

## I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

## ADVIEZEN

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

## 541E ZITTING VAN HET EESC, 20.2.2019-21.2.2019

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Europese kaderrichtlijn inzake een minimuminkomen**

(initiatiefadvies)

(2019/C 190/01)

Rapporteur: **Georges DASSIS**

Besluit van de voltallige vergadering	15.3.2018
Rechtsgrondslag	Art. 29, lid 2, rvo Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	18.12.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	20.2.2019
Zitting nr.	541
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	158/81/12

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Sinds de oprichting van de eerste Europese Gemeenschap, de EGKS, in 1952, hebben twee generaties Europese burgers zich massaal bij het Europese integratieproject aangesloten. De economische en sociale samenhang was een belangrijk element in de steun van de burgers hiervoor.

1.2. Sinds het uitbreken van de economische crisis na de financiële crisis van 2008, en ondanks het economisch herstel van de afgelopen jaren is de armoede voor de langdurig werklozen en werkende armen blijven stijgen en dit percentage blijft in de meeste EU-lidstaten zorgwekkend hoog.

1.3. Tot dusver hebben de teksten van de Unie en haar toezeggingen, zoals de Europa 2020-strategie om het aantal mensen dat in armoede dreigt te vervallen met 20 miljoen terug te dringen, niet de verwachte resultaten opgeleverd. Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, met als enig instrument de open coördinatiemethode (OCM), blijkt dus onvoldoende om de doelstellingen te bereiken.

1.4. De invoering van een bindend Europees kader voor een fatsoenlijk minimuminkomen in Europa waarmee de stelsels voor een minimuminkomen in de lidstaten algemeen, ondersteund en fatsoenlijk (adequaat) kunnen worden gemaakt, zou dus een eerste belangrijk Europees antwoord zijn op het ernstige en aanhoudende probleem van armoede in Europa. Een en ander zou perfect passen in het kader van een "Social Triple A Europe", zoals aangekondigd door voorzitter Juncker en zou voor de burgers een concreet signaal zijn dat de Unie er voor hen is.

1.5. Dit zou de vorm kunnen aannemen van een richtlijn met een referentiekader voor de vaststelling van een adequaat minimuminkomen, aangepast aan het niveau en de levensstijl van elk land en rekening houdend met zaken als sociale herverdeling, belastingheffing en levensstandaard, uitgaand van een referentiebegroting, waarvan de methodologie op Europees niveau zou worden vastgesteld.

1.6. De keuze van de wettelijke instrumenten die dit Europese kader voor de vaststelling van een fatsoenlijk minimuminkomen in Europa zouden vormen, wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om de toegang te waarborgen voor al degenen die deze steun nodig hebben en het passende niveau van de steun te garanderen, gelet op hun werkelijke behoeften. Het fatsoenlijk minimuminkomen komt voorts als instrument de (re-)integratie in de arbeidsmarkt van uitgesloten personen ten goede en bestrijdt het verschijnsel van werkende armen met een baan.

1.7. Invoering van een gewaarborgd fatsoenlijk minimuminkomen door de EU is een bij uitstek politiek thema. Terwijl het VEU, het VWEU, het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden van 1989, het Handvest van de grondrechten van 2000 en de Europese pijler van sociale rechten Europese actie op dit gebied rechtvaardigen, is er gedebatteerd over de vraag of er een rechtsgrondslag is voor Europese wetgeving over het minimuminkomen. Zij die pleiten voor Europese wetgeving vinden deze rechtsgrondslag te vinden in artikel 153, lid 1, onder c) <sup>(1)</sup> en h), <sup>(2)</sup> VWEU. Het EESC beveelt een pragmatische aanpak aan, bestaande uit een bindend Europees kader ter ondersteuning en begeleiding van de ontwikkeling van regelingen voor een fatsoenlijk minimuminkomen in de lidstaten en de financiering daarvan.

1.8. In zijn eerste advies hierover heeft het EESC de Commissie verzocht om de opties te onderzoeken voor de financiering van een Europees minimuminkomen, door zich met name te richten op de mogelijkheid van een in het leven te roepen adequaat Europees fonds. <sup>(3)</sup> Aangezien de Commissie niet op dit verzoek heeft gereageerd, meent het Comité dat dit moet worden herhaald.

## 2. Algemene opmerkingen

### 2.1. Inleiding

2.1.1. Het debat over de vaststelling van een minimuminkomen in Europees verband vindt plaats tegen de achtergrond van een sociale crisis die ondanks economisch herstel voortduurt en die mensen massaal uitsluit. Volgens de laatste cijfers van Eurostat liepen 112,9 miljoen mensen, of 22,5% van de bevolking, in de Europese Unie (EU) het risico op armoede of sociale uitsluiting. Dit betekent dat deze mensen werden getroffen door ten minste één van de volgende drie omstandigheden: het risico op armoede na sociale overdrachten (inkomensarmoede), een situatie van ernstige materiële deprivatie of leven in huishoudens met een zeer lage arbeidsintensiteit. Na drie opeenvolgende jaren van stijging, tussen 2009 en 2012, tot bijna 25%, is het percentage mensen in de EU dat risico op armoede of sociale uitsluiting loopt sindsdien voortdurend gedaald, om uit te komen op 22,5% vorig jaar, 1,2 procentpunt onder het referentieniveau van 2008 en 1 procentpunt onder het niveau van 2016. <sup>(4)</sup>

2.1.2. Wat betreft het onderwerp van dit advies, een fatsoenlijk minimuminkomen voor mensen die in armoede en extreme armoede leven: de langdurige werkloosheid is helaas gestegen van 2,9% in 2009 (het referentiejaar waarin de 2020-strategie werd aangenomen) tot 3,4% in 2017 en het aantal werkende armen in de eurozone is gestegen van 7,6% in 2006 tot 9,5% in 2016 (van 8,3% in 2010, het eerste jaar met beschikbare cijfers, tot 9,6% in de EU-28).

2.1.3. Met name jongeren worden getroffen. In 2016 waren er in de EU meer dan 6,3 miljoen jongeren (15-24 jaar) die niet werkten, studeerden of een opleiding volgden (NEET). Hoewel de jeugdwerkloosheid in 2013 met meer dan 23% is gedaald tot minder dan 19% in 2016, blijft de jeugdwerkloosheid in de EU zeer hoog (meer dan 40% in diverse landen). De langdurige werkloosheid onder jongeren blijft op een recordniveau. Het jeugdwerkloosheidspercentage is meer dan het dubbele van het totale werkloosheidspercentage (ongeveer 19% tegenover 9% in 2016) en verhult grote verschillen tussen de landen: meer dan 30 procentpunten scheiden de lidstaat met het laagste percentage, Duitsland (7%), van de lidstaten met de hoogste percentages, te weten Griekenland (47%) en Spanje (44%).

2.1.4. Deze situatie van massale uitsluiting en armoede treft bovendien vooral kinderen. Volgens Eurostat leven 26 miljoen Europese kinderen in armoede en uitsluiting. Zij vormen 27% van de bevolking in de EU onder de 18 jaar. <sup>(5)</sup> Deze kinderen leven in arme gezinnen, soms in eenoudergezinnen, zelfs in gezinnen van werkende armen, geïsoleerd en in armoede, waaraan zij ternauwernood kunnen ontsnappen. In zijn resolutie van 20 december 2010 benadrukte ook het Europees Parlement <sup>(6)</sup> dat "vrouwen een aanzienlijk deel vormen van de bevolking die door armoede wordt bedreigd als gevolg van werkloosheid, niet-gedeelde verzorgingstaken, tijdelijke arbeid en onderbetaling, discriminatie bij salarissen en lagere uitkeringen en pensioenen."

<sup>(1)</sup> [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?sessionId=99C4D0B602A57E640467F949B3C34894?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?sessionId=99C4D0B602A57E640467F949B3C34894?__blob=publicationFile&v=2).

<sup>(2)</sup> <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/2017-nov-emin-la-route-de-lue-vers-le-revenu-minimum-fr-pdf-novembre-17.pdf>; <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf>.

<sup>(3)</sup> PB C 170 van 05.06.2014, blz. 23. Ter herinnering: de groep Werkgevers van het EESC had een verklaring over dit advies opgesteld en hier tegen gestemd.

<sup>(4)</sup> Eurostat.

<sup>(5)</sup> Resolutie van het EP uit 2015 op basis van statistieken van Eurostat.

<sup>(6)</sup> Ontwerpresolutie van het EP over de gelijkheid van vrouwen en mannen in de Europese Unie – 2010.

2.1.5. In deze situatie kunnen we alleen maar vaststellen hoe belangrijk de sociale schokdempers zijn die in veel EU-landen bestaan en dankzij welke nog meer tragedies in de context van de crisis zijn voorkomen. Deze schokdempers hebben echter grenzen en zullen het in een permanente situatie van sociale crisis begeven. Economisch herstel dat banen schept, is daarom van essentieel belang en het minimuminkomen zou als instrument de (re-)integratie in de arbeidsmarkt van uitgesloten personen ten goede komen. Overigens zijn landen met een fatsoenlijk minimuminkomen beter bestand tegen de negatieve gevolgen van de crisis en beperken de ongelijkheden die de sociale cohesie ondermijnen. Er zijn bemoedigende tekenen van economisch herstel, maar dit herstel is nog broos en is voortgekomen uit groeiende ongelijkheden. Het debat over de invoering van een fatsoenlijk minimuminkomen in Europa is in deze periode derhalve zeer relevant.

2.1.6. Voorlopig hebben de teksten van de Unie en haar toezeggingen, zoals de in juni 2010 goedgekeurde Europa 2020-strategie om het aantal mensen dat in armoede dreigt te vervallen met 20 miljoen (sic) terug te dringen, niet de verwachte resultaten opgeleverd. Aangezien de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, met als enig instrument de open coördinatiemethode (OCM), niet de verwachte resultaten heeft opgeleverd, dient deze methode te worden aangevuld met een communautair instrument Regelingen voor een fatsoenlijk minimuminkomen komen niet alleen ten goede aan behoeftige mensen, maar ook aan de samenleving als geheel. Zij zorgen ervoor dat mensen die het nodig hebben, in de maatschappij aan het werk blijven, helpen hen om weer contact te leggen met de arbeidsmarkt en stellen hen in staat waardig te leven. Fatsoenlijke minimuminkomens, onmisbaar om een meer egalitaire samenleving tot stand te brengen, vormen de echte basis van sociale bescherming en zorgen voor een sociale samenhang waarbij de hele samenleving gebaat is.

2.1.7. De minimuminkomensregelingen vormen slechts een klein percentage van de sociale uitgaven, maar bieden een aanzienlijk rendement op investeringen, terwijl niet investeren zeer negatieve gevolgen heeft voor de mensen en op de lange termijn hoge kosten met zich meebrengt. Ze vormen een effectief stimuleringspakket, daar het uitgegeven geld onmiddellijk in de economie terecht komt, vaak in de sectoren die het meest onder de crisis te lijden hebben. Door de wisselwerking tussen minimuminkomen en minimumloon dragen zij ook bij tot het garanderen van fatsoenlijke lonen en het voorkomen van een groeiend aantal werkende armen.

2.1.8. Het is belangrijk om het begrip fatsoenlijk minimuminkomen, dat in dit advies aan de orde is, niet te verwarren met het begrip basisinkomen, dat aan alle leden van een gemeenschap (gemeente, regio of staat) wordt betaald, ongeacht de draagkracht en zonder dat hier werk tegenover staat. Verder moet, ook al hebben de meeste landen minimuminkomensstelsels (<sup>7</sup>), nog worden onderzocht in hoeverre deze zijn afgestemd op de behoeften, aangezien dit in de meeste gevallen nog steeds een probleem is. Werkzaamheden op dit gebied worden momenteel in Duitsland en Frankrijk uitgevoerd. (<sup>8</sup>)

2.1.9. Er is al veel werk verricht op het gebied van het minimuminkomen en er zijn al veel standpunten hierover geformuleerd. In dit advies benadrukt het EESC het begrip "fatsoenlijk" (een minimum voor een waardig leven boven de armoedegrens), geïnspireerd op het begrip "fatsoenlijk werk" van de IAO. (<sup>9</sup>)

2.1.10. Voorts moet rekening worden gehouden met de werkzaamheden van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement, de comités Werkgelegenheid en Sociale bescherming van de Raad van de EU en de reeds aanzienlijke bijdragen van netwerken zoals het Europees netwerk voor het minimumloon (EMIN) (<sup>10</sup>) en alle werkzaamheden van het Europees netwerk voor armoedebestrijding (EAPN), (<sup>11</sup>) waarbij ook het EVV betrokken is. Verder mag het werk van de IAO en de Raad van Europa niet over het hoofd worden gezien.

2.1.11. De meeste lidstaten hebben minimuminkomensregelingen ingevoerd. De definities, toegangsvoorwaarden en toepassingsniveaus lopen zeer uiteen en zouden op algemene en geharmoniseerde leest moeten worden geschoeid volgens gemeenschappelijke criteria die het mogelijk maken om recht te doen aan de specifieke kenmerken van elk land. Tot nu toe heeft de Commissie het minimuminkomen gesteund, in de mening dat het aan de lidstaten is om deze kwestie te regelen. Het uitblijven van significante resultaten vereist een krachtiger nationaal beleid en coördinatie tegen 2020, maar ook de invoering van efficiëntere Europese middelen om het gestelde doel te bereiken.

2.1.12. Tot slot van deze inleiding enkele fundamentele opmerkingen:

— een fatsoenlijk minimuminkomen heeft slechts zin bij een alomvattende aanpak van inclusie en actieve inclusie, samen met toegang tot inclusieve arbeidsmarkten - met kwaliteitsbanen en permanente opleiding - en toegang tot hoogwaardige openbare diensten, met name op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg;

(<sup>7</sup>) Zie de database MISSOC: <https://www.missoc.org-database/comparative-tables/results/>.

(<sup>8</sup>) Invoering van het minimuminkomen is onderdeel van het programma van de coalitieregering in Duitsland, alsook van het plan ter bestrijding van de armoede dat de Franse president in september 2018 heeft gepresenteerd.

(<sup>9</sup>) <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--fr/index.htm>.

(<sup>10</sup>) <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/2017-nov-emin-la-route-de-lue-vers-le-revenu-minimum-fr-pdf-novembre-17.pdf>.

(<sup>11</sup>) <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf>.

- het recht op werk moet een grondrecht blijven als centraal element van emancipatie en economische onafhankelijkheid;
- het fatsoenlijke minimuminkomen is in wezen een tijdelijk, maar onontbeerlijk element, gericht op integratie/re-integratie van mensen op de arbeidsmarkt door middel van actieve maatregelen; het is een essentiële maatregel voor de sociale geloofwaardigheid van de Europese Unie;
- toereikendheid, dekking en toegang tot een minimuminkomen blijven grote vraagstukken voor de lidstaten bij de ontwikkeling van hun stelsels. Deze stelsels moeten op Europees niveau worden ondersteund en zo nodig aangevuld.

### 3. Politieke wil en technische oplossingen

#### 3.1. *De rechtsgrondslagen bestaan en we moeten ze gebruiken*

3.1.1. Er worden verschillende standpunten geuit over de vraag of er al dan niet rechtsgrondslagen zijn voor wetgeving inzake het minimuminkomen. Het is echter overduidelijk dat de open coördinatiemethode (OCM) ontoereikende resultaten heeft opgeleverd om in alle EU-landen een adequaat minimuminkomen te garanderen, waardoor de onderlinge ongelijkheden nog groter zijn geworden, wat een ernstig probleem is voor de geloofwaardigheid van de Europese Unie.

3.1.2. Het minimuminkomen is een bij uitstek politiek vraagstuk. Het gaat om een keuze van de Unie en de Commissie kan zich niet verschuilen achter een in dit opzicht ten onrechte aangevoerd subsidiariteitsbeginsel om te besluiten dat zij niets kan doen. Het ontbrekend initiatief van de Commissie zou onaanvaardbaar zijn en zou het project van de Unie onbegrijpelijk maken voor de burgers over een onderwerp dat de waardigheid en de mensenrechten raakt. Het Comité dringt er daarom bij de Commissie op aan om onmiddellijk maatregelen te nemen ter versterking van een gecoördineerde strategie van de lidstaten op nationaal en Europees niveau voor de ontwikkeling van een minimuminkomen en om een bindend Europees instrument voor te bereiden op basis van een gemeenschappelijke methode voor de vaststelling van referentiebegrotingen die een fatsoenlijk minimuminkomen garanderen.

3.1.3. Onder verwijzing naar het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa van 1961, het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden van 1989 en het Handvest van de grondrechten van 2000 (artikel 34) lijkt het minimuminkomen duidelijk deel uit te maken van de doelstellingen van de Europese Unie en de Commissie, die het initiatief moet nemen om het optreden van de lidstaten aan te vullen en te harmoniseren. Temeer daar de Commissie in punt 14 van het voorstel voor een pijler van sociale rechten duidelijk verwijst naar "...het recht op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden, en op praktische toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid van mensen bevorderen."

3.1.4. De juridische verwijzingen naar de Verdragen zijn bijzonder belangrijk, zoals artikel 3 van het VEU, dat volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang als een van de doelstellingen van de Unie noemt, maar ook de bestrijding van sociale uitsluiting en discriminatie, de bevordering van de economische, sociale en territoriale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten, artikel 9 VWEU, dat bepaalt dat "de Unie bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden rekening houdt met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de menselijke gezondheid", en meer in het bijzonder, artikel 151 VWEU, dat Titel X over de sociale politiek opent en als doelstellingen van de Unie en de lidstaten noemt: "de bevordering van de werkgelegenheid, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt, evenals een adequate sociale bescherming, de sociale dialoog, de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen om een duurzaam hoog werkgelegenheidsniveau mogelijk te maken, en de bestrijding van uitsluiting", doelstellingen die de Unie kan uitvoeren omdat (artikel 153, lid 1, VWEU) "het optreden van de lidstaten op de volgende gebieden door de Unie [wordt] ondersteund en aangevuld: (...) c) sociale zekerheid en sociale bescherming van de werknemers; (...) h) de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten; (...) j) de bestrijding van sociale uitsluiting; (en) k) de modernisering van de stelsels voor sociale bescherming (...)".

3.1.5. Daarom is het ook noodzakelijk om de rechthebbenden te definiëren op wie het begrip "werknemer" van toepassing is. Het Comité moet dit begrip nader bestuderen, temeer daar de EU-wetgeving geen gemeenschappelijke definitie van het begrip "werknemer" bevat. Daarom moet worden nagegaan welke omschrijving van "werknemer" ten grondslag ligt aan artikel 153, lid 1, onder c), VWEU. Intussen kan veilig worden gesteld dat in artikel 153 VWEU niet het begrip "werknemer" in de zin van het recht op vrij verkeer doorslaggevend is, maar het begrip "werknemer" in de zin van het recht op sociale zekerheid, dat van toepassing is op alle personen die recht hebben op toegang tot stelsels die alle in Verordening (EG) nr. 883/2004 genoemde risico's dekken.

3.1.6. Zoals het Comité eerder heeft gesteld: "Het Comité wijst erop dat armoede en sociale uitsluiting het populisme in veel EU-lidstaten aanwakkeren. Het is dan ook ingenomen met de conclusies van de Raad van 16 juni 2016 over de "Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting: een geïntegreerde aanpak".<sup>(12)</sup> Het pleit ervoor om in de toekomstige meerjarenbegroting een geïntegreerd Europees fonds ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting te creëren, op basis van de tot nu toe opgedane ervaringen met de implementatie van het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) en het Europees Sociaal Fonds (ESF)."<sup>(13)</sup>

3.1.7. De politieke wil vereist een objectieve beoordeling van de uitvoering van de Europa 2020-strategie, de successen en mislukkingen daarvan, alsook de zichtbaarheid van het Europese optreden ter ondersteuning en aanvulling van het optreden van de lidstaten. Deze aanvullende steun zou de vorm kunnen aannemen van een Europees Fonds ter financiering van het minimuminkomen dat is vastgesteld in het wettelijk kader.

3.1.8. De Commissie mag zich niet verschuilen achter het subsidiariteitsbeginsel. Als de lidstaten bezwaar maken op grond van het subsidiariteitsbeginsel, is het meestal om te voorkomen dat hun nationale wetgeving ten gevolge van maatregelen van de Unie wordt gewijzigd. Als hoedster van het algemeen belang kan de Commissie echter niet abstract verwijzen naar het subsidiariteitsbeginsel, omdat dat in dit geval neer zou komen op zelfcensuur, wat des te ernstiger is omdat het om een kwestie van grondrechten gaat. Bij gebreke van een ontwerp van wetgevingshandeling van de Commissie kan artikel 6 van protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid niet volledig tot zijn recht komen. Immers, behalve de Raad kan "ieder nationaal parlement en iedere kamer van een van die parlementen [...] binnen een termijn van acht weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp van wetgevingshandeling aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, in de officiële talen van de Unie, een gemotiveerd advies toezenden waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp zijns inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel." Deze democratische uitdrukking, die kan verschillen van die van de Raad, wordt steeds doorkruist wanneer het debat tussen de Commissie en de Raad de eventuele goedkeuring van een wetgevingshandeling verhindert.

3.1.9. Ten slotte kan de verwijzing naar de Europese pijler van sociale rechten, waarvan het Economisch en Sociaal Comité de uitgesproken beginselen zonder meer onderschrijft, geen argument zijn tegen de goedkeuring van een bindend Europees kader op dit gebied, temeer daar de rechtsgrondslag in het verdrag is vastgelegd. De Europese pijler van sociale rechten is een verklaring die door alle Europese instellingen is aangenomen en waarvan de doelstellingen "als leidraad [dienen] te fungeren voor de [...] verwezenlijking van resultaten op sociaal [...] gebied".<sup>(14)</sup> De pijler moet daarom de basis vormen voor voorstellen voor actie en wetgeving, zoals de Commissie al is begonnen te doen. Verder kan de formulering van punt 14 van de pijler - "Iedereen die over onvoldoende middelen beschikt, heeft het recht op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden, en op praktische toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid van mensen bevorderen.(...)" niet restrictief geïnterpreteerd worden. Deze interpretatie zou immers in strijd zijn met punt 6 van de overwegingen van de pijler, waar wordt gesteld dat het VWEU "bepalingen [bevat] tot vaststelling van de bevoegdheden van de Unie met betrekking tot onder meer [...] sociale politiek (artikelen 151 tot en met 161)." Wat de wetgevende bevoegdheden van de EU betreft, verwijst het werkdocument van de Commissie bij de mededeling over de Europese pijler van sociale rechten bovendien naar het verdragsartikel over de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten.

3.1.10. Volgens het Economisch en Sociaal Comité, dat de beginselen van de sociale pijler ten volle onderschrijft, zal de goedkeuring van een bindend Europees kader voor de instelling van een fatsoenlijk minimuminkomen in heel Europa niet alleen inhoud geven aan de plechtige verklaringen die, sinds het Handvest van de sociale grondrechten, alle verwijzen naar de nodige strijd tegen sociale uitsluiting, maar ook het signaal afgeven dat de Europese constructie van de 21e eeuw geen gestalte kan krijgen zonder aandacht te besteden aan de levens van de Europese burgers.

## 3.2. *De vereiste technische oplossingen*

3.2.1. Vanuit technisch oogpunt dienen de voorwaarden te worden vastgesteld voor toegang tot het GMI (gegarandeerd minimuminkomen). Hierbij moet met name rekening worden gehouden met de volgende factoren:

- het verband tussen het GMI en de activering;
- de gevolgen van de gezinssamenstelling, gezien het belang van de factor kind voor de armoede;
- andere middelen, bijvoorbeeld erfgoed;
- GMI-onderdelen in contanten en natura, bijv. via toegang tot gezondheidszorg, huisvesting, mobiliteit, gezinsondersteuning en nutsvoorzieningen.

<sup>(12)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/en/pdf>.

<sup>(13)</sup> PB C 173, 31.5.2017, blz. 15.

<sup>(14)</sup> Punt 12 van de overwegingen van de Europese pijler van sociale rechten.

3.2.2. Een minimuminkomen moet worden vastgesteld binnen het kader van een alomvattende benadering van de verschillende menselijke behoeften, die niet beperkt blijft tot een overlevingsniveau of eenvoudigweg tot een armoedepercentage, berekend op basis van het mediane inkomen, dat in sommige landen in feite niet aan de basisbehoeften voldoet. Daarom moeten alle behoeften op het gebied van levensstandaard, huisvesting, onderwijs, gezondheid en cultuur samen bekeken worden, zodat degenen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten en in armoede leven, de beste voorwaarden voor integratie/re-integratie worden geboden. Er is een debat over de toegangsvoorwaarden die moeten worden verduidelijkt.

3.2.3. Deze benadering is gebaseerd op het werk van economen zoals Amartya Sen, op wat hij zelf "capaciteiten" noemt, die drie onderdelen omvatten:

**Gezondheid/levensverwachting** - Uit recente studies blijkt dat mensen in armoede besparen op hun gezondheid, en met name op tandheelkundige zorg. Ze hebben een ongezonde levensstijl, eten minder goed en hebben daarom meer last van obesitasgerelateerde problemen. De levensverwachtingen voor rijke en arme mensen lopen fors uiteen. Er moet ook rekening gehouden worden met de zwaarte van het werk.

**Kennis/onderwijsniveau** - Uit de statistieken blijkt duidelijk het werkloosheidsniveau op basis van de verschillende onderwijsniveaus. Volgens gegevens van Eurostat voor 2015 heeft 11 % van de Europeanen tussen 18 en 24 jaar de school voortijdig verlaten.

**De levensstandaard** - Het gaat erom alle onderdelen van de levenskwaliteit in de koopkracht te integreren, en niet alleen de onderdelen om met voedsel te overleven. Mobiliteit en toegang tot cultuur zijn belangrijke elementen voor de integratie/inclusie voor de relatie met anderen en een sociaal leven, d.w.z. manieren om arme mensen niet tot een isolement te dwingen, dat een vicieuze cirkel van vereenzaming is.

3.2.4. We moeten pragmatisch en flexibel te werk gaan om de instrumenten te creëren voor de berekening van een adequaat minimuminkomen. Er dient een gemeenschappelijke methode te worden vastgesteld voor de berekening van een referentiebudget en de aanpassing van dat budget voor elk land. Er is al belangrijk werk verricht, met name door het Centrum voor sociaal beleid van de Universiteit Antwerpen en door het EAPN en het EMIN. Deze referentiebegrotingen moeten zowel vergelijkingen tussen de lidstaten mogelijk maken als flexibel kunnen worden uitgevoerd, afhankelijk van de omstandigheden in elk land. Ze moeten niet alleen de "voedselmand" omvatten, maar ook gezondheidszorg en persoonlijke verzorging, onderwijs, huisvesting, kleding, mobiliteit, veiligheid, vrijetijdsbesteding, sociale relaties en veiligheid van kinderen, en de tien gebieden die in het kader van het project voor de referentiebegrotingen voor de gemeenschappelijke methode zijn vastgesteld. Een van de voordelen van deze begrotingen - die zowel door onderzoekers als door ngo's als het EAPN en EMIN sterk worden gepromoot - is dat ze nuttig zijn om de geldigheid te toetsen van de armoede-indicatoren die tot nu toe zijn gebruikt om armoededrempels vast te stellen.

3.2.5. Het zou ook van belang zijn om na te gaan hoe de vaststelling van een minimuminkomen in sommige landen kan leiden tot een rationalisering van de sociale steun. Deze benadering ligt bijvoorbeeld ten grondslag aan het voorstel voor een "universeel inkomen uit arbeid" dat is geformuleerd in het plan van de president van de Franse republiek ter bestrijding van de armoede, en bedoeld om "een waardige minimumpijler te garanderen voor allen die ervan kunnen profiteren" door "het grootste aantal sociale voorzieningen samen te voegen". Ook in Duitsland zou het op gang gekomen debat over de invoering van een minimumsolidariteitsinkomen bijdragen aan de bestrijding van armoede, met name voor langdurig werklozen, door het stelsel van sociale bijstand te vereenvoudigen. De regering heeft voor de periode tot 2021 al 4 miljard euro opzij gezet.

Brussel, 20 februari 2019.

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

Luca JAHIER

## BIJLAGE

Het volgende wijzigingsvoorstel is tijdens de behandeling van het advies verworpen, hoewel er meer dan een kwart van de stemmen voor werd uitgebracht (art. 39, lid 2, rvo):

**Vervanging van de titel en het gehele advies door de volgende tekst (motivering aan het einde):**

**Europese kaderrichtlijn inzake een minimuminkomen****Conclusies en aanbevelingen**

Het EESC draagt al lang actief bij aan het Europese debat over armoedebestrijding. Met name het idee van een Europees minimuminkomen is in diverse eerdere adviezen van het EESC uitvoerig besproken; zo ook in het advies van de afdeling Werkgelegenheid, Sociale zaken en Burgerschap. “Een Europese kaderrichtlijn inzake een minimuminkomen”. Het EESC is ervan overtuigd dat de strijd tegen armoede moet worden voortgezet. De standpunten over de keuze van de juiste instrumenten lopen echter sterk uiteen. Hoewel het streven van de rapporteur naar een compromis oprecht wordt gewaardeerd, wordt zijn idee van een bindend instrument voor een minimuminkomen op Europees niveau afgewezen.

Dit tegenadvies is bedoeld om een constructieve en alomvattende aanpak voor te leggen om de armoede in de lidstaten terug te dringen. Het is gebaseerd op het feit dat het subsidiariteitsbeginsel en de verdeling van de verantwoordelijkheden, zoals vastgelegd in de Verdragen van de EU, de lidstaten duidelijk aanwijzen als de enige actoren bij de opzet van de socialezekerheidsstelsels. Acties op Europees niveau moeten derhalve worden gebaseerd op de open coördinatiemethode, de belangrijkste methode om de lidstaten te ondersteunen en om van elkaar te leren van de beste nationale benaderingen. Dit tegenadvies schetst een alomvattende aanpak om de reikwijdte van de EU-acties op dit gebied te maximaliseren.

Armoedebestrijding moet de gezamenlijke inzet van de Europese Unie en de lidstaten zijn. Volgens het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2019 blijven de inkomens van huishoudens in bijna alle lidstaten stijgen. Het totale aantal mensen dat het risico op armoede of sociale uitsluiting loopt, 113 miljoen mensen of 22,5 % van de totale bevolking, is, ook al ligt het nu onder het niveau van voor de crisis, onaanvaardbaar en op langere termijn onbetaalbaar. De huidige economische opleving biedt de gelegenheid om de hervormingen ter verbetering van de inclusiviteit, de veerkracht en de billijkheid van de arbeidsmarkten en de socialebeschermingsstelsels te intensiveren. Aan het herstel zijn echter ook neerwaartse risico's verbonden; de lidstaten moeten deze kans dus dringend aangrijpen.

Ondanks de positieve resultaten van de Europa 2020-strategie om het aantal mensen dat in armoede dreigt te vervallen, te beperken, met name dankzij een krachtig herstel van de economie en de arbeidsmarkt, moet er meer worden gedaan om de positieve trend vast te houden.

Dit tegenadvies beveelt de volgende elementen aan:

1. Het beleid van de EU en de lidstaten moet gericht zijn op voortzetting van de hervormingen en het creëren van gunstige voorwaarden voor het scheppen van werkgelegenheid. Dit is de basis van alle acties; ook om de armoede terug te dringen. In het tweede kwartaal van 2018 hadden 239 miljoen mensen werk in de EU, het hoogste niveau sinds het begin van de eeuw. Volgens de huidige tendens is de EU goed op weg om de Europa-2020-doelstelling van 75 % arbeidsparticipatie in 2020 te halen. Deze positieve trend moet ook bijdragen tot de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstelling om de armoede te verlichten. Solide economisch beleid in combinatie met permanente structurele hervormingen, met name van de arbeidsmarkten en de stelsels van sociale bescherming in de lidstaten, zijn een eerste vereiste voor duurzame economische groei, werkgelegenheid en welzijn van de bevolking.
2. Naast de sleutelrol van een gezond economisch en arbeidsmarktbeleid in de strijd tegen armoede is een geïntegreerde aanpak met een gerichte beleidsmix nodig. Het minimuminkomen speelt een belangrijke rol in deze aanpak, maar moet worden gezien tegen de achtergrond van een geïntegreerd werkgelegenheidsbeleid en diensten, met name sociale en gezondheidsdiensten en huisvestingsbeleid. In feite is de steun voor een minimuminkomen in alle EU-landen veranderd van louter economische steun in actieve maatregelen om de begunstigten te begeleiden bij de overgang van sociale uitsluiting naar een actief leven. Als zodanig moet het worden gezien als een tijdelijke oplossing om personen in een overgangperiode te ondersteunen, zolang zij in nood verkeren. Deze vorm van inclusieve integratie op basis van activeringsbeleid is een stap in de goede richting.

3. Gelet op het subsidiariteitsbeginsel komt het nationale niveau het meest in aanmerking om het minimuminkomen te regelen en om armoedebestrijdingsmaatregelen te nemen. In het verlengde hiervan hebben alle EU-landen mechanismen voor minimuminkomens ingevoerd die stroken met hun nationale praktijken en economische prestaties. De definities, voorwaarden en toepassingsniveaus in de lidstaten lopen om voor de hand liggende redenen uiteen.
4. Er is ruimte voor actie op EU-niveau om de lidstaten bij hun inspanningen te ondersteunen. Het EESC beveelt een pragmatische aanpak aan waarbij het subsidiariteitsbeginsel in acht wordt genomen en tegelijkertijd het effect van de activiteiten op Europees niveau ter ondersteuning en begeleiding van de ontwikkeling van minimuminkomensstelsels in de lidstaten wordt gemaximaliseerd. De Europese Unie en met name de Europese Commissie moeten een actievere rol spelen door de inspanningen van de lidstaten te ondersteunen. Daarom moet er binnen het Europees semester een gecoördineerde strategie op nationaal en Europees niveau worden uitgewerkt, gericht op brede acties en specifieke maatregelen en rekening houdend met de rol van de nationale referentiebegrotingen.

De manier waarop lidstaten aan de doelstelling voor armoedebestrijding voldoen, moet bekeken worden tijdens de follow-up in het kader van het Europees semester, hetgeen meer coördinatie veronderstelt. De vooruitgang kan worden ondersteund en gevolgd via gezamenlijk overeengekomen indicatoren/benchmarks. Het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) en het Comité voor sociale bescherming (CSP) zijn bezig de rol van de benchmarks te versterken, en er bestaat al een specifieke benchmark voor minimuminkomens in het Comité voor sociale bescherming. Dit is het juiste instrument om vooruitgang te boeken.
5. In het licht van de "Verklaring over een nieuwe start van een sterkere sociale dialoog", die op 26-27 januari 2016 door de Europese sociale partners is ondertekend, moeten de rol en de slagkracht van de sociale partners - als belangrijkste actoren op de arbeidsmarkten - verder worden versterkt, zowel op Europees als op nationaal niveau in het proces van beleidsvorming en structurele hervorming. Er is ook een rol weggelegd voor de maatschappelijke organisaties om aan dit proces bij te dragen om Europa dichterbij de burgers te brengen.
6. Tot slot strookt de benadering van dit tegenadvies met de Europese pijler van sociale rechten, die "zowel op Unie- als op lidstaatniveau, binnen de respectieve bevoegdheden ten uitvoering [moet] worden gelegd, naar behoren rekening houdend met verschillende sociaaleconomische contexten en de diversiteit van de nationale stelsels, met inbegrip van de rol van sociale partners, en in overeenstemming met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel." (1)

**Stemuitslag:**

Voor: 92

Tegen: 142

Onthoudingen: 8

---

(1) Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten: preambule (17).