid tot stand komt via een ander politiek proces dan het actieplanproces. Daarom mag men volgens de Zweden niet zeggen dat het NAP/integratie de richting en de reikwijdte van het sociale beleid heeft bepaald. Dit betekent dat het NAP/integratie eerder verslag uitbrengt over nationale beleidsmaatregelen dan dat het zelf een beleidssturend document is.

Ondanks de inspanningen van de regering om de dialoog tussen verschillende overheidsinstanties en NGO's te verbeteren, concentreerde het eerste NAP/integratie zich hoofdzakelijk op het overheidsbeleid vanuit een centraal perspectief. Voor het huidige NAP/integratie geldt dat de contacten verder geïntensiveerd zijn.

Zowel in het NAP/integratie van 2001 als in dat van 2003 wordt het bestaande verzorgingsstaatbeleid voortgezet. De fundamentele strategische benadering is een langdurige verplichting om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden. Er is duidelijk sprake van een nauwe samenhang tussen economische ontwikkeling en sociaal beleid. Zweden heeft actieplannen opgesteld voor sociale integratie op diverse beleidsterreinen, zoals ouderen, gezondheidszorg, arbeidsongeschiktheid, alcohol en drugs, en maatregelen tegen discriminatie. Deze actieplannen omvatten nieuwe initiatieven en extra financiële middelen voor de betrokken terreinen. Het NAP/integratie van 2003 is ambitieuzer dan het vorige in die zin dat het op de achterliggende bedoelingen van het integratiebeleid ingaat en concrete streefcijfers en -doelen noemt.

De gunstige economische ontwikkeling en de groei van de werkgelegenheid hebben ertoe bijgedragen dat de kosten van de financiële bijstand zijn blijven dalen. Het deel van de bevolking dat sociale bijstand ontvangt, is sterk afgenomen (van 8,1% in 1997 naar 4,9% in 2002). Het aantal huishoudens dat er voor langere tijd (ten minste 10-12 maanden) van afhankelijk is, is naar verhouding echter niet gedaald.

Het ziet ernaar uit dat de twee doelstellingen van het NAP/integratie van 2001 – een **werkgelegenheidscijfer van 80% in 2004** en een **halvering van de afhankelijkheid van sociale bijstand tussen 1999 en 2004** – moeilijk haalbaar zullen zijn, ondanks ontwikkelingen in de verwachte richtingen. Beide doelstellingen gelden nog steeds, hoewel men de streefdatum voor het werkgelegenheidscijfer van 80% heeft laten vallen. Wat de halvering van de afhankelijkheid van sociale bijstand betreft, was in 2002 reeds een afname met 25% gerealiseerd.

3. Strategische aanpak: algemene doelstellingen en concrete streefdoelen

De Zweedse verzorgingsstaat berust op de fundamentele beginselen van universele sociale en gezondheidsvoorzieningen en een alomvattend systeem van inkomenszekerheid. Het is sterk individueel gericht. Het globale doel is om de gehele bevolking onder een algemeen sociaal stelsel te laten vallen en specifieke regelingen te vermijden. Voor Zweden is dit een zeer efficiënt beleid om armoede en sociale uitsluiting tegen te gaan. Speciale aandacht gaat uit naar anti-discriminatiemaatregelen om te zorgen dat de meest kwetsbaren beter toegang krijgen tot de voorzieningen.

Een nieuwe hoofddoelstelling, namelijk een **substantiële vermindering van het aantal potentieel economisch kwetsbare mensen in 2010**, moet worden verwezenlijkt via de volgende concrete streefdoelen, die waar mogelijk zijn uitgesplitst naar sekse en etniciteit: 1) vermindering van het aantal mensen met minder dan 60% van het mediane inkomen, 2) vermindering van het aantal mensen en gezinnen met kinderen met een inkomen onder het bijstandsniveau, 3) vermindering van het aantal leerlingen dat het verplichte onderwijs verlaat zonder volwaardige diploma's, 4) vergroting van het aantal mensen dat in aanmerking komt voor hoger onderwijs, 5) vermindering van het aantal jongeren dat experimenteert met drugs, alcohol en tabak, 6) uitbreiding van de behandeling van alcohol- en drugsverslaafden, en 7) vermindering van de dakloosheid.

Een andere nieuwe doelstelling is de **halvering van het aantal ziekteverzuimdagen in 2008**. Gezien de nauwe samenhang met de arbeidsmarkt vereist dit actie van de kant van werkgevers, de gezondheidssector en aanpassing van de ziekteverzekering.

Het **streven naar een werkgelegenheidscijfer van 80%** en het **halveren van de afhankelijkheid van sociale bijstand tussen 1999 en 2004** zijn als algemene doelstellingen gehandhaafd.

4. Belangrijkste beleidsmaatregelen: sterke en zwakke punten

Het NAP/integratie 2003 geeft duidelijk aan wat de fundamentele strategische aanpak van armoede en sociale uitsluiting is, maar politieke maatregelen om de doelstellingen te verwezenlijken zijn niet goed omschreven. De kracht van het NAP/integratie is dat de voornaamste doelstellingen zijn gekoppeld aan concrete streefdoelen, waardoor het mogelijk is om te evalueren in hoeverre specifieke doelstellingen worden gehaald of niet. De zwakte van het plan is dat het niet altijd mechanismen noemt die een specifieke maatregel aan een specifieke doelstelling koppelen, en evenmin geeft het een richtsnoer voor het stellen van prioriteiten tussen de maatregelen. Daarom is het vaak niet duidelijk of en hoe bepaalde beleidsmaatregelen aan de specifieke doelstellingen ten goede zullen komen.

Bevordering van de arbeidsdeelname

Zweden heeft gekozen voor het beginsel van activering en verbetering van vaardigheden. Het **‘werk vóór alles’-beginsel** behelst allerlei maatregelen die mensen in staat moeten stellen om werk te vinden en zichzelf te onderhouden. De regels voor de werkloosheidsverzekering zijn gewijzigd om mensen meer te prikkelen om een baan te aanvaarden, ook als die verder weg is. Het **gezinsbeleid** speelt een centrale rol in de arbeidsparticipatie van zowel mannen als vrouwen en versterkt het gezin zodat gezins- en beroepsleven beter kunnen worden gecombineerd.

Bevordering van de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten

Zweden heeft een **algemeen systeem van inkomenszekerheid** ontwikkeld. Een algemene sociale verzekering zorgt voor behoud van inkomen in geval van ziekte, werkloosheid, ouderschap en tijdelijke zorg voor zieke kinderen. De doorgevoerde **pensioenhervorming** berust op levenslange inkomsten met aanvullend een gegarandeerd basispensioen voor mensen met weinig of geen inkomen. De sociale bijstand is de laatste vorm van inkomenszekerheid wanneer alle andere regelingen tekortschieten. **Onderwijs** is gratis op alle niveaus. Het **huisvestingsbeleid** is aangepast, en lokale overheden moeten zorgen voor behoorlijke huisvesting voor iedereen. Er is extra geld uitgetrokken voor de bestrijding van **dakloosheid**. De hele bevolking valt onder de **nationale ziektekostenverzekering**, die gratis is voor kinderen en een bovengrens kent voor volwassenen.

Voorkoming van de risico's op uitsluiting onder de meest kwetsbaren

Er zijn tal van plannen en maatregelen ten behoeve van de meest kwetsbare groepen, zoals risicokinderen, alcohol- en drugsverslaafden, daklozen, zeer grote gezinnen, criminelen en prostituees alsook langdurig werklozen, gehandicapten, ouderen en immigranten. Het nationale actieplan tegen racisme, vreemdelingenhaat, homohaat en discriminatie moet de mogelijkheden voor algemene wetgeving tegen discriminatie vergroten.

5. Genderperspectief

Gendermainstreaming is geïntegreerd in de structuur van het sociale stelsel. De universele regelingen die iedereen individuele rechten verlenen, brengen gelijkheid tussen mannen en vrouwen dichterbij. Concrete streefdoelen zijn waar mogelijk uitgesplitst naar sekse, evenals

de indicatoren. Het gezinsbeleid is een belangrijk instrument om gelijkheid tussen mannen en vrouwen te verwezenlijken. Speciale punten van zorg zijn de gezondheid van vrouwen en het hoge ziekteverzuim onder vrouwen.

6. Bestaande problemen en toekomstige uitdagingen

Aangezien er sprake is van een nauwe samenhang tussen economische ontwikkeling en sociaal beleid, is een belangrijke uitdaging voor de toekomst om de goede wisselwerking tussen economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid in stand te houden en integratiemaatregelen te versterken met het oog op een evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling.

Andere kwesties die nog uitdagingen zullen opleveren: het verminderen van de verschillen tussen autochtone Zweden en immigranten op alle indicatoren van armoede en sociale uitsluiting; het waarborgen van hoogwaardige sociale voorzieningen voor iedereen, in het bijzonder voor de meest kwetsbare groepen, en het verbeteren van de samenwerking tussen verschillende niveaus (lokaal, regionaal en nationaal); het ombuigen van de ontwikkeling in het ziekteverzuim en het reïntegreren van chronisch zieken in de arbeidsmarkt; het verder intensiveren van de contacten met andere belanghebbenden, met name de politiek en NGO's op regionaal en lokaal niveau.

VERENIGD KONINKRIJK

Situatie en belangrijkste trends: Als gevolg van de aanhoudend gunstige macro-economische resultaten sinds het vorige nationale actieplan zijn de werkgelegenheidscijfers hoog gebleven en de werkloosheidscijfers laag. De Britse aanpak van armoede en sociale integratie concentreert zich steeds meer op specifieke kansarme groepen die vermoedelijk de grootste risico's lopen, zoals alleenstaande ouders, langdurig werklozen, ouderen, laag- en ongeschoolden, etnische minderheden, zieken en gehandicapten, en bewoners van achterstandswijken. In 2001 liep 17% van de bevolking een armoederisico, vergeleken met een EU-gemiddelde van 15%; zonder alle overdrachten zou dit 40% zijn geweest.

Voortgang 2001-2003: Het VK heeft verder voortgebouwd op een brede en alomvattende strategie voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. In de periode 2001-2003 zijn er tal van nieuwe armoedebestrijdingsmaatregelen geïntroduceerd, terwijl bestaande maatregelen zijn verbeterd. Daardoor zijn er aanzienlijke extra middelen terechtgekomen bij kwetsbare groepen, met name gezinnen met kinderen.

Het effect van veel van deze initiatieven moet echter nog blijken. Er is nog altijd een relatief grote groep met een laag inkomen en er bestaat nog altijd grote ongelijkheid, hoewel dit moet worden gezien in de context van algemeen toenemende welvaart. Nationaal vastgestelde 'tertiaire' indicatoren ten aanzien van kinderen, volwassenen in de arbeidsgeschikte leeftijd, ouderen en gemeenschappen, waaronder directe indicatoren van armoede, indicatoren van het risico van sociale uitsluiting en indicatoren van de hulp voor de meest kwetsbaren, laten op de meeste terreinen vooruitgang zien.

Bij het opstellen van het NAP 2003 zijn meer verschillende actoren betrokken geweest dan bij het vorige plan. Door de regionale overheden en mensen die zelf ervaring hebben met armoede erbij te betrekken, is de kwaliteit ervan verder verbeterd.

Strategische aanpak: Het NAP 2003 benadrukt dat 'de strijd tegen armoede centraal staat in het hele sociaal-economische programma van de Britse regering'. Met betrekking tot het sociale stelsel is de benadering 'werk voor wie kan, steun voor wie niet kan'; ten aanzien van de arbeidsparticipatie is het motto 'werk mogelijk maken ... werk lonend maken ... werk geschoold maken'. De centrale arbeidsmarktdoelstelling is om te komen tot een 'hoog en stabiel niveau van werkgelegenheid, zodat iedereen kan delen in de stijgende levensstandaarden en betere kansen op een baan'.

Belangrijkste beleidsmaatregelen: Hoogwaardige openbare voorzieningen vormen een hoeksteen van de aanpak van armoede en sociale uitsluiting. Bestedingsplannen voor de periode 2003/2004 tot 2005/2006 gaan uit van een aanzienlijke stijging van de overheidsuitgaven aan openbare voorzieningen, geconcentreerd in het onderwijs, de gezondheidszorg en het vervoer.

Verder vormt het uitroeien van de armoede onder kinderen een essentieel element van de Britse aanpak van armoede en sociale uitsluiting, geleid door de belofte dat de kinderarmoede in 2020 uitgeroeid moet zijn.

Ook de invoering en verbetering van een aantal belastingkredietregelingen moet onder de aandacht worden gebracht; een daarvan, de nieuwe 'pensioentoe rekening' (Pension Credit), moet zorgen voor een verdere verlichting van de armoede onder gepensioneerden.

Uitdagingen voor de toekomst: Ondanks de haast ongekend hoge werkgelegenheid en lage werkloosheid blijft de inkomensongelijkheid groot, blijft het aantal huishoudens zonder werk problematisch, vooral in de meest achtergestelde wijken, en is het percentage mensen met een langdurige arbeidsongeschiktheids- of andere uitkering bijzonder hoog.

Er wordt vooruitgang geboekt met het terugdringen van de kinderarmoede, maar het werkelijke effect in de context van het gekwantificeerde streefdoel voor 2004/2005 moet nog worden beoordeeld.

1. Situatie en belangrijkste trends

Het is economisch goed blijven gaan in het VK met een groei van 1,9% in 2002, dus boven het EU-gemiddelde van 1%, en de verwachting is dat de groei zowel in 2004 als in 2005 zal doorzetten. Als gevolg van deze gunstige macro-economische resultaten zijn de werkgelegenheidscijfers hoog gebleven (71,7% in 2002) en de werkloosheidscijfers laag, terwijl de onofficiële 'inclusie'-telling (van mensen die niet werken maar dat wel willen, of mensen die een gesubsidieerde baan of deeltijdbaan hebben omdat ze geen volledige baan kunnen krijgen) op 4 miljoen staat (mei 2003). Desondanks blijft het relatief grote aantal huishoudens zonder werk een bron van zorg; bijvoorbeeld het aantal mensen dat niet werkt maar een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt, is met 7,6% van de bevolking in de arbeidsgeschikte leeftijd bijzonder hoog.

In 2000 bedroegen de uitgaven aan sociale bescherming 26,8% van het BBP, iets onder het EU-gemiddelde van 27,3%. De reële uitgaven aan sociale bescherming per hoofd van de bevolking lagen in 2000 echter 4,7% boven het EU-gemiddelde en significant hoger dan in voorgaande jaren. Niettemin bleef de ongelijkheid van de inkomensverdeling in 2001 hoger dan gemiddeld in de EU (inkomensquintielverhouding resp. 4,9 en 4,4). In 2001 was het armoederisico (na sociale overdrachten) gedaald tot 17% (ten opzichte van 20% in 1995 en 19% in 2000), maar nog altijd hoger dan het EU-gemiddelde van 15% (zonder sociale overdrachten zou het Britse cijfer 40% zijn geweest, tegen een EU-gemiddelde van 39%). Het aanhoudende armoederisico stond datzelfde jaar op 10%, vergeleken met 9% gemiddeld in de EU. Nationaal geselecteerde indicatoren geven ook enige verbetering te zien in armoederisico's en relatief laag inkomen, terwijl de Gini-coëfficiënt een lichte stijging laat zien. De samenhang tussen inkomensverschillen en armoederisico in dit verband moet nader worden onderzocht.

2. Voortgang sinds het NAP/integratie van 2001

Uit het NAP/integratie van 2003 blijkt dat aan een deel van de kritiek op het vorige plan tegemoet is gekomen met een bredere verwijzing naar de oorzaken van sociale uitsluiting en de analyse van een groot aantal beleidsterreinen. Ook staat men nu positiever tegenover het betrekken van allerlei actoren bij de opstelling en monitoring van het NAP/integratie: 'De erkenning dat mensen die zelf ervaring hebben met armoede, een grote bijdrage kunnen leveren aan een geslaagd armoedebeleid, begint de Britse benadering te transformeren'.

Naast de vastgestelde gemeenschappelijke indicatoren hanteert het VK ook nog een aantal tertiaire indicatoren om de voortgang te meten. Terwijl de voortgang ten opzichte van de gemeenschappelijke indicatoren teleurstellend was (hoewel moeilijker te beoordelen omdat er nog geen datasets van na 2000 beschikbaar zijn), was de voortgang ten opzichte van de nationale tertiaire indicatoren, die meer up-to-date zijn, tamelijk positief en vertoonden de meeste hiervan een ontwikkeling in de goede richting. Men zou deze trend kunnen toeschrijven aan de algemene economische situatie, maar het succes is ook ten dele te danken aan de effecten van de belasting- en uitkeringsmaatregelen in het kader van de armoedebestrijding, zij het dat het voor sommige recente maatregelen misschien nog te vroeg is om verbeteringen weerspiegeld te zien in statistische gegevens.

Hoewel er kennelijk vooruitgang is geboekt met het terugdringen van de absolute armoede, verloopt de afname van de relatieve armoede veel langzamer. Zelfs als de arbeidsmarkt zo blijft floreren als voorspeld wordt, zijn er wellicht toch verdere inkomensherverdelende maatregelen nodig om de ongelijkheid te verminderen.

In het NAP 2001 werd de aanpak van het aantal kinderen dat in armoede leeft als belangrijke uitdaging genoemd. De strijd tegen kinderarmoede vormt een essentieel element van het Britse regeringsbeleid, geleid door de belofte dat de kinderarmoede in 2020 uitgeroeid moet zijn. De praktische resultaten ten opzichte van de gekwantificeerde doelen voor 2004/2005 moeten nog worden beoordeeld. Ook wordt er nog gewerkt aan een verfijning van de wijze waarop kinderarmoede over de langere termijn wordt gemeten, met inbegrip van overleg met belanghebbenden.

De ondersteunende rol van het ESF binnen het integratiebeleid wordt goed belicht in een informatieve en illustratieve bijlage bij het NAP. De uitvoering van door het ESF ondersteunde maatregelen zal een belangrijke bijdrage leveren aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in het VK. Britse structuurfondsprogramma's concentreren ook middelen op de meest achtergestelde wijken die zijn aangewezen voor 'lokale economische ontwikkeling', maar tot nu toe is de ervaring dat er in sommige gevallen weinig aanspraak wordt gemaakt op deze middelen.

3. Strategische aanpak: algemene doelstellingen en concrete streefdoelen

'De strijd tegen armoede staat centraal in het hele sociaal-economische programma van de Britse regering.' Met betrekking tot het uitkeringsstelsel hanteert de Britse regering een benadering van 'werk voor wie kan en steun voor wie niet kan', waarbij haar strategie ten aanzien van arbeidsparticipatie wordt omschreven als 'werk mogelijk maken ... werk lonend maken ... werk geschoold maken'. De centrale arbeidsmarktdoelstelling is om te komen tot een 'hoog en stabiel niveau van werkgelegenheid, zodat iedereen kan delen in de stijgende levensstandaarden en betere kansen op een baan'.

De strategie om de armoede- en uitsluitingsproblematiek aan te pakken omvat: nationale projecten in samenwerking met regionale overheden en regionale instanties, en projecten op lokaal en buurtniveau samen met lokale overheden en vrijwilligers- en buurtorganisaties; economisch beleid om de kansen op werk te verbeteren; maatregelen om het voor mensen gemakkelijker te maken om werk te vinden, hun werk te behouden en in hun werk vooruit te komen; maatregelen op kortere termijn om werken financieel interessant te maken en om de levensstandaard van degenen die geen werk kunnen krijgen, te verbeteren; en langer lopende investeringen in openbare voorzieningen, met name onderwijs en gezondheidszorg, om de kansen te verbeteren.

De centrale doelstelling en het concrete streefdoel van het NAP 2003 is dat de kinderarmoede in 2020 moet zijn uitgebannen, met als tussentijdse streefdoelen dat deze in 2010 moet zijn gehalveerd en in 2004/2005 met een kwart moet zijn verminderd. Daarnaast worden er in totaal nog 100 streefdoelen genoemd, gegroepeerd rond de vier doelstellingen van Nice. Daarbij moet echter worden aangetekend dat het hier gaat om de reeds aangekondigde streefdoelen in verband met sociale uitsluiting die de nationale en lokale 'public service agreements' vormen, of om streefdoelen die door de regionale overheden zijn vastgesteld.

4. Belangrijkste beleidsmaatregelen: sterke en zwakke punten

Het VK heeft een relatief grote groep mensen met een laag inkomen. Het arbeidsinkomen van gezinnen met kinderen is verbeterd door de invoering van het minimumloon, de verhoging van de drempel voor het werknemersdeel van de sociale verzekeringspremies, en de verhoging van de kinderbijslag en belastingkredieten. Gepensioneerden zijn erop vooruitgegaan door een reële verhoging van het staatspensioen en de sociale bijstand. De inkomens van werkloze gezinnen met kinderen zijn ook verbeterd door reële verhogingen

van de inkomensondersteuning/belastingkrediet voor kinderen. De inkomens van werkloze alleenstaanden en paren zonder kinderen zijn niet gestegen door een reële verhoging van hun uitkeringen; hun inkomens zijn verder gedaald ten opzichte van de lonen. Ondanks de reële verbeteringen die zijn doorgevoerd in de minimuminkomensgarantie (MIG), ligt het staatspensioen aanzienlijk onder het MIG-niveau. Voor gepensioneerden die van de sociale bijstand leven, is de verhouding tot arbeidsinkomsten nog altijd lager dan in 1979.

Het VK benadrukt de financiële duurzaamheid van zijn strategische benadering, waarbij een basisuitkering van de staat wordt gecombineerd met inkomensafhankelijke aanvullende steun voor de armste gepensioneerden. Er wordt een minimuminkomen gegarandeerd, en daarnaast worden mensen aangemoedigd om zelf te sparen, onder meer via beroeps- en particuliere pensioenregelingen. Als gevolg van deze aanpak besteedt het VK slechts 5,1% van het BBP aan pensioenen, minder dan de helft van het EU-gemiddelde.

Een probleem blijft het feit dat mensen geen aanspraak maken op uitkeringen waar ze wel recht op hebben. Een voorbeeld van hoe dit wordt aangepakt, is de onlangs ingevoerde 'pensioentoekening' (Pension Credit), die jaarlijks 2 miljard Engelse pond zal opleveren voor huishoudens van gepensioneerden. In deze regeling zijn maatregelen opgenomen om te zorgen dat er ook op grote schaal gebruik van wordt gemaakt. Het streefdoel is dat er in 2006 drie miljoen huishoudens van gepensioneerden van deze voorziening profiteren.

Er wordt vooruitgang geboekt ten aanzien van de centrale doelstelling om de armoede onder kinderen terug te dringen en uit te roeien, hoewel het werkelijke effect in de context van het gekwantificeerde streefdoel voor 2004/2005 nog moet worden beoordeeld. Het kan zijn dat er nog heel wat meer inspanningen nodig zijn om dit te realiseren, bijvoorbeeld de aanpak van de lage beloning van vrouwen (het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen behoort nog altijd tot de hoogste in de EU) en maatregelen om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van kinderopvang te verbeteren. Het extra geld dat tot op heden in het kinderopvangbeleid is gestoken, is hoofdzakelijk gegaan naar de financiering van peuter- en kleuterklassen op basisscholen. Deze voorziening, doorgaans beperkt tot schooluren en -perioden, lijkt niet de meest doeltreffende manier om (arme) alleenstaande ouders in staat te stellen om weer aan het werk te gaan. Het kinderopvanggedeelte van het belastingkrediet voor werkenden dekt slechts maximaal 70% van de kosten van kinderopvang tot een bepaald plafond. Kinderopvang is nog altijd relatief duur in het VK en er zijn problemen rond de beschikbaarheid en de kwaliteit. De regering heeft ambitieuze doelen gesteld voor het verhogen van het aanbod en de kwaliteit van de kinderopvang, maar vooruitgang is moeilijk gebleken vanwege de lage status en slechte arbeidsvoorwaarden in de sector. Het gebrek aan toegankelijke, betaalbare en goede kinderopvang is een van de redenen waarom er relatief weinig alleenstaande ouders werken en er relatief veel kinderen leven in huishoudens waar niemand werkt. Men is nu bezig met een (tweede) herziening van het kinderopvangbeleid, wat erop duidt dat de regering ook erkent dat de beleidsmix nog niet optimaal is. In het NAP worden problemen rond de zorg voor afhankelijke personen, inclusief oudere/gebrekkige familieleden, echter niet voldoende belicht. Dergelijke zorg komt vaak terecht op de schouders van vrouwen, wat gevolgen heeft voor hun arbeidsdeelname. Een belangrijke ontwikkeling is de vorming van een nieuw Ministerie voor Kinder-, Jongeren- en Gezinszaken.

Het VK kent aanzienlijke regionale en lokale verschillen in armoede en sociale uitsluiting. Er zijn pogingen gedaan om de vele gebiedsgebonden initiatieven te vereenvoudigen en geleidelijk te vervangen door een minimumniveau van dienstverlening voor alle inwoners van achtergestelde gebieden, namelijk door reguliere voorzieningen 'om te buigen' naar de behoeften van deze inwoners en door 'bodemdoelstellingen' te hanteren.

Ongeveer een derde van de overheidsuitgaven gaat naar voorzieningen. Hoogwaardige openbare voorzieningen vormen een hoeksteen van de Britse aanpak van armoede en sociale uitsluiting. Bestedingsplannen voor de periode 2003/2004 tot 2005/2006 gaan uit van een totale reële stijging van 3,3% per jaar. De overheidsuitgaven zullen oplopen van 39,9% van het BBP in 2002/2003 naar 41,9% in 2005/2006. Hoewel er vooruitgang is geboekt met het ontwikkelen van een multidimensionale, overkoepelende strategie, moet de uitvoering daarvan verder worden verbeterd.

5. Genderperspectief

Over het algemeen gaat het NAP goed in op genderaspecten. Daarbij gaat het met name om de erkenning van het toegenomen armoederisico van vrouwen en de aandacht voor beleidsmaatregelen om de inkomensverschillen tussen mannen en vrouwen – nog altijd een punt van speciale zorg – weg te werken; het afstemmen van werk en gezinsleven; en betere kinderopvangvoorzieningen. Evenals in het NAP 2001 ontbreken echter zowel gendermainstreaming- als genderspecifieke maatregelen, en is er eerder sprake van gendermaatregelen waar deze passen binnen de doelstellingen om de kinderarmoede en het aantal huishoudens zonder werk te verminderen.

6. Bestaande problemen en toekomstige uitdagingen

De in Lissabon vastgestelde werkgelegenheidsdoelen voor 2010 zijn reeds gehaald en de werkloosheidscijfers liggen beduidend onder het EU-gemiddelde. Voor bepaalde groepen blijkt het echter moeilijk om werk te vinden. Om de levenskansen van deze groepen te verbeteren, is het essentieel dat er middelen en initiatieven specifiek op hen worden gericht. Verder zijn er in het VK nog steeds relatief veel mensen met een laag inkomen. Schulden en financiële uitsluiting worden als problemen erkend en het NAP maakt een begin met het zoeken naar oplossingen.

De toename van de werkgelegenheid is aan alle groepen ten goede gekomen. De situatie van kinderen, met name in laagbetaalde gezinnen, is verbeterd door aanpassingen van de uitkeringen en belastingkredieten.

Hoewel er over het geheel genomen sprake is van een daling van de werkloosheid en een toename van de arbeidsparticipatie onder de meest kwetsbare groepen, concentreert de werkloosheid zich nog altijd in bepaalde wijken. Mensen voor wie geen werkgebonden eisen gelden als voorwaarde voor een uitkering, worden nu als de voornaamste risicogroep beschouwd. Er blijft enige bezorgdheid bestaan over het aantal huishoudens zonder werk en over bepaalde kwaliteitsaspecten van werk. Sommige grassroots-organisaties suggereren dat mensen worden gedwongen om niet-duurzaam werk te aanvaarden, omdat het uitkeringsstelsel niet flexibel genoeg is en het werkgelegenheidskader te zwak om waardigheid en rechtvaardigheid te kunnen garanderen.

Overal in het NAP wordt verwezen naar de activiteiten van de regionale overheden en andere actoren. Het is echter niet duidelijk in hoeverre de ambities van het NAP zijn ‘gemainstreamd’ en voldoende tot uiting komen in de bestedingsprioriteiten van de afzonderlijke ministeries en regionale en lokale overheden. Voorgesteld wordt om te onderzoeken welk effect alle overheidsmaatregelen samen hebben op de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, en waar eventueel verdere vooruitgang aan zou kunnen worden ontleend. Verder zou het nuttig zijn om de uitkomsten van experimenten – zoals uitgevoerd bij het opstellen van dit NAP – waarbij participierend is gewerkt met mensen die zelf ervaring hebben met armoede, ook elders in het overheidsbeleid toe te passen.