

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.2.2009
COM(2009) 58 definitief

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

Voorstel voor het gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale inclusie 2009

{SEC(2009) 141}

KERNPUNTEN van de nieuwe nationale strategische verslagen van de lidstaten, waarin de strategieën tot bevordering van de gemeenschappelijke sociale doelstellingen van de EU worden uiteengezet.

- Om de gevolgen van de economische crisis op te vangen en het economische herstel te stimuleren, kan de EU zich baseren op de solidariteit die aan haar sociaal beleid ten grondslag ligt solidariteit en op de voortgang van de structurele hervormingen. Het is van cruciaal belang om de positieve wisselwerking tussen maatregelen ten behoeve van groei en banen en het sociaal beleid te intensiveren, met name door de socialebeschermingsstelsels ten volle hun rol als automatische stabilisatoren te laten spelen. Voor de aanpak van het negatieve effect op de werkgelegenheid en de sociale cohesie moeten er langetermijnhervormingen worden uitgevoerd, met als tegenwicht maatregelen voor de korte termijn om het verlies van arbeidsplaatsen te voorkomen en de inkomens van de huishoudens te ondersteunen. De recente structurele hervormingen op het gebied van de sociale zekerheid hebben vruchten afgeworpen doordat meer mensen werk hebben gevonden, de prikkels om te gaan werken en de veerkracht van de arbeidsmarkten versterkt zijn, het werkzame leven verlengd is en de economische groei verbeterd. Het Europese economische herstelplan bevat waardevolle aanwijzingen die hierop duiden.
- De mogelijkheden van het Europees Sociaal Fonds moeten flexibel en op het juiste tijdstip optimaal worden benut om de sociale effecten van de crisis te helpen opvangen door een snelle herintreding van de werklozen op de arbeidsmarkt te ondersteunen en daarbij bijzondere aandacht te geven aan de meest kwetsbare mensen. Een vereenvoudigde uitvoering van de Structuurfondsen en een betere coördinatie met het sociaal beleid zullen hiertoe bijdragen. De Commissie zal een periodieke nieuwsbrief over sociale trends publiceren. De verslagen van de lidstaten zouden de uitwisseling van informatie en beleidservaringen in het kader van het Comité voor sociale bescherming vergemakkelijken.
- Er moeten breed opgezette strategieën voor actieve integratie worden uitgevoerd, die uit een combinatie van uitgebalanceerde maatregelen bestaan en die inclusieve arbeidsmarkten, toegang tot kwalitatief hoogwaardige diensten en een toereikend minimuminkomen beogen. De inspanningen van de lidstaten voor de uitvoering van brede strategieën ter bestrijding van armoede en sociale exclusie van kinderen – waartoe ook een toegankelijke en betaalbare kinderopvang van goede kwaliteit behoort – dienen te worden aangemoedigd. Er moet bij voortduring worden gewerkt aan het terugdringen van thuisloosheid als een uiterst ernstige vorm van exclusie, aan de aanpak van de vele vormen van achterstand waarmee de Roma kampen en van de dreiging dat zij maatschappelijk worden uitgesloten en aan de bevordering van de maatschappelijke integratie van migranten. Waakzaamheid is geboden, aangezien er steeds nieuwe risicogroepen, zoals bijvoorbeeld jongeren, en nieuwe risico's kunnen optreden.
- Om op de lange termijn toereikende en betaalbare pensioenstelsels te garanderen, moet ook tijdens de conjuncturele neergang het streven erop gericht blijven om de doelstelling van de Lissabonstrategie van een arbeidsparticipatie van 50% voor oudere werknemers te verwezenlijken. Het is belangrijk om voor een volledige dekking te zorgen en erop toe te zien dat de pensioenen toereikend zijn, met name voor vrouwen en laagbetaalden. Door op de lange termijn gerichte strategieën en het regelgevingskader is het effect van de crisis op de particuliere pensioenvoorziening voor de meeste mensen die thans met pensioen gaan, beperkt gebleven; voor sommigen echter zouden de pensioenresultaten wel eens bij de verwachtingen achter kunnen blijven. De opzet van kapitaalgedekte regelingen zal moeten worden herzien zodat zij tijdens de beleggings- en uitbetalingsfase bestand zijn tegen

risico's en hun dekking wordt verbeterd, waardoor hun potentieel om flexibel te reageren op de vergrijzing volledig wordt waargemaakt.

- De lidstaten streven ernaar om in de gezondheidszorg de kosten-batenverhouding te verbeteren en ongelijkheden op gezondheidsgebied te verminderen door meer aandacht te besteden aan eerstelijnszorg, preventie, gezondheidsbevordering, een betere coördinatie en een verstandig gebruik van de middelen. Deze strategieën moeten met meer inzet worden uitgevoerd, met name wanneer er te weinig middelen voor de stelsels voor de gezondheidszorg beschikbaar worden gesteld. Dit impliceert ook dat er op een potentieel personeelstekort in de gezondheidszorg wordt ingespeeld met maatregelen om gezondheidswerkers op alle niveaus te werven, op te leiden, vast te houden en bij- en nascholing te bieden.
- De lidstaten spannen zich ook in om systemen voor een kwalitatief hoogwaardige langdurige zorg in te voeren en verder te ontwikkelen, om een degelijke financiële basis te scheppen, de zorgcoördinatie te verbeteren en zorg te dragen voor voldoende personeel en ondersteuning van informele zorgers.
- De huidige cyclus van de sociale open coördinatiemethode eindigt in 2010, het streefjaar van de Lissabonstrategie. Om de overeengekomen doelstellingen inzake sociale bescherming en sociale inclusie te verwezenlijken, is een krachtige inzet nodig; het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (2010) zal hier nog eens extra de nadruk op vestigen. Al blijft de beslissing over de vaststelling van nationale gekwantificeerde doelen en de omschrijving daarvan een kernverantwoordelijkheid van de lidstaten, de positieve rol van de sociale open coördinatiemethode zou door de vaststelling van goed onderbouwde nationale doelen kunnen worden versterkt. Ook verdienen de kwaliteit en continuïteit van de betrokkenheid van de belanghebbende partijen meer aandacht alsook de integratie (mainstreaming) van sociale overwegingen, onder meer door de evaluatie van de sociale consequenties als essentieel onderdeel van de geïntegreerde effectbeoordelingen.

1. INLEIDING

Tussen 2001 en 2007 bedroeg de gemiddelde economische groei in de EU-27 2,1% per jaar. In 2007 was het werkgelegenheidscijfer tot 65,4% gestegen, voornamelijk als gevolg van de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen en oudere werknemers. Nieuwe arbeidsplaatsen droegen ertoe bij dat het aandeel van werkloze huishoudens daalde van 10,2% in 2005 tot 9,3% in 2007, zij het dat werkloze gezinnen met kinderen daar maar in geringe mate van profiteerden. Uit de laatste gegevens blijkt dat 16% van de Europeanen nog steeds in armoede dreigt af te glijden. Hoewel een baan van goede kwaliteit de beste garantie is om niet in armoede te vervallen, bewijst het feit dat 8% van de werkenden arm is dat niet alle banen deze waarborg bieden. Tegelijkertijd blijkt uit de gegevens dat in verscheidene lidstaten door de hoge groei de absolute levensstandaard van de armen is verbeterd, terwijl hun relatieve situatie beter is geworden of onveranderd is gebleven.

De economische vooruitzichten zijn fundamenteel veranderd. Terwijl de arbeidsmarkt in de meeste landen stabiel is gebleven, is de werkloosheid in een aantal lidstaten aanzienlijk gestegen, en de prognoses wijzen op een verder verlies van arbeidsplaatsen.

Tegen deze achtergrond is het duidelijk dat de bijdrage van het sociaal beleid van cruciaal belang is. Adequaat sociaal beleid zal niet alleen de ongunstige sociale gevolgen voor de meest kwetsbaren verzachten, maar ook het effect van de crisis op de economie als geheel helpen opvangen. Sociale bescherming is een belangrijk anticyclisch en automatisch

stabiliserend element in de overheidsuitgaven. Goed functionerende systemen binnen het kader van voortgaande hervormingen ter versterking van de duurzaamheid kunnen ertoe bijdragen dat de totale vraag wordt gestabiliseerd, het consumentenvertrouwen wordt versterkt en de banencreatie wordt bevorderd.

Het zwaarst zal de crisis de huishoudens treffen waar de kostwinners zich op de arbeidsmarkt en in de samenleving in een achterstandssituatie bevinden. Daarom zijn er sociale vangnetten nodig die zo stevig zijn dat niemand er doorheen kan vallen en zo elastisch dat deze mensen terugveren om weer actief te participeren in de samenleving en op de arbeidsmarkt.

Geschikte maatregelen ten behoeve van **flexizekerheid** zullen op actief arbeidsmarktbeleid zijn gebaseerd om de overgang naar werk te vergemakkelijken, te voorkomen dat mensen langdurig werkloos worden, het gebruik van vervroegde uittreding ter regulering van het arbeidsaanbod tegen te gaan, het kwalificatieniveau te verbeteren en te zorgen dat overgangperiodes veilig verlopen. Er zijn veelomvattende maatregelen ten behoeve van **actieve inclusie** noodzakelijk om de situatie te verbeteren van de mensen die het verst van de arbeidsmarkt afstaan.

Dit impliceert zo nodig eveneens een aanpassing van de uitkeringen om **een toereikende ondersteuning van de uitkeringsgerechtigden te garanderen**. De lidstaten nemen reeds maatregelen om de koopkracht van de minimumuitkeringen en de basispensioenen te handhaven. Door de ernst van de recessie **moeten de sociale gevolgen nader in ogenschouw worden genomen**.

Het merendeel van het pensioeninkomen van de mensen die momenteel met pensioen gaan, is afkomstig van het wettelijke pensioen, dat wordt gefinancierd uit de lopende bijdragen. In een aantal landen spelen kapitaalgedekte particuliere pensioenen een aanzienlijke rol. Daar pensioenfondsen een deel van het pensioenspaargeld in aandelen beleggen, zijn zij ernstig getroffen door de forse daling van de financiële markten. Door langetermijnstrategieën, het regelgevingskader en maatregelen van de autoriteiten van de lidstaten zijn de gevolgen voor de meeste mensen die momenteel met pensioen gaan, beperkt gebleven. De opzet van de pensioenregelingen zal niettemin moeten worden herzien, zodat de kapitaalgedekte pensioenen ook in de toekomst toereikend en betaalbaar blijven.

Een **doeltreffende gezondheidszorg en preventieve zorg** zijn vooral in tijden van economische neergang, waarin de inkomens dalen en de werkloosheid toeneemt, van bijzonder belang. Juist in dergelijke tijden bestaat er echter een groot risico dat er minder wordt geïnvesteerd in gezondheidszorg en langdurige zorg. Er moet rekening worden gehouden met uitstel van plannen om de lokale infrastructuur van de gezondheidszorg en langdurige zorg te moderniseren en verder te ontwikkelen. Dergelijk uitstel zou bijzonder nadelig zijn in landen waar nu al te weinig middelen voor de gezondheidszorg ter beschikking worden gesteld en waar de zorg in het gehele land zeer ongelijk verdeeld is.

Diverse lidstaten hebben hun best gedaan om de belanghebbende partijen en – tot op zekere hoogte – de burgers in het algemeen bij de herziening van de strategieën te betrekken. De lokale en regionale autoriteiten worden steeds meer hierbij betrokken, maar dit zou in veel sterkere mate moeten gebeuren. Meer dan in het verleden wordt rekening gehouden met genderspecifieke aspecten, maar dit zou nog consequenter het geval moeten zijn. Er zijn een aantal goede praktijkvoorbeelden op het gebied van raadpleging, zoals bijvoorbeeld initiatieven om een interactieve dialoog te waarborgen en feedback van de resultaten te geven. Sommige lidstaten zijn in het algemeen een verplichting aangegaan om de belanghebbende partijen in alle fases van hun besluitvorming en gedurende de gehele rapportagecyclus bij hun beslissingen te betrekken. De op diverse niveaus ingestelde overlegorganen zouden een bijdrage kunnen leveren bij het toezicht op structurele sociale hervormingen en daardoor in de

huidige crisis kansen, toegangsmogelijkheden en solidariteit kunnen bevorderen. Beleidsprioriteiten zijn in toenemende mate gebaseerd op gekwantificeerde streefdoelen. De vaststelling van doelen kan op specifieke beleidsterreinen resultaten opleveren, mits deze gebaseerd is op een deugdelijke analyse, er voldoende middelen beschikbaar zijn en er sprake is van een duidelijke politieke inzet.

2. DE STRIJD TEGEN ARMOEDE EN SOCIALE EXCLUSIE

In de EU-27 hebben kinderen met een hoger armoederisico (19%) te maken dan de bevolking als geheel. Sinds 2000 is hierin geen verbetering opgetreden. In 2007 lag het accent van de open coördinatiemethode op **kinderarmoede**; dit heeft bijgedragen tot een beter inzicht in de factoren die kinderarmoede in de afzonderlijke landen bepalen. Hierdoor is duidelijk geworden dat er bredere strategieën benodigd zijn, die bestaan uit een combinatie van maatregelen voor een toereikende en goed opgezette inkomensondersteuning, arbeidskansen van goede kwaliteit voor de ouders en het aanbod van de noodzakelijke voorzieningen.

De meeste lidstaten die gehoor hebben gegeven aan de oproep van de Europese Raad om doortastende maatregelen te nemen en deze kwestie in 2006 tot prioriteit hebben verheven, zijn thans voornemens om hun strategieën verder te ontwikkelen en daarbij een veelzijdige en geïntegreerde benadering te volgen. Vele hebben voor kinderarmoede een plaats ingeruimd in andere beleidsterreinen, zoals minimuminkomen en lonen, de combinatie werk en gezin en gezinsvriendelijke voorzieningen. Er moet nog meer werk worden gedaan, met name om de toegang tot een betaalbare en goede kinderopvang te waarborgen. Voortbouwend op de verbeterde kennisbasis hebben 22 lidstaten streefdoelen met betrekking tot kinderarmoede vastgesteld, waarvan 16 zich hebben gebaseerd op voor de EU overeengekomen indicatoren. Een aantal heeft ook tussentijdse doelstellingen vastgesteld voor hun specifieke uitdagingen (werkloze huishoudens, meest bedreigde gezinnen, ernst van de armoede, kinderopvang).

De **Roma** worden in tal van opzichten achtergesteld en behoren in Europa tot de groepen die in maatschappelijk opzicht het meest buitengesloten zijn. In de nieuwe verslagen hebben de lidstaten met een noemenswaardige Roma-minderheid meer aandacht aan deze problematiek geschonken, en in het algemeen is het begrip voor de daaraan verbonden uitdagingen verbeterd. De genomen of aangekondigde maatregelen zijn hoofdzakelijk gericht op het opheffen van de segregatie, de toegang tot de arbeidsmarkt, de aanpak van de achterstand op onderwijsgebied en een betere toegang tot elementaire voorzieningen, zoals huisvesting en gezondheidszorg. In de meeste landen ontbreekt het echter nog aan een alomvattend beleidskader, hetgeen mede het gevolg is van het ontbreken van gegevens en een onvoldoende kennisbasis.

De nationale strategische verslagen bevestigen de prioriteit die in 2006 aan de **integratie van migranten** is gegeven. De lidstaten die in toenemende mate een holistische aanpak hanteren, doen meer hun best om zowel de migranten als de samenleving van het gastland bij dit proces te betrekken. Verscheidene lidstaten pogen synergieën te bewerkstelligen tussen het inclusiebeleid en de maatregelen tot bestrijding van discriminatie.

De inclusie van **mensen met een handicap** blijft een belangrijk thema, maar de integratie (mainstreaming) van deze problematiek in andere beleidsterreinen vindt slechts in beperkte mate plaats; in de nationale strategische verslagen wordt slechts zelden gerefereerd aan de tenuitvoerlegging van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, hoewel het ratificatieproces gaande is. In het algemeen staan activeren naar werk, het verwijderen van belemmeringen bij het onderwijs en een leven lang leren alsook strengere voorwaarden meer op de voorgrond dan de verwijdering van structurele obstakels die volledige participatie in de weg staan.

De meeste lidstaten hebben **actieve inclusie**, zoals reeds in de nationale strategische verslagen van 2006, tot prioriteit gemaakt. Toch worden zaken als inclusieve arbeidsmarkten, toegang tot kwaliteitsdiensten en adequate inkomens meestal afzonderlijk behandeld, hoewel de meeste kansarme mensen in meer dan één opzicht achtergesteld zijn en geïntegreerde maatregelen absoluut geboden zijn. Diverse landen hebben maatregelen genomen om de koopkracht van minimuminkomens veilig te stellen. Een betere koppeling van werkloosheidsuitkeringen aan de inkomensondersteuning voor werkenden blijft van doorslaggevend belang om de juiste prikkels te geven en tegelijkertijd een toereikende inkomensondersteuning te garanderen en armoede onder werkenden te voorkomen. De sociale diensten en de diensten voor arbeidsvoorziening moeten gecoördineerd optreden om de obstakels voor een volledige en duurzame participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt aan te pakken. Daarom moet er meer aandacht worden gegeven aan het optimaliseren van de wisselwerking tussen de bovengenoemde drie terreinen en moet ervoor worden gezorgd dat met elk naar behoren rekening wordt gehouden.

De beste garantie tegen armoede en sociale exclusie is een baan van goede kwaliteit voor hen die kunnen werken. Een toereikende inkomensondersteuning en participatie in de samenleving moeten ook gewaarborgd worden voor mensen voor wie werk geen reële optie is. Tot de bijzonder relevante maatregelen die vele lidstaten hebben genomen, behoren initiatieven tot ondersteuning van het behoud van werk en een snelle re-integratie in het arbeidsproces alsook de bevordering van het aanpassingsvermogen door mogelijkheden te bieden voor het verwerven en verbeteren van vaardigheden en op maat gesneden actieplannen te ontwikkelen waarmee trajecten naar de arbeidsmarkt uitgezet kunnen worden. De aandacht moet uitgaan naar de bevordering van arbeidskansen voor de meest kwetsbaren, onder meer in de sociale economie. In de meeste nationale strategische verslagen wordt benadrukt hoe belangrijk de toegang tot kwaliteitsdiensten is voor het wegnemen van maatschappelijke hindernissen die duurzame inclusie in de weg staan.

Thuisloosheid is een van de ernstigste vormen van exclusie en daarom moeten in sommige lidstaten de inspanningen met het oog op een groter aanbod van betaalbare **huisvesting** geïntensiveerd worden. Brede, veelzijdige strategieën zijn specifiek gericht op de diverse aspecten van deze problematiek, terwijl bij een andere aanpak maatregelen in het middelpunt staan, die passen in bredere beleidskaders, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, werkgelegenheid en gezondheid. Veel aandacht gaat uit naar begeleid wonen, waarbij de doelstelling van zelfstandig wonen en maatschappelijke ondersteuning op maat worden gecombineerd. Diverse landen hebben streefdoelen vastgesteld om thuisloosheid terug te dringen en de ondersteuningsstructuren te verbeteren. Het gebrek aan betrouwbare gegevens staat nog steeds pogingen in de weg om doeltreffend beleid te formuleren en te monitoren volgen. De bevordering van financiële inclusie speelt een cruciale rol bij de preventie van thuisloosheid, vooral in de huidige omstandigheden; mensen die bedreigd worden met uitzetting en gedwongen ontruiming moeten adequate ondersteuning en adviezen kunnen krijgen.

De ongelijkheid op gezondheidsgebied tussen verschillende sociaaleconomische groepen is hardnekkig en de lidstaten vullen hun algemene aanpak vaak aan met maatregelen die bedoeld zijn voor de meest kwetsbare mensen. In verscheidene nationale strategische verslagen wordt intersectoraal beleid vermeld, dat zowel preventie als gezondheidsbevordering omvat en een breed scala aan diensten mobiliseert, waaronder diensten op het gebied van onderwijs, huisvesting en werkgelegenheid. De belangrijkste beleidsdoelstellingen zijn: verbetering van de eerstelijns- en preventieve zorg, de verwijdering van de belemmeringen bij de toegang en aanpak van de situatie in kansarme gebieden.

In de meeste nationale strategische verslagen wordt het belang van het **onderwijs** benadrukt, maar slechts in enkele gevallen wordt hiervoor een plaats ingeruimd in een alomvattende langetermijnstrategie ten behoeve van de preventie en bestrijding van de sociale exclusie. Voorschools onderwijs wordt van essentieel belang geacht, zowel als een van de beslissende factoren voor het opheffen van sociaaleconomische achterstand, maar ook als middel om de combinatie werk en gezin te vergemakkelijken. Voorts is het streven erop gericht om op alle scholen hoge kwaliteitsniveaus te waarborgen, voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, de toegang tot het onderwijs voor specifieke groepen te verbeteren en om maatregelen tot erkenning van eerder verworven kennis in te voeren.

De aanpak van de **financiële exclusie** is een essentieel onderdeel van iedere strategie ter bestrijding van de armoede; door de crisis komt deze kwestie nog meer op de voorgrond te staan. Een aantal lidstaten maakt melding van veelomvattend beleid, terwijl één lidstaat aan het probleem van de overmatige schuldenlast prioriteit geeft. Het meest worden in dit verband schuldadvies en –begeleiding genoemd, die soms voor een bepaalde doelgroep bedoeld zijn of gericht zijn op vroegtijdige signalering. In sommige landen wordt microkrediet verstrekt aan mensen die geen toegang hebben tot de reguliere kredietmarkt. Financiële inclusie is een absolute voorwaarde voor de toegang tot de huizenmarkt.

3. TOEREIKENDE EN DUURZAME PENSIOENEN

Het afgelopen decennium hebben de lidstaten hun pensioenstelsels hervormd om beter in staat te zijn om toereikende en duurzame pensioenen te verstrekken. In de nationale strategische verslagen van 2008 vermelden de lidstaten dat zij bij het waarborgen van toereikende pensioenen geleidelijk voortgang boeken, zonder de financiële duurzaamheid en de prikkels om te werken in gevaar te brengen. In het licht van de recente economische vooruitzichten zal het zoeken naar het juiste evenwicht een nog grotere uitdaging zijn.

Als gevolg van de toegenomen levensverwachting beoogden de hervormingen van de pensioenstelsels de stijging van het werkgelegenheidscijfer van oudere werknemers en een betere verhouding inactieven/actieven om de financiële duurzaamheid van de overheidsfinanciën niet op het spel te zetten. Meestal leidde dit tot een lagere pensioentoezegging en tot nieuwe regelingen waardoor werknemers dit konden compenseren door langer door te werken. Inderdaad kan het evenwicht tussen het aantal premiejaren en het aantal jaren dat pensioen wordt genoten, worden behouden wanneer meer mensen meer en langer werken. Dit vereist dat de toetredingsleeftijd tot de arbeidsmarkt wordt verlaagd, langdurige loopbaanonderbrekingen worden vermeden en de daadwerkelijke uittredingsleeftijd wordt opgeschoven. Tegelijkertijd wordt er beter op gelet dat de pensioenplicht op alle gewerkte periodes van toepassing is.

Het afgelopen decennium is het werkgelegenheidscijfer van oudere werknemers gestegen: 11 landen voldoen intussen aan het in Lissabon overeengekomen streefdoel, namelijk een werkgelegenheidscijfer van 50% voor oudere werknemers in 2010. Gezien de toename van de levensverwachting zal op de middellange termijn een grotere arbeidsparticipatie nodig zijn. Het "normale" werkzame leven moet langer duren, en uit de verslagen blijkt dat de lidstaten zijn begonnen om voor wettelijke pensioenregelingen **de pensioenleeftijd te verhogen**. De **mogelijkheden tot vervroegde uittreding** worden afgesloten en de prikkels voor vervroegde uittreding worden afgeschaft. Dit zijn belangrijke signalen voor werkgevers en werknemers, die inhouden dat zij hun leeftijdsbeleid moeten verbeteren en pensionering moeten uitstellen. Tijdens de huidige conjuncturele neergang moet blijken of deze resultaten van duurzame aard zijn. Er moet nog meer worden gedaan om oudere werknemers in het arbeidsproces te behouden, onder meer door ten volle gebruik te maken van actief arbeidsmarktbeleid. Het zal

van cruciaal belang zijn om te voorkomen dat de daadwerkelijke pensioenleeftijd begint te dalen, omdat weer gebruik wordt gemaakt van ontsnappingsroutes van de arbeidsmarkt naar vervroegde uittreding als remedie tegen de stijgende werkloosheid.

De huidige economische vooruitzichten maken duidelijk dat werknemers gedurende periodes waarin zij werkloos zijn, naar behoren gedekt moeten zijn door de pensioenregelingen. Bij de hervormde stelsels **kunnen de pensioenen door loopbaanonderbrekingen aanzienlijk lager uitvallen**. Daarom is het belangrijk dat voor werknemers die maar ternauwernood aan de nieuwe voorwaarden voldoen, met name laagbetaalden en werknemers met een onderbroken loopbaan, onder wie vrouwen oververtegenwoordigd zijn, de pensioenresultaten goed in het oog worden gehouden.

In 2008 hebben de werkzaamheden in het kader van de open coördinatiemethode zich voornamelijk gericht op particuliere pensioenregelingen. Een aantal lidstaten heeft maatregelen genomen om de kapitaalgedekte pensioenregelingen te waarborgen; deze maatregelen hebben betrekking op dekking, bijdragen en de hoogte van de administratieve kosten en hebben regelgevingskaders voor lijfrentes (langlevenrisico) en beleggingen (financieel risico) geschapen. Bij de vrijwillige regelingen bestaan er duidelijke aanwijzingen van een stevige sociaaleconomische gradiënt in het dekkings- en bijdragenniveau. Particuliere regelingen kunnen in de toekomst alleen een belangrijke bron van pensioeninkomen worden als de dekkings- en bijdragenniveaus dienovereenkomstig worden vastgesteld.

De **uitbetalingsfase** van kapitaalgedekte pensioenregelingen is momenteel soms zodanig van opzet dat er niet voldoende bescherming wordt geboden tegen het langlevensrisico, de volatiliteit en de inflatie. Een lijfrenteverzekering is het veiligste middel om een pensioeninkomen te garanderen. Verschuivingen in de portefeuille kort voor de pensionering ('lifestyling') kunnen een zekere mate van bescherming tegen de volatiliteit van de kapitaalwaarde bieden. Goed functionerende toezichthoudende instanties en effectieve regelgevingskaders zijn van essentieel belang. Voor de overstap naar pensioenstelsels waarbij het pensioen uit verscheidene bronnen afkomstig is en complexe beslissingen genomen moeten worden, is het nodig dat de aangeslotenen bij de regeling toegang hebben tot objectieve informatie en enige financiële voorlichting krijgen.

Momenteel zijn de lidstaten bezig om hun bepalingen inzake het minimuminkomen van oudere mensen te wijzigen met het doel de uitkeringen te verhogen en de toegang te vergemakkelijken. Aangezien de uitkeringen dikwijls aan de prijsindex zijn gekoppeld, zijn in de afgelopen jaren van groei de relatieve inkomens waarschijnlijk gedaald. Toch is de relatieve erosie in de meeste gevallen aanzienlijk geringer gebleken dan kon worden verwacht. In het merendeel van de lidstaten zijn de minimumpensioenen en –uitkeringen verhoogd.

Op het gebied van de pensioenen hanteren de lidstaten de volgende nationale streefdoelen: het werkgelegenheidscijfer van de oudere werknemers (soms zelfs nog hoger dan het EU-streefcijfer), de effectieve uittredingsleeftijd, de hoogte van de bijdragen, de theoretische vervangingscijfers en het armoedecijfer onder ouderen. Dit wijst erop dat de modernisering van de pensioenen op langetermijnstrategieën is gebaseerd, die in overeenstemming zijn met de overeengekomen doelstellingen.

4. GEZONDHEIDSZORG EN LANGDURIGE ZORG

Vrijwel alle verslagen over de periode 2008-2010 bouwen voort op de eerdere nationale plannen voor de gezondheidszorg van 2006. Volgens de lidstaten behoren tot het essentiële beleid dat bijdraagt tot de bevordering van de gezondheid en langere werkzame levens ook

doeltreffende beleidsmaatregelen voor de gezondheid op het werk, de gezondheidsbevordering, ziektepreventie, curatieve zorg en revalidatie. Daarnaast moeten het economisch, onderwijs-, werkgelegenheids-, milieu- en sociaal beleid meer op elkaar worden afgestemd.

Tussen de verschillende sociaaleconomische groepen en de regio's blijven **hardnekkige verschillen met betrekking tot de gezondheidstoestand** en de levensverwachting bestaan. Uit gegevens blijkt dat er een duidelijk verband bestaat tussen slechte gezondheid en armoede en tussen werkgelegenheid en een laag onderwijsniveau. In veel nationale strategische verslagen wordt met zoveel woorden erkend dat sociale ongelijkheid op het gebied van de gezondheid de levenskansen van de mensen die hiervan het slachtoffer zijn, nadelig beïnvloedt. In verscheidene nationale strategische verslagen wordt intersectoraal beleid vermeld, dat zowel gezondheidsbevordering als ziektepreventie omvat en een breed scala aan diensten mobiliseert, waaronder diensten op het gebied van onderwijs, huisvesting en werkgelegenheid. De belangrijkste beleidsmaatregelen beogen de eerstelijns- en preventieve zorg te verbeteren, de financiële, organisatorische, informatie- en andere belemmeringen te verwijderen en de situatie in kansarme gebieden aan te pakken.

Alle landen beschouwen **eerstelijnsgezondheidszorg** als het juiste middel om de toegang te verbeteren, de coördinatie van de gezondheidszorg te garanderen en aan een duurzame gezondheidszorg bij te dragen, vooral wanneer er maar weinig middelen ter beschikking staan. In veel landen bestaat nog steeds een tekort aan huisartsen en verpleegkundigen – een probleem dat door de vergrijzing nog verergerd wordt. Het is moeilijk voorstelbaar hoe het streven naar de verbetering van de eerstelijnsgezondheidszorg kan worden verwezenlijkt zonder een deugdelijk beleid voor de eerstelijnszorg, dat maatregelen omvat om een toereikend aanbod aan gemotiveerde gezondheidswerkers te waarborgen.

Overall wordt aan **gezondheidsbevordering en ziektepreventie** prioriteit gegeven als mogelijkheid tot verbetering van de gezondheid en de functionele capaciteit, aangezien hierdoor de noodzaak tot behandeling wordt verminderd en de duurzaamheid wordt verbeterd. De lidstaten erkennen dat de campagnes effectiever zouden kunnen zijn en stellen voor deze gericht en op lokaal niveau uit te voeren. Niettemin gaat het grootste deel van de uitgaven naar gezondheidszorg/behandeling, in het bijzonder in ziekenhuizen, en veel landen stellen nog altijd extra middelen voor deze sector beschikbaar. Voor de gezondheidsbevordering en ziektepreventie wordt maar een betrekkelijk gering deel van de uitgaven uitgetrokken in verhouding tot de voor deze gebieden vastgestelde doelen.

De lidstaten blijven streven naar een verbetering van de **efficiëntie en effectiviteit** door rationalisering van de kosten en de invoering van regelingen voor kostendeling. Diverse landen bewegen zich in de richting van privatisering. Of dergelijke hervormingen tot een verbetering van de kwaliteit en efficiëntie leiden, hangt af van de geboden prikkels en met name van de aard van de contracten met de ziekteverzekeringen. Op nationaal niveau is het welslagen ervan afhankelijk van het vermogen van de instellingen om toezicht te houden, te reguleren, risicoverevening te garanderen en vast te stellen wat beter door de particuliere sector of wat beter door de overheid kan worden gedaan. Voorts moeten de particuliere en publieke voorzieningen gecoördineerd worden om synergieën te bewerkstelligen en om overlappingsen te vermijden.

Uit de nationale verslagen blijkt dat men zich in de lidstaten beter bewust wordt van **kwaliteit**. Er worden verscheidene initiatieven beschreven die tot doel hebben om de burgers veilige en kwalitatief hoogwaardige preventieve zorg en behandelingen aan te bieden, onder meer door middel van de opstelling en implementatie van kwaliteitsnormen of klinische richtsnoeren die berusten op evidence-based geneeskunde of de evaluatie van de

gezondheidstechnologie. Toch hebben maar een paar landen aan de patiëntenveiligheid, een beslissende factor voor kwaliteit, veel prioriteit toegekend en de hiertoe benodigde structuren en systemen ingevoerd. Op dit punt kunnen grote verschillen worden geconstateerd: sommige lidstaten hebben al grote vooruitgang geboekt bij de tenuitvoerlegging van kwaliteits- en veiligheidsstrategieën en de toepassing van een patiëntgerichte aanpak, terwijl andere lidstaten hier maar net mee zijn begonnen. Deze verschillen zijn wellicht te wijten aan de beperkte voor de gezondheidszorg bestemde middelen en een onvoldoende besef van de voordelen die zorg van goede kwaliteit op de lange termijn met zich brengt. Een groot aantal landen beschouwt grotere keuzemogelijkheden voor de patiënt als een dimensie van patiëntgerichtheid, maar ziet niet in dat vrije keuze gepaard gaat met hogere zorgkosten.

Zorgcoördinatie blijft een heet hangijzer. De lidstaten hebben bij de ontwikkeling van een geïntegreerde benadering voor de behandeling van sommige chronische ziekten vooruitgang geboekt, maar er moet nog veel worden gedaan aan de verbetering van de coördinatie tussen de diverse overheidsniveaus, tussen de verschillende soorten medische zorg, tussen de gezondheids- en sociale zorg, tussen de publieke en particuliere verzekeringen en tussen de publieke en de derde sector. Dit geldt des te meer voor de langdurige zorg.

In de nationale strategische verslagen wordt de inzet voor een onbeperkte toegang tot kwalitatief hoogwaardige en betaalbare langdurige zorg nogmaals bevestigd. Niettemin ontbreekt het in veel landen nog aan een duurzame financieringsmix, zodat het aandeel van de particuliere financieringsbronnen relatief groot is. Hierbij kan het gaan om particuliere ziekteverzekeringen (dikwijls aanvullende ziekteverzekeringen of verzekeringen voor hoge inkomensgroepen) of om betalingen door particuliere huishoudens (eigen bijdragen voor door de overheid gefinancierde zorg en/of contante betalingen die slechts in zeer geringe mate of in het geheel niet worden vergoed).

Zorgbehoevenden geven voor de lange termijn de voorkeur aan thuis- en gemeenschapszorg boven institutionele zorg; in veel landen is echter meer dan de helft van de overheidsuitgaven nog steeds voor institutionele zorg bestemd. Voorts bestaat er een brede consensus dat er maatregelen moeten worden genomen om te voorzien in de verwachte personeelstekorten in de sector langdurige zorg (formele zorg) en om mogelijkheden en middelen te bieden ter ondersteuning van familieleden met een zorgtaak of van informele zorgers. Het blijft een uitdaging om werknemers in de sector langdurige zorg in voldoende mate te werven, te (her)scholen en vast te houden.

Deze analyse wordt nader uitgewerkt in de bijgevoegde landenprofielen en het begeleidende document.