



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 8.2.2006
COM(2006)44 definitief

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

**betreffende een raadpleging over maatregelen op EU-niveau ter bevordering
van de actieve integratie van de mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan**

DOEL VAN DE MEDEDELING

De Europese Raad van maart 2005 heeft de strategie van Lissabon nieuw leven ingeblazen en daarbij het accent naar groei en werkgelegenheid verschoven om zo een bijdrage aan de sociale samenhang te leveren. Voor de Europese werkgelegenheidsstrategie is een leidende rol weggelegd bij de uitvoering van de werkgelegenheidsdoelstellingen van de strategie van Lissabon, maar ook de sociale samenhang is een cruciaal aspect voor het succes van deze strategie. Omgekeerd is het welslagen van de Europese werkgelegenheidsstrategie weer van doorslaggevend belang voor de verwezenlijking van een grotere sociale samenhang¹.

De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is een hoofdprioriteit van de Europese Unie en haar lidstaten. Toen in maart 2000 het initiatief tot de Lissabonstrategie werd genomen, verzocht de Raad de lidstaten en de Europese Commissie om zodanige stappen te ondernemen dat de armoede in 2010 definitief zou zijn uitgeroeid. De lidstaten hebben zich op politiek vlak krachtig ingezet en zowel op EU- als nationaal niveau zijn tal van activiteiten ontplooid. Toch is de bestrijding van armoede en de integratie van mensen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, nog steeds een grote uitdaging voor de uitgebreide Europese Unie. De doelstellingen van de herziene Lissabonstrategie kunnen niet worden bereikt als wij ook verder een belangrijk deel van ons meest waardevolle potentieel, namelijk het menselijk kapitaal, blijven "verspillen".

De lidstaten beschikken over uitgebreide beleidsmaatregelen op het gebied van sociale voorzieningen en hebben een activeringsbeleid uitgevoerd om van de arbeidsmarkt uitgesloten mensen weer aan het arbeidsproces te laten deelnemen, maar er bestaat nog steeds een aanzienlijke 'harde kern' van mensen die weinig vooruitzichten hebben op werk en die daarom een groot risico lopen om aan armoede en sociale uitsluiting ten prooi te vallen. Voor degenen die het verst van de arbeidsmarkt af staan zijn minimuminkomensregelingen vaak de enige mogelijkheid om aan extreme armoede te ontsnappen; minimuminkomensregelingen hebben niet alleen deze onontbeerlijke functie, maar daarnaast moeten zij ook de arbeidsmarktintegratie van personen die in staat zijn om te werken stimuleren. Daarom komt het er in de eerste plaats op aan dat het socialebeschermingsbeleid daadwerkelijk bijdraagt tot de inzet van mensen die kunnen werken, maar moet het tegelijkertijd aan de bredere doelstelling tegemoetkomen om de mensen die thans en in de toekomst buiten de arbeidsmarkt staan een redelijke levensstandaard te bieden.

Deze mededeling dient derhalve tweeërlei doel:

- enerzijds moet de in de context van een uitgebreide Unie geboekte voortgang bij de verwezenlijking van het doel om de toegang tot de arbeidsmarkt voor buitengesloten groepen te stimuleren, nader worden bekeken (deel 1).
- anderzijds moet op basis van deze evaluatie het initiatief tot een openbare raadpleging over eventuele richtsnoeren voor maatregelen op EU-niveau worden genomen, met de

¹ Zie "De richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (2005-2008)", PB L 205 van 6.8.2005, blz. 21.

bedoeling de actieve integratie van de mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan te bevorderen (deel 2). Deze raadpleging is gebaseerd op artikel 138 van het Verdrag.

- Hiermee speelt deze mededeling in op de nieuwe Sociale Agenda voor 2005-2010, waarin werd bevestigd dat de Commissie de aanzet zou geven tot een Gemeenschapsinitiatief inzake minimuminkomensregelingen en integratie van de mensen die van de arbeidsmarkt uitgesloten zijn, nadat de effectbeoordelingsprocedures naar behoren zijn uitgevoerd. Voorts wordt in deze mededeling ingegaan op de bedenkingen die door het Europees Parlement tijdens de evaluaties van de Lissabonstrategie regelmatig naar voren zijn gebracht.

1. BESTRIJDING VAN DE ARMOEDE EN UITSLUITING VAN DE ARBEIDSMARKT: EEN PERMANENTE UITDAGING VOOR DE UNIE.

1.1. Maatregelen op het niveau van de lidstaten

In de lidstaten van de EU zijn complexe systemen voor sociale bescherming ontwikkeld ter verzekering tegen maatschappelijke risico's zoals ziekte en werkloosheid en ter preventie en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. In overeenstemming met de beleidsverschuiving in de richting van op activering gerichte systemen op EU-niveau gedurende de jaren '90 zijn bij de inkomenssteunregelingen in toenemende mate activeringscriteria aangelegd om de negatieve prikkels om arbeid in loondienst te verrichten zoveel mogelijk te beperken en om armoedevallen te vermijden². Als gevolg hiervan zijn de inkomenssteunregelingen en het activeringsbeleid nu beter op elkaar afgestemd. In tal van landen is het recht op uitkeringen afhankelijk gemaakt van het actief zoeken naar werk, de beschikbaarheid voor werk en deelname aan scholing. In sommige gevallen worden de verplichtingen van de uitkeringsontvanger vastgelegd in een individueel contract voor een reïntegratietraject om weer in het arbeidsproces terug te keren. In steeds meer landen worden de financiële prikkels verbeterd om mensen aan te moedigen om te gaan werken. Zo kunnen werknemers in laagbetaalde banen bijvoorbeeld als inkomenstoeslag belastingkredieten ontvangen en worden de betalingen, bij het bereiken van de drempel waarop deze uitkeringen normaliter zouden worden stopgezet, thans geleidelijk afgebouwd om zo mensen niet te ontmoedigen om te werken. Ook zijn er speciale maatregelen gepland en uitgevoerd om de toegang tot basisvoorzieningen en –behoeften, zoals gezondheidszorg, kinderopvang, geschikte huisvesting of zelfs levensmiddelen (in de meest extreme gevallen van materiële achterstand) te vergemakkelijken ter bevordering van de integratie van kansarme mensen in de reguliere samenleving.

Met het oog hierop hebben de lidstaten dikwijls diverse minimuminkomensregelingen ingevoerd om het verschil tussen individueel en gezinsinkomen enerzijds – hetzij inkomen uit arbeid of inkomen uit uitkeringen – en het gegarandeerd minimuminkomen anderzijds op te vangen. Deze regelingen hebben een aantal gemeenschappelijke kenmerken:

- zij garanderen de basisbehoeften bij het bestaansminimum en bieden uitkeringsgerechtigden en de personen die hun ten laste komen steun als er geen andere vorm van financiële ondersteuning beschikbaar is;
- zij zijn premievrij en worden uit de belastingen gefinancierd;
- het merendeel ervan is niet aan een bepaalde termijn gebonden, hoewel zij als tijdelijk bedoeld zijn;
- zij verplichten mensen die kunnen werken om voor de arbeidsmarkt beschikbaar te zijn;

² De Europese werkgelegenheidsstrategie heeft een cruciale rol gespeeld bij deze beleidsverschuiving. Na de herziening van de Lissabonstrategie en de goedkeuring van de geïntegreerde richtsnoeren worden de lidstaten thans aangespoord om een volledig pakket maatregelen te nemen om "arbeidsmarkten toegankelijker, werken aantrekkelijker en arbeid lonend te maken voor werkzoekenden, inclusief mensen met een achterstandspositie en inactieven" (richtnoer 19).

- het recht op deze uitkeringen is inkomensafhankelijk en de autoriteiten kunnen er tot op zekere hoogte naar eigen goeddunken over beslissen;
- uitkeringsgerechtigheid is afhankelijk van leeftijd en een minimale verblijfsperiode;
- de uitkeringen zijn doorgaans afhankelijk van de huishoudsituatie van het gezin en gaan vaak gepaard met andere sociale uitkeringen (huisvestingstoelage, toelage voor verwarmingskosten en kinderbijslag).

Binnen dit gemeenschappelijke kader bestaan zeer uiteenlopende minimuminkomensregelingen in de lidstaten van de EU. Deze variëren wat betreft de hoogte van de uitkeringen, de mate van decentralisatie van het uitvoeringstelsel, de discretionaire bevoegdheid bij de interpretatie van de wettelijke voorschriften, alsook wat betreft de verblijfscriteria en het evenwicht tussen een universele benadering en een benadering op basis van sociale categorie. Ook op het punt van de koppeling tussen basisinkomenssteun en andere beleidsterreinen, zoals arbeidsmarktbeleid en de toegang tot diensten, variëren de regelingen aanzienlijk. Niettemin vervullen zij met uiteenlopend succes een essentiële rol voor het functioneren van zowel de samenleving als de arbeidsmarkt.

De positieve resultaten van de socialebeschermingsstelsels zijn onmiskenbaar: zonder deze stelsels zou het risico van armoede in de meeste lidstaten en de Unie als geheel een onaanvaardbaar niveau hebben bereikt. Als er geen sociale overdrachten³ (met uitzondering van pensioenen) hadden plaatsgevonden, zou het armoederisicocijfer in de lidstaten van de EU-25 volgens voorlopige gegevens⁴ in 2003 25% hebben bedragen, d.w.z. 9 procentpunt meer dan het reële armoederisicopercentage. De totale situatie in verband met armoede en toegang tot werk voor de meest kwetsbare groepen blijft echter een punt van grote zorg. In 2003 liep 16% van de bevolking van de EU-25 (om en nabij 72 miljoen mensen) het risico om tot financiële armoede te vervallen⁵. Deze cijfers maken nog eens extra duidelijk hoe moeilijk het is om vooruitgang bij de bestrijding van armoede en uitsluiting te boeken: sinds 1997, toen met deze onderzoeken is begonnen, heeft meer dan de helft van het deel van de bevolking dat onder armoede gebukt gaat, voortdurend (d.w.z. gedurende drie van de vier laatste jaren) van een gering relatief inkomen moeten rondkomen⁶. Als iemand een inkomen ontvangt dat onder de conventionele drempel ligt, betekent dat weliswaar niet automatisch dat hij/zij zich in een situatie van armoede bevindt, maar het risico van *relatieve armoede* heeft wel een beperkte toegang tot goederen en diensten die als noodzakelijk worden beschouwd om volledig aan de samenleving te participeren tot gevolg. Werklozen,

³ Bij gebrek aan vergelijkbare gegevens voor 2003 voor landen die meer dan 75 % van de bevolking van de EU-25 omvatten publiceert Eurostat deze statistieken momenteel niet op het niveau van de EU-25. De geschatte waarden voor het armoederisicocijfer vóór en na de overdrachten (respectievelijk 25% en 16%) komen evenwel overeen met die van het laatste jaar waarvoor op het ogenblik de cijfers worden berekend en gepubliceerd (2001): respectievelijk 24% en 15%. Volgens de demografische statistieken liepen bij een gemiddelde bevolking in de EU-25 van 452,5 miljoen mensen ongeveer 68 miljoen mensen gevaar.

⁴ Inclusief alle vormen van sociale bijstand, gezinstoelagen en werkloosheidsuitkeringen, maar met uitzondering van pensioenen.

⁵ Het percentage van de bevolking dat in huishoudens woont met een equivalent inkomen dat lager was dan 60% van het nationale mediane inkomen. Deze drempel is een op een afspraak berustende indicator en wordt doorgaans als criterium voor het *armoederisico* gebruikt.

⁶ Het laatste jaar waarvoor momenteel vergelijkbare cijfers voor de EU-15 (en niet de EU-25) bestaan, is 2000, toen het cijfer 9% bedroeg.

inactieven, alleenstaande ouders, mensen met een handicap en chronisch zieken lopen een groter risico om onder de armoededrempel te belanden. Een onbepaald aantal mensen kan dus onder ernstige vormen van achterstand en uitsluiting gebukt gaan, zoals thuisloosheid, drugsverslaving, alcoholisme, onvoldoende toegang tot basisgezondheidszorg en analfabetisme, die in bepaalde gevallen nog verergerd kunnen worden door discriminatie op etnische gronden en/of wonen in een door velerlei vormen van achterstand gekenmerkte wijken of gebieden. In de EU-25 konden in 2003 ongeveer 31,7 miljoen mensen, ofwel 8,5% van de beroepsgeschikte bevolking (van 15-64 jaar) als uitgesloten van de arbeidsmarkt beschouwd worden. Hiertoe behoorden zowel langdurig werklozen als inactieven die nadat zij bij het zoeken naar werk herhaaldelijk bot hadden gevangen ontmoedigd waren geraakt, of die wel wilden werken maar om diverse redenen, zoals arbeidsongeschiktheid, chronische ziekte, gebrek aan basisvaardigheden, discriminatie en/of gezinstaken, geen baan konden vinden.

1.2. Maatregelen op communautair niveau

In 1992 keurde de Raad twee aanbevelingen goed waarin als gemeenschappelijke doelstelling de garantie van een minimuminkomen werd vastgelegd en waarin de beginselen en richtsnoeren voor de verwezenlijking van deze doelstelling werden uiteengezet⁷. In een verslag van 1999⁸ kwam de Commissie tot de slotsom dat deze aanbevelingen ertoe hadden bijgedragen om het debat tussen de lidstaten over de rol en de ontwikkeling van de regelingen voor minimuminkomens te structureren en te stimuleren, dat zij de onderlinge aanpassing van de diverse nationale regelingen hadden bevorderd en een uitgangspunt vormden voor een systematischer samenwerking bij de bestrijding van de sociale uitsluiting en armoede op EU-niveau.

In 2000 heeft de Europese Raad te Nice gemeenschappelijke doelstellingen voor de uitvoering van de open coördinatiemethode (OCM) op het gebied van de sociale integratie goedgekeurd, waarin de in de aanbevelingen vermelde doelstellingen waren verwerkt. Het eerste Gezamenlijk verslag inzake sociale integratie, dat in maart 2002 werd goedgekeurd, bevatte de conclusie dat dertien lidstaten een sociaal bijstandsbeleid voor iedereen hadden ontwikkeld dat beoogde alle legale inwoners van een minimuminkomen te verzekeren. In het tweede Gezamenlijk verslag (maart 2004) en in het verslag inzake de sociale integratie waarin de nationale actieplannen van de tien nieuwe lidstaten werden geanalyseerd⁹, werd erop gewezen hoe belangrijk het is om de negatieve prikkels in de minimuminkomensregelingen zoveel mogelijk te beperken¹⁰; voorts werd in de verslagen melding gemaakt van hervormingen tot herziening van de criteria om voor uitkeringen in aanmerking te komen en tot invoering van op maat gesneden trajecten om mensen op de arbeidsmarkt te reïntegreren. Aangezien beseft werd dat de uitkeringen tamelijk laag waren

⁷ Respectievelijk Aanbeveling 92/442/EEG van 27 juli 1992 en Aanbeveling 92/441/EEG van 24 juni 1992.

⁸ COM(1998)774 van 25 januari 1999.

⁹ Europese Commissie (2005): "Report on social inclusion 2005. An analysis of the National Action Plans on Social Inclusion (2004-2006) submitted by the 10 new Member States". Directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen, Luxemburg, februari, 193 pp.

¹⁰ In het Gezamenlijk verslag inzake sociale integratie van 2004 wordt erop gewezen dat 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, eveneens als zeer belangrijk wordt 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 (blz. 36).

en aanzienlijke bevolkingsgroepen zonder alternatief inkomen niet bereiken, hebben sommige lidstaten overigens de reële waarde van de minimuminkomens verhoogd of gehandhaafd door streefcijfers vast te stellen of enigerlei vorm van indexering toe te passen.

In aansluiting op de herziening van de Lissabonstrategie en de nadruk die daarbij op werkgelegenheid en groei kwam te liggen werd overeengekomen om de OCM op het gebied van de sociale integratie en de sociale bescherming voort te zetten en met name in de rapportage over de Lissabonstrategie te integreren. De nieuwe werkgelegenheidsrichtsnoeren¹¹ – die deel uitmaken van de geïntegreerde richtsnoeren voor de periode 2005-2008 – spelen in op de problematiek van de integratie van de mensen die het verst van de arbeidsmarkt afstaan door de lidstaten aan te sporen om werkgelegenheidsprikkels in te voeren ter ondersteuning van preventieve en activerende arbeidsmarktmaatregelen, waaronder vroegtijdige signalering van behoeften, ondersteuning bij het zoeken naar werk en begeleiding en scholing in het kader van op maat gesneden actieplannen, om de sociale diensten te verlenen die nodig zijn om de integratie in het arbeidsproces van kansarme mensen te ondersteunen en om een bijdrage te leveren aan de sociale en territoriale samenhang en het uitroeien van de armoede (geïntegreerde richtsnoer nr. 19). Voorts wordt in deze richtsnoer voorgesteld om de belasting- en uitkeringsstelsels, met inbegrip van het beheer van en de voorwaarden voor de toekenning van uitkeringen en een verlaging van hoge marginale belastingtarieven, doorlopend te beoordelen in het kader van het streven om werk lonend te maken en een toereikend niveau van sociale bescherming te waarborgen.

Met een budget van ongeveer 60 miljard euro voor de periode 2000-2006, waarvan 9 miljard voor sociale integratie zijn bestemd, ondersteunen en stimuleren het Europees Sociaal Fonds en het communautaire initiatief EQUAL de lidstaten bij de ontwikkeling van een actiever beleid. Tijdens de volgende programmeringsperiode zal het ESF mogelijkheden tot integratie van mensen met een handicap op de arbeidsmarkt blijven bevorderen, waarbij de uitgangspunten van EQUAL door het ESF zullen worden overgenomen.

1.3. Resultaten en nieuwe uitdagingen

Ondanks de grote verschillen tussen hun socialezekerheidsstelsels zien alle Europese landen zich voor de uitdaging geplaatst dat zij met het oog op een efficiënter functionerende economie beleidsaanpassingen moeten uitvoeren. Arbeidsmarktintegratie is de belangrijkste doelstelling hierbij, aangezien betaald werk voor veel mensen de beste bescherming tegen sociale uitsluiting biedt en de enige maatregel is die op de lange termijn rendabel is. Integratie kan echter alleen maar werkelijk succes hebben, als werken zowel de werknemers als het bedrijfsleven ten goede komen. Beleid om werk lonend te maken kan alleen succesvol zijn als een juist evenwicht wordt bereikt binnen de 'krachtendriehoek' die op de wisselwerking van drie uitdagingen – het creëren van meer arbeidsprikkels, het terugdringen van de armoede en het vermijden van onhoudbare begrotingsuitgaven – berust¹².

Tevens mag echter niet uit het oog worden verloren dat de socialebeschermingsstelsels niet alleen inkomensondersteuning bieden, vooral in tijden van recessie, maar dat deze regelingen ook – als zij adequaat zijn gepland en worden uitgevoerd – daadwerkelijk kunnen

¹¹ Zie "Richtsnoeren voor de werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (2005-2008)", PB L 205 van 6.8.2005, blz. 21.

¹² Zie COM(2003)842 van 30 december 2003.

bijdragen tot het beter functioneren van de arbeidsmarkten: een efficiënt socialezekerheidsnet maakt meer flexibiliteit bij arbeidsovereenkomsten mogelijk en maakt het zoeken naar werk effectiever. Door het ontbreken of de inkrimping van het stelsel van sociale voorzieningen zou de allocatieve efficiëntie kunnen afnemen.

De diverse vormen van het socialebeschermingsbeleid moeten zorgvuldig worden gepland, want als de verschillende aspecten van de sociale bescherming elkaar niet aanvullen, kunnen overlappingsen en lacunes onvoorziene consequenties hebben. Daar een meervoudige achterstandssituatie tot uitsluiting op meer terreinen kan leiden, moet er in de praktijk van worden uitgegaan dat het ontbreken van beleidsintegratie nog grotere efficiëntieverliezen tot gevolg kan hebben en dat de meest kwetsbare leden van de samenleving het daardoor des te zwaarder te verduren zullen hebben. Er bestaat geen algemeen recept voor alle landen: het is onvermijdelijk dat er afwegingen moeten worden gemaakt. Inkomensafhankelijke uitkeringen kunnen negatieve gevolgen voor het arbeidsaanbod hebben. Door de verstrekking van uitkeringen voor werkenden kan dit risico weliswaar worden beperkt, maar daarvoor moeten er arbeidskansen in de lagelonnensector bestaan, en daar kan niet als vanzelfsprekend van worden uitgegaan. Universele uitkeringen hebben een inkomenseffect, maar op zich geen verstorend effect op de keuze om te gaan werken. Toch zal het uiteindelijk voor sommige mensen niet haalbaar zijn om te gaan werken.

Overwegingen in verband met overheidsmiddelen zullen altijd een cruciale rol spelen bij de invoering of uitbreiding of stelsels van sociale bijstand. Men moet echter vergeten dat als inkomensondersteuning of minimuminkomensregelingen ontbreken of ontoereikend zijn, er waarschijnlijk een groter beroep op andere vormen van sociale ondersteuning (zoals gezinstoelagen) zal worden gedaan, die de armoede gedeeltelijk zouden moeten opvangen. Voorts moet ook rekening worden gehouden met de maatschappelijke en economische kosten van een verslechtering van de gezondheidstoestand en van toenemende criminaliteit¹³.

Uit vergelijkingen tussen de lidstaten blijkt dat de effectiviteit van diensten die sociale uitkeringen verstrekken en in het bijzonder van minimuminkomensregelingen in belangrijke mate afhangt van hun specifieke structuur en bepalingen inzake uitvoering. Wettelijke bepalingen bieden geen afdoende garantie dat alle werkelijk behoeftige mensen de uitkeringen ontvangen waarop zij recht hebben. Dit geldt in het bijzonder voor de minimuminkomensbescherming en voor maatregelen ten behoeve van de integratie op de arbeidsmarkt. Er bestaat twijfel over de effectiviteit van minimuminkomensregelingen, aangezien een aanzienlijk deel van de mensen voor wie deze regelingen eigenlijk bestemd zijn er niet van profiteert, omdat zij er geen aanspraak op maken of om andere redenen (omdat zij niet voldoen aan de regels inzake uitkeringengerechtigheid, foutieve berekening van bedragen, achterstallige uitbetalingen, sancties en stopzetting van de uitkeringen, aftrek van bedragen van uitkeringen ten behoeve van de directe terugbetaling van schulden)¹⁴. Verder bestaat het gevaar dat sociale uitkeringen aan mensen worden uitbetaald die deze helemaal niet nodig hebben, omdat de regeling niet goed op de doelgroep is afgestemd. Fraude and

¹³ Didier Fouarge, "Costs of non-social policy", DG EMPL, 2003.

¹⁴ Uit een recente 13 EU-lidstaten omvattende studie, die op inkomensgegevens voor de periode 1993-1997, is gebaseerd, is gebleken dat tussen 2 en 13% van de bevolking van die landen op een gegeven tijdstip van een inkomen moest rondkomen dat onder het niveau van het – min of meer – gegarandeerde nationale minimuminkomen lag. (Zie Nicaise, I. *et al.*: (2004) Gaps, traps and springboards in European minimum income systems. HIVA (Katholieke Universiteit Leuven) en CRSP (Loughborough University), 134 pp.).

misbruik leiden tot nog extra verontrusting bij de voor de uitvoering verantwoordelijke autoriteiten en rechtvaardigen een grotere aandacht voor mechanismen ten behoeve van preventie, verifiëring, opsporing, toezicht en controle. Deze verontrusting heeft in belangrijke mate bijgedragen tot het streven naar een meer gedecentraliseerde uitvoering.

Gezien het beoogde doel om de meest kwetsbare mensen aan de arbeidsmarkt te laten deelnemen, bestaat ondanks het gemengde resultaat toch de indruk dat vooruitgang kan worden bereikt en dat veel van goede praktijkvoorbeelden kan worden geleerd. Ten aanzien van de rol van de minimuminkomensregelingen blijkt uit onderzoek dat de interactie van dergelijke regelingen met goed gepland activeringsbeleid positieve werkgelegenheidseffecten kan opleveren, dat werken als leerling/stagiair in particuliere ondernemingen of vormen van activering die met regulier werk vergelijkbaar zijn de meest veelbelovende aanpak zijn en dat jongeren en mensen die onder minder sociale problemen gebukt gaan hiervan naar verwachting het meest zullen profiteren. De voordelen van zulke activeringsmaatregelen moeten niet alleen op de onmiddellijke werkgelegenheidseffecten ervan beoordeeld worden. Deze maatregelen kunnen mensen ook helpen bij de bestrijding van maatschappelijke isolatie en bijdragen tot het aankweken van een gevoel van eigenwaarde en een positiever instelling ten opzichte van werk en samenleving. Anderzijds is minder aandacht besteed aan adequate toegang tot sociale diensten die een essentiële voorwaarde zijn om mensen beschikbaar voor de arbeidsmarkt te maken.

Samenvattend kan worden gesteld dat uit de beschikbare informatie blijkt dat het aangewezen middel een beleidsmix is die drie aspecten omvat: i) behoud van de band met de arbeidsmarkt door middel van arbeidskansen en beroepsopleiding; ii) garantie van een inkomensondersteuning die mensen in staat stelt een menswaardig bestaan te leiden; en iii) verschaffen van een betere toegang tot diensten die ertoe kunnen bijdragen een aantal obstakels te verwijderen waarmee bepaalde mensen en hun gezinsleden te maken krijgen bij de integratie in de reguliere samenleving, en daardoor hun reïntegratie in het arbeidsproces bevorderen (bijvoorbeeld door middel van begeleiding, gezondheidszorg, kinderopvang, levenslang leren om onderwijsachterstanden te overwinnen, ICT-scholing om potentiële arbeidskrachten, met inbegrip van mensen met een handicap, de kans te geven om de vruchten te plukken van nieuwe technologieën en door flexibeler arbeidsregelingen en psychologische en sociale rehabilitatie). Een dergelijke benadering zou *actieve integratie* kunnen worden genoemd. Om het beleid op dit terrein te onderbouwen en voorwaarden te scheppen om daadwerkelijke vooruitgang bij het terugdringen van armoede en uitsluiting te boeken is het van cruciaal belang om een onderling verband tussen al deze aspecten tot stand te brengen. Zonder actieve ondersteuning van de arbeidsmarktintegratie bestaat het gevaar dat mensen veroordeeld blijven tot armoede en afhankelijkheid van bijstand op de lange termijn. Zonder een toereikende inkomensondersteuning bestaat het risico dat het niet lukt om met activerend arbeidsmarktbeleid of activerende programma's grootschalige armoede te voorkomen en mensen ervan te weerhouden om op irreguliere wijze in hun levensonderhoud te voorzien. Zonder sociale ondersteuningmaatregelen bestaat het gevaar dat de activeringsvoorschriften blindelings en daarom op ineffectieve wijze worden uitgevoerd en dat er niet op de juiste wijze aandacht wordt besteed aan de specifieke behoeften van mensen in achterstandsituaties (alleenstaande moeders, trekkende bevolking en Roma en mensen met gezondheidsproblemen en psychische aandoeningen). Het is van essentieel belang voor de geloofwaardigheid van en de steun in de samenleving voor dergelijk beleid dat het op de middellange termijn geen gevaar vormt voor de beschikbare financiële middelen en dat het op de lange termijn kosteneffectief blijkt te zijn.

2. MOGELIJKE RICHTSNOEREN VOOR VERDERE MAATREGELEN OP EU-NIVEAU

2.1. De uitdaging

Met de actieve ondersteuning van de Europese Unie – in de vorm van aanbevelingen van de Raad, in het kader van de open coördinatiemethode inzake sociale integratie, de Europese werkgelegenheidsstrategie en via het Europees Sociaal Fonds – hebben de lidstaten vorderingen gemaakt met zowel de uitbreiding van fundamentele bijstandsvoorzieningen als met de bevordering van de toegang van de meest kwetsbare mensen tot de arbeidsmarkt. Niettemin vormt het feit dat nog steeds een groot aantal mensen aan het risico van armoede blootstaat een onmiskenbare bedreiging voor de in het EU-Verdrag neergelegde doelstelling van de sociale samenhang. Voorts is het van essentieel belang dat mensen die buiten de arbeidsmarkt staan, onder wie langdurig werklozen, (weer) aan het arbeidsproces gaan deelnemen, zodat het streefdoel van een werkgelegenheidscijfer van 70% voor de Unie kan worden verwezenlijkt. Ondanks de verscheidenheid aan situaties en beleid in de EU zouden derhalve maatregelen op Europees niveau tot aanscherping van de aanbevelingen van 1992, bijvoorbeeld in de vorm van algemene beginselen, basisvoorschriften of andere middelen, een meerwaarde kunnen opleveren voor de inspanningen van de lidstaten door richtsnoeren en een gemeenschappelijk analytisch kader te bieden die het mogelijk maken om de afzonderlijke resultaten en de beleidsinstrumenten met elkaar te vergelijken en te beoordelen.

2.2. Raadpleging

Overeenkomstig artikel 138 van het Verdrag, waarin de voorwaarden voor de indiening van voorstellen op het gebied van het sociaal beleid worden uiteengezet, heeft deze mededeling tot doel de aanzet te geven tot een raadpleging van de sociale partners op communautair niveau over de in 2.3 beschreven richtsnoeren. Gezien de aard van het onderwerp zullen de overheden op alle niveaus bij deze raadpleging worden betrokken, aangezien zij in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de planning, financiering en uitvoering van het beleid ten behoeve van de integratie van uitgesloten mensen; bij de raadpleging worden eveneens maatschappelijke organisaties betrokken die zich inzetten voor de belangen van personen voor wie deze regelingen bedoeld zijn en/of die aanvullende diensten voor deze personen verrichten.

Deze mededeling wordt tegelijkertijd gericht aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

2.3. De richtsnoeren

- (1) Om de koers te kunnen uitstippelen die moet worden gevolgd bij de toekomstige actie op Europees niveau ter ondersteuning van het nationaal beleid ter bevordering van een effectiever integratie van mensen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, verzoekt de Commissie de sociale partners, overheden en andere actoren uit de civiele samenleving om hun standpunt over de volgende kwesties kenbaar te maken:
- (2) moeten er – gezien het feit dat de lidstaten voor de uitdaging staan om de problematiek van de sociale integratie en met name de integratie van de mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan aan te pakken – verdere maatregelen op EU-

niveau worden genomen? En, zo ja, hoe zou de EU de maatregelen op nationaal niveau zo zinvol mogelijk kunnen aanvullen en ondersteunen?

- (3) op welke wijze moet de Unie voortbouwen op de in de aanbeveling van 1992 overeengekomen gemeenschappelijke basis om zo de rechten van uitgesloten mensen en hun toegang tot voor hun integratie benodigde diensten te bevorderen, daarbij rekening houdend met de relevante beleidsvernieuwingen?
- (4) zijn maatregelen op EU-niveau op grond van artikel 137, lid 1, onder h), gerechtvaardigd? Kunnen er in deze context onderhandelingen tussen de sociale partners over aspecten betreffende activering en de toegang tot de arbeidsmarkt plaatsvinden?

2.4. Volgende stappen

- 3. Deze mededeling is de eerste stap in de raadplegingsprocedure. Hiermee wordt – voorzover het de sociale partners op EU-niveau betreft – de raadplegingsprocedure overeenkomstig artikel 138, lid 2, van het Verdrag in gang gezet. De sociale partners wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van de in 2.3 genoemde kwesties kenbaar te maken. Om ook andere belangstellende instellingen en organisaties op EU- en nationaal niveau hierbij te betrekken zal de mededeling op de internetsite van het directoraat-generaal Werkgelegenheid en sociale zaken worden gepubliceerd:
(http://europa.eu.int/comm/employment_social/consultation_en.html). Alle belangstellende partijen kunnen hun op- en aanmerkingen en suggesties per e-mail uitsluitend naar het volgende adres sturen: empl-active-inclusion@cec.eu.int. Wij verwachten uw opmerkingen uiterlijk op [datum van goedkeuring +10 weken]. De Commissie zal de ontvangen bijdragen zorgvuldig bestuderen en zal haar conclusies publiceren, op grond waarvan zij overeenkomstig artikel 138, lid 3, kan overgaan tot de tweede fase van de raadplegingsprocedure.