

III

(Vorbereidende handelingen)

COMITÉ VAN DE REGIO'S

75e PLENAIRE ZITTING OP 18 EN 19 JUNI 2008

Advies van het Comité van de Regio's over actieve integratie

(2008/C 257/01)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S is van oordeel dat:

- voor een optimaal actieve-integratiebeleid aan de drie voorgestelde pijlers nog een vierde pijler met een dwarsdoorsnijdend karakter moet worden toegevoegd, nl. sociale participatie;
- arbeidsmarktintegratie de belangrijkste voorwaarde voor actieve integratie is en actieve integratie stoelt op het *work first*-beginsel, dat inhoudt dat iedere burger zonder baan aan werk of een opleiding moet worden geholpen;
- de ontwikkeling en uitvoering van een coherente beleidsmix in de eerste plaats op lokaal en regionaal niveau dient te gebeuren en de verantwoordelijkheid voor het creëren van banen primair bij de hoofdactoren op dit terrein, nl. het bedrijfsleven en de sociale partners, ligt, die daarbij moeten samenwerken met de lokale en regionale overheden;
- de inhoud van het concept „voldoende inkomen” per land, regio of gemeente verschilt. Inkomenssteun kan als „toereikend” worden beschouwd als daarmee structurele armoede kan worden bestreden. Een voor de hele EU geldende *financiële* maatstaf vastleggen is onmogelijk. De nationale, regionale en lokale overheden zijn samen verantwoordelijk voor het opzetten van een beleid dat voorziet in adequate inkomenssteun. Dit beleid moet op Europees niveau worden besproken in het kader van de open coördinatiemethode;
- de EU sociaaleconomisch zwakkere regio's en steden moet helpen met het uitvoeren van een succesvol gebleken beleidsmix ter bevordering van de actieve integratie van de burgers die het verst van de arbeidsmarkt af staan, en dat de lokale en regionale overheden daarom directe toegang zouden moeten krijgen tot de ESF-middelen die zijn bestemd voor maatregelen ter bevordering van actieve integratie;
- sociale, gesubsidieerde en beschermde banen en sociale ondernemingen en coöperaties een belangrijke rol kunnen spelen bij de tenuitvoerlegging van de beleidsmix op lokaal en regionaal niveau en de gangbare — op concurrentie gerichte — Europese marktregels niet zouden mogen gelden voor dit soort ondernemingen (zo zouden bijv. voor overheidsopdrachten en staatssteun minder strenge regels moeten worden gehanteerd).

Rapporteur: H. KOOL (NL/PSE), wethouder te Den Haag (Nederland)

Referentiedocument

Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's *De sociale bescherming moderniseren voor meer sociale rechtvaardigheid en economische samenhang: werk maken van de actieve integratie van de mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan*

COM(2007) 620 final

BELEIDSAANBEVELINGEN

Algemene opmerkingen

1. In 2006 leefden in de 25 EU-lidstaten 80 miljoen mensen — 16 % van de totale bevolking — op de rand van armoede. Armoedebestrijding en integratiebevordering betekenen vooral: werken aan de integratie van degenen die het verst van de arbeidsmarkt af staan. Het feit dat talloze mensen nog altijd geen werk hebben en op de rand van armoede balanceren, brengt de haalbaarheid van de in het EU-Verdrag neergelegde doelstelling „versterking van de sociale samenhang” ernstig in gevaar.

2. Om degenen die het verst van de arbeidsmarkt af staan weer een plaats te geven in de samenleving, gaat de Europese Commissie uit van een strategie die stoelt op drie pijlers: 1) adequate en toereikende inkomenssteun; 2) arbeidsmarktintegratie; 3) goede sociale voorzieningen.

3. Voor een optimaal beleid op dit terrein moet daar nog een vierde pijler met een dwarsdoorsnijdend karakter aan worden toegevoegd, nl. sociale participatie.

4. Actieve integratie vereist een integrale totaalaanpak op elk van deze vier gebieden.

5. De belangrijkste voorwaarde voor actieve integratie is arbeidsmarktintegratie (de tweede pijler). Actieve integratie stoelt op het *work first*-beginsel, dat inhoudt dat iedere burger zonder baan aan werk of een opleiding moet worden geholpen. De eerste pijler (adequate en toereikende inkomenssteun) en de derde pijler (goede sociale voorzieningen) hebben een ondersteunende functie. De vierde pijler (sociale participatie) geldt als laatste redmiddel: burgers die niet in staat zijn te werken moeten worden geholpen met inkomenssteun en andere maatregelen om hun sociale participatie te bevorderen. Het CvDR is het met de Commissie eens dat deze pijlers een integrale totaalaanpak vormen. Iedere overheid dient dan ook te streven naar een goed evenwicht tussen sociale bescherming, sociale voorzieningen, andere collectieve diensten en financiële en andere stimulansen om mensen aan het werk te krijgen.

6. Hoewel de lidstaten en hun lokale en regionale overheden primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid en de strategie inzake actieve integratie, worden er, met het oog op het streven naar een versterking van de sociale samenhang,

gemeenschappelijke principes voorgesteld om de ontwikkeling en „EU-brede” toepassing van concrete beleidsmaatregelen te stimuleren.

7. De ontwikkeling en implementatie van dergelijke maatregelen is hoofdzakelijk een taak van de lokale en regionale overheden. De EU speelt daarbij een ondersteunende rol. Deze definitie van een alomvattend beleid inzake actieve integratie berust op het evenredigheids- en het subsidiariteitsbeginsel.

8. De vier pijlers (inkomenssteun, arbeidsmarktintegratie, goede sociale voorzieningen en sociale participatie) zijn nauw met elkaar verweven en dienen elkaar te versterken. Voor elke regio, doelgroep en individuele betrokkene is er een optimale beleidsmix op deze vier terreinen nodig. Beleidsmaatregelen ter bevordering van actieve integratie zijn speciaal toegesneden op de verschillen tussen doelgroepen en individuele personen. Het relatieve belang van elk van deze vier pijlers en van de gekozen beleidsinstrumenten kan, afhankelijk van het economisch model, variëren naar gelang van de lidstaat en de lokale of regionale overheid.

9. Het zijn vooral de lokale en regionale overheden die de resultaten van dit integratiebeleid zien en ook de gevolgen van de tekortkomingen ervan op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau ondervinden. Daarom is het zaak dat de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van een coherente beleidsmix in de eerste plaats op lokaal en regionaal niveau gebeurt, aangezien men op dat niveau de plaatselijke omstandigheden en de arbeidsmarkt het beste kent en weet welke actoren bij de uitvoering van een allesomvattend beleid van actieve integratie allemaal een sleutelrol kunnen vervullen.

10. Lokale en regionale overheden moeten voor de uitvoering van deze coherente beleidsmix doeltreffende partnerschappen aangaan met andere openbare instanties, ondernemingen en ngo's.

11. Zij moeten ook over voldoende beleidsvrijheid beschikken om de maatregelen in kwestie uit te voeren en dit zou moeten gebeuren in overleg met andere particuliere en overheidsinstanties. Bovendien moet het Europese en nationale beleid (bijv. op het punt van belastingen, immigratie, onderwijs en arbeidsovereenkomsten) worden afgestemd op en verenigbaar zijn met de lokale en regionale behoeften.

12. Belemmeringen en knelpunten in de Europese, nationale, regionale en lokale voorschriften en praktijken moeten worden weggenomen.

Arbeidsmarktintegratie

13. Arbeidsmarktintegratie is het belangrijkste instrument in de strijd tegen sociale uitsluiting. Om alle burgers bij de samenleving te betrekken, is er een integrale aanpak nodig. Voor elke regio, doelgroep en individuele burger moet er ook een geïntegreerde beleidsmix komen. Het is vooral de taak van de lokale en regionale overheden om samen met hun partners (nationale overheden, werkgevers, openbare instanties, ngo's enz.) een dergelijke coherente beleidsmix te ontwikkelen en te implementeren. Het voornaamste doel van een allesomvattende en geïntegreerde beleidsmix is het wegnemen van knelpunten om ervoor te zorgen dat zo veel mogelijk mensen aan de slag kunnen. Daarbij valt onder meer te denken aan het bieden van begeleiding, ondersteuning en scholing en het creëren van speciale banen voor degenen voor wie de reguliere arbeidsmarkt nog een brug te ver is.

14. Een optimaal en allesomvattend beleid houdt in dat:

- jongeren worden aangemoedigd — en hun ook de mogelijkheid wordt geboden — om een startkwalificatie te behalen, zodat ze meer kans maken op de arbeidsmarkt;
- werklozen weer de werkvloer op gaan (volgens het *work first*-principe) en tegelijkertijd een opleiding of cursus kunnen volgen, de nodige begeleiding krijgen en gebruik kunnen maken van kinderopvang;
- sociale, gesubsidieerde en beschermde banen worden gecreëerd voor mensen die verder van de arbeidsmarkt af staan;
- de sociale participatie van mensen die vanwege een geestelijke en/of lichamelijke handicap niet geschikt zijn voor een normale of beschermde baan op andere manieren wordt bevorderd (bijv. via vrijwilligerswerk of sportieve activiteiten) en tegelijk de sociaaleconomische situatie van in de arbeidsmarkt te integreren personen wordt verbeterd door deze personen inkomenssteun en toegang tot goede sociale voorzieningen te verlenen;
- wordt uitgegaan van het fundamentele principe dat alle inwoners de mogelijkheid moeten hebben om te participeren in de samenleving.

15. Het gebruik van intensieve, geïndividualiseerde actieplannen vergemakkelijkt de integratie van werklozen op de arbeidsmarkt.

16. Een doelgroepenbeleid is een belangrijk onderdeel van een integrale totaalaanpak. Dat neemt echter niet weg dat de lokale en regionale overheden een beleid moeten uitstippelen dat erop gericht is om ieder individu, ongeacht zijn achtergrond, actief te laten integreren. Dit houdt in dat zij ook het nodige moeten doen om specifieke belemmeringen weg te nemen.

17. De verantwoordelijkheid voor het creëren van banen ligt primair bij de hoofdactoren op dit terrein, nl. het bedrijfsleven en de sociale partners, die daarbij moeten samenwerken met de lokale en regionale overheden. De centrale en regionale overheden hebben slechts een faciliterende taak: zij moeten de juiste economische randvoorwaarden scheppen, in de vorm van bijvoorbeeld degelijk onderwijs, adequate arbeidsbemiddelingsdiensten, belastingfaciliteiten en flexizekerheid (sociale zekerheid en flexibele arbeidsvormen). Lokale en regionale overheden, sociale diensten en ngo's zijn de laatste schakel in de keten, met name in het geval van degenen die het verst van de arbeidsmarkt af staan. En tot slot moeten uiteraard ook de betrokkenen zelf hun verantwoordelijkheid nemen.

18. Werkgevers — niet alleen particuliere ondernemingen, maar ook overheden en sociale instellingen — moeten sterk worden aangemoedigd om bestaande banen meer inhoud te geven en nieuwe banen van hoge kwaliteit te creëren (behoorlijk inkomen, goede arbeidsvoorwaarden, opleiding en training). Er zijn vooral veel (laaggekwalificeerde) uitvoerende banen nodig. Nationale, regionale en lokale overheden kunnen werkgevers in de particuliere sector ertoe aanzetten meer banen te creëren door een gunstig ondernemingsklimaat te scheppen.

19. Lokale en regionale overheden zijn zelf ook belangrijke werkgevers. Ook zij dienen zich derhalve te houden aan de beginselen waarvoor in dit advies een lans wordt gebroken.

20. Ook zou het noodzakelijk kunnen zijn om gesubsidieerde en voor bepaalde groepen gereserveerde banen en banen in de sociale werkvoorziening te creëren en te financieren voor personen die ver van de reguliere arbeidsmarkt af staan doordat ze een lichamelijke of geestelijke handicap hebben. Lokale en regionale overheden kunnen daarbij een belangrijke rol spelen door de oprichting van „sociale ondernemingen” te stimuleren.

21. De grote verscheidenheid aan arbeidsvormen (tijdelijk, parttime, flex- en thuiswerk) maakt het voor de mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan gemakkelijker om weer aan de slag te gaan.

22. De diverse vormen van formele en informele opleiding en (bij)scholing, de stelsels voor deeltijdopleidingen, de erkenning van verworven competenties en de aandacht voor levenslang leren zouden onderdeel moeten uitmaken van een gezamenlijke inspanning om ook de kwalificaties van de mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan te verbeteren.

23. De nationale, regionale en lokale overheden moeten meer doen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren zodat het meer aansluit bij de behoeften van de arbeidsmarkt. De lokale overheden moeten een actiever arbeidsmarktbeleid voeren en de behoeften van de lokale markt moeten zo goed mogelijk in kaart worden gebracht. In lidstaten waar arbeidsmarktbeleid tot de bevoegdheden van de lokale overheden behoort, moet de centrale overheid deze ertoe aanzetten om, met steun van de EU, de lokale arbeidsmarkt te monitoren.

24. Een integrale totaalaanpak moet ook stimuleringsmaatregelen omvatten om de mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan te helpen bij het opzetten van een eigen bedrijf.

Inkomenssteun

25. De mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan, dienen voldoende inkomenssteun en andere vormen van steun te krijgen, zodat ze een waardig leven kunnen leiden en uitzicht blijven houden op een baan. Dit geldt binnen de EU als een fundamenteel principe.

26. Wat er precies wordt verstaan onder „voldoende inkomen”, verschilt per land, regio of gemeente en hangt onder meer af van de hoogte van de inkomenssteun, het prijspeil, de samenstelling van het huishouden, het belastingstelsel, de duur van de sociale uitsluiting en allerlei culturele, sociale en historische factoren. Inkomenssteun kan als „toereikend” worden bestempeld als daarmee structurele armoede kan worden bestreden. Een voor de hele EU geldende *financiële* maatstaf vastleggen is onmogelijk. De nationale, regionale en lokale overheden zijn samen verantwoordelijk voor het opzetten van een beleid dat voorziet in adequate inkomenssteun. Dit beleid moet op Europees niveau worden besproken in het kader van de open coördinatiemethode.

27. Op EU-niveau zou kunnen worden afgesproken dat er een dusdanig verschil moet bestaan tussen minimumloon en inkomenssteun dat mensen en doelgroepen worden gestimuleerd om weer te gaan werken. In het kader van de bepleite totaalaanpak zou dit verschil een belangrijke financiële prikkel moeten vormen. „Werk lonend maken” is voor de Commissie en voor vele lidstaten en lokale en regionale overheden een belangrijk principe. Daarom moeten de nationale, regionale en lokale overheden bij het ontwikkelen en uitvoeren van inkomensondersteunende maatregelen rekening houden met het gevaar van de armoedeval.

28. Inkomenssteun moet alleen worden gegeven aan mensen die niet in staat zijn om op de arbeidsmarkt een inkomen te vergaren of die een inkomen hebben dat onder het bestaansniveau ligt (bijv. vanwege een lage productiviteit of de noodzaak om laagbetaald werk aan te nemen). De nationale, regionale en lokale overheden mogen de werking van de arbeidsmarkt niet belemmeren en moeten als een strenge poortwachter de vinger voortdurend aan de pols houden en alle aanvragen voor inkomenssteun serieus beoordelen. Tegelijkertijd dient er een actief beleid te worden gevoerd om al diegenen voor wie sociale voorzieningen, inkomenssteun en sociale participatie onontbeerlijk zijn, ook daadwerkelijk te kunnen bereiken.

29. Inkomenssteun kan allerlei vormen aannemen en is idealiter toegesneden op de lokale en individuele situatie. Voorbeelden zijn: inkomenssteun op bestaansniveau voor werkloze niet-studerende arbeidskrachten, hulp in natura (voeding, kleding, onderwijs, huisvesting, medische zorg), steun ter aanvulling van inkomsten uit arbeid (als het inkomen is gebaseerd op lage productiviteitsniveaus), bijdrage in hoge mobiliteitskosten, steun voor de verbetering van kwalificaties en competenties of voor het opzetten van een eigen bedrijf, enz.

Sociale participatie

30. Sommige mensen die ver van de arbeidsmarkt af staan, kampen met persoonlijke problemen of een meervoudige lichamelijke handicap. Arbeidsmarktintegratie en zelfs een beschermde baan zijn voor hen geen werkelijke optie. Een integrale aanpak houdt in dat de lokale en regionale overheden ook deze categorie burgers onder hun hoede nemen en verschillende instrumenten inzetten om hun sociale participatie te bevorderen.

31. Ten behoeve van de sociale participatie van niet-werkenden moeten lokale en regionale overheden gebruik maken van allerlei financiële instrumenten en ook hulp in natura bieden. Op die manier worden burgers die anders in een sociaal isolement dreigen te raken, gestimuleerd om deel te nemen aan sociale, culturele en sportieve activiteiten of om welzijns- en vrijwilligerswerk te verrichten.

Toegang tot goede sociale voorzieningen

32. Inkomenssteun, arbeidsmarktintegratie en sociale participatie zullen vooral effect hebben als er geïndividualiseerde actieplannen worden opgesteld. Deze zorgen ervoor dat er tijdig ondersteunende maatregelen worden gepland en dat deze zijn toegesneden op de specifieke behoeften van iedere betrokkene. Lokale en regionale overheden moeten in staat worden gesteld om een netwerk van kwaliteitsvoorzieningen uit te bouwen en geïndividualiseerde actieplannen op te stellen.

33. Aangezien dergelijke actieplannen heel specifieke eisen met zich meebrengen, dienen lokale en regionale overheden over een breed instrumentarium te beschikken.

34. Lokale en regionale overheden moeten erop toezien dat gebruik wordt gemaakt van instrumenten en bestuursmethoden die de kwaliteit van sociale voorzieningen verbeteren (algemene toegang tot internet, invoering van één loket, *lex silentio positivo* en adequate en bindende termijnen voor besluiten over toekenning van inkomenssteun of hulp in natura).

Richt snoeren

35. Beleid ter bevordering van actieve integratie kan alleen succesvol zijn als het inspeelt op het beleid dat op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau wordt gevoerd. Het moet een pakket van maatregelen op het gebied van minimuminkomen, arbeidsmarktactivering, onderwijs en sociale voorzieningen omvatten. De implementatie van een integraal en allesomvattend beleid op lokaal niveau kan op allerlei hindernissen stuiten. De nationale, regionale en lokale overheden dienen samen de nodige initiatieven te nemen om de implementatie van een dergelijk beleid te bevorderen.

36. De EU moet sociaal-economisch zwakkere regio's en steden helpen met het uitvoeren van een elders succesvol gebleken beleidsmix ter bevordering van de actieve integratie van de burgers die het verst van de arbeidsmarkt af staan. Daarom zouden lokale en regionale overheden directe toegang moeten krijgen tot de ESF-middelen die zijn bestemd voor maatregelen ter bevordering van actieve integratie. Er zou ook „Europees” geld moeten worden vrijgemaakt voor het stimuleren van sociale participatie.

37. Gesubsidieerde en beschermde banen, banen in de sociale werkvoorziening en sociale ondernemingen en coöperaties zijn instrumenten die een belangrijke rol kunnen spelen bij de tenuitvoerlegging van de beleidsmix op lokaal en regionaal niveau. De ondernemingen in kwestie zouden dan ook niet mogen worden onderworpen aan de gangbare — op concurrentie gerichte — Europese marktregels. Zo zouden bijvoorbeeld met betrekking tot overheidsopdrachten en staatssteun minder strenge regels moeten worden gehanteerd.

38. Het zijn voornamelijk de lokale en regionale overheden die het bepleite allesomvattende beleid ten uitvoer moeten leggen en het is vooral de lokale bevolking die van dit beleid profiteert. Daarom zou het voor de lokale en regionale overheden juridisch mogelijk moeten zijn om dit beleid specifiek op de behoeften van hun eigen inwoners te richten.

39. Lokale en regionale overheden dienen een leidende rol te spelen bij de tenuitvoerlegging van beleid op het gebied van actieve integratie. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel zou op EU-niveau kunnen worden vastgelegd dat de nationale en Europese regels en praktijken moeten worden gebaseerd op de behoeften die op lokaal en regionaal niveau naar voren komen (marginale belastingtarieven, uitkeringen, prikkels voor levenslang leren, financiële prikkels voor werkgevers, arbeidswetgeving, antidiscriminatiewetgeving, differentiatie van het minimumloon, enz.).

Open coördinatiemethode

40. Dankzij de open coördinatiemethode kunnen de lidstaten hun beleid zonder wettelijke verplichtingen onderling coördineren. Met deze methode kunnen zij hun meest effectieve beleidsmaatregelen op het gebied van actieve integratie onder elkaars aandacht brengen zodat ze van elkaars ervaringen kunnen leren. Om meer uit de open coördinatiemethode te halen, doet het CvdR de volgende aanbevelingen.

41. Veel maatregelen ter verbetering van de actieve integratie en de inkomenspositie van de mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan, zijn niet effectief genoeg. Daarom zijn er goede vergelijkende studies over en uitvoerige evaluaties van het lokale en regionale beleid op het gebied van actieve integratie nodig. De Europese Commissie zou zo iets kunnen stimuleren.

42. *Peer reviews* door lokale en regionale overheden en een netwerk van lokale en regionale waarnemers (Progress) kunnen ervoor zorgen dat de lokale en regionale overheden meer van elkaar leren. Belangrijk is wel dat er eerst duidelijke criteria voor de kwaliteit van een en ander worden vastgelegd.

43. Er zijn in Europa nogal wat verschillen in vraag naar en aanbod van arbeid en in hoogte van lonen en inkomenssteun. Deze kunnen arbeidsmigratie in de hand werken en daarmee een belemmering vormen voor de actieve integratie van de mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan. Met behulp van de open coördinatiemethode kunnen de gevolgen van arbeidsmigratie voor de actieve integratie van dit soort mensen worden besproken.

44. Het ontwikkelen en verspreiden van goede praktijkvoorbeelden kan worden aangemoedigd door jaarlijks een Europese onderscheiding uit te reiken aan de lokale en regionale overheden die het best hebben gepresteerd op het punt van actieve integratie. Goede praktijkvoorbeelden kunnen op een soortgelijke wijze worden gesystematiseerd als door de thematische groepen van het ESF wordt gedaan.

Brussel, 18 juni 2008

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
L. VAN DEN BRANDE