



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 12.12.2003
KOM(2003)773 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN**

GEMENSAM RAPPORT OM SOCIAL INTEGRATION

**med en sammanfattning av resultaten av granskningen av de nationella
handlingsplanerna för social integration (2003–2005)**

{SEC(2003)1425}

Sammanfattning och kommentarer	4
Inledning.....	8
DEL I – Europeiska unionen	13
1. Social integration – situationen i EU	13
2. Viktiga utvecklingstendenser och nya och kommande utmaningar i de nationella handlingsplanerna	29
3. Strategiska ansatser i de nationella handlingsplanerna (inklusive mål).....	37
4. Huvudstrategier för mål 1.1. ”Främja sysselsättning”	44
5. Huvudstrategier för mål 1.2. Främja tillgången till resurser, rättigheter, varor och tjänster	52
5.1. Sociala trygghetssystem.....	52
5.2. Bostäder och grundläggande tjänster	58
5.3. Tillgång till hälso- och sjukvård	63
5.4. Tillgång till utbildning	66
5.5. Tillgång till kultur	71
5.6. Tillgång till rättsväsendet.....	74
5.7. Möjligheter att utöva idrotts- och fritidsaktiviteter.....	75
5.8. Tillgång till transporter	76
6. Huvudstrategier för mål 2. ”Förebygga riskerna för utestängning”	78
6.1. Främja e-integration.....	78
6.2. Förhindra och hantera överskuldsättning.....	81
6.3. Förebygga och hantera hemlöshet.....	84
6.4. Bevara familjesammanhållningen.....	85
7. Huvudstrategier för mål 3. ”Agera för de mest utsatta”	89
7.1. Främja integration av personer som riskerar bestående fattigdom	90
7.2. Förhindra social utestängning som drabbar barn	105
7.3. Främja omfattande insatser för områden präglade av utestängning.....	108
8. Huvudstrategier för mål 4. ”mobilisera alla relevanta aktörer”	111
8.1. Verka för utestängda människors delaktighet.....	112
8.2. Integrera kampen mot utestängning i alla politikområden.....	113
8.3. Främja dialog och partnerskap	121
9. Integrering av ett jämställdhetsperspektiv	126

10.	Användning av indikatorer.....	130
11.	Goda exempel.....	136
Del 2 – Medlemsstaterna.....		149
BELGIEN.....		150
DANMARK		155
TYSKLAND		160
GREKLAND.....		164
SPANIEN		169
FRANKRIKE		174
IRLAND.....		179
ITALIEN		184
LUXEMBURG.....		189
NEDERLÄNDERNA.....		194
ÖSTERRIKE		199
PORTUGAL.....		203
FINLAND		208
SVERIGE		213
FÖRENADE KUNGARIKET		218

SAMMANFATTNING OCH KOMMENTARER

Samlad bedömning och viktiga slutsatser

Ett förnyat politiskt åtagande

Vid sitt möte i Lissabon i mars 2000 uppmanade Europeiska rådet medlemsstaterna och kommissionen att vidta åtgärder för att på ett avgörande sätt försöka utrota fattigdom senast 2010. Rådet enades också om att medlemsstaterna bör samordna sin politik för att motverka fattigdom och social utestängning med hjälp av en öppen samordningsmetod som kombinerar gemensamma mål, nationella handlingsplaner och gemensamma indikatorer i syfte att främja mer ambitiösa och effektiva politiska strategier för social integration.

Vikten av att förverkliga Lissabonmålet att väsentligt minska fattigdomen bör inte underskattas. Hur framgångsrik man blir avgörs av hur medlemsstaterna omsätter de strategiska ambitionerna i sina nationella handlingsplaner för social integration i konkreta insatser för att förbättra de mest utsatta befolkningsgruppernas levnadsvillkor. Det är också mycket viktigt att EU-ekonomierna snabbt återgår till en utveckling med hållbar ekonomisk tillväxt. I detta sammanhang, och med tanke på utvecklingen av det kunskapsbaserade samhället, bör medlemsstaterna se till att det finns en konsekvent koppling mellan deras strategier för social integration och deras politik när det gäller ekonomi och sysselsättning.

I denna rapport beskrivs viktiga utvecklingstendenser och utmaningar i hela unionen, samt goda exempel och innovativa tillvägagångssätt som är av gemensamt intresse. Den skall utgöra underlag för rådets och kommissionens gemensamma rapport om social integration som skall läggas fram vid Europeiska rådets vårmöte 2004. Den bedömer vilka framsteg som har gjorts för att komma närmare Lissabonmålet om fattigdomsminskning och den politiska dagordningen för social integration i framtidens EU stakas ut mot bakgrund av de radikala förändringar som snart kommer att äga rum. Från och med 2004 kommer denna process att behöva innefatta tio nya medlemsstater i vilka fattigdom och social utestängning ofta är av en helt annan karaktär och omfattning. Från och med 2006 kommer processen att ingå i den nya rationaliserade struktur för samordning av politiken för social trygghet på EU-nivå som kommissionen föreslog i maj 2003 och rådet därefter godkände i oktober 2003.

Situationen är fortfarande oroande när det gäller fattigdom och utestängning

Även om det har skett en förbättring totalt sett sedan 1995 är fortfarande ett mycket betydande antal människor drabbade av relativ inkomstfattigdom. Mer än 55 miljoner människor eller 15 % av EU:s befolkning befann sig år 2001 i riskzonen för fattigdom. Mer än hälften av dem levde ständigt på låga relativa inkomster. Det finns stora skillnader inom unionen när det gäller problemets allvar. Den allmänna fattigdomsriskén varierar exempelvis mellan 10 % i Sverige och 21 % i Irland. I de södra länderna, samt i Irland, får fattiga människor inte bara en relativt sett mindre del av sina länders totala välbefinnande, utan löper dessutom större risk att drabbas av mer bestående former av fattigdom och avsaknad av resurser och möjligheter. För vissa grupper tenderade fattigdomsriskén att vara betydligt större. Det handlar bland annat om arbetslösa, ensamstående föräldrar (främst kvinnor), äldre människor som lever ensamma (även där främst kvinnor) och familjer med många barn.

Unga människor som inte har tillräckliga yrkeskunskaper för att få ett ordentligt fotfäste på arbetsmarknaden löper särskilt hög risk att drabbas av fattigdom och social utestängning. År 2002 hade nästan 19 % av personer i åldern 18–24 år slutat skolan tidigt och deltog inte i

någon utbildning. Även barn befinner sig i en sårbar situation. Inkomstfattigdom som drabbar barn tenderar att vara större än bland vuxna (19 % år 2001) och materiell fattigdom under tidig barndom kan ha en negativ inverkan på barnens utveckling och framtida möjligheter. Det är särskilt oroande när barn lever i arbetslösa hushåll, utan några kontakter med arbetslivet (10 % av alla barn i unionen år 2002).

Ytterligare åtgärder krävs för att utrota fattigdom och social utestängning

Mot denna bakgrund representerar den andra omgång nationella handlingsprogram för social integration som har lagts fram tre år efter toppmötet i Lissabon ett starkt politiskt erkännande av den viktiga uppgiften att garantera social integration i hela EU. Medlemsstaterna har återigen slagit fast att moderniseringen av ekonomin måste gå hand i hand med ansträngningarna att minska fattigdom och motverka utestängning.

Det framgår av de positiva strategiska förändringar som har skett i denna andra omgång nationella handlingsplaner:

- De nya nationella handlingsplanerna lägger i allmänhet ett brett perspektiv som avspeglar att det finns flera dimensioner av fattigdom och utestängning och behandlar ett större antal politikområden, särskilt tillhandahållandet av grundläggande samhällsservice som livslångt lärande, hälso- och sjukvård och bostäder. De avspeglar också på ett bättre sätt mångfalden av nationella strategier och de sociala trygghetssystemens varierande utvecklingsnivå.
- De flesta medlemsstater har gjort uppenbara ansträngningar att fastställa kvantitativa mål för fattigdomsminskningen. Andra har satt upp kvantifierade mellanliggande mål som emellertid kan bidra till att stärka den politiska ambitionen och underlätta uppföljningen av de nationella handlingsplanerna.
- Många medlemsstater har förstärkt sina institutionella arrangemang avsevärt för att integrera hänsyn till fattigdom och social integration i den nationella politiska processen. Det läggs också mycket större tonvikt vid att se till att detta arbete utvidgas till den regionala och lokala nivån.
- Arbetet med att uppmuntra viktiga aktörer i civilsamhället (icke-statliga organisationer, arbetsmarknadens parter och näringslivet) att delta i utformningen av de nationella handlingsplanerna har förbättrats. Det bör öka de nationella handlingsplanernas och Nice-målen betydelse som referensverktyg i den nationella politiska processen.

Även om man har gjort verkliga framsteg bör det emellertid påpekas att det krävs mer arbete, i synnerhet när det gäller följande:

- För en verkligt flerdimensionell strategi måste mer uppmärksamhet ägnas frågor som bostäder, livslångt lärande, kultur, e-integration (dvs. allas deltagande i IT-samhället) och transporter.
- Fastställandet av mål måste vidareutvecklas så att målen blir mer specifika, kvantifierade och ambitiösa.
- Större tonvikt bör ligga på att uppnå och kontrollera effektiviteten och kvaliteten i åtgärderna för att motverka fattigdom och social utestängning.

- De framsteg som har gjorts när det gäller att integrera social integration på alla områden genom starkare institutionella arrangemang måste fördjupas ytterligare, i synnerhet för att se till att hänsyn tas till målen om social integration vid fastställandet av de allmänna utgiftsprioriteringarna.
- Civilsamhällets ökade deltagande skall inte bara gälla utarbetandet av de nationella handlingsplanerna, utan även genomförandet och uppföljningen av dem.
- Mer måste göras för att se till att den ekonomiska politiken, sysselsättningspolitiken och socialpolitiken förstärker varandra.

Sex viktiga prioriteringar

Med tanke på mångfalden i de nationella handlingsplanerna för social integration för perioden 2003–2005 uppmanas medlemsstaterna att under de närmaste två åren ägna särskild uppmärksamhet åt följande sex viktiga prioriteringar. De är särskilt relevanta i en situation då det ekonomiska och politiska omvärldsklimatet fortfarande är osäkert.

- | | |
|----|--|
| 1. | Satsningarna på aktiva arbetsmarknadsåtgärder måste främjas och skräddarsys för att möta behoven hos dem som har svårast att hitta arbete. |
| 2. | De sociala trygghetssystemen måste vara tillräckliga och tillgängliga för alla och ge incitament till förvärvsarbete för dem som kan arbeta. |
| 3. | De mest utsatta grupperna och de grupper som löper störst risk att drabbas av social utestängning måste få bättre möjligheter till ett anständigt boende, hälso- och sjukvård av hög kvalitet och livslångt lärande. |
| 4. | Det måste till en samlad ansträngning för att förhindra att elever slutar skolan tidigt och för att främja en smidig övergång från skola till arbetsliv. |
| 5. | Det behövs en fokusering på att utrota fattigdom bland barn. |
| 6. | Det behövs en satsning på att minska fattigdom och social utestängning bland invandrare och etniska minoriteter. |

Se till att den positiva utvecklingen fortsätter

För att upprätthålla den positiva utveckling som är tydlig i de nationella handlingsplanerna fram till utvärderingen av den öppna samordningsmetoden i samband med bekämpningen av fattigdom och utestängning, som skall äga rum 2005, bör medlemsstaterna och EU:s institutioner göra följande:

- Fortsätta att främja mobilisering och deltagande av alla aktörer från civilsamhället och av de marginaliserade personerna själva i genomförandet och uppföljningen av de nationella handlingsplanerna för perioden 2003–2005 och se till att handlingsplanerna får en mer framskjuten position som ett verktyg för att uppmuntra till politisk debatt och stöd av nationella strategier.
- Se till att strategierna för social integration och sysselsättning genomförs på ett konsekvent och ömsesidigt förstärkande sätt och att det uppstår ett positivt

samspel mellan de olika komponenterna i den framtida rationaliserade processen för social trygghet.

- Se till att de prioriteringar beträffande social integration som fastställs i de nationella handlingsplanerna avspeglas i halvtidsgranskningen av strukturfonderna och i de strategiska riktlinjerna för strukturfondernas framtid efter 2006.
- Ta full hänsyn till könsrelaterade frågor och den allt viktigare frågan om utestängning bland invandrare och etniska minoriteter.
- Fortsätta arbetet med att utveckla gemensamma indikatorer eller, i lämpliga fall och i kompletterande syfte, nationella indikatorer för att följa upp nationella politiska mål, så att utvärderingen år 2005 av resultaten när det gäller att minska fattigdom och social utestängning underlättas.
- Fortsätta att utveckla det nationella statistiska underlaget för att möjliggöra en effektiv uppföljning av strategierna för social integration och se till att de stödjer EU-SILC (EU:s statistik över inkomst och levnadsvillkor), så att detta instrument kan leverera mer aktuell och tillförlitlig statistik som kan ligga till grund för de gemensamma indikatorerna.
- Fullt ut dra nytta av de goda exempel som redan finns i de nationella handlingsplanerna genom att intensifiera utbytet av goda exempel via en effektiv spridning av lärdomar och stöd från EU:s finansieringsprogram, t.ex. programmet Equal eller gemenskapens handlingsprogram för att motverka social utestängning.
- Främja en gradvis introduktion av kandidatländerna i den övergripande processen, på grundval av kommande gemensamma memorandum för social integration och antagandet av nationella handlingsplaner för de nya medlemsstaterna 2004.
- Se till att unionens mål beträffande social integration kommer till uttryck i förberedelserna inför och uppföljningen av Europeiska rådets nästa vårmöte och i synnerhet att det råder överensstämmelse mellan dessa mål och de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och den europeiska sysselsättningsstrategin.

INLEDNING

Rapportens syfte och uppläggning

I denna rapport görs en bedömning av framstegen när det gäller att genomföra den öppna samordningsmetoden, fastställs viktiga prioriteringar för brådskande insatser och identifieras goda exempel samt innovativa tillvägagångssätt som är av gemensamt intresse för medlemsstaterna. Syftet är att främja mer ambitiösa och effektiva politiska strategier för social integration genom att göra det möjligt för medlemsstaterna att lära av varandra. Rapporten utgår i stor utsträckning från de nationella handlingsplaner för social integration 2003–2005 som alla medlemsstater överlämnade i juli 2003. Den är avsedd att ligga till grund för den gemensamma rapport om social integration som kommissionen och rådet kommer att lägga fram inför Europeiska rådets vårmöte 2004 och som utgör ett viktigt steg i den regelbundna bedömningen av utvecklingen mot de sociala och ekonomiska mål som fastställs i Lissabonstrategin.

Rapporten är inriktad på den politik och de strategier som medlemsstaterna genomför för att motverka fattigdom och social utestängning, och därmed främja ökad social integration. Den lyfter fram goda exempel på flera politikområden på grundval av indikationer och information i de nationella handlingsplanerna för perioden 2003–2005. Varken denna rapport eller de nationella handlingsplanerna har till syfte att ge en allmän beskrivning av hur ländernas sociala trygghetssystem är organiserade eller hur dessa system och politiken på andra områden påverkar den sociala sammanhållningen. Rapporten kommer därför i första hand att uppmärksamma insatser som har gjorts på senare tid och inte så mycket den mer strukturella politiken eller de institutioner som medvetet samverkar för att främja social integration. De hänvisningar till medlemsstaterna som görs i rapporten skall därför inte betraktas som uttömmande, i den meningen att de gäller exempel på politiska insatser på senare tid och bortser från fall där en liknande politik förs sedan länge.

För att ge nödvändig bakgrundsinformation börjar rapporten med en analys av viktiga faktorer och utvecklingstendenser när det gäller social integration i EU. Analysen görs genom jämförelser på grundval av den uppsättning gemensamt fastställda indikatorer som godkändes av Europeiska rådet i Laeken. Därefter beskrivs vad medlemsstaterna i sina handlingsplaner anser vara de största utmaningarna, utifrån vilka det är möjligt att fastställa en politisk dagordning för unionen för den period som handlingsplanerna omfattar (2003–2005) i form av en kortfattad lista med sex viktiga prioriteringar, varvid skillnader i utgångsläge och mellan sociala system beaktas.

I rapporten görs också en bedömning av hur medlemsstaterna omsätter EU:s gemensamma mål i nationella strategier för att motverka fattigdom och social utestängning. Detta syfte med rapporten är särskilt viktigt eftersom de nationella handlingsplanerna för perioden 2003–2005 förväntades medföra avsevärda förbättringar när det gäller de nationella strategiernas flerdimensionella karaktär, sammanhållning och ambitionsnivå. De erfarenheter som har gjorts efter den första omgången nationella handlingsplaner och när det gäller att fastställa nationella mål för minskning av fattigdomen på det sätt som Europeiska rådet krävde vid sitt möte i Barcelona bör i detta sammanhang vara till stor hjälp.

I rapporten används ofta begreppen ”fattigdom”, ”social utestängning” och ”social integration”. För att förtydliga vad som avses ges följande definitioner¹:

Fattigdom: Människor sägs leva i fattigdom om deras inkomster och resurser är så otillräckliga att det är omöjligt för dem att uppnå en för det samhälle i vilket de lever godtagbar levnadsstandard. De kan på grund av sin fattigdom hamna i ett underläge i flera avseenden till följd av arbetslöshet, låg inkomst, dålig bostad, otillräcklig hälso- och sjukvård och svårigheter att delta i livslångt lärande, kultur, idrott och fritidsaktiviteter. De är ofta utestängda och marginaliserade från olika aktiviteter (ekonomiska, sociala och kulturella) som är en normal del av livet för andra människor och deras möjlighet att hävda grundläggande rättigheter kan vara begränsad.

Social utestängning: Social utestängning innebär att vissa människor knuffas ut till samhällets ytterkanter och förhindras från att delta fullt ut i samhällslivet på grund av fattigdom eller brist på baskunskaper och möjligheter till livslångt lärande, eller till följd av diskriminering. Detta begränsar deras möjligheter till arbete, inkomst och utbildning, och till deltagande i sociala och lokala nätverk och aktiviteter. De saknar inflytande och tillträde till beslutsfattande organ och känner sig därför ofta maktlösa och oförmögna att ta kontroll över beslut som påverkar deras dagliga liv.

Social integration: Social integration innebär att de som befinner sig i riskzonen för fattigdom och social utestängning får de möjligheter och resurser som krävs för att delta fullt ut i det ekonomiska, sociala och kulturella livet och för att uppnå en för det samhälle i vilket de lever normal levnadsstandard och välfärd. Genom social integration ser man till att de i större utsträckning deltar i fattandet av beslut som påverkar deras liv och att de kan hävda sina grundläggande rättigheter².

Bakgrund

Sedan det i artiklarna 136 och 137 i Amsterdamfördraget slagits fast att bekämpning av social utslagning är ett av de områden där gemenskapen skall ha en aktiv roll för att stödja och komplettera medlemsstaternas åtgärder enades Europeiska rådet vid sitt möte i Lissabon i mars 2000 om att åtgärder måste vidtas för att på ett avgörande sätt försöka utrota fattigdom senast 2010. Rådet enades också om att medlemsstaterna skulle samordna sin politik för att motverka fattigdom och social utestängning med hjälp av en öppen samordningsmetod som kombinerar gemensamma mål, nationella handlingsplaner och ett handlingsprogram på gemenskapsnivå.

I december 2000 beslutade Europeiska rådet vid sitt möte i Nice att lansera den nya metoden för arbetet med att motverka fattigdom och social utestängning och fastställde fyra gemensamma mål:

1. Att främja sysselsättning och allas tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster.
2. Att förebygga riskerna för utestängning.
3. Att agera för de mest utsatta.
4. Att mobilisera alla relevanta aktörer.

De nationella handlingsplanerna för social integration spelar en viktig roll i EU-processen eftersom det är där de gemensamma målen omsätts i nationella politiska åtgärder, samtidigt

1 Dessa definitioner är avsedda att komplettera och förstärka den tolkning av fattigdom och social utestängning som kommer till uttryck i de gemensamma mål och gemensamt fastställda indikatorer som ligger till grund för den öppna samordningsmetoden.

2 Såsom dessa definieras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

som hänsyn tas till de enskilda ländernas förhållanden och typ av sociala trygghetssystem och socialpolitik.

Alla medlemsstater överlämnade sina första handlingsplaner för social integration i juni 2001. Arbetet med att utforma handlingsplanerna erbjöd möjligheter att inhämta information från och samråda med de mest berörda aktörerna och att granska själva grundvalarna för de nationella strategierna för att motverka fattigdom och social utestängning. Det var också ett tillfälle att utarbeta ett mer strategiskt och integrerat sätt att motverka fattigdom. Informationen i de nationella handlingsplanerna utgjorde också ett bra underlag för att utbyta lärdomar och goda exempel över hela EU.

De viktigaste slutsatserna av kommissionens och medlemsstaternas granskning av de nationella handlingsplanerna presenterades i den gemensamma rapporten om social integration, som godkändes av Europeiska rådet i Laeken i december 2001.

I Laeken godkändes också 18 gemensamt fastställda indikatorer för mätning av fattigdom och social utestängning som ger en solid grund för uppföljning och bedömning av effekterna av politiska insatser. En rad olika områden omfattas – inkomstfattigdom, samt långtidsarbetslöshet, hälsa och livslångt lärande – vilket speglar den allmänna uppfattningen att fattigdom och social utestängning i Europa har flera dimensioner och inte kan sammanfattas i en enda variabel. Dessa indikatorer bör göra det möjligt för EU och de enskilda medlemsstaterna att göra en objektiv bedömning av den fleråriga processen utifrån kontrollerade resultat. Nationella indikatorer kommer även i fortsättningen att spela en roll, inte minst på områden (t.ex. bostäder) där det fortfarande inte går att definiera en gemensam utgångspunkt.

En annan sak som uppnåddes 2001 var att gemenskapens första handlingsprogram för att uppmuntra samordning i kampen mot social utestängning antogs. Programmet, som kommer att genomföras 2002–2006, skall underlätta politiska analyser, statistiska förbättringar, utbyte av goda exempel och etablering av nätverk mellan icke-statliga organisationer i Europa som arbetar med att bekämpa fattigdom och social utestängning. Programmet är en del av den öppna samordningsmetoden och bör genomföras i anslutning till de nationella handlingsplanerna.

Under de första två åren gick genomförandet av EU:s process för social integration smidigt och kommissionen, rådet och övriga aktörer ansåg den vara ett positivt steg. Eftersom det rådde allmän enighet om att den nya processen var till nytta och att de gemensamma mål som antagits i Nice var kraftfulla, beslutade rådet i december 2002 att medlemsstaterna skulle uppmanas att utforma en andra omgång nationella handlingsplaner som skulle läggas fram i juli 2003. Handlingsplanerna skulle utgå från gemensamma mål och bara ett fåtal väsentliga ändringar infördes:

- (a) Medlemsstaterna uppmanades att ange nationella mål i sina nationella handlingsplaner (i enlighet med Europeiska rådets slutsatser i Barcelona).
- (b) Skillnader mellan könen skall redovisas i samband med analysen av social utestängning och bedömningen av effekterna av politiska insatser.
- (c) Invandrades särskilda svårigheter att integreras i samhället skall belysas.

Framtiden för EU:s process för social integration

I linje med Lissabonstrategin bör den öppna samordningsmetoden ses i nära anslutning till andra processer som bidrar till ekonomisk tillväxt och ökad social sammanhållning. Särskilt relevanta för att uppnå målen om social integration är processerna för att samordna den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken, som baseras på de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken respektive den europeiska sysselsättningsstrategin. Den öppna samordningsmetoden rörande pensioner som lanserades 2002 och det samarbetsinriktade informationsutbytet om hälsa och den långsiktiga äldreomsorgen blir också alltmer relevanta. Det är mycket viktigt att medlemsstaterna på nationell nivå ser till att det finns en sammanhållning mellan deras strategier för social integration och deras politik på dessa områden.

Även på EU-nivå måste de politiska budskapen i olika samordningsprocesser bli mer enhetliga, samtidigt som det måste undvikas att det uppstår alltför många processer med olika regler men ofta överlappande mål. Det är främst av dessa skäl som kommissionen i ett meddelande³ nyligen har lagt fram ett förslag om att rationalisera och förenkla det politiska samarbetet när det gäller social trygghet på grundval av den öppna samordningsmetoden. Det kommer att förutsätta att man på grundval av en uppsättning gemensamma mål för hälso- och sjukvård, pensioner och social integration skapar en rationell process som på ett effektivare sätt passar ihop med andra politiska samordningsprocesser, särskilt de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och sysselsättningsstrategin, och därmed gör den sociala dimensionen mer synlig i genomförandet av den övergripande Lissabonstrategin. Rapporteringssystemen skall förenklas genom att det bara sammanställs en strategisk rapport vart tredje år varvat med enklare uppdateringar de mellanliggande åren från och med 2006. Kommissionen har också föreslagit att en gemensam rapport om social trygghet och social integration skall sammanställas för första gången 2005 för att analysera betydelsefulla politiska förändringar mot bakgrund av de senaste sociala och ekonomiska utvecklingstendenserna och prognoserna och för att tjäna som underlag för viktiga politiska budskap inför Europeiska rådets vårmöte.

När man gradvis övergår till denna nya rationaliserade process för politisk samordning är det mycket viktigt att den utveckling som arbetet med att utforma och följa upp de nationella handlingsplanerna i många medlemsstater har lett till inte avstannar. Under hela det samråd som följde efter offentliggörandet av meddelandet från maj 2003 var detta något som betonades starkt av många aktörer och medlemsstater. Det är därför viktigt att i framtiden se till att de olika inslagen i processen och särskilt de nationella handlingsplanerna är synliga i ett sammanhang som skall leda till större enhetlighet i utformningen av strategier i länderna och på EU-nivå. Målen med EU:s process för social integration och dess verktyg för uppföljning måste också på ett adekvat och konsekvent sätt avspeglas i strategin för hållbar utveckling.

Effekterna av utvidgningen

I och med utvidgningen blir unionen tvungen att ta sig an nya och jämförelsevis större utmaningar för att främja social integration. Det är möjligt att utifrån jämförande sociala indikatorer baserade på nationell statistik, samt olika undersökningar, dra slutsatsen att stora befolkningsgrupper i de ansökande länderna har låga inkomster och saknar tillgång till en del grundläggande tjänster och möjligheter. De flesta ansökande länder har en hög arbetslöshet

3 KOM(2003)261, 27.5.2003.

och sociala trygghetssystem som inte är tillräckligt utvecklade för att ge säkra inkomster för äldre, sjuka eller funktionshindrade. I några länder är den sociala situationen för etniska minoriteter, barn och psykiskt sjuka mycket oroande. Å andra sidan har man i regel mindre inkomstskillnader och har kommit längre i fråga om livslångt lärande än många av de nuvarande medlemsstaterna. I ett läge där begreppet social utestängning såsom det här har definierats fortfarande är relativt nytt och där det finns en risk att främjandet av social integration betraktas som ett underordnat mål jämfört med konkurrenskraft eller ekonomisk tillväxt kommer det att vara oerhört viktigt att betona att politik och strategier för ekonomisk tillväxt respektive social sammanhållning kompletterar varandra.

Utvidgningen bör emellertid också ses som en positiv möjlighet till ett större ömsesidigt utbyte av erfarenheter och goda exempel och intensivare kontakter mellan föreningar, lokala och nationella myndigheter som står inför i stort sett samma utmaningar. Den större mångfalden beträffande sociala situationer och system i unionen efter utvidgningen kommer att vara en stark drivkraft för den öppna samordningsmetoden när det gäller social trygghet och social integration.

Det var av dessa skäl som det var mycket viktigt att få alla anslutande länder att delta i EU:s process för social integration långt innan utvidgningen formellt äger rum. Generaldirektoratet för sysselsättning och socialpolitik träffade 2002 överenskommelser med vart och ett av de anslutande länderna om att inleda en bilateral samarbetsprocess som främst är inriktad på upprättandet av gemensamma memorandum om social integration (*Joint Inclusion Memoranda*). I dessa identifierar man de största sociala utmaningarna i varje land, kartlägger de viktigaste handlingsprogram som redan finns eller planeras och belyser några viktiga politiska frågor som man måste titta närmare på. Dessa gemensamma memorandum kommer att slutföras och undertecknas av kommissionen och vart och ett av de tio anslutande länderna före innevarande års slut. Denna process förväntas lägga grunden till de anslutande ländernas fullständiga deltagande i processen för social integration som kommer att inledas kring mitten av 2004, då de skall inkomma med sina första nationella handlingsplaner för social integration för perioden 2004–2006.

DEL I – EUROPEISKA UNIONEN

1. SOCIAL INTEGRATION – SITUATIONEN I EU

Efter beskrivningen av den ekonomiska och demografiska bakgrunden görs i detta kapitel en sammanfattande och jämförande analys av situationen och utvecklingstendenserna de senaste åren när det gäller social integration i unionen. Det sker på grundval av ett urval av EU:s gemensamma indikatorer för fattigdom och social utestängning. En beskrivning av de gemensamma indikatorerna och bakgrundinformation om hur de antogs, metoden för urvalet och de statistiska källor som användes finns i kapitel 10 och i statistikbilagan. I den sistnämnda finns också tabeller som visar indikatorernas resultat på grundval av gemensamma EU-källor.

Ekonomiskt och demografiskt sammanhang

Situationen beträffande social integration sedan lanseringen av EU:s integrationsprocess måste ses mot bakgrund av de försämrade allmänna makroekonomiska villkoren, där EU fortfarande känner av effekterna av den utdragna lågkonjunkturen. EU:s BNP-tillväxt var i genomsnitt bara 1,1 % år 2002, jämfört med en stark årlig tillväxt på 3,5 % år 2001. Enligt kommissionens höstprognoser förväntas trögheten i EU:s ekonomi fortsätta under 2003 och någon stark återhämtning är inte att vänta. BNP-tillväxten förväntas i genomsnitt uppgå till bara 0,8 % år 2003, för att sedan stiga till blygsamma 2 % år 2004 och först år 2005 närma sig 2,5 %.

Även om EU:s arbetsmarknad i början av lågkonjunkturen fortsatte att vara ganska stark avtog sysselsättningstillväxten i EU under 2002, efter att ha ökat med långt över 1 procentenhet om året i genomsnitt sedan 1997, och arbetslösheten har åter börjat stiga efter att under ett halvt decennium stadigt ha gått ned. Den minskade sysselsättningen har varit ett oroande faktum i Belgien, Danmark och Tyskland. Den genomsnittliga arbetslösheten i EU som helhet steg till 7,7 % år 2002 och beräknas stiga till 8,1 % år 2003. Trots de framsteg som uppnåddes under åren närmast före lågkonjunkturen är arbetslösheten fortfarande särskilt hög i Finland, Grekland och Spanien, i de två sistnämnda länderna särskilt bland kvinnor. Den förväntas stiga till över 9 % i Frankrike och Tyskland.

Trots denna nedslående utveckling har EU fortsatt att göra framsteg mot de sysselsättningsmål som slogs fast i Lissabon och Stockholm, om än i betydligt långsammare takt än på senare år. År 2002 uppskattas sysselsättningsnivån i EU ha uppgått till 64,3 %, vilket är nästan en procentenhet högre än år 2001, då den uppgick till 63,4 %. Sysselsättningsnivån bland kvinnor har stigit mer anmärkningsvärt till 55,6 %, från 54,1 % år 2001, medan den bland män sjönk något det senaste året till 72,8 %. Skillnaden i sysselsättningsnivå mellan kvinnor och män börjar alltså minska, men stora skillnader på mellan 27 och 29 procentenheter kvarstår i Grekland, Italien och Spanien. För den äldre åldersgruppen (55–64 år) uppgick sysselsättningsnivån i EU som helhet till något över 40 %, där Belgien hade den lägsta sysselsättningsnivå (något under 27 %) och

Sverige den högsta (68 %). Under de senaste åren har sysselsättningsnivån bland äldre människor stigit väsentligt i alla medlemsstater utom Österrike, Tyskland, Grekland och Italien.

Samtidigt blir de långsiktiga samhällskonsekvenserna av den europeiska befolkningens åldrande allt tydligare. Snart kommer den ökning av Europas invånare i arbetsför ålder som har pågått i ungefär ett sekel att upphöra och på mindre än ett decennium kommer effekterna av att de stora årskullar som föddes omedelbart efter andra världskriget går i pension att slå igenom fullt ut. Trots att fertiliteten ökade något från 1,45 barn per kvinna år 1999 till 1,47 år 2001 ligger den fortfarande långt under de 2,1 barn per kvinna som krävs för full reproduktion. Livslängden ökar – med två år för både män och kvinnor det senaste decenniet – och dödsfallen inträffar alltmer vid hög ålder. Idag utgör invånare i åldern 65 och däröver 16 % av den totala befolkningen, medan invånare under 15 utgör 17 %. Redan 2010 kommer situationen att vara den omvända. Den mest dramatiska ökningen kommer att gälla antalet "mycket gamla" invånare (över 80 år), som kommer att stiga med nästan 50 % de närmaste 15 åren.

Den växande äldrekvoten kommer att ställa större krav på samhället när det gäller vård och omsorg. Samtidigt undergräver utvecklingen av hushållens struktur långsamt de faktiska förutsättningarna för solidaritet mellan familjegerationerna. Giftermålen blir färre och sker senare och allt fler äktenskap spricker. Den utveckling mot mindre hushåll som är en följd av att allt fler människor bor ensamma oavsett ålder fortsätter. Antalet barn som lever med bara en vuxen ökar också påtagligt och antalet par med barn sjunker. År 2000 levde 10 % av barnen i åldern 0–14 år med bara en vuxen jämfört med 6 % år 1990. Den överväldigande majoriteten av dessa ensamstående föräldrar är kvinnor.

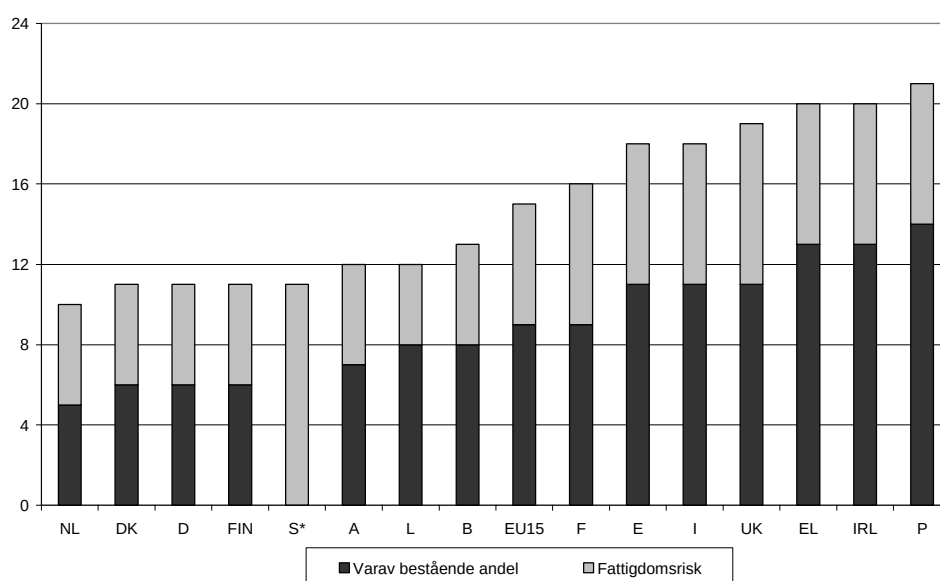
Risk för inkomstfattigdom: jämförelser mellan länder år 2001

Eftersom det inte finns någon komplett uppsättning indikatorer som avspeglar frågans flerdimensionella karaktär baseras analysen av fattigdom och social utestängning i EU främst på tillgängliga och i första hand inkomstrelaterade indikatorer. Fokus ligger huvudsakligen på indikatorer som visar förhållandet till den genomsnittliga välbefinningsnivån i ett visst land och vid en viss tidpunkt. Ett absolut begrepp är mindre relevant för EU av två grundläggande skäl. För det första är den viktigaste utmaningen för EU att se till att hela befolkningen får del av fördelarna med ett betydande genomsnittligt välstånd och inte att, som i mindre utvecklade delar av världen, bara uppnå en grundläggande levnadsstandard. För det andra är uppfattningen om vad som är lägsta godtagbara levnadsstandard i hög grad beroende av den allmänna sociala och ekonomiska utvecklingen, som tenderar att variera avsevärt mellan medlemsstaterna.

Andelen invånare som lever i hushåll med en inkomst under gränsvärdet på 60 % av den nationella ekvivalerade medianinkomsten betraktas som en indikator för fattigdomsrisk. År 2001 bedömdes 15 % av EU:s invånare befinna sig i riskzonen för fattigdom, vilket motsvarade mer än 55 miljoner människor i EU. Bakom detta genomsnittliga värde för EU döljer sig stora skillnader mellan medlemsstaterna, där andelen invånare som befinner sig i riskzonen för fattigdom kan ligga på alltifrån 10 % i Sverige till 21 % i Irland.

Ju längre tid en person tvingas leva på en låg inkomst, desto större blir risken att han eller hon berövas möjligheter, utestängs från sociala, kulturella och ekonomiska aktiviteter samt drabbas av extrem social isolering. I alla länder har hälften eller mer av dem som befann sig i riskzonen för fattigdom år 2001 levt på låga inkomster under en längre tid, vilket innebär att de hade en ekvivalerad inkomst som understeg 60-procentgränsen innevarande år och minst två av de närmast föregående tre åren (dvs. 1998–2000). I Grekland, Irland och Portugal, där fattigdomsriskerna är mycket höga, har så många som två av tre av dem som levde på en inkomst under fattigdomsgränsen år 2001 befunnit sig i riskzonen för fattigdom en längre tid. I genomsnitt hade 9 % av invånarna i EU år 2001 levt i fattigdom under en längre tid.

Figur 1. Fattigdomsrisk, total och bestående andel – 2001



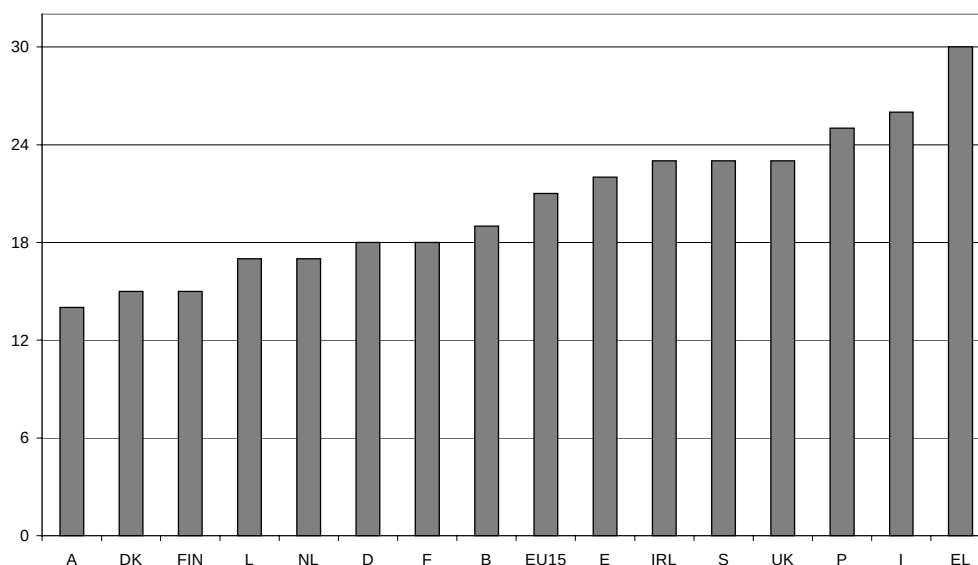
Anm.: Inga uppgifter om bestående fattigdomsrisk finns tillgängliga för Sverige.

Källa: Eurostat, ECHP-UDB, versionen juni 2003

Det relativa medianvärdet för fattigdomsklyftan – dvs. skillnaden mellan de fattiga invånarnas ekvivalerade medianinkomst och 60-procentsgränsen, uttryckt i procent av denna gräns – mäter hur långt under gränsen inkomsterna för invånare i riskzonen för fattigdom ligger. Det är en viktig indikator som kompletterar det mått som anger antalet invånare i riskzonen för fattigdom, eftersom det ger information om "hur fattiga de fattiga är".

År 2001 var medianvärdet för fattigdomsklyftan 22 % inom EU. Det betyder att hälften av dem i riskzonen för fattigdom hade en ekvivalerad inkomst som understeg 78 % av fattigdomsgränsen, eller 47 % av den ekvivalerade medianinkomsten.

Figur 2. Medianvärde för fattigdomsklyfta, 2001 (%)

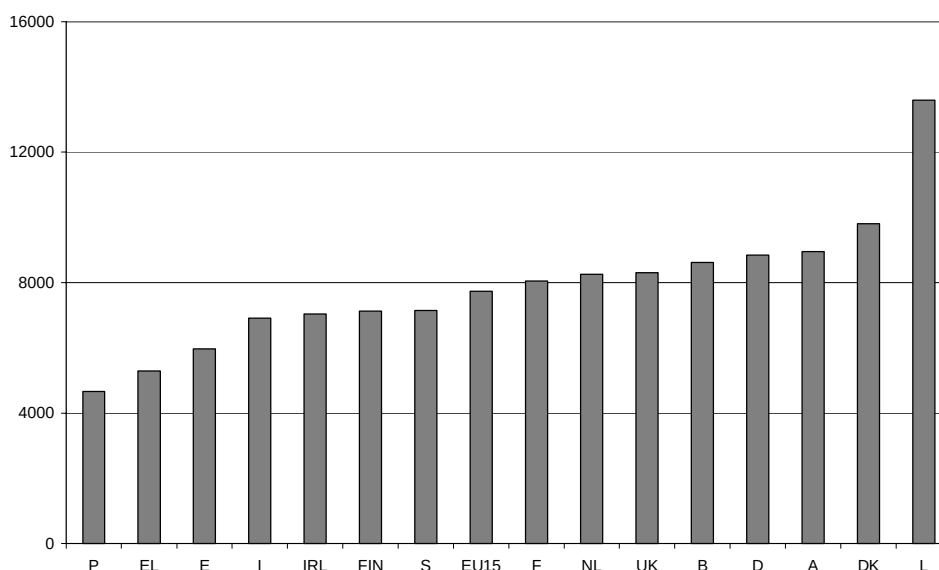


Källa: Eurostat, ECHP-UDB, versionen juni 2003

Den jämförande analysen av de nationella fattigdomsgränserna illustrerar att det använda måttet på fattigdom är relativt. Denna jämförelse är viktig för att förstå skillnaderna i ekonomiskt välstånd mellan länder⁴. Figur 3 visar de nationella fattigdomsgränsernas monetära värde uttryckt i köpkraftspariteter för ensamboende. Värdena är särskilt låga för Portugal och Grekland. På andra änden av skalan finns Luxemburg med en fattigdomsgräns som utgör 170 % av EU-genomsnittet.

4 En sådan jämförelse blir desto viktigare i en utvidgad union, eftersom den relativt begränsade inkomstspridningen i de anslutande länderna gör att fattigdomsriskerna inte skiljer sig nämnvärt från den i de nuvarande medlemsstaterna, trots att de genomsnittliga nationella inkomsterna i dessa länder är mycket låga.

Figur 3. Illustrativt värde för fattigdomsgränsen för ensamboende, i köpkraftspariteter, 2001



Källa: Eurostat, ECHP-UDB, versionen juni 2003

Av analysen ovan framgår att risken för inkomstfattigdom gör sig gällande i olika former samtidigt. De länder som har den högsta fattigdomsrisk sett till antal invånare, både mätt vid en viss tidpunkt och över en längre period, har ofta också den största relativa fattigdomsklyftan. Det beror på en stor inkomstspridning på botten, i kombination med en relativt låg allmän levnadsstandard.

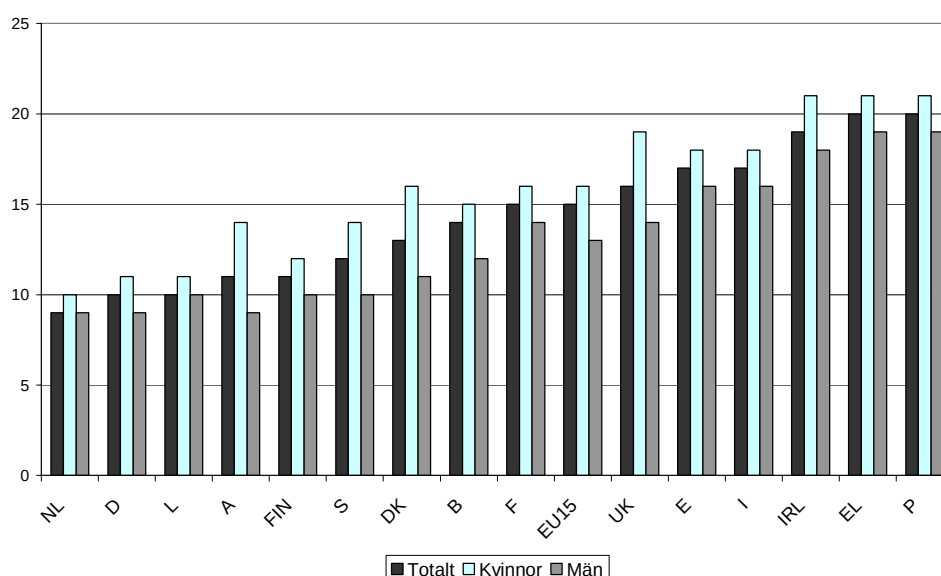
Fattigdomsrisk är ett mått som har fokus på den nedre delen av inkomstspridningen. Det är även intressant att titta på den totala inkomstspridningen, mätt genom exempelvis den lägsta kvintilens förhållande till den högsta gruppen. År 2001 var den totala ekvivalerade inkomsten för den högsta kvintilen 4,4 gånger högre än den för den fattigaste kvintilen. Förhållandet ligger på mellan 3,1 i Danmark och 6,5 i Portugal (se tabell 6 i statistikbilagan). Ländernas rangordning blir ungefär densamma om man tittar på Gini-koefficienten, som är ett sammanfattande mått på den totala inkomstspridningen (tabell 7). Det är värt att påpeka att inkomtskillnaderna tycks ha minskat (eller åtminstone varit oförändrade) under perioden 1995–2001 i alla utom de nordiska länderna, som dock historiskt sett inte haft några stora inkomtskillnader över huvud taget.

Fattigdomsrisk uppdelat på kön, typ av hushåll och ålder

Kvinnor löper i allmänhet större risk att leva i ett fattigt hushåll: år 2001 hade 16 % av de vuxna kvinnorna (i åldern 16 och över) en inkomst under fattigdomsgränsen, jämfört med

13 % av männen i samma åldersgrupp⁵. Detta mönster går igen i alla medlemsstater, men de största skillnaderna noteras i Österrike, Finland och Förenade kungariket. Österrike och Finland uppvisar tillsammans med Irland också de största skillnaderna mellan kvinnor och män när det gäller beständig fattigdomsrisk (tabell 3), medan skillnaderna mellan kvinnor och män i EU som helhet beträffande denna indikator är ganska små. Informationen beträffande medianvärdet för fattigdomsklyftan uppdelat på kvinnor och män är blandad (tabell 4), eftersom den i många länder är större för män än för kvinnor. Fattigdomsrisk är jämförelsevis större för kvinnor i vissa åldersgrupper, särskilt äldre kvinnor (i åldern 65 och över: 21 % jämfört med 16 % för äldre män i EU som helhet).

Figur 4. Fattigdomsrisk bland individer i åldern 16 och över, uppdelat på kön, 2001



Källa: Eurostat, ECHP-UDB, versionen juni 2003

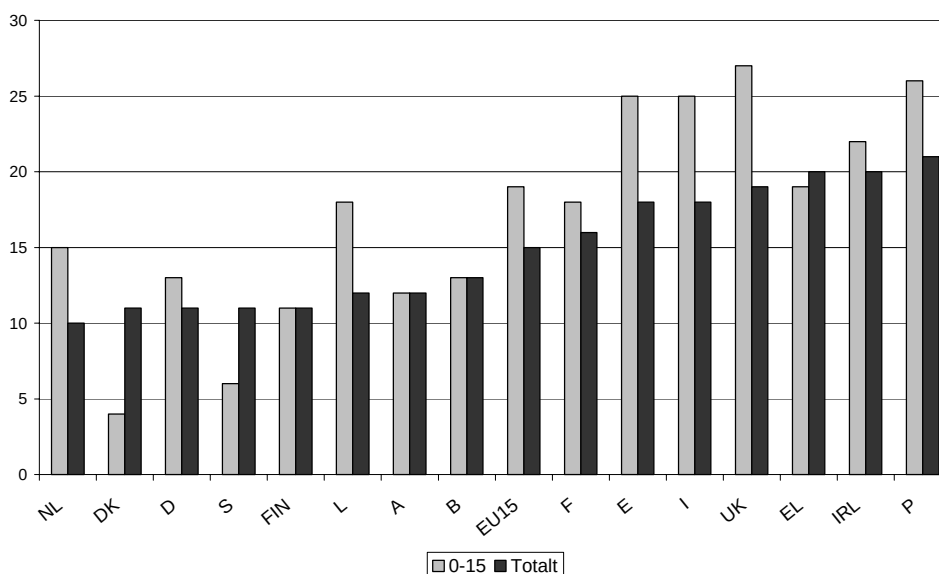
Uppdelat på hushållstyp är fattigdomsriskerna högst bland ensamstående föräldrar (35 % för EU:s genomsnitt), varav de flesta utgörs av kvinnor. I Förenade kungariket är fattigdomsriskerna för ensamstående föräldrar, som utgör en relativt stor andel av alla hushåll, särskilt hög (50 %, se tabell 9). Även personer som lever i stora hushåll med tre eller flera barn löper en särskilt hög risk för inkomstfattigdom. Talen är högst i Irland, Italien, Spanien och Portugal (mellan 34 % och 49 %, jämfört med ett EU-genomsnitt på 27 %).

Följden av detta är att barn i de flesta länder upplever en större inkomstfattigdom än vuxna. Materiell fattigdom bland barn betraktas som mycket allvarligt, eftersom det är allmänt vedertaget att det påverkar deras utveckling och framtida möjligheter. År 2001

5 Med undantag för ensamboende måste skillnaderna i fattigdomsrisk mellan kvinnor och män tolkas med försiktighet eftersom de bygger på antagandet om att inkomsterna delas lika i hushållet.

låg fattigdomsrisk bland barn på 24 % eller mer i Spanien, Irland, Italien, Portugal och Förenade kungariket. Skillnaderna när det gäller hur beständig fattigdomen bland barn är jämfört med bland vuxna är också betydande (12 % jämfört med 9 % för EU som helhet), vilket tyder på att fattigdomen bland barn styrs av andra faktorer än fattigdomen bland befolkningen som helhet.

Figur 5. Fattigdomsrisk bland barn (i åldern 0–15 år), 2001



Källa: Eurostat, ECHP-UDB, versionen juni 2003

På den andra änden av åldersskalan är fattigdomsrisk bland invånare i åldern 65 och över (tabell 2) också relativt hög, särskilt i Danmark, Grekland, Irland och Portugal. Å andra sidan är fattigdomsrisk för äldre invånare i Italien, Luxemburg, Nederländerna och Sverige inte lika hög som för befolkningen som helhet.

Analysen av de äldres inkomstsituation kan försvåras av det faktum att de uppgiftskällor som används för att beräkna inkomstfattigdomen inte tar hänsyn till beräknade hyror, dvs. de pengar som man sparar in på hyra genom att själv äga sin bostad. Det leder sannolikt till att levnadsstandarden i äldre hushåll underskattas, eftersom äldre i regel oftare äger sin bostad än yngre. Utelämnandet av räntebetalningar tenderar vidare att leda till en överskattning av inkomsterna hos de (i allmänhet yngre) hushåll som fortfarande betalar av på bostadslån. Allt detta tenderar också att påverka jämförelser av den totala fattigdomsrisk mellan länder, så länge den andel av det totala antalet invånare i riskzonen för fattigdom som utgörs av människor som äger sin bostad varierar avsevärt mellan olika länder. Så är i själva verket fallet och denna andel är högst i länderna i södra Europa, med en högsta andel på 93 % i Grekland och en lägsta andel i Tyskland och Nederländerna (35 % av det totala antalet i riskzonen för fattigdom). Om beräknade hyror räknades in skulle fattigdomsriskens spridning mellan olika länder därför antagligen vara mindre än vad som framgår av figur 1.

Analysen av inkomstuppgifterna kan också påverkas negativt av att naturaförmåner (socialt boende, hemtjänst, kostnadsfria tjänster osv.) som är särskilt relevanta vid bedömningen av äldre personers nettoinkomstsituation inte beaktas.

Utvecklingstendenser beträffande inkomstfattigdom de senaste åren

På grund av den tid det oundvikligen tar att sammanställa och bekräfta statistik är det fortfarande svårt att fastställa utvecklingstendenserna beträffande risken för inkomstfattigdom sedan 2001⁶, även om de investeringar som nyligen har gjorts för att förbättra kapaciteten på statistikområdet förväntas förbättra statistikens aktualitet i framtiden. Det är därför omöjligt att få en tydlig bild av hur EU:s nya samordningsprocess har påverkat inkomstfattigdomen. Under åren närmast före upprättandet av en ny strategi har det skett en trendmässig minskning av den relativa fattigdomen, i och med att EU-genomsnittet har sjunkit från 17 % år 1995 till 15 % år 2001.

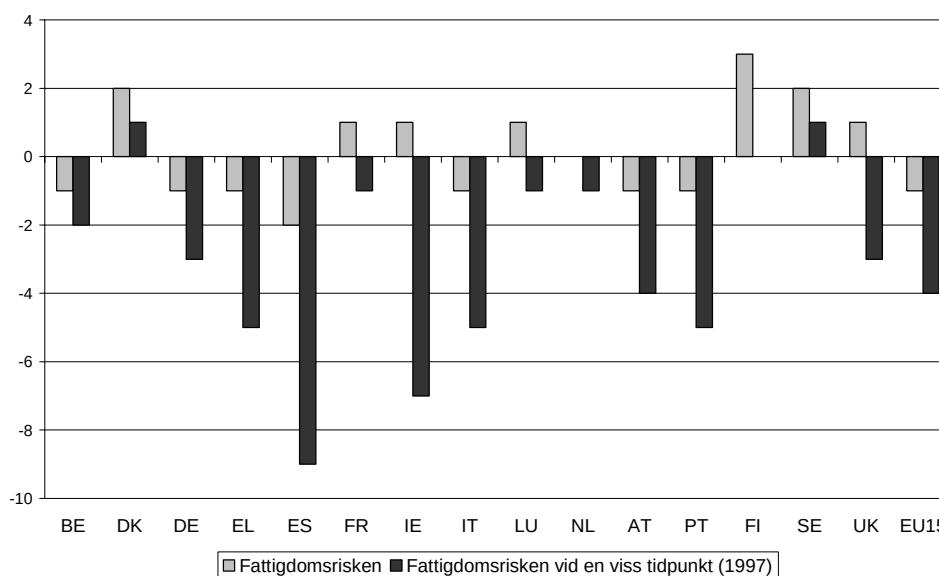
När man tolkar förändringar över tiden är det viktigt att komma ihåg att det mått på fattigdomsrisk som det här är fråga om är relativt. En minskning (eller ökning) av andelen invånare som befinner sig i riskzonen för fattigdom innebär att det är färre (eller fler) invånare som har en inkomst under den fattigdomsgräns som i sig varierar över tiden eftersom den är ett centralvärde av inkomstspridningen under året i fråga. Om fattigdomsgränsen stiger, till följd av ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning, samtidigt som fattigdomsriskerna sjunker kommer inkomsterna för några av dem som under basåret befann sig under fattigdomsgränsen ha stigit i snabbare takt än gränsvärdet.

I alla länder har fattigdomsgränsen till följd av ett ökat allmänt välstånd stigit mer än inflationen. Hur förhåller sig de fattigdomsrisker som har iakttagits år 2001 till denna förbättring? Figur 6 nedan visar den procentuella förändringen under perioden 1998–2001 av både den normala fattigdomsrisk och "fattigdomsrisk vid en viss tidpunkt", som beräknas med hänvisning till fattigdomsgränsen 1998 uppräknat med inflationen. I alla länder har fattigdomsriskerna från basåret 1998 sjunkit under de tre åren fram till 2001, särskilt i Spanien och Irland. I Irland har emellertid andelen invånare med en ekvivalerad inkomst under den nuvarande fattigdomsgränsen ökat: det innebär att inkomstförhållandena för några av dem som befann sig i riskzonen för fattigdom 1998 förbättrats, men inte i samma takt som den allmänna förbättringen av levnadsstandarden i landet.

6 Ett annat problem är att det saknas beräkningar av konfidensintervall för förändringar över tiden. Utvecklingstendenser över tiden måste därför tolkas med försiktighet.

Figur 6. Fyraårsförändring (1998–2001) av fattigdomsriskens och fattigdomsriskens vid en viss tidpunkt (1998)

Förändring i procentenheter



Källa: Eurostat, ECHP-UDB, versionen juni 2003

Att mäta den sociala trygghetens inverkan

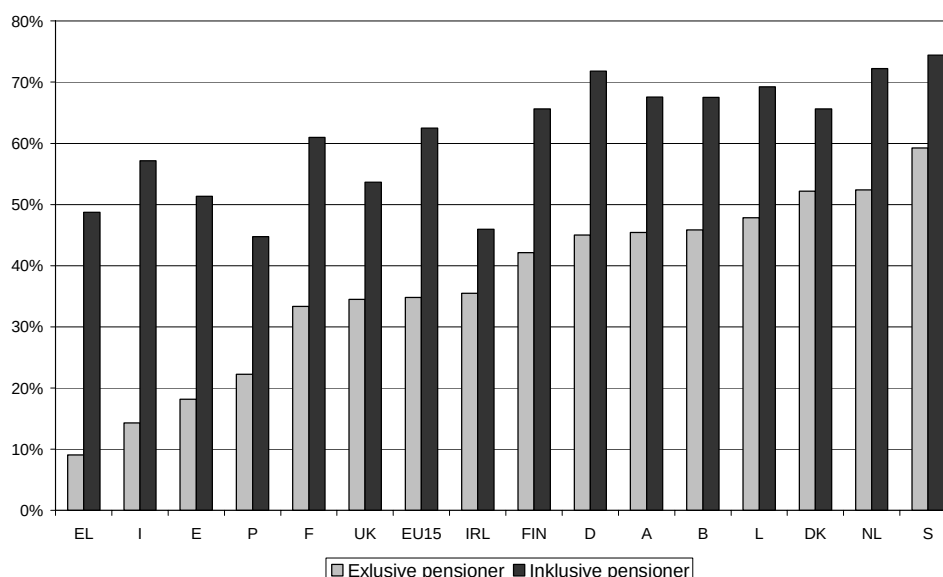
En viktig metodologisk princip vid valet av gemensamma indikatorer är att de måste mäta de sociala resultaten snarare än hur de uppnås. Detta ligger i den öppna samordningsmetodens natur, eftersom medlemsstaterna kommer överens om mål men själva får välja vilken politik de vill föra för att uppnå dessa mål. En indikator som mäter de politiska ansträngningarna är dessutom inte till någon större nytta om man inte vet om ansträngningarna ledde till att det avsedda målet uppnåddes. En indikator som delvis utgör ett undantag från denna regel är indikatorn på fattigdomsriskens före sociala transfereringar, som jämfört med risken efter sociala transfereringar kan ses som en indikator på transfereringarnas effekter när det gäller att minska fattigdomen.

I en hypotetisk situation där det inte skulle finnas några sociala transfereringar och pensioner skulle fattigdomsriskens för EU:s befolkning vara betydligt högre än den i själva verket är (39 % istället för 15 % år 2001). Det kan hävdas att det främsta syftet med äldre pension inte är att omfördela inkomsterna mellan individer, utan snarare över enskilda människors livstid. Om pensioner betraktas som en primär inkomst istället för en social transferering skulle fattigdomsriskens därför blir 24 %, dvs. 9 procentenheter högre än fattigdomsriskens mätt efter sociala transfereringar.

Figur 7 visar den procentuella minskningen (i absoluta värden) av fattigdomsriskens före och efter transfereringar⁷, där pensioner både räknas in i och undantas från begreppet "sociala transfereringar". Om pensioner inte räknas in utan betraktas som en primär inkomst är minskningen lägst i Grekland, Italien, Portugal och Spanien. Den är högst i Danmark, Nederländerna, Luxemburg och i synnerhet Sverige, vilket både beror på att de sociala trygghetsutgifterna är högre i dessa länder och fokuseringen på inkomstomfördelning. Om pensionerna räknas in förändras bilden avsevärt. De sociala transfereringarnas bidrag till minskningen av risken för inkomstfattigdom är fortfarande högst i Sverige, följt av Tyskland, och blir mycket högre i Italien och Grekland. Detta avspeglar de sociala trygghetsutgifternas struktur i dessa länder, eftersom en stor del av dem utgörs av pensioner, samt befolkningens åldersstruktur.

Figur 7. Sociala transfereringars (exklusive och inklusive pensioner) inverkan på fattigdomsriskens, 2001

minskning i procent av den totala fattigdomsriskens



Källa: Eurostat, ECHP-UDB, versionen juni 2003

Effekterna av sociala transfereringar på fattigdomsriskens varierar mellan åldersgrupper och mellan kvinnor och män (tabell 12). För EU som helhet har sociala transfereringar exklusive pensioner den största effekten på minskningen av fattigdomsriskens bland barn (år 2001 uppgick minskningen till 39 %, jämfört med 32 % för personer i åldern 16 och över). I de nordiska länderna var minskningen av fattigdomsriskens bland barn så hög som 65 % eller mer. I Grekland, Spanien och Italien är barn å andra sidan den grupp som

7 Den här indikatorn måste av flera skäl tolkas med en viss försiktighet. För det första tas ingen hänsyn till insatser som i likhet med sociala transfereringar kan leda till högre disponibla inkomster för hushåll och enskilda, dvs. naturatransfereringar samt skattelättnader och skatteavdrag. För det andra jämför den fattigdomsriskens före och efter transfereringar "under i övrigt lika förhållanden".

gynnas minst av de fattigdomslättnader som möjliggörs genom sociala förmåner (minskningen i procent var mindre än 15 %). Bland vuxna minskar sociala förmåner (exklusive pensioner) fattigdomsriskerna mer för män än för kvinnor i alla länder (med Nederländerna och Sverige som enda undantag; minskningen för EU som helhet var 35 % för män och 33 % för kvinnor). Om pensioner räknas in är skillnaderna mellan kvinnor och män emellertid inte lika markanta och i några länder till kvinnornas fördel.

När man tolkar indikatorn för fattigdomsriskerna före sociala transfereringar är det viktigt att ha i åtanke att social trygghet kan lindra fattigdom, men att den i sig inte hjälper enskilda och familjer att varaktigt undkomma fattigdom. För att effektivt kunna motverka fattigdom och social utestängning måste sociala transfereringar åtföljas av adekvat hälso- och sjukvård, utbildning, social service och integration på arbetsmarknaden för dem som är arbetsföra. Många medlemsstater riktar därför alltmer in sin politik på att främja individens självförsörjning genom ett sysselsättningsvänligt socialt trygghetssystem som uppmuntrar deltagande i arbetslivet.

Låga inkomster är bara en dimension av fattigdom och social utestängning och för att mäta och analysera detta fenomen mer ingående är det nödvändigt att ta hänsyn till andra lika relevanta aspekter som exempelvis möjligheter till sysselsättning, utbildning, bostad, hälso- och sjukvård, i vilken grad grundläggande behov tillgodoses och förmågan att delta fullt ut i samhället. Många av dessa aspekter är i själva verket mycket svåra att mäta, särskilt på EU-nivå. I återstoden av detta kapitel diskuteras de uppgifter som har framkommit baserat på EU:s gemensamma indikatorer för fattigdom och social utestängning, vilka inte omfattar andra viktiga aspekter som adekvat boende, dödlighet och tillgång till hälso- och sjukvård uppdelat på socioekonomisk status och samhällsdeltagande.

Arbetsmarknadsdimensionen av fattigdom och social utestängning

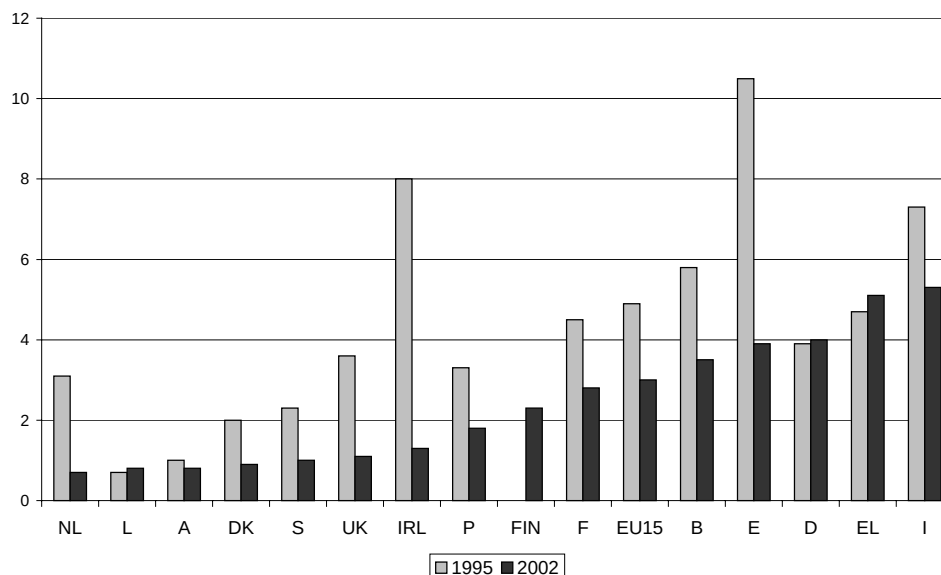
Sysselsättning är en viktig faktor för integration, inte bara för att det ger en inkomst utan också för att det kan främja samhällsdeltagande och personlig utveckling.

Långtidsarbetslöshet är mycket nära förknippat med social misär, eftersom människor som har varit utan arbete länge tenderar att förlora sina kunskaper och den självkänsla som är nödvändig för att återfå fotfästet på arbetsmarknaden, såvida de inte snabbt får lämpligt stöd. År 2002 var omkring 3 % av EU:s arbetskraft (och 39 % av de arbetslösa) långtidsarbetslösa. Nästan två tredjedelar av dem hade i själva verket varit arbetslösa mycket länge (minst 24 månader, se tabell 19). Inom EU hade enligt år 2002 års siffror Österrike, Danmark, Luxemburg, Nederländerna och Sverige en långtidsarbetslöshet på 1 % eller lägre. Långtidsarbetslösheten är fortfarande hög i Grekland och Italien, där mer än 5 % av arbetskraften är drabbad. Dessa två medlemsstater och Spanien uppvisar också de största skillnaderna mellan kvinnor och män. För EU som helhet är långtidsarbetslösheten mer utbredd bland kvinnor än bland män, utom i Finland, Irland, Sverige och Förenade kungariket, där förhållandet är det motsatta.

På EU-nivå har långtidsarbetslösheten gradvis minskat från en högsta nivå på 4,9 % år 1995 till 3 % år 2002. De tydligaste framstegen kan noteras i Irland och Spanien: mellan

1995 och 2002 lyckades Spanien mer än halvera långtidsarbetslösheten till strax under 4 %, medan den i Irland minskade från 8 % till 1,3 %).

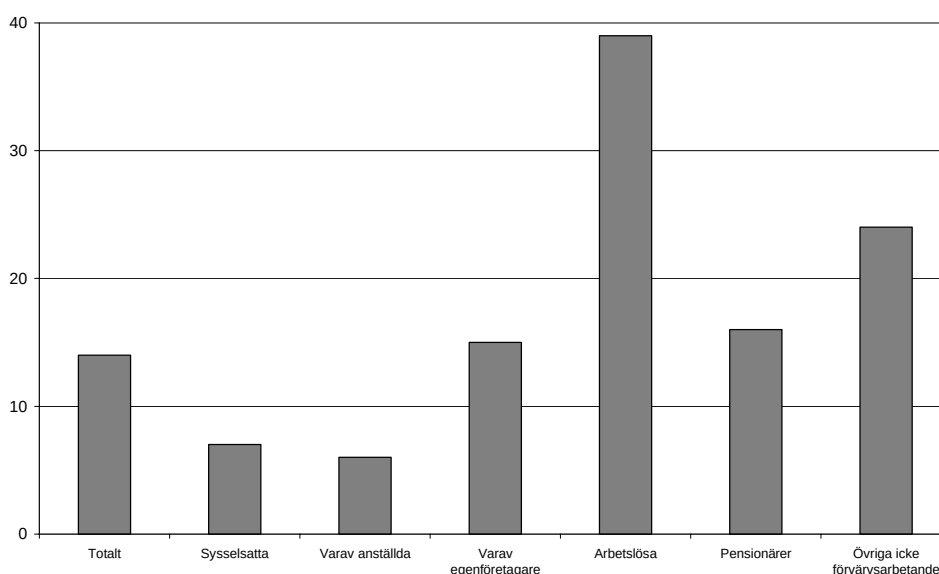
Figur 8. Långtidsarbetslöshet, 1995 och 2002



Källa: Eurostat, EU-LFS

Det faktum att sysselsättning är det absolut effektivaste sättet att försäkra sig mot risken för fattigdom och social utestängning bekräftas tydligt av figur 9, enligt vilken bara 7 % av den sysselsatta befolkningen (och 6 % av de löneanställda) i EU levde under fattigdomsgränsen år 2002, jämfört med 38 % av de arbetslösa och 25 % av de icke förvärvsarbetande. I Irland, Italien och Förenade kungariket befinner sig omkring en av två arbetslösa i riskzonen för fattigdom. Särskilt pensionärer befinner sig i riskzonen för fattigdom i Grekland och Irland, medan andra icke förvärvsarbetande personer löper en hög fattigdomsrisk i Danmark, Irland och Förenade kungariket.

Figur 9. Fattigdomsrisk efter vanligaste sysselsättningsstatus, 2001



Källa: Eurostat, ECHP-UDB, versionen juni 2003

Även om sysselsatta personer inte löper samma risk att drabbas av fattigdom som andra grupper utgör de stor andel av dem som befinner sig i riskzonen för fattigdom, eftersom en stor andel av den vuxna befolkningen förvärvsarbetar. I EU är omkring en fjärdedel av dem i åldern 16 och över som befinner sig i riskzonen för fattigdom sysselsatta. I Luxemburg, Nederländerna och Portugal är motsvarande siffra 40 % eller högre. Förekomsten av arbetande fattiga är politiskt oroande. Låg inkomst är naturligtvis en viktig riskfaktor när det gäller fattigdom bland förvärvsarbetande, men att vara lågutbildad eller stanna kvar på en anställning som är osäker och ofta gäller deltidsarbete⁸ kan också leda till fattigdom och till en otillräcklig framtida pension. Andra lika viktiga faktorer handlar om arbetstagarnas hushållssituation. Ensamstående eller ensamförsörjande föräldrar i hushåll med barn är särskilt sårbara för risken att drabbas av fattigdom (se tabell 14).

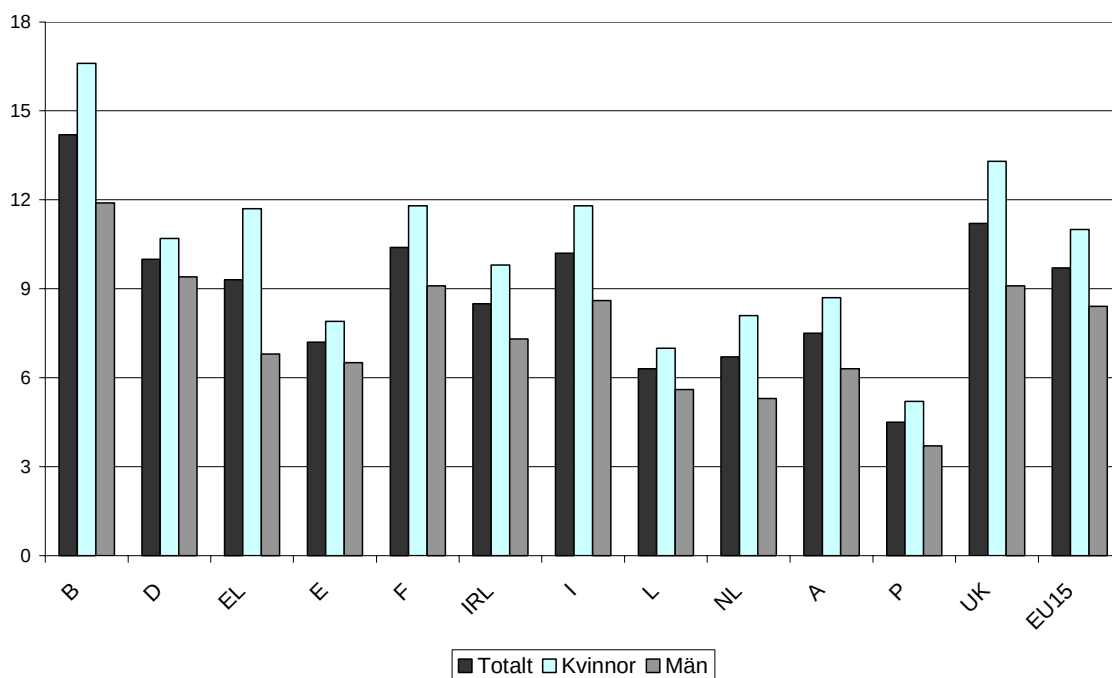
Fenomenet med fattigdom bland förvärvsarbetande gäller i själva verket bara delvis enskilda personers situation, eftersom fattigdomsrisken mäts på hushållsnivå. Den ekonomiska välfärden hos arbetslösa, icke förvärvsarbetande eller låginkomsttagare beror således på summan av alla de resurser som deltagarna i deras hushåll bidrar med. Avsaknad av sysselsättning på hushållsnivå erkänns därför i allt högre grad som en viktig riskfaktor för fattigdom.

8 Uppgifterna visar att egenföretagande är en annan "riskfaktor". Det är emellertid inte säkert att inkomstuppgifterna för egenföretagare är tillförlitliga, med tanke på problemet med underrapportering av inkomster.

I EU som helhet levde år 2002 ungefär en av tio personer i åldern 18 till 59 år i hushåll där ingen arbetade (figur 10). Denna andel var störst i Belgien (14 %), följt av Förenade kungariket (11 %). Det är utan undantag vanligare att kvinnor lever i arbetslösa hushåll än män.

Det finns vissa tecken på framsteg på detta område. Andelen arbetsföra vuxna som lever i arbetslösa hushåll sjönk mellan 1995 och 2002/2003 i de flesta länder. Minskningen var särskilt stor i Irland, Nederländerna och Spanien.

Figur 10. Personer i åldern 18–59 år i arbetslösa hushåll, 2002

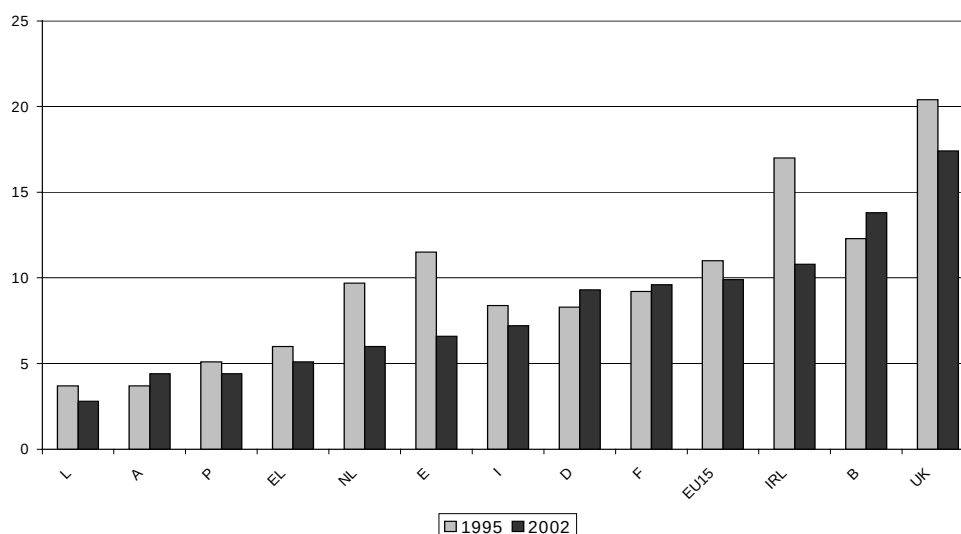


Källa: Eurostat, EU-LFS

Det är särskilt oroande när barn växer upp i arbetslösa hushåll, eftersom avsaknaden av en förvärvsarbetande vuxen som förebild kan vara en faktor som påverkar barnens framtida prestationer inom utbildning och på arbetsmarknaden. År 2002 var andelen barn som lever i arbetslösa hushåll något högre än för vuxna i den mest aktiva åldern (9,9 %), men variationerna mellan länderna är mer markanta. I Luxemburg lever mindre än 3 % av barnen i arbetslösa hushåll, i Förenade kungariket mer än 17 %.

Andelen barn som lever i arbetslösa hushåll har minskat i många länder och i betydande grad i Irland och Spanien.

Figur 11. Barn i arbetslösa hushåll, 1995 och 2002



Källa: Eurostat, EU-LFS

Regional sammanhållning

Alla indikatorer som har granskats hittills har beräknats på nationell nivå. Geografiska skillnader är emellertid av betydelse inte bara mellan utan också inom länder. Det är viktigt att ha ingående kunskaper om hur fattigdom och social utestängning ser ut på regional nivå för att kunna utforma och genomföra effektiva åtgärder för att motverka dem. Det kan till exempel vara särskilt relevant att skilja mellan landsbygd och städer. Tyvärr är det av hänsyn till den statistiska tillförlitligheten emellertid inte möjligt att beträffande de flesta av EU:s gemensamma indikatorer göra en uppdelning på regioner. Dessutom finns det ingen godtagen definition på EU-nivå av regioner förutom dem som baseras på administrativa och politiska kriterier (dvs. Nuts-klassificeringen).

Ett substitutmått på den sociala sammanhållningen i olika regioner ges genom spridningen (variationskoefficienten) av sysselsättningstalen på Nuts 2-nivå. Den regionala sammanhållningen är lägst i Italien, följt av Spanien ganska långt efter. Italien uppvisar också få förbättringar sedan 1996, medan de regionala sysselsättningstalen i EU som helhet verkar ha haft en konvergerande utveckling. Sysselsättningen har ökat snabbare i mål 1-regioner än i andra. Mellan 1996 och 2002 ökade antalet sysselsatta i mål 1-regionerna med över 5 % av befolkningen i arbetsför ålder, jämfört med 4 % i resten av EU. Andelen sysselsatta av befolkningen i arbetsför ålder är emellertid fortfarande markant lägre i mål 1-regioner (56,2 % år 2002) än i andra (66,7 %).

Kunskapsdimensionen av fattigdom och social utestängning

Bristen på grundläggande kompetens och kvalifikationer är ett stort hinder för integrering i samhället som blir ännu större i ett samhälle och en ekonomi som blir alltmer kunskapsbaserade. Det finns därför en växande risk att det uppstår nya klyftor i samhället

mellan dem som har tillgång till livslångt lärande för sysselsättning och anpassbarhet, personlig utveckling och ett aktivt medborgarskap och dem som fortsätter att stå utanför. "Att förverkliga det europeiska området för livslångt lärande"⁹ är därför fortfarande en viktig uppgift för ett samhälle som inkluderar alla.

Statistik från arbetskraftsundersökningar år 2002/2003 visar att omkring 19 % av alla i åldern 18–24 år bara hade lägre utbildning (dvs. under gymnasienivå) och inte hade deltagit i utbildning eller yrkesutbildning under de fyra veckorna närmast före undersökningen. Värdena varierade från 10 % eller lägre i Österrike, Finland och Sverige till 41 % i Portugal. I alla länder lämnar fler unga män utbildningssystemet med låga kvalifikationer än unga kvinnor (tabell 20).

Det går att iaktta utvecklingstendenser över tiden genom att titta på olika kohorter: skillnaden mellan andelen med en låg utbildningsnivå bland unga (i åldern 18–24 år) och äldre (i åldern 65 och över, tabell 21) är slående: i EU som helhet har så många som 70 % i den sistnämnda gruppen en lägre utbildningsnivå än gymnasieutbildning, jämfört med 19 % av alla i åldern 18–24 år såsom nämns ovan. Stora framsteg tycks ha gjorts i de södra länderna, som alla hade ett utgångsläge där andelen lågutbildade i äldre kohorter var långt över 80 %.

Hälsa

En indikator på hälsoområdet som kan anses visa hälsotillståndet och det allmänna välbefinnandet hos nationer är den förväntade livslängden vid födseln (tabell 22). Det är en komplex indikator som avspeglar flera dimensioner. Förutom hälsotillståndet hos enskilda avspeglar det tillgång till och utnyttjande av hälso- och sjukvård, samt mer allmänna socioekonomiska faktorer.

EU:s befolkning har en lång förväntad livslängd vid födseln: de nationella talen ligger mellan eller strax under 77 år (i Danmark, Irland och Portugal) och 79 år (Spanien, Italien och Sverige). Trots att den förväntade livslängden är omkring sex år högre för kvinnor än för män, vilket beror på en konsekvent högre dödlighet bland män under hela livscykeln, börjar denna klyfta att krympa i och med att den förväntade livslängden i de flesta medlemsstater har ökat mer för män än för kvinnor de senaste tio åren.

Det råder allmän enighet om att dålig hälsa både är en orsak och en konsekvens av mer allmänna socioekonomiska svårigheter. Det allmänna hälsotillståndet tenderar följaktligen att vara sämre hos låginkomstgrupper. Den procentuella andelen människor som hävdar att de har dålig eller mycket dålig hälsa är betydligt större bland dem som befinner sig under fattigdomsgränsen än bland dem som befinner sig över den i unionen som helhet (16 % respektive 7 %), samt i alla medlemsstater (tabell 23).

9 (KOM(2001) 678 slutlig).

2. VIKTIGA UTVECKLINGSTENDENSER OCH NYA OCH KOMMANDE UTMANINGAR I DE NATIONELLA HANDLINGSPLANERNA

Det är svårt att utifrån de nationella handlingsplanerna urskilja de nuvarande utvecklingstendenserna eftersom det saknas aktuella uppgifter, också på nationell nivå, och eftersom betraktelsesätten i de analytiska kapitlen är mycket olika. I allmänhet avspeglar de nationella handlingsplanerna från 2003 emellertid att när det gäller att angripa fattigdom och social utestängning så är klimatet inte lika optimistiskt som när de första nationella handlingsplanerna lades fram i juni 2001. De flesta medlemsstater fruktar att den nuvarande lågkonjunkturen i kombination med stigande långtidsarbetslöshet och färre möjligheter att hitta arbete kan göra att fler människor hamnar i riskzonen för fattigdom och social utestängning och förvärpa situationen för de redan drabbade. Denna uppfattning varierar emellertid väsentligt från land till land. Trots ett svårare ekonomiskt världsläge känner flera länder, även om antalet människor i riskzonen för fattigdom och social utestängning fortfarande är högt, fortfarande på det hela taget att de kommer att kunna upprätthålla den senaste tidens positiva ekonomiska utvecklingstendenser och att de kommer att bidra till att minska fattigdom och social utestängning (Förenade kungariket, Grekland, Irland, Italien, Spanien). Även om andra länder nämner en del ökade påfrestningar tycks de vara säkra på att de kommer att kunna bevara sin idag relativt goda sociala integration och klara av de ökade kraven med hjälp av sina redan väl utvecklade system, men kanske ägna särskilt utsatta grupper ytterligare uppmärksamhet (Belgien, Danmark, Finland, Luxemburg, Nederländerna, Sverige, Österrike). Flera andra medlemsstater verkar emellertid mer pessimistiska och påpekar att utmaningen har vuxit, inte minst med tanke på den ökande arbetslösheten (Frankrike, Portugal, Tyskland).

Betydande ansträngningar har gjorts de senaste två åren i flera länder för att förstärka insatserna på en rad områden. Detta har lett till att en del positiva utvecklingstendenser börjar kunna urskiljas. I några länder (Förenade kungariket, Irland) verkar man göra verkliga framsteg när det gäller att minska antalet invånare i riskzonen för bestående eller långvarig fattigdom. Betydande framsteg kan också noteras när det gäller att minska fattigdomen bland barn (Förenade kungariket, Irland).

På den negativa sidan finns det ett antal utvecklingstendenser som tycks bli allt vanligare i flera länder. Arbetslösheten är överlag på uppgång. I några länder kvarstår relativt stora inkomstskillnader trots en mer positiv utveckling när det gäller arbetslösheten (Förenade kungariket, Irland). Antalet invånare som är beroende av minimiinkomstprogram tenderar att öka. När det gäller boende finns det tecken på att bostadsköerna har vuxit och att antalet hemlösa tenderar att öka. Även om den allmänna hälsonivån i stort sett har upprätthållits finns det vissa tecken på att de psykiska hälsoproblemen och missbruksproblemen ökar.

De stora strukturella förändringar som identifierades i den gemensamma rapporten 2001 kvarstår som viktiga faktorer som påverkar fattigdom och social utestängning, ibland positivt och ibland negativt. Det handlar om följande faktorer:

- Effekterna av de stora strukturella förändringarna på arbetsmarknaden till följd av snabba ekonomiska omvälvningar och globalisering.
- Effekterna av kunskapssamhällets och informations- och kommunikationsteknikens snabba tillväxt.
- Effekten av en åldrande befolkning och den ökning av äldrekvoten och de högre vårdkrav som blir följden.
- Effekterna av ökad migration och större etnisk mångfald.
- De fortsatta förändringarna av hushållens struktur, med en fortsatt hög andel familjer som splittras, allt fler ensamstående föräldrar och en utveckling mot en avinstitutionalisering av familjelivet.
- Utvecklingen mot ökad jämställdhet mellan kvinnor och män och särskilt ett ökat arbetskraftsdeltagande bland kvinnor.

De riskfaktorer som är förknippade med fattigdom och social utestängning och som identifierades år 2001 bekräftas i de nationella handlingsplanerna från 2003. Det handlar om långvarigt beroende av låg eller otillräcklig inkomst, långtidsarbetslöshet, sysselsättning av låg kvalitet eller brist på arbetslivserfarenhet, låg utbildningsnivå och analfabetism, uppväxt i en sårbar familj, funktionshinder, ohälsa och svåra levnadsförhållanden, boende i eftersatta områden, bostadsproblem och hemlöshet, invandring, etnicitet, rasism och diskriminering.

Även om alla dessa risker och hinder kvarstår ger de nationella handlingsplanerna från 2003 en mer nyanserad och sammansatt bild och några förhållanden framträder tydligare än förut som specifikt kopplade till social utestängning: att leva i arbetslösa hushåll, otillräcklig inkomst, alltför stor skuldsättning, psykisk sjukdom, alkohol- eller narkotikamissbruk, funktionshinder, långvarigt vårdberoende, asylsökande, flyktingar och invandrare, boende i tätort och i eftersatta landsbygdsområden.

När det gäller sambandet mellan arbetslöshet, fattigdom och social utestängning bör särskilt tre aspekter påpekas. Den första är den växande insikten om att de arbetslösa inte utgör en homogen grupp och att skälen till varför människor har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden varierar avsevärt från person till person. Det gäller i synnerhet långtidsarbetslösa, som ofta befinner sig i ett underläge i flera avseenden på grund av exempelvis funktionell analfabetism, omoderna yrkeskunskaper, brist på språkkunskaper, funktionshinder, dålig hälsa, missbruk, alltför lång frånvaro från arbetslivet eller andra faktorer. Dessa problem kan, om de inte motverkas genom tillräckligt stöd i rätt tid, leda till en permanent utestängning från arbetsmarknaden. De kan dessutom förvärras av negativa förhållanden som brist på arbetstillfällen, brist på barnomsorg, brist på transportmöjligheter, boende i en region med hög arbetslöshet, bostadsbrist, brist på öppna och flexibla inlärningsmöjligheter som motsvarar personernas behov och intressen, fördomar och diskriminering (mot t.ex. invandrare, etniska minoriteter, f.d. fångar, personer med inlärnings svårigheter, kvinnor eller män på grund av deras kön). För det

andra finns det en större betoning på den mycket utsatta situation som arbetslösa hushåll befinner sig i men också den större fattigdomsrisk för hushåll där en man inte båda arbetar. För det tredje understryks gång på gång utsattheten hos just tre grupper: äldre manliga och kvinnliga arbetstagare vars kunskaper har blivit överflödiga, unga män och kvinnor i åldern 16–25 år som saknar formell yrkesutbildning eller godkända kvalifikationer och invandrare och etniska minoriteter.

När det gäller låg inkomst och fattigdom ges fem aspekter mer uppmärksamhet. För det första finns det vissa tecken på att även i de länder där de fattigaste gruppernas inkomster har ökat i reala termer har detta skett i långsammare takt än för samhället i övrigt varför den relativa inkomstfattigdomen kan ha ökat (Förenade kungariket, Irland). Den andra är en ökad tonvikt på den mycket stora risken för människor som långvarigt lever på låga inkomster (Finland, Förenade kungariket). Den tredje är att det i vissa länder är angeläget att undvika att antalet arbetande fattiga ökar. Den fjärde är insikten om i vilken utsträckning alltför stor skuldsättning kan vara en fattigdomsfälla (Belgien, Finland, Frankrike, Förenade kungariket, Irland och Österrike). Slutligen finns det en särskild oro i flera länder (t.ex. Förenade kungariket, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Sverige, Tyskland) över situationen för barn som växer upp i familjer med låga inkomster.

Det har redan betonats vilken betydelse ett utbildningsmässigt underläge kan ha som ett hinder för integration i en ekonomi och ett samhälle som är kunskapsbaserade, men i de nya nationella handlingsplanerna uppmärksammas särskilt tre aspekter. Den första är funktionell analfabetism, inte bara bland elever utan bland hela den vuxna befolkningen (Frankrike, Tyskland), den andra är det särskilda problemet med att elever slutar skolan tidigt (Finland, Irland, Nederländerna, Tyskland) och den tredje är att det blir allt viktigare med livslångt lärande och att förvärva nya grundläggande färdigheter som "att lära sig att lära", språk, social kompetens, informations- och kommunikationsteknik och företagande.

När det gäller dålig hälsa och funktionshinder finns det en insikt om att riskens karaktär och omfattning varierar avsevärt beroende på typen av funktionshinder (Sverige). I allmänhet läggs i de nationella handlingsplanerna större tonvikt på den särskilda risk för långvarig fattigdom och utestängning som funktionshindrade löper (Danmark, Irland, Nederländerna, Österrike).

Det faktum att invandrare och personer som tillhör en etnisk minoritet löper större risk att drabbas av fattigdom och social utestängning är något som många medlemsstater lyfter fram mer i de nationella handlingsplanerna från 2003. Det betonas emellertid också att förhållandena är komplicerade och mycket skiftande. Särskilda aspekter som tas upp är svårigheter att hitta bostad, att få ett välbetalt arbete (Finland, Frankrike, Sverige,) brist på möjligheter till livslångt lärande, särskilt när det gäller språk. Större uppmärksamhet ägnas också äldre invandrare (Tyskland), tvångsäktenskap och arrangerade äktenskap, sämre hälsa (Sverige) och lägre utbildningsnivå (Danmark, Nederländerna). Några av de nationella handlingsplanerna belyser också skillnader mellan kvinnor och män (Irland, Sverige). Romers och resandefolkets (Irland) särskilda problem betonas av flera medlemsstater. Flera medlemsstater (Belgien, Finland, Frankrike, Förenade kungariket,

Irland, Sverige) gör en direkt koppling mellan frågor som diskriminering och social sammanhållning.

De nationella handlingsplanerna från 2003 betonar i allmänhet att större hänsyn måste tas till situationen för människor som löper flera risker eller är drabbade av flera problem, eftersom de kan fastna i fattigdom och social utestängning (Finland, Sverige). Särskilt följande grupper nämns regelbundet: f.d. fångar, hemlösa, människor som släpps ut från institutioner, alkohol- och narkotikamissbrukare, psykiskt sjuka och prostituerade.

Ett viktigt inslag i de nationella handlingsplanerna från 2003 är den större uppmärksamhet som ägnas regionala och lokala variationer när det gäller graden av fattigdom och social utestängning och hur de underliggande orsakerna till fattigdom och social utestängning kan variera från en region till en annan (Belgien, Frankrike). Det finns särskilt en kontrast mellan å ena sidan utflyttningsregioner på tillbakagång med hög arbetslöshet och allt fler bidragsberoende (Finland, Portugal) och å andra sidan tillväxtregioner med överbefolkningsproblem där bostadsfrågorna har en mer framträdande plats. Även frågan om avlägsna landsbygdsområden med en åldrande befolkning, dålig service och högre andel bidragsberoende tas upp (Förenade kungariket, Grekland, Irland, Portugal). De särskilda koncentrationerna av fattigdom och avsaknad av möjligheter bland vissa befolkningsgrupper i städer nämns regelbundet. I detta sammanhang påpekas problemet med minskningen av det sociala kapitalet. Bland befolkningsgrupper som befinner sig i ett underläge i flera avseenden minskar ofta nätverken av förhållanden, stödsystem och organisationer som gör det lättare för människor att delta aktivt i det samhälle de lever i och som är en nödvändig del av ett starkt och livskraftigt civilsamhälle.

En annan fråga som har en mer framträdande plats i de nationella handlingsplanerna från 2003 är den betydande roll som skillnader mellan kvinnor och män kan ha för fattigdom och social utestängning. Det står dock inte klart om detta avspeglar en ökning av könstillhörighetens faktiska inverkan eller bara en ökad medvetenhet om frågan. Könssdimensionen tas i synnerhet upp i samband med ensamstående föräldrar, våld i hemmet, problem som uppstår till följd av flexibla arbets- och lägre pensionsrättigheter. Skillnaderna mellan kvinnor och män i de mest missgynnade grupperna betonas också, t.ex. när det gäller hemlösa, f.d. fångar och missbrukare (Danmark).

Insikten om i hur hög grad fattigdom och social utestängning kan föras vidare från en generation till en annan är inte någon nyhet i de nationella handlingsplanerna från 2003. Det finns emellertid en ökad insikt om i hur hög grad personer som växer upp i fattigdom riskerar att bli nästa generation fattiga och arbetslösa. Större uppmärksamhet ägnas åt hur fattigdom "ärvs" mellan generationerna och åt de särskilda dimensionerna av fattigdom bland barn som måste angripas för att bryta detta mönster.

En annan viktig dimension av fattigdom och social utestängning som ägnas större uppmärksamhet är rörelserna in i och ut ur fattigdom. I några nationella handlingsplaner nämns behovet av att öka förståelsen för vad som gör att vissa människor fastnar i långvarig fattigdom eller varför vissa regelbundet rör sig in i och ut ur fattigdom medan andra (majoriteten) bara är fattiga relativt korta perioder.

Centrala utmaningar

Den överordnade politiska utmaning som framträder i de nationella handlingsplanerna är att medlemsstaterna måste se till att det finns en stark samordning av den ekonomiska politiken, politiken för sysselsättning och livslångt lärande, kulturpolitiken samt socialpolitiken och att ambitionen att förebygga och utrota fattigdom och social utestängning integreras i alla dessa politikområden. Detta är nödvändigt för att uppnå ett integrerat och samordnat tillvägagångssätt att utrota fattigdom och social utestängning. Det står också klart att länder som kombinerar starka sociala trygghetssystem med mycket produktiva ekonomier och en stabil hög sysselsättning är de som har störst möjlighet att upprätthålla ett samhälle som innefattar alla. En effektiv politik när det gäller social trygghet, livslångt lärande, hälsa, bostäder, transport och kultur, sport och fritid som leder till tjänster som är tillgängliga för alla är av avgörande betydelse. För mer utsatta personer måste dessa allmänna insatser emellertid ofta kompletteras med riktat och skraddarsytt stöd som hjälper dem att övervinna särskilda hinder för att delta i samhället.

I den första gemensamma rapporten identifierades åtta centrala utmaningar som alla medlemsstater måste ta itu med i högre eller mindre grad. En analys av de nationella handlingsplanerna från 2003 och den analys som har gjorts i föregående kapitel tyder på att dessa utmaningar fortsätter att utgöra en fast ram för medlemsstaterna. Inom dessa övergripande utmaningar har emellertid ett antal dimensioner kommit att betonas allt mer.

Utveckla en arbetsmarknad för alla och verka för sysselsättning som en rättighet och möjlighet för alla: Alla medlemsstater, utan undantag, understryker vikten av arbete för att förhindra och lyfta människor ur fattigdom. En lång rad politiska insatser och strategier tas upp, varav många även nämns i de nationella handlingsplanerna för sysselsättning. De nationella handlingsplanerna för social integration betonar emellertid särskilt utmaningen att utveckla skraddarsydda och individualiserade stöd till dem som är mest missgynnade och långt ifrån arbetsmarknaden (t.ex. invandrare, f.d. fångar, personer som har släppts ut från institutioner, funktionshindrade) och behovet av särskild uppmärksamhet för arbetslösa hushåll och unga arbetslösa som saknar baskunskaper eller formella kvalifikationer.

Garantera en tillräcklig inkomst och resurser för ett människovärdigt liv: Även om det betonas att sysselsättning för de flesta människor är det viktigaste sättet att få en tillräcklig inkomst är vikten av effektiva system för inkomststöd till dem som inte kan förtjäna sitt uppehälle eller är pensionärer fortfarande en viktig utmaning och flera medlemsstater måste i detta sammanhang göra mer. Det anses också mycket viktigt med en nära koppling mellan systemen för inkomststöd och insatser för att öka människors möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden och få bort långvarigt bidragsberoende. Lika viktigt är att se till att politiken beträffande skatter, inkomststöd och minimilön är noga samordnad så att arbete lönar sig tillräckligt för att lyfta människor ur fattigdom.

Ett utbildningsmässigt underläge skall motverkas genom förebyggande insatser och möjligheter till livslångt lärande: Inom denna övergripande utmaning framträder nu fyra

specifika utmaningar: att utveckla samordnade och integrerade åtgärder för att förhindra att elever slutar skolan tidigt; inlärningsmöjligheter för alla som lider av funktionell analfabetism; bättre tillgång till livslångt lärande för alla marginaliserade personer med särskild tonvikt på äldre arbetstagare, den åldrande befolkningen och grupper i riskzonen för utestängning; ökat fokus på utbildning i tidig barndom och tidigt och flexibelt individuellt stöd inom all formell utbildning och yrkesutbildning (inklusive universitet) för att bryta mönstret med personer som hamnar i ett utbildningsmässigt underläge och göra det möjligt för människor att få en andra chans under hela sin livstid. Det är också viktigt att erkänna att livslångt lärande inte bara är viktigt för att göra det lättare för människor att börja arbeta. Eftersom över 50 % av alla människor över 25 står utanför arbetsmarknaden måste större uppmärksamhet även ägnas åt att förbereda människor för ett meningsfullt och värdigt liv utanför arbetsmarknaden. Bristande förmåga konstateras bland både kvinnor och män när det gäller saker som att sköta ett hushåll, föräldraskap, hantera pengar eller skulder, hälsorisker i hushållet och kompetent vård av sjuka personer eller äldre, inom kultur och aktivt medborgarskap. Eftersom varken skolor eller familjer alltid lyckas vidarebefordra dessa viktiga kunskaper står det klart att det finns en ny utmaning att skapa möjligheter till livslångt lärande för alla.

Bevara familjesammanhållningen och samtidigt främja jämställdhet mellan kvinnor och män samt skydda familjemedlemmars enskilda rättigheter och förmåner och barns rättigheter: Familjestrukturens förändringar och konsekvenserna av detta när det gäller tillhandahållandet av stöd och omsorg är en viktig angelägenhet i flera medlemsstater. Nästan alla medlemsstater fortsätter att ha problem med ökande fattigdom och social utestängning bland ensamstående föräldrar och stora familjer. Vikten av att upprätthålla rättvisa i ekonomiskt svåra tider betonas också, eftersom dessa grupper löper ännu större risk. Det finns också en stark insikt om att det för att långsiktigt minska fattigdom och social utestängning krävs att mönstret med fattigdom bland barn bryts. I samtliga handlingsplaner erkänns hur viktigt det är för familjer att uppnå en balans mellan arbete och familjeliv och i detta sammanhang ägnas mer uppmärksamhet åt behovet av att se till att låginkomsttagare gynnas av ansträngningar att förena arbete och familjeliv. Utmaningen att stödja särskilt utsatta familjer och särskilt angripa våld i hemmet betonas ofta.

Se till att alla har ett tillfredsställande boende: Allt fler medlemsstater tycks stå inför utmaningen att utforma integrerade strategier för att förhindra och minska hemlöshet. Ekonomiska förändringar leder dessutom till ett ökat tryck på bostadsmarknaden och vissa medlemsstater måste öka tillgången på bostäder till rimlig kostnad i en del städer för att klara av växande bostadsköer och trångboddhet. Det är inte minst nödvändigt att inse att marknaden inte kan tillgodose alla behov av bostäder och att vissa grupper, såsom funktionshindrade och invandrare, möter särskilda svårigheter.

Garantera lika tillgång till tjänster av god kvalitet (inom hälso- och sjukvård, transport, sociala tjänster, omvårdnad, kultur, fritid, rättsväsende): Att sörja för kvalitetstjänster som är adekvata, tillgängliga och ekonomiskt överkomliga för alla medborgare är fortfarande en stor utmaning för vissa medlemsstater. I många nationella handlingsplaner har särskilt uppgiften att öka tillgången till vård och omsorg för i synnerhet äldre och psykiskt sjuka fått en mer framträdande plats. Det är tydligt att det behövs en starkare

insikt om vikten av tillgång till kulturen som en avgörande aspekt av social integration och som ett sätt att hjälpa människor och övervinna social utestängning.

Förbättra tillhandahållandet av tjänster: Uppgiften att tillhandahålla tjänster på ett flexibelt sätt som svarar mot lokala och individuella behov och som tar hänsyn till de särskilda behoven hos utestängda grupper är gemensam för alla medlemsstater. För några medlemsstater ligger utmaningen i att upprätthålla god service i tider av ekonomisk nedgång, medan den för andra är att fortsätta att satsa på servicens utveckling och kvalitet när resurserna är knappa. En allt större utmaning är att garantera låginkomstfamiljer lika tillgång till grundläggande tjänster som el, vatten och transport i ett läge där dessa tjänster avregleras alltmer. En gemensam uppgift är att garantera bättre tillgång till och mycket närmare samordning och informationsutbyte mellan olika tjänster och mellan styret på olika nivåer och på så sätt göra det möjligt att beställa tjänsterna från samma ställe och ge ett bättre integrerat stöd. Med en växande tonvikt i vissa medlemsstater på riktade eller skräddarsydda tjänster för personer i riskzonen kommer det att bli nödvändigt att se till att människor inte upplever ett fortsatt utanförskap från normen till följd av exempelvis separata utbildnings- och yrkesutbildningsinsatser, genom att se till att alla offentliga tjänster integrerar social integration i sina egna koncept, ledningsförfaranden och rutiner och därmed demonstrerar ett socialt ansvarsfullt företagande.

Förnya eftersatta områden: En gemensam utmaning är att utforma lokala partnerskap mellan alla relevanta aktörer och utveckla integrerade ekonomiska, sociala och sysselsättningspolitiska insatser för att ta itu med problemet med områden som är eftersatta i flera avseenden. Inom ramen för denna utmaning ägnas ökad uppmärksamhet åt uppgiften att återskapa ett socialt kapital och mobilisera de lokala invånarna själva genom lokal samhällsutveckling och insatser som t.ex. "Learning Cities and Regions" och "Social City", som bidrar till att ge människor makt och inflytande att förändra sina liv. I förnyelseprocessen är en särskild utmaning att angripa brottsligheten och minska narkotikamissbruket. Det är emellertid slående att medan frågan om eftersatta stadsområden behandlas ingående är det bara ett fåtal medlemsstater som tar upp problemen med fattigdom och social utestängning i landsbygdsområden. De medlemsstater som gör det betonar att man måste lägga större vikt vid flerdimensionella och integrerade ansatser som hanterar de många olika problem som är kopplade till varandra, t.ex. utflyttning som leder till avfolkning och åldrande befolkningar, en krympande ekonomisk bas som leder till begränsade sysselsättningsmöjligheter, små och olönsamma jordbruk, låga inkomster och socialbidragsberoende, samt att viktiga samhällstjänster inte finns eller läggs ned. Det här är ett område som bör ges större uppmärksamhet i processen för social integration i framtiden.

6 Viktiga prioriteringar

Av analysen ovan framgår det tydligt att en effektiv strategi för att avsevärt minska fattigdom och social utestängning måste vara flerdimensionell och långsiktig och särskilt angripa de ovannämnda åtta centrala utmaningarna. I det fortsatt osäkra ekonomiska och politiska omvärldsklimatet uppmanas medlemsstaterna emellertid att under de kommande två till tre åren ägna särskild uppmärksamhet åt de sex viktiga prioriteringar som beskrivs nedan. Dessa prioriteringar är särskilt viktiga för att driva på utvecklingen mot

Lissabonmålet att senast 2010 på ett avsevärt sätt bidra till utrotandet av fattigdom och social utestängning och för att undvika att de människor som främst befinner sig i riskzonen inte drabbas oproportionerligt av den ekonomiska nedgången och åtgärderna för att komma till rätta med budgetunderskotten.

1. Satsningar på aktiva arbetsmarknadsåtgärder måste främjas och skräddarsys för att möta behoven hos dem som har svårast att komma in på arbetsmarknaden och det skall finnas en starkare koppling mellan åtgärder för social trygghet, livslångt lärande respektive arbetsmarknadsåtgärder så att de förstärker varandra.
2. Se till att de sociala trygghetssystemen, inklusive minimiinkomstsystem, räcker till för att ge alla människor tillräckliga inkomster för en anständig levnadsstandard och att de ger dem som kan arbeta ett verkligt incitament att göra detta.
3. Förbättra tillgången för de mest utsatta och dem som främst är i riskzonen för social utestängning till ett anständigt boende, hälso- och sjukvård av god kvalitet och långsiktig omsorg och till särskilda och allmänna möjligheter till livslångt lärande, samt kulturella aktiviteter.
4. En samlad ansträngning för att förhindra att elever slutar skolan och andra former av formell utbildning och yrkesutbildning tidigt och för att angripa den fortsatt problematiska övergången från skola till arbetsliv inte minst för unga människor som slutar skolan med låga kvalifikationer.
5. Fokus på att utrota fattigdom bland barn som en viktig åtgärd för att motverka att fattigdomen ärvs från en generation till en annan, med särskild tonvikt på tidiga insatser och tidiga utbildningsinitiativ som gör att barn och fattiga familjer upptäcks och får stöd.
6. En samlad insats för att minska utbredningen av fattigdom och social utestängning och öka arbetskraftsdeltagandet bland **invandrare och etniska minoriteter** så att de uppnår samma nivåer som majoritetsbefolkningen.

När man arbetar med dessa grundläggande prioriteringar är det viktigt att medlemsstaterna utformar integrerade och samordnade strategier på lokal och regional nivå, särskilt i områden som är missgynnade i flera avseenden. Sådana strategier bör gå ut på att anpassa de politiska insatserna till den lokala situationen, främja mobilisering och deltagande av alla aktörer och ombesörja mer tillgängliga kvalitetstjänster för fattiga och socialt utestängda medborgare. Det är också mycket viktigt att se till att könsaspekten integreras i arbetet med alla dessa prioriteringar för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

3. STRATEGISKA ANSATSER I DE NATIONELLA HANDLINGSPLANERNA (INKLUSIVE MÅL)

Det viktigaste skälet till att medlemsstaterna utformar nationella handlingsplaner är att det ger dem möjlighet att ompröva och ytterligare förstärka sina politiska insatser och program så att de kan bli ännu effektivare. Medlemsstaterna tar sig an denna uppgift från väldigt olika utgångslägen när det gäller utbredningen av fattigdom och social utestängning, med stora skillnader i välfärdstraditioner och med olika styrningsstrukturer. Det finns också stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller i vilken utsträckning de redan fokuserar på tillgång till rättigheter, inklusive sociala rättigheter, som en grundprincip vid utformningen av politiska åtgärder och program. Alla dessa faktorer påverkar hur de närmar sig uppgiften att utforma en nationell handlingsplan. Det finns en märkbar trend i flera av de nationella handlingsplanerna från 2003 som innebär att medlemsstaterna anpassar den ram som har upprättats utifrån de gemensamma målen och utformar en plan som är bättre anpassad till deras egna nationella politiska traditioner. Denna ”nationalisering” av planerna kan i viss mån ses som ett positivt steg mot att integrera handlingsplanerna i de nationella politiska processerna. Det finns dock en risk att man försummar några viktiga aspekter av fattigdom och social utestängning som identifieras i de gemensamma målen.

Oavsett vilken utgångspunkt medlemsstaterna väljer står det klart att utvecklingen av effektiva strategiska planer för att angripa fattigdom och social utestängning inom ramen för de gemensamma mål som alla medlemsstater har enats om förutsätter tre avgörande dimensioner:

- För det första måste planerna vara omfattande och flerdimensionella – dvs. de skall avspegla alla de olika politikområdena (ekonomi, sysselsättning, samhälle, kultur) som påverkar människors liv och de skall se till att insatserna och politiken inom dessa områden i möjligaste mån samordnas och därmed förstärker varandra.
- För det andra måste planerna vara sammanhängande och logiskt upplagda och alltså gå från en fördjupad analys av situationen till att fastställa tydliga mål och prioriteringar och därefter föreslå konkreta insatser för att uppnå dessa mål.
- För det tredje måste de fastställa tydliga mål som måste uppnås för att göra betydande framsteg mot det övergripande målet att utrota fattigdom.

De nationella handlingsplanerna, inte systemen i varje medlemsstat, bedöms nedan i förhållande till var och en av dessa tre dimensioner.

Flerdimensionell ansats

De flesta nationella handlingsplanerna tar upp de många dimensionerna av fattigdom och social utestängning. Däremot varierar det avsevärt i vilken mån de därefter på ett integrerat och uttömmande sätt behandlar de många olika politikområden som beskrivs i de gemensamma målen.

En del länder har verkligen kommit igång med utvecklingen av en flerdimensionell ansats för att motverka fattigdom och social utestängning. **Belgien** utvecklar till exempel en riktigt flerdimensionell ansats för social integration, samtidigt som man försöker vidta åtgärder inom konkreta områden (rättsväsende, kultur, utbildning, sport och fritid, familjepolitik) och angripa problemen för de mest utsatta (hemlösa, omhändertagna barn, offer för människosmuggling, analfabeter). Även **Frankrikes** plan är ganska heltäckande och omfattar en rad olika insatser på de olika politikområden som påverkar social integration. Det framgår emellertid inte lika tydligt hur dessa insatser samspelar och samordnas. Även **Irlands** plan har en välbalanserad och bred strategisk ansats. Trots att man ser sysselsättning som det främsta sättet att undgå fattigdom finns det en insikt om att inte alla kan använda arbetsmarknaden som en väg ut ur fattigdom. Flera mål ställs därför upp när det gäller tillhandahållandet av tillräckliga inkomststödstrukturer och särskilda program inriktas på grupper med särskilda problem (funktionshindrade, resande, f.d. fångar, hemlösa, invandrare och etniska minoriteter). **Förenade kungarikets** strategi för att ta itu med problemen med fattigdom och social utestängning är bred och omfattande. Den baseras på bättre sysselsättningsmöjligheter och en mer långsiktig satsning på offentliga tjänster för att höja kvaliteten på dessa tjänster. Ett viktigt mål är att utrota fattigdomen bland barn. **Portugal** antog en systemomfattande strategi, vägledad av tillämpningsprinciper och med tvärgående strategiska insatsområden, som baserades på en ganska stark analys av de viktigaste trenderna när det gäller fattigdom och social utestängning. Ett övergripande mål är att krympa den klyfta som skiljer Portugal från de övriga europeiska länderna inom en generation. **Grekland** anser social trygghet vara en byggsten i den övergripande utvecklingen. Landet kombinerar allmänna politiska insatser, inte minst när det gäller ekonomisk tillväxt och strukturförändringar, som skall möjliggöra en ökning av de sociala utgifterna samtidigt som särskilda politiska insatser utformas för att angripa problemen med fattigdom och social utestängning.

I andra länder kombineras den flerdimensionella karaktären hos fattigdom och social utestängning med uppställningen av mål i en strategi som går ut på att skapa en effektiv integrationspolitik genom ett begränsat antal lämpliga politiska mål. Även om många åtgärder är planerade som en fortsättning och förstärkning av det allmänna sociala välfärdssystemet finns det åtgärder inom specifika områden och försök att angripa problemen för de mest utsatta människorna. I detta avseende verkar de reviderade gemensamma målen och de gemensamma anvisningarna för utformningen av de nationella handlingsplanerna ha bidragit till verklig eftertanke när det gäller prioriterade grupper som hemlösa, funktionshindrade, invandrare och etniska minoriteter, omhändertagna barn, analfabeter. **Tysklands** handlingsplan bygger vidare på den flerdimensionella ansats som användes i den första rapporten om fattigdom 2001. Man fastställer vilka resultat som skall uppnås inom ramen för det politiska målet att alla medborgare skall delta mer aktivt i samhällslivet genom en politik för livslångt lärande, sysselsättning, bättre balans i arbetslivet och lämpliga sociala trygghetstjänster. **Luxemburg** beskriver fem insatsområden som utgår från de fyra Nice-målen och utgör de övergripande målen för landets strategi: aktivering och deltagande i sysselsättning, förening av arbete och familjeliv, tillgång till bostäder, förstärkning av mekanismen för att motverka social utestängning bland unga människor under 25, tillgång för utsatta människor till resurser, rättigheter och tjänster. **Finlands** handlingsplan svarar på de

gemensamma målen med ett antal konkreta åtgärder som särskilt syftar till att förbättra det allmänna systemet. Samtidigt stärks riktade särskilda insatser. **Sverige** följer en bred strategi där det övergripande målet att hela befolkningen skall omfattas av ett allmänt socialt välfärdssystem och hälso- och sjukvård (och att riktade system skall undvikas) kombineras med en ökad medvetenhet om behovet av att se till att de mest utsatta grupperna är helt integrerade i det allmänna systemet.

Oavsett om de har allmänna sociala välfärdssystem eller inte väljer vissa andra länder en mer individualiserad ansats som är inriktad på dem som främst befinner sig i riskzonen eller som motiveras av en analys av deras konkreta situation och de utmaningar som måste hanteras. **Danmark** har anpassat huvudmålet i sin första handlingsplan att skapa en arbetsmarknad för alla genom att mer specifikt fokusera på de mest missgynnade grupperna (narkotikamissbrukare, familjer med alkoholmissbruk, psykiskt sjuka, hemlösa och prostituerade). Socialpolitiken i **Spanien** är fortfarande i hög grad utformad kring särskilda grupper. Det har gjort det möjligt för förmånstagarna att vara mycket delaktiga i planerings- och genomförandestadierna, men gör det svårare att introducera en mer integrerad ansats. **Italien** utgår i sin strategi i hög grad från Vitboken om välfärd, i vilken två grundproblem identifieras: den demografiska situationen (effekterna av låg fertilitet i kombination med en hög andel äldre i befolkningen) och familjens roll som stöttepelare i den italienska samhällsmodellen. **Nederländerna** gör en skarp avgränsning mellan frågor som rör fattigdom och social integration och lägger en starkare tonvikt på de mest utsatta invånarna, som man har utvecklat en innovativ riskmodell för att kunna identifiera. **Österrikes** handlingsplan anser att risken för social utestängning och fattigdom är särskilt koncentrerad till ett antal specifika grupper som kännetecknas av en eller flera riskfaktorer.

Även om det har skett tydliga framsteg saknas fortfarande en övergripande och strategisk ansats på en rad viktiga områden, särskilt beträffande tillgången till livslångt lärande, tillgång till kultur, tillgång till transport och e-integration (allas möjlighet att delta i IT-samhället). I många fall ges ingen verklig bild av det omfattande och betydelsefulla arbete som ofta äger rum ute på fältet. Den potential som en fokusering på tillgången till sociala rättigheter och deras ömsesidiga beroende kan medföra för att garantera en flerdimensionell ansats framgår tydligt i exempelvis Belgiens och Frankrikes planer. Detta är emellertid fortfarande ett område som bör vidareutvecklas. I detta sammanhang är det arbete som Europarådet nyligen har gjort när det gäller att öka tillgången till sociala rättigheter till stor hjälp.

Sammanhållen och planerad ansats

Vid bedömningen av i vilken mån medlemsstaterna i sina handlingsplaner har utformat sina politiska åtgärder inom ramen för en sammanhållen och planerad ansats har tre kriterier använts: för det första kvaliteten på analysen och diagnosen av de viktigaste risker och utmaningar som måste tas upp i handlingsplanerna; för det andra i vilken mån handlingsplanerna har tagit hänsyn till denna analys och de tidigare erfarenheterna av att ställa upp tydliga och detaljerade prioriteringar och mål; och för det tredje i vilken mån konkreta politiska åtgärder och insatser beskrivs som har en koppling till den föregående analysen och uppställandet av mål.

Handlingsplanerna från 2003 tenderar på det hela taget att vara mer sammanhållna än den första omgången handlingsplaner. De innehåller mer omfattande analyser, ett närmare fastställande av vilka grupper som befinner sig mest i riskzonen och avspeglar att det har skett ett mer omfattande samråd i samband med deras utformning. Många har tydligare målsättningar, mer fokuserade prioriteringar och mer specifika mål som kan fungera som utgångspunkt för mer konkreta nya insatser. Fler handlingsplaner har en starkare koppling till den nationella politiska processen. Några handlingsplaner har emellertid fortfarande mer karaktären av rapporter än handlingsplaner. Även om situationen är väl dokumenterad och befintliga program och lokala eller nationella insatser beskrivs tenderar de att sakna ambition och tydliga och exakta uppgifter om vilka åtgärder som skall vidtas för att göra den nationella politiken ännu effektivare.

Flera av de nationella handlingsplanerna innehåller tydliga och sammanhängande planer med en bra analys, strategiska målsättningar och prioriterade mål som är en logisk följd av analysen och politiska åtgärder för att uppnå dem. Nederländernas handlingsplan är ett slående exempel, där de planerade politiska åtgärderna och insatserna är nära kopplade till uppnåendet av målen. Planens sammanhållna karaktär underlättas av att den har en relativt snäv inriktning. Sverige, Danmark och Finland lyckas också uppnå en sammanhållen ansats inom ramen för fokuserade planer, vilket i viss grad även gäller Österrike och Tyskland. Irland har en bredare ansats som täcker in fler av de gemensamma målen, men lyckas också skapa en sammanhållen ansats där de insatser som beskrivs har en tydlig koppling till analysen och målen, vilket i viss grad även gäller Luxemburg och Förenade kungariket. I vissa handlingsplaner följs en intressant och ingående analys av en bred uppsättning politiska insatser, men kopplingen mellan dessa två inslag – strategiska målsättningar och konkreta mål – är mindre tydlig i Frankrikes, Belgiens, Italiens och Portugals nationella handlingsplaner. Det finns en bra analys och tydliga prioriteringar i Greklands och Spaniens handlingsplaner, men de politiska åtgärderna för att uppnå dessa mål behandlas inte lika ingående.

Förutom de ovannämnda kriterierna måste hänsyn också tas till en annan dimension som visar i vilken mån ansvaret för att motverka social utestängning har fördelats mellan staten, regionerna och kommunerna. Eftersom det finns en ökande tendens mot att staten decentraliserar vissa socialpolitiska befogenheter är frågan om vilken balans som skall råda mellan de olika myndighetsnivåerna vanligt förekommande i de nationella handlingsplanerna. I flera av länderna med decentraliserade strukturer (Belgien, Tyskland, Spanien, Italien, Frankrike, Förenade kungariket) läggs betydande tonvikt på utvecklingen av integrerade strategier i detta sammanhang. Det är emellertid ofta svårt att samordna politiken för social integration mellan de olika nivåerna för att skapa en strategisk ansats.

Sätta upp mål

I sina slutsatser från mötet i Barcelona uppmanade Europeiska rådet medlemsstaterna att "i sina nationella handlingsplaner fastställa mål som innebär att antalet personer som riskerar att drabbas av fattigdom och social utslagning minskas avsevärt senast år 2010". Detta togs senare med i den revidering av de gemensamma målen som medlemsstaterna enades om i december 2002. Uppmaningen utvecklades närmare i de gemensamma

anvisningar som kommissionen och medlemsstaterna enades om för de nationella handlingsplanerna för perioden 2003–2005. I anvisningarna sades att: "Kvantifierade mål skall fastställas för minskning av antalet personer som riskerar att drabbas av fattigdom och social utslagning. Dessa mål skall om möjligt bygga på gemensamt överenskomna indikatorer, men även ta hänsyn till andra frågor som tas upp i rapporten såsom sociala missförhållanden, boende, hemlöshet samt, läs-, skriv- och räknefärdighet. Vid behov kan man även utnyttja nationella data som ger en bättre bild av de aspekter av fattigdom och social utslagning som medlemsstaten i fråga prioriterar. Målen bör delas upp efter kön om sådana data är tillgängliga och relevanta." Det fanns också en bilaga med förslag till hur mål kunde ställas upp.

Det finns många ej kvantifierade och allmänna mål i de nationella handlingsplanerna. Bara ett par medlemsstater har emellertid ställt upp ambitiösa, uppnåeliga och tidsbundna konkreta kvantifierade mål för minskningen av antalet människor i riskzonen för fattigdom och social utestängning inom alla de relevanta politikområdena. En vanligare metod har varit att antingen fastställa mellanliggande resultatmål som är indirekt kopplade till minskningen av fattigdom och social utestängning eller att ställa upp insatsmål som gäller de politiska ansträngningarna (se tabellen nedan).

Tabell 1. Användning av kvantifierade mål i de nationella handlingsplanerna

Land	Direkta resultatmål ¹		Mellanliggande resultatmål ²	Insatsmål ³
	Följer Laeken-indikatorerna	Följer inte Laeken-indikatorerna		
Belgien				
Danmark			*	
Tyskland			*	
Grekland	*		*	
Spanien	*			
Frankrike		*	*	*
Irland	*	*	*	*
Italien			*	
Luxemburg			*	*
Nederländerna		*	*	*
Österrike		*	*	*
Portugal	*	*	*	*
Sverige			*	
Finland			*	*
Förenade kungariket	*	*	*	*

1. De direkta resultatmålen är mål som direkt anger en minskning av fattigdom och social utestängning inom ett viktigt politikområde (t.ex. sysselsättning, låga inkomster, dåliga bostäder/hemlöshet, utbildningsmässigt underläge, dålig hälsa). De är uppdelade i delmål som baseras direkt på Laeken-indikatorerna och delmål som baseras på andra nationella mått.
2. Mellanliggande resultatmål är sådana resultatmål som indirekt kan bidra till en minskning av fattigdom och social utestängning (t.ex. en minskning av antalet bidragsberoende människor, allmän ökning av sysselsättningsnivåer, minskning av antalet sjukskrivna).
3. Insatsmål är mål som syftar till att öka de politiska ansträngningarna (t.ex. att öka antalet hemlösa som får stöd, se till att alla invandrare kan delta i ett integrationsprogram).

Fastställandet av tydliga *övergripande* mål för att minska antalet människor i riskzonen för fattigdom och social utestängning har kommit längst i Greklands, Spaniens, Irlands och Portugals nationella handlingsplaner. Grekland, Spanien och Portugal baserar detta på Laeken-indikatorn om 60 % av medianinkomsten. Grekland ställer upp en rad mål, de flesta kvantifierade, som skall uppnås senast 2010 och anger, förutom det övergripande målet, specifika mål för äldre och barn, men utan att ange några tidsgränser. Spanien fastställer bara ett mål om att minska fattigdomsriskerna med 2 % under handlingsplanens genomförandeperiod 2003–2005. Portugal har som målsättning att minska fattigdomsriskerna med 2 % senast år 2005.

Irland har ett övergripande mål att minska antalet människor i bestående fattigdom (mätt genom en kombination av indikatorer för inkomster och avsaknad av möjligheter) till mindre än 2 % och om möjligt utrota bestående fattigdom.

Förenade kungariket fastställer ett kvantifierat mål att minska antalet barn som lever i låginkomsthushåll med en fjärdedel senast 2004–05. Detta bidrar till det mer övergripande målet, som skall kvantifieras när ett långsiktigt mått på fattigdom har fastställts, att fattigdomen bland barn skall halveras senast 2010 och utrotas senast 2020.

De medlemsstater som mest konsekvent och systematiskt fastställer kvantifierade mål som utgår från prioriteringarna och målsättningarna i deras handlingsplaner är Irland, Frankrike, Nederländerna, Portugal, Sverige och Förenade kungariket. Irland och Förenade kungariket fastställer mål inom en rad olika politikområden som omfattas av de gemensamt fastställda allmänna målen. Förenade kungariket fastställer ett stort antal mål (100) som omfattar viktiga områden som identifierats i de gemensamma målen. Dessa är utspridda över fyra decentraliserade förvaltningar, men vissa mål omfattar bara en av dem. De är främst inriktade på att mäta konkreta resultat och utfall, såsom en högre standard när det gäller livslångt lärande, bättre hälsa och mindre brottslighet. Frankrike fastställer mål inom en rad olika politikområden, men dessa tenderar att fokusera mer på insatser eller prestationsmål (t.ex. antal/andel av invånare som skall omfattas av olika insatser) snarare än på faktiska utfall i fråga om social utestängning, även om det ingår ett specifikt resultatmål att minska antalet unga människor som lämnar utbildningssystemet

utan avgångsbetyg eller examensbevis med 10 000. Nederländerna har en mer fokuserad ansats och dess mål (en kombination av resultat- och prestationsmål) har en tydlig koppling till prioriteringarna i landets handlingsplan, men behandlar inte flera viktiga aspekter av social utestängning. Även Sverige riktar in ganska ambitiösa mål på ett fåtal viktiga områden som att uppnå en sysselsättningsgrad på 80 % eller halvera socialbidragsberoendet mellan 1999 och 2004 eller halvera antalet sjukdagar senast 2008. Alla dessa mål kan potentiellt bidra avsevärt till att minska fattigdom och social utestängning. Inget av dem är emellertid direkta mått på minskningen av fattigdom och social utestängning. Även om man ställer upp tio nationella mål på områden som är av betydelse för social integration förutom de allmänna mål som nämns tidigare, är de flesta av dem dessutom ännu inte kvantifierade.

Flera medlemsstater är inte lika systematiska när det gäller att fastställa kvantitativa mål för alla de gemensamma målsättningarna. Över huvud taget är det vanligare med mål när det gäller sysselsättning/arbetslöshet, vilket kan bero på att sådana mål redan har fastställts inom sysselsättningsstrategin. De enda målen som kvantifieras i Italiens nationella handlingsplan är därför mellanliggande mål mot uppnåendet av Lissabonmålen för sysselsättning. Finland har i sin nationella handlingsplan kvantifierade mål för ett par sektorer som skulle bidra till att minska fattigdom och social utestängning. Man avser till exempel öka sysselsättningsgraden till 75 % i slutet av decenniet och att höja den faktiska pensionsåldern med åtminstone 2–3 år senast 2010. Man fastställer också ett insatsmål beträffande byggandet av sociala bostäder. Tysklands mål är delvis hämtade från andra sammanhang, men sätts inte i relation till frågan om fattigdom och social utestängning och kvantifieras eller specificeras sällan. Tyskland använder mellanliggande resultatmål inom en rad politikområden som kan ha en betydande inverkan på fattigdom och social utestängning. I några fall har kvantifierade och specificerade mål, om att exempelvis halvera antalet unga människor utan yrkeskvalifikationer senast 2010, utformats. Trots att Spanien ställer upp ett övergripande mål att minska antalet personer i riskzonen för fattigdom anger man inte mål inom viktiga områden som hälsa, bostäder och livslångt lärande.

Belgien har inte med några kvantifierade mål i sin nationella handlingsplan, men har för avsikt att senare inkomma med en bilaga med kvantifierade mål.

Få medlemsstater tar hänsyn till jämställdhetsdimensionen när de ställer upp kvantitativa mål. Det finns därför få exempel på mål uppdelade på kvinnor och män. Bland sina mål betonar Irland Lissabonmålet att öka kvinnors arbetskraftsdeltagande till i genomsnitt mer än 60 % år 2010. Sverige anger att antalet kvinnor och män, oavsett etnisk bakgrund, med en inkomst under 60 % av medianinkomsten, men anger inte några specifika mål. Förenade kungariket har för avsikt att minska antalet oplanerade födselar bland tonårsmödrar med 20 % och att minska antalet födselar bland kvinnor under 17 år med 40 % senast 2007.

Fattigdom och social utestängning bland missgynnade grupper är ett komplext och flerdimensionellt problem som förutsätter en rad olika politiska insatser inom ramen för en samlad ansats på lokal nivå. De flesta medlemsstater har också använt en sådan ansats i behandlingen av problemen i eftersatta områden. När det gäller andra områden är den

viktiga kopplingen och konsekventa samordningen av politiska insatser, från identifieringen av viktiga risker och utmaningar till fastställandet av tydliga prioriteringar genom en bedömning av befintliga insatsers effektivitet och fastställandet av mål, emellertid ännu inte tydligt angiven i de nationella handlingsplanerna.

4. HUVUDSTRATEGIER FÖR MÅL 1.1. ”FRÄMJA SYSSELSÄTTNING”

Inom ramen för EU:s sysselsättningsstrategi och genomförandet av riktlinjerna bör man särskilt göra följande:

(a) Främja **tillgången till trygg sysselsättning av god kvalitet** för alla kvinnor och män som kan arbeta, särskilt genom att

– **skapa vägar till sysselsättning** för de mest utsatta grupperna i samhället och genom att utveckla **utbildningsstrategier** i detta syfte,

– utveckla strategier så att det går att förena **förvärvsarbete och familjeliv**, vilket innefattar frågan om omsorg för barn och anhöriga,

– använda de möjligheter till integration och sysselsättning som **den sociala ekonomin** erbjuder.

(b) Förhindra att människor utestängs från arbetslivet genom att **förbättra anställbarheten** med hjälp av förvaltning av mänskliga resurser, arbetsorganisation och livslångt lärande.

Alla medlemsstater betonar vikten av deltagande i sysselsättningen för att främja social integration, eftersom det är avgörande för att både säkra tillräckliga inkomster (idag och efter pensionering) och främja delaktighet i samhället.

Kopplingen mellan de nationella handlingsplanerna för integration respektive sysselsättning

Den nationella handlingsplanen för integration måste vara nära samordnad med den nationella handlingsplanen för sysselsättning, och planerna bör läsas tillsammans för att ge en mer fullständig bild av de åtgärder som vidtas för att bekämpa social utestängning genom deltagande på arbetsmarknaden. De nationella handlingsplanerna för sysselsättning utgör ramen för särskilda strategier som går ut på att integrera missgynnade grupper på arbetsmarknaden, eftersom de omfattar alla de politiska insatser som syftar till att höja sysselsättningsnivåerna i enlighet med Lissabonmålen, förbättra arbetsmarknadernas funktion och öka anställbarheten. Allt detta är nödvändigt för att göra arbetsmarknaden mer öppen och integrerad. Handlingsplanerna för integration är däremot inriktade på åtgärder för att göra det lättare för de invånare och grupper som står längst utanför arbetsmarknaden att delta i arbetslivet. Ofta finns det en stark och naturlig överlappning mellan de två planerna, även om de ingår i två olika politiska processer. Endast några få nationella handlingsplaner presenterar dock nya inslag i strategier för att förhindra och hantera social utestängning på arbetsmarknaden.

I sysselsättningsstrategin inriktar man sig i allt större utsträckning på målet med en arbetsmarknad för alla. År 1999 infördes en separat riktlinje i den europeiska sysselsättningsstrategin om integrationen av missgynnade grupper och enskilda på arbetsmarknaden. I juni 2003 infördes en ny europeisk sysselsättningsstrategi som har följande tre mål: att skapa full sysselsättning, att främja kvalitet och produktivitet i arbetet, samt att stärka den sociala sammanhållningen och skapa en arbetsmarknad för alla. Det sistnämnda övergripande målet förutsätter deltagande i sysselsättning genom att man främjar tillgång till sysselsättning av god kvalitet för alla kvinnor och män som kan arbeta, att man motverkar diskriminering på arbetsmarknaden och förhindrar att människor utesluts från arbetslivet. Man uppmärksammar även behovet av att minska de regionala skillnaderna när det gäller sysselsättning och arbetslöshet, motverka arbetslöshetsproblemen i eftersatta områden i EU och stödja ekonomisk och social omstrukturering.

För att uppnå de övergripande målen fastställs i den nya strategin tio riktlinjer som i många fall främjar syftet att skapa en arbetsmarknad för alla. En riktlinje handlar om att främja integrering och motverka diskriminering av missgynnade personer på arbetsmarknaden med målet att väsentligt minska arbetslöshetsklyftan mellan EU-medborgare och medborgare från länder utanför EU och för andra grupper enligt nationella definitioner. Att minska antalet arbetande fattiga omnämns särskilt i samband med riktlinjen om att göra det lönsamt att arbeta. Även andra specifika riktlinjer, som dem om att främja livslångt lärande, öka arbetskraftsutbudet, främja ett aktivt åldrande och omvandla odeklarerat arbete till reguljär sysselsättning bidrar till att främja en arbetsmarknad för alla. Genomförandet av riktlinjerna och i synnerhet hur medlemsstaterna främjar en arbetsmarknad för alla kommer att behandlas mer utförligt i den gemensamma sysselsättningsrapporten 2003/2004 som skall bygga på de nationella handlingsplanerna för sysselsättning.

Främja deltagande i sysselsättning: prioriteringar, övergripande åtgärder och institutionella ramar

Flera medlemsstater understryker det makroekonomiska klimatets betydelse för hög tillväxt och sysselsättning och en väl fungerande arbetsmarknad. Vissa medlemsstater understryker att en bättre samordning av den ekonomiska politiken samt av sysselsättnings-, skatte- och socialpolitiken är en grundläggande förutsättning för att uppnå dessa mål och för att åstadkomma en arbetsmarknad för alla.

Särskilt tre aspekter i de nya nationella handlingsplanerna bör framhållas och visar på en förbättring jämfört med de första nationella handlingsplanerna. Den första är den växande insikten om att arbetslösa och särskilt långtidsarbetslösa inte utgör en homogen grupp, och att det som hindrar deras tillträde till arbetsmarknaden skiljer sig väsentligt från person till person. Den andra är att det läggs en större tonvikt på den mycket utsatta situation som arbetslösa hushåll befinner sig i, men också på den ökade fattigdomsriskerna för hushåll där endast en person arbetar. Den tredje är att man gång på gång betonar särskilda gruppers utsatthet: funktionshindrade, invandrare och etniska minoriteter, äldre arbetstagare vars kunskaper riskerar att bli föråldrade samt lågutbildade ungdomar.

Kvinnor ses dessutom som en särskild grupp som endast kommer att kunna delta i arbetslivet i större utsträckning om man erbjuder en kombination av tjänster och omsorg.

Även om alla medlemsstater lägger stor vikt vid främjandet av en arbetsmarknad för alla finns det skillnader i fråga om vilka åtgärder som prioriteras. Vissa länder (t.ex. Luxemburg) fokuserar på att minska arbetslösheten, i synnerhet långtidsarbetslösheten, och undanröja hindren för de mest utsatta grupperna, medan andra betonar att det är nödvändigt att öka arbetskraftsdeltagandet i allmänhet och bland vissa grupper i synnerhet. I det sistnämnda fallet anser man att en effektiv integration av missgynnade grupper på arbetsmarknaden tjänar flera syften, nämligen att öka den sociala integrationen, höja den totala sysselsättningsnivån och förbättra de sociala trygghetssystemens hållbarhet.

Det är till exempel av flera skäl viktigt att utarbeta strategier för att förbättra situationen på arbetsmarknaden för *äldre arbetstagare*. Det viktigaste skälet är att befolkningens åldrande kommer att få stor inverkan på tillgången på arbetskraft, tillväxten och de sociala trygghetssystemens hållbarhet om inte arbetskraftsdeltagandet bland äldre arbetstagare ökar. Men insatser för att främja ett aktivt åldrande kan även lindra de sociala effekterna av en åldrande befolkning. Flera medlemsstater (Danmark, Grekland, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Österrike) behandlar frågan om ett *aktivt åldrande* med utgångspunkt i bättre arbetsvillkor för äldre arbetstagare, färre förtidspensioneringar, uppmuntran av efterfrågan bland arbetsgivare, samt arbetskraftsutbudet.

Genomförande: Medlemsstaterna fortsätter att ägna särskild uppmärksamhet åt genomförandemekanismerna som ett sätt att utarbeta effektivare arbetsmarknadsprogram. Den tendens till ökad decentralisering som uppmärksammades redan i den första gemensamma rapporten om social integration fortsätter. Regionerna, de lokala aktörerna och kommunerna blir alltmer engagerade, och större vikt läggs vid lokala förutsättningar när sysselsättningspolitiska åtgärder mot fattigdom utarbetas. Arbetsförmedlingarna blir alltmer decentraliserade eller självständiga gentemot staten och det finns ofta ett starkt deltagande av arbetsmarknadernas parter, icke-statliga organisationer, socialtjänsten och andra lokala aktörer.

I Nederländerna sker den funktionella integrationen på kommunal nivå. Kommunerna har det ekonomiska ansvaret för både utbetalning av socialbidrag och återanpassningsåtgärder. I Italien är decentraliseringen av arbetsmarknadspolitik och arbetsförmedlingen en del av ett större politiskt syfte, men strävan efter en effektivare arbetsmarknadspolitik är också en viktig aspekt. Bristen på en stark samordning av politik och åtgärder, och på tillräckliga ekonomiska anslag och effektiva strategier för informationsutbyte (exempelvis med hjälp av gemensamma krav på rapportering och uppföljning) innebär emellertid att det finns en risk att obalansen mellan regioner som påverkas av olika krafter till och med kan öka.

NEDERLÄNDERNA: EXPERIMENT MED SOCIAL AKTIVERING (1996–2001)

Under perioden 1996–2001 gav social- och arbetsmarknadsministeriet kommunerna rätt att (på begäran) avvika från ett antal bestämmelser i den nationella stödlagen (ABW) för att utveckla nya aktiveringsmetoder som kan förhindra social utestängning av bidragstagare som står långt utanför arbetsmarknaden och främja deras återintegrering i arbetslivet.

Experimenten övervakades noggrant med hjälp av en långtidsstudie. Social- och arbetsmarknadsministeriet etablerade ett stödprojekt för att övervaka och sprida resultaten och stödja kommunerna. Utvärderingen visar att experimenten har bidragit till minskad social isolering, en starkare ställning på arbetsmarknaden och en mer aktiv attityd bland deltagarna. Experimenten har uppmuntrat långsiktiga sociala aktiveringsstrategier, som fortsätter efter det att experimenten har avslutats.

Framgångsfaktorerna bakom experimenten var att de fick brett stöd bland kommunerna och sammanföll med utarbetandet av politiska strategier för att stärka den sociala sammanhållningen inom städer och bostadsområden. Kommunerna genomförde experimenten i samarbete med andra kommunala avdelningar, andra myndigheter och ibland till och med klientorganisationer.

Det bör påpekas att experimenten genomfördes utan extra bidrag. Sociala aktiveringsexperiment håller nu på att genomföras med andra grupper av bidragstagare, i synnerhet med dem som får handikappbidrag. Det har också vidtagits åtgärder för att stärka strategin.

Regelverket: Den övergripande politiken för att få arbetsmarknaden att bli mer öppen och ta emot utestängda människor måste ta hänsyn både till det regelverk som gäller för arbetsmarknaden och till arbetsmarknadens ordningar och institutioner. Åtgärder på detta område innefattar införande av sociala klausuler/kapitel i kollektivavtal eller upprättande av kvoter för anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga (exempelvis Tyskland). Allmänna lagbestämmelser som främjar lika rättigheter för grupper som står utanför arbetsmarknaden, närmare bestämt invandrare (se kapitel 5), underlättar även deras tillträde till arbetsmarknaden. Att utvidga det sociala skyddet till att även omfatta arbetstagare med atypiska anställningsformer betraktas slutligen också som ett sätt att skapa en arbetsmarknad för alla. I Österrike omfattar avgångsvederlag nu även atypiska anställningsformer. I Spanien görs dessutom politiska ansträngningar för att omvandla visstidsanställningar till tillsvidareanställningar.

De flesta medlemsstater nämner *arbetsgivarnas aktiva deltagande* i strävan mot en mer öppen arbetsmarknad för alla. Förutom det traditionella instrumentet med anställningsbidrag till arbetsgivare försöker man verka för detta på flera olika sätt, främst genom kampanjer till förmån för specifika målgrupper som funktionshindrade och invandrare, åtgärder för att uppmuntra företagens sociala ansvarstagande (Österrike, Belgien, Italien och Spanien), samt allmänna åtgärder mot diskriminering. Inte mindre än sex medlemsstater nämner dock inte den här typen av arbetsgivarbete i processen för social integration i sina strategier.

I överensstämmelse med den nionde riktlinjen i den europeiska sysselsättningsstrategin prioriterar Grekland och Italien även *omvandling av odeklarerat arbete till reguljär sysselsättning*. Att minska svartjobben anses öka de sociala rättigheterna och förebygga

hinder och snedvridningar på arbetsmarknaden, samt även begränsa lönebikostnaderna för hela arbetskraften. För att främja omvandlingen av odeklarerat arbete till reguljär sysselsättning datoriserar Grekland sitt socialförsäkringsinstitut (IKA), ger invandrare laglig status och uppgraderar yrkesinspektionen.

Ett annat viktigt framsteg i jämförelse med de första nationella handlingsplanerna är att flera medlemsstater genomför eller planerar *uppföljning* eller till och med *utvärdering* av insatserna. Det här är emellertid en aspekt som förtjänar ökad uppmärksamhet.

Främja tillgången till trygg sysselsättning av god kvalitet: vägar till sysselsättning

Medlemsstaterna använder flera olika metoder för att komma till rätta med de hinder som begränsar utsatta gruppers möjligheter att finna sysselsättning – för att inte tala om trygg sysselsättning av god kvalitet.

Under flera år har många medlemsstater erbjudit individuell rådgivning för arbetslösa eller arbetssökande, vilket innebär att en individanpassad kombination av åtgärder används för att skapa vägar som leder till sysselsättning. Allt fler länder använder sig av sådana paketlösningar, där arbetsmarknadsåtgärder ofta integreras med åtgärder på närliggande områden inom socialtjänsten, hälso- och sjukvård och rehabilitering, språkkurser osv. Det här är en metod som förutsätter en nära och effektiv samordning av olika myndigheter på både central och lokal nivå. Några exempel:

- I Finland lanserades år 2002 ett pilotprojekt för att främja anställning av långtidsarbetslösa. Målet är att utarbeta paketlösningar som innefattar arbetsförmedling, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, kommunal socialtjänst och hälso- och sjukvård, samt Folkpensionsanstaltens rehabilitering. Med utgångspunkt i resultaten av detta experiment planeras en reform av den offentliga arbetsförmedlingen under 2004 i syfte att skapa ett nätverk av centrer för arbetskraftsutveckling, som innefattar Arbetskraftsbyrån, kommuner, Folkpensionsanstalten och andra myndigheter.
- I Nederländerna erbjuder man en ”stege för återanpassning” för dem som står långt utanför från arbetsmarknaden. Stegen börjar med åtgärder för social aktivering och slutar med reguljär sysselsättning. Varje steg på stegen kräver högre kompetens. Individuella mål för klienten anpassas över tiden. Personer med flera problem (t.ex. en kombination av långtidsarbetslöshet, svåra skulder och psykosociala problem) har tillgång till ett integrerat utbud av olika tjänster.

Även om det främsta syftet är att underlätta integration på den ”primära” arbetsmarknaden kan detta vara svårt för vissa grupper med mycket stora svårigheter. Dessa människor erbjuds olika typer av skyddad sysselsättning. En risk med denna typ av arbete är i allmänhet att yrkeserfarenheten blir så specifik att den blir svår att överföra till den ”primära” arbetsmarknaden, som därmed blir allt mer svåråtkomlig. Skyddad sysselsättning måste därför vara inriktad på de människor vars arbetskaper permanent är mycket begränsad, och för vilka det skulle vara mycket svårt att uppnå den produktionsnivå som krävs i den konkurrensutsatta sektorn.

Flera medlemsstater har för avsikt att ytterligare **tillvara den sysselsättningskapande potentialen i den sociala ekonomin**, som i många länder (Tyskland, Österrike) redan svarar för en hög andel av landets BNP. I Belgien görs detta genom ett system med medfinansiering av den federala regeringen. I Sverige ges ekonomiskt stöd till centra som erbjuder information och råd i syfte att uppmuntra människor att starta kooperativa företag och att främja entreprenörskap i den sociala ekonomin. Den sociala ekonomin skall naturligtvis inte bara betraktas som en möjlighet att skapa arbetstillfällen, utan även som ett sätt att fylla de behov av sociala tjänster som marknadsekonomin inte kan tillgodose.

De inaktivitets- och fattigdomsfällor som beror på skatte- och bidragssystemen nämns slutligen i nästan alla nationella handlingsplaner som ett potentiellt stort hinder för sysselsättning. Medlemsstaterna har därför infört olika **aktiveringsåtgärder** för att få bort faktorer som inte uppmuntrar till sysselsättning eller utbildning genom att tillämpa minimilöner, höja låga löner eller genomföra skattereformer. Aktivering har i själva verket befasts som ett huvudmål för arbetsmarknads- och socialpolitiken i Förenade kungariket, Irland, Nederländerna och Sverige, där det kombineras med arbetsförmedling och kompetensutveckling. Andra länder – Grekland och Italien – har först nyligen börjat driva en politik för ”arbete i stället för bidrag”. Mer information om politik för att göra det lönsamt att arbeta finns i nästa kapitel, som handlar om främjande av tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster.

Utsatta grupper

I många nationella handlingsplaner läggs större vikt vid utsatta grupper än i den första omgången nationella handlingsplaner. Grupper som ofta nämns är invandrare, etniska minoriteter, flyktingar, funktionshindrade, långtidsarbetslösa, missgynnade ungdomar, äldre människor, lågutbildade och socialbidragstagare. Det finns också många grupper, däribland narkotika- och alkoholmissbrukare, (f.d.) fångar, människor som lever i eftersatta områden, ensamstående föräldrar och socialbidragsmottagare, som nämns av en eller två medlemsstater. Åtgärder för dessa grupper medfinansieras ofta genom Equal-fonden och Europeiska socialfonden.

För att kunna identifiera de mest utsatta grupperna eller individerna har Nederländerna infört en innovativ riskmodell där fattigdom och social utestängning kopplas till sådana riskfaktorer som inkomstsituation, ställning på arbetsmarknaden samt hälso- och levnadsvillkor. Med denna riskmodell kan man bättre identifiera anhopning av risker och fattigdom som överförs från en generation till en annan. I Spanien har inrättandet av ett system med indikatorer som ger en profil över de individer som riskerar att hamna utanför arbetsmarknaden angetts som ett mål som skall underlätta övergången till ett förebyggande förhållningssätt. I Luxemburg har utvärderingscentra upprättats i detta syfte.

LUXEMBURG – UTREDNINGSCENTRA

De som erhåller den garanterade minimiinkomsten (RMG) och är kapabla att arbeta erhåller anpassningsbidrag som motsvarar minimibidraget om de deltar i en aktiveringsåtgärd och om de är registrerade som arbetssökande.

Utredningscentra har etablerats för att utreda de enskilda bidragstagarnas kapacitet och vad som hindrar dem från att komma in på arbetsmarknaden. På grundval av denna utredning utformas individuella anpassningsplaner som syftar till att återupprätta, förbättra eller bibehålla deras anställbarhet. Deltagarna styrs därmed mot de återanpassningsåtgärder som anses vara mest lämpliga för dem (praktikantplatser på företag, samhällsarbete, yrkesutbildning och terapi).

Deltagarna följs upp var tredje, sjätte och tolfte månad från det att utredningen inleddes. Resultaten är mycket lovande, eftersom mer än 90 % av de föreslagna åtgärderna fortfarande följs efter tre eller sex månader.

Deltagarna verkar på flera sätt ha haft nytta av denna åtgärd: de har fått bättre social kompetens, lättare att presentera sig själva och ta itu med arbetssökande, samt bättre yrkeskunskaper.

Etniska minoriteter och invandrare: Många medlemsstater för en politik för att integrera etniska minoriteter, flyktingar och invandrare. Nederländerna har ett konkret kvantifierat mål för sysselsättningsnivån bland dessa grupper. Samtidigt som man uppmärksammar dessa gruppers särskilda behov och svårigheter understryker man i många länder deras ”skyldigheter” eller ansvar på arbetsmarknaden. I Danmark, till exempel, startar myndigheterna en rad initiativ och aktiviteter som omfattar arbetsmarknaden och social-, bostads- och utbildningssektorn, men de kombineras med lägre socialbidrag vid arbetslöshet, för att öka incitamenten att förvärvsarbeta.

Funktionshindrade: Alla medlemsstater håller på att utarbeta en lång rad åtgärder och instrument för att förbättra sysselsättningssituationen för funktionshindrade. Att bara tillgodose funktionshindrade personers ekonomiska behov genom kontantstöd räcker inte, eftersom många av dem ändå skulle vara utestängda från arbetsmarknaden och från samhället i allmänhet. Utöver åtgärder för arbetsrehabilitering och arbetsutbildning erbjuds funktionshindrade olika typer av sysselsättningsstöd: anställningsbidrag, skyddad sysselsättning och fortsatt stöd till handikappanpassning när en person går från bidragsberoende till förvärvsarbete.

Möjlighet att förena familj och arbetsliv

Alla medlemsstater betonar att man för att öka sysselsättningen, i synnerhet bland kvinnor, måste göra det möjligt att förena arbete eller studier med föräldraskap. Tillgång till och utnyttjande av barnomsorg bör dock inte bara betraktas som ett sätt att göra det lättare att förena arbetsliv och familjeliv, utan även som ett viktigt sätt att erbjuda alla barn, och inte minst barn från en mer missgynnad bakgrund, tidiga inlärningsmöjligheter. Det här är en fråga som medlemsstaterna i allmänhet inte tar upp.

Det finns olika metoder: utbyggd barnomsorg, ekonomiskt stöd till familjer med små barn, familjevänliga arbetsvillkor, flexibla arbetsvillkor och större möjlighet till

deltidsarbete, översyn av föräldrapenning och moderskapspenning, och, slutligen, större medvetenhet hos arbetsgivare om betydelsen av att skapa familjevänliga arbetsvillkor.

Även om barnomsorg och undervisning för små barn håller på att byggas ut finns det fortfarande luckor när det gäller barn i åldern 10–18 år, eftersom ungdomsförvaltningen får allt mindre personal och färre lokaler och ofta inte kan erbjuda dessa åldersgrupper säkra aktiviteter alla arbetsdagar. Bara det nordiska helhetstänkandet när det gäller elevvård, särskilt i Finland, är tillräckligt omfattande för att ta hänsyn till alla luckor i barn- och ungdomsomsorgen.

Förbättra anställbarheten

I alla nationella handlingsplaner tas kompetens upp som en nödvändig förutsättning för inträde på arbetsmarknaden. Utbildningsåtgärder för specifika målgrupper såsom funktionshindrade, invandrare, äldre människor och missgynnade ungdomar håller därför på att utarbetas i alla medlemsstater. Några medlemsstater (Belgien, Frankrike, Luxemburg, Portugal) arbetar dessutom för att informellt förvärvat kompetens skall tillvaratas. Detta tillvägagångssätt är särskilt intressant när det gäller lågutbildade arbetstagare eller invandrare och medborgare i tredjeland som har yrkeserfarenhet från hemlandet.

Arbetet för livslångt lärande går också igenom organisatoriska reformer och institutionella förändringar. I Grekland har man inrättat en offentlig arbetsförmedling för att tillgodose behoven av yrkesutbildning. Dessutom har man inrättat ett sysselsättningscentrum i syfte att identifiera de befintliga behoven på arbetsmarknaden och utvärdera politiken för aktiv sysselsättning.

Av detta framgår allt tydligare hur viktigt det är med effektiva vuxenutbildningssystem för att utveckla sysselsättningsrelaterad utbildning. Utvecklingen av sådana system måste baseras på en grundlig behovsanalys och en konsekvent politik inriktad på särskilda målgrupper. Det innebär till exempel att det bör skapas möjligheter att genom olika utvärderingsmetoder, som kan baseras på avslutade kurser eller tidigare kunskaper, få sin kompetens styrkt. En effektiv vuxenutbildning involverar de viktigaste aktörerna och fäster särskild uppmärksamhet vid uppsökande verksamhet, studievägledning, rådgivning och stöd under alla skeden av processen. Användningen av ”utbildningsförmedlare” som förmedlar kontakter mellan målgruppen och utbildningssystemet kan vara särskilt viktiga för att få minoritetsgrupper att delta. Det kan också vara viktigt att undanröja ekonomiska hinder för deltagande i vuxenutbildning.

Även om förbättring av anställbarheten anses vara en viktig förutsättning för tillträde till arbetsmarknaden läggs mindre tonvikt vid en politik för att upprätthålla och förbättra människors anställbarhet under hela arbetslivet som ett sätt för dem att behålla sina arbeten och göra karriär.

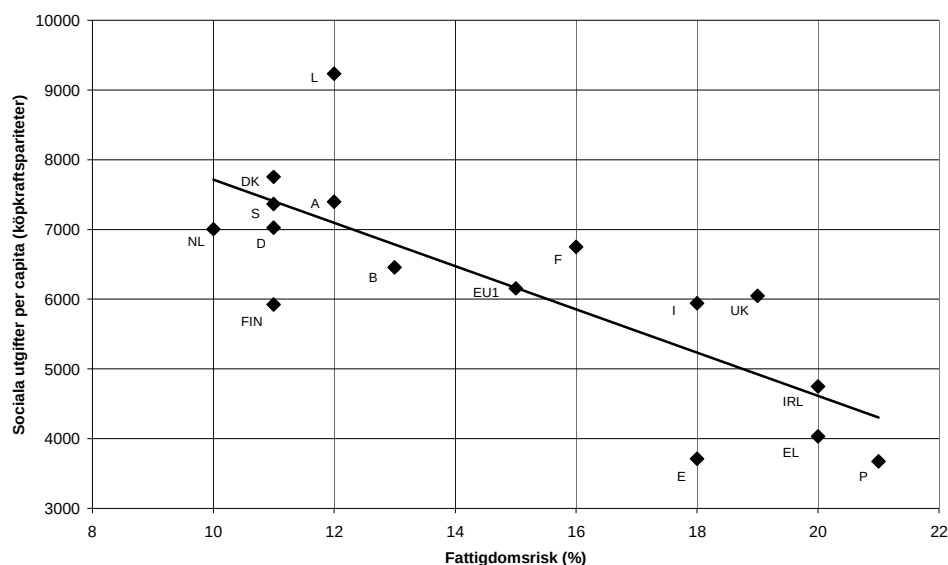
5. HUVUDSTRATEGIER FÖR MÅL 1.2. FRÄMJA TILLGÅNGEN TILL RESURSER, RÄTTIGHETER, VAROR OCH TJÄNSTER

- (a) Organisera de **sociala trygghetssystemen** så att de särskilt bidrar till att
- garantera att var och en har erforderliga resurser för att leva i enlighet med mänsklig värdighet,
 - undanröja hinder för sysselsättning genom att se till att förvärvsarbete leder till ökade inkomster och genom att främja anställbarhet.
- (b) Genomföra en politik som syftar till att ge var och en tillgång till ett **anständigt boende under goda sanitära förhållanden** och de grundläggande tjänster (elektricitet, vatten, värme) som är nödvändiga för att leva ett normalt liv med hänsyn till lokala förhållanden.
- (c) Utforma en politik som syftar till att ge var och en tillgång till **hälso- och sjukvård** som är anpassad för deras situation, vilket även omfattar omvårdnad.
- (d) Utveckla tjänster och åtföljande åtgärder som gynnar människor som riskerar att bli utestängda, som ger dem faktisk tillgång till **utbildning, rättsväsende och andra offentliga och privata tjänster**, däribland kultur-, sport- och fritidsaktiviteter.

5.1. Sociala trygghetssystem

De sociala trygghetssystemen tjänar det viktiga syftet att värna den sociala sammanhållningen genom att förhindra att människor som tillfälligt eller permanent inte har någon inkomst drabbas av fattigdom. Det finns en erfarenhetsmässigt ganska väl etablerad koppling mellan utgifterna för den sociala tryggheten och fattigdomsriskerna. Som framgår av figur 12 tenderar fattigdomsriskerna i medlemsstater med högre sociala utgifter per capita än genomsnittet att vara relativt låga och vice versa. Detta enkla samband bör dock inte vara det enda som styr politiska åtgärder. Flera andra och lika relevanta faktorer spelar in när man skall fastställa hur stor andel av befolkningen som hamnar under fattigdomsgränsen, bl.a. i vilken utsträckning skattesystemen bidrar till mål om social rättvisa, hur bidragssystemet är strukturerat i huvudområden, hur understöd inriktas på särskilda grupper, hur effektivt tjänster tillhandahålls, befolkningens åldersstruktur, konjunkturen, det allmänna mönstret för inkomstfördelning och det allmänna ekonomiska välbefinnandet.

Figur 12. Samband mellan fattigdomsrisk och sociala utgifter per capita – 2000



Med tanke på att befolkningen blir allt äldre måste alla EU:s medlemsstater modernisera sina sociala trygghetssystemen så att det finns tillräckliga pensions- och sjukvårdsresurser i framtiden utan att de offentliga finansernas stabilitet äventyras. Flera medlemsstater (Frankrike, Grekland, Italien, Portugal, Tyskland, Österrike) genomför omfattande reformer av sina sociala trygghetssystemen, vilket kommer att få konsekvenser för den integrationspolitik som beskrivs i handlingsplanerna. Mer generellt står medlemsstaterna inför svåra val i tider av långsam tillväxt mellan behovet av att begränsa stigande kostnader (på grund av ett allt större tryck på systemen för socialbidrag och arbetslöshetsunderstöd) och behovet av att ge mer utsatta grupper i samhället ett tillräckligt skydd.

Minimiinkomst

För människor som är permanent utestängda från arbetsmarknaden måste det finnas ett grundläggande skydd mot fattigdom och utestängning i form av ett yttersta skyddsnät när andra former av socialförsäkring inte kan utnyttjas längre eller inte finns. I nästan alla medlemsstater finns det någon form av garanterad minimiinkomst för alla som uppehåller sig lagligt i landet. Detta ekonomiska stöd kompletteras med olika typer av bidrag eller tjänster på lokal nivå för att hjälpa bidragsmottagarna att klara av kostnader för boende, utbildning, omsorg eller rättshjälp. Två medlemsstater (Grekland och Italien) utvecklar en alternativ metod ("solidaritetsnätverk"), som bygger på familjens starka förebyggande roll och kombinerar olika riktade system på ett decentraliserat sätt. Även om den garanterade minimiinkomsten har bidragit till att minska fattigdomsrisken avsevärt i många EU-länder har den alltmer kommit att synas för att se till att den främjar och inte hindrar en effektiv integrering på arbetsmarknaden och att den administreras på ett effektivt sätt. Det återstår dock att se hur denna alternativa metod kommer att genomföras i Grekland och Italien för att effektivt ta itu med den stora utmaning som det innebär att minska fattigdomen i dessa länder är.

I de nationella handlingsplanerna nämns flera politiska reformer som påverkar minimiinkomstbidragens storlek och räckvidd, samt vilka som har rätt till dem.

Bidragens tillräcklighet: När det gäller denna fråga presenteras flera olika strategier i de nationella handlingsplanerna, allt ifrån planer för att öka minimiinkomstbidragens reella värde upp till en viss nivå (Irland, Spanien) till ett erkännande av att bidragen måste sänkas för att inte minska människors benägenhet att förvärvsarbeta eller på grund av den nuvarande ekonomiska nedgången (Danmark, Nederländerna). Andra länder (Belgien, Frankrike, Luxemburg) försöker upprätthålla köpkraften genom någon form av indexreglering.

Spanien har för avsikt att gradvis harmonisera "minimiinkomsten för integrering" (RMI) i de självstyrande områdena och höja budgetarna till i genomsnitt 70 % av minimilönen. Irland har som mål att de lägsta socialbidragen skall uppgå till 150 euro/vecka ((i 2002 års penningvärde) senast 2007. Under den period som planen löper kommer beloppet att höjas för att detta mål skall kunna uppnås. Båda länderna gör en strategisk koppling mellan målet att höja de lägsta socialbidragen och deras övergripande fattigdomsmål. Österrike har för avsikt att harmonisera socialbidragssystemen i de olika förbundsstaterna beträffande belopp, tillgång och bidragsberättigande.

Garantier för tillräcklig minimiinkomst för äldre: Det här är det område där mer omfattande reformer håller på att genomföras. Nästan alla medlemsstater ser över sin politik för att se till att de offentliga finanserna är hållbara på lång sikt, och att en tillräcklig minimipension samtidigt kan garanteras. Detta kan i viss mån ses som ett försök att föregripa konsekvenserna av tidigare reformansträngningar för att minska framtida pensionsutgifter, och samtidigt sörja för dem med låga eller inga pensionsrättigheter. I många länder (Frankrike, Italien, Sverige, Tyskland, Österrike) kan ålderspensionernas ersättningsnivåer komma att sänkas inom ramen för reformer för att säkra hållbara pensionssystem. En del av handlingsplanerna innehåller åtgärder för att skydda de mest utsatta personerna som är beroende av minimipensioner eller sociala (ej bidragsfinansierade) pensioner. I Österrikes handlingsplan beskrivs ett antal förslag som har detta syfte, bl.a. ett tillfälligt inflationsskydd för pensioner (i två år), fonder för dem som har det sämst ställt och en översta gräns på 10 % för pensionernas värdeminskning i förhållande till 2002 till följd av reformen. Österrike kommer också att höja tilläggen för gifta äldre par och sänka skatten för låginkomsttagare. Sverige kommer att införa ett kompletterande försörjningsstöd för äldre invånare (framför allt invandrare) som saknar pensionsrättigheter. Belgien lovar att fastställa en ökningstakt för inkomstgarantin för äldre.

Andra länder (Förenade kungariket, Grekland, Irland, Portugal, Spanien), som har en hög fattigdomsrisk bland äldre, försöker stärka de lägsta pensionernas reala köpkraft, ibland genom att fastställa mål. I Irland planerar regeringen att höja tilläggspensionernas andel från nuvarande 50 % till 70 % och har som mål att de sociala pensionerna senast 2007 skall uppgå till 200 euro. Förenade kungariket har nu infört en ny pensionskredit i det statliga pensionssystemet och aviserat en ytterligare utbetalning på 100 pund för pensionärer över 80 år. Till följd av dessa åtgärder förväntas den fattigaste tredjedelen av pensionärshushållen få omkring 1 600 pund mer per år i reala termer (två tredjedelar är

kvinnor). Spanien planerar höja minimi- och efterlevandepensioner. I Grekland har pensionerna stigit snabbare än lönerna de senaste åren tack vare EKAS-tillägget. I Portugal kommer de lägsta ålders- och sjukpensionerna att fastställas till 65–100 % av minimilönen och äldre par (över 75 år) kommer att få en social pension som motsvarar minimilönen.

Anpassa stödsystemen till särskilda behov: I en del nationella handlingsplaner aviseras åtgärder i syfte att förbättra skyddet för särskilda kategorier eller ta itu med särskilda problem. Österrike höjde nettoinkomstersättningen för det lägsta arbetslöshetsunderstödet från 55 % till 80 % (personer med försörjningsplikt) eller till 60 % (personer utan försörjningsplikt). I Grekland görs försök med tre inkomststödprogram inriktade på fattiga hushåll i missgynnade regioner och bergsregioner, äldre långtidsarbetslösa samt fattiga hushåll med barn under 18 år. Man har beslutat att programmen skall fortsätta under den nationella handlingsplanens genomförandeperiod. Belgien (regionen Flandern) kommer att garantera fattiga hushåll en viss elförsörjning. Frankrike inriktar sig på större familjers ekonomiska svårigheter och har utökat familjebidraget så att det kan beviljas även efter det att det äldsta barnet har fyllt 20 år. Finland har byggt ut den preventiva socialhjälpn för att lindra problemen till följd av hyresskulder, deltagande i aktiva arbetsmarknadsåtgärder eller överskuldsättning, som kan leda till en plötslig försämring av personens eller familjens ekonomiska situation. Man har även infört en social kredit för personer som på grund av låga inkomster eller begränsade tillgångar inte kan få lån på rimliga villkor.

Vissa politiska reformer som innebär en höjning av de ekonomiska bidragen till föräldrar kan delvis även ses som ett sätt att öka födelsetalen. Om vårdnadsbidragen inte är avhängiga av sysselsättningsstatus kan de emellertid leda till att människor inte uppmuntras att förvärvsarbeta. Det nya vårdnadsbidraget i Österrike ger alla rätt till ett kontantstöd, vars syfte är att lyfta unga familjer över minimiinkomstnivån även om föräldrarna inte arbetar. Irland kommer att fastställa barnbidraget till 33–35 % av den lägsta socialbidragsnivån. I andra länders familjepolitik märks målet att det skall vara lönsamt att arbeta. Finland har höjt barnbidrag och andra familjebidrag och kommer att lätta på villkoren för bidragsberättigande för att göra det mer attraktivt att arbeta än att leva på socialbidrag. Sverige har infört en maxtaxa inom barnomsorgen som innebär att föräldrar som går upp i arbetstid inte får högre barnomsorgskostnader. Det har också gjorts ansträngningar för att skydda pensionsrättigheterna för föräldrar som stannar hemma för att ta hand om sina barn. Sådana ansträngningar har särskilt ökat i Tyskland och Österrike.

Beräkningen av minimiinkomster eller minimiunderstöd är ännu inte anpassad till Lissabonstrategin, eftersom tillgången till kunskapssamhället alltmer mer begränsas av avgifter som är för höga för personer med mycket låga inkomster. Det är inte möjligt att få tillgång till e-lärande eller transport eller hantera kostnaderna för läroböcker eller bibliotekstjänster om dessa utgifter inte beaktas i den enskildes budget när offentliga kunskapsrelaterade tjänster inte längre är kostnadsfria.

Göra arbete lönsamt

De nationella handlingsplanerna 2003 avspeglar medlemsstaternas ambition att utforma aktiveringsinsatser i enlighet med riktlinjerna i den europeiska sysselsättningsstrategin. Sådana insatser omfattar alltmer personer som får minimiinkomstbidrag eller andra socialbidrag. Den nyligen genomförda Hartz IV-reformen i Tyskland, som innebär att man slår ihop systemet för arbetslöshetsunderstöd med socialbidragssystemet för arbetsföra personer, utgör ett paradigmskifte. De erfarenheter som har gjorts när det gäller att aktivera personer som mottar arbetslöshetsunderstöd har fått många medlemsstater att försöka minska socialbidragens negativa inverkan på benägenheten att söka arbete eller delta i arbetsmarknadsåtgärder. Allt fler länder skapar eller förbättrar också ekonomiska incitament, så att socialbidrag även erhållas efter det att man har hittat ett arbete. Syftet är att få bort sysselsättningshinder genom att se till att förvärvsarbete alltid leder till högre privata inkomster.

Sverige ger detta mål ett strategiskt innehåll genom att hålla fast vid det långsiktiga rättvisemålet att antalet bidragsberoende personer skall halveras fram till 2004, vilket skall ske genom en kombination av sysselsättningsskapande ekonomisk tillväxt och aktiveringsinsatser. Detta mål ställdes upp i den nationella handlingsplanen 2001, men förefaller nu vara svårare att uppnå med tanke på det hårdare ekonomiska klimatet.

Flera nationella handlingsplaner aviserar **en översyn av villkoren för berättigande till minimiinkomstbidrag och andra bidrag** för att uppmuntra bidragstagarna att delta i aktiva arbetsmarknadsåtgärder, öka sina ansträngningar för att hitta ett arbete och att anta anställningserbjudanden (Danmark, Nederländerna, Tyskland, Österrike). Hur framgångsrik denna politik blir beror emellertid på arbetsmarknadens utveckling.

Danmark sänkte kontantstödet för bidragstagare som har erhållit det i mer än sex månader. Offentliga bidrag som bostadsbidrag upphör helt eller delvis efter sex månader med kontantstöd, såvida inte bidragstagaren har kompletterande löneinkomster. Samtidigt stärktes det ekonomiska incitamentet genom att en mindre del av löneinkomsterna än tidigare avräknas mot kontantstödet. Nederländerna kommer att avskaffa de kommunala särskilda bidragen för personer under 65 år och långtidsarbetslösa som får socialbidrag kommer att erbjudas aktivering. Samtidigt kommer ett nytt ”varaktigt minimiinkomstillägg” att införas för långvarigt bidragsberoende personer som inte har några möjligheter att återvända till arbetslivet. Detta bidrag kommer därför inte att påverka fattigdomsfällan. I Tyskland är en följd av Hartz IV-reformen att f.d. socialbidragsmottagare får möjlighet att delta i aktiva arbetsmarknadsåtgärder och omfattas av socialförsäkringssystem. Det är emellertid nödvändigt att följa upp de eventuella effekterna av en strängare behovsprövning och lägre bidragsnivåer på inkomstsituationen för personer som tidigare fick långsiktigt arbetslöshetsunderstöd (Arbeitslos). Den nya offentliga arbetsförmedlingen och kommunerna kommer att ha ett särskilt ansvar för att se till att de som har förlorat rätten till bidrag inte hamnar utanför systemen.

Frankrike har tidigare infört flera aktiveringsprogram i syfte att erbjuda personer som står utanför arbetsmarknaden ett individanpassat stöd och sysselsättningsmöjligheter. I det

nya decentraliserade systemet kommer en ny typ av subventionerat kontrakt ("minimiinkomst för aktivitet" eller RMA) att inrättas. Syftet är att erbjuda personer som får RMI (minimiinkomst för integrering) en möjlighet till integrering bestående av 18 månaders deltidsarbete varvat med individuell rådgivning. I Luxemburg ges nya sökande av garanterad minimiinkomst (RMG) förtur till praktikplatser på företag och individanpassad integrering (skall bli obligatoriskt för personer mellan 25 och 45 år).

Allt fler medlemsstater försöker förbättra de **ekonomiska incitamenten för förvärvsarbete**. Några av de åtgärder som vidtas är fortsatt utbetalning av (en del av) bidragen efter det att bidragsmottagaren har börjat arbeta, skattereformer för att öka låginkomsttagares nettoinkomster och höjning av minimilönen. En annan åtgärd för att göra det mer attraktivt att arbeta är till exempel att socialförsäkringsreglerna anpassas för att ta bättre hänsyn till atypiska anställningsavtal.

Bidrag till förvärvsarbetande personer har långa traditioner i Förenade kungariket och Irland och blir allt populärare även på andra håll. Nederländerna har höjt skatteavdraget för förvärvsarbetande personer och förvärvsarbetande föräldrar och kommer att höja det ytterligare för att främja övergången från bidragsberoende till förvärvsarbete. Skatteavdragsregler som skall förbättra låginkomsttagares nettoinkomster införs också i Belgien (med "*bonus crédit d'emploi*" efter 2004) och Frankrike (med "*prime pour l'emploi*" sedan 2001). I båda länderna kommer villkoren för deltidsarbetande att förbättras. Belgien har dessutom fokuserat på förvärvsarbetande ensamstående föräldrar genom skatteregler som skall göra det mer attraktivt att arbeta och lyfta dem ur fattigdomen. Finland kommer under en treårsperiod att pröva en regel om att man skall bortse från minst 20 % av inkomsten för en person eller en familj som ansöker om inkomststöd. Luxemburg kommer att höja förvärvsinkomstens andel från 20 % till 30 % för personer eller familjer som ansöker om inkomststöd inom ramen för systemet för garanterad minimiinkomst.

Förenade kungariket har reformerat sitt bidragssystem för låginkomsttagare genom att införa ett skatteavdrag för förvärvsarbetande – Working Tax Credit (WTC) – och ett skatteavdrag för barn – Child Tax Credit (CTC). WTC ger ekonomiskt stöd till vuxna i låginkomsthushåll, samt hjälp med barnomsorg. CTC är ett behovsprövat stöd för barnfamiljer som samlar allt tidigare inkomstrelaterat stöd för barn. Både CTC och barnomsorgsdelen i WTC betalas nu direkt till familjens huvudsakliga *vårdnadsansvariga*, som ofta är kvinna. Detta bör leda till att uppemot 2 miljarder pund i resurser överförs från män till kvinnor. I Förenade kungariket kommer också stödet till hyresgäster och deltidsarbetande (oftast ensamstående föräldrar och funktionshindrade) att förbättras från april 2004. Irland har infört ett familjeinkomstillägg som ger arbetstagare med låga inkomster ett ytterligare inkomststöd och omfattar ytterligare bidrag till (minderåriga) barn. Ensamstående behövande föräldrar får ett särskilt bidrag och för att uppmuntra förvärvsarbete kan de numera ha en väsentlig inkomst utan att det påverkar deras bidragsrätt.

Genom att höja minimilönen efter skatt ökar man skillnaderna mellan arbetsinkomster och bidragsinkomster, vilket styr människor mot förvärvsarbete. Det har också en viktig inverkan på just kvinnors inkomster. Den brittiska minimilönen (National Minimum

Wage) är uttryckligen tänkt som ett verktyg (tillsammans med skatteavdrag) för att säkra en minimiinkomst från förvärvsarbete samtidigt som lönerna tillåts följa villkoren på arbetsmarknaden. Ytterligare höjningar av NMW planeras under 2003–2004 motsvarande dubbelt så mycket som de genomsnittliga löneökningarna. En utvidgning av NMW till ungdomar mellan 16 och 17 år övervägs. Österrike har som mål att bruttolönen per månad vid heltidsarbete skall uppgå till 1 000 euro, vilket skall uppnås genom kollektivavtal, och lovar att inkomster upp till den nivån inte skall beskattas. Tyskland har höjt tröskeln för befrielse från sociala avgifter för så kallade minijobb till 400 euro per månad och mellan 400 och 800 euro införs arbetstagarens avgifter endast gradvis. Sedan reformen inleddes har antalet försäkrade småjobb ökat avsevärt. Många nya arbetstagare har tidigare arbetat svart. Eftersom de nu har ett grundläggande pensionsskydd löper de i allmänhet inte lika stor risk att drabbas av fattigdom.

5.2. Bostäder och grundläggande tjänster

I samtliga nationella handlingsplaner för perioden 2003–2005 betonas att en viktig faktor för kampen mot fattigdom och social utestängning är att det finns anständiga bostäder till rimlig kostnad i trygga och livskraftiga miljöer som erbjuder lämplig samhällsservice och goda uppväxtförhållanden för barn.

De sociala och ekonomiska kostnaderna för bristen på anständiga bostäder har visserligen ännu inte uppskattats på europeisk nivå på samma sätt som bristen på social trygghet, men de verkar ha en mycket negativ inverkan på livskraften i länder och regioner.

I den gemensamma rapport om social integration som antogs i december 2001 och presenterades vid Europeiska rådets möte i Laeken/Bryssel betonades att behovet av att garantera alla människor ett anständigt boende är en av de **åtta centrala utmaningarna** för politiken för att bekämpa fattigdom och social utestängning. I rapporten sades att: ”Tillgång till ett boende av god kvalitet och till överkomligt pris är ett grundläggande behov och en rättighet. Att **tillgodose detta behov utgör fortfarande en viktig utmaning** för ett antal medlemsstater. Dessutom är det för vissa länder en central utmaning att utveckla lämpliga samordnade insatser för att såväl förebygga som hantera bostadslöshet.”

Eftersom det inte finns några gemensamma indikatorer och länderna, trots Europeiska rådets begäran vid mötet i Laeken/Bryssel, inte presenterar några nationella indikatorer är de nationella handlingsplanerna för perioden 2003–2005 när det gäller bostadsfrågan inte mycket mer än rapporter som lyfter fram vissa inslag i politiken på nationell eller regional nivå. Även om de flesta medlemsstater (Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Förenade kungariket, Grekland, Irland, Luxemburg, Portugal) understryker sin akuta bostadsbrist ställer de inte upp några mål för att lösa de nuvarande bostadsproblemen fram till 2005, 2010 eller vid en ännu senare tidpunkt. Det enda undantaget är Förenade kungariket, som garanterar att allt socialt boende skall vara av anständig standard senast 2010. Även om man i de nationella handlingsplanerna tar upp åtgärder för att komma till rätta med den misär, det förfall och de hälsovådliga förhållanden som rapporteras är det i de flesta fall därför svårt att bedöma hur dessa åtgärder stämmer överens med Nice-målet

att ge var och en tillgång till ett anständigt boende under goda sanitära förhållanden.

Det är en särskilt stor utmaning för medlemsstater som Belgien, Frankrike, Irland och Luxemburg, där efterfrågan bland låginkomsttagare på bostäder till rimliga kostnader stiger i betydligt snabbare takt än utbudet.

För andra medlemsstater, till exempel Grekland, Portugal och Förenade kungariket, är den största utmaningen att fram till 2010 motverka det förfall och de hälsovådliga förhållanden som kännetecknar en stor del av bostadsbeståndet för låginkomsttagare, och att främja de berörda familjernas integration i samhället genom att bland annat skaffa dem nya bostäder. Även Frankrike planerar att göra detta till en viktig prioritering under de kommande fem åren.

För länder som Danmark, Finland, Nederländerna, Spanien och Sverige är den viktigaste utmaningen fortfarande att hjälpa målgrupper som unga, ensamstående, äldre, funktionshindrade, invandrare, romer, resandefolk och hemlösa att få en bostad som är anpassad till deras särskilda behov. Dessa medlemsstater prioriterar även förbättringar av bostadsområden och deras omgivning.

Konsumentskydd

Medlemsstaterna måste först och främst se till att kraven för ett anständigt boende uppfylls och att det finns en rättvis balans mellan hyresgästers och fastighetsägares rättigheter och skyldigheter.

De flesta medlemsstater (Belgien, Finland, Frankrike, Spanien, Sverige, Tyskland, Österrike) anser att det är angeläget att undvika att fastighetsmarknaden exploateras eller missbrukas och att förhindra att hyresgäster eller bostadsägare som har hamnat i en svår situation (pga. skilsmässa, arbetslöshet, sjukdom osv.) vräks från sin bostad, men det är inte möjligt att bedöma situationen i de övriga länderna.

De nationella handlingsplanerna för perioden 2003–2005 innehåller flera nya initiativ på detta område:

- Stöd till hyresgäster under alla steg av vräkningsförfarandet: rätt till kontakt med socialtjänsten, detaljerad beskrivning av den utredning som socialtjänsten skall göra, utbildning av socialarbetare i vräkningsförfarandets juridiska och sociala aspekter, kontakt med skuldsanerare, betalning av hyresskulder för personer som inte kan betala tillbaka dessa belopp (Frankrike, Sverige och Tyskland).
- Skyldighet enligt lag att försöka nå uppgörelser i godo i tvister som rör hyresprövning, inkassering av obetalda hyror eller begäran om vräkning. Inrättande av social medling (Belgien, Frankrike, Spanien, Österrike).
- Incitament för hyresvärdar och hyresgästföreningar att samarbeta för att förhindra orimliga hyreshöjningar samt i vräkningsförfaranden (Finland).

- Bostadsrådgivning och bostadsinformation, särskilt för invandrare (Frankrike, Österrike).
- Missgynnade grupper skall ha ett starkare rättsligt skydd mot att inkvarteras i lokaler som inte är lämpliga för boende och i förhållande till fastighetsägare som hyr ut möblerade rum eller madrasser i överfulla rum eller hälsovådliga hus (Belgien, Frankrike).

Tillgång till anständiga bostäder till rimlig kostnad

Alla medlemsstater måste, på grund av bristerna på deras bostadsmarknader, ingripa för att inte personer eller familjer som har sociala problem eller bor i vissa geografiska områden skall hamna utanför. Ett sådan hjälp från statens sida är, även om det inte ges på icke-diskriminerande grundval, ett befogat inslag i den offentliga politiken¹⁰.

Medlemsstaterna beskriver en rad åtgärder som är avsedda att ge låginkomsthushåll bättre tillgång till anständiga bostäder som motsvarar deras behov. Dessa åtgärder är i första hand sociala transfereringar till låginkomstgrupper och bidrar därmed väsentligt till att minska fattigdom och social utestängning.

– Stöd till socialt boende:

- Differentiering av bidrag för socialt boende som förvaltas av offentliga eller privata ideella organisationer.
- Nya bidrag till offentliga eller ideella organisationer för byggandet av sociala bostäder. Bidragen skall alltmer inriktas på geografiska områden med bostadsbrist, på mindre bostäder för ensamstående i fall där en betydande efterfrågan inte motsvaras av utbudet, på bostäder för ungdomar, äldre, funktionshindrade och invandrare (Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Luxemburg, Spanien, Sverige, Tyskland, Österrike).
- Mark skall avsättas eller skyldigheter införas för kommuner att bygga nya sociala bostäder (Frankrike, Portugal, Spanien).
- Kommuner skall få ersättning för strukturella kostnadsskillnader som beror på behovet av service och särskilda faktorer, såsom förändringar i befolkningsstrukturen eller tillströmning av invandrare (Finland).
- Insyn i tilldelningen av sociala bostäder genom allmänt införande av ett enda registreringsnummer (Frankrike).

10 Under förutsättning att stödet begränsas till vad som är absolut nödvändigt (proportionalitetsprincipen) och inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna i en utsträckning som strider mot gemenskapens intresse är det helt och hållet förenligt med de grundläggande målen i fördragen och ligger i gemenskapens intresse. Kommissionens beslut: Statligt stöd nr 209/2001 – Irland – lånegaranti för Housing Finance Agency.

- Sociala bostäder skall säljas till de boende för att möjliggöra nya investeringar och bidra till en bättre blandning av boende (Frankrike, Förenade kungariket).
- Justering av inkomstgränserna i samband med behovsprövningen av hyresgäster, samt av reglerna för fastställande av hyror för socialt boende (Danmark, Frankrike, Luxemburg, Spanien).
- Stöd till privata investeringar som har ett socialt syfte:
 - Investeringsstöd och stöd för att täcka den eventuella hyresrisk som privata fastighetsägare ådrar sig vid uthyrning till låginkomsttagare under en bestämd tid och med tillämpning av hyrestak (Frankrike, Luxemburg).
 - Skatteåtgärder för att uppmuntra fastighetsägare att placera lediga bostäder på bostadsmarknaden (Frankrike, Portugal).
- Statligt stöd till mindre bemedlade hyresgäster eller fastighetsägare:
 - Nationellt mål att begränsa nettohyrans andel av låginkomsthushålls disponibla inkomster och de disponibla nettoinkomsterna efter de totala bostadsutgifterna (Nederländerna).
 - Bostadsbidrag eller skatteincitament för låginkomsttagare eller för vissa målgrupper – t.ex. unga eller äldre (Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Sverige, Tyskland, Österrike).
 - Stödfonder för situationer där grundläggande tjänster inte har betalats, och anpassning av el- och vattenavgifter för mycket fattiga personer (Belgien, Frankrike)¹¹.
- Offentliga program för renovering eller rivning (och anskaffning av ny bostad):
 - Program för ombyggnad eller rivning av bostäder som inte uppfyller kraven för anständigt boende (Belgien, Frankrike, Förenade kungariket, Portugal, Spanien).

Stöd till personer och familjer med problem rörande inkomster, funktionshinder, ohälsa eller social integration.

11 Enligt de nyligen antagna el- och gasdirektiven är medlemsstaterna skyldiga att se till att det finns tillräckliga bestämmelser för att skydda sårbara kunder, däribland åtgärder för att hjälpa dem så att inte elektriciteten och gasen stängs av. Medlemsstaterna får också vidta åtgärder för att skydda slutkunderna i avlägsna områden. I detta sammanhang kommer sådana åtgärder även att bidra till att förhindra social utestängning.

Bostadskomponenten i politiken för att säkra social trygghet för personer och familjer med problem när det gäller inkomster, funktionshinder, ohälsa eller social integration är det tredje skälet till varför statliga ingripanden på detta område är motiverade.

En viktig prioritering i de nationella handlingsplanerna för perioden 2003–2005 är att statens bostadspolitiska insatser skall inriktas på de mest utsatta grupperna och på de regioner som har störst problem.

Vid sidan om denna prioritering beskrivs flera nya initiativ:

- Program för samarbete mellan myndigheter för socialt boende, socialtjänst och hälso- och sjukvård i syfte att integrera funktionshindrade, äldre, invandrare, flyktingar, resandefolk, romer och hemlösa (Finland, Förenade kungariket).
- Omprioriteringar i politiken för stadsutveckling till förmån för de mest utsatta grupperna och eftersatta regionerna (Danmark).
- Täckning av tillkommande bostadskostnader för funktionshindrade (Frankrike, Luxemburg, Österrike).
- Program med lokala rådgivare för samordning av sociala initiativ på lokal nivå, stöd till utveckling av boendenätverk och sociala förebyggande åtgärder (Danmark, Finland).
- Etablering av förmedlingar (offentliga/ideella/kooperativa) som kan ge information om och förmedla hyresbostäder för missgynnade personer (Belgien, Frankrike, Luxemburg).
- Utveckling av serviceboende (vilket omfattar stöd av socialarbetare eller hemtjänst) för äldre, funktionshindrade eller hemlösa (Danmark, Frankrike, Förenade kungariket, Nederländerna, Sverige, Tyskland).

**SOCIALT OCH EKONOMISKT STÖD TILL GAS- OCH ELKONSUMENTER MED
BETALNINGSSVÅRIGHETER (BELGIEN)**

När människor hamnar i en skuldsituation omfattar skulderna nästan alltid obetalda energiräkningar. Ändå ingår energi i basservicen. Den federala regeringen har beslutat att socialkontoren skall få intensifiera sitt förebyggande och avhjälpande arbete genom att anta lagen av den 4 september 2002, som innebär att socialkontoren skall ge mycket fattiga invånare rådgivning och ekonomiskt stöd till energiförsörjningen.

Denna lag svarar både mot behovet av att ta hänsyn till effekterna av avregleringen av el- och gasmarknaderna och av att hantera den växande efterfrågan på hjälp vid överskuldsättning. När el- och gasmarknaderna öppnades upp beslutades att en fond skulle inrättas i Belgien med intäkter från skatten på energitransporter för att helt eller delvis finansiera vissa offentliga tjänster. Det beslutades också att vissa resurser på förhand skulle tas från gas- och elsektorn och överföras till socialkontoren för att finansiera den verksamhet som beskrivs i den nya lagen.

Denna verksamhet kan delas in i två kategorier. Den första kategorin handlar om att ge gas- och elkonsumenter med betalningssvårigheter stöd och social och ekonomisk rådgivning, att upprätta och förhandla om återbetalningsplaner, samt att erbjuda rådgivning när det gäller den dagliga hushållsbudgeten. Den andra kategorin rymmer en möjlighet att ge ekonomiskt stöd till betalning av räkningar för att ge personen i fråga en trygg ekonomisk bas att börja på ny kula, och socialkontorens utveckling av en förebyggande socialpolitik när det gäller energiförsörjningen.

5.3. Tillgång till hälso- och sjukvård

Alla medlemsstater betraktar det som en prioritering att alla verkligen skall ha tillgång till den hälso- och sjukvård som de behöver.

I de flesta medlemsstater verkar det dock fortfarande finnas vissa hinder för tillgången till hälso- och sjukvård, och detta drabbar i första hand de mest missgynnade grupperna:

- Väntetider.
- Kostnader för vård och behandling är alltför höga för patienter med låga inkomster.
- Det finns administrativa, kulturella eller geografiska svårigheter att få tillgång till hälso- och sjukvård.
- Otillräckliga insatser beträffande screening, vaccinering och för att öka människors medvetenhet

Dessutom kan planerna på att begränsa de sjukvårdskostnader som täcks av de sociala trygghetssystemen leda till att personer med låga eller blygsamma inkomster i framtiden får ännu sämre tillgång till vård och behandling, såvida medlemsstaterna inte ger dem vissa garantier. Trots att flera medlemsstater har meddelat att man kommer att vidta sådana kostnadsbegränsningsåtgärder nämns de inte i de nationella handlingsplanerna för perioden 2003–2005.

De studier som flera medlemsstater hänvisar till i sina nationella handlingsplaner visar slutligen på en stor utbredning av problem bland de mest missgynnade socialgrupperna, bl.a. psykiska störningar, missbruk/beroende av tobak, alkohol eller narkotika, luftvägssjukdomar, övervikt, sviter efter olyckor, för tidigt födda eller underviktiga barn, samt spädbarnsdödlighet (Belgien, Frankrike, Irland, Portugal, Tyskland).

Även om vissa medlemsstater (Belgien, Danmark, Frankrike, Nederländerna) tar ett helhetsgrepp för att minska de socioekonomiska skillnaderna på hälsoområdet, föredrar andra att fokusera mer på särskilda problem.

De åtgärder som beskrivs i de nationella handlingsplanerna för perioden 2003–2005 kan delas in i tre huvudkategorier.

Att göra hälso- och sjukvården mer tillgänglig

Det kan finnas ekonomiska, institutionella, administrativa, kulturella eller geografiska faktorer som försvårar tillgången till hälso- och sjukvård, medicinsk behandling och operationer.

Dessa faktorer gör att det tar längre tid för missgynnade grupper att få tillgång till hälso- och sjukvård, vilket leder till att deras hälsotillstånd försämras och att de ekonomiska och sociala kostnaderna stiger.

Genom att ställa upp konkreta och tidsbundna mål verkar fyra medlemsstater vara fast beslutna att minska väntetiderna till allmän- och specialistläkare och för medicinsk behandling eller operation (Finland, Irland, Portugal, Nederländerna, Sverige).

Två andra länder (Belgien, Frankrike) vidtar följande åtgärder för att undanröja eller minska de ekonomiska hindren för tillgång till hälso- och sjukvård:

- Det årliga taket i sjukförsäkringen höjs och personer som uppehåller sig illegalt i landet garanteras rätt till sjukvård (Belgien).
- Personer vars tillgångar inte överstiger 10 % av taket i den allmänna kompletterande sjukförsäkringen beviljas ett enhetsbidrag som medför att personer med låga inkomster får ersättning för 100 % av sina sjukvårdskostnader (Frankrike).

Vissa medlemsstater har dessutom vidtagit åtgärder för att förbättra missgynnade gruppers tillgång till hälso- och sjukvård. Följande nya åtgärder beskrivs:

- Etablering av mottagningar på sjukhus med vårdpersonal och socialarbetare som kan ta emot och hjälpa patienter som saknar försörjningsförmåga. Utbildning av medicinsk och administrativ personal och socialarbetare i frågor som rör otrygghet och social utestängning. Ombesörjande av kontinuerlig vård för personer som befinner sig i en otrygg situation (Frankrike).
- Etablering av mobila läkarteam, även psykiatriteam, för hemlösa som samverkar med icke-statliga organisationer (Danmark).

- Förbättring av tillgången till primärvård i landsbygdsområden och eftersatta stadsområden, eller för särskilda befolkningsgrupper som hemlösa eller invandrare (Belgien, Grekland, Portugal, Österrike).
- Förbättring av akutvården (Frankrike, Portugal).

Att anpassa tjänsterna till de mest missgynnade gruppernas behov

Den andra viktiga prioriteringen för den politik som syftar till att ge alla människor, även dem med beroendeproblem, tillgång till den hälso- och sjukvård som de behöver är att anpassa sjukvårdens organisation till de mest missgynnade gruppernas främsta behov.

En del av dessa behov betonas särskilt och hanteras genom en förstärkning av de befintliga systemen beträffande

- sjukvård för barn och ungdom (Tyskland),
- funktionshinder, äldres vårdbehov (Grekland, Italien, Nederländerna, Spanien, Sverige),
- psykiska problem (Frankrike, Förenade kungariket, Grekland, Nederländerna, Spanien, Sverige),
- behandling av alkoholism eller narkotikamissbruk (Danmark, Sverige, Tyskland).

Att förbättra screening, sjukdomsprevention, medvetenhet och hälsouppllysning för alla, med särskild inriktning på fattiga

Ett fåtal medlemsstater presenterar kompletta strategier på detta område.

- Frankrike har för avsikt att förnya sina regionala planer beträffande tillgång till sjukdomsprevention och vård genom att mobilisera vårdpersonal, icke-statliga organisationer och institutioner och genom att bland annat mäta infektionsrisker, förebygga missbruk och förebygga blyförgiftning. Särskild uppmärksamhet skall ägnas hälsan hos unga människor med problem (Frankrike). Frankrike tänker också fortsätta att anordna workshops för stadshälsofrågor ("ateliers santé ville"), där vårdpersonal tillsammans med lokalbefolkningen kartlägger de särskilda behoven i nedgångna bostadsområden och förbättrar samordningen.
- Belgien och Spanien utvecklar sektorsövergripande preventions- och hälsoupplysningsstrategier för riskgrupper.

Flera medlemsstater prioriterar hälsofrämjande initiativ bland barn och gravida, där följande åtgärder riktas mot socialt missgynnade grupper:

- Program för att minska förekomsten av låg födelsevikt i de lägre socioekonomiska befolkningsgrupperna genom hälsouppllysning under graviditeten (rörande

kosthållning, alkoholkonsumtion och rökning), och genom att gravida uppmuntras att gå på hälsokontroller under graviditeten (Irland).

- Ekonomiska incitament för att få mödrar och deras små barn att gå på regelbundna hälsokontroller (Frankrike, Österrike).
- Utveckling av förebyggande skolhälsovård: screening, vaccinerings, kartläggning av psykiska problem eller språkproblem (Frankrike, Nederländerna, Österrike).
- Sexualundervisning i skolan för att minska antalet tonårsgraviditeter, som är en betydande riskfaktor för fattigdom (Danmark).

Nederländerna är det enda land som presenterar en strategi för att öka den förväntade livslängden hos personer i de lägre socioekonomiska befolkningsgrupperna (från 53 till 56 år före 2020). Nederländerna har också satt upp målet att halvera sjukskrivningarna genom att bygga ut företagshälsovården och möjligheterna till deltidssjukskrivning, samt genom att anpassa arbetsbelastningen när personen återgår i arbete.

**REGIONALA PROGRAM FÖR TILLGÅNG TILL SJUKDOMSPREVENTION OCH SJUKVÅRD
(FRANKRIKE)**

Dessa regionala program (som på franska förkortas PRAPS) går ut på att minska orättvisorna när det gäller tillgång till sjukvård och sjukdomsprevention för människor som lever under otrygga förhållanden genom att fungera som en drivkraft på regional nivå. Programmen har lyckats mobilisera vårdpersonal, institutioner och icke-statliga organisationer i alla regioner och lett till mer än 1500 initiativ på olika områden – den psykiska hälsan hos unga med problem, psykiska problem hos personer som lever under otrygga förhållanden, förebyggande av missbruk, åtgärder för att minska infektionsrisker, åtgärder för att bekämpa slumbostäder och blyförgiftning, bostäder för misshandlade flickor och kvinnor osv. Inom ramen för dessa program har permanenta vårdmottagningar (*permanences d'accès aux soins de santé* – PASS) för marginaliserade samhällsmedlemmar inrättats på mer än 370 allmänna sjukhus. Det handlar om sociomedicinska enheter som erbjuder sjukvård, sjukdomsprevention och screeningtester för dessa individer, och som hjälper dem att hantera sina problem och klara av de procedurer som krävs för att de skall kunna hävda sina rättigheter till social trygghet. PASS-mottagningarnas roll är att fungera som dessa människors första vårdkontakt och slussa dem vidare; att verka för lämpliga, eventuellt mobila, vårdtjänster, för samhällets mest marginaliserade medlemmar; att utbilda medicinsk och administrativ personal samt socialarbetare i den problematik som följer av en otrygg situation; att utforma stöd och lämpliga vårdarrangemang för personer som måste genomgå omfattande behandling efter sjukhusvistelsen. Tjugo PASS-mottagningar har utrustats med medicinsk, social och administrativ programvara för insamling av lokala epidemiologiska data.

5.4. Tillgång till utbildning

Alla nationella handlingsplaner fäster stor uppmärksamhet vid möjligheterna till utbildning som en grundläggande rättighet och som ett verktyg för att förebygga och minska riskerna för social utestängning, samt underlätta återanpassningen till det civila samhället och arbetslivet. Det finns också en växande insikt om att all formell utbildning inte äger rum vid en enda tidpunkt under en människas liv, utan att det handlar om ett

livslångt lärande som även omfattar alla slags informella och okonventionella utbildningsmöjligheter. Det handlar om allt ifrån inläring under den tidiga barndomen (kompetent föräldraskap i hemmet, barnomsorg och undervisning) till förskola, högre utbildning, grundläggande yrkesutbildning, samt allmän utbildning, medborgarkunskap och yrkesutbildning för vuxna. Alla dessa aspekter är betydelsefulla. För att människor som kommer från missgynnade förhållanden skall kunna bryta det sociala arvet är det emellertid avgörande att de kan slutföra en grundläggande utbildning. Det kan vara särskilt viktigt att uppmärksamma undervisningen för mindre barn och att stötta föräldrarna genom riktat och flerprofessionellt stöd som bland annat kan innefatta familjekunskap för att förhindra att fattigdomen ärvs mellan generationerna och för att hjälpa barn med särskilda behov att komma ifatt sina jämnåriga innan den obligatoriska skolgången inleds. Det livslånga lärandet skall därefter ge människor i alla åldrar en andra chans, inte minst de som slutar skolan tidigt.

Trots att utbildning ges så stor uppmärksamhet får man inte någon riktig bild av dess grundläggande betydelse i kampen mot social utestängning eller av en övergripande strategi i frågan om livslångt lärande och social utestängning. Det beror delvis på de nationella handlingsplanernas uppläggning, som innebär att många av de åtgärder som är relevanta för det livslånga lärandet i dess fulla bemärkelse är utspridda över olika avsnitt. I en del av handlingsplanerna finns det också en tendens att i första hand tala om utbildning som ett sätt att komma in på arbetsmarknaden och inte i tillräcklig grad erkänna dess betydelse för integration i det civila samhället, inte minst för möjligheterna att delta i det nya kunskapsbaserade samhället och utöva ett aktivt medborgarskap. Sambanden mellan utvecklingen när det gäller lärande och andra dimensioner av människors liv, till exempel hälsa, miljö, familj och samhällsliv, är i allmänhet inte belysta på ett bra sätt. Den betydelse som medlemsstaterna fäste vid integration genom möjligheter till aktivt deltagande för unga människor inom alla samhällskategorier och vid öppna strukturer med möjligheter till delaktighet för livslångt lärande, som ingick i rapporterna från 2002 som var en uppföljning till vitboken om ungdom, återspeglas inte heller tillräckligt i handlingsplanerna. Det finns nu en mängd goda exempel i medlemsstaterna tack vare stödet från gemenskapsprogram som Sokrates, Leonardo och Ungdom. Dessa program betonar vikten av utbildning och livslångt lärande för att motverka social utestängning. De nämns emellertid sällan i de nationella handlingsplanerna.

Trots reservationerna ovan kan man, mot bakgrund av de olika åtgärder och metoder som medlemsstaterna beskriver och erfarenheterna av program som Sokrates, börja skönja vissa förutsättningar för att livslångt lärande och utbildning skall kunna bidra till att skapa ett kunskapssamhälle för alla i Europa. Följande aspekter framstår som viktiga för en helhetsstrategi:

- Att göra alla steg i utbildningen tillgängliga för alla oavsett ålder, kön, funktionshinder eller kulturell, religiös, regional eller nationell bakgrund.
- Att främja elevers delaktighet och deras rättigheter under alla steg i undervisningsprocessen.

- Att se till att hänsyn tas till social integration inom allt livslångt lärande.
- Att se till att alla har möjlighet att lära sig läsa och skriva och förvärva nya grundkunskaper för kunskapssamhället.
- Att utvidga nätverket för specialiserad studievägledning och rådgivning, bland annat för att hjälpa människor att gå vidare till nästa utbildningsnivå.
- Att skapa ett öppet utbildningsklimat i samhället och i arbetslivet.

Det finns några teman som återkommer regelbundet i de nationella handlingsplanerna.

Fler tidiga insatser: Det finns en allmän insikt om vikten av inläring i tidig ålder. Bara ett fåtal länder har emellertid en systematisk strategi för barnomsorg och undervisning av barn i förskoleåldern. Andra länder tenderar att enbart se barnomsorg som ett stöd för arbetande mödrar och familjer och inte som en möjlighet till inläring för alla, inte minst barn från missgynnade förhållanden. Det är nödvändigt att se till att alla länder har ett kontrollsystem som upptäcker eventuella inläringssvårigheter för att förebygga problem och vidta tidiga insatser. En sådan strategi förutsätter ett kontinuerligt och strukturerat samarbete mellan hälso- och sjukvården, utbildningssektorn och den sociala sektorn.

Danmark betonar i sitt nationella handlingsprogram vikten av att inläringen börjar tidigt för att bryta det sociala arvet. Stärkandet av baskunskaper som kommunikation genom tidig undervisning i språk, räkning, social och kulturell kompetens samt medborgarkunskap börjar redan när barnen är små. Tidiga samordnade insatser på förskolenivå lyfts därför fram. Förenade kungariket betonar återigen vikten av integrerade lokala initiativ i tidig ålder genom det så kallade Surestart-programmet. Sverige har förbättrat möjligheterna att få en förskoleplats, vilket innebär att fler barn med arbetslösa föräldrar eller med invandrarbakgrund kan sättas i förskola. Tyskland inriktar sig på att bygga ut omsorgen för barn i åldern 0–3 år och på att göra omsorgen och undervisningen för små barn bättre. Irland betonar sitt program Early Start.

KOPPLA SAMMAN FÖRSKOLA OCH LÅGSTADIESKOLA (NEDERLÄNDERNA)

År 2001 lade kommunen 's-Hertogenbosch ut förskoleverksamheten på fem skolor i kommunen. Nästan alla skolor (runt 93 %) deltog genom föreningen Stichting Peuterspeelzaalwerk 's-Hertogenbosch. Syftet med det administrativa samarbetet mellan förskolor och lågstadieskolor är att uppnå en obruten utvecklingsbana för barn mellan 0 och 12 år, dvs. utan skarvar mellan de olika undervisningsnivåerna.

Under de kommande åren kommer därför all förskoleverksamhet i 's-Hertogenbosch att inhysas i lågstadieskolorna. I maj 2003 hade detta redan skett till 70 %. I enlighet med föreskrifterna för utbildningsprogrammen för förskolor och lågstadieskolor har det också bildats samarbetskluster kring genomförandet av dessa program mellan förskolor och lågstadieskolor. Dessa samarbetskluster finns i eftersatta bostadsområden eftersom utbildningsprogrammen är inriktade på barn från dessa områden i åldern 2–5 år. Det främsta syftet med utbildningsprogrammen är att snabbt fånga upp missgynnade födda barn eller barn med etnisk bakgrund som halkat efter i undervisningen och att förebygga bristande språkkunskaper i lågstadieskolans grupp 3.

Förebygga ett utbildningsmässigt underläge inom skolsystemet: Att se till att alla ges lika möjligheter inom utbildningssystemet är ett vanligt tema även om metoderna varierar mellan att betona och förbättra det nuvarande systemets universalitet och tillgänglighet för alla (Finland, Frankrike, Sverige) och att fokusera mer på särskilda grupper (Danmark, Grekland, Italien, Spanien, Tyskland, Österrike), t.ex. invandrarbarn och barn och ungdomar med funktionshinder. En lång rad metoder beskrivs:

- Att särskilt uppmärksamma övergången mellan olika skolstadier, bland annat mellan förskola och lågstadieskola (Frankrike) och från skola till vidareutbildning (Finland).
- En noggrannare uppföljning av eleverna (Danmark), utveckling av mer personligt anpassade åtgärdsprogram för att möta behoven hos enskilda elever med särskilda svårigheter (Spanien, Sverige) och särskilt stöd till dem som riskerar att inte klara av skolan (Irland).
- Ökade insatser för att förebygga läs- och skrivsvårigheter bland barn (Frankrike, Förenade kungariket, Irland, Spanien, Sverige, Österrike). Frankrike föreslår bland annat mindre förstaklasser i missgynnade skolor för att eleverna skall kunna lära sig läsa och skriva och förvärva kunskaper i informations- och kommunikationsteknik, tidiga tester och behandling av dyslexi, samt att lästräningen vid behov skall fortsätta till högstadienivå. Nederländerna talar om att ge extra resurser till skolor för elever med inlärningssvårigheter, särskilt när det gäller språk. Irland utvecklar en metod för att förebygga läs- och skrivsvårigheter genom åtgärden Early Literacy Measure. För att öka måluppfyllelsen stärker Sverige rätten till stöd i gymnasieskolan och avsätter medel för att utveckla elevernas baskunskaper i läsning, skrivning och matematik.
- Ökade möjligheter till specialundervisning (Finland, Frankrike, Irland) samt studievägledning och rådgivning (Danmark, Finland, Frankrike, Irland).
- Bättre stöd utanför skolan genom ökade möjligheter till läxhjälp (Danmark), möjligheter utanför skolan (Förenade kungariket) och fritidshem.
- Utveckling av utbildningen av lärare när det gäller social integration (Danmark, Grekland, Portugal) och starkare kontakter mellan föräldrar och skola samt föräldradeltaktighet (Danmark, Italien, Irland, Spanien).
- Hantering av ekonomiska hinder för ett fullständigt deltagande i skolan, inklusive köp av materiel och deltagande i extern verksamhet (Belgien, Förenade kungariket, Nederländerna, Spanien).
- Utveckling av integrerade metoder för att hantera utbildningsmässiga underlägen på lokal nivå, till exempel genom så kallade Education Action Zones (Förenade kungariket) eller genom att förbättra skolorna i segregerade områden (Sverige).

Av de olika åtgärder som beskrivs av medlemsstaterna framgår tydligt att skolornas roll håller på att förändras och att de i allt högre grad tar på sig en mer allmänt stödjande roll. De håller på att utvecklas till undervisningssamhällen som står öppna för en mängd andra typer av stöd. De måste därför involvera alla nödvändiga aktörer i sin verksamhet och

utveckla visionen om en skola för alla. De många olika åtgärderna visar också att det behövs en större samordning mellan de olika myndighetsnivåerna. Det krävs därför sammanhängande planeringssystem för att fastställa mål, följa upp genomförande och utvärdera framsteg, i synnerhet när det gäller elever som slutar skolan tidigt, vilket är ett problem som involverar flera sektorer.

Ta itu med problemet med elever som slutar skolan tidigt: Många medlemsstater uppmärksammar särskilt problemet med elever som slutar skolan tidigt. Tonvikten ligger framför allt på att förebygga problemet genom den typ av åtgärder som beskrivs ovan, särskilt genom att förbättra de sociala och interkulturella dimensionerna av skolans ledning och arbetssätt, samt genom att förbättra uppföljning och stöd för de elever som kanske inte klarar av skolan. Att förbättra kopplingarna mellan den allmänna och den yrkesinriktade utbildningen (Frankrike) och, för de elever som inte kan återintegreras i det ordinarie utbildningssystemet, att stärka kopplingen mellan inlärnings- och arbetsprogram (Nederländerna) betonas. För Nederländerna är behovet av ett heltäckande synsätt och mobiliseringen av olika myndigheter också viktigt, i Belgien utvecklingen av integrerade lösningar. Irland fokuserar på elever som riskerar att inte klara av skolan genom ett program för att främja avslutad skolgång. Det är ett viktigt initiativ för en positiv särbehandling av barn och ungdomar som annars kan sluta skolan tidigt.

Bättre tillgång till vuxenutbildning och ökad läs- och skrivkunnighet samt baskunskaper: Vuxenutbildningens betydelse för att ge personer som inte klarade av skolan en andra chans är ett återkommande tema (Danmark, Irland). Behoven hos särskilda grupper, som funktionshindrade, invandrare och kvinnor, nämns ofta. Sverige betonar till exempel vikten av att även invandrare har tillgång till vuxenutbildning (inklusive uppsökande verksamhet, rådgivning och individuella studieplaner). I många nationella handlingsplaner betonas ökade insatser mot läs- och skrivsvårigheter bland vuxna (Belgien, Danmark, Frankrike, Förenade kungariket, Nederländerna, Tyskland). Uppskattningarna av hur vanligt det är med läs- och skrivsvårigheter bland vuxna varierar kraftigt och ger intrycket av att Europa behöver en större läs- och skrivkunnighetskampanj inriktad på vuxna. Det finns i detta sammanhang ett stort behov av forskning om metoder för att bedöma läs-, skriv- och räknesevårigheter bland vuxna. I flera nationella handlingsplaner uppmärksammas särskilt integrerade metoder på regionala och lokala nivåer (Frankrike, Tyskland) och språkundervisning för invandrare (Danmark, Frankrike, Nederländerna, Sverige). Grekland är ensamt om att se en möjlighet att motverka brister i utbildningsväsendet genom att erbjuda värnpliktiga läs- och skrivundervisning och livslångt lärande som ett led i en mer övergripande socialpolitik. Även om läs- och skrivkunnighet och räknesevårigheter ofta omnämns erbjuds emellertid undervisning som är relevant för kunskapssamhället (informations- och kommunikationsteknik, social kompetens, medborgarkunskap och ”att lära sig att lära”) sällan systematiskt på lokal, regional eller nationell nivå. Det gäller särskilt personer som inte längre tillhör den aktiva arbetskraften. Det är därför nödvändigt att se till att vuxenutbildningssystemen har ett brett utbildningsutbud som kan tillgodose den enskildes behov, som ofta handlar om levnadskunskap.

Finland betonar vikten av att ytterligare förbättra möjligheterna till livslångt lärande för äldre. Trots att befolkningen blir allt äldre ägnar de flesta nationella handlingsplaner inte

mycket uppmärksamhet åt att främja utbildningsmöjligheter för äldre, även om det nu finns allt fler goda exempel i medlemsstaterna på informellt livslångt lärande över generationsgränserna.

Det dominerande intrycket är att de utbildningsmöjligheter som beskrivs i handlingsplanerna framför handlar om att främja ett inträde i arbetslivet. Eftersom de flesta av de invånare som är utestängda från samhället inte har något arbete bör möjligheterna till livslångt lärande även handla om levnadskunskap, överlevnadsteknik, aktivt medborgarskap och social kompetens. Det sägs mycket lite om att göra kunskapssamhället tillgängligt även för personer som saknar betald sysselsättning och därför betraktas som "inaktiva" på arbetsmarknaden och detta berör särskilt kvinnor.

Det är slående att **tillgången till högre utbildning** får så lite uppmärksamhet i de flesta nationella handlingsplaner, trots att syftet med politiken för ett livslångt lärande i Europa är att öppna upp den högre utbildningen för personer som saknar studietraditioner och få fler personer från etniska och kulturella minoriteter att läsa vid universitet. Sverige gör emellertid bättre tillgång till högre utbildning för män och kvinnor, oavsett etnisk bakgrund, till ett av sina huvudmål. Förenade kungariket nämner ett åtgärds paket för att ge ensamstående föräldrar som genomgår vidareutbildning eller högre utbildning hjälp med kostnaderna för barnomsorg. Irland har en rad olika program för att öka utsatta gruppers deltagande i högskoleutbildningen, bland annat den särskilda fonden för studenter med funktionshinder, stödfonden för studenter och inrättandet av den nationella myndigheten för tillgång till högre utbildning.

5.5. Tillgång till kultur

Kulturpolitiken bör vara ett centralt inslag i varje övergripande och flerdimensionella politik för att motverka och förebygga fattigdom och social utestängning. Deltagande i kulturella aktiviteter är viktigt för att människor och grupper skall kunna skapa och utveckla en egen identitet, kommunicera, särskilja sig från andra och delta i ett symboliskt utbyte. Det är alltså ett sätt för människor att bli aktiva deltagare i ett demokratiskt samhälle. Att främja tillgång till och deltagande i kulturell verksamhet är därmed en lika viktig och giltig aspekt av skapandet av ett samhälle för alla som att främja deltagande i ekonomin, sysselsättningen eller samhällslivet. En viktig faktor när det gäller kulturell verksamhet i förhållande till socialpolitik är att den har en positiv utgångspunkt – människor betraktas inte som ett problem utan som en möjlighet och en verklig tillgång.

Förutom kulturens inneboende värde finns idag en mängd goda exempel från fältet på hur deltagandet i kulturella aktiviteter även kan spela en avgörande roll för att hjälpa människor och grupper att övervinna social utestängning. Det är väl dokumenterat att ett aktivt engagemang i konst och kultur kan vara ett viktigt hjälpmedel för att få isolerade och marginaliserade människor att förvärva nya kunskaper och få ett bättre självförtroende. Detta skapar ofta nya möjligheter för deras deltagande i samhällslivet och kan också vara ett viktigt sätt att främja långtidsarbetslösas omskolning och återanpassning till arbetslivet. Lika viktigt är kulturprogrammets bidrag till ny livskraft i eftersatta områden och regioner, både genom att bygga upp en positiv viktänsla och ett

socialt kapital och genom att vara en utlösande faktor för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning.

Trots kulturens centrala roll i den sociala integrationsprocessen kännetecknas de nationella handlingsplanerna från 2003 av en slående brist på strategier för att utforma en kulturpolitik för alla. Några nationella handlingsplaner ger frågan om tillgång till kultur större utrymme än i handlingsplanerna från 2001 (Danmark, Frankrike, Grekland, Irland, Luxemburg). Många medlemsstater ägnar dock fortfarande denna fråga liten eller ingen uppmärksamhet. I flera fall där tillgång till kultur nämns handlar det bara om att öka tillgången till kulturinstitutioner som museer och bibliotek, vilket även om det är viktigt bara är en del av vad som måste göras. Inte ens här nämns intressanta initiativ i medlemsstaterna, till exempel utbildningen av personal på kulturinstitutioner som teatrar, museer och bibliotek till förmedlare av livslångt lärande för att göra utbildningsmöjligheter mer tillgängliga och attraktiva och nå ut till icke-traditionella besökare, eller utbildningen av skådespelare med mångkulturell bakgrund för teaterverksamhet med socialt utestängda personer. Lika viktiga och omfattande insatser som pågår ute på fältet i många länder, särskilt lokal konstverksamhet och biblioteks, museers och teatrars uppsökande verksamhet för att nå ut till marginaliserade grupper, redovisas inte på ett tillfredsställande sätt i de nationella handlingsplanerna. Detta kan tyda på att vissa nationella handlingsplaner inte fäster tillräcklig vikt vid att anknyta till och bygga vidare på erfarenheter som har gjorts ute på fältet, där det redan finns ett betydande samarbete mellan aktörer inom näringsliv, samhälle, kultur och arbetsmarknad. I många fall verkar det också bero på att relevanta kulturministerier och myndigheter inte har medverkat i utarbetandet av de nationella handlingsplanerna. Det kan emellertid också vara ett tecken på att många kulturministerier och myndigheter inte inser hur relevanta planerna för social integration är för deras arbete och att det inte finns någon koppling mellan de övergripande socialpolitiska och kulturpolitiska målen – dvs. att frågorna om fattigdom och social integration inte beaktas inom kulturpolitiken. Mer generellt kan det också bero på att det saknas en verkligt flerdimensionell förståelse av social utestängning och på att de nationella handlingsplanerna tenderar att lägga alltför stor vikt vid sysselsättning på bekostnad av andra viktiga faktorer, istället för att se dem som ömsesidigt förstärkande. Att mångfalden av lokal kulturell verksamhet, som direkt främjar social integration, inte är tillräckligt synlig på politisk nivå är särskilt oroande i tider av lågkonjunktur. Den betydelse som en stor del av denna verksamhet har för att motverka social utestängning kanske inte uppskattas och verksamheten kanske inte längre prioriteras för ekonomiskt stöd, till exempel från EU:s strukturfonder som har lämnat mycket värdefulla bidrag på detta område.

De nationella handlingsplanerna från Danmark, Finland, Grekland, Irland och Luxemburg nämner program för att öka tillgången till kultur och för att få barn att delta i kulturella aktiviteter. Danmark betonar att många kulturinstitutioner, som bibliotek och museer, är tillgängliga till ett lågt pris eller kostnadsfritt och därför tros bidra till att förhindra social utestängning. För att stödja deltagandet i kulturlivet strävar regeringen efter att stödja kulturella aktiviteter för barn genom nätverk mellan större institutioner som Kulturarvsstyrelsen, Biblioteksstyrelsen, Filminstitutet och Konststyrelsen. Grekland tar upp ett program som drivs av arbetsmarknads- och socialministeriet för att ge kuponger för gratis inträde till teaterföreställningar, utomhusbio på sommaren,

konserter och andra kulturevenemang samt gratisbiljetter till föreställningar på Epidauros och andra antika teatrar. Grekland tar också upp bibliotekens roll, inte minst i avlägsna landsbygdsregioner. Finland nämner också den fortsatt kostnadsfria tillgången till grundläggande bibliotekstjänster och deras roll för tillgången till kunskap och kultur. Irland slår fast att allt eftersom den allmänna tillgången till konst och kultur förbättras och deltagandet i konstnärlig och kulturell verksamhet ökar kommer detta att få positiva konsekvenser för socialt missgynnade personer och grupper.

Initiativen för att öka tillgången till kultur beskrivs mer ingående av Frankrike, Sverige och Förenade kungariket. Sverige beskriver Dagordning för kultur 2003–2006, som omfattar en rad initiativ i syfte att göra kulturella aktiviteter mer tillgängliga. Förenade kungariket fastställer tillgång till kultur som ett särskilt politiskt mål och det är ett mål som delas av de regionala styrena. Skottland har till exempel lagt fram en nationell strategi för kultur och målet är att öka antalet underrepresenterade grupper, i synnerhet barn och ungdomar, som deltar i kultur och idrott med 5 % fram till 2006. Flera intressanta initiativ i England beskrivs, däribland kreativa partnerskap som syftar till att utveckla den kreativa potentialen hos barn i eftersatta områden. Frankrike föreslår en rad innovativa insatser för att öka deltagandet i kulturella aktiviteter och för att öka förståelsen mellan kultursektorn och de missgynnade grupperna. Ett nätverk för att bekämpa utestängning inom kultursektorn föreslås. Belgien och Portugal behandlar frågan mycket ingående och betonar den centrala betydelse som tillgången till kultur har för att främja social integration. Portugal understryker sambandet mellan utbildning och kultur och möjligheterna till personlig utveckling och att komma till rätta med strukturella orättvisor i grundutbildningen. Belgien presenterar uppgifter om deltagandet i kulturella aktiviteter och tar upp det låga deltagandet bland människor som riskerar att drabbas av fattigdom. Den belgiska nationella handlingsplanen beskriver också flera initiativ för att motverka utestängning till följd av bristande tillgång till kultur och för att främja kulturella initiativ till förmån för de mest utsatta. Som ett gott exempel nämns ett intressant projekt som går ut på att öka tillgången till kultur för de fattigaste genom att dela ut kulturcheckar.

DAGORDNING FÖR KULTUR 2003–2006 (SVERIGE)

Kulturdepartementet presenterade i början av 2003 en dagordning för kultur 2003–2006. I syfte att öppna kulturlivet för fler kommer bland annat fri entré genomföras på ett antal centrala statliga museer. Andra inslag i dagordningen är fortsatta insatser för barn och ungdomar, funktionshindrade, kultur i arbetslivet och att öka de regionala satsningarna. Härtill genomförs löpande till och med 2005 en uppföljning av sänkningen av mervärdesskatt på böcker och tidskrifter från 25 procent till 6 procent inom ramen för regeringens bokpriskommission. Professionella konstnärer och kulturutövare i skolor, på arbetsplatser eller i helt oprövade miljöer är en väg att öppna kulturen för fler. Under perioden 2003–2006 kommer Kulturdepartementet tillsammans med kulturarbetare, konstnärsorganisationer och arbetsgivare att pröva konstnärens roll även i andra sammanhang än dem som det allmänna kulturlivet erbjuder.

En aspekt av tillgången till kultur som blir allt viktigare är kulturens roll för att främja integration i samhällen där ökad invandring leder till större etnisk och kulturell mångfald. Att främja social integration och social sammanhållning är inte en fråga om likformighet. Kultur är en viktig särskiljande faktor och ett samhälle måste därför tillåta att olika

kulturer utövas. På samma sätt kan ökad tillgång till kulturella aktiviteter för majoriteten i samhället bidra till ökad förståelse och en känsla av tillhörighet, så länge målet inte är att alla skall vara lika. I detta sammanhang slås det i den finska nationella handlingsplanen fast att det behövs riktat stöd för kulturell mångfald inför den beräknade ökningen av Finlands invandrarbefolkning. Det övergripande politiska målet är att förhindra en ökning av de kulturella konflikterna och att främja etniska gruppers deltagande i samhällslivet. Regeringen har också planer på att lägga fram ett invandrapolitiskt program som skall främja de språkliga och kulturella rättigheterna för barn från etniska grupper.

5.6. Tillgång till rättsväsendet

Problemet med särskilt vissa utsatta gruppers tillgång till rättsväsendet får stor uppmärksamhet i de nationella handlingsplanerna. De flesta medlemsstater (Belgien, Danmark, Frankrike, Förenade kungariket, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Sverige) tar i sina handlingsplaner upp åtgärder för att göra rättsväsendet mer tillgängligt.

Denna fråga har definitivt fått högre prioritet än i de nationella handlingsplanerna för perioden 2001–2003. Åtgärder som rör rättsväsendet finns bland de strategiska åtgärderna i Belgiens nationella handlingsplan och Nederländerna har till och med satt ett konkret mål att införa ett särskilt rättshjälpssystem för missgynnade personer som vill få rättslig prövning, så att dessa personer kan använda systemet för rättshjälp och medling på samma sätt som personer som har det bättre ställt.

I de nationella handlingsplanerna betonas framför allt följande:

- Den kostnadsfria rättshjälpen förstärks och byggs ut för låginkomsttagare genom mindre hårda inkomstrelaterade krav för rätt till rättshjälp.
- Tillgång till god information, bland annat genom informationskampanjer om redan tillgängliga tjänster, som har en erkänt stor betydelse för att lösa tvister och för en effektiv lagtillämpning.
- Medling för människor som lever under otrygga förhållanden, även här för att lösa tvister, däribland tvister mellan myndigheter och medborgare.

Bland de grupper som nämns i de nationella handlingsplanerna finns etniska minoriteter, invandrare, asylsökande, f.d. fångar och låginkomsttagare som bor i hyresbostäder. Andra grupper som behöver, och skall få, rättsskydd är offer för familjevåld, barn, funktionshindrade, offer för människohandel, transsexuella, sambopar och prostituerade.

Spanien har till exempel för avsikt att införa ett skiljedomssystem för att hantera klagomål och reklamationer från funktionshindrade personer, samt vidta åtgärder rörande juridiskt försvar. Landet skall även anta en lag om skydd av funktionshindrades tillgångar.

I de nationella handlingsplanerna beskrivs också andra åtgärder för att göra rättsväsendet mer tillgängligt, bland annat bättre stöd till offer, utbildning av tjänstemän inom polis och

rättsväsende, särskilda rådgivningsbyråer för asylsökande, ett komplett nätverk av kommittéer som arbetar för ett tillgängligt rättsväsende och skall lägga fram initiativ för att hjälpa människor som riskerar att hamna utanför samhället, samt enklare och mer lättförståeliga förfaranden.

5.7. Möjligheter att utöva idrotts- och fritidsaktiviteter

Som påpekades i Europeiska rådets uttalande i Nice om idrottens särskilda kännetecken och sociala funktion i Europa¹² är möjligheterna att utöva idrotts- och fritidsaktiviteter viktiga för att förhindra att utsatta grupper blir isolerade och för att öka deltagandet i frivilligarbete och har därmed positiva effekter för socialt missgynnade personer, grupper och områden. Åtgärder för att förbättra möjligheterna att utöva idrotts- och fritidsaktiviteter ges emellertid inte mycket utrymme i de nationella handlingsplanerna.

Idrott

Bara **Förenade kungariket** har satt upp ett specifikt mål – för Skottland – om att öka deltagandet av underrepresenterade grupper, framför allt barn och ungdomar, i kultur- och idrottsverksamhet med 5 % senast 2006.

I andra planer går åtgärderna särskilt ut på att göra deltagandet i idrottsaktiviteter billigt eller kostnadsfritt (**Belgien, Danmark, Frankrike, Grekland**). Bland övriga åtgärder kan följande nämnas:

Irlands Sport Capital Programme ger varje år ekonomiskt stöd till frivillig- och lokalföreningars idrottsanläggningar för att främja deltagandet och bidra till bättre prestationer. Ansökningar från föreningar i socialt missgynnade områden prioriteras.

Belgiska Flandern har tillsammans med 60 kommuner organiserat en kampanj för att stödja idrottsaktiviteter i bostadsområden och distrikt som framför allt riktar sig till ungdomar som saknar möjligheter till idrottsutövning. År 2003 utformades en särskild utbildning för idrottspedagoger i distrikten.

Grekland verkar för att människor med särskilda behov skall delta i populära idrottsprogram. Särskild tonvikt läggs på specialprogram för idrott i arbetslivet, i zigenarläger, i områden med många repatrierade greker, muslimer och invandrargrupper (där verksamheten organiseras i samarbete med deras egna lokala grupper). Särskilda insatser kommer att göras inför Handikapp-OS.

I **Sverige** har regeringen lanserat ett projekt för att kartlägga och sprida kunskap om hur samhällets fritidsresurser inom idrottsområdet kommer personer med olika etnisk bakgrund till del, hur personer med funktionshinder kan utnyttja resurserna och hur resurserna fördelas och utnyttjas av kvinnor och män och flickor och pojkar.

12 Bilaga 4 till Europeiska rådets slutsatser vid mötet i Nice 2000.

Fritid

Initiativen syftar framför allt till att göra det lättare för låginkomsttagare och missgynnade personer och deras barn att göra semesterresor (**Belgien, Luxemburg**). Bland övriga åtgärder kan följande nämnas:

Frankrike kommer att genomföra och förstärka kulturprogram för funktionshindrade. Syftet med märkningen "Tourisme et Handicaps" är att främja turistmåls tillgänglighet och utrustning för funktionshindrade (mål: 500 märken år 2003). Märkningen kommer också att förstärkas och kompletteras med en nationell informationskampanj och en vandringsutställning.

Arbetarnas hälsoorganisation i **Grekland** specialiserar sig på att ge sina medlemmar tillgång till kultur och fritid (rabattkuponger för social turism, utflykter, teaterbiljetter osv.).

Genom **Irlands** politik för fritidsaktiviteter anläggs lekplatser i lokalsamhällen och landsbygdsområden, särskilt för missgynnade barn.

Portugals program "Utan gränser" främjar tillgången till kulturella aktiviteter, idrotts- och fritidsaktiviteter för barn och ungdomar som annars riskerar att utestängas från sådana aktiviteter. Mellan 2003 och 2006 kommer 450 punktskriftböcker att tryckas för att förbättra synskadades tillgång till nationalbiblioteket. Portugal kommer även att öka deltagandet av funktionshindrade och deras familjer i kultur-, fritids- och idrottsaktiviteter med 10 %.

5.8. Tillgång till transporter

Ett fåtal medlemsstater uppmärksammar i sina nationella handlingsplaner från 2003 transportpolitikens betydande effekter när det gäller att antingen bidra till social utestängning eller underlätta social integration. I allmänhet lyckas man emellertid inte utveckla någon sammanhängande eller strategisk metod för att koppla samman social integration och transportpolitik. Det tyder på en brist i den flerdimensionella ansats som de flesta medlemsstater har infört och på att frågorna om fattigdom och social utestängning inte har integrerats i transportpolitiken. De allra flesta medlemsstater ägnar i själva verket inte transportfrågan någon uppmärksamhet alls.

Det är möjligt att utifrån de nationella handlingsplaner som tar upp frågan om tillgång till transporter (Belgien, Grekland, Frankrike, Förenade kungariket, Irland) få en bild av hur transportrelaterade faktorer förvärrar de primära riskerna för social utestängning, men också hur en positiv koppling mellan transporter och sociala mål kan främja social integration. Begränsade transportmöjligheter kan, oavsett om det beror på kostnader eller tillgänglighet, öka den sociala utestängningen genom att

- begränsa arbetslösas möjligheter att ta sig till platser där det finns arbete eller utbildningsmöjligheter,

- begränsa tillgången till viktiga tjänster som hälso- och sjukvård, livslångt lärande, kultur-, idrotts- och fritidsaktiviteter,
- begränsa möjligheterna för bland annat äldre, funktionshindrade eller kvinnor med små barn att få tillgång till viss service och upprätthålla sociala kontakter,
- undergräva det sociala kapitalet och tvinga låginkomsttagare till en alltmer lokal och inskränkt tillvaro,
- sluka en oproportionerligt stor del av inkomsten för lågavlönade eller bidragsberoende personer,
- begränsa möjligheterna till flexibelt förvärvsarbete och att förena arbete och familjeliv,
- försämra möjligheterna för invandrare och etniska minoriteter som bor i eftersatta områden att engagera sig och bli delaktiga i samhällslivet.

Bristen på bra transportinfrastruktur kan också begränsa möjligheterna till ekonomisk och social förnyelse i eftersatta samhällen och bidra till en fortsatt nedgång i avlägsna landsbygdsområden. Fattiga delar av samhället får inte sällan bära en oproportionerligt stor del av trafikkostnaderna eftersom de ofta ligger nära viktiga strategiska transportnät. Det kan isolera dem från intilliggande bostadsområden, leda till ökade luftföroreningar, högre bullernivåer och större olycksrisker, särskilt för barn. Skillnaderna mellan bilägare och övriga när det gäller möjligheterna att förflytta sig växer och om inte EU-länderna börjar föra en politik för att förbättra transportmöjligheterna för alla kommer deras transportsystem fortsätta att vara en faktor som förvärrar social utestängning och orättvisorna i samhället.

De strategier som presenteras i de nationella handlingsplanerna är generellt av två slag – strategier för att öka transportmöjligheterna för alla och åtgärder som är särskilt inriktade på socialt utestängda personer. Grekland betonar att bättre allmänna transporter och rimliga biljettpreiser framför allt gynnar dem som riskerar att drabbas av fattigdom och att goda transportförbindelser är avgörande för landsbygden och för öarna, särskilt för utsatta grupper. Under avsnittet om att förbättra tillgången till grundläggande tjänster för alla tar Frankrike upp sina s.k. solidaritetskort, som gör det möjligt för socialt och ekonomiskt missgynnade personer att använda allmänna färdmedel till reducerat pris. I Frankrike finns även planer på att utvidga programmet ”Resa med funktionshinder”.

Irland väljer en bred ansats genom att betona sitt åtagande att integrera transportpolitiken med övriga politikområden, särskilt beträffande en balanserad regional utveckling och social integration. Förutom att betona stora allmänna investeringar i transportstrukturen som skall skapa transportmöjligheter både i städer och på landsbygden understryks särskilt åtgärder för att motverka isolering och utestängning av låginkomsttagare på landsbygden och det finns planer på att återuppta ett antal transportinitiativ för landsbygden som har legat på is sedan 2001. Irland är precis som Frankrike fast beslutet att främja tillgängligheten för funktionshindrade. Belgien betonar vikten av att se till att transportpolitiken bidrar till att upprätta bättre förbindelser mellan hem och arbete och på

så sätt undanröja hinder för sysselsättning. Förenade kungariket nämner i samband med en ny rapport om transporter och social utestängning från enheten för social utestängning att äldre kan ha större transportsvårigheter och talar också om kostnadsfri skolskjuts.

6. HUVUDSTRATEGIER FÖR MÅL 2. ”FÖREBYGGA RISKERNA FÖR UTESTÄNGNING”

- a) Att till fullo utnyttja kunskapssamhällets och den nya informations- och kommunikationsteknikens möjligheter och se till att ingen åsidosätts, med särskild uppmärksamhet på funktionshindrades behov.
- b) Att genomföra en politik för att förhindra livskriser som kan leda till social utestängning, såsom skuldsättning, utestängning från skolan och hemlöshet.
- c) Att genomföra åtgärder för att bevara familjesammanhållningen i alla dess former.

6.1. Främja e-integration

Kunskapssamhällets och informations- och kommunikationsteknikens (IKT) betydelse för integrationen, dvs. frågan om **e-integration** (eller allas möjlighet att delta i IT-samhället), **ägnas avsevärd uppmärksamhet** av medlemsstaterna, vilket var fallet redan i de nationella handlingsplanerna från 2001.

Utgångspunkten skiljer sig dock mycket åt mellan medlemsstaterna, eftersom informations- och kommunikationstekniken har mycket större spridning (mätt genom antal Internetabonnemang, även specifikt bland låginkomsttagare) i vissa länder (särskilt de nordiska länderna och Nederländerna), som också utnyttjar dess bidrag till social integration. Det är dock intressant att notera att Internet-användningen i EU jämfört med 2001 mätt i antal Internetanvändare i procent av den totala befolkningen¹³ totalt sett har ökat från 34,3 % till 43,5 %. Denna utveckling har konstaterats i alla undersökta åldersgrupper och socioekonomiska grupper, om än i varierande grad. I synnerhet har tillgången till Internet ökat mer bland kvinnor (~10,8 %) än bland män (~7,5 %), vilket visar att trenden går mot minskade klyftor mellan könen på IT-området. Tillgången har dessutom ökat mer proportionellt sett bland arbetslösa och egenföretagare (~14 %) jämfört med andra sysselsättningskategorier (~10–12 %). Internetanvändningen bland hemmafruar och hemmamän (i första hand kvinnor), pensionärer och personer på landsbygden släpar å andra sidan klart efter. Bilden blir naturligtvis annorlunda om man ser till statistiken på nationell, och i synnerhet regional nivå. Det råder alltså stora skillnader i EU när det gäller informations- och kommunikationsteknikens geografiska spridning och användning.

Luxemburg och Förenade kungariket ansluter sig nu till de nordiska länderna och Nederländerna genom att över – eller långt över – 50 % av hushållen har tillgång till Internet. En grupp länder, däribland Italien, Belgien, Österrike och Tyskland ligger runt

13 Källa för alla uppgifter som nämns i detta avsnitt: Eurobarometer 59.2 – våren 2003.

EU-genomsnittet. I Irland, Spanien och Frankrike är Internet-tillgången lägre än genomsnittet (~35 %), liksom i Portugal och Grekland (~21 %). Mellan 2001 och 2003 ökade tillgången till Internet i Förenade kungariket, Luxemburg, Tyskland, Belgien och Frankrike mer än vad den gjorde i genomsnitt i Europa (+10–12 %).

Eftersom informations- och kommunikationsteknikens spridning bland (nationella) befolkningsgrupper är ett komplext och i hög grad marknadsstyrt fenomen är det svårt att direkt koppla faktiska utvecklingstendenser och fenomen till politiska insatser, som de insatser som medlemsstaterna genomförde under perioden 2001–2003. En större än genomsnittlig ökning av Internetanslutningarna bland vissa missgynnade grupper (kvinnor, arbetslösa) eller i vissa länder (Belgien, Förenade kungariket, Luxemburg, Tyskland) överensstämmer emellertid ofta med de strategiska målen i de nationella handlingsplanerna från 2001 och satsningarna på omfattande programmen för e-integration.

Åtgärder för att främja tillgången till ny informations- och kommunikationsteknik och de möjligheter de erbjuder planeras av medlemsstaterna även för perioden 2003–2005. Några initiativ är inriktade på hela befolkningen (åtgärder för att öka medvetenheten och ge stora grupper i samhället datakunskaper och tillgång till datorer). Finland och Frankrike har infört ett innovativt synsätt i detta hänseende: Med tillgång till ny teknik avses huvudsakligen tillgång till innehåll och tjänster, särskilt kulturellt innehåll. Att förena datakunskaper och traditionella kunskaper med kampen mot kulturellt utanförskap är därför kärnan i dessa länders nationella planer för politiken rörande delaktighet i IT-samhället.

Andra länder riktar in sig på särskilda grupper som riskerar att bli socialt utestängda, som till exempel missgynnade ungdomar (Luxemburg), personer med låg inkomst/arbetslösa/pensionärer (Belgien, Irland) och kvinnor. En intressant utveckling – som främjar uppbyggnaden av det sociala kapitalet – är spridningen av IT-teknik och IT-kunskaper till föräldrar och barn, som omfattar skolor, familjer och lokala samhällen (Belgien, Danmark, Förenade kungariket). Många medlemsstater planerar även ett ökat utbud av allmänna åtkomstställen på bibliotek, i församlingssalar och på Internetkaféer. Det finns inte nödvändigtvis något samband mellan den uppnådda nivån på Internetanvändningen i ett land och valet att genomföra allmänna eller gruppsspecifika åtgärder för att öka delaktigheten i IT-samhället.

I de nationella handlingsplanerna från 2003 föreslås åtgärder inom informations- och kommunikationsteknik som främjar tillgång till sysselsättning. Redan i de nationella handlingsplanerna för sysselsättning för 2002 riktade man dock delvis in sig på detta område. Informations- och kommunikationsteknik används som ett hjälpmedel för att söka efter arbete och få information samt inom yrkesutbildning. I de flesta EU-länder planeras – och genomförs – utbildning inom informations- och kommunikationsteknik för social och yrkesmässig integration av grupper som riskerar att bli socialt utestängda. Nya öppna och flexibla former för lärande genom ny informations- och kommunikationsteknik (e-lärande) används dessutom i ökande grad för omskolning av arbetstagare, utbildning av personer som innehar tillfälliga anställningsavtal samt inom vuxenutbildning.

Att införa informations- och kommunikationsteknik i skolornas läroplaner på alla utbildningsnivåer och se till att alla utbildningsinstitutioner har tillgång till Internet är ett mål som vissa länder har uppnått och som andra länder strävar mot. Tillgång till IT-teknik och datakunskaper som tillhandahålls genom det allmänna utbildningssystemet anser medlemsstaterna vara bland de viktigaste sätten att integrera de nya generationerna i kunskapssamhället. Planerade eller genomförda strategier och åtgärder på detta område beskrivs ofta i de nationella handlingsplanerna för sysselsättning för 2002, men tas endast delvis upp i de nationella handlingsplanerna från 2003.

Praktiskt taget alla regeringar i medlemsstaterna har särskilt inriktat sig på tillgång till tjänster inom informations- och kommunikationsteknik för funktionshindrade. Europeiska initiativ på detta område¹⁴ har främjat antagande av WAI-riktlinjer (initiativet för webbtillgänglighet) för offentliga webbplatser – flera medlemsstater har utarbetat lagstiftning för att anta dessa riktlinjer – och åtaganden att utveckla enhetlig design för e-tillgänglighet efter inrättandet av EDeAN (European Design for All e-Accessibility Network)¹⁵. Att införa tillämpningar för röstigenkänning i syfte att anpassa IKT-utrustning till behoven bland vissa grupper av funktionshindrade är i detta avseende en innovativ strategi (Danmark). Initiativ för integrering av funktionshindrade på arbetsmarknaden med stöd av informations- och kommunikationsteknik är också en bra modell att ta efter (Österrike). Det gäller även program som syftar till att förbättra de funktionshindrades tillgång till tjänster inom hälso- och sjukvårds- eller utbildningsområdet. Sverige prioriterar högt att uppfylla funktionshindrades behov av effektiva telekommunikationer och andra tjänster och att tillmötesgå deras behov av produkter och tjänster som är beroende av snabb överföringskapacitet (bredband).

De möjligheter som kunskapssamhället potentiellt erbjuder beror nämligen i hög grad på det allmänna tillhandahållandet av innehåll och tjänster, samt att tillgänglighet är ett medel och inte ett mål i sig. Ur denna synvinkel tas mycket lite upp om detta ämne i de nationella handlingsplanerna för 2003–2005 (med vissa undantag). Några initiativ har inletts på området för allmänna tjänster på Internet – portaler för sociala tjänster, administrativ information om rättshjälp (Frankrike, Grekland, Nederländerna, Tyskland). En arbetsgrupp om e-hälsa – hälso- och sjukvård via Internet – har inrättats i Grekland. Ett program för yrkesutbildning och utbyte av goda exempel på området för e-hälsa och e-förvaltning planeras i Frankrike. Tillgång till informations- och kommunikationsteknik och användning på lokal nivå uppmärksammas särskilt i Förenade kungariket och Irland. Grekland tar upp frågan om Internetanvändning på landsbygden, och unga lantbrukare får bidrag till att köpa datorer och beställa Internetabonnemang.

Lika deltagande för kvinnor i kunskapssamhället finns bland de frågor som man riktar in sig på i de nationella handlingsplanerna genom särskilda initiativ som till exempel bestämmelser om utbildning och yrkesutbildning inom informations- och kommunikationsteknik, stöd till nätverk och kvinnligt företagande.

14 Särskilt inom ramen för handlingsplanen e-Europa 2002, åtgärdsområdet "allas deltagande i den kunskapsbaserade ekonomin".

15 EdeAN har skapat ett nationellt nätverk i varje medlemsstat och i Europa deltar mer än 100 organisationer.

På det hela taget får man intryck av att det mer handlar om isolerade initiativ och åtgärder än om breda strategier. Endast i ett fåtal nationella handlingsplaner läggs verkligen strategisk vikt vid delaktighet i IT-samhället (Grekland, Portugal, Spanien, Sverige), medan de flesta nationella handlingsplaner är inriktade på andra prioriteringar. Program och åtgärder som är inriktade på särskilda grupper eller områden genomförs ofta verkligen i medlemsstaterna, men det redogörs inte för dem i de nationella handlingsplanerna. I vissa fall hänvisas endast till andra nationella strategier och dokument. Man missar alltså ett tillfälle att utbyta erfarenheter och politiska åtgärder.

FYRA INSATSER FÖR ATT FRÄMJA E-INTEGRATION (GREKLAND)

1. Kvinnor och informationssamhället: Programmet "Informationssamhället" har en tvådelad strategi. Det omfattar allmänna åtgärder för att underlätta spridning av teknik och informationsvetenskap (t.ex. inom utbildning och i mycket små företag) och särskilda åtgärder för kvinnor. Projekten har en könskvotering till förmån för kvinnor (70/30), bland annat när det gäller program för att utveckla kunskaper inom nya yrken.
2. En arbetsgrupp som skall behandla frågor om ett användarvänligt informationssamhälle för alla tillsattes 2002 för att utforma ett allmänt system för funktionshindrade personers delaktighet. Följande åtgärder har föreslagits: avancerade euroområdestjänster för funktionshindrade, särskild utbildningsutrustning, främjande av lika tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster och utveckling av system för hälso- och sjukvårdsinformation för äldre och funktionshindrade, utveckling av utbildningsprogram, tillhandahållande av telekommunikationstjänster för funktionshindrade, delaktighet i utformningen av det nationella nätverket "e-accessibility.gr", som ingår i EDeAN.
3. Införande av ny teknik på utbildningsområdet: Utbildningsministeriet samordnar en rad åtgärder för att se till att informations- och kommunikationsteknikens potential tillvaratas i den dagliga undervisningen. Initiativet är utformat kring tre huvudlinjer: 1) Utveckling av utrustning 2) Utveckling av digitalt innehåll 3) Vidareutbildning av lärare.
4. I landsbygdsområden kommer unga lantbrukare att få bidrag för datorinköp och Internetabonnemang.

Frankrike, Grekland, Portugal och Spanien presenterar indikatorer för e-integrationens utveckling under perioden 2003–2005. Den här frågan ges i allmänhet något större utrymme än i de nationella handlingsplanerna från 2001, även om det är långt till ett system med indikatorer som skulle göra det möjligt att verkligen följa upp framstegen på nationell nivå.

6.2. Förhindra och hantera överskuldssättning

De flesta nationella handlingsplanerna betraktar åtgärder för att förhindra och hantera överskuldssättning som ett viktigt inslag i kampen mot social utestängning och fattigdom. Några betonar att överskuldssättning har skadliga följder för enskilda och deras familjer och gör det svårt att delta i det ekonomiska livet och i samhället (Tyskland). Överskuldssättning begränsar rörelsefriheten, gör det svårt att komma ur fattigdom (Belgien) och kan till och med leda till att man förlorar sitt hem, vilket ofta är en av orsakerna till den växande hemlösheten (Portugal), som är en extrem form av social

utestängning. Överskuldsättning innebär att det blir svårt att få arbete eftersom arbetsgivare vet att det blir deras uppgift att dra av skulden från arbetstagarens lön, med alla de rättsliga och administrativa procedurer som detta medför (Österrike).

Avregleringen av finansmarknaderna, lägre räntor, intensiva reklamkampanjer och i vissa fall ett oansvarigt uppmuntrande av konsumenterna att ta lån för att få omedelbar tillgång till varor och tjänster (Portugal) ledde i en del medlemsstater till att konsumentkrediterna under 1990-talet ökade i en omfattning som saknar motstycke.

Några av de främsta orsakerna till det växande problemet med överskuldsättning i vissa medlemsstater (ökande antal skuldsatta, stigande skuldnivåer) sägs vara arbetslöshet eller otrygg anställning (Finland), familjerelaterade händelser som separation eller skilsmässa (Danmark), vissa låginkomstfamiljers svårighet att undvika att dra på sig flera skulder (Förenade kungariket) och vissa ungdomars okunnighet om riskerna med att köpa varor och tjänster med hjälp av den nya tekniken, t.ex. Internet eller mobiltelefon (Belgien).

Medlemsstaterna tillämpar två typer av åtgärder, även om det inte alltid sker på samma sätt: dels förebyggande åtgärder – främst information, rådgivning och utbildning – dels avhjälpanande åtgärder, däribland stränga regler om utmätning, enklare återbetalningssystem och skuldavskrivning.

Information, rådgivning och utbildning:

- Luxemburg och Belgien kommer att genomföra informationskampanjer om risker med att ådra sig skulder.
- Portugal planerar att utvidga sitt nätverk för konsumentupplysning genom att ansluta utbildningsinstitutioner och införa lokala upplysnings- och informationstjänster där sådana ännu inte finns. Den belgiska regionen Vallonien kommer att fortsätta att stödja 125 ”konsumentskolor”.
- Frankrike undersöker åtgärder för att se till att konsumenter får mer saklig och rättvisande information, särskilt i reklam.
- Från och med den 1 juni 2003 har Belgien inte bara en databas över betalningsanmärkningar, utan även en databas över beviljade lån. Frankrike planerar reformer på dessa områden och stränga regler för revolverande lånekrediter.
- I Belgien, Finland, Förenade kungariket, Irland, Portugal, Tyskland och Österrike finns planer på att förstärka de myndigheter som erbjuder rådgivning, utbildning och vägledning för skuldsatta personer.
- I Belgien (regionen Vallonien) finns planer på att inleda försök med hypotekskassor, *Groupes Épargnes Crédit* (baserat på system som redan finns i andra medlemsstater, t.ex. ”Credit Union” i Irland), som innebär att lokala medlemmar slår ihop sina resurser och därmed kan tillgodose sina ekonomiska behov bättre, samtidigt som de delar risker och ansvar.

Behandling av överskuldsättning

- I enlighet med de åtaganden som gjordes i den nationella handlingsplanen för perioden 2001–2003 införde Tyskland 2002 nya bestämmelser som reformerade förfarandet för personlig konkurs.
- Bättre anpassade åtgärder för att begränsa utmätningar (tak för utmätningsfrihet, avyttring av tillgångar osv.) har införts i Tyskland i enlighet med de åtaganden som gjordes i den nationella handlingsplanen för perioden 2001–2003. Belgien har aviserat liknande åtgärder, samt en ny lag om indrivning av skulder i godo (förbud mot metoder som kränker den skuldsattes privatliv, heder eller mänskliga värdighet).
- Belgien och Frankrike har inlett en omorganisering av de fonder som har inrättats för att hjälpa personer med skulder, särskilt hyresskulder.
- Ett förfarande för personlig konkurs (i Frankrike kallat "rétablissement personnel"), som innebär att hederliga personer som aldrig kommer att ha tillräckliga resurser för att kunna återbetala sina skulder kan få dem avskrivna, har införts i Tyskland, är föremål för en ny lag i Frankrike, diskuteras i Belgien och planeras ingå i ett reformpaket i Finland som även skall omfatta skuldsanering och utmätningsförfaranden.

TJÄNSTEN FÖR EKONOMISK RÅDGIVNING OCH BUDGETPLANERING (IRLAND)

Tjänsten för ekonomisk rådgivning och budgetplanering (*Money Advice and Budgeting Service*) är rikstäckande och finansieras av departementet för sociala frågor och familjefrågor. Den sköts av 52 lokala företag med styrelsemedlemmar från den offentliga sektorn och frivilligsektorn. Genom denna tjänst får i första hand familjer med låga inkomster som är skuldsatta eller riskerar att ådra sig skulder kostnadsfri och konfidentiell rådgivning. Tonvikten ligger på praktiska, budgetmässiga åtgärder som hjälper människor att långsiktigt komma ur ett beroende av penningutlånare och i stället få lågkostnadslån genom de lokala kooperativa lånekassorna. Kooperativa lånekassor är ekonomiska kooperativ som ägs och drivs av medlemmarna. Medlemmarna i en kooperativ lånekassa har gemensamma band som baseras på var de bor (bostadsområde) eller var de arbetar (yrke). Tjänsten för ekonomisk rådgivning och budgetplanering har en särskild överenskommelse med de kooperativa lånekassorna som har särskilda konton som gör det möjligt för klienten att återbetala skulder och spara små belopp. En lånegarantifond som kan ge "krislån" finns som ett alternativ till penningutlånare. Syftet med tjänsten är att hjälpa människor att återfå kontrollen över sin ekonomi och lägga upp en budget för framtiden. De får hjälp att göra en budgetplan och kontakta fordringsägare för att fastställa nya återbetalningsplaner. En ekonomisk rådgivare hjälper också klienten att maximera sina inkomster, prioritera skulderna och kan vid behov kontakta eller hänvisa till andra stödorgan. Tjänsten ingriper ofta för att förhindra utmätning av familjers hem eller att gas och elektricitet stängs av. Tjänsten och det irländska bankförbundet enades nyligen om ett pilotprogram för skuldreglering, som även stöds av många andra långgivare. Pilotprogrammet erbjuder ett alternativ utanför rättssystemet för att hantera ärenden som omfattar flera konsumentkrediter, som sannolikt skulle visa sig vara omöjliga att lösa eller annars sluta i domstol. Genom programmet införs flera innovativa åtgärder som är nya på detta rättsområde, bland annat en fast tidsperiod för återbetalningsplaner, frysning/sänkning av räntor och avskrivning av den resterande skulden när planen har fullföljts. Gäldenärens privata bostad får inte bli föremål för tvångsförsäljning eller utmätning.

6.3. Förebygga och hantera hemlöshet

Att vara ”hemlös”, ”sakna tak över huvudet” eller inte ha någon ”fast bostad”, för att använda de olika termer som finns i medlemsstaterna, är förmodligen den mest extrema formen av social utestängning och fattigdom i Europa. Konsekvenserna är särskilt allvarliga när det gäller hälsa, sysselsättning (att skaffa eller behålla ett arbete), barns möjligheter att gå i skola och familjeliv.

Följande grupper definieras som hemlösa i Finlands handlingsplan: personer som sover utomhus eller tillfälliga logier; personer som bor på härbärgen o.dyl. för att de saknar egen bostad; personer som bor på olika typer av institutioner eftersom de saknar egen bostad; frigivna fångar som saknar bostad; personer som tillfälligt bor hos vänner eller släktingar eftersom de saknar bostad; familjer som bor åtskilda eller i tillfälliga bostäder eftersom de saknar bostad; bostadslösa mödrar som bor på hem för ogifta mödrar; och ogifta par som väntar barn och saknar ett gemensamt hem. Denna definition är den mest uttömmande och tycks ha godtagits av de flesta institutioner som forskar om denna förekomst och av Europeiska observationsorganet för hemlöshet

I de nationella handlingsplanerna för perioden 2003–2005 framhålls att hemlöshet kan ha olika orsaker: överskuldsättning, familjesplittring (som ofta föregås av våld i hemmet), arbetslöshet, narkotikamissbruk, alkoholism, frigivning från fängelse och psykisk sjukdom.

”De som lever på gatan är inte längre de traditionellt marginaliserade medlemmarna av samhället, som tiggare och luffare. En ny generation hemlösa, däribland fler och fler kvinnor och unga människor, växer nu fram som omfattar psykiskt sjuka, narkomaner, alkoholister, f.d. fångar och andra som av strukturella eller personliga skäl ställts utanför gällande normer och institutioner – det handlar om brutna sociala kontakter, avsaknad av regler och rutiner, självmarginalisering, fjärmande från arbetslivet, minskad intellektuell förmåga – och som saknar socialt, psykologiskt och ekonomiskt stöd”, står det i Portugals nationella handlingsplan.

Eftersom det saknas tydliga och gemensamma definitioner och är svårt att räkna en befolkningsgrupp som undgår sedvanliga folkräkningar, går det inte att få fram exakta och jämförbara uppgifter. De insatser som har gjorts sedan 2001 av vissa medlemsstater (Belgien, Finland, Frankrike, Förenade kungariket, Nederländerna, Österrike) och Eurostat har ännu inte lett till harmoniserad statistik, och trots rekommendationerna från Europeiska rådet i Laeken är det många medlemsstater som inte redovisar nationella hemlöshetsindikatorer i sina nationella handlingsplaner.

Uppskattningarna baseras därför mer på administrativa uppgifter (antal personer som kontaktar myndigheter som hanterar hemlöshetsfrågor) än på uttömmande statistik. Analysen försvåras dessutom av det stora antal asylsökande och invandrare som vistas olagligt i vissa medlemsstater och som inte har någon särskild bostad.

Hemlöshet är ett problem med flera dimensioner som förutsätter ett integrerat helhetsgrepp på frågor som rör bostad, hälsa (särskilt psykisk hälsa), sysselsättning, utbildning, rättsliga frågor och social trygghet.

Även om alla medlemsstater i sina handlingsplaner beskriver åtgärder för att förbättra akuta insatser och tillfällig inkvartering av hemlösa, samt lindra deras dagliga svårigheter, och vissa betonar förebyggande åtgärder (Tyskland), är det bara fyra medlemsstater som har infört strategier för att helt utrota hemlöshet (Finland, Förenade kungariket, Irland, Österrike), medan tre håller på att utforma sådana strategier (Belgien, Frankrike, Portugal).

Dessa strategier för att förebygga och bekämpa hemlöshet går inte bara ut på att förbättra samhällets beredskap för akuta situationer genom att skapa fler tillfälliga boenden, inrätta tvärdisciplinära mobila uppsökande team, etablera kontakter mellan myndigheter, sjukvårdsinstitutioner, psykiatriska institutioner, härbärgen och myndigheter för socialt boende, samarbete med icke-statliga organisationer och garanterad förmåga hos myndigheterna att skaffa nya bostäder, utan även på att tjänstemän och frivilliga skall göra ihärdiga ansträngningar att hjälpa till med integration eller återintegration i samhället.

STRATEGI MOT HEMLÖSHET I SKOTTLAND (FÖRENADE KUNGARIKET)

År 1999 inrättade den skotska regeringen en arbetsgrupp mot hemlöshet, som utarbetade 59 rekommendationer. Alla har godkänts och alla lagstiftningsrekommendationer har genomförts. Det innebär att alla hemlösa har rätt till en permanent bostad senast 2012 och att stöd kommer att ges till dem som ändå väljer att leva på gatan. Alla kommuner skall upprätta strategier mot hemlöshet och se till att riskgrupper får lämplig rådgivning och lämpligt stöd. Alla skotska kommuner presenterade sådana strategier i mars 2003 och de är för närvarande föremål för granskning.

Den skotska regeringen satsar också betydande resurser på att angripa detta problem. Tillsammans med kommunerna har regeringen lovat att ingen längre skall behöva vara uteliggare efter 2003. Initiativet för uteliggare (RSI) har redan lett till betydande framsteg och fått anslag på 36 miljoner pund över fem år. Årliga budgetsanslag på 11 miljoner pund beviljas nu direkt genom Rate Support Grant, vilket gör det möjligt för kommunerna att rikta in sin finansiering på särskilda lokala behov. Ytterligare 2 miljoner pund blev dessutom tillgängliga för 2002/03 och 2003/04. Ett viktigt inslag är programmet för att i etapper stänga Glasgows stora härbärgen och ersätta dem med specialbyggda bostäder och skräddarsydda stödtjänster. Programmet finansieras genom stadens RSI-initiativ och ytterligare 47 miljoner från regeringen under de kommande tre åren.

6.4. Bevara familjesammanhållningen

Runtom i Europa finns det tecken som tyder på att familjen förändras och utvecklas. Exempelvis ingås allt färre äktenskap, man gifter sig allt senare och allt fler äktenskap upplöses. 2001 ingicks 5 äktenskap per 1 000 invånare i de 15 EU-länderna jämfört med 8 år 1970. Den uppskattade antalet skilsmässor för äktenskap som ingicks 1960 var 15 % medan siffran nästan fördubblades till 28 % för äktenskap som ingicks 1980. Utvecklingen mot mindre hushåll och fler personer som lever ensamma i alla åldrar

fortsätter också. Antalet barn som lever med endast en förälder ökar dessutom markant, och antalet par med barn minskar också. År 2000 levde 10 % av barnen mellan 0 och 14 år med endast en vuxen jämfört med 6 % 1990. Den övervägande majoriteten av de ensamstående föräldrarna är kvinnor.

Samtidigt förändras samhället på många sätt, vilket innebär nya och specifika krav på familjen som till exempel längre utbildning, balans mellan arbete och fritid, ökad arbetslöshet (även bland ungdomar), stöd till omsorg av äldre, deltagande i långtidsvård och kostnader för bostäder. Dessa tendenser visar på hur viktiga familjefrågorna är i medlemsstaterna. Det är också tydligt att familjens möjligheter att möta de krav som ställs på den påverkas av politiken på många områden som till exempel sysselsättning, social trygghet och hälso- och sjukvård, men det är också viktigt att övervaka hur politiken på de olika områdena påverkar familjen som sådan.

Även om förutsättningarna och synsätten är olika i medlemsstaterna är utmaningarna och lösningarna ofta likartade. Till exempel påpekar de flesta medlemsstater att familjestorleken – både när det gäller antalet barn och antalet föräldrar – påverkar sannolikheten för social utestängning. I allmänhet förefaller risken att bli socialt utestängd vara högre för ensamstående föräldrar än för familjer med tre eller flera barn i de flesta medlemsstater. I tider då den ekonomiska situationen är relativt svår är risken dessutom större för dessa grupper. Denna fråga har tagits upp särskilt av till exempel Nederländerna och Luxemburg, där man betonar vikten av att upprätthålla rättvis fördelning i svåra tider.

Mot bakgrund av de många familjerelaterade frågor som beskrivits ovan har ett stort antal åtgärder, som väntat, införts rörande dessa frågor, både riktade åtgärder inom familjepolitiken och mer övergripande åtgärder på andra politikområden. När det gäller familjepolitiken råder stor enighet bland medlemsstaterna att syftet är att stödja föräldrar så att de inte blir ekonomiskt missgynnade, och att göra det möjligt för dem att investera i sina barns välgång. Detta är något man strävar efter på flera sätt i många medlemsstater och olika typer av mekanismer har införts för att stödja familjebildning. Mekanismerna kan vara åtgärder för alla familjer som till exempel garanterad minimiinkomst, förlängd föräldraledighet eller högre ersättning eller ökad möjlighet till flexibel arbetstid eller deltidsarbete (alla medlemsstater), och det kan också vara åtgärder till förmån för särskilda undergrupper som till exempel högre bidrag vid tvillingfödelse (Irland), vid flerbarnsfödelse (Österrike) eller vid det första barnets födelse (t.ex. Finland) eller lägre skolvärd för stora familjer (Spanien). Eftersom arbete vanligen anses vara en nyckelfaktor för social integration och eftersom medlemsstaterna har åtagit sig att öka sysselsättningen bland kvinnor erkänns i alla nationella handlingsplaner vikten av att familjer kan uppnå balans mellan arbete och familjeliv. Detta ämne tas upp under två huvudrubriker: familjebildning och balans i arbetslivet, och vård av de äldre generationerna.

När det gäller **familjebildning** betonar alla medlemsstater vikten av att göra det möjligt att kombinera arbete eller studier med föräldraskap. Förutom rätt till föräldraledighet är en av de viktigaste faktorerna tillgång till barnomsorg. Ett av de mål som angavs vid Europeiska rådet i Barcelona (2002) var att medlemsstaterna skulle "ha som mål att det,

med hänsyn till efterfrågan på barnomsorgsmöjligheter och i enlighet med nationella mönster, senast 2010 skall finnas barnomsorg för minst 90 % av barnen mellan tre år och den obligatoriska skolåldern och för minst 33 % av barnen under tre år”. Medlemsstaterna (särskilt medlemsstaterna vid Medelhavet och Förenade kungariket) har betonat att endast tillgång till barnomsorg inte är tillräckligt för att få in fler kvinnor på arbetsmarknaden. Barnomsorg måste tillhandahållas till rimlig kostnad (vilket är särskilt viktigt för stora familjer och ensamstående föräldrar), finnas tillgänglig på tider som är förenliga med arbetstider och vara av hög kvalitet.

Frågan om kostnaderna för barnomsorg är en del av den övergripande debatten om att föräldrar som arbetar eller studerar inte skall vara ekonomiskt missgynnade för detta. Som väntat finns det en rad ekonomiska (skattemässiga förmåner och/eller kontantförmåner) initiativ i alla medlemsstater som är inriktade på denna mycket viktiga fråga. Ett barnbidrag för ensamstående föräldrar har till exempel införts i Skottland som finansieras med 24 miljoner pund (34 miljoner euro) mellan 2001 och 2004 för att stödja ensamstående föräldrar att vidareutbilda och utbilda sig genom att bidra till kostnader för ytterligare barnomsorg. Detta bidrag ger ensamstående föräldrar möjlighet att studera för att förbättra sin ställning på arbetsmarknaden och det ger på så sätt deras barn en tryggare framtid – ett ämne som tas upp flera gånger i de nationella handlingsplanerna. Tendensen att erbjuda bidrag som stöd till högre utbildning och livslångt lärande på högskolenivå ligger i linje med Lissabonstrategin och fokuseringen på tillträde till informationssamhället. Tidigare var stöd till livslångt lärande begränsat till utbildning på grundläggande nivå. Ytterligare ett exempel är Sverige där fler platser skapats inom barnomsorgen och maxtaxa för barnomsorg har införts.

En annan intressant fråga gäller valfrihet. Sedan juli 2002 har Danmarks kommuner haft möjlighet att ge föräldrar ett ekonomiskt bidrag för att se efter sina barn under en begränsad period istället för att placera dem på daghem. Om föräldrar vill komma ut på arbetsmarknaden igen efter att under en period ha tagit hand om sina barn har alla medlemsstater system för att hjälpa dem tillbaka till arbete.

Att erbjuda tjänster av god kvalitet som är passande och lättillgängliga och som alla medborgare har råd med är fortfarande en utmaning för vissa medlemsstater. Särskilt uppgiften att öka tillgången på hälso- och sjukvård och omvårdnad, i synnerhet för äldre och psykiskt sjuka, ges ny prioritet i många nationella handlingsplaner. Det finns skillnader i hur ”institutionaliserad” **äldreomsorgen** är i de olika medlemsstaterna. I Grekland är till exempel huvudmålet att de äldre och funktionshindrade skall kunna stanna kvar i sin invanda fysiska och sociala miljö, att familjesammanhållningen skall bevaras och att institutionsvård och social utestängning skall undvikas. Det råder dock allmän enighet bland medlemsstaterna om att det i allt högre grad är nödvändigt med viss formalisering av vården för att stödja, men inte ersätta familjens roll. Av detta skäl har nu majoriteten av medlemsstaterna infört ledighet för anhängvård och system för vårdbidrag. Detta gör det möjligt för äldre att få vård i familjehemmet samtidigt som bidrag eller skatteavdrag beviljas för att se till att vårdaren inte missgynnas ekonomiskt. I Österrike är till exempel arbetstagare som tar på sig detta ansvar skyddade mot arbetslöshet och uppsägning. Sjukförsäkringar och pensionsförsäkringar betalas också för dem under den period de vårdar en anhörig. Ytterligare ett exempel finns i Irland där ett

system för vårdledighet har införts som garanterar anställning, utbetalningar från socialförsäkringen och bibehållna socialförsäkringsavgifter i upp till 65 veckor.

Bryta överföring av fattigdom mellan generationerna

I de nationella handlingsplanerna från 2003 erkänner medlemsstaterna att fattigdom och social utestängning kan överföras från en generation till nästa och detta är inget nytt. Man ger dock ännu mer erkännande än tidigare åt att människor som växer upp i fattigdom löper hög risk att bli nästa generations fattiga och arbetslösa. Man uppmärksammar i högre grad på vilket sätt fattigdom överförs mellan generationerna och betonar att man måste ta itu med fattigdom bland barn för att bryta cirkeln.

I de flesta nationella handlingsplanerna behandlar medlemsstaterna nödvändigheten av att bryta överföringen av fattigdom mellan generationerna, och man inför nya politiska åtgärder och utökar befintliga åtgärder för att ta itu med problemen på detta område. Åtgärderna ser olika ut i olika medlemsstater. I till exempel Österrike, Danmark, Finland, Spanien och Förenade kungariket talas det om att man från tidig ålder måste identifiera de barn som löper risk att drabbas av fattigdom och vidta lämpliga åtgärder. Barncentra håller till exempel på att inrättas i missgynnade områden i Förenade kungariket och i Sverige har man inrättat en arbetsgrupp som specifikt skall analysera situationen för ungdomar i särskilt utsatta familjer för att bryta överföring av fattigdom mellan generationerna.

**PROJEKT FÖR ATT GE BOSTÄDER OCH EKONOMISKT STÖD TILL FAMILJER MED PROBLEM
(BERGSKOMMUNEN CIGNO, VALLE BIFERNO, ITALIEN)**

Syftet med detta projekt är att hjälpa familjer som av olika skäl riskerar att drabbas av social utestängning och som också har svårt att hantera relationerna mellan föräldrar och barn. De prioriterade målen för projektet är följande:

- Undvika omhändertagande av barn och återupprätta normala familjerelationer.
- Förbättra och återställa familjers utbildningsresurser.
- Förbättra föräldrarnas förmåga att sköta hushållet och ta hand om sina barn.
- Skapa ett nätverk av förbindelser mellan familjen och omgivningen.
- Främja ett förfarande för att erbjuda verkliga lösningar på familjeproblem.
- Förhindra psykiska och sociala problem bland minderåriga genom att främja en harmonisk och fullständig utveckling av deras personlighet.

Dessa syften och mål genomförs genom arbete med olika arbetsmarknadsparter för att bygga upp ett solidaritetsnätverk kring familjen. I stödåtgärderna till familjerna ingår hjälp med problem rörande vård av barn under de tre första levnadsmånaderna, svårigheter för barn i skolan och hjälp vid de mest kritiska tidpunkterna under dagen. Man planerar även att införa ekonomiskt stöd i form av ett bidrag som familjerna kan söka. Denna strategi ses som ett praktiskt alternativ till att låta familjer komma till ett kontor för att genomgå familjeterapi.

7. HUVUDSTRATEGIER FÖR MÅL 3. ”AGERA FÖR DE MEST UTSATTA”

(a) Främja social integration av män och kvinnor som riskerar att hamna i bestående fattigdom, till exempel för att de är funktionshindrade eller tillhör en grupp med särskilda integrationsproblem, t.ex. invandrare.

(b) Arbeta för att förhindra social utestängning bland barn och ge dem alla möjligheter till social integration.

(c) Utveckla heltäckande åtgärder för områden med utbredd utestängning.

Dessa mål kan nås om de inlemmas i alla de övriga målen och/eller genom särskilda strategier och åtgärder.

7.1. Främja integration av personer som riskerar bestående fattigdom

Personer med funktionshinder

Viktiga tendenser och utmaningar

Även om alla medlemsstater i sina nationella handlingsplaner erkänner att funktionshinder är en avgörande faktor för fattigdom och utestängning bör man påpeka att det bara är en del medlemsstater som **uttryckligen omnämner** personer med funktionshinder under avsnittet "utmaningar". Personer med funktionshinder hamnar framför allt i kategorin "missgynnade". Det är därför oklart i vilka fall vissa åtgärder för "utsatta" grupper gäller funktionshindrade. De flesta medlemsstater beskrev dock ändå ett stort antal strategier och åtgärder för personer med funktionshinder i kapitel 4 (strategiska åtgärder) i sina handlingsplaner, vilket antagligen återspeglar förberedelserna inför Europeiska handikappåret (2003).

Några exempel på de utmaningar som medlemsstaterna räknar upp i sina nationella handlingsplaner är följande:

Uppgifter och indikatorer

Handlingsplanerna innehåller få uppgifter och indikatorer. De flesta avser sysselsättning och hälso- och sjukvård. För Tysklands del ingår också statistiska uppgifter från undersökningar om fattigdomens omfattning, om funktionshinder och om livskvalitet. I den grekiska planen ingår en statistikbilaga som grundas på en särskild undersökning om funktionshinder som genomfördes 2002. Det bör påpekas att definitionerna och kriterierna för funktionshinder skiljer sig mellan medlemsstaterna beroende på hur man ser på och förhåller sig till funktionshinder. Detta är ett hinder för insamlingen av jämförbara uppgifter. Därför är det av avgörande betydelse att börja utveckla lämpliga indikatorer och jämförbara uppgifter för att man skall kunna mäta hur långt man har kommit när det gäller att utrota fattigdom och social utestängning bland funktionshindrade.

Huvudstrategier

- Medlemsstaterna ser i allmänhet på funktionshinder ur ett medborgarrättsperspektiv – från att ha betraktat funktionshindrade som passiva bidragstagare erkänner man nu de funktionshindrades rättmätiga krav på lika rättigheter. Som en konsekvens av det görs ansträngningar för att utveckla strategier för att funktionshindrade skall kunna delta ekonomi och samhälle fullt ut. Detta omfattar lika möjligheter, egenmakt och ett aktivt medborgarskap i det traditionella samhället.
- Det finns en positiv trend i medlemsstaterna att utarbeta strategier för tillgänglighet när det gäller att tillhandahålla varor, tjänster och infrastruktur som skall gynna integrationen av alla, även funktionshindrade, i det sociala livet och ekonomin. Flera hinder kvarstår emellertid, i synnerhet fysiska

hinder, juridiska och administrativa hinder, ny teknik och attityder, där mycket större ansträngningar bör göras.

- För att bekämpa fattigdom bland funktionshindrade är den viktigaste prioriteringen för alla medlemsstater att främja social integration genom sysselsättning åt funktionshindrade. Även vikten av samarbete med företag och näringslivets sociala ansvar behandlas i viss utsträckning.
- Endast genom ”moderna” strategier främjas självständigt boende hemma framför institutioner. Det finns en allmän tendens bland medlemsstaterna att främja långsiktig vård och omsorg i hemmet och inom familjen. Ett passande eller kostsamt vårdsystem leder emellertid i många fall till att familjen får bära bördan för stödet.

Lagstiftning

Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling är ett viktigt steg i utvecklingen av en strategi för icke-diskriminering. Vissa medlemsstater har redan anpassat eller förväntas anpassa befintliga lagar mot diskriminering till EU-direktivet. Andra har redan gått eller har för avsikt att gå utöver sysselsättningsområdet i sin lagstiftning, i synnerhet genom att införa åtgärder mot diskriminering på andra områden. I Grekland infördes en särskild artikel om de funktionshindrades rättigheter i den reviderade konstitutionen 2002.

Medlemsstaterna antar också åtgärdsplaner för personer med funktionshinder och många särskilda åtgärder inom olika sektorer där tyngdpunkten särskilt ligger på att förbättra möjligheterna när det gäller sysselsättning för funktionshindrade. I **Sverige** antogs 2000 en nationell åtgärdsplan enligt vilken de statliga myndigheterna måste ta hänsyn till personer med funktionshinder. **Portugal** har för avsikt att under 2005 lägga fram en nationell plan för rehabilitering och en lag om representanter för funktionshindrade i icke-statliga organisationer. I **Spanien** kommer en ny åtgärdsplan för personer med funktionshinder att antas. Syftet är framför allt att främja ett självständigt liv för funktionshindrade som bor hemma med familjen.

I vissa medlemsstater utarbetas rapporter som skall ge en överblick över situationen för personer med funktionshinder och på så vis ge underlag för politiska beslut på medellång sikt (Österrike och Tyskland (2004)).

Medel från ESF och Equal, samt nationella ekonomiska resurser, används av medlemsstaterna för sysselsättning, utbildning och tillgång till ny teknik för personer med funktionshinder. Under 2002 anslog Österrike 104 miljoner euro till sysselsättningsfrämjande program för funktionshindrade. Detta belopp kommer att ökas ytterligare under 2003 och under 2004 med 36 miljoner euro.

Integrering av frågor om funktionshinder

Det finns olika skäl till att funktionshindrade utesluts från fullt deltagande i samhället, och för att åtgärda detta krävs åtgärder på många politiska områden.

Även om utvecklingen i medlemsstaternas politik när det gäller funktionshindrade (framför allt i de nordiska länderna) tyder på en ökande integrering av frågor om funktionshinder på relevanta politiska områden så syns inte detta i de nationella handlingsplanerna. I Sverige bygger den kommande nationella handlingsplanen för funktionshindrade på ett integrerande synsätt. Därför är alla sociala sektorer inblandade och därför krävs framför allt att de statliga myndigheterna tar hänsyn till frågor om funktionshinder. **Det är därför en utmaning att få medlemsstaterna att göra mer på detta område, vilket också framgår av rådets resolution av den 15 juli 2003 om främjande av sysselsättning och social integrering för personer med funktionshinder**¹⁶.

För att stärka integreringen av handikapperspektivet inom alla relevanta politikområden i samband med att riktlinjer utformas krävs att de funktionshindrades behov beaktas när allmän politik utvecklas. Detta synsätt kräver insatser i ett tidigt stadium i samarbete med alla relevanta aktörer, inklusive de som kommer att beröras av politiken. I många länder har man **särskilda strukturer** för att de nationella åtgärderna skall vara samstämmiga. De gynnar ofta icke-statliga organisationers deltagande. Men dessa strukturer har en tendens att vara inriktade på åtgärder till stöd för funktionshindrade, så det integrerande synsättet saknas. Sverige har även en handikappkommitté där statsrådet med ansvar för barn- och familjefrågor (som också har ansvaret för handikapppolitiken) sitter som ordförande och där även statssekreterarna i de departement som arbetar med frågor som rör funktionshindrade ingår, liksom representanter för handikapporganisationer. I Italien har en ny ”nationell kommitté för handikappfrågor” inrättats.

Översikt över de framsteg som gjorts sedan de nationella handlingsplanerna från 2001

Medlemsstaterna har i allmänhet inte utformat några särskilt exakta syften och mål när det gäller frågor om funktionshinder. Dessutom är de frågor som står på spel när det gäller fattigdom och social utestängning så komplicerade att två år är för kort tid för att man skall kunna se om förändringarna gett resultat. Därför är det svårt att göra någon klar bedömning av de framsteg som gjorts. Det finns ingen rapportering av betydelse om de få mål som angavs i de första handlingsplanerna eller om de konkreta resultaten av den förda politiken. Det saknas i allmänhet indikatorer och uppgifter om frågor om funktionshinder. Det finns därför ett behov av att fastställa mer konkreta syften och mål mot vilka nationell politik kan bedömas och utvärderas mer systematiskt.

- Utveckling av strategier och tillhandahållande av tjänster för att främja social integrering av personer med funktionshinder uppmärksammas allt mer i de flesta medlemsstater, framför allt när det gäller integreringen i arbetslivet. Generellt sett verkar resultaten av sysselsättningsåtgärderna vara olika.
- De flesta medlemsstaters aktiva politik för att bekämpa arbetslösheten har blivit mer personinriktad och anpassad efter individuella behov. I vissa länder

16 2003/C 175/01 EUT C 175, 24.7.2003.

har man fastställt mål för funktionshindrades och svårt funktionshindrades deltagande i arbetslivet. I Tyskland minskade antalet arbetslösa svårt funktionshindrade personer med omkring 24 % (målet var från början 25 %). Målet för Irland är att före 2007 minska arbetslösheten bland utsatta grupper till genomsnittet för landet.

- I Luxemburg gäller det att införa nya lagar för funktionshindrade med avseende på sysselsättning och inkomst.
- Politiken beträffande socialförsäkringar och social trygghet för personer med funktionshinder hamnar på nytt i fokus i vissa medlemsstater, framför allt för att främja sysselsättningen bland funktionshindrade. I Belgien införs en ny beräkningsmetod för kumulerad arbetsinkomst och sjukersättning.
- I de flesta medlemsstater har utbildningen för barn med funktionshinder i vanliga skolor förbättrats. I Irland har programmen för att öka deltagandet av utsatta grupper i högre utbildning breddats och omfattar nu en särskild fond för studenter med funktionshinder.
- Strategier för självständigt boende har utvecklats i många medlemsstater. Där behandlas problem med familjen, rätten och de faktiska möjligheterna att leva som andra medborgare osv. Österrike har utvecklat tjänster för personer med funktionshinder och landet har förbättrat situationen för personer med behov av långvård. Bördan på vårdande familjemedlemmar (oftast kvinnor) minskas och deras chanser att få arbete ökar därmed. De mål som förbundsstaterna fastställde i sina planer fram till 2010 för tjänster till människor i behov av långvård har delvis redan uppnåtts.

Slutsats: Även om sysselsättning är en avgörande faktor för social integration av funktionshindrade blir man allt mer på det klara över att social utestängning handlar om mer än bara sysselsättning. Det bör påpekas att konsekvenserna av ett funktionshinder inte tillräckligt har tagits i beaktande av en del medlemsstater på viktiga politikområden som utbildning, informationssamhället, vård, boende, transport eller deltagande i kultur och idrott, för att bara nämna några exempel.

Syften och mål

I linje med de strategier som anges i de nationella handlingsplanerna för perioden 2001-2003 föreslår alla medlemsstater en lång rad åtgärder för integration av personer med funktionshinder, framför allt i fråga om deras anställbarhet. I vissa fall är syftena ganska oklara och inkonsekventa.

Endast vissa länder har fastlagt mål och dessa är ofta inte särskilt ambitiösa (se kapitel 5).

En tydlig fördelning av ekonomiska resurser till stöd för dessa åtgärder omnämns sällan. En del länder har uppgifter om tilldelningen av resurser för vissa sysselsättningsåtgärder, framför allt för sådana som finansieras via ESF och Equal.

CLEARING: STÖD TILL UNGA MED SÄRSKILDA BEHOV FÖR ÖVERGÅNGEN MELLAN SKOLA OCH ARBETSLIV (ÖSTERRIKE)

Att lämna skolan innebär för många unga med särskilda behov att kontinuiteten i det stöd de får riskerar att brytas. Efter grundskolan hamnar en del på olika institutioner och i olika åtgärder och ett stort antal stannar kvar i hemmet hos familjen utan framtidsutsikter i fråga om stöd eller sysselsättning. Ett heltäckande säkerhetsnät eller stödsystem för skolbarn med funktionshinder när skoltiden är slut fanns inte fram tills nu.

Med "Clearing" har en ny tjänst utvecklats som träder in direkt i gränssnittet mellan skola och arbete. Uppgiften för en sådan inrättning för klargörande av personens framtidsmöjligheter är att under det sista eller näst sista året i skolan, tillsammans med den berörda personen, fastställa vilka individuella åtgärder för integreringen på arbetsmarknaden som är bäst lämpade för honom eller henne. Detta omfattar framför allt följande: att skapa en profil över intressen och vad man är lämpad för, att analysera starka/svaga sidor, att fastställa eller kartlägga möjliga behov av extra utbildning, att upptäcka sysselsättningsmöjligheter på grundval av profilen över intressen och vad man är lämpad för samt, på grundval av det, att utarbeta en plan för yrke/utveckling. Tanken är inte att ta problemen ifrån de unga och deras föräldrar, utan att de skall erbjudas det stöd som behövs för att lösa svårigheter som uppkommer på ett så självständigt sätt som möjligt i enlighet med principen "hjälpa människor till självhjälp". En grundläggande framgångsfaktor är ett aktivt deltagande av de unga och av deras föräldrar och lärare. Unga människors behov, möjligheter och intressen utgör grunden för dessa "clearing"-kontors insatser.

För "Clearing" finns också en grundläggande samordningsfunktion när det gäller den befintliga fördelningen av ansvaret för stöd, vilket inte alltid är helt uppenbart för de berörda. Samarbetsparterna är den lokala skolmyndigheten, arbetsförmedlingen, klasslärare, föräldrar, faciliteter för funktionshindrade och socialförvaltningen som har den ledande funktionen. Under 2002 deltog 1 450 unga med framgång i detta förfarande för klargörande av personens framtidsmöjligheter. Eftersom det gick att erbjuda lämpliga lärlingsplatser, anställningar, arbetsmarknadsåtgärder eller ytterligare skolutbildning för många unga med funktionshinder skall verksamheten utvidgas ytterligare.

Invandrare och etniska minoriteter (inklusive romer och resandefolk)

Av de första nationella handlingsplanerna från 2001 framgick tydligt att det fanns ett behov av att behandla frågan om integration av invandrare på ett mer vittomspännande, integrerat och strategiskt sätt. I de reviderade gemensamma målen för den andra rundan i processen för social integration (Europeiska rådet i Köpenhamn, december 2002) lades ökad tonvikt på situationen för etniska minoriteter och invandrare¹⁷, och medlemsstaterna kom överens om "att starkare betona den risk för social utslagning vissa män och kvinnor är utsatta för till följd av invandring".

De flesta medlemsstater konstaterar fortfarande, liksom i tidigare nationella handlingsplaner, att etniska minoriteter och invandrare särskilt riskerar social utestängning. I Tyskland till exempel är arbetslösheten bland invandrare dubbelt så hög

17 Termen etniska minoriteter avser i allmänhet medborgare av annat etniskt ursprung än majoriteten av befolkningen. Det kan även omfatta medborgare från f.d. kolonier. Det kan också vara grupper inom den invandrade populationen av helt annat etniskt ursprung än majoriteten av populationen.

som bland befolkningen i allmänhet, och det är dubbelt så hög sannolikhet att invandrare lever i hushåll med låg inkomst. I Danmark är aktivitetsnivån, sysselsättningsnivån och utbildningsnivån lägre för invandrare i allmänhet, i synnerhet bland invandrare av första generationen och bland kvinnor. I Frankrike är fattigdomen bland utländska hushåll betydligt högre än för genomsnittet i landet. Invandrarna i Finland löper fyra gånger högre risk att hamna i fattigdom och tre gånger högre risk att stå utan arbete än befolkningen i sin helhet.

De flesta länder fortsätter emellertid att presentera frågan om invandrare och etniska minoriteter i ganska allmänna ordalag, och man belyser hälsa, boende och sysselsättning som särskilt viktiga områden. I många fall omnämns dock bara invandrargrupper och etniska grupper i riskzonen helt kort, och lite görs för att analysera deras situation eller de faktorer som leder till utestängning och fattigdom. Endast ett fåtal länder gör några försök till att kartlägga positiva eller negativa trender när det gäller dessa gruppers boende- och arbetsförhållanden. Tyvärr är det få handlingsplaner som klart tyder på att situationen för invandrare har förbättrats sedan den första handlingsplanen 2001.

Bara en minoritet av medlemsstaterna (Belgien, Finland, Frankrike, Förenade kungariket, Irland, Sverige) gjorde någon direkt koppling mellan diskriminering och social sammanhållning. Sverige placerar till exempel sitt arbete för utsatta grupper inom ramen för mänskliga rättigheter och icke-diskriminering och ger en detaljerad överblick över den svenske ombudsmannens arbete. Endast ett fåtal länder kopplar samman kampen mot diskriminering med rättsliga åtgärder. Rådets direktiv om att bekämpa diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung¹⁸, som skulle införlivas i nationell rätt under 2003, togs bara upp i några av de nationella handlingsplanerna, däribland i de från Danmark, Irland, Italien och Sverige.

I många fall ligger betoningen på att invandrarna måste anpassa sig, oftast framför allt genom utbildning stödåtgärder. I Österrike och Italien till exempel ligger fokuseringen främst på att tillhandahålla språkkurser för invandrare. Vidare ger Österrike finansiellt stöd till ett stort antal projekt som dels erbjuder social och juridisk rådgivning till målgrupperna, dels underlättar integrationen. Även om dessa initiativ är viktiga, i synnerhet i integrationsfasens inledningsskede, behövs det hela tiden åtgärder som tar itu med de potentiellt sett diskriminerande uppföranden, attityder eller vanor hos majoriteten av befolkningen som kan hindra en invandrare från att få ett jobb eller få tillgång till tjänster eller utbildning, oberoende av hans eller hennes språkkunskaper. Dessutom är det få planer som uttryckligen erkänner utlänningars och invandrares bidrag till landets ekonomiska välbefinnande och kulturella mångfald.

18 Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

SOCIAL MEDLARTJÄNST MELLAN KULTURER – MADRIDS KOMMUNFULLMÄKTIGE

Den sociala medlartjänsten mellan kulturer SEMSI (Spanish Intercultural Social Mediation Service), som drivs av Madrids kommunfullmäktige, är en tjänst för allmänheten i syfte att främja interkulturell samlevnad och att arbeta kring nya former av sociala relationer på grundval av kulturell mångfald. Den underlättar invandrarnas tillgång till allmänna resurser, uppmuntrar deras sociala deltagande och gör det möjligt för kommunen att kunna införskaffa relevant kunskap om denna grups situation, behov och problem. Den är utvecklad genom en överenskommelse med den allmänna stiftelsen inom Madrids autonoma universitet som tillhandahåller personal för utveckling och samordning av tjänsten (sociala medlare). Det praktiska arbetet utförs i samarbete med kommunfullmäktiges tjänst för primär socialhjälp.

SEMSI uppstod ur behovet av att tackla de problem och krav som invandrabefolkningen har, inte bara när det gäller deras svårigheter att få tillgång till allmänna resurser, utan också för att få bättre kunskap om deras problem och behov för full integration. Detta gäller framför allt uppmuntran till invandrarna att delta i samhällslivet. Information erbjuds om de sociala resurser som finns för att uppfylla deras behov (på det sociala området, utbildningsområdet, inom hälso- och sjukvård, resurser för unga, för kvinnor, för fritidsverksamhet och för kulturellt samspel). Samarbete med professionella inom den kommunala socialtjänsten erbjuds med ett interkulturellt perspektiv. Man uppmuntrar också till att skapa ett samhällsklimat som gynnar den kulturella mångfaldens uttryckssätt.

SEMSI samarbetar bland annat med olika icke-statliga organisationer som dels erbjuder lösningar på olika problem (juridiska, sysselsättningsrelaterade, bostadsrelaterade osv.) som invandrarna ställs inför vid ankomsten till Madrid, dels stödjer verksamhet som syftar till att främja kulturell samlevnad.

Brist på uppgifter och indikatorer

Bristen på uppgifter om utsatta grupper, i synnerhet invandrargrupper och etniska grupper, fortsätter att vara ett stort problem, vilket också påpekades i den senaste gemensamma sysselsättningsrapporten. Det finns för få generella uppgifter och gemensamma indikatorer om människor med invandrabakgrund. Uppgifter och indikatorer räknas bara upp av ett fåtal länder (Belgien, Frankrike, Förenade kungariket, Nederländerna, Spanien). De försöker därmed att skaffa sig en god bild av situationen och behoven i sina länder. Förenade kungariket har fortfarande den mest utvecklade statistiken och flest indikatorer, till exempel när det gäller andelen olika etniska grupper i låginkomsthushåll, kvalifikationer osv.

Vissa framsteg kan emellertid noteras. I Tyskland till exempel belystes bristen på uppgifter och forskning på detta område i en nyligen genomförd studie om fattigdom, invandrare och hälsa. För att förbättra situationen skall en rikstäckande hälsoundersökning bland barn och ungdomar göras på uppdrag av den federala regeringen. Med hjälp av undersökningen skall en modul utvecklas för att registrera hälsotillståndet bland barn och ungdomar med invandrabakgrund. Uppgifterna beräknas bli tillgängliga under 2006.

Syften och mål

Trots att man erkänner att invandrare löper särskilt stor risk att drabbas av social utestängning så dominerar ett trångsynt integrationssynsätt, där framför allt språkliga och andra utbildningsåtgärder ingår. Endast ett fåtal länder har uppställt tydliga och specifika syften och mål för stöd till invandrare. Några exempel är följande:

- Nederländerna har ett konkret mål enligt vilket avlönat arbete bland etniska minoriteter skall öka med 0,75 % per år fram till 2005.
- Den irländska planen innehåller en rad konkreta mål beträffande gruppen resandefolk. Bland annat skall skillnaderna i medellivslängd mellan resandefolk och befolkningen i allmänhet minskas med minst 10 % till 2007 och antalet vuxna missgynnade studenter (inklusive resandefolk och flyktingar) på högskolenivå fördubblas till 2006.
- Grekland har som mål att inga grekiska romerfamiljer i slutet av 2005 skall bo i tält eller tillfälliga bostäder – prefabricerade och permanenta bostäder håller på att göras tillgängliga för att detta mål skall uppnås.
- I den svenska planen specificeras att man har ett integrerat synsätt och att alla mål gäller för både kvinnor och män, oberoende av etnisk bakgrund.
- Danmark har det ganska allmänt formulerade målet att människor med icke-dansk etnisk bakgrund måste vara integrerade för att få ta del av arbetsmarknaden och samhället på samma villkor som resten av befolkningen.

Många medlemsstater försöker nå utsatta grupper genom sina traditionella initiativ snarare än genom särskilda åtgärder och fokuseringen ligger generellt på att förbättra anställbarheten, tillgången till bostäder, möjligheterna till livslångt lärande osv.

De nationella programmen för integration av invandrare består i allmänhet av tre huvuddelar – språkundervisning, orienterande kurser eller introduktionskurser och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Programmen, som är obligatoriska i vissa länder, är antingen av allmän karaktär eller skraddarsydd för individens särskilda behov. Även sådana särskilda åtgärder togs upp, men få uppgifter angavs emellertid om anslagen för att stödja den insatsen.

Särskilda åtgärder som framför allt är inriktade på anställbarhet är bland annat följande:

- I Förenade kungariket finns den nationella tjänsten för asylstöd som ger medel till kommuner för stöd till språkträning och mer omfattande initiativ för integrering på arbetsmarknaden för flyktingar.
- I Sverige erbjuder kommuner, i samarbete med Integrationsverket, introduktionsprogram, språkutbildning och stöd för nya invandrare som vill hitta ett arbete.

- I Danmark har mentorssystem för kvinnor från etniska minoriteter inrättats. De är riktade till unga kvinnor som utsätts för tvångsgifte och förlorar kontakten med sina familjer och stödjande nätverk. Kvinnorna erbjuds praktiskt inriktat stöd och råd om fortsatt utbildning eller om hur man söker jobb. Under 2002 införde den danska regeringen också ett program för ”stadsområden för alla”. I det ingår fem projekt som skall löpa under en fyraårsperiod och vara inriktade på integration av nya flyktingar och invandrare i boendeprogram.
- Den federala regeringen i Belgien ger stöd för ”planer för mångfald” i företag och i vissa delar av statsförvaltningen.
- I Tyskland (Nordrhein-Westfalen) löper en informationskampanj kallad ”Invandrare: En möjlighet för näringslivet och för förvaltningen” sedan i juni 2002. Syftet är att förbättra situationen för unga människor från invandrarfamiljer när det gäller utbildning och arbete. Ett andra projekt har lanserats i Berlin kallat ”Berlin – mångfaldens stad”. Syftet är att ge skolor och hälsovårdsmyndigheter kunskaper om mångfald och i frågor om icke-diskriminering.
- I Grekland har ett operativt program för invandrare med en budget på 260 miljoner euro (2003–2006) planerats. Programmet skall ge information, tjänster för rådgivning och stöd till invandrare; utveckla och främja möjligheter för integrering på arbetsmarknaden; främja kulturell integration; förbättra hälso- och sjukvården och den förebyggande vården för särskilda invandragrupper; skapa stödstrukturer inför akuta behov av mottagande och tillfällig inkvartering.
- I Frankrike har ett ”contrat d'accueil et intégration” (avtal för mottagande och integration) inrättats för varje nyanländ utlänning. I det ingår kurser i franska och samhällsutbildning.
- I Nederländerna kommer integrationsprogram att erbjudas, både till nyligen anlända invandrare och till de som varit längre i landet.
- I Luxemburg kommer introduktionsprogram och en informationskampanj att genomföras inför de kommande lokalvalen i syfte att underlätta invandrares deltagande i samhällslivet och i politiken.

I vissa fall måste de åtgärder som vidtagits noga kontrolleras för att man skall kunna mäta konsekvenserna. I den danska planen till exempel försöker man kombinera ett nytt kontantstöd till invandrarhushåll med ett antal initiativ till stöd för undervisning för dem och för att använda deras kunnande. Detta omfattar bland annat skyldigheten att utarbeta bindande kontrakt mellan nyanlända utlänningar och kommuner och att utveckla ett planerat integrationsprogram som är inriktat på att höja sysselsättningen. Om en enskild person inte håller fast vid villkoren i planen dras socialbidraget in. Det återstår emellertid

att se om detta program faktiskt kommer att leda till att fler människor integreras på arbetsmarknaden.

BERLIN – MÅNGFALDENS STAD

(Införande av utbildningsåtgärder för offentliga myndigheter i syfte att bekämpa diskriminering.)

Syftet med projektet "Berlin – mångfaldens stad" är att ge förvaltningarna inom utbildning och hälso- och sjukvård kunskaper om mångfald och icke-diskriminering för att främja likabehandling och bekämpning av diskriminering. Detta gäller inte bara invandrare utan alla minoriteter. Man vill ändra attityderna hos de anställda inom förvaltningarna gentemot minoriteterna i deras egenskap som kunder och kollegor.

Införandet av utbildningsåtgärder för offentliga myndigheter i syfte att bekämpa diskriminering är ett projekt som får stöd från EU:s åtgärdsprogram för att bekämpa diskriminering. Projektet genomförs i tre europeiska städer – Berlin, Bangor (Nordirland) och Altea (Spanien). I Berlin kallas projektet "Berlin – mångfaldens stad". Projektet utvecklades av det europeiska judiska informationscentret (Centre européen juif d'information – CEJI) i samarbete med det nordirländska rådet för etniska minoriteter i Nordirland (Northern Ireland Council for Ethnic Minorities in Northern Ireland – NICEM).

Förutom ombudsmannen för integration och invandring är representanter för administrationen och flera icke-statliga organisationer engagerade i projektet i Berlin. Kontoret för ombudsmannen för integration och invandring i Berlins senat samordnar projektet på regional nivå i samarbete med Eine Welt der Vielfalt e.V.

Handledarna i mångfald och icke-diskriminering utbildas mellan september 2002 och augusti 2004. De skall sedan förmedla sina kunskaper under åtta kurser. I förberedelserna inför utbildningen kommer behoven att analyseras ingående med hjälp av allmän forskning och datainsamling i ett antal enskilda intervjuer, en undersökning med frågeformulär och med hjälp av flera kontrollgrupper. Under nästa fas (januari 2005–juni 2005) kommer verksamheten under den föregående fasen att utvärderas. Syftet är att projektresultaten skall kunna integreras i den administrativa reformen. På så sätt kommer resultaten att användas effektivt och internaliseras.

Genom projektet utvecklas utbildningsprogram för lokala tjänstemän inom utbildning och hälso- och sjukvård. Olika former av icke likvärdig behandling tas upp, och bekämpningen av olika typer av diskriminering belyses. Avsikten med utbildningen är att betona betydelsen av kulturell och etnisk mångfald i utformningen av politik, arbetsmetoder, rekrytering och i främjandet av bättre samhällsrelationer. Ett annat syfte är att utarbeta en utbildningshandbok som kan användas av kommuner över hela Europa i utvecklingen av egna program som är anpassade till situationen och behoven på lokal nivå.

Romer, zigenare och resandefolk

Utöver de mål som nämns ovan för Irland och för Grekland presenteras i ett antal nationella handlingsplaner (Finland, Grekland, Irland, Portugal, Spanien) särskilda åtgärder för social integration av romer, zigenare och resandefolk, där betoningen främst ligger på lika behandling och lika möjligheter. I vissa fall är emellertid informationen sparsam om hur de tänkta åtgärderna skall genomföras. Det finns inte någon nationell handlingsplan som innehåller något om särskilda åtgärder för situationen för romer som invandrare i medlemsstaterna.

I Grekland fortsätter arbetet med att genomföra det integrerade handlingsprogrammet för social integration av grekiska zigenare. Programmet består av två delar – inrättande av infrastruktur för att komma tillrätta med bostadsproblemen bland romerna och tillhandahållande av tjänster på områdena utbildning, sysselsättning, kultur, idrott, hälso- och sjukvård och välfärd. Denna åtgärd ingick även i handlingsprogrammet från 2001. Några detaljer om utvärderingen av åtgärdens konsekvenser presenteras emellertid inte.

I Spanien är syftet att förbättra levnadsstandarden för den del av zigenarbefolkningen som är eller riskerar att bli utestängda genom tillgång till och användning av sociala skyddssystem. Dessutom skall integrerade program för sociala insatser utvecklas som skall omfatta åtgärder på områdena utbildning, boende, miljö, hälso- och sjukvård, vidareutbildning, sysselsättning och sociala tjänster.

I Irland skall genomförandet av den nationella strategi för resandefolks hälsa (Traveller Health – A National Strategy 2002–2005) som inleddes i februari 2002 fortsätta. En undersökningsgrupp har inrättats i syfte att genomföra en behovsbedömning och en hälsostudie bland resandefolk över hela Irland med start i början av 2004. En förstärkt strategi kommer att genomföras för utbildning av resandefolk med särskild fokus på åtgärder för att minska antalet tidiga avhopp från skolan. En rådgivande kommitté om utbildning av resandefolk skall ge råd till ministern för utbildning och vetenskap om åtgärder som vidtas på området.

Nya kommande åtgärder

Ett litet antal medlemsstater förefaller utnyttja de nationella handlingsplanerna 2003–2005 som en möjlighet för att införa nya åtgärder för stöd till utsatta grupper.

Exempel på nya kommande åtgärder är bland annat följande:

- I Tyskland kommer en ny rättslig grund för integrationsinitiativ att införas genom den invandrarlag som är under diskussion i parlamentet. Därigenom fastställs ett lagstadgat minsta anslag som förbundsstaterna skall stå för. Ett federalt kontor för invandrare och flyktingar skall inrättas och få en samordnande roll när det gäller integrationsåtgärder. Enligt bestämmelserna i lagen bör nya invandrare som tänker stanna en längre tid delta i integrationskurser direkt efter ankomsten (språkkurser på grund- och mellannivå samt orienterande kurser).

- I Finland har en lag om särskilda bidrag till invandrare införts i syfte att tillhandahålla permanent inkomststöd till pensionerade invandrare som återvänder hem och till andra invandrare i liknande situation. De särskilda bidragen är ett godtyckligt stöd inom det sociala välfärdssystemet och beviljas av Folkpensionsanstalten (FPA). Under 2003 får uppskattningsvis 3 700 personer särskilda bidrag. Den nya lagen trädde ikraft den 1 oktober 2003. Den beräknas kosta omkring 20 miljoner euro per år.
- I Sverige har regeringen inbjudit Svenskt Näringsliv att samverka om åtgärder för att hjälpa invandrare som är utestängda från arbetsmarknaden. En arbetsgrupp skall undersöka hur offentliga organ bättre kan utnyttja näringslivets insatser för att integrera invandrare på arbetsmarknaden och skall föreslå åtgärder för att underlätta samarbetet på detta område. Arbetsgruppen kommer att lägga fram en rapport den 30 december 2003. Sverige har även utarbetat en handlingsplan mot rasism.
- En nationell handlingsplan mot rasism kommer att läggas fram av den irländska regeringen i slutet av 2003 och åtgärder kommer sedan att genomföras från 2004 och framåt. Dessutom kommer man inom hälso- och sjukvårdsektorn att samarbeta med jämställdhetsmyndigheten för att skapa en jämställdhetsdimension inom hälsovården för alla de nio grunderna i jämställdhetslagen från 2000 (kön, civilstånd, familjesituation, sexuell läggning, religion, ålder, funktionshinder, ras och tillhörighet i resandefolket), med särskild tonvikt på jämställdhetsgranskning.

Slutsats

Politiska åtgärder för social integration av invandrare ingår som en del i samtliga frågor som behandlas i handlingsplanerna. Trots att invandrare och etniska minoriteter är utsatta för fattigdom och utestängning, och att detta erkänns av alla medlemsstater, är det bara i ett fåtal fall som särskilda mål och syften har fastställts.

Man ägnar lite uppmärksamhet åt att främja tillgången för invandrare och etniska minoriteter till resurser, rättigheter, varor och tjänster, framför allt till sociala trygghetssystem, till ett anständigt boende under goda sanitära förhållanden, till lämplig hälso- och sjukvård och till utbildning. Den bristande betoningen på rättigheter är särskilt förvånande med tanke på att Europeiska rådet redan vid sitt möte i Tammerfors i oktober 1999 uppmanade till "en mer kraftfull integrationspolitik" som bör syfta till att ge medborgare i tredje land som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med EU-medborgarnas. I det sammanhanget är förmodligen införandet av EU:s stadga för grundläggande rättigheter i det nya fördraget en avgörande referenspunkt eftersom de flesta av bestämmelserna i denna gäller för alla människor, oavsett nationalitet.

Att i framtiden starkare lägga tonvikten på rättigheter förefaller vara en grundförutsättning för handling eftersom detta skapar den nödvändiga grunden för all fortsatt integrationspolitik.

Bristen på detaljerade uppgifter och indikatorer, för att inte tala om gemensamma indikatorer, förhindrar djupgående analyser av situationen för dessa utsatta grupper.

Planerade och antagna åtgärder måste noga kontrolleras för att effekterna skall kunna mätas.

Den särskilda situationen för invandrare och etniska minoriteter som lever i fattigdom och utestängning kommer att kräva större ansträngningar och måste analyseras bättre om vi skall kunna höja deras deltagande på arbetsmarknaden till samma nivåer som för majoriteten av befolkningen och främja deras delaktighet i det sociala, kulturella och politiska livet.

Andra människor som lever i bestående fattigdom

Missbrukare

Lika sociala möjligheter för människor med narkotikaproblem är en fråga som får förhållandevis allt mindre uppmärksamhet. Narkotika- och alkoholproblem är ofta förknippat med hemlöshet, arbetslöshet och låg utbildning. Dessutom är personer som är beroende av narkotika ofta kriminellt belastade och straffade, och blir således ofta utestängda. I de nationella handlingsplanerna betonas vikten av att införa eller stärka relevanta åtgärder och program för att minska de ofta stora luckorna i skolgång och yrkesbana så att den sociala återanpassningen skall kunna lyckas.

De huvudsakliga insatserna avser program för återanpassning av f.d. missbrukare i syfte att förbättra de sociala möjligheterna för de drabbade, framför allt med avseende på återanpassning på arbetsmarknaden som i den **tyska** planen. **Italien** håller på att införa ett antal åtgärder för att förebygga missbruk och för att missbrukare åter skall kunna integreras i samhället och på arbetsmarknaden – vägledning, planering och samordning av verksamhet på central och regional nivå, samordning av de insatser som görs av de olika aktörer som är inblandade samt insatser inriktade på missbrukare i fängelser.

En annan viktig del är strategier och åtgärder för förebyggande. I **Finland** inleddes under 2001 ett nytt utvecklingsprogram för utbildning av lärare i syfte att förbättra lärarnas förutsättningar att upptäcka svårigheter hos eleverna och missbrukssymptom. Huvudinnehållet i de pedagogiska studierna är följande: undervisningsarbetets etiska och sociala bas, mänskliga relationer, förmåga att samarbeta och samverka, förståelse av lärprocesser, förebyggande av inlärningssvårigheter och utestängning.

I vissa länder förstärks programmen för missbruksförebyggande inom ramen för en aktiv och heltäckande stadsutvecklingsstrategi. Syftet är att ändra på situationen i stadsområden där de sociala, ekonomiska och stadsrelaterade utvecklingsproblemen förvärras, och göra dessa områden mer stabila. Det **tyska** programmet "Den sociala staden" syftar till brett understöd (bostads-, sysselsättnings- och socialpolitik samt ekonomisk politik) för områden med särskilda utvecklingsbehov. I **Förenade kungariket**, framför allt i England, hanteras sambanden mellan narkotika och eftersatta stadsdelar genom nära samarbete mellan inrikesministeriet och enheten för stadsförnyelse. Även **Irland** tar itu med problemen beträffande koncentrationen av missbruk i missgynnade områden och stadsdelar.

I flera länder (**Irland, Italien, Finland, Sverige, Österrike**) har insatser gjorts för att stärka det sektorsövergripande samarbetet mellan departement och myndigheter som arbetar med narkotikarelaterade frågor. Rådgivande organ i narkotikafrågor har inrättats för att kontrollera genomförandet av narkotikaprogram och för att skapa en strategisk fokusering för att tackla narkotikarelaterade problem. I en del medlemsstater (**Grekland, Irland, Italien, Portugal, Sverige**) finns nationella handlingsplaner och strategiska program för att länka samman alla olika dimensionerna av narkotikamissbruk – förebyggande, minskning, behandling, rehabilitering och forskning.

I **Irland** och i **Sverige** har man fastslagit att det behövs ytterligare forskning och särskild uppmärksamhet när det gäller insamling och analys av uppgifter. Även forskningsprojekt (som också syftar till att kartlägga särskilda målgruppers behov) är en viktig del av de nationella politiska åtgärderna. I **Belgien** planerar man att inrätta ett nationellt observatorium för narkotika och narkotikaberoende i syfte att samla in och analysera uppgifter samt att studera effekterna av den politik som bedrivs på området.

FÖRBÄTTRING AV DEN YRKESRELATERADE INTEGRATIONEN AV MISSBRUKARE – ”NÄTVERK FÖR MISSBRUKARE”

Inom det så kallade Restart har sju projektfinansiärer slagit sig samman för att skapa ett partnerskap för utveckling i Berlin. Det sker inom ramen för EU:s initiativ Equal och syftet är att de olika deltagarnas kunskaper skall utnyttjas för att bygga upp ett nätverk för bättre yrkesrelaterad integration och personlig utveckling och för att förebygga diskriminering och orättvis behandling i arbetslivet.

Detta partnerskap för utveckling får stöd från strategiska partners inom olika sektorer i ekonomin, från sociala sponsorer och från administrationen (bland annat från områdena narkotika och missbruk samt strategier för personer med funktionshinder i administrationen). Nätverket för missbrukare i Berlin, som också är aktivt på området yrkesmässig integration och utbildning för missgynnade människor (dvs. narkotikamissbrukare), är en av de strategiskt viktiga parterna och har deltagit med ett delprojekt i detta partnerskap för utveckling. En representant för Nätverk för missbrukare är missbruksorganet BOA e.V. i Berlin som, på området för datorer och ny teknik, har bidragit med rådgivning samt utbildnings- och sysselsättningsåtgärder för missbrukare och personer som är behjälpta av medicin.

Som en del av delprojektet inom Restart vill BOA e.V. göra det möjligt för trettio kvinnliga missbrukare som får narkotikaersättning att integreras i arbetslivet med hjälp av skraddarsydd hjälp och utbildning. Genom att åtgärderna inom partnerskapet för utveckling är sammankopplingsbara, genomträngliga och har en harmoniserad struktur bör långsiktiga strukturella förändringar för en optimal yrkesmässig (åter-)integrering av denna målgrupp kunna åstadkommas, där institutioner som är inblandade i processen för yrkesintegrering samt små och medelstora företag ingår.

Fångar och f.d. fångar

Människor som har begått brott kommer ofta från missgynnade miljöer och frivillna fångar löper risken att inte ha de kunskaper och resurser som krävs för att få ett jobb och en bostad när de lämnar fängelset. Många tycker således att det är mycket svårt att komma till rätta i det vanliga samhället och återfaller i brottslighet. I de nationella

handlingsplanerna ägnas särskild uppmärksamhet åt att utarbeta effektiva bestämmelser för återanpassning av fångar i samhället och således minska riskerna för fattigdom och social utestängning. Att skapa eller förstärka alternativa åtgärder till fängelse tas ofta upp.

En särskild och allmänt erkänd angelägenhet är att förebygga eller minska risken för återfall (**Belgien, Finland, Irland, Sverige, Österrike**). I **Irland** är återfallsgraden mycket hög (ungefär 70 %). I **Sverige** har man startat ett treårigt pilotprojekt för intensivare förberedelser inför frigivningen och med möjlighet att avtjäna de sista månaderna av ett långt fängelsestraff i hemmet med elektronisk övervakning. Det finska ”Yhteistyössä rikoksettomaan elämään” (Mot ett liv tillsammans utan brott) är ett samarbetsprojekt med stöd från nationella, lokala och regionala myndigheter som syftar till att vägleda brottslingar till ett liv utan brottslighet och där avsikten är att utveckla regionala samarbetsmodeller.

Ett prioriterat syfte i återanpassningen av fångar är att se till att de har ett arbete vid frigivningen. I den **österrikiska** planen nämns hjälpen att hitta ett externt arbete (med hjälp av öppenvård) i straffets slutskede, som personen sedan kan behålla efter frigivningen. I **Spanien** planeras ett program för att fångar skall kunna komma in på arbetsmarknaden. I Grekland genomförs program för bidrag till nya jobb och till nya företag för f.d. fångar och ungdomsbrottslingar eller unga i social risk. I **Italien** påbjuder en förordning från 2000 praktiska åtgärder för strafftillämpning. Där omprövas frågan om arbeten under fängelsevistelsen i syfte att skapa jobb för fångar, f.d. fångar och brottslingar som avtjänar alternativa straff.

I **Österrike** och i **Frankrike** planeras särskilda utbildningsprogram för fångar. I Frankrike sätter man framför allt fokus på kampen mot oförmågan att läsa och skriva. Utbildning är också ett centralt inslag i den **irländska** strategin för att göra det möjligt för fångar att skaffa sig praktiska kunskaper, och på så sätt underlätta anställning och återanpassning efter frigivningen. Att hjälpa fångar att hantera missbruksproblem är också en prioritet. I **Italien** har åtgärder vidtagits för att främja integreringen i arbete och utbildning av fångar och brottslingar som avtjänar alternativa straff.

Syftet med främjandet av en bättre integrering efter frigivningen och målet att minska risken för återfall i brott är också att begränsa lidandet hos barn till fångar. I den **belgiska** rapporten presenteras ett initiativ i den fransktalande delen av landet till att skapa rättsliga förutsättningar för erkännande av särskilda arrangemang (”Services-Liens”) som syftar till att göra det möjligt för straffade föräldrar att hålla kontakten med sina barn. **Spanien** kommer att upprätta ett särskilt program för kvinnliga fångar som har vårdnaden om barn. Enligt den spanska planen överväger man också att normalisera hälso- och sjukvården bland fångar genom att integrera den i det nationella hälso- och sjukvårdssystemet.

Andra grupper

Åtgärder beträffande andra gruppers särskilda situationer framkommer mer sporadiskt i de nationella handlingsplanerna. Åtgärderna är framför allt inriktade på problemen bland människor som lider av kroniska sjukdomar, i synnerhet människor med försämrad

psykisk hälsa, prostituerade, personer som utsatts för människohandel och personer som drabbats av socialt lidande. Dessa insatser genomförs normalt inte inom ramen för mer allmänna strategier utan vidtas ofta genom pilotprojekt, ibland på lokal och regional nivå, och av frivilligorganisationer genom målgruppsinriktade tjänster, åtgärder för förebyggande och rådgivning.

7.2. Förhindra social utestängning som drabbar barn

Fattigdom bland barn är ett problem som många medlemsstater ser allvarligt på. Åtgärder för att förebygga och lindra det återkommer ofta i de nationella handlingsplanerna från 2003. I flera handlingsplaner ingår fattigdom och utestängning bland barn som en av de viktigaste prioriteringarna (Förenade kungariket, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal Sverige, Tyskland). Medlemsstaterna återkommer ständigt till det faktum att för att nå framgång på längre sikt i utrotningen av fattigdomen är det avgörande att den kedja av fattigdom som går i arv mellan generationerna bryts. Detta innebär en starkare fokusering på den sociala integrationen av barn och, eventuellt, att motverka de negativa delarna av det sociala arvet.

Vissa medlemsstater betonar barnens rättigheter inom ramen för FN:s konvention om barnets rättigheter och barns rätt att växa upp i en psykiskt och fysiskt sett säker omgivning. Sverige, till exempel, betonar att FN:s konvention bör tas i beaktande på alla politikområden och att barnens bästa skall beaktas i alla beslut och åtgärder som berör dem. Riksdagen har nyligen godkänt bestämmelser i ett ytterligare steg mot efterlevnaden av konventionen. Österrike kommer att införliva FN-konventionen i sin konstitution och kommer före 2004 att ha lagt fram en nationell handlingsplan för barn och ungdomar. Barnens rätt återspeglas också i den grekiska handlingsplanen med utnämmandet av en barnombudsman. Även Irland har för avsikt att utse en ombudsman som komplement till att den nationella barnbyrån inrättas. Syftet med byrån är att regeringens verksamhet beträffande barn och frågor om social integration skall bli bättre fokuserad och få större genomslagskraft. Den franska handlingsplanen belyser den roll som ombudet för barnens rättigheter har när det gäller att försvara och främja barnens rätt, framför allt med avseende på strategier för skydd av barn. I många länder finns emellertid inga tecken på några planer gällande barns och ungdomars rättigheter. Detta betyder i praktiken att prioritet ges åt att grunda tjänsterna för barn och ungdomar på de vuxnas uppfattning av vad barn och ungdomar behöver, snarare än på deras "rätt" till allmänt överenskomna tjänster. Det finns således särskilt stor variation när det gäller grundläggande tjänster, som hälso- och sjukvård och utbildning, och även beträffande mer allmänna frågor, som den ålder då en kvinnas samtycke till sexuellt umgänge äger giltighet och behandlingen av marginaliserade grupper. De länder som lägger mindre vikt vid barnens rättigheter tenderar att se barn och ungdomar som framtida arbetstagare snarare än att förbättra deras nuvarande livskvalitet.

Den begränsade fokuseringen på barns och ungas rättigheter i många av de nationella handlingsplanerna är inte förvånande med tanke på deras mycket begränsade inblandning i utarbetandet av planerna. Det hjälper också att förklara den bristande användningen av indikatorer på barns och ungas erfarenheter av fattigdom och social utestängning utifrån deras eget perspektiv. De länder där fattigdom bland barn ingår som en huvudindikator

tenderar att använda 60 % av medianinkomsten som indikator snarare än de mer omfattande indikatorerna på utestängning, även om Irland använder sin indikator för bestående fattigdom i vilken inkomst- och utestängningsåtgärder kombineras. Det är slående att många nationella handlingsplaner går längre än Laeken-indikatorerna på andra områden, men inte när det gäller frågor som berör barn och ungdomar. Detta är ett område för framtida utveckling¹⁹. Ett uppmuntrande framsteg rapporteras i Irland där man planerar att inleda en nationell longitudinell studie på barn.

Det framgår i de nationella handlingsplanerna att enighet råder om att det krävs åtgärder på många olika politikområden för att förebygga och minska fattigdomen bland barn. Det är således inte förvånande att det är en fråga som genomsyrar många delar i handlingsplanerna. Viktiga insatser och strategier omfattas i avsnitten om sysselsättning, barnomsorg, social trygghet, utbildning, hälso- och sjukvård och familjen.

FRÄMJA VÄLFÄRDEN BLAND BARN OCH UNGDOMAR (FINLAND)

Åbo-strategin är inriktad på barn, ungdomar och barnfamiljer. Strategin bygger på en nätverksmodell, som styrs och kontrolleras av en ledningsgrupp som hanterar frågor om barns och ungdomars välfärd. Ledningsgruppens medlemmar är bl.a. experter från alla myndigheter och en stadsplanerare. Man har i samarbete med Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (STAKES) utvecklat indikatorer för att kunna följa upp relevanta faktorer. Indikatorerna stöds av en treårig "barnbudget", som är ett instrument för att kontrollera hur mycket de olika myndigheterna verkligen spenderar per år på barn- och ungdomsfrågor. Förutom projekten för att utveckla indikatorer och resursövervakning (barnbudget) håller en modell för miljökonsekvensbedömningar ur barns synvinkel (MKB för barn) på att tas fram för att se till att barns synpunkter beaktas i samband med markanvändning och stadsplanering.

Tre generella synsätt beträffande fattigdom bland barn framträder – 1) utveckla ett integrerat och holistiskt synsätt, 2) göra insatser i ett tidigt skede och 3) stödja barn närhelst det går inom familjen och samhället. I Förenade kungariket sätter man kampen mot fattigdom bland barn i centrum för strategin – en omfattande insats i hela regeringen och betydande investeringar och kompletterande resurser framgår tydligt. Med ett ambitiöst sikte inställt på att halvera fattigdomen bland barn före 2010 och utrota den före 2020 lägger man i Förenade kungariket stor vikt vid partnerskap, samarbete mellan olika organ och tidiga insatser. Sure Start-programmet är ett viktigt initiativ för att ta itu med behoven hos de mest missgynnade barnen upp till tre år genom ett nätverk av barncentra i områden med mycket stora behov. Ett annat kännetecken i Förenade kungarikets synsätt är att man bygger från grunden och upp mot bakgrund av lokala behov, och att tjänsterna utformas och tillhandahålls tillsammans med barn och föräldrar. Detta framgår tydligt i barnfonden (the Children's Fund) där man arbetar med barn mellan 5 och 13 år som visar tidiga tecken på att riskera social utestängning. Sverige betonar att arrangemang som fungerar bra för alla barn – allmänna system och bredbaserade lösningar som gynnar en stor majoritet – är särskilt lämpade för barn i riskzonen. Där har man nyligen förstärkt

19 Det bör i detta sammanhang påpekas att överföringen av fattigdom och social utestängning från en generation till en annan, barnens situation och en långvarig utsatthet för risker också är viktiga frågor för en arbetsgrupp inom kommissionen som arbetar med att ta fram indikatorer för strategin för hållbar utveckling på land- och EU-nivå.

bestämmelserna gällande skydd av barn i riskzonen. Man har även inrättat en arbetsgrupp för analys av situationen bland unga människor i utsatta familjer i syfte att kartlägga inom vilka områden det krävs ytterligare åtgärder. För att förebygga och ta itu med barnmisshandel har åtgärder föreslagits för att stärka samarbetet mellan polis, skola, förskola, hälso- och sjukvård och socialtjänst. I Tyskland koncentrerar man sig på att göra samhället barn- och familjevänligt och på sitt program för utveckling och möjligheter för barn och ungdomar i missgynnade områden. Man betonar betydelsen av samband mellan områden som välfärd för ungdom, skola, arbetsförmedling, stadsplanering samt socialpolitik, hälso- och sjukvårdspolitik och kulturpolitik. Finland betonar tidiga insatser och utveckling av gemensamma tjänster och samarbete mellan olika yrkesgrupper. Där har man bland annat för avsikt att stärka och utvidga sin modell för tidiga insatser med ett samarbete mellan social välfärd, hälso- och sjukvård, polis, utbildningsmyndigheter och icke-statliga organisationer, och kommer särskilt att uppmärksamma barn med psykiska problem. Portugal betonar en rad olika prioriteringar, däribland tidiga insatser och familjestöd. Man håller också på att inrätta lokala planer för skydd av barn och ungdomar i riskzonen i 39 kommuner. Grekland understryker hur viktigt det är för barns utveckling att de har tillgång till tjänster som utbildning, hälso- och sjukvård och kultur samt även till inkomststöd. Spanien har för avsikt att lägga fram en nationell strategi för barn och ungdom i svårigheter och i social riskzon och att tillsammans med icke-statliga organisationer utveckla integrerade program för förebyggande och ingripande när det gäller minderåriga i riskzonen.

PLAN FÖR UTROTANDE AV BARNARBETE (PORTUGAL)

PEETI-planen infördes i Portugal 1998 som ett led i en aktiv socialpolitik för att främja enskilda medborgares (minderåriga och deras familjer) och allmänhetens engagemang och ansvarstagande i kampen mot barnarbete.

Målen med PEETI är att: i) kartlägga, följa upp och karaktärisera situationen för unga som utnyttjas för barnarbete eller farliga arbetsuppgifter efter att ha hoppat av skolan; ii) garantera att de situationer som upptäcks inom ramen för PEETI åtgärdas, framför allt genom projekt inom ramen för den individuella utbildningsplanen (PIEF), med hjälp av flexibla och differentierade strategier samt genom skollovsprogrammet; iii) bekämpa de värsta formerna av barnarbete (ILO:s konvention nr. 182 och rekommendation nr. 190 som ratificerats av Portugal); iv) främja social integration och integrering i utbildningsväsendet av barn och ungdomar som utnyttjats för barnarbete.

Planen var avsedd att hjälpa minderåriga i följande situationer: elever som har hoppat av skolan; minderåriga som riskerar att tvingas ut i arbetslivet tidigt; barn som utnyttjas för barnarbete och de värsta formerna av barnarbete. För att nå dessa mål vidtar PEETI metodiskt följande åtgärder: upptäcka/diagnostisera/rapportera barnarbete och elever som hoppar av skolan; integrerade program och individuella utbildningsplaner; program/projekt för skollov; beviljande av utbildningsstipendier, uppföljning av de värsta formerna av barnarbete. Planen har fem strukturer för regional samordning av PIEF, där representanter för PEETI, IEFP, DRE och ISSS ingår. I samtliga fem regioner finns en regional PEETI-samordnare för respektive zon.

Stor betoning läggs vid att inrikta sig på barn som löper särskild risk och som upplever ett negativt socialt arv. Danmark inrättar en ministerkommitté för att samordna insatserna i denna fråga. Man gör stora ansträngningar för att stärka barns förmåga genom tidiga

insatser och en rad olika former av stöd. Vikten av att upptäcka de särskilda problem som en del barn har betonas. Det kan vara minderåriga flyktingar, barn från familjer med väsentliga övergrepp eller psykisk sjukdom, barn som är sexuellt utnyttjade och barn med funktionshinder. Finland understryker vikten av att utveckla kvaliteten och kvantiteten när det gäller fosterhem och av att integrera barn med särskilda vårdbehov i vanliga skolor. I Förenade kungariket har den lagstiftande församlingen i Wales inrättat en hjälpfond för barn och ungdom. Den fungerar med hjälp av partnerskap inom varje lokal myndighet och syftar till att ge riktat stöd för att förbättra möjligheterna för barn och ungdomar från missgynnade familjer. I Italien betonas stöd för utveckling av fosterfamiljer och adoptionspolitik, och i planen för barn 2002–2004 planeras olika former av fosterhem. I Irland inrättas en rad samhällsbaserade tjänster för barn med avsevärda behov.

7.3. Främja omfattande insatser för områden präglade av utestängning

Den regionala dimensionen av fattigdom och social utestängning ges större utrymme i de nationella handlingsplanerna från 2003, inte minst åtgärder som går ut på att dra nytta av eftersatta områdens starka sidor och möjligheter.

De stora utmaningarna är desamma som i de föregående nationella handlingsplanerna.

Motverka regionala skillnader

Även om vissa medlemsstater understryker vikten av att komma till rätta med regionala skillnader är det mycket få som anger detta som en huvudfråga i sina planer.

Grekland nämner till exempel behovet av att minska skillnaden i livskvalitet mellan landsbygd och städer som en särskild prioritering. Planen omfattar både initiativ för integrerad stadsutveckling och initiativ för landsbygdsutveckling.

Landsbygdsområdenas underläge

Landsbygdsområden står fortfarande inför en rad olika utmaningar, allt ifrån utflyttning, brist på resurser och social service, påfrestningarna från de pågående omstruktureringarna inom jordbruket och miljöproblem. Andra landsbygdsområden har på senare tid ställts inför nya utmaningar till följd av tillströmningen av invånare från storstadsregioner.

Grekland är det enda land som har gjort insatserna på landsbygden till en huvudstrategi. Enligt den grekiska planen skall problemet med fattigdom och social utestängning på landsbygden tacklas genom en rad olika åtgärder. Genom en integrerad utveckling av landsbygden skall man särskilt undanröja skillnaderna i livskvalitet mellan stads- och landsbygdsinvånare. Den övergripande strategin utgår från tre aspekter: de ekonomiska, genom en kvalitativ utveckling i linje med principerna om hållbarhet och respekt för miljön; pensioner; samt tillgång till social service, särskilt vård och omsorg.

Den **irländska** planen presenterar ett riktat investeringsprogram för missgynnade landsbygdsområden: CLÁR-programmet (Ceantair Laga Árd-Riachtanais) eller ”programmet för eftersatta landsbygdsområden”, som lanserades i oktober 2001. Viktiga

målsättningar när det gäller landsbygdsområden är att förbättra transporttjänster och tillgång till sysselsättning, sjukvård, utbildning och bostäder för landsbygdsinvånare.

I den **österrikiska** planen slås det fast att en balanserad regional utveckling är ett viktigt mål för ett mer sammanhållet samhälle och man beskriver en del åtgärder som har vidtagits för att motverka fattigdom och social utestängning i landsbygdsområden.

I den **portugisiska** handlingsplanen betonas de växande skillnaderna mellan perifera och kustnära landsbygdsregioner som är en följd av att den ekonomiska utvecklingen har lett till en utflyttning från landsbygdsområdena inne i landet. Ett program för integration och utveckling kommer därför att lanseras för att bekämpa isolering, utflyttning och utestängning i krisdrabbade landsbygdsområden.

I **Frankrike** skulle ett lagförslag om förbättring av landsbygdsområden leda till en utbyggnad av servicen för familjer och äldre och till en större "regionalisering" av vårdpolitiken.

I **Spanien** planeras integrerade planer för att förbättra bostäderna i landsbygdsområden. I den nationella handlingsplanen nämns också ekonomiskt stöd till icke-statliga organisationers program i utsatta landsbygdsområden.

I **Förenade kungariket** har ett särskilt mål satts upp om att minska produktivitetsskillnaderna mellan de minst produktiva landsbygdsområdena och det nationella genomsnittet senast 2006, samt att förbättra landsbygdsbefolkningens tillgång till service.

Åtgärder för att hjälpa eftersatta områden och bostadsområden

I **Tyskland** har arbetet med en aktiv och integrerad politik för stadsområden sedan 1999 förstärkts genom programmet "Die soziale Stadt" (Den sociala staden), som går ut på att gynna eftersatta stadsområden genom en integrerad strategi (som omfattar bostadspolitik, näringspolitik, sysselsättningspolitik och socialpolitik).

I **Nederländerna** har man fastställt ett särskilt mål för missgynnade stadsområden som innebär att 30 städer från och med 2005 erbjuds hjälp att utforma integrerade lokala strategier för att vända den negativa situationen i sådana stadsdelar.

Den **spanska** nationella handlingsplanen stödjer främjandet av integrerade planer för eftersatta bostadsområden och missgynnade områden, samt ekonomiskt stöd till icke-statliga organisationers integrerade program i utsatta stadsområden.

Frankrike uppmärksammar särskilt skapandet av ekonomisk livskraft i 751 nedgångna stadsområden. Ett annat viktigt inslag i planen är den nyligen antagna lagen om stadsplanering och stadsförnyelse ("*loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*"). Inga särskilda åtgärder verkar planeras för de utomeuropeiska territorierna.

Danmark bekräftar att de initiativ som har lanserats för stads- och bostadsområden med stora sociala problem kommer att fortsätta. En första utvärdering visar att det fysiska, ekonomiska och sociala förfallet i dessa områden har minskat. I framtiden kommer åtgärderna i högre grad att inriktas på prioriterade områden och på riskgrupper.

I **Portugal** kommer det ovannämnda ”programmet för integration och utveckling” även att främja marginaliserade och nedgångna stadsområdens integration. Dessutom planeras ett projekt för att organisera och utveckla olika områden i Lissabons kommun, vilket skall följas upp av permanenta observationsorgan.

I **Förenade kungariket** kommer en ”nationell strategi för förnyelse av bostadsområden”, som lanserades i januari 2001, att rikta in allmänna program mot de särskilda behoven i de mest eftersatta områdena. Det långsiktiga syftet är att inom 10–20 år undanröja orättvisor och geografiska nackdelar. Tonvikten ligger på att integrera samtliga politikområden, inte bara lokala, sektorsbaserade initiativ.

**LOKALA UTVECKLINGSAVTAL FÖR ATT FÅ BUKT MED SEGREGATIONEN I STORSTÄDERNA
(SVERIGE)**

År 1998 beslutade riksdagen om en ny nationell storstadspolitik. Samtidigt introducerades lokala utvecklingsavtal som ett instrument för att genomföra den nya politiken. Att bryta segregationen i en stadsdel kräver breda insatser under lång tid. Det kräver också delaktighet, målmedvetenhet och systematisk samverkan mellan boende, näringsliv, ideella krafter, intresseorganisationer, kommunala och statliga myndigheter, media och andra. För att effekterna av samverkan skall bli långvariga behöver utvecklingsarbetet även leda till strukturell påverkan – det vill säga förändringar i aktörernas ordinarie verksamheter. En positiv utveckling kräver med andra ord en strategi som omfattar lokal, regional och nationell nivå.

En viktig uppgift för storstadspolitikerna är att utforma och utveckla det lokala utvecklingsavtalet som strategiskt instrument för samverkan. Avtalen kännetecknas av en målstyrd lär- och förbättringsprocess som främjar både individers och stadsdelars möjligheter till utveckling. Effekterna av utvecklingsarbetet skall vara positiva för de boende i stadsdelen eller för stadsdelen som sådan. En insats kan därför göras med utanförstående personer eller organisationer så länge det leder till resultat i stadsdelen. På grund av mycket omflyttningar har det varit svårt att följa och mäta effekterna av insatser som görs för individer. För att förbättra möjligheterna att följa utvecklingen både avseende individer och stadsdelar pågår arbete med bland annat indikatorer. Det lokala utvecklingsavtalet består av en avtalskappa och ett antal bilagor. Avtalskappan reglerar kommunens och statens åtaganden, parternas mål och ansvariga utvärderare. Bilagorna innehåller t.ex. åtgärdsplaner, samverkansavtal, framtidsbilaga och utvärderingsprogram. Åtgärdsplanerna kan alltså ses som stadsdelarnas egentliga utvecklingsprogram med nulägesbeskrivning, analys, strategi och val av insatser. I avtalet redovisas en sammanhängande målkedja. Den innehåller övergripande nationella mål beslutade i riksdagen och lokala effektmål som kommunen tagit fram i samverkan med andra aktörer. Utvärdering görs både på nationell och kommunal nivå.

8. HUVUDSTRATEGIER FÖR MÅL 4. ”MOBILISERA ALLA RELEVANTA AKTÖRER”

(a) I enlighet med nationell praxis **främja delaktighet och uttrycksmöjligheter för människor som drabbats av utestängning**, särskilt när det gäller deras situation och politik och åtgärder som påverkar dem.

(b) **Integrera kampen mot utestängning i alla politikområden**, särskilt genom att

- engagera **nationella, regionala och lokala** offentliga myndigheter beroende på deras olika behörighetsområden,

- utforma lämpliga förfaranden och strukturer för **samordning**,

- anpassa administrativa och sociala tjänster efter **behoven hos människor** som drabbats av utestängning och se till att personal som kommer i kontakt med dessa är lyhörd för deras behov.

(c) **Främja dialog och partnerskap** mellan alla berörda offentliga och privata organ, till exempel genom att

- engagera **arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer och organisationer som tillhandahåller sociala tjänster**, beroende på deras respektive behörighetsområden, i kampen mot olika former av utestängning,

- stimulera socialt ansvarstagande och ett aktivt engagemang hos **alla medborgare** i kampen mot social utestängning,

- främja **företagens** sociala ansvarstagande.

Något som särskilt karaktäriserar de nationella handlingsplanerna från 2003 i jämförelse med handlingsplanerna från 2001 är att många medlemsstater på ett tydligare sätt har kopplat samman processen mot social integration i handlingsplanerna med den befintliga politiska beslutsprocessen och att de har utvidgat och fördjupat sina åtgärder för att engagera alla relevanta aktörer och uppnå bättre samordning av insatserna i kampen mot fattigdom och social utestängning. Detta framgår tydligt av hur medlemsstaterna förbereder sina handlingsplaner, och även i de långsiktiga åtgärder som har införts för att inlemma målen och värderingarna i EU:s process för social integration i de politiska beslutssystemen. I en del fall återstår dock mycket att göra om man skall uppnå en verkligt sammanhängande strategi för att förebygga och angripa fattigdom och social utestängning. Flera medlemsstater har själva erkänt att de nuvarande åtgärderna inte är helt tillfredsställande. Samarbete och samråd med de olika parterna måste förbättras både beträffande genomförande och övervakning av de nuvarande handlingsplanerna och beträffande utarbetande av de kommande handlingsplanerna. Lyckligtvis ökar antalet goda exempel i EU, vilka kan hjälpa medlemsstaterna att förstärka sina system.

8.1. Verka för utestängda människors delaktighet

Det är viktigt att människor som drabbats av social utestängning blir delaktiga i beslutsfattandet, eftersom deras erfarenheter och kunskaper kan bidra till en bättre förståelse av vad som fungerar och vad som inte fungerar, vilket leder till mer fokuserade och relevanta politiska åtgärder. Det är en utmaning att införa strukturerade sätt att skapa garantier för detta. Under förberedelserna av handlingsplanerna från 2003 ökade de flesta länder deltagandet för de socialt utestängda och flera länder ökade insatserna för samråd med grupper som företräder socialt utestängda. Andra länder (särskilt Grekland, Nederländerna och Portugal) kunde ha presenterat samrådsprocesserna mer i detalj vid utarbetandet av sina nationella handlingsplaner. I den italienska handlingsplanen finns mycket få uppgifter om hur stor delaktigheten är och kvaliteten på den.

Det vanligaste sättet att låta de socialt utestängda göra sin röst hörd är genom deltagande i rådgivande seminarier eller genom att göra företrädare för icke-statliga organisationer inom styrgrupper delaktiga. Det sistnämnda sättet fungerar klart bäst när nätverk av berörda icke-statliga organisationer som arbetar med fattigdom har upprättats och erkänts, vilka ibland får resurser från nationella myndigheter. I de flesta fall då medel utbetalas är avsikten att det skall leda till genomförande och övervakning av handlingsplanerna. I några fall har intressanta försök gjorts att finna bättre sätt att direkt bistå de mest utslagna för att de skall kunna bidra till den politiska debatten. Belgien redogör för en intressant undersökning om delaktighet för de socialt utestängda, Tyskland planerar en undersökning om människor som lever i extrem fattigdom och Förenade kungariket har inrättat en "arbetsgrupp om delaktighet" som skall undersöka sätt att öka delaktigheten i de nationella handlingsplanerna. Antalet kommuner i Nederländerna som har inrättat rådgivande organ för människor som lever på bidrag har fördubblats. Ett område som i de flesta medlemsstater ännu är dåligt utvecklat när det gäller samråd och delaktighet är dock barn och ungdomar. Det finns få uppgifter om hur dessa områden har integrerats i arbetet med de nationella handlingsplanerna, om de integrerats över huvud taget, och det talas heller inte om att koppla samman arbetet med handlingsplanerna med befintliga strukturer för barn och ungdomar som till exempel skolor, ungdomsparlament och ungdomsråd. Detta är förvånande med tanke på att fattigdom bland barn prioriteras högt i många handlingsplaner.

Vid insatser på lokal nivå mot fattigdom och social utestängning finns det en klar tendens att fästa stor vikt vid delaktighet för dem som drabbats av social utestängning. Detta är viktigt eftersom det främjar personlig utveckling och inflytande för deltagaren genom att självförtroendet byggs upp, den sociala isoleringen övervinns och nya nätverk och kontakter skapas. I Spanien betonas därför delaktighet i fora för offentlig förvaltning. I Sverige betonas starkt delaktighet i den lokala demokratin och användarperspektivet beaktas. I Irland betonas stöd till lokala samhällsutvecklingsprojekt och lokala fora, och ett omfattande rådgivningsarbete pågår för att åstadkomma större sammanhållning i allmänna och lokala utvecklingsprogram. En strategi för samhällsutveckling är också en nyckelfaktor för resultaten av stora delar av Peace-programmet i Irland och Nordirland. I de nationella handlingsplanerna för Belgien, Finland, Luxemburg och Tyskland finner man också exempel på denna typ av delaktighet.

DEN FLAMLÄNSKA LAGEN MOT FATTIGDOM (BELGIEN)

När de första flamländska fattigföreningarna uppstod under 1980-talet och både den federala och den flamländska politiken öppnade möjligheter till delaktighet krävde dessa föreningar ett strukturellt erkännande av sin verksamhet. Deras deltagande i utarbetandet och bedömningen av politiken på olika nivåer visade att det fanns ett behov av ekonomiskt och professionellt stöd. Uppmuntrade av Frankrikes exempel, där en omfattande lag om fattigdom höll på att utarbetas, ledde detta krav 1993 till en idé om en fattigdomslag.

År 1993 godkände den dåvarande ansvariga ministern för första gången en förordning om bidrag i kampen mot allvarlig fattigdom. Fem föreningar tilldelades bidrag efter att ha uppfyllt en rad villkor. När det nästa år var dags att förnya bidragen infördes ytterligare ett villkor: föreningarna skulle utarbeta förslag till det som kom att bli fattigdomslagen. En ledningsgrupp med företrädare för föreningarna och myndigheterna samlades vid fem tillfällen, ett arbete som 1996 ledde till överlämnandet av en skrivelse till den minister som hade ansvar för samordning av politiken mot fattigdom och den flamländske ministerpresidenten om erkännande och subventionering av föreningar "där de fattiga kan göra sina röster hörda". I skrivelsen formulerades de sex kriterier som idag ingår i lagen.

Detta arbete ledde slutligen till att den flamländska regeringen den 21 mars 2003 antog lagen mot fattigdom. Lagen ger en strukturell grund för den flamländska regeringens olika initiativ i kampen mot fattigdom: upprättandet av en handlingsplan för kampen mot fattigdom, införandet av permanenta samrådsarrangemang, ekonomiskt och innehållsrelaterat stöd till "föreningar där de fattiga kan göra sina röster hörda" som uppfyller följande sex villkor: de uppmuntrar fattiga att träffas i grupper, de ger fattiga en möjlighet att göra sig hörda, de arbetar för fattiga invånares sociala frigörelse, de arbetar med samhällsstrukturerna, de organiserar samtal och utbildningsaktiviteter, de fortsätter att uppsöka fattiga, de stödjer ett flamländskt nätverk för dessa föreningar som har till uppgift att stödja och samordna verksamheten i "föreningar där fattiga kan göra sina röster hörda"; de utbildar experter i fattigdomens vardag.

För 2003 har en budget på 1 170 000 euro anslagits för genomförandet av lagen. År 2004, 2005 och 2006 kommer detta belopp att varje år öka med 406 000 euro.

Det är viktigt att peka på de framsteg som gjorts i jämförelse med de föregående nationella handlingsplanerna, men i de flesta fall finns inget som tyder på några direkta effekter på utformning och resultat av politiska åtgärder vilka hänger samman med ökad delaktighet på detta område. Dessa effekter är ganska svåra att bedöma, men man kan anta att de är ganska små, utom i ett fåtal mycket specifika fall.

8.2. Integrera kampen mot utestängning i alla politikområden

Nationell nivå

I vissa medlemsstater som till exempel Finland och Sverige, där främjande av ett integrerat samhälle och förebyggande av fattigdom och social utestängning redan står i centrum för det politiska beslutsfattandet ligger betoningen på att förstärka detta. I andra medlemsstater har betydande framsteg gjorts mot att förstärka de institutionella åtgärderna för att integrera frågorna om fattigdom och social utestängning i alla politikområden. Detta har inneburit inrättande av

- ministeriella kommittéer för att samordna och integrera frågor om fattigdom och social utestängning i den allmänna politiken (Belgien, Frankrike, Finland, Förenade kungariket, Irland, Luxemburg, Portugal, Spanien, Österrike),
- samordnings- eller styrkommittéer bestående av högre tjänstemän (Irland, Tyskland) vilka stöds av organ eller byråer (Förenade kungariket, Irland, Nederländerna) som arbetar med regelbunden samordning och främjande av åtgärder,
- mekanismer för att se till att fattigdom och social utestängning beaktas när åtgärder föreslås eller förnyas som till exempel Poverty Proofing i Irland och Targeting Social Need i Förenade kungariket,
- interministeriella promemorior för att utveckla särskilda åtgärder för bekämpning av fattigdom och social utestängning har lagts fram i Italien.

INSTITUTIONELLA ÅTGÄRDER OCH FATTIGDOMSGRANSKNING (IRLAND)

En rad institutionella strukturer har inrättats för att se till att frågorna om fattigdom och social utestängning hamnar i centrum i det politiska arbetet och att regeringsdepartement och myndigheter följer en sammanhållen, övergripande och samordnad strategi. Dessa omfattar en regeringskommitté för social integration, narkotika och utveckling på landsbygden (*Cabinet Committee on Social Inclusion, Drugs and Rural Development*) som leds av Taoiseach (premiärministern), en högnivågrupp för social integration (*Senior Officials Group on Social Inclusion*), en rådgivande grupp för social integration (*Social Inclusion Consultative Group*) och enheter för social integration (*Social Inclusion Units*) inom viktiga regeringsdepartement. En byrå för social integration (*Office for Social Inclusion (OSI)*) har det övergripande ansvaret för att samordna utformningen och genomförandet av den nationella strategin mot fattigdom och den nationella handlingsplanen för social integration, och är skyldig att överlämna en årlig rapport till regeringen om framstegen i detta arbete. OSI bistås av byrån för bekämpning av fattigdom (*Combat Poverty Agency*), ett särskilt politiskt organ som ansvarar för rådgivning till regeringen och arbetar för att förebygga och undanröja fattigdom och social utestängning genom forskning och analyser av politiska åtgärder, utveckling av innovativa åtgärder mot fattigdom och främjande av större förståelse bland allmänheten.

Genom *Poverty Proofing* integreras frågan om social integration i ökad omfattning i politiken på regeringsnivå. Denna mekanism, som infördes 1998, innebär att politiska åtgärder och program bedöms då de utformas och revideras för att fastställa hur de påverkar människor som lever i fattigdom, så att detta kan beaktas och nödvändiga åtgärder för att förbättra situationen kan vidtas. Detta förfarande har nyligen utvärderats och byrån för social integration (OSI) har fått i uppdrag att åtgärda några brister för att mekanismen skall bli mer effektiv och se till att den tillämpas på lämpligt sätt inom alla berörda regeringsdepartement. Ökad samordning och andra granskningsmekanismer kommer också att utvecklas. En mall för att stödja en integrerad granskningsstrategi om omfattar fattigdom, könsaspekter och den bredare agendan för jämställdhet kommer att utvecklas och ledas av byrån för social integration i samarbete med ministeriet för justitie- och jämlikhetsfrågor samt lagändringar (Department of Justice, Equality and Law Reform) och jämställdhetsmyndigheten. Detta arbete kommer att genomföras under den tid då den nationella handlingsplanen gäller. Avsikten är också att fattigdomsgranskning skall utvidgas till kommuner och andra statliga myndigheter.

Trots att framsteg har gjorts i flera medlemsstater att i större utsträckning koppla samman de nationella handlingsplanerna med nationella förfaranden för politiskt beslutsfattande är det dock ännu oklart hur de nationella handlingsplanerna påverkar de nationella budgetförfarandena och den övergripande fördelningen av resurser. Det saknas belägg för att medlen till social integration skulle ha ökat i sådan omfattning att det skulle ha några avgörande effekter, även om det framgår att vissa prioriteringar i större utsträckning har inriktats på fattigdom och social utestängning. Finland placerar klart sin nationella handlingsplan inom det nya regeringsprogrammet och betonar att åtgärder kommer att genomföras inom ramen för budgeten för 2003 och den budgetram som kommer att fastställas av regeringen för 2004-2007. Irland "fattighedsgranskar" sin årliga budget, men effekterna av detta är oklara. I allmänhet innebär emellertid avsaknaden av en bred budgetplan att det är omöjligt att säga om specifika höjningar som har aviserats på vissa områden har uppvägs av nedskärningar på andra områden. Spanien har dock en tabell över den allmänna fördelningen av anslagen i handlingsplanen för 2001-2003, vilken närmare anger de olika målen i planen och procentandelen av den årliga tillväxten för utgifterna samt en beräkning av utgifterna för 2003-2004. I tabellen är det möjligt att se öknings- och minskningar på enskilda områden och på så sätt bättre kunna följa upp politiska tendenser. Fler medlemsstater försöker att ange de resurser de vill anslå till specifika åtgärder än vad som var fallet i de första nationella handlingsplanerna. I många handlingsplaner anges anslagen för planerna i en tabell eller ekonomisk bilaga, men de är ofta inte fördelade på enskilda åtgärder och det framgår inte tydligt vad som är nya eller tillkommande anslag. I allmänhet är de planer tydligast om enskilda åtgärder för att uppnå specifika mål, vilka tydligt anger fördelningen av de enskilda åtgärderna (Finland, Förenade kungariket, Irland, Luxemburg). Det är tydligt att mer ingående och bättre analyser av utvecklingen av utgifterna över tiden och en bättre utvärdering av vilka som drar nytta av anslagen i framtiden skulle förstärka de kommande nationella handlingsplanerna. Detta skulle bidra till att klarlägga om förändringar av utgifterna över tiden motsvarar förändrade behov och utmaningar, och om utgifterna på vissa områden som är avgörande för social integration ökar eller minskar.

Decentralisering till regional nivå

Något som kännetecknar många nationella handlingsplaner är den ökade uppmärksamheten på behovet av att integrera frågan om social integration inte bara på nationell nivå, utan på alla politiska nivåer i beslutsfattandet. Det är särskilt slående att stor hänsyn har tagits till den regionala dimensionen i länder med starkt utvecklad regional förvaltning. Följande länder är exempel på detta:

- Österrike har inrättat en samordningskommitté, i vilken förbundsstaterna är delaktiga, och deras verksamhet och planer beskrivs mer omfattande i den nationella handlingsplanen.
- Belgien har ägnat mycket arbete åt att begrunda sin komplexa federala struktur och har gjort regionerna delaktiga i arbetsgrupper om indikatorer och åtgärder. Man har funderat över hur de regionala planerna och åtgärderna är förbundna med den nationella planen, till exempel "le Plan d'Action flamand de lutte contre la pauvreté" (den flamländska handlingsplanen för bekämpning av fattigdom). De flesta regioner

har sina egna handlingsplaner som införlivas i den nationella handlingsplanen. Det finns dock risk för att resultatet blir en rapporteringsövning snarare än en verklig strategi.

- Spanien har gjort betydande framsteg med att utvidga strategin för bekämpning av social utestängning till regioner och kommuner, vilka har den största behörigheten på området. 13 regionala planer har hittills godkänts och de återstående fyra förväntas godkännas inom en snar framtid. De flesta huvudstäder och stora städer har också lagt fram eller planerar att genomföra sina planer. Man planerar också ökad aktiv delaktighet för de regionala parlamenten.
- I Tyskland har den federala regeringen utvidgat dialogen om de nationella handlingsplanerna till förbundsstater, städer och kommuner. Ytterligare integration av förbundsstaternas arbete skulle stärka de nationella handlingsplanerna. Italien har lagt stor vikt vid decentralisering till regioner och kommuner, och de flesta myndigheter har förbättrat sin förmåga att integrera multisektoriella, decentraliserade strategier som är inriktade på aktörer och partnerskap. Å andra sidan förefaller ingående samordning av politik och åtgärder samt övervakning och utvärdering av dessa att vara nödvändig för att inte ta risken att ojämlikheten ökar mellan regioner med olika eller avvikande dynamik.
- Förenade kungarikets nationella handlingsplan lyfter fram nya strategiska inriktningar som utvecklats av de delaktiga förvaltningarna i Nordirland (New Targeting Social Need och Promoting Social Inclusion Initiative), Skottland (Closing the Opportunity Gap) och Wales (Child Poverty Task Group). Gemenskapens delaktighet var en viktig fråga under utarbetandet, men behöver utvecklas ytterligare.

Decentralisering leder också till nya yrkesmässiga utmaningar för lokala och regionala förvaltningar. Livslångt lärande om ny utveckling inom social integration för lokala politiker och beslutsfattare samt personal inom offentlig förvaltning är en utmaning som inte alltid tas upp i de politiska strategierna.

Lokal nivå

Behovet av att integrera och samordna åtgärder mot fattigdom och social utestängning på lokal nivå är allmänt erkänt. Kommunernas och stadsförvaltningarnas roll på detta område framhävs därför av många medlemsstater.

Exempelvis Sverige betonar kommunala myndigheters roll och behovet av att uppmuntra övergripande samarbete i lokala åtgärdsprogram under genomförandet. Irland riktar uppmärksamheten mot kommunernas utbildningsnätverk mot fattigdom och Förenade kungariket framhåller kommunernas roll för att lägga fram gemenskapsstrategier i England och Wales. I Frankrike kommer den nya grundlagen om decentralisering att leda till nära samarbete mellan staten, kommunerna, sakkunniga på området och de berörda medborgarna för att utveckla nya sätt att genomföra och bedöma politiska åtgärder för bekämpning av ekonomisk osäkerhet och social utestängning, och ministeriet kommer i framtiden att ha det fulla ansvaret för integrationsprogrammet för minimiinkomster och

mobilisering av alla delaktiga aktörer. I Danmark är kommunerna väl representerade i institutionerna när det gäller bekämpning av social utestängning. Grekland betonar behovet av att arbeta i nätverk och samarbeta på alla nivåer. Man betonar att prefekturnivån har en huvudroll i att skapa sammanhållning och helhetssyn i tillhandahållande av tjänster och upprättande av kollektiva rådgivande organ på denna nivå inom socialpolitiska frågor och berörda icke-statliga organisationer. Tyskland betonar att ett problem måste hanteras så nära problemets kärna som möjligt, det vill säga på lokal nivå. Den federala strukturen och den federala garantin för lokalt styre innebär att olika regionala och lokala strategier genomförs för att bekämpa fattigdom och social utestängning. Kommuner deltar också aktivt i samråd och överläggningar om utveckling av den nationella handlingsplanen genom "den ständiga rådgivargruppen". Den federala regeringen planerar att intensifiera dialogen med relevanta aktörer ytterligare. I Finland spelar självständiga lokala råd och kommuner en mycket betydelsefull roll i kampen mot social utestängning. I Luxemburg betonas kommunernas roll i utarbetandet och genomförandet av den nationella handlingsplanen. I Portugal har det sociala nätverket ("Rede Social") som mål att bekämpa fattigdom och social utestängning genom inrättande av strukturer för partnerskap där kommunerna spelar en avgörande roll för att främja den lokala sociala utvecklingen och integrera dynamik i planeringen av strategiskt deltagande. Irland betonar den roll som utvecklingsstyrelser för stad och grevskap har i samordningen av åtgärder mot social utestängning på lokal nivå och förutser att kommunerna kommer att utveckla lokala integrationsstrategier för att stödja och förstärka de nationella åtgärderna. Det är oklart om fattiga och mer välmående lokala och regionala förvaltningar på ett jämlikt sätt tilldelas nödvändiga medel för sitt ansvar med tanke på att klyftan mellan fattiga och rika regioner har fördubblats under de senaste tio åren.

Europeiska socialfonden och gemenskapsinitiativet Equal

Europeiska socialfonden är Europeiska unionens huvudsakliga ekonomiska instrument för att se till att de strategiska målen inom sysselsättningspolitiken omsätts i handling. Den har till uppgift att förebygga arbetslöshet och göra Europas arbetstagare och företag bättre rustade för nya utmaningar och förhindra att människor förlorar fästet på arbetsmarknaden.

Fördelningen av anslag från ESF med betoning på finansiering av Equal och området för social integration

Medlemsstat	ESF totalt (miljoner euro) utom Equal	ESF politikområdet social integration (% av det totala beloppet)	Equal (miljoner euro)
Belgien	1 007	12 %	74
Danmark	430	22 %	30
Tyskland	11 108	21 %	514
Grekland	4 241	17 %	104
Spanien	11 402	9 %	515
Frankrike	6 506	26 %	320
Irland	1 057	22 %	34
Italien	7 836	5 %	394
Luxemburg	39	35 %	4
Nederländerna	1 826	36 %	208
Österrike	631	50 %	102
Portugal	4 370	16 %	114
Finland	802	11 %	72
Sverige	996	15 %	86
Förenade kungariket	7 100	25 %	399

Anmärkning: Dessa siffror återspeglar den situation som kommissionens enheter för närvarande känner till. Siffrorna måste dock anses som ungefärliga, eftersom det är oundvikligt med överlappning mellan olika politikområden. Ett land kan välja att se vissa åtgärder som nära knutna till politikområdet "social integration", medan ett annat land istället föredrar att klassificera samma åtgärd inom ett annat politikområde (t.ex. inom politikområdet "anställbarhet"). Man bör därför vara försiktig med att göra direkta jämförelser mellan de andelar som olika länder anslår till social integration.

Alla medlemsstater nämner Europeiska socialfonden (ESF) och dess bidrag till de politiska åtgärder som ingår i deras nationella handlingsplaner. Spanien, Danmark, Nederländerna och Förenade kungariket bifogar bilagor som beskriver bidraget från EU:s strukturfonder och gemenskapsinitiativet Equal. I många medlemsstater är det emellertid fortfarande inte mycket som tyder på att man gör stark strategisk koppling mellan utmaningarna och prioriteringarna i de nationella handlingsplanerna för social integration och strukturfondsutgifterna. I de flesta fall framgår det inte vilka institutionella arrangemang som finns för att koppla arbetet inom ramen för den nationella handlingsplanen till processen för tilldelning och uppföljning av strukturfondsutgifterna. Det framgår heller inte hur prioriteringarna i de nationella handlingsplanerna för social integration skall beaktas i samband med halvtidsgranskningen av fonderna. Detta innebär dock naturligtvis en möjlighet att etablera en starkare koppling. Det kommer också att vara viktigt att ta full hänsyn till prioriteringarna i de nationella handlingsplanerna i diskussionerna om strukturfondernas framtid efter 2006. Dessa diskussioner bör syfta till att verka för Lissabonmålet att på ett avgörande sätt bidra till att utrota fattigdom och social utestängning.

Spaniens nationella handlingsplan innehåller en analys om förhållandet mellan ESF:s planerade finansiering för perioden 2000–2006 och den europeiska integrationsstrategin. Den innehåller också en tabell, i vilken de beräknade nödvändiga anslagen från budgeten anges för genomförande av de stora målen i den nationella handlingsplanen för perioden 2003/2004. Sverige redogör för betydelsen av finansiering från ESF. En del av Europeiska socialfondens program Växtkraft mål 3 är integration och mångfald. Ett belopp motsvarande SEK 130 miljoner i EU-fonder kommer att anslås till detta initiativ under programperioden 2000–2006.

Gemenskapsinitiativet Equal prövar och främjar nya sätt att bekämpa diskriminering och ojämlikhet på arbetsmarknaden. Programmet, som delvis finansieras av ESF, har vissa huvudprinciper: gränsöverskridande samarbete, innovation, ökade möjligheter och partnerskap för att resultatet skall leda till att jämställdhetsaspekter integreras i all politik och i förfaranden. Programmet är tematiskt inriktat och eftersom det är uppbyggt kring den europeiska sysselsättningsstrategin är en av prioriteringarna att beakta flyktingars och asylsökandes behov.

Flera medlemsstater har i sina handlingsplaner betonat de initiativ som finansieras av programmet (Belgien, Danmark, Finland, Förenade kungariket, Grekland, Irland, Luxemburg, Spanien, Sverige, Österrike, Tyskland). Irland har inrättat 21 partnerskap för utveckling genom Equal. Dessa partnerskap har inrättats för att bekämpa diskriminering och ojämlikhet på arbetsmarknaden. Österrike har 58 partnerskap för utveckling inom ramen för gemenskapsinitiativet Equal. Tre av dessa partner är särskilt inriktade på asylsökande. Betydande belopp av ESF:s medel är avsedda att förstärka integrationsåtgärderna för personer med funktionshinder.

Anpassning av administrativa och lokala enheter

Medlemsstaterna betonar förutom samordning och decentralisering av enheter till lokal nivå även anpassning av enheterna för att förbättra deras tillgänglighet och kvalitet samt för att de skall vara mer användarvänliga för alla medborgare. Frankrike framhåller till exempel planer på att bl.a. utveckla ett kvalitativt synsätt på mottagande inom organ för socialskydd, ett universellt system för första mottagandet och inrättande av offentliga servicecentra i missgynnade områden. Danmark betonar sina rådgivande och konsultativa brukarråd, men betonar också behovet av förbättrad delaktighet bland brukarna. Den belgiska handlingsplanen betonar i synnerhet konkreta åtgärder för att påskynda utbetalningar av sociala förmåner och förbättra informationen om rättigheter. I planen fastställs också att pensioner skall utbetalas automatiskt vid den lagstadgade pensionsåldern (Kafkaplanen). Spanien kommer att främja "one-stop shops" för att handlägga flera inkomstbaserade förmåner. Irland kommer att fortsätta att anpassa de administrativa förfarandena och de sociala tjänsterna till behoven bland människor som drabbats av social utestängning, och upprätta standarder och riktlinjer för tilldelning. Grekland föreslår inrättande av ett "nätverk för tjänster" som är avsett att vidta åtgärder mot fragmenteringen av de sociala tjänsterna på användarnivå.

I många nationella handlingsplaner rapporteras om problemet med mottagare som inte tar emot den sociala hjälp som de har rätt till. I den nederländska planen noteras att sådana

problem särskilt finns bland egenföretagare, etniska minoriteter och äldre. I Tyskland ansöker till exempel inte en del äldre om efterfrågebaserad socialhjälp på grund av skam eller rädsla för att deras barn skulle behöva betala för dem. Införandet av ett schablonmässigt stöd till äldre kommer att göra stödet mer lättillgängligt. Pensionärer som får mindre än 844 euro i bidrag kommer att informeras av administrationen för begäran om socialhjälp.

Denna utveckling är också en utmaning för tillhandahållandet av tjänster som är beroende av överföringen av betalningar från regionala och nationella regeringar och Europeiska unionen. På lokal nivå skulle betalningar kunna användas till att förbättra kvaliteten på jämställdhetsinstitutioner, till exempel på området för livslångt lärande eller bostäder, istället för att inrätta särskilda institutioner och kostnadskrävande "åtgärder" genom vilka utestängda människor på nytt särskiljs från resten av befolkningen och utsätts för ytterligare problem.

RÄTTSSÄKERHET FÖR DE SVAGASTE GRUPPERNA – RÄTTSSÄKERHETSPROJEKTET "KOM BRUGERNE I MØDE", KÖPENHAMNS KOMMUN (DANMARK)

Projektet syftar till att utveckla metoder som kan bidra till att intentionerna om rättssäkerhet i lagstiftningen tillämpas i praktiken för de utsatta grupperna. Som ett led i projektet utformades fyra modellprojekt i de största kommunerna (Köpenhamn, Odense, Århus och Ålborg). En av dessa är Köpenhamns kommun som genom projektet "Kom brugerne i møde" försöker nå ut till människor som inte själva söker hjälp och som kanske inte är motiverade att bli indragna i eller utnyttja offentliga tjänster. För att kunna hävda sina rättigheter enligt sociallagstiftningen måste den enskilde i vissa situationer kunna redogöra för sina behov och förväntningar i förhållande till det sociala systemet. Några av de svagaste och mest marginaliserade grupperna klarar bara i begränsad utsträckning av denna uppgift och det är dessa människor som projektet är inriktat på. Ambitionen är att utveckla nya metoder för att säkra att missgynnade och marginaliserade grupper erbjuds stödinsatser på samma villkor som andra.

Projektet integrerar det uppsökande arbetet ute på gatan med utredningsarbetet på lokala kontor och det etableras en dialog med målgrupperna som kan leda till att de senare anser sig kunna utnyttja det lokala kontoret. Arbetsmetoden går ut på att sätta igång ett uppsökande utredningsarbete på gatan i det område där målgrupperna befinner sig och därmed dra nytta av det faktum att de inledningsvis är mer öppna och mottagliga för att tala om sina behov i sin egen miljö – dvs. utomhus. Målet är att gå vidare med projektet genom att lansera socialt utredningsarbete på gatunivå. Projektet drivs av medarbetare på de lokala kontoren som har avsatt tid för det uppsökande arbetet. Projekten samarbetar med härbärgen för hemlösa, behandlingssystemet för missbrukare, tjänsterna för psykiskt sjuka, distriktpspsykiatri och sjukvården. En halvtidsrapport har sammanställts och den slutliga utvärderingen kommer att vara klar i september 2003. De första erfarenheterna visar att man genom det uppsökande utredningsarbetet har lyckats etablera goda kontakter med målgruppen. Dessa kontakter har dessutom utvecklats i mycket positiv riktning för de grupper som omfattas av projektet, och både medarbetare och målgrupper uttalar sig positivt om sina erfarenheter.

Övervakning och utvärdering

Ett viktigt redskap för att se till att de nationella handlingsplanerna står i centrum för den politiska debatten är att genomförandet av dem övervakas och utvärderas regelbundet.

Integrering av marginaliserade personer i den övergripande övervakningen och utvärderingen av åtgärder, mål och inriktningar skulle inte enbart bidra till att deras medborgerliga rättigheter tillvaratas och att de får ökad självkänsla, utan skulle också öka kvaliteten, eftersom den enskilda medborgarens perspektiv då även beaktas. Åtgärderna för både den systematiska övervakningen och utvärderingen av planerna från 2003 skiljer sig åt ganska mycket. Flera medlemsstater har dock infört bestämmelser.

I Belgien kommer SPP Intégration sociale att efter halva tiden utarbeta en rapport om utvecklingen. I Frankrike arbetar den interministeriella kommittén för bekämpning av social utestängning med en undersökning för att utarbeta metoder och verktyg för övervakning och bedömning av den nationella handlingsplanen. Tyskland har som en del av utvärderingen genomfört forskning om övervakning och utvärdering. Under utarbetandet av den nya handlingsplanen gjorde Finland en omfattande utvärdering av den första planens effektivitet, starka sidor, brister och svaga sidor. I detta arbete deltog många aktörer och forskningsinstitutioner. Resultaten beskrivs närmare i den nationella handlingsplanen och belyser värdet av ett effektivt övervaknings- och utvärderingsförfarande. I Irland måste byrån för social integration (OSI) årligen offentliggöra en rapport om utvecklingen för regeringen. Spanien genomför övervakning och utvärdering av den nationella handlingsplanen genom den interministeriella kommissionen för den nationella handlingsplanen och en rapport om den nationella handlingsplanens effekter från det ekonomiska och sociala rådet. Övervakning och utvärdering genomförs också på kommunal nivå av kommissionen för sociala tjänster inom den spanska sammanslutningen av kommuner och regioner (FEMPL). Danmark har gett rådet för socialt missgynnade personer detta uppdrag. Ett viktigt verktyg för förbättrad övervakning är bra data och analyser, och flera medlemsstater betonar initiativ för förbättrad insamling av data. Irland har infört en särskild datastrategi i vilken flera berörda aktörer deltar. I Portugal kommer förutom den interministeriella kommissionen ett forum för icke-statliga organisationer att följa upp genomförandet och utvärderingen av planen. I Luxemburg har en "samordnings- och konsultationsgrupp" samlats fyra gånger för att utvärdera genomförandet av planen för 2001-2003 och utarbeta en ny plan.

8.3. Främja dialog och partnerskap

Förstärkning av dialogen på nationell nivå

Det är glädjande att flera medlemsstater har vidtagit eller kommer att vidta betydande åtgärder för att garantera en strukturerad och fortlöpande dialog mellan olika aktörer på nationell nivå beträffande fattigdom och social utestängning genom inrättande av kommissioner eller rådgivande kommittéer där olika aktörer deltar.

Detta gäller följande länder: Österrike (federala plattformen för social integration), Belgien (stödkommissionen vid enheten för bekämpning av fattigdom, osäkerhet och social utestängning), Danmark (rådet för socialt missgynnade personer), Finland (ständiga underutskottet för 25 EU-frågor), Frankrike (nationella rådet för politik mot social utestängning), Tyskland (ständiga rådgivargruppen), Grekland (kommissionen för social integration), Irland (forumet för social integration, nationella ekonomiska och sociala rådet och rådgivande gruppen för social integration), Luxemburg (gruppen för

samråd och samordning), Sverige (delegationen för brukarinflytande i sociala utvecklingsfrågor).

I Italien genomför en undersökningskommission för frågor rörande fattigdom och social utestängning undersökningar, gör bedömningar och utarbetar politiska förslag. Även om Nederländerna inte redogör för sina institutionella åtgärder gör landet hoppningivande aktiva insatser och har ett nära samarbete med alla aktörer, ett av fem strategiska mål i planen. Frankrike planerar ett nationellt möte 2004 med dem som arbetar med kamp mot social utestängning samt ett europeiskt seminarium för ministrar och nätverk för socialt arbete i Europa. I syfte att stärka användarnas inflytande i genomförandet av den nationella handlingsplanen har Sverige inrättat en delegation för brukarinflytande i sociala utvecklingsfrågor inom Socialdepartementet, i vilken nätverket mot socialt utanförskap och företrädare för det svenska kommunförbundet och Socialstyrelsen kommer att ha en avgörande roll. Delegationen kommer att arbeta som ett rådgivande organ mellan den offentliga sektorn och frivilliga brukarorganisationer i syfte att engagera berörda organ i arbetet mot ekonomisk och social utsatthet.

Främjande av partnerskap på lokal nivå

I de nationella handlingsplanerna betonas i allt högre grad att man skall se till att den integrerade strategin på nationell nivå omsätts i integrerade och multidimensionella åtgärder ute på fältet. Det betonas särskilt att kunskaper och resurser från olika aktörer skall sammanföras så att deras insatser kan integreras och stärkas ömsesidigt. Sådant nätverkssamarbete och främjande av sammankopplingar betonas i betydande grad i Österrikes nationella handlingsplan (partnerskap för utveckling), Danmark (sociala råd), Finland (lokala partnerskap), Tyskland (t.ex. utveckling och möjligheter för ungdomar i socialt missgynnade områden), Irland (områdesbaserade partnerskap som stöds av programmet för lokal utveckling och social integration), Sverige (t.ex. gemensamma kommittéer för kommuner och landsting för hälso- och sjukvård och sociala tjänster samt lokala utvecklingsavtal med storstadsmyndigheter) samt Förenade kungariket (lokala strategiska partnerskap).

Några av initiativen (i bl.a. Finland och Österrike) förlitar sig på EU-finansiering och program som Territorial Employment Pacts Programme, Europeiska socialfonden och Equal-initiativet.

PROGRAMMET FÖR SOCIALA NÄTVERK (PORTUGAL)

Programmet för sociala nätverk handlar om att etablera effektiva och dynamiska partnerskap mellan olika aktörers sociala verksamhet (myndigheter och privata ideella organisationer), med utgångspunkt i aktörernas jämlikhet och överenskomna gemensamma mål när det gäller fattigdom och social utestängning, i syfte att uppnå mer på det sociala området än vad som är möjligt för enstaka initiativ.

Programmet främjar integrerad, systematisk planering och förstärker synergieffekterna, möjligheterna och resurserna på lokal nivå (lokala diagnoser, informationssystem och sociala utvecklingsplaner).

Programmet är avsett att garantera effektivare åtgärder och sociala insatser i kommunerna och församlingarna (*freguesias*).

Programmet lanserades i början av år 2000 i 41 pilotkommuner som redan hade viss erfarenhet av partnerskapsarbete, särskilt genom det lokala arbetet för att motverka fattigdom och införandet av en garanterad minimiinkomst. Det var de första stegen mot att göra frågan om social integration till en mer allmän målsättning. År 2003 hade 176 kommuner etablerat sociala nätverk och befann sig i olika etapper av genomförandet av planerade åtgärder (2001 hade 31 kommuner anslutit sig till programmet för sociala nätverk, år 2002 hade ytterligare 45 kommuner tillkommit, och år 2003 anslöt sig ytterligare 60 kommuner). I genomsnitt deltog 50–60 partner aktivt i dessa åtgärder i varje lokalt projekt.

Huvudsyftet med programmet är att genom gemensam planering av sociala insatser utforma ett system som i varje kommun omfattar enskilda och grupper som drabbats av fattigdom eller social utestängning, för att gradvis förbättra livskvaliteten och uppnå större social sammanhållning. De resultat som kan uppnås är av olika slag: partnerskap (och deras interna bestämmelser) som organiserar sig i nätverk och gradvis befästs genom att utbyta, slå ihop och göra gemensamma diagnoser av sociala problem (som uppdateras efter behov), informationssystem, planer för social utveckling och praktiska handlingsplaner, i syfte att lösa problem och tillgodose behov när det gäller fattigdom och social utestängning.

Ikke-statliga organisationer och det civila samhället

Den viktiga roll som icke-statliga organisationer spelar i kampen mot fattigdom och social utestängning är allmänt erkänd och flera medlemsstater framhåller sina traditioner och sin politik för stöd till icke-statliga organisationers och volontärers verksamhet. Utvecklingen har gått mot att inte endast göra yrkesverksamma på området delaktiga i de ovan beskrivna dialogerna och partnerskapen, utan också aktörer och icke-statliga organisationer för socialt utestängda grupper samt specialiserade forskare. Flera medlemsstater framhåller i synnerhet det viktiga bidraget från icke-statliga organisationers nätverk i debatten om politiska åtgärder. Spanien framhåller betydelsen av att stödja icke-statliga organisationer som strategiska aktörer inom social integration och uppger att landet har för avsikt att finansiera program som syftar till att främja icke-statliga organisationers nätverk i arbetet att förebygga social utestängning och utbyta information om goda exempel. Spanien kommer, i samarbete med EAPN, att fortsätta främja inrättandet av ett landsomfattande nätverk och självständiga regionala nätverk för organisationer som är verksamma inom sociala åtgärder. Förenade kungariket redogör för den roll som regionala nätverk mot fattigdom spelar (Poverty Alliance in Scotland, Anti-Poverty Network Cymru), liksom vissa nationella organisationer, i utvecklingen av

åtgärder. Finland betonar den roll som det finska förbundet för socialskydd och EAPN-Fin spelar med hänvisning till den erfarenhet som deras medlemmar har när det gäller att bidra till den politiska debatten. Irland lägger stor vikt vid att se till att de människor som lever i fattigdom och som drabbats av social utestängning får komma till tals i debatten om det nationella och lokala beslutsfattandet, vilket återspeglas i de anslag som beviljas för att stödja den verksamhet som drivs av tio nationella nätverk mot fattigdom. Dessa nätverk omfattar många intressen som arbetar mot fattigdom och företräder personer som i särskilt hög grad riskerar att få leva i fattigdom. Tyskland betonar icke-statliga organisationers delaktighet (välgörenhetsorganisationer, initiativ till självhjälp, nationella konferenser om fattigdom osv.) samt andra aktörer (fackföreningar, kyrkor, förbundsstaterna och kommuner) i regelbundna samråd och överläggningar som måste utvecklas ytterligare och institutionaliseras. Sverige framhåller det pågående samrådet med nätverket mot socialt utanförskap i utarbetandet av sin nya handlingsplan. I vissa länder (däribland Finland, Grekland, Sverige och Tyskland) betonas kyrkors och religiösa organisationers deltagande i utarbetandet av politiska åtgärder mot fattigdom och social utestängning samt deltagandet i utarbetandet av den nationella handlingsplanen.

Finland redogör närmare för den viktiga roll som de icke-statliga organisationerna spelar när det gäller deras andel av tillhandahållandet av tjänster och stöd i det finska systemet, och gör uppskattningar av sektorns proportioner. Man betonar också de icke-statliga organisationernas roll när det gäller att tillvarata och påverka människors rättigheter och intressen. Det betydande bidrag som Finlands evangelisk-lutherska kyrka och dess lokala församlingar ger framhålls också. I de nationella handlingsplanerna finns dock få uppgifter om den finansiella volymen, den exakta typen av aktiviteter och antalet personer bland de socialt utestängda och inom integrerade åtgärder som nås av de icke-statliga organisationerna och den sociala ekonomin. I de kommande handlingsplanerna måste dessa uppgifter beaktas för att kunna bedöma om de icke-statliga organisationerna är effektiva inom ett område, och vilka områden som bör vara föremål för strategiska åtgärder.

Även om betydande framsteg har gjorts finns det i allmänhet fortfarande behov av att främja och garantera verkligt samråd som ges tillräckligt med tid och får lämpliga resurser. Den intressanta frågan är hur man kan fördjupa kvaliteten på olika aktörers deltagande och hur man skall upprätta mer likställt och kontinuerligt partnerskap.

Arbetsmarknadens parter

Arbetsmarknadens parter deltar i de flesta samrådsförfarandena i utarbetandet av de nationella handlingsplanerna. De deltar normalt i arbetsgrupper och kommittéer (i Belgien, Finland, Irland, Luxemburg, Portugal, Spanien, Sverige och Tyskland). I andra länder är deras roll mindre tydlig. Österrike betonar att arbetsmarknadens parter deltar i arbetet med att utveckla partnerskap inom Equal-programmet.

Det är i allmänhet svårt att avgöra om och i vilken utsträckning deras deltagande verkligen är proaktivt och även omfattar områden som inte av tradition är en del av den sociala dialogen.

Allmänhetens medvetenhet

Flera medlemsstater framhåller behovet av att öka medvetenheten bland allmänheten om fattigdom och social utestängning och de nationella handlingsplanerna/integrationsprocessen och föreslår intressanta åtgärder i detta hänseende. De flesta länder har dock inte tydligt angett några särskilda verktyg för att öka medvetenheten.

I Belgien har olika typer av dialoger inrättats, publikationer utarbetats och rapporter två gånger årligen har också blivit tillgängliga för alla. Frankrike planerar att inleda en kampanj inom och utom medierna för att förändra allmänhetens synsätt och öka medvetenheten om kampen mot social utestängning. Sverige betonar att ett huvudmål i planen från 2003 är att öka medvetenheten om den sociala integrationsprocessen, eftersom den ännu inte är tillräckligt känd i många bostadsområden. Man föreslår även spridning av framgångsrika övergripande integrationsstrategier till alla kommuner. Spanien anger ett stort antal åtgärder (spridning av den nationella handlingsplanen, förbättrad information i sociala medier, evenemang, kampanjer och debatter, opinionsundersökningar bland allmänheten, deltagande för skolor) för att öka medvetenheten och utvidga debatten om behovet av åtgärder för social integration. I Förenade kungariket har den nationella handlingsplanen från 2003 blivit betydligt mer synlig genom att texten tryckts och offentliggjorts både på engelska och walesiska. Flera andra nationella handlingsplaner har också offentliggjorts (Danmark, Irland, Nederländerna, Tyskland). Rent allmänt gör enheten för frågor rörande social utestängning (Social Exclusion Unit) i Förenade kungariket den forskning den bedriver tillgänglig i alla delar av landet. I Irland är en av de centrala uppgifterna för byrån för bekämpning av fattigdom (Combat Poverty Agency) att öka allmänhetens medvetenhet om fattigdom och social utestängning och vad som behöver göras mot detta.

Att främja debatten och diskussionerna om politiken mot social utestängning i de nationella parlamenten framhålls i ett antal nationella handlingsplaner som ett annat sätt att öka medvetenheten (Irland, Spanien). De nationella parlamentens delaktighet i processen är dock blygsam.

Företagens sociala ansvar

Att främja socialt ansvarstagande hos företagen tas upp i några handlingsplaner (Danmark, Frankrike, Irland, Italien, Spanien, Sverige). I Sverige inrättade till exempel regeringen år 2002 Globalt ansvar, vars huvudmål är att förbättra fattiga människors levnadsförhållanden och uppfylla de mänskliga rättigheterna. Företagens sociala ansvarstagande är också i Sverige en av prioriteringarna i det svenska Equal-programmet. Irland har en mekanism som främjar företagens sociala ansvarstagande, vilken genomförs av Foundation for Investing in Communities. I Danmark tillämpas flera sätt att främja företagens sociala ansvar som till exempel priser för att anställa människor som är i behov av särskilda arbetsvillkor och utveckling av ett instrument för självbedömning av socialt ansvar, det sociala indexet.

9. INTEGRERING AV ETT JÄMSTÄLLDHETSPERSPEKTIV

Att integrera ett jämställdhetsperspektiv handlar om att (om)organisera, förbättra, utveckla och utvärdera politiska processer, så att jämställdhetsfrågan tas upp inom alla politikområden och på alla stadier av de aktörer som normalt deltar i det politiska arbetet. Detta är en utmaning som flera medlemsstater visar ökad medvetenhet inför. Ett fåtal medlemsstater integrerar konsekvent jämställdhetsperspektivet i sina nationella handlingsplaner, men vissa håller långsamt på att utarbeta metoder och kunskaper.

Jämställdhetsperspektivet visar var sociala och ekonomiska orättvisor sammanfaller med könsbundna skillnader och bidrar till den övergripande strategin på följande två sätt:

- Genom att förbättra de politiska strategiernas effekter när det gäller att bekämpa fattigdom och social utestängning.
- Genom att skapa jämställdhet mellan män och kvinnor med låga inkomster.

Jämställdhetsfrågor används som ett verktyg i strategier för att bekämpa fattigdom i de flesta nationella handlingsplaner. Detta innebär att jämställdhet inte tas upp i de prioriteringar som anges i de flesta av dessa handlingsplaner. Sverige, Irland, Österrike, Luxemburg, Danmark och Polen har i olika grad visat att de utarbetar nationella handlingsplaner som syftar till att bekämpa fattigdom och främja jämställdhet. Sverige förklarar att ”verksamheten är utformad utifrån båda köns behov, skyldigheter, rättigheter, roller, prioriteringar och möjligheter vilket i sin tur bidrar till höjd kvalitet och effektivitet i verksamheten”.

Stora nationella skillnader beträffande hur integreringen av ett jämställdhetsperspektiv är organiserat

I september 2002 identifierade kommittén för social trygghet följande villkor när det gäller att integrera jämställdhetsaspekter i de nationella handlingsplanerna:

- (a) Att skapa ett sammanhang där lagbestämmelser, politisk vilja och formulering av tydliga mål kombineras.
- (b) Att bygga upp en kapacitet som innefattar utbildning och expertis under hela processen.
- (c) Att upprätta adekvata institutionella mekanismer där man är medveten om att de slutgiltiga institutionella mekanismerna leder till nya sätt att arbeta, planera och genomföra strategier.

När det gäller sammanhanget har lagbestämmelser införts i alla medlemsstater. Även om den politiska viljan nämns oftare än i föregående nationella handlingsplaner följs den inte upp systematiskt i form av tydliga mål. Som redan nämnts använder man i många nationella handlingsplaner jämställdhetsfrågor som ett sätt att uppnå prioriterade mål, såsom barnfattigdom eller familjekriser, med risken att jämställdhet förbises. Endast

några få medlemsstater påpekar att jämställdhet också är ett mål som i sig själv skall eftersträvas vid bekämpningen av fattigdom och social utestängning.

När det gäller att bygga upp kapacitet, finns det några lovande exempel på användning av experter på jämlikhetsfrågor. I Luxemburg har ledamöterna i ministerkommittén fått utbildning i jämställdhetsfrågor. I Österrike använder man sig av experterna i de territoriella sysselsättningspakterna för sina jämställdhetsanalyser. I Tyskland har man upprättat ett kompetenscenter för att bidra till integreringen av ett jämställdhetsperspektiv genom utbildning och forskning. I Grekland använder man en ny vägledning vid utvärderingen av jämställdhetsfrågor inom de operativa programmen.

När det gäller institutionella mekanismer, förefaller det, i de fall då de omnämns, som om medlemsstaterna har utarbetat dem längs följande tre huvudlinjer, som ibland kombineras med varandra:

- Ett nytt sätt att arbeta där jämställdhetskompetensen integreras i kärnan av det arbete som de enheter som har hand om bekämpning av fattigdomen bedriver. I Danmark, Finland och Sverige måste alla offentliga myndigheter införliva och främja jämställdhet.
- Partnerskap mellan de enheter som arbetar med jämställdhet och dem som arbetar med fattigdom, så att de förstnämnda aktivt kan delta i nyckelskeden vid utarbetandet av nationella handlingsplaner. Detta alternativ har man valt i Irland, Luxemburg och Danmark
- En samrådsprocess mellan de enheter som arbetar med jämställdhet och dem som arbetar med fattigdom, som båda utarbetar särskilda handlingsplaner. Portugal och Spanien har valt detta alternativ. Även om det finns en risk att detta begränsas till en förteckning över respektive aktiviteter kan det, om det utarbetas aktivt, leda till att jämställdhetsfrågor integreras i fattigdomspolitik och fattigdomen integreras i jämställdhetspolitiken.

Vissa medlemsstater har aviserat nya institutionella mekanismer för integreringen av ett jämställdhetsperspektiv, men de verkar inte ha tagits i bruk i de nuvarande nationella handlingsplanerna. Frankrike planerar till exempel ett nationellt jämställdhetsråd och en nationell stadga för jämställdhet mellan könen, och Belgien har meddelat att man 2003 har upprättat ett institut för lika möjligheter för män och kvinnor.

När det gäller de andra medlemsstaterna nämner de i sina nationella handlingsplaner inte några mekanismer för att integrera jämställdhetsfrågorna, vilket gör det svårt att få en uppfattning om hur hållbar deras föresats är.

Det sätt på vilket ovan nämnda villkor för integreringen av ett jämställdhetsperspektiv uppfylls inverkar på förmågan att konsekvent integrera ett jämställdhetsperspektiv i alla skeden i planerna, vilket erfordras i de gemensamma målen.

Mer statistik men jämställdhetsanalysen och bedömningarna av jämställdhetseffekterna är otillräckliga

Statistik om jämställdhet bidrar till att ådagalägga situationen på följande två sätt:

- Genom att visa på de skillnader mellan män och kvinnor som bör analyseras ytterligare mot bakgrund av den befintliga politiken.
- Genom att övervaka strategier och åtgärder som syftar till att minska fattigdomen, för att se till att de gynnar kvinnor i samma utsträckning som män, att de inte breddar klyftan mellan kvinnor och män och, ännu hellre, att de främjar jämställdhet.

Nio medlemsstater har förbättrat sina könsspecifika uppgifter. Sex medlemsstater (Frankrike, Grekland, Irland, Portugal, Luxemburg, Nederländerna) har en mycket ofullständig indelning när det gäller jämställdhet, även om uppgifter finns tillgängliga för de flesta av dem. Frankrike och Luxemburg planerar ytterligare utveckling med sina nationella statistikorgan.

Det andra steget är att aktivt använda statistik i jämställdhetsanalysen. Sverige och Österrike har använt sig av sin jämställdhetsinformation i många kapitel i sina nationella handlingsplaner. Den statistik som lagts fram av Belgien, Danmark, Tyskland, Spanien och Förenade kungariket gav dem större möjligheter att göra en jämställdhetsanalys än de utnyttjade. De analyser som gjorts av Irland, Förenade kungariket och Nederländerna är fortfarande i huvudsak begränsade till arbetsmarknaden. Tyskland gick lite längre med användningen av Internet. I Danmark riktades uppmärksamheten mot jämställdhet i några av de mest utsatta grupperna, där statistiken är knapp och nya undersökningar planeras.

Följdriktigheten är således begränsad mellan det som handlingsplanernas statistik visar och de identifierade utmaningarna. Uppgifterna om gemensamma indikatorer (se bilagan) visar på skillnader mellan män och kvinnor när det gäller fattigdomsrisk med hänsyn till ålder, hushållstyp och utbildning. Dessa skillnader bör leda till ytterligare jämställdhetsanalys, där hänsyn även tas till andra faktorer såsom inaktivitet, sysselsättningssituation, sjukvård, barnomsorg och det allt större behovet av omsorgstjänster för funktionshindrade, allvarligt sjuka och äldre i hemmet.

Det tredje steget efter jämställdhetsanalysen är att bedöma politikens och åtgärdernas konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv. Dessa bedömningar bidrar till att göra jämställdhetsarbetet mer effektivt och de underlättar djupgående anpassning av politiken. Begränsade bedömningar av jämställdhetseffekter leder ofta till marginella justeringar. Endast tre medlemsstater håller på att bredda räckvidden för sina bedömningar av jämställdhetseffekter. Sverige och Danmark har gjort bedömningarna obligatoriska för sina kommuner. Irland har lanserat bedömningar av jämställdhetseffekterna av 130 åtgärder som en del av den nationella utvecklingsplanen.

Knappt några kvantitativa mål är indelade efter kön

Endast väldigt få medlemsstater har satt upp kvantitativa mål förutom de mål som redan anges i den europeiska sysselsättningsstrategin. Sverige sätter upp de flesta av sina mål efter män och kvinnor. Tyskland har satt upp jämställdhetsmål för IT-utbildning och Internetanvändning. Österrike har för avsikt att minska klyftorna mellan könen när det gäller minimipension. Grekland har ett indirekt jämställdhetsmål för barnomsorgen som

går utöver målen från Europeiska rådets möte i Barcelona. Luxemburg planerar att undervisa invandrarkvinnor i luxemburgska enligt den andel av invandrarna som kvinnorna utgör. Förenade kungariket har satt upp kvantitativa mål för ensamstående föräldrar och tonårsgraviditeter.

Det finns knappast några kvantifierade mål för de utsatta grupper som många medlemsstater inriktade sina jämställdhetsprioriteringar på i sina nationella handlingsplaner.

Integrering av ett jämställdhetsperspektiv i de gemensamma målen: fortfarande begränsat till sysselsättningsområdet, där ökad uppmärksamhet ägnas de mest utsatta grupperna av män och kvinnor

Att integrera jämställdhetsperspektivet inom olika politikområden innebär att man måste införliva likabehandling i bestämmelserna. Ytterligare specifika åtgärder kan vidtas för att förebygga eller kompensera för eventuella återstående nackdelar som kan kopplas till kön. Dessa justeringars hållbarhet bör analyseras noggrant. Om budgetnedskärningar görs är det mer sannolikt att dessa åtgärder avbryts.

Integreringen av ett jämställdhetsperspektiv har kommit längre på sysselsättningsområdet, eftersom det främjas i den europeiska sysselsättningsstrategin, vilket även var fallet i tidigare nationella handlingsplaner. Dessutom uppmärksammas denna gång svårigheterna för kvinnor med låg inkomst något mer. Svårigheterna för ensamstående föräldrar är liksom tidigare också en ständigt aktuell fråga i de flesta nationella handlingsplaner.

Särskilda åtgärder utarbetas med avseende på förening av arbetsliv och familjeliv, varvid man i högre grad uppmärksammar förbättrad barnomsorg och rimliga kostnader. (se kapitlet om sysselsättning). Förening av arbetsliv och familjeliv är ett område där risken för motstridiga åtgärder blir större på grund av begränsningar i eller avsaknad av bedömningar av jämställdhetseffekterna. Några steg tillbaka har tagits sedan de nationella handlingsplanerna från 2001, såsom rätten till förening av arbetsliv och familjeliv för arbetande fäder i Portugal.

Alltför lite uppmärksamhet ägnas den bristande jämställdheten när det gäller tillgången till inkomst och resurser och åtgärderna för att lösa dessa problem. En övergripande bedömning av jämställdhetseffekterna av de åtgärder som vidtas när det gäller sysselsättning, förening av arbetsliv och familjeliv samt pensionssystem saknas ofta. En sådan bedömning skulle annars kunna bidra till att förbättra situationen för äldre kvinnor som är mer utsatta för fattigdom.

I de flesta nationella handlingsplaner är integreringen av ett jämställdhetsperspektiv svagt utom när det gäller sysselsättningsområdet. När jämställdhetsfrågor hanteras sker detta främst genom särskilda åtgärder, som ofta är inriktade på att bistå utsatta grupper av kvinnor (och ibland män).

De särskilda åtgärderna omfattar initiativ med avseende på problem som har att göra med jämställdhet som sådan, såsom våld i hemmet (alla utom Belgien och Nederländerna),

könshandel och prostitution (Danmark, Finland, Frankrike, Grekland), och tonårsgraviditeter (endast Förenade kungariket). Åtgärderna är främst inriktade på offren medan förebyggande insatser som omfattar förövarna än så länge är ovanliga.

Jämställdhetsfrågor och funktionshinder kombineras i Österrike, Tyskland, Danmark och Frankrike. Mer uppmärksamhet ägnas invandrare och invandrarkvinnor i Österrike, Grekland, Frankrike, Danmark och Luxemburg (se kapitel 4.4.1). Nederländerna identifierar ensamstående äldre kvinnor, (äldre) kvinnor från etniska minoriteter och ensamstående föräldrar som riskgrupper i allmänhet, men integration av politiska program för social delaktighet och jämställdhetspolitik förekommer bara i mindre omfattning i de nationella handlingsplanerna, och jämställdhetsdimensionen återspeglas inte i någon högre grad i den föreslagna politiken.

Jämställdhetsfrågorna bland aktörer är fortfarande marginella i många nationella handlingsplaner

Medlemsstaterna anmodades att arbeta för jämställdhet vid mobiliseringen av relevanta aktörer. Endast Spanien och Irland nämner uttryckligen samråd med jämställdhetsorgan. Irland har utarbetat en omfattande institutionell samrådsstruktur som omfattar jämställdhetsmyndigheten (Equality Authority) och nationella kvinnoorganisationer. Det är sannolikt att jämställdhetsmyndigheter eller jämställdhetsorgan också tillfrågades i några andra länder där en sådan process är ett standardförfarande. Deltagandet av icke-statliga organisationer som handlägger jämställdhetsfrågor är mycket marginellt (det nämns endast av Irland och Spanien). I Irland förefaller jämställdhetsaktörer delta i varje skede, vid förberedelse, genomförande, övervakning och bedömning av dess olika åtgärder. När det gäller deltagande av män och kvinnor som är drabbade av fattigdom och social utestängning har Förenade kungariket anordnat samråd där jämställdhetsfrågor har uppmärksamats. Exempel på detta är behovsprövade bidrag, barnomsorg, omsorgsarbete, arbeten med låg lön, otryggt och informellt arbete samt arbete i hemmet.

10. ANVÄNDNING AV INDIKATORER

Bakgrund

Indikatorer är ett viktigt verktyg i den öppna samordningsmetoden, eftersom de bidrar till att övervaka arbetet för att uppnå de gemensamma målen och är ett mått på de utmaningar man står inför. Betydelsen av indikatorer underströks redan i Lissabon, när rådet uppmanade kommissionen att rapportera årligen om arbetet för att unionens strategiska mål skulle uppnås. Vid Europeiska rådet i Nice uppmanades medlemsstaterna och kommissionen att utarbeta gemensamt överenskomna indikatorer i syfte att övervaka arbetet för att uppnå målen vid bekämpningen av social utestängning och fattigdom. Denna rekommendation förstärktes vid Europeiska rådet i Stockholm i mars 2001, där rådet fick mandat att förbättra övervakningen av åtgärderna mot fattigdom och social utestängning genom att före utgången av 2001 anta en uppsättning indikatorer för social integration. Arbetet med att utarbeta denna uppsättning indikatorer gjordes av kommittén

för social trygghet, närmare bestämt dess undergrupp för indikatorer, som inrättades i februari 2001.

I december 2001 godkände Europeiska rådet i Laeken en första uppsättning av 18 indikatorer för social utestängning och fattigdom, som är strukturerad i två nivåer med primära indikatorer. Den består dels av tio ledande indikatorer som omfattar de övergripande frågor som anses vara de viktigaste faktorerna vid social utestängning, dels av åtta sekundära indikatorer avsedda att stödja de ledande indikatorerna och ge en beskrivning av andra dimensioner av problemet.

När kommittén för social trygghet upprättade de metodprinciper som skulle vara vägledande vid valet av indikatorer underströk man först att uppsättningen av EU-indikatorer skulle balanseras i förhållande till olika dimensioner och att den skulle anses som en helhet i sig själv. När det gäller indikatorerna i sig själva är den viktigaste principen den att gemensamma indikatorer skall beakta de sociala resultaten snarare än hur de uppnås. Skälet till detta är att en indikator som bara mäter de politiska ansträngningarna inte är till någon större nytta om man inte vet om ansträngningarna ledde till målet uppnåddes. Det ligger dessutom i den öppna samordningsmetodens natur att medlemsstaterna kommer överens om indikatorer som effektiviteten kan mätas med, men att de själva får bestämma den politik som skall användas för att uppnå dessa mål. Två andra viktiga metodprinciper är att en indikator bör återspegla politiska ingripanden och att den bör medge en tydlig och godtagbar normativ tolkning. Detta innebär att indikatorerna måste vara utformade så att de kan kopplas till politiska initiativ och att det bör råda enighet om att en rörelse i en viss riktning återspeglar en förbättring eller försämring av sociala resultat. De andra metodprinciperna är mer uppenbara. Exempelvis bör en indikator vara hållbar och statistiskt validerad, den bör vara mätbar på ett jämförbart sätt i alla medlemsstater, och den bör ligga rätt i tiden och vara möjlig att ompröva.

På grundval av ovanstående metodprinciper har undergruppen för indikatorer under det senaste året fortsatt att arbeta med att förfinas och konsolidera den ursprungliga förteckningen över "Laeken-indikatorer". Den underströk behovet av att ägna barn särskild uppmärksamhet vid analysen av de gemensamma indikatorerna, och att i detta syfte ha en standarduppdelning efter ålder av alla "Laeken-indikatorer", när detta är relevant och meningsfullt (och avhängigt av att statistiken är tillförlitlig). Den förfinade indikatorn med avseende på befolkning som bor i hushåll där ingen arbetar och lade till en ny indikator med avseende på fattigdom bland dem som har arbete. Förteckningen över gemensamma indikatorer, som godkändes av kommittén för social trygghet i juli 2003, återfinns i statistikbilagan.

Användning av gemensamma indikatorer i de nationella handlingsplanerna

Medlemsstaterna uppmanades att använda sig av de gemensamma indikatorerna i sina nationella handlingsplaner. De uppmanades även att använda nationella indikatorer på en tredje nivå för att fokusera på särskilda omständigheter inom vissa områden som inte

täcks på ett tillfredsställande sätt av de gemensamma indikatorerna, samt att hjälpa till att tolka de primära och sekundära indikatorerna. Eftersom kommittén för social trygghet ännu inte hade kunnat lägga fram några förslag på en gemensam indikator för nyckelaspekten boende, kom man överens om att denna indikator skulle täckas med hjälp av tertiära indikatorer i de nationella handlingsplanerna det vill säga att beskriva frågorna om anständigt boende, boendekostnader, hemlöshet och andra otrygga boendevillkor.

I alla nationella handlingsplaner används de gemensamma indikatorerna på olika sätt och i olika omfattning. Många medlemsstater (Belgien, Finland, Grekland, Italien, Luxemburg, Portugal, Spanien) gör en omfattande analys av fattigdom och social utestängning på grundval både av de gemensamma indikatorerna och nationella indikatorer som stödjer dem eller som understryker aspekter som är relevanta för ländernas specifika situation. En sådan analys är dock knappast integrerad i kärnan av den nationella handlingsplanen, dvs. formuleringen av den politiska strategin för bekämpningen av social utestängning och fattigdom. Grekland, Spanien och Portugal har visserligen upprättat övergripande kvantifierade mål för en minskning av fattigdomsrisken, och Grekland använder sig av indikatorerna för att identifiera de stora utmaningar som landet står inför, och tar med särskilda kvantifierade mål för äldre människor och barn. Indikatorerna används dock inte för politisk övervakning eller planering, och några mellanliggande tidsmål för planen har inte upprättats.

Å andra sidan använder sig Irland och Förenade kungariket i stor utsträckning av de gemensamma indikatorerna jämte de nationella definitionerna av fattigdom i sina egna nationella strategier mot social utestängning och fattigdom. Dessa länder är också mest omfattande när det gäller att upprätta mål inom en lång rad politiska områden som omfattas av de gemensamma målen. De gör dock detta främst på grundval av nationella indikatorer, med avseende på den nationella politiken och övervakningstraditionen när det gäller social integration. Även i den franska nationella handlingsplanen finns planer på att i stor utsträckning använda indikatorer. Man beskriver ett omfattande system med en kombination av gemensamma och nationella indikatorer, resultat- och policyindikatorer, som skall användas för uppföljningen av planen.

Av olika skäl använder sig Danmark, Tyskland och Nederländerna och Österrike endast i begränsad omfattning av de gemensamma indikatorerna. Den danska nationella handlingsplanen är mycket inriktad på de mest utsatta grupperna, som knappt eller inte alls omfattas av Laeken-indikatorerna. I den österrikiska och den tyska nationella handlingsplanen, å andra sidan, anses indikatorerna endast ange ramen för analyser. I den nederländska nationella handlingsplanen används Laeken-indikatorerna endast för att ge ett riktmärke för landets resultat i förhållande till de andra EU-länderna. När Nederländerna utvecklar sin strategi använder man sig i stor utsträckning av nationella, huvudsakligen strategirelaterade indikatorer. Till och med fattigdomsrisken beräknas i förhållande till den nationella minimiinkomstnivån (tröskeln har fastställts till 101 % av denna nivå).

Användningen av indikatorer i den nederländska nationella handlingsplanen ger upphov till frågan om bristen på en tydlig koppling mellan de gemensamma indikatorerna och de politiska instrumenten. I den nationella handlingsplanen pekar man exempelvis på den ekonomiska cykelns effekter på resultaten, som inte kan kontrolleras av de politiska beslutsfattarna. På de områden där centralregeringen har litet inflytande har man i den nederländska nationella handlingsplanen valt strategirelaterade, huvudsakligen kvalitativa, indikatorer. Dessa invändningar mot användningen av gemensamma indikatorer kan bara motiveras till viss del. Politiska initiativ på området sysselsättningsstrategi omfattas i stort sett av samma problem som på området social utestängning: resultat när det gäller sysselsättning och arbetskraftstillväxt är starkt kopplade till den ekonomiska och demografiska utvecklingen, men användningen av resultatindikatorer (och resultatmål) är mer konsoliderad och det finns en mycket omfattande teoretisk underbyggnad för dem. Till följd av detta ifrågasätts användningen av dem i det politiska beslutsfattandet inte lika mycket och den statistiska kapaciteten på detta område är mer konsoliderad.

Man måste inse att flera allvarliga praktiska frågor måste uppmärksammas innan de gemensamma indikatorerna kan användas i full utsträckning för att bedöma resultat i praktiken. Viktiga frågor är relevanta uppgifters tillförlitlighet och aktualitet. Många av indikatorerna för fattigdom och social utestängning erhålls från Europeiska gemenskapens hushållspanel (ECHP), EU:s harmoniserade undersökning av inkomster och levnadsvillkor. Användningen av denna källa godkändes uttryckligen av Europeiska rådet i Laeken 2001. Ett nytt verktyg för insamling av uppgifter, EU-SILC, kommer snart att ersätta ECHP som referenskälla för statistik om inkomster och levnadsvillkor i EU. Tillsammans med betydande investeringar för att förstärka kapaciteten på statistikområdet förväntas detta avhjälpa en del av ECHP:s konstaterade brister. Det är till exempel viktigt att vi i framtiden kan beräkna fattigdomsnivåer med hänsyn till det beräknade hyresvärdet för dem som äger sina hem. Information om bruttoinkomst per del bör också förbättras för att göra det möjligt att beräkna indikatorn för fattigdomsrisk före sociala transfereringar på grundval av bruttobelopp i stället för nettobelopp. Sist, men inte minst, måste uppgifternas aktualitet förbättras.

Användning av tertiära eller nationella indikatorer

Flera tertiära indikatorer har använts i de nationella handlingsplanerna.

Jämte definitionerna av de gemensamma indikatorerna har några medlemsstater använt *olika definitioner och/eller alternativa uppgiftskällor* för att mäta och karakterisera de nuvarande nivåerna för fattigdom och social utestängning. Frankrike, Tyskland, Italien och Förenade kungariket använder exempelvis nationella uppgiftskällor för att beräkna indikatorer för risken för inkomstfattigdom, eftersom de ger mer aktuella resultat. En känslighetsanalys av användningen av dessa olika källor och definitioner läggs också fram. Grekland och Italien definierar den relativa fattigdomsrisken på grundval av både inkomst (Laeken-definition) och konsumtion. De motiverar användningen av konsumtionsfaktorn med att konsumtionsmönstren antagligen är stabilare och med att

denna faktor stämmer bättre överens med hushållens faktiska levnadsstandard. Den höga andelen egenföretagare, och betydelsen av att äga sitt hem även i fattiga hushåll i dessa länder är andra argument som talar för användningen av konsumtionsbaserade åtgärder. Användningen av konsumtionsutgifter för att mäta fattigdomsrisk har emellertid varit föremål för omfattande diskussioner på EU-nivå och till slut förkastats på både teoretiska och praktiska grunder. Utgifter speglar val, inte möjligheter, och visar därmed inte hushållens resurser. Dessutom är enkäter beträffande hushållens utgifter inte helt harmoniserade.

Vissa länder talar också om nationella indikatorer för absolut fattigdom (Italien), icke-monetära indikatorer för levnadsvillkor (Belgien, Frankrike, Italien), eller måttet självuppfattad fattigdom eller eftersatthet (Belgien, Italien). Irland använder måttet bestående fattigdom, en kombination av måtten relativ inkomst och eftersatthet som man tror ger en bättre bild än vad enbart måttet inkomstfattigdom ger av dem som upplever allmän eftersatthet till följd av brist på resurser. Sådana indikatorer ger uppenbarligen användbar information som kompletterar den information som indikatorn risk för relativ fattigdom ger. Irland jämför tendenserna över tiden med avseende på risken för bestående fattigdom och för risken för relativ fattigdom i syfte att belysa de ibland procykliska egenskaperna hos den sistnämnda faktorn (se även kapitel 1, figur 7).

Den *regionala* dimensionen av fattigdom och social utestängning beskrivs i vissa fall (Belgien, Frankrike, Grekland, Italien) med hjälp av en regional uppdelning av de gemensamma indikatorerna. I synnerhet Grekland gör en intressant åtskillnad mellan landsbygds- och stadsregioner och belyser hur fattigdom och social utestängning är av olika karaktär i dessa två områden.

De flesta medlemsstater använder *strategirelaterade indikatorer*, som lättare kan integreras i utarbetandet av en politisk strategi. Exempel på dessa indikatorer är antalet arbetslösa eller långtidsarbetslösa som får hjälp i form av en arbetsmarknadsåtgärd, antalet tillgängliga sociala bostäder och stödbeloppet vid minimiinkomst. Skillnaden mellan insatsrelaterade och resultatrelaterade indikatorer är inte alltid tydlig och vissa indikatorer kan bättre betecknas som indikatorer för "mellanliggande resultat". Sådana indikatorer uttrycker dels den politiska ansträngningen till förmån för dem som riskerar fattigdom, dels effekterna av socialpolitiken och av det ekonomiska sammanhanget mer allmänt. Indikatorer för bidragsberoende, vilka används rätt ofta i de nationella handlingsplanerna, är ett exempel på denna typ av indikatorer. Även Laeken-indikatorn "personer med endast grundskoleutbildning" kan anses som en indikator för mellanliggande resultat mer än en resultatindikator i strikt mening.

Några intressanta indikatorer har slutligen använts på området hälsa och boende. När det gäller boende uppmärksammas anständigt boende, boendekostnader och hemlöshet i vissa nationella handlingsplaner. När det gäller hälsa visar många medlemsstater information om förväntad livslängd i förhållande till socioekonomisk status (som anges med hjälp av en bred yrkesklassificering). De belgiska och franska nationella handlingsplanerna uppvisar flera indikatorer för hälsoresultat och tillgång till sjukvård i

förhållande till socioekonomisk status. De bygger på en särskild hälsoundersökning som bör analyseras noggrant för att utröna om den kan användas i andra länder.

Indikationer för framtida utveckling på EU-nivå

I denna andra runda av nationella handlingsplaner för integration förväntades medlemsstaterna att för första gången använda sig av de gemensamt överenskomna EU-indikatorerna för att underbygga både sin analys av den sociala situationen och övervakningen av hur arbetet går med att uppnå de uppsatta politiska målen. Bedömningen av hur indikatorerna faktiskt har använts i de nationella handlingsplanerna är en värdefull möjlighet för kommittén för social trygghet, och särskilt dess undergrupp för indikatorer, att lära sig mer om det framtida arbetet på området social utestängning.

Man kan säga att förteckningen över indikatorer i stort sett väl motsvarar ovan nämnda förväntningar. Men det är uppenbart att EU:s indikatorer ofta används mer som ett verktyg för internationell jämförelse vid en analys av situationen med avseende på fattigdom och social utestängning, än som ett verktyg för politisk övervakning.

Bristen på en tydlig koppling mellan de gemensamma indikatorerna och de politiska instrumenten är ett uppenbart skäl till detta, och användningen av nationella eller tertiära strategirelaterade indikatorer behövdes för att överbrygga denna klyfta. Det är dock uppenbart att den nuvarande förteckningen över gemensamma indikatorer måste förbättras och, framför allt, att den statistiska kapaciteten för att beräkna dem måste förbättras.

Om man ser på den nuvarande förteckningen över gemensamma indikatorer i dess helhet, verkar det som om den bild av begreppet social utestängning som uppkommer har att göra med brist på inkomst, inkomstskillnader, avsaknad av anställning och avsaknad av adekvat utbildningsnivå. Dessa faktorer är tveklöst några av de viktigaste dimensionerna av social utestängning och fattigdom, men andra viktiga områden som till exempel hälsa, levnadsvillkor och boende täcks ännu inte på ett adekvat sätt och här krävs ytterligare ansträngningar. Det vore också betydelsefullt att få bättre kunskaper om fattigdom och social utestängning på regional nivå. På alla dessa områden gör dock en kombination av faktorer – såväl statistik som institutionella skillnader mellan EU-länderna – att det fortfarande är svårt att definiera gemensamma indikatorer som kan användas i alla 15 medlemsstater.

Den största konkreta utmaning som vi står inför är således den statistiska kapaciteten. Både på gemenskapsnivå och på nationell nivå är det uppenbart att det finns avsevärda luckor när det gäller tillgängliga uppgifter. Detta gäller framför allt utsatta grupper, för vilka flera nationella handlingsplaner för integration saknar grundläggande kvantitativ information om de grupper som inte kan identifieras med hjälp av konventionella hushållsundersökningar, såsom alkoholister, narkomaner, hemlösa, etniska minoriteter osv.

På EU-nivå är den främsta prioriteringen att förbättra de nuvarande europeiska databaserna. Det är mycket viktigt att gemenskapens nya statistik över inkomst- och levnadsvillkor (EU-SILC) ger aktuell och tillförlitlig statistik och att den aktivt tillämpas av alla nationella statistikorgan med stöd från politiska departement (i egenskap av användare). Till dess är det också viktigt att övergången från ECHP till EU-SILC sker så smidigt som möjligt.

11. GODA EXEMPEL

Att sprida information om goda exempel är en viktig del av den öppna samordningsmetoden för social integration. Det gör det möjligt för medlemsstaterna att lära av varandra genom att systematiskt utbyta erfarenheter av nya eller radikalt omarbetade politiska åtgärder eller institutionella bestämmelser. Tillsammans med utvärderingsresultat och närmare information om hur resultaten uppnåddes bör detta göra det lättare att utforma reformer eller införa integrerade flerdimensionella strategier, samt mobilisera alla aktörer som bedöms vara särskilt effektiva.

De nationella handlingsplanerna för perioden 2003–2005 gör det möjligt att klarlägga på vilka områden medlemsstaterna de senaste åren har gjort de största ansträngningarna för att se över genomförandet av sin politik på nationell, regional och lokal nivå.

Sysselsättningsstöd till personer med särskilda svårigheter står överst på listan. 13 sådana program beskrivs som omfattar funktionshindrade, personer som under lång tid stått utanför arbetsmarknaden på grund av bland annat sjukdom, långtidsarbetslösa, socialbidragstagare och ungdomar.

Många medlemsstater beskriver också åtgärder för att mobilisera alla lokala aktörer och myndigheter i kampen mot social utestängning och fattigdom. Tio sådana program beskrivs.

Det finns också många goda exempel när det gäller skydd av barn och förebyggande av risker för social utestängning bland familjer. Sju sådana experiment eller politiska åtgärder beskrivs.

Hemtjänst och hemvård för äldre anhöriga glöms heller inte bort. Tre program har presenterats på detta område.

Fyra program för att ta hand om, ge rådgivning, skaffa bostad eller ny bostad åt hemlösa beskrivs också.

Goda exempel när det gäller att förebygga och hantera överskuldsättning beskrivs i tre nationella handlingsplaner.

Goda exempel när det gäller integreringen av invandrare beskrivs i två nationella handlingsplaner.

Fyra program för att göra rättsväsendet mer tillgängligt eller underlätta kontakter med myndigheter presenteras.

Tre program för att skapa en bättre dialog och samarbete med icke-statliga organisationer och personer som drabbats av social utestängning och fattigdom presenteras.

Områden där bara ett gott exempel nämns gäller bland annat deltagande i kulturella aktiviteter, utbildning och social forskning, livsmedelsbistånd, våld mot kvinnor, behandling av missbrukare och omvandling av campingplatser.

<i>Medlemsstat</i>	<i>Åtgärd</i>	<i>Sammanfattning</i>	<i>Relaterade ämnesområden</i>
1. SYSSELSÄTTNING			
Österrike	Clearing	Stöd till unga med särskilda behov för övergången från skola till arbetsliv. Ett övergripande skyddsnät för tiden efter skolan för skolbarn med funktionshinder	Personer med funktionshinder, barn utbildning.
	Integration på arbetsmarknaden	Insatser för att integrera bidragsmottagare på arbetsmarknaden. Förutom att ge en minimiinkomst är ett av syftena med socialbidrag – enligt principen att människor skall få hjälp att hjälpa sig själva – att återintegrera personer som kan och vill arbeta i arbetslivet.	
Danmark	Integration av unga människor på arbetsmarknaden	Integration av socialt utsatta unga människor på arbetsmarknaden – Ungdomshuset ("Ungehuset") i Brøndby kommun. Nio kommuner deltar i projektet. Projektet syftar till att få unga människor som lever på kontantstöd att börja en utbildning eller få ut dem på arbetsmarknaden via praktikantplatser eller anställningar. De får stöd av sin socialarbetare inom kommunen, en frivillig eller professionell kontaktperson som stödjer dem i livet utanför arbetsplatsen, samt en mentor på själva arbetsplatsen som ser till att de kommer in i miljön.	Barn och ungdom
Frankrike	Sysselsättningsprogram för människor med särskilda svårigheter	Sysselsättningsprogrammen för människor med särskilda svårigheter är uppbyggda kring två huvudteman: att hjälpa dessa människor att återgå i produktiv verksamhet genom att främja sysselsättning, och att genomföra ett personligt stödprogram som är anpassat till den enskildas situation och behov.	
Tyskland	50 000 jobb för gravt funktionshindrade	Ett lagstadgat mål att minska antalet gravt funktionshindrade personer som söker arbete med 25 % mellan oktober 1999 och oktober 2002. En förstärkning av särskilda integrationstjänster och arbetsförmedlingar. En ökning av yrkesutbildningen och individuella mentorsprogram för gravt funktionshindrade arbetslösa. En annonskampanj för att uppmärksamma den nya åtgärden som via telemarketing/information på telefon, broschyrer, events, handelsmässor och Internet.	Funktionshindrade
	Projektet "Möjlighet 2000"	Utbildning av arbetslösa socialbidragstagare med långsiktiga allvarliga hälsoproblem, psykiska problem eller låg självkänsla som inte kan integreras på arbetsmarknaden med hjälp av de vanliga instrumenten.	Nedsatt hälsa
	Federala institutet för sysselsättning – FAIR	FAIR är ett särskilt program som genomförs för att öka möjligheterna att hitta arbete för långtidsarbetslösa. Fler personer anställdes för att arbeta uteslutande med att förbättra integreringen och handledningen av långtidsarbetslösa och hitta arbete för dem. Långtidsarbetslösa får handledning på alla de kontor som deltar enligt ett systematiskt program.	

<i>Medlemsstat</i>	<i>Åtgärd</i>	<i>Sammanfattning</i>	<i>Relaterade ämnesområden</i>
Irland	Förebyggande strategi mot arbetslöshet	Syftet med den förebyggande strategin i handlingsplanen för sysselsättning (The Employment Action Plan – EAP) är att minska arbetslösheten och förebygga långtidsarbetslöshet genom ett aktivt arbete med arbetslösa för att hjälpa dem att återvända till arbetsmarknaden. Deltagarna intervjuas så att man kan bedöma deras nuvarande kompetens i syfte att upprätta en individuell plan för dem som kan leda direkt till anställning, omskolning eller utbildning. Den förebyggande strategin inleddes i september 1998 med att alla under 25 år som varit registrerade som arbetslösa i sex månader kallades till en intervju. Processen har gradvis utvidgats med tiden till att omfatta ytterligare grupper som har varit arbetslösa en viss tid.	
Luxemburg	Utvärderingscentra	Utvärderingscentra för arbetslösa kan öka deras anställbarhet. Detta gör det möjligt för de personer som är kapabla att arbeta att hitta arbete, få egna resurser, hitta värdighet samt undvika fattigdom och social utestängning.	
Nederländerna	Sociala aktiveringsexperiment (1996–2001)	Social- och arbetsmarknadsministeriet anordnar experiment inom (den allmänna bidrags-) lagen, i syfte att främja återanpassning på arbetsmarknaden och förhindra social utestängning av bidragsberättigade personer som står utanför arbetsmarknaden.	
Spanien	Integrerat sysselsättningsprojekt för att få ut unga människor på arbetsmarknaden	Detta är ett program för utbildning och tillträde till arbetsmarknaden som syftar till att främja innovativa aktiviteter när det gäller sysselsättning för ungdomar som har stora svårigheter att få arbete och i hög grad riskerar social utestängning. Det innefattar information och individuellt utformade planer för integration på arbetsmarknaden, orientering och stöd för reglerad utbildning eller yrkesutbildning.	Socialt missgynnade grupper
Sverige	Stockholm matchning	Syftet med projektet Stockholm matchning är att utveckla metoder som leder till arbete på den öppna arbetsmarknaden för personer som är beroende av socialbidrag för sin försörjning. Målet är att socialtjänsten och näringsliv tillsammans skall utveckla en metodik för att rekrytera personer med socialbidrag till arbete på arbetsmarknaden. Primär målgrupp för projektet är socialsekreterare, arbetsmarknads- och näringslivsansvariga samt ansvariga för studie- och yrkesvägledning. Sekundär målgrupp är personer med långvarig arbetslöshet som står utanför ordinarie arbetsförmedlingsverksamhet och som uppbär försörjningsstöd.	
	DELTA – finansiell samordning på Hisingen	DELTA-projektet startade 1997 för att pröva om man med samverkan bättre kan hjälpa dem som varit sjuka eller arbetslösa sedan länge. Inom DELTA samverkar försäkringskassan, primärvården och socialtjänsten tillsammans med länsarbetsnämnden, psykiatri och vuxenutbildningen i 26 olika delprojekt på Hisingen	Mobilisering av aktörer, utbildning för de mest

<i>Medlemsstat</i>	<i>Åtgärd</i>	<i>Sammanfattning</i>	<i>Relaterade ämnesområden</i>
			utsatta
	Arbets- och utvecklingscenter i Malmö	Arbets- och utvecklingscenter (AUC) i Malmö är ett samverkansprojekt inom storstadssatsningen mellan Malmö stad, arbetsförmedlingen och försäkringskassan. Det övergripande målet är att långtidsarbetslösa skall få arbete eller gå vidare till studier inom ett år. Personer med utländsk bakgrund samt arbetslösa ungdomar med behov av fördjupade motivations- och vägledningsinsatser är prioriterade.	
2. MINIMIINKOMST/SOCIALT SKYDDSNÄT			
Belgien	Förbättra systemen med minimiinkomst	Främja tillgång till resurser för alla, jämte modernisering av det administrativa, rättsliga och ekonomiska innehållet i olika bestämmelser om förmåner som ligger på existensminimum.	
Spanien	Plan för grundläggande socialbidrag från kommunerna.	Detta är ett socialtjänstprogram som har tillämpats under flera år. Det har nyligen konsoliderats och det leds av administrationen och av ekonomiska och politiska stiftelser i det grundläggande nätverket i det allmänna socialtjänstsystemet.	
3. HÄLSO- OCH SJUKVÅRD			
Österrike	Tillhandahållande av långtidsvård	Vid sidan av det rikstäckande införandet av vårdbidrag ålades förbundsstaterna fastställa behov och utvecklingsplaner för långtidsvård för funktionshindrade personer och äldre (poliklinisk vård, varvad poliklinisk vård och vård på institution, samt vård på institution). Syftet var också att fastställa en strategisk inriktning för långtidsvården i respektive provinser.	
Belgien	Billigare sjukvårdstjänster	Förbättra tillgången till sjuk- och hälsovård och förebygga risken för social utestängning på grund av allvarliga hälsoproblem genom lagförslag om maxkostnad.	
Danmark	Sociala orättvisor inom hälso- och sjukvården	Sjukvårdsplanen går ut på att erbjuda bättre sjukvård för kommunens svagaste grupper och att bryta det sociala arvets negativa konsekvenser. Verksamheten kommer att inriktas på svagaste invånarna och ha ett förebyggande och hälsofrämjande syfte. Projektet består av en rad delmål, bland annat att motverka sociala orättvisor i hälsofrågor och förbättra hälsan hos barn och ungdomar.	
Frankrike	Program för regional sjukvård och förebyggande vård – PRAPS	Regionala program som mobiliserar vårdpersonal och institutioner, lokala beslutsfattare och sociala, förebyggande och beroendeariktade program för att nå ut bättre till de mest missgynnade grupperna och tillgodose deras särskilda behov. Inom dessa program har mer än 370 allmänna sjukhus fått PASS-mottagningar, 45 stadscentrer (ASV) och åtgärder för att förebygga missbruk, motverka osunda bostäder har utvecklats.	

<i>Medlemsstat</i>	<i>Åtgärd</i>	<i>Sammanfattning</i>	<i>Relaterade ämnesområden</i>
4. BOENDE			
Frankrike	Programmet "Social Watch"	Detta program är till för att informera, att vägleda och att erbjuda bostäder för alla människor som befinner sig i en svår situation (ensamstående mödrar, familjer och unga människor som inte har någon kontakt med sina familjer samt ett växande antal asylsökande är i svårigheter).	
Belgien	Stöd till personer som inte kan betala sina el- och gasräkningar	När människor hamnar i en skuldsituation omfattar skulderna nästan alltid obetalda energiräkningar. Den federala regeringen tog initiativet att låta socialkontoren intensifiera sitt förebyggande och avhjälpande arbete. Den första delen är inriktad på ramen och att ge socialt och budgetmässigt stöd till personer med betalningssvårigheter. Den andra delen gör det möjligt att bevilja ekonomiskt betalningsstöd, så att personen i fråga har en stabil ekonomisk grund att börja på ny kula.	
Danmark	Program för boende-rådgivning	Boenderådgivarna skall bedriva ett förebyggande och uppsökande arbete, etablera nätverk och förmedla kontakter med lokala myndigheter, samt delta i samordningen av lokala sociala boendeaktiviteter i de berörda bostadsområdena.	Mobilisering av aktörer
5. UTBILDNING			
Nederländerna	Administrativt samarbete mellan förskolor och grundskolor Hertogenbosch	Syftet med det administrativa samarbetet mellan förskolor och lågstadieskolor är att uppnå en obruten utvecklingsbana för barn mellan 0 och 12 år, dvs. utan skarvar mellan de olika undervisningsnivåerna.	
6. E-INTEGRATION			
Grekland	Tjänstecentra för medborgarna	Tjänstecentra för medborgarna (KEP) är enheter inom de lokala styren där de är etablerade (regioner, län, kommuner och stadsdelar) och de ansvarar för att ge administrativ information till allmänheten och att lösa problem eller sköta ärenden som allmänheten har med myndigheterna. Den centrala webbsidan www.kep.gov.gr som har inrättats av inrikesministeriet i syfte att tillhandahålla information genom KEP och att ge information till medborgare som har tillgång till Internet, innehåller information främst om administrativa förfaranden och ärenden som handläggs vid KEP.	
7. KULTUR, IDROTT OCH FRITID			
Belgien	Projektet "Article 27"	En modell för kulturell delaktighet som förvaltas av en icke-statlig organisation som grundats av aktörer från kultursektorn. Tillgång till kulturaktiviteter med inträdesbiljetter till mycket lågt pris för missgynnade grupper, med stöd från olika fransktalande samhällen och regioner i Belgien och medverkan av 433 sociala och kulturella institutioner.	

Medlemsstat	Åtgärd	Sammanfattning	Relaterade ämnesområden
Frankrike	Programmet "Ville-Vie-Vacances"	Varje år erbjuder detta initiativ ungefär 800 000 unga människor som inte reser bort på semestern en rad idrotts- och kulturaktiviteter, samt aktiviteter som handlar om integrering i arbetslivet. Deltagandet bland flickor har ökat avsevärt, tack vare att inriktningen på aktiviteterna har ändrats med utgångspunkt i deras önskemål.	
Sverige	Dagordning för kultur	Programmet Dagordning för kultur 2003–2006	
8. SKULDSÄTTNING			
Irland	Ekonomi- och budget-rådgivning	Service för ekonomisk rådgivning och budgetplanering (<i>Money Advice and Budgeting Service</i>) är rikstäckande och finansieras av departementet för sociala frågor och familje frågor. Genom denna service får i första hand familjer med låga inkomster som är skuldsatta eller riskerar att ådra sig skulder kostnadsfri och konfidentiell rådgivning.	Att hjälpa mest utsatta
Nederländerna	Integrerad skuldsanering i Arnhem och Dordrecht	Utgångspunkterna för denna modell av skuldsanering är att registrering görs från en integrerad synvinkel (ekonomisk-teknisk och psykosocial bakgrund), att det finns samtidiga och på varandra följande hjälpprogram för båda aspekterna, att en tjänsteman övervakar och samordnar programmen (handläggning av ärenden), och att budgettillsyn eller andra former av tillsyn görs så snart det är möjligt. Dessutom finns det i den integrerade skuldsaneringen i allmänhet en kedja med förebyggande, registrering, stödprogram (psykosocial hjälp, budgettillsyn och budgetrådgivning), kontakt med de officiella kanalerna (lagen om återbetalning av skulder för fysiska personer), övervakning av framsteg och eftervård eller omsorg om dem som hoppar av.	
9. HEMLÖSHET			
Österrike	Strategi för hemlösa	År 2006 skall alla tidigare hemlösa familjer och enskilda i Wien ha ett annat hyresboende än på ett härberge för hemlösa. Hemlösa människor skall bara inkvarteras i övervakade boendeformer för en tillfällig period av högst två år. Därefter skall de få en egen lägenhet. För äldre människor planeras särskilda pensionärskomplex i Wien för inkvartering utan tidsbegränsning.	
Danmark	Minska antalet hemlösa	Den danska regeringen ingick i juni 2002 ett avtal med kommunerna om en handlingsplan. De prioriterade områdena är: bostadsstöd, akuthjälp, alternativa akutmottagningar, alternativa vårdhem.	
Frankrike	Politik för hemlösa	Att främja en global och integrerad inställning hos de människor som är mycket utestängda. Att modernisera, konfigurera och samordna hela uppsättningen av tjänster vid en nödsituation. Att garantera bättre skydd för de flesta som är socialt utestängda, att erbjuda ett riktigt program för stöd, förebyggande och social återanpassning. Tjänster och socialt stöd för hemlösa människor i partnerskap mellan myndigheter och solidaritetsorganisationer: Akuttelefonlinje dygnet runt, mobila lag, daghem, logi vid nödsituation, socialt boende, tillfälligt boende, logi- och återanpassningscentra, ett nytt normaliserat informationssystem som är gemensamt för alla dem som arbetar med dessa frågor.	

<i>Medlemsstat</i>	<i>Åtgärd</i>	<i>Sammanfattning</i>	<i>Relaterade ämnesområden</i>
Sverige	Innovativa metoder för att utveckla stödet till hemlösa	Stockholms Stad har sedan 1999 en ”tak-över-huvudet-garanti” som en del i det långsiktiga arbetet med att utveckla stödet till de hemlösa. Målet är att alla hemlösa som före midnatt söker plats på ett härbärge, och inte är hotfulla, skall garanteras natthärbärge.	
Förenade kungariket	The Rough Sleepers Unit (England)	The Rough Sleepers Unit etablerades i april 1999 och ansvarade för att uppnå målet att minska antalet hemlösa i England till så nära noll som möjligt, och med minst 2/3 till år 2002.	
10. GEOGRAFISKA OCH REGIONALA ASPEKTER			
Tyskland	Den sociala staden	Bostads-, närings-, sysselsättnings- och socialpolitiska åtgärder och aktivering av invånarna i missgynnade områden med särskilda utvecklingsbehov, samlat i en aktiv och integrerad stadsutvecklingspolitik i integrerade fleråriga program.	
Grekland	Lokal utvecklings- och socialpolitik Kommunen Arkhanes	Genom en omfattande utvecklingsplan, som bygger på samarbete mellan kommunens myndigheter, Herakleions utvecklingsorganisation och andra aktörer i regionen, gjordes ett försök att differentiera den lokala ekonomin och skapa nya små och medelstora företag. Detta har lett till att det berörda landsbygdsområdet har haft betydande tillväxtsiffror under de senaste tio åren, och en avsevärd ökning av sysselsättningen. Samtidigt har kommunen genomfört en omfattande och integrerad plan med sociala åtgärder, som syftar till att få ett slut på social utestängning och förbättra den lokala livskvaliteten.	
Spanien	Projekt för social integration i Aldea Moret	Att i ett multidisciplinärt perspektiv förbättra levnadsstandarden för invånarna i det bostadsområde där det genomfördes. Alla sociala institutioner i bostadsområdet har deltagit för att skapa en kompakt enhet av tekniska och materiella resurser som med invånarnas deltagande arbetade för optimala levnadsvillkor och likvärdig tillgång till de sociala trygghetssystemen.	
Sverige	Lokala utvecklingsavtal för att bryta segregationen i storstäderna	Att bryta segregationen i en stadsdel kräver breda insatser under en lång tid. Det kräver också delaktighet, målmedvetenhet och systematisk samverkan mellan boende, näringsliv, ideella krafter, intresseorganisationer, kommunala och statliga myndigheter, media och andra. För att effekterna av samverkan skall bli långvariga behöver utvecklingsarbetet även leda till strukturell påverkan – dvs. förändringar i aktörernas ordinarie verksamheter. En positiv utveckling kräver med andra ord en strategi som omfattar lokal, regional och nationell nivå.	Mobilisering av aktörer
Förenade kungariket	Nationell strategi för förnyelse av stadsdelar (England)	De långsiktiga målen är följande: Att åstadkomma lägre arbetslöshet och kriminalitet, att förbättra hälsa, kompetens, boende och fysiska omgivningar i alla de fattigaste bostadsområdena, samt att minska klyftan mellan de mest eftersatta bostadsområdena och resten av landet. Tonvikten ligger på att använda alla sedvanliga politiska program, inte bara lokala initiativ, för att förnya bostadsområden och förbättra lokala offentliga tjänster.	

Medlemsstat	Åtgärd	Sammanfattning	Relaterade ämnesområden
11. FAMILJESOLIDARITET/BARN			
Österrike	Barnbidrag	Detta bidrag ersätter systemet med föräldrapenning, och innebär ett nytt allomfattande familjebidrag där cirkeln av bidragstagare utvidgas till hemmafruar/hemmamän, studenter, deltidsanställda osv.	
Finland	Åbos modell för att främja välfärden för barn och ungdomar	Åbo-strategin är inriktad på barn, ungdomar och barnfamiljer. Strategin bygger på en nätverksmodell, som styrs och kontrolleras av en ledningsgrupp som hanterar frågor om barns och ungdomars välfärd. Ledningsgruppens medlemmar är bl.a. experter från alla myndigheter och en stadsplanerare. Man har i samarbete med Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (STAKES) utvecklat indikatorer för att kunna följa upp relevanta faktorer. Indikatorerna stöds av en treårig "barnbudget", som är ett instrument för att kontrollera hur mycket de olika myndigheterna verkligen spenderar per år på barn- och ungdomsfrågor.	
	HARAVA	Harava ("Räfsan") är ett gemensamt projekt mellan barnskyddsorganisationer och den offentliga sektorn, som samordnas av Centralförbundet för barnskydd och Finlands kommunförbund. Syftet med projektet är att använda praktiska experiment för att utveckla samarbets- och tjänstemodeller för psykosociala tjänster för barn och ungdomar. Projektet främjar samarbete mellan icke-statliga organisationer, den offentliga sektorn och privata tjänsteföretag, och sektorsöverskridande samarbete mellan social-, sjukvårds- och utbildningsmyndigheter.	
Irland	Stödinitiativet för tonårsföräldrar	Stödinitiativ för tonårsföräldrar: en försökssatsning som genomförts gradvis sedan 1999 som ett led i den nationella barnomsorgsstrategin. Följande stöd erbjuds: stöd i föräldraskapet, information om bland annat inkomststöd, sjukvård, utbildning, tillgång till gruppstöd och individuellt stöd.	
Italien	Projekt för att tillhandahålla hem och ekonomisk hjälp åt familjer i svårigheter	Syftet med detta projekt i provinsen Campobasso är att hjälpa <i>de familjer som riskerar att bli socialt utestängda</i> och som av olika anledningar har svårt att upprätthålla en fridfull familjemiljö och hantera relationerna mellan föräldrar och barn, genom att bygga upp ett solidaritetsnät runt dem och vidta sociala åtgärder för att undvika fosterhem och institutionalisering.	
Förenade kungariket	Barnbidrag för ensamstående föräldrar – Skottland	Detta är ett innovativt paket på 24 miljoner GBP år 2001 – 2004 för att hjälpa ensamstående föräldrar till vidareutbildning och högre utbildning genom stöd för ökade barnomsorgskostnader och för utbudet av barnomsorg.	Att agera för de mest utsatta

<i>Medlemsstat</i>	<i>Åtgärd</i>	<i>Sammanfattning</i>	<i>Relaterade ämnesområden</i>
12. AGERA FÖR DE MEST UTSATTA			
12.1 INVANDRARE			
Frankrike	Integration av nya invandrare	Att skapa en riktig offentlig tjänst för de utlänningar som bosätter sig lagligt för en lång tid, att skapa en integrationspolitik där alla former av intolerans bekämpas. Ett handlingsprogram som omfattar flera ministerier, och som syftar till att integrera utlänningar: En hjälpplattform som förvaltas av det franska migrationsverket (OMI), vägledning och stöd åt nya invandrare och avtal om integration, stödtjänster (språkkurser, studievägledning, kontakt med offentlig arbetsförmedling, information...)	
Tyskland	Utbildningsåtgärder på myndigheter i Berlin för att förhindra diskriminering	Syftet med projektet "Berlin – mångfaldens stad" är att utbilda utbildnings- och hälsomyndigheterna i mångfald och förhindrande av diskriminering för att främja likabehandling och utrota diskriminering. Detta gäller inte bara invandrare, utan alla minoritetsgrupper. Målet är att uppnå en attitydförändring hos myndigheternas anställda i bemötandet av medlemmar av minoriteter i egenskap av kunder och kollegor.	
Spanien	Social medlartjänst mellan kulturer (SEMSI)	Detta är en offentlig tjänst för dem som lever tillsammans i interkulturella förhållanden och som arbetar i nya system för sociala relationer som bygger på kulturell mångfald och den rikedom som multikulturella miljöer skapar.	
12.2. ÄLDRE PERSONER			
Grekland	Investeringar i tjänster: Programmet för hjälp i hemmet	Målet är följande: "Att äldre och funktionshindrade skall kunna stanna kvar i sin vanliga fysiska och sociala miljö. Att familjens sammanhållning skall bevaras. Att social utestängning och institutionaliserad omsorg skall undvikas. Att de får ett anständigt och hälsosamt liv och att deras livskvalitet höjs." Varje serviceenhet i programmet består av en socialarbetare som ansvarar för samordningen av programmet, en eller två sjuksköterskor och en till tre hemassistenter eller vårdare. De tillämpar principerna om lagarbete och samhällsplanering.	
Italien	Projektet för äldre	<i>Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna</i> lanserade projektet för äldre för tre år sedan. Projektet omfattar ett omfattande program med omsorg i hemmet för äldre människor som inte klarar sig själva i provinserna Bologna och Ravenna, och det syftar både till att låta äldre bo kvar i sina hem och att avlasta deras familjer, vilket gör det möjligt för dem att bo nära sina anhöriga.	

<i>Medlemsstat</i>	<i>Åtgärd</i>	<i>Sammanfattning</i>	<i>Relaterade ämnesområden</i>
12.3 NARKOTIKAMISSBRUKARE			
Danmark	Narkotika-missbruk	Att minimera antalet nya missbrukare och begränsa missbruket bland befintliga missbrukares. Att öka tillgången till lämplig behandling (omsorg, stöd, utbildning, boende och anställning). En behandlingsgaranti för missbrukare infördes den 1 januari 2003 som förpliktar länsmyndigheten att erbjuda behandling inom 14 dagar. En ministerkommitté har tillsatts som skall utarbeta en strategi för ökade insatser mot narkotikamissbruk.	
Sverige	Narkotikaförebyggande arbete i storstäder	Syftet är att i partnerskap arbeta för en god balans mellan förebyggande insatser, vård och behandling samt begränsning av tillgången på narkotika. Projekt skall genomföras inom fyra prioriterade områden: skolan; riskmiljöer (t.ex. krog- och nöjesmiljöer) och stöd åt ungdomar i riskzonen; nya stöd- och behandlingsformer för unga missbrukare; och vård och stödinsatser för etablerade missbrukare.	
12.4 ANDRA UTSATTA GRUPPER			
Danmark	Våld mot kvinnor	Bekämpning av våld mot kvinnor genom att synliggöra och förebygga våld, etablera och synliggöra tjänster för både offer och förövare.	
Portugal	Programmet för fattigdomsbekämpning – PCLP	Uppmuntra, samordna, följa upp och utvärdera lokala flerdimensionella projekt som syftar till att motverka fattigdom och social utestängning. Planen är att främja dessa grundläggande insatser för att förändra att vissa grupper som är mer sårbara för fattigdom och utestängning hamnar utanför och marginaliseras.	
13 TILLGÅNG TILL RÄTTSVÄSENDET OCH MYNDIGHETER			
Danmark	Rättsskydd för de socialt utsatta	Rättssäkerhetsprojektet ”Kom brugerne i møde” i Köpenhamns kommun som går ut på att nå ut till människor som inte själva söker hjälp och kanske inte är motiverade att utnyttja offentliga tjänster.	Rättsliga frågor
Frankrike	Tillgång till rättigheter och myndighetspolicy	Förbättring av kvaliteten på de tjänster som erbjuds missgynnade personer genom att bl.a. förenkla myndighetsspråket i ansökningsblanketter med hjälp av användarna, utveckla ett enhetligt mottagande oavsett ärende, Internetportal för socialtjänsten som gör att tjänstemännen kan ge praktisk information om rättigheter (gemensamt informationsnät, programvara för att beräkna eventuellt stödberättigande), fastställa en kvalitetsnivå för mottagandet av klienter på sociala institutioner (kontorets utformning, sekretess, utbildning av personal), tidsfrister för att besvara förfrågningar.	
Förenade kungariket	Samhällets rättstjänst – England och Wales (The	Samhällets rättstjänst (Community Legal Service – CLS) är inriktad på den typ av rättsliga problem som påverkar människors liv mest dvs. boende, skulder, sysselsättning, socialbidrag, offentligt omsorg, diskriminering, invandring, psykisk hälsa, och konsumenttvister. Den tillhandahåller ett ramverk för lokala nätverk av rättsliga tjänster och rådgivningstjänster som benämns CLS Partnerships (CLSP).	Rättvisa, sysselsättning, invandring

<i>Medlemsstat</i>	<i>Åtgärd</i>	<i>Sammanfattning</i>	<i>Relaterade ämnesområden</i>
	Community Legal Service – CLS)	CLSP sammanför lokala finansiärer (såsom kommuner, rättshjälp (Legal Services Commission) osv. med lokala tillhandahållare av tjänster (rådgivning för medborgarna (Citizens Advice Bureaux), rättscentra (Law Centres), privata advokater osv.).	
14. ATT FRÄMJA DIALOG OCH PARTNERSKAP			
Belgien	Främjande av dialog och partnerskap	Den flamländska kungörelsen om fattigdom: främjande av dialog och partnerskap mellan alla aktörer, offentliga myndigheter, socialtjänster, utestängda och alla medborgare. Att arbeta med alla berörda aktörer vid genomförandet av den politik som berör dem.	
	Årlig rapport om fattigdom (Bryssel)	I Bryssel sammanställer Observationsorganet för hälsa och sociala frågor årliga rapporter och erbjuder tekniskt bistånd för den regionala regeringens initiativ. En kungörelse av Bryssels församling (8 juni 2000) slår fast att rapporterna måste diskuteras i en rundabordskonferens med parlamentsledamöter, socialkontor (CPAS), kommuner och icke-statliga organisationer. Dessa debatter har lett till att Bryssels församling har antagit flera resolutioner.	
Finland	Medborgarnas välfärdsnätverk (HYVE)	HYVE är modell för att öka den regionala välfärden, där en eller flera kommuner samarbetar med Centralförbundet för Socialskydd och Hälsa, dess regionala sammanslutningar och andra lokala aktörer. Arbetet bygger på social situation, behov, problem och utmaningar på det berörda området. Syftet är att producera välfärdstjänster och välfärdsstöd genom samarbete där offentliganställdas arbete kopplas till arbetet inom den tredje sektorn och icke-statliga organ. Denna koppling görs genom att man utarbetar nätverksmodeller som inte bara bekämpar hot och risker, utan också aktivt reformerar tjänstekoncept och strukturer för välfärdstjänsterna.	
	Samarbetsmodell för förebyggande av social utestängning, Jyväskylä	I Jyväskylä-modellen omfattar grundstrategin för förebyggande av social utestängning att man mobiliserar lokala krafter och lanserar gemensamma projekt. De som ingår i detta projekt är stadens social- och hälsovårdsmyndigheter och andra myndigheter, Arbetskraftsbyrån, Folkpensionsanstalten, universitetet, tekniska högskolan och andra organisationer. Varje gemensamt projekt har sin egen målgrupp (exempelvis långtidsarbetslösa, invandrare, människor med psykiska problem).	Invandrare
	Östra Helsingfors lokala arbetsmodell för att förebygga social utestängning Mellunkylä	Stadsdelen har en hög grad av långtidsarbetslöshet, ett stort antal invandrare samt låga inkomst- och utbildningsnivåer. Modellen bygger på stadens egna grundtjänster. Eftersom social utestängning är nära kopplad till många olika brister när det gäller levnadsvillkor har modellen ett brett förhållningssätt: Alla aspekter av livet, från vardagsfrågor till livsmiljö och kultur, betraktas som viktiga.	Hälsa Sysselsättning

<i>Medlemsstat</i>	<i>Åtgärd</i>	<i>Sammanfattning</i>	<i>Relaterade ämnesområden</i>
Irland	Kommunernas utbildningsnätverk mot fattigdom	Ett nätverk mellan kommuner som inrättats av Combat Poverty Agency – CPA, som är en statlig myndighet som har till uppgift att bekämpa fattigdom och social utestängning genom att vara rådgivare åt regeringen, bedriva forskning och utveckla innovativa metoder för att hantera fattigdom. Syftet med nätverket är att uppmuntra och underlätta praktiska förändringar inom kommuner som kan öka deras kapacitet att främja social integration och fattigdomsbekämpning. Bland de tjänster som erbjuds nätverkets deltagare kan nämnas: tillgång till beställningsforskning om fattigdom och social utestängning; regelbundna nyhetsbrev för kommunernas personal som belyser goda exempel och nya initiativ, månatliga elektroniska sammandrag (e-bulletiner) med ett utbyte av idéer och information, regelbundna kvartalsmöten för att utbyta information och öka kunskaperna, utbildning i hur man effektivt fokuserar på och tacklar fattigdom, utvärderingsstöd för nya projekt, vägledning i hur man verkar för befolkningsgrupper, får dem att delta och samråder med dem, stöd och resurser till lokal samhällsutveckling, och bidrag för att utveckla gemensamma initiativ mellan befolkningsgrupper och kommuner.	Geografisk/ regional dimension
Italien	Upprättande av ett tjänste- och planeringscenter mot social utestängning (provincialsförvaltningen i Provenza)	Den interinstitutionella åtgärden för att identifiera de mest lämpliga initiativen när det gäller hanteringen av ekonomiska och sociala problem i provinsen Potenza genom deltagande av alla olika ansvariga parter. Ett statistiskt informationssystem som gör det möjligt att skissera sociala nödsituationer i staden och övervaka arbetet med att inrätta ett tjänste- och planeringscenter för social integration.	
Portugal	Programmet för sociala nätverk: att motverka fattigdom och social utestängning	Lokal mobilisering av alla relevanta aktörer och myndigheter för att motverka fattigdom och social utestängning. Att på lokal nivå genomföra planer för deltagandeprocesser som bygger på social diagnostik, för att främja partnerskap med offentliga organ och sammanslutningar i syfte att uppnå de bästa lösningarna när det gäller att tillhandahålla grundläggande tjänster. Att höja kunskapsnivån.	
Sverige	Försöksverksamhet med systematisk koppling mellan socialtjänst, högre utbildning och forskning	Syftet med projektet är att integrera lokala socialtjänstverksamheter med socionom-/social omsorgsutbildning och socialvetenskaplig forskning. Projektet skall bidra till att utveckla nya former för samverkan mellan forskning, utbildning och praktik där det praktiska sociala arbetet i en eller flera kommuner står i centrum.	

DEL 2 – MEDLEMSSTATERNA

BELGIEN

Situation och huvudsakliga tendenser: Den svåra ekonomiska situation som har hållit i sig sedan 2001 har lett till ökad långtids- och ungdomsarbetslöshet, vilket har hämmat effekterna av den belgiska regeringens ansträngningar att genomföra sitt program för en aktiv välfärdsstat. Trots detta har Belgien kombinerat förbättringar i det sociala skyddet med aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Under 2001 riskerade 13 % av befolkningen att hamna i fattigdom – genomsnittet för EU låg på 15 %. Utan transfereringar skulle denna nivå ha legat på 38 %. En ny federal regering tillträdde nyligen och en uppdaterad nationell handlingsplan ska offentliggöras i april 2004.

Framsteg under 2001–2003: Av de 300 åtgärder som 2001 års nationella handlingsplan innehöll har två tredjedelar genomförts eller håller på att förberedas, men det är svårt att göra någon kvantitativ bedömning. Ett förbättrat system med indikatorer har inrättats och det kommer att göra det lättare att fastställa strategiska prioriteringar i framtiden. En politisk kraftinsats har gjorts för att göra det mer attraktivt med arbete än med bidrag – utsatta grupper får hjälp genom riktade åtgärder. Inom hälsovårdspolitiken har man gjort framsteg genom innovationer inom omsorgen. Bostadssituationen blir emellertid allt svårare för låginkomsttagare, och det är oklart vad man har åstadkommit på detta område. Ansträngningar har gjorts för att förbättra finansieringen av utbildningsprioriteringar, men ekonomiska hinder finns fortfarande för många och området livslångt lärande är fortfarande underutvecklat. Man har vidtagit åtgärder mot diskriminering och det finns nya organ för jämställdhetsfrågor.

Strategiskt synsätt: Belgien ansluter sig till det synsätt som grundas på de tio grundläggande rättigheterna i 1995 års allmänna rapport om fattigdom i kombination med Nicemålen och en förbättrad uppsättning indikatorer. I den nationella handlingsplanen finns emellertid inte mycket som tyder på någon strategisk planering på nationell nivå, även om en sådan verkar ha gjorts i regionerna. Ett integrerat kontrollsystem kan vara till hjälp när effekterna av åtgärderna i handlingsplanen ska utvärderas. Centrala mål och kvantifierade syften är svåra att finna men utlovas i den uppdaterade handlingsplanen som kommer i april. De institutionella förutsättningarna för samhällsdialog är välutvecklade i Belgien och skulle kunna utnyttjas bättre för handlingsplanen. Det finns dock tecken på nytänkande och beredskap att ge sig in på nya politiska områden, och denna nationella handlingsplan innebär ett verkligt framsteg jämfört med den från 2001.

Centrala politiska åtgärder: Många åtgärder är en fortsättning på strategin för en aktiv välfärdsstat. Men man har även vidtagit åtgärder för tillgång till rättslig prövning och till kultur för atypiska familjers rättigheter samt gjort försök att lösa problemen för de mest utsatta. Jämställdhetsfrågorna ingår i en grupp olika åtgärder och inte i någon strategisk metod, men systemet med indikatorer innebär att många uppgifter finns som kan ligga till grund för utvecklingen av en sådan metod. Invandrarfrågor behandlas i viss utsträckning. Betydande insatser kommer att göras för att ta itu med hög skuldsättning bland fattiga.

Kommande utmaningar: Långtidsarbetslösheten är fortfarande relativt hög och hushåll där ingen har något arbete är ett stort bekymmer. Boendet är ett område där behovet av fler nyskapande åtgärder är akut. Kontrollsystemets effektivitet för genomslagskraften av politiska åtgärder och måluppsättning skulle kunna förbättras. Man har börjat utveckla en flerdimensionell, sammanhängande metod beträffande social utestängning och nu gäller det att bygga vidare på denna samt att bättre utnyttja de goda institutionella förutsättningarna i Belgien för utformningen av en politik för social integration.

1. Situation och huvudsakliga tendenser

Med en BNP-tillväxt på endast 0,7 % under 2002 har den belgiska ekonomin varit på nedgång ända sedan 2000. Även om den ekonomiska verksamheten nu förväntas återhämta sig något kommer effekterna på arbetsmarknaden att komma med en viss fördröjning. Arbetslösheten steg 2001 och 2002, och förväntas stiga även detta år till 7,8 %. Sysselsättningen i Belgien är fortfarande lägre än genomsnittet för EU, särskilt bland kvinnor och, i ännu högre grad, bland äldre personer. Sysselsättningen är särskilt låg i åldersgruppen 55–64 år – 26,3 % jämfört med EU-genomsnittet på 37,8 % (2000). Nationella uppgifter (RVA-ONEM) från september 2003 pekar på att långtidsarbetslösheten har minskat betydligt sedan 1995 men att den nu stiger igen, särskilt bland kvinnor och unga. Trots en omfattande aktiveringsstrategi är antalet personer som lever i hushåll utan arbete ändå högst i EU – 16,5 %. Andelen människor i Belgien som riskerar att hamna i fattigdom (13 %) är något lägre än genomsnittet i EU (15 %). Situationen är inte densamma för alla åldersgrupper – personer över 65 år (26 % 2001) verkar ligga sämre till än EU-genomsnittet (19 %). Läget är i allmänhet värre för kvinnor än för män. Situationen för ensamstående föräldrar och unga ensamstående (25 %) är värre än för övriga. För arbetslösa ligger nivån totalt på 32 %.

Socialförsäkringssystemet i Belgien är välutvecklat och dilemmat med kampen mot fattigdom å ena sidan och undanröjandet av riskerna för inaktivitet å den andra har varit en av de centrala politiska frågorna. Även om utgifterna för social trygghet i reala termer har stigit med 2,75 % mellan 1999 och 2000 överensstämmer mönstret med EU:s i det att utgifternas andel av BNP sjunker (ner till 26,7 % 2000 från 27,4 % 1999, alldeles under genomsnittet för EU på 27,3 %). Utan alla transfereringar skulle emellertid andelen människor i Belgien som riskerar att hamna i fattigdom ligga på 40 %. I ett land där det är vanligt att gå i pension tidigt och under tider av svag ekonomisk tillväxt kommer ett fortsatt upprätthållande av ett socialförsäkringssystem för en åldrande befolkning att bli en allt större utmaning.

2. Utvärdering av de framsteg som gjorts sedan den nationella handlingsplanen för social integration 2001

Administrationn har inrättat ett detaljrikt kontrollsystem för 300 åtgärder, men på grund av tidsmässiga problem har det visat sig svårt att hålla det aktuellt. Det förbättrade belgiska systemet med indikatorer har nu inrättats och kommer att vara till god hjälp vid utvärderingen av långsiktiga trender, men en verkligt kvantitativ utvärdering av den senaste nationella handlingsplanen är inte möjlig ännu.

De stora politiska ansträngningarna för att bekämpa riskerna för inaktivitet, samtidigt som minimiinkomsten höjdes för att mildra den ökande fattigdomen, var en viktig del i den senaste nationella handlingsplanen. Bidrag kopplas i allt högre grad till aktivering, inte alltid utan kontroverser, och riktade skatteåtgärder och skattelikhande åtgärder har vidtagits för att göra det mer attraktivt att arbeta. Under perioden 1999–2002 minskade antalet personer med garanterad minimiinkomst med 13,4 %, medan antalet personer i aktiveringsåtgärder steg med 57 %, en sann prestation under så dåliga ekonomiska förutsättningar. Belgien har tilldelats 69,1 miljoner euro för aktiveringsåtgärder från Europeiska socialfonden under perioden 2000–2006.

Hälsovården och sjukförsäkringssystemet i Belgien håller hög kvalitet, även om vissa orättvisor fortfarande finns. Enligt den senaste nationella handlingsplanen skulle detta lösas med hjälp av bland annat ett högkostnadsskydd för ersättning av överskjutande utgifter genom de mest avancerade verktygen för e-förvaltning, vilket nu är i drift. Strategier på utbildningsområdet har genomförts med inriktning på att motverka att elever hoppar av skolan

och på att skapa en jämnare övergång till arbetslivet, samt även några goda initiativ som planerades i samband med den förra handlingsplanen. När det gäller att minska utbildningskostnaderna för föräldrarna har man emellertid inte varit så framgångsrik. Tillgången till anständiga bostäder till en rimlig kostnad var en fråga som man uttryckligen skulle ta itu med, men avsikterna i handlingsplanerna var inte ambitiösa och resultaten är osäkra.

Det har blivit tydligt att arbetslöshet bland invandrare inte helt enkelt behöver bero på låg utbildning och insatser görs via arbetsförmedlingarna för att förebygga diskriminering bland arbetsgivare. Prioriterade åtgärder för invandrarbarn på utbildningsområdet har vidtagits och en ny långtgående lag mot diskriminering har införts. Frågan om asylsökande och situationen för dem utan giltiga handlingar är fortfarande mycket kontroversiellt. Eftersom den knappa tidsplanen inte lämnade utrymme för någon intensiv och tidskrävande konsultation med de som drabbats av social utestängning, sågs den första nationella handlingsplanen som ett arbete uppifrån och ner. Sedan den senaste handlingsplanen har forskning med utvärdering av hälsa gjorts med flera inblandade och arbetsgrupper om indikatorer och om åtgärder inom handlingsplanen där aktörer deltagit varit verksamma. Det kommer att vara viktigt att återspegla detta arbete i uppföljningen till 2001 års nationella handlingsplan som kommer i april 2004.

3. Strategiskt synsätt: huvudsyften och centrala mål

Den federala strukturen respekteras genom att alla initiativ alltigenom presenteras regionvis. Tyvärr leder detta till att man ägnar sig åt rapportering istället för åt ett verkligt strategiskt tillvägagångssätt. I den utsträckning det finns en uttalad övergripande strategi har den nationella handlingsplanen ett rättighetsbaserat synsätt på fattigdomsförebyggande (från Belgiens allmänna rapport om fattigdom från 1995) med en tydlig involvering av alla aktörer. Den mest slående skillnaden mellan den första och den andra handlingsplanen är utan tvekan att räckvidden utvidgats till nästan alla dimensioner av det sociala livet, även om sysselsättningen fortsätter att dominera i mycket hög grad. Nya områden av betydelse är bland andra rättvisa, kultur, idrott och fritid samt familjepolitik. Uppläggningsen i den nya nationella handlingsplanen har bidragit till noggrann eftertanke beträffande prioriterade grupper, som till exempel hemlösa, barn på institution, offer för människohandel, analfabeter och andra mycket utsatta grupper.

Målen är svårare att hitta, eftersom de inte tas upp systematiskt i dokumentet utan ska förtecknas i ett separat dokument som inte finns tillgängligt ännu. Beträffande budgetkonsekvenserna och kopplingen till Socialfonden nämns inte så många siffror i handlingsplanen. Istället hänvisas till kontrollsystemet för ytterligare detaljer. Av handlingsplanen framgår att omfattande arbete har gjorts när det gäller indikatorer i syfte att ge en flerdimensionell överblick. I bilagan med statistiska uppgifter finns mycket intressanta uppgifter där levnadsvillkor och andelen personer som lever med risken för fattigdom kombineras.

4. Centrala politiska åtgärder: starka och svaga sidor

Det finns en omfattande förteckning över åtgärder som lagts fram inom ramen för den generella strategin, där alla regioner omnämns under respektive rubrik. Det finns flera åtgärder för att öka tillträdet till arbetsmarknaden, bland annat genom stöd till den sociala ekonomin. Många av dessa ska användas för att stärka befintliga åtgärder, inbegripet de som ingår i sysselsättningsprocessen. En ökning av nettovinsten för olika målgrupper utlovas,

liksom snabbare utbetalningar till mottagarna och förenklade förfaranden enligt ”Kafka-planen”.

Möjligheterna till rättslig prövning är en fråga som uppmärksammats av den nyvalda regeringen och flera åtaganden har gjorts beträffande tillgång, handläggningstider, unga människor inför domstol och offrens rättigheter. Man håller sig till det övergripande rätighetsbaserade synsättet men försöker samtidigt ta itu med frågan om tillgång till kultur, särskilt för barn och utsatta grupper. Kapitlet om familjepolitik visar att man är angelägen om rättigheterna för atypiska hushåll. En mer strategisk metod för utsatta familjer i syfte att förebygga omhändertagande av barn har inrättats, men det kommer att vara viktigt att kontrollera effekterna av den. Den nationella handlingsplanen innehåller ett avsnitt om läs- och skrivsvårigheter, livslångt lärande som en bro till arbetsmarknaden och några intressanta nya åtgärder om e-integration. Några åtgärder för att motverka avbruten skolgång och tidiga avhopp framgår, liksom ökad koncentration på integreringen av elever med särskilda behov i den vanliga undervisningen. När det gäller hälsovård ska systemet med högkostnadsskydd utvidgas.

I den nationella handlingsplanen erkänner man att utbudet av subventionerade bostäder långt ifrån motsvarar efterfrågan och att åtgärder snabbt måste vidtas för att man ska finna nyskapande och effektiva metoder att hantera problemet genom den privata sektorn. Åtgärder har vidtagits för att ta itu med frågan om människor som lever på campingplatser. Andra särskilda åtgärder omfattar bland annat en garanti om grundläggande elförsörjning i Flandern, medan det på federal nivå finns en tjänst för hantering av energikostnadsrelaterade skulder. Andra åtgärder för att minska en hög skuldsättning är bland annat att tvinga finansiella institutioner att hålla reda på kundernas andra lån, en åtgärd som visar administrationens beslutsamhet att ta itu med problemet.

5. Jämställdhetsperspektivet

Ensamstående föräldrar, framför allt kvinnor, identifierades som en målgrupp i den senaste nationella handlingsplanen. Sedan dess har regeringen förbättrat systemet för att garantera utbetalningen av barnbidrag. Om mödrarna ska kunna delta på arbetsmarknaden krävs bland annat barnomsorg av god kvalitet och till ett rimligt pris, och även om barnomsorgen har byggts ut ligger utbudet fortfarande långt efter efterfrågan. Indikatorer för könsdimensionen har behandlats utförligt och bör vara användbara vid planeringen av ett mer strategiskt angreppssätt för överlappningarna av jämställdhet och social integration i framtiden – de verkar inte ha använts för det ändamålet i det här sammanhanget. Det finns en lång rad olika särskilda åtgärder för kvinnor på olika områden, som till exempel läs- och skrivkunnighet, social omsorg och vård, och nya insatser görs för att öka antalet platser inom barnomsorgen. Ett institut för jämställdhet har inrättats.

6. Aktuella frågor och framtida utmaningar

Den närmaste utmaningen kommer att vara att uppfylla löftena om en aktiv välfärdsstat – fler arbetstillfällen och ökad social trygghet. Den nationella sysselsättningskonferensen i september 2003 visade på de spänningar som finns mellan att minska kostnaderna för arbetslösheten och att upprätthålla den finansiella stabiliteten inom det sociala trygghetssystemet. Sysselsättningen anses även fortsättningsvis som nyckeln till social integration, men de nationella handlingsplanerna innehåller egentligen inte något strategiskt svar till de nya tendenserna eller några kvantitativa centrala mål. Det finns ett detaljerat kontrollsystem men resultaten är inte tillgängliga ännu.

Anständiga bostäder till en rimlig kostnad håller på att bli ett akut problem för låginkomsthushållen i Belgien. Man kommer att behöva vara uppmärksam på att avregleringen av energimarknaden inte ökar nackdelarna ytterligare för dem med dåliga bostäder. Belgare över 65 år verkar ligga sämre till inkomstmässigt än genomsnittet för EU, och alla andra åldersgrupper har det bättre, vilket i ett samhälle med alltfler äldre måste vara oroande. Även om det nuvarande hälsovårdssystemet omfattar den största delen av befolkningen är hälsosituationen långt ifrån lika för alla. Vinsterna med det livslånga lärandet är inte bara förknippade med arbetsmarknaden – vilka som har möjlighet att tillgodogöra sig livslångt lärande är ytterst ojämnt fördelat i Belgien, vilket är oroande inför framtiden.

Det finns goda institutionella förutsättningar för utformningen av integrationspolitiken – resurscentrumet för kampen mot fattigdom, där många olika aktörer ingår, samt konferensen mellan ministerier och olika arbetsgrupper. Dessa hade emellertid lite inflytande över utarbetandet av den nationella handlingsplanen och ingen av dem engagerades för könsfrågorna. Alla berörda är överens om att några första steg har tagits, men att det är en bit kvar innan man kan tala om något verkligt deltagande i processen med handlingsplanen. Mot den bakgrunden kan sägas att man verkligen har kommit igång med utvecklingen av ett sant flerdimensionellt angreppssätt för social integration, och man tänker uppenbarligen i nya banor på administrativ nivå. Utmaningen blir nu att bygga vidare på dessa initiativ för att förbättra samspelet mellan olika politikområden som berör den sociala integrationen.

DANMARK

Situation och huvudsakliga tendenser: Det danska socialsystemet bygger på principen om generalitet. Alla invånare garanteras vissa grundläggande rättigheter om de får sociala problem, såsom arbetslöshet, sjukdom eller hamnar i en beroendesituation. Socialpolitiken fastställs lagstiftningsvägen på nationell nivå, men det är de lokala skattemyndigheterna som faktiskt genomför en stor del av den sociala verksamheten. Det är således kommunerna som, ur sina egna budgetar (med olika hög grad av statlig samfinansiering), betalar ut bidrag, utvecklar och enas om en personlig social plan med klienten samt bestämmer hur mycket pengar som ska avsättas för den nationella regeringens strukturer och för administrativt stöd. Den danska modellen bygger till stor del på en "partnerskapskultur", där arbetsmarknadens parter, lokala myndigheter och andra berörda organisationer, inbegripet användarorganisationer, deltar. I Danmark är risken för ekonomisk fattigdom en av de lägsta och inkomstfördelningen mycket jämn i jämförelse med övriga medlemsstater. Siffrorna om medellivslängden i Danmark ligger emellertid i botten. Dessutom var ökningen av medellivslängden mellan 1960 och 2000 lägst i EU15.

Framsteg under 2001–2003: Det övergripande syftet för den första nationella handlingsplanen var att främja en arbetsmarknad för fler. Inrättandet av flexibla och skyddade arbetsförhållanden, systemet för förtidspension och införandet av en så kallad arbetskapacitetsmetod är det som man framför allt uppnått på dessa områden. De lokala samordningskommittéerna förväntas spela en huvudroll i genomförandet. Det skulle dock ha varit till hjälp om den andra nationella handlingsplanen innehållit en övergripande utvärdering av hur väl målen i den första handlingsplanen uppnåtts.

Strategiskt synsätt: Den andra nationella handlingsplanen är mer specifikt inriktad på de mest missgynnade grupperna än den första handlingsplanen från 2001. Vid en jämförelse mellan den första och den andra handlingsplanen innehöll den första ett bredare politiskt angreppssätt och en starkare fokusering på de positiva effekterna en aktiv socialpolitik och en öppen arbetsmarknad skulle kunna ha för att minska den sociala utestängningen. Den andra handlingsplanen innebär en förändring såtillvida att avsikten är att begränsa fokuseringen till de som redan är socialt utsatta och marginaliserade. Huvudsyftena i denna plan är att rikta in sig på de med störst behov – att anpassa insatserna efter individuella behov, att öka deltagandet från användarna, att stärka frivilligarbetet samt att upprätthålla fokuseringen på de lokala myndigheterna när det gäller att hjälpa dessa grupper.

Centrala politiska åtgärder: Ett antal initiativ har tagits för att utveckla strategier för flyktingar och invandrare. Detta omfattar bland annat skyldigheten att utarbeta bindande kontrakt mellan nyanlända utlänningar och de lokala myndigheterna och att utveckla ett planerat integrationsprogram som är inriktat på att höja sysselsättningen. Som ytterligare ett sätt att minska de eventuella negativa incitamenten till arbete har reglerna för kontantstöd stramats upp avsevärt. Socialbidragen till invandrarfamiljer under de första sju åren i Danmark har sänkts till samma nivå som de statliga studiebidragen. Effekterna av dessa åtgärder måste följas upp noggrant.

Kommande utmaningar: Danmark har för avsikt att öka antalet människor från etniska minoriteter på arbetsmarknaden – de är betydligt färre än genomsnittet. Bidragen får inte ligga på en sådan nivå att människor grundar sin existens på offentlig hjälp. Den kommande största utmaningen är att utveckla arbetsmarknadsinstrument – som kan användas för att rationalisera insatserna för etniska minoriteter – som stöder riktade initiativ och incitament.

1. Situation och huvudsakliga tendenser

Under 2002 steg den reala BNP med 2,1 % och förväntas fortsätta att stiga med ytterligare 0,8 % under 2003. Sysselsättningen är fortsatt hög i Danmark, långt över EU:s mål, även bland kvinnor och äldre. Sysselsättningen föll emellertid under 2002 med 0,6 %. Den förväntas falla med ytterligare cirka 0,6 % under 2003. Antalet långtidsarbetslösa steg förra året, men i jämförelse med 2001 är siffran nästan oförändrad. Dessutom föll den kraftigt under 1990-talet och fram till 2001 till en av de lägsta nivåerna i EU. Enligt Essprosuppgifter (det europeiska systemet för integrerad statistik över social trygghet) från Eurostat uppgår Danmarks utgifter för social trygghet till 28,8 % av BNP, jämfört med genomsnittet för EU-15 på 27,3 % (uppgifter från 2000). Mätt som utgift per capita i köpkraftsstandard ligger de danska utgifterna för social trygghet på 7 754, vilket är den högsta nivån bland medlemsstaterna.

Enligt uppgifterna från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning (2001) hade 11 % av den danska befolkningen en inkomst som var lägre än 60 % av medianinkomsten. I Danmark är risken att hamna i bestående fattigdom en av de lägsta i EU med 5 %. Detta återspeglar det faktum att inkomstfördelningen i Danmark är en av de jämnaste i EU. Invandrare och långtidsarbetslösa är överrepresenterade bland låginkomsttagarna. Denna tendens kan vara påverkad av den ovan nämnda minskningen av kontantbidraget till invandrarfamiljer, beroende på minskningens effekter för sysselsättningen. Arbetslösheten bland människor med annan etnisk bakgrund än dansk fortsatte att ligga på 45 % under 2002. I genomsnitt 53 % var sysselsatta. Siffrorna har legat på samma nivå under det senaste decenniet.

2. Utvärdering av de framsteg som gjorts sedan den senaste nationella handlingsplanen för social integration

Den nationella handlingsplanen pekar på ett antal goda resultat i uppfyllandet av syftena i den första handlingsplanen. Ett betydande framsteg, som var en del av utvecklingen av en arbetsmarknad för alla, var att nästan 12 000 nya flexibla och skyddade arbetstillfällen har skapades sedan 2000, en ökning från 13 100 till 24 800 2002. En gemensam insats, grundad på partnerskap mellan offentliga organ och privata företag, ledde till ökade sysselsättningsmöjligheter för människor som annars skulle riskera att utestängas från arbetsmarknaden, med social marginalisering som följd. Detta tillvägagångssätt förstärktes ytterligare genom reformen av systemet för förtidspensionering som man enades om under 2001. Införandet av den så kallade arbetskapacitetsmetoden i januari 2003 är en del av reformen. Med den nya metoden betonas individens faktiska kapacitet snarare än begränsningarna. En mer uttrycklig och delad bedömning av den enskildes kapacitet skapar grunden för en mer öppen och direkt dialog om personens potential och möjligheter på arbetsmarknaden. Ett program på nationell nivå för att ändra socialarbetares synsätt i samband med bedömningen av en persons sociala potential och möjligheter på arbetsmarknaden har startats, och de första rapporterna tyder på att metoden ger goda resultat. Vilka effekterna av reformen blir, bland annat de möjliga effekterna för en del förtidspensionärer, återstår att se.

Inrättandet av lokala samordningskommittéer har också spelat en allt större roll i utvecklingen av en öppnare arbetsmarknad. Sedan dessa kommittéer blev obligatoriska 1999, har de haft en allt större betydelse för diskussioner och överenskommelser om lokala initiativ för bättre möjligheter till arbete för de som har svårt att få eller att behålla en anställning. Samordningskommittéerna består av representanter för arbetsmarknadens parter,

handikappförbundet, läkarförbundet, arbetsförmedlingen, kommunerna och andra lokala aktörer på det sociala området. Deras roll är att diskutera åtgärder på lokal nivå för personer med begränsade möjligheter att arbeta, begränsningar som hindrar dem från att komma in eller stanna kvar på arbetsmarknaden. Kommittéerna har vissa finansiella resurser till stöd för sina initiativ, och det har också stärkt deras roll, men de ersätter inte allmännyttans ansvar utan spelar en kompletterande roll med syfte att förbättra samarbetet mellan de relevanta aktörerna på arbetsmarknaden.

De initiativ som vidtagits för att förbättra insatserna för de mest missgynnade grupperna, som till exempel psykiskt sjuka, narkotika- och alkoholmissbrukare samt hemlösa, inbegriper utveckling av boendemöjligheter för psykiskt sjuka personer och en social behandlingsgaranti för narkotikamissbrukare.

I den nationella handlingsplanen understryks betydelsen av ESF i en bilaga och exempel ges på projekt som genomförts med stöd av ESF. Inga detaljer avseende fördelningen av medel ges emellertid.

3. Strategiskt synsätt: huvudsyften och centrala mål

Den ändrade inriktningen på den nya nationella handlingsplanen återspeglas i handlingsplanen om gemensamt ansvar, som syftar till att samordna insatserna för de mest missgynnade grupperna (narkotikamissbrukare, familjer med alkoholmissbruk, psykiskt sjuka, hemlösa och prostituerade). Avsikten med att bekämpa negativ överföring mellan generationerna är att anta ett mer individinriktat synsätt för de mest riskutsatta, med en fokusering på familjens ansvar och de offentliga institutionernas roll. Tydliga förväntningar, grundade på mätbara mål för alla barn, ska utvecklas av de offentliga institutionerna och börja på lekskolenivå med en bedömning av kunskaperna i det danska språket. Betoningen ska ligga på tidiga och riktade insatser, bättre tidig inlärning bland barn, minskade hinder för övergången från förskole- till skolverksamhet samt utveckling av social kompetens och ökad fokusering på formella kvalifikationer för att bryta den onda cirkeln av negativ överföring mellan generationerna. Risker för stigmatisering av dessa barn måste emellertid noga kontrolleras.

4. Centrala politiska åtgärder: starka och svaga sidor

För att öka incitamenten för invandrare från tredje land att hitta ett arbete infördes en så kallad vänteperiod i juli 2002. Hädanefter kommer bara personer som har bott i Danmark under sju av de åtta senaste åren att ha rätt till full socialhjälp. Annars får de reducerad socialhjälp. Detta har kombinerats med ett antal initiativ för utbildningsstöd och för tillvaratagande av invandrarnas kunskaper. Kommunerna är således ansvariga för utvecklingen av individuella handlingsplaner för varje person. Syftet med handlingsplanerna är att de så smidigt som möjligt ska ledas in i arbete eller utbildning. En person inte följer planen bestraffas med indragen socialhjälp. Man har ifrågasatt hur familjer, som endast får det nya minskade stödet under sju år, själva ska kunna skaffa de medel som krävs för en ordentlig integration. Att bekämpa negativ överföring mellan generationerna presenteras som det viktigaste initiativet för att förebygga risker för utestängning. Grundutbildning anses viktigt i det avseendet och, återigen, fokuseringen ligger på fler mål och mer systematisk kompetensutveckling. Detta, och en mer individualiserad fokusering på eleven, kompletteras med tester och intentioner för att öka fokuseringen på de som har speciella problem och eventuellt behöver särskilda stödåtgärder. När det gäller integrationen av flyktingar och invandrare ingår ett starkt normativt inslag i synsättet. Behovet av att ha en nära relation och dialog med den enskilda familjen samt att se till att de grundläggande

värderingarna i ett öppet samhälle accepteras och tillämpas av eleven och familjen betonas. Det är en utmaning att mycket av det faktiska genomförandet ligger i händerna på de lokala socialarbetarna, lärarna, förskolepedagogerna och på andra enskilda som ska ändra inriktning på tillvägagångssättet. Det är viktigt hur sådana individanpassade metoder ska kunna införas och andra sociala utgifter samtidigt dras in för att balansen i socialbudgeten ska kunna upprätthållas. Det finns dock tecken på en förändring så att de mest utsatta grupperna ska kunna få hjälp. Ansträngningarna ska koncentreras på att ge de svagaste grupperna ett meningsfullt liv, att betänka och respektera de svagaste gruppernas egna behov och önskemål samt på att stärka deras möjligheter till att delta i och bidra till samhällslivet. I Danmark finns det uppskattningsvis 14 000 narkotikamissbrukare, ungefär 22 000 psykiskt sjuka personer, man beräknar att det finns 8 500 hemlösa och bedömer antalet prostituerade till 5 000–7 000. Avsikten är att inrikta sig direkt på dessa människor. Syftet med planen är att öka anpassningen till enskilda behov, öka inblandningen av användarna och att stärka rättsskyddet. För perioden 2002–2005 har avsevärda resurser avsatts för utvecklingen av ny verksamhet. Bland dessa finns nya behandlingserbjudanden till narkotikamissbrukare, fler olika erbjudanden om behandling för alkoholmissbrukare och ökat stöd av bättre kvalitet till psykiskt sjuka. Beträffande de hemlösa är målet att de lokala myndigheterna ska inrätta tillfälligt boende med 300 sängplatser till dess att det finns tillräckligt många permanenta bostäder. Ytterligare 75 sängplatser i alternativa vårdhem för narkotika- och alkoholmissbrukare med akuta vårdbehov planeras.

Under vintern 2002/2003 offentliggjordes en vitbok om socialt utsatta inuiter i Danmark. Åtgärder till stöd för denna grupp håller på att genomföras.

Inrättandet av ett råd för socialt missgynnade personer i april 2002 innebar ett nytt steg i utvecklingen och kommer att stärka syftena i planen om det gemensamma ansvaret. Rådet inrättades som ett oberoende organ för att kontrollera utvecklingen i landet och effekterna av regeringens politik. Det kommer att ha en rådgivande funktion i utvecklingen av politiken för socialt utsatta personer. Den gradvisa utvecklingen av de lokala samordningskommittéernas roll har också lett till att debatten om en arbetsmarknad för alla nu har nått den lokala nivån där det är mest troligt att initiativen blir framgångsrika. I Danmark finns, avslutningsvis, en lång tradition av samarbete mellan frivilligorganisationer och den offentliga sektorn i sociala frågor. Fler initiativ har tagits för att stärka det sociala frivilligarbetet, bland annat genom överenskommelser om stadgan om samarbete mellan frivilligsektorn och de offentliga myndigheterna.

5. Jämställdhetsperspektivet

Regeringen strävar i alla sammanhang efter att rikta initiativen i insatserna för återintegrering beroende på de olika mönster som kännetecknar marginaliseringen för könen – fler män än kvinnor är hemlösa till exempel. Andra könsbaserade initiativ är bland annat ökat stöd till kvinnor som utsatts för våld och en ny handlingsplan för att förhindra människohandel och hjälpa offren.

6. Aktuella frågor och framtida utmaningar

Det råder bred enighet om betydelsen av att uppnå målet med en kraftigt ökad sysselsättning före 2010 för att hållbara offentliga finanser ska kunna garanteras mot bakgrund av en åldrande befolkning. Regeringen har tillkännagett tillsättandet av en välfärdsutredning som ska lägga fram förslag till omfattande reformer av socialbidragssystemet och av socialpolitiken före november 2005.

Kommunerna och länen har ansvaret för största delen av genomförandet av regeringens mål. Centralregeringen har för närvarande beslutat om budgetbegränsningar, men nya initiativ kombineras med resurser till kommunerna.

TYSKLAND

Situation och huvudsakliga tendenser: Ett omfattande system för social trygghet gör att Tyskland, enligt Europeiska gemenskapens hushållsundersökning, är en av de medlemsstater med lägst risk för att hamna i fattigdom. Under 2001 levde 11 % av befolkningen i hushåll under den nationella fattigdomsgränsen och 6 % levde med ständig risk att hamna i fattigdom. Nationella uppgifter visar emellertid på betydligt högre fattigdomstal i de östra delstaterna (16 % mot 10 % för de i väst) och för innehavare av utländska pass (22 % mot 10 % för tyskar).

Framsteg under 2001–2003: Lagen "Job-AQTIV" och fyra andra lagar om att främja sysselsättningen och reformera det ekonomiska stödet till arbetslösa (Hartz I–IV) presenteras som metoder för att hantera de huvudsakliga utmaningarna på arbetsmarknaden. Målet att minska arbetslösheten bland funktionshindrade med 25 % har nästan uppnåtts. Fattigdom bland äldre och bland arbetsoförmögna hanteras effektivare genom ett grundläggande trygghetssystem. Programmet "Social stad" har fortsatt att gripa in för att lösa komplicerade problemsituationer i livet. Vissa framsteg har gjorts när det gäller kontroll och utvärdering av genomförandet av den första nationella handlingsplanen. Detta skulle dock kunna stärkas och utvecklas ytterligare i samband genomförandet av 2003 års handlingsplan.

Strategiskt synsätt: Att se till att alla medborgare deltar aktivt i det sociala livet är ett mål i den nationella handlingsplanen. Detta ska uppnås genom utbildnings- och sysselsättningspolitik, bättre balans i arbetslivet och genom lämpliga sociala tjänster. Genom detta kopplas inrättandet av en hållbar strategi för fattigdomsbekämpning till fyra politiska syften: att förbättra människors förmåga att leva den typ av liv de värdesätter, att minimera eller förebygga fattigdomsrisk och social utestängning, att förstärka det personliga ansvaret och befintlig potential samt att göra den sociala tryggheten fattigdomssäker. I den nationella handlingsplanen försöker man också att skapa en koppling till rapporten om fattigdom och välbefinnande i syfte att upprätta en analytisk och empirisk ram för en politik mot social utestängning.

Centrala politiska åtgärder: Den nationella handlingsplanen innehåller ett målprogram. Ett åtagande finns emellertid att bedöma de potentiella riskerna för social utestängning och den integration som kan åstadkommas på olika politiska områden (Agenda 2010, reformeringen av skattesystemet osv.) i syfte att göra en "fattigdomsgranskning" när åtgärderna väl har genomförts. Betydelsen av lokal och regional socialpolitik och den därmed närstående fördelningen av befogenheter påpekas med rätta. Det är dock fortfarande oklart om och till vilken grad de regelbundna samrådsförfaranden på både horisontell och vertikal nivå som avses faktiskt utvecklas i önskad utsträckning. Denna aspekt är särskilt viktig, eftersom den flerdimensionella fattigdomen kräver en fullt integrerad metod.

Kommande utmaningar: Av den nationella handlingsplanen framgår tydligt att ett aktivt deltagande i arbetslivet är av avgörande betydelse och att det befintliga sociala trygghetssystemet har en skyddande funktion. Att se till att systemet förblir hållbart, så att denna funktion ska kunna tryggas på ett effektivt sätt, kommer att bli en stor utmaning inför framtiden. De problem som uppmärksammas i den nationella handlingsplanen angående luckor i omfattningen av det grundläggande sociala trygghetssystemet måste man försöka lösa. De regionala skillnader som finns och problemet med utestängning bland invandrare måste åtgärdas. De fyra syftena för en hållbar strategi för bekämpning av fattigdom som framställs i handlingsplanen måste bli mer operativt inriktade.

1. Situation och huvudsakliga tendenser

Den reala BNP växte med 0,2 % under 2002 och förväntas hålla sig oförändrad under 2003. Sysselsättningen under 2002 sjönk med 0,6 %. Under 2003 förväntas sysselsättningen falla med ytterligare cirka 1,5 %. Den totala sysselsättningsnivån sjönk med 0,5 procentenheter under 2002 till 65,3 %. Sysselsättningen bland kvinnor förblev oförändrad (58,8 %). Den totala arbetslöshetsnivån ökade till 8,6 % under 2002 och förväntas stiga ytterligare till 9,4 % 2003. Arbetslösheten var mer än dubbelt så hög i öst som i väst under 2002. Enligt Esspros-uppgifter (det europeiska systemet för integrerad statistik över social trygghet) från Eurostat uppgår Tysklands utgifter för social trygghet till 29,5 % av BNP, jämfört med genomsnittet för EU-15 på 27,3 % (uppgifter från 2000). Mätt som utgift per capita i köpkraftsstandard ligger de tyska utgifterna för social trygghet på 7,025, vilket är över genomsnittet för EU-15 på 6,155.

De största utmaningarna är enligt den nationella handlingsplanen ihållande arbetslöshet, brist på utbildning och yrkeskvalifikationer, otillfredsställande balans mellan arbete och familjeliv, försämrad hälsa och invandring. En utmaning enligt handlingsplanen är, inför de sociala och befolkningsmässiga förändringarna, att fortsätta utvecklingen av den nuvarande sociala tryggheten.

2. Utvärdering av de framsteg som gjorts sedan den nationella handlingsplanen för social integration 2001

I den nationella handlingsplanen hävdas att man kommit framåt i kampen mot social utestängning under 2001–2003 med hänvisning till flera olika sysselsättningspolitiska åtgärder. Man menar även att man lyckats när det gäller den sociala miljön och förberedelserna för invandrare och unga inför arbetslivet. Erfarenheter från exempelvis Jump-programmet för kampen mot ungdomsarbetslöshet visar emellertid att deltagandet bland innehavare av utländska pass fortsatte att minska trots ett åtagande i den förra nationella handlingsplanen om lika möjligheter för invandrare att delta i utbildningsåtgärder. En ny bestämmelse i pensionslagstiftningen förbättrade pensionsrättigheterna för deltidsarbetande som är hemma med barn. Reformerna gällande byggandet av subventionerade bostäder, med inriktning på låginkomsthushåll, har avslutats. Åtgärder har vidtagits för ett bättre skydd vid hög skuldsättning. Sedan det nya strukturfondsprogrammet startade 2000 har utbetalningarna från ESF, inbegripet Equal, till Tyskland (staten och delstaterna) för att bekämpa social utestängning redan nått upp till över 650 miljoner euro. Dessutom har över 1,75 miljoner euro av ESF:s stöd för aktiv arbetsmarknadspolitik under politikområdet redan utbetalats till Tyskland. En stor del var avsedd till att förebygga risken för social utestängning.

3. Strategiskt synsätt: huvudsyften och centrala mål

I den nationella handlingsplanen utvecklas ett brett strategiskt synsätt där strategin inte längre begränsas till att framför allt agera på arbetsmarknaden. Den utvidgas med följande fyra aspekter: utbildning, sysselsättning, familj och social trygghet. Fast synsättet i de politiska insatserna är ändå starkt inriktade på ökat förvärvsarbete. Ett system med grundtrygghet utlovas, där luckor och hinder för tillgången till social trygghet ska kartläggas och åtgärdas. Den sociala trygghetens centrala betydelse ska bevaras och anpassas till nya krav i fråga om hållbarhet, rättvisa mellan generationer och systemets tillförlitlighet när det gäller att ta itu med de största riskerna i livet. Särskilt missgynnade människor som välfärdsstaten har stora svårigheter att nå betecknas som en målgrupp. Ett viktigt framsteg, i

jämförelse med den första nationella handlingsplanen, är att en utvärdering/kompletterande forskning för ett antal åtgärder och problemområden rapporteras eller tillkännages, inbegripet en prognos för när resultaten av respektive projekt kan väntas.

Som övergripande strategi anges i handlingsplanen ett stort antal olika politiska metoder, åtgärder och koncept på kort, medellång och lång sikt. Strategin skulle gynnas av bättre samordning mellan olika myndigheter. Strategin leder inte till någon "handlingsplan" utan snarare till en samling olika åtgärder.

4. Centrala politiska åtgärder: starka och svaga sidor

Viktiga områden för reformering är arbetslöshetsunderstödet, personliga tjänster (för rådgivning) och nya organisationsstrukturer för arbetsförmedlingen, inbegripet ett närmare samarbete med socialkontor. Allt detta är utformat i syfte att påskynda återintegreringen av arbetslösa i arbetslivet. I nuläget kan vinsterna och kostnaderna av de föreslagna reformerna bara bedömas i begränsad utsträckning. Effekterna av både det så kallade "arbetslöshetsunderstöd II" som snart ska inrättas och de bättre utplaceringsinsatserna på arbetsförmedlingarna för människor som riskerar att hamna i fattigdom måste kontrolleras noggrant. Det finns ett åtagande om att alla arbetslösa mellan 15 och 25 år ska erbjudas ett arbete eller en utbildningsåtgärd. Med tanke på bristen på platser för yrkesutbildning (som har blivit större under senare år) är målet att före 2010 halvera antalet personer som inte har fått yrkeskvalifikationer ganska ambitiöst.

Den federala regeringen vill stärka integrationsprocessen för icke-tyska medborgare, framför allt när det gäller språkkunskaper, allmän förskola, skola och yrkesutbildning samt individualiserad arbetsplacering ("profilering"). I den nationella handlingsplanen erkänner man att invandrare fortfarande är missgynnade på dessa områden. Till och med barn och unga i familjer med utländskt ursprung som har bott länge i Tyskland är fortfarande mycket mer missgynnade än tyska barn och ungdomar. Detta gäller till exempel tillgång till lekskoleplatser, inskrivning i skolan, närvaro i olika typer av skolor, uppnådda kvalifikationer vid avslutad skolgång, tillgång till yrkesutbildning och universitetsplatser. I den nationella handlingsplanen 2001–2003 gavs löfte om att öka unga invandrades deltagande i vidare- och fortbildning samt i åtgärder för yrkesintegrering motsvarande deras andel av antalet arbetslösa. Dessa åtaganden har nu övergetts. Ett ganska begränsat synsätt på integration gäller beträffande invandrare – det handlar framför allt om språkutbildning och fortbildning. Lika tillgång till socialbidrag för invandrare betonas uttryckligen. Men sedan 1996 är nivån på socialhjälpen för asylsökande lägre under de tre första åren efter asylansökan.

Samhället ska göras mer barn- och familjevänligt. Effekten av den planerade skattereformen skulle bli lättare bördor för fattiga hushåll, men bara om deras inkomster kommer ifrån förvärvsarbete. Avskaffandet av det skattefria bidraget till ensamstående föräldrar leder till högre skatter. Men regeringen har beslutat om en ny skattelättnad för att kompensera de ensamstående föräldrarna för denna höjning. Familjer i en osäker situation ska få stöd med hjälp av ett program för att förebygga fattigdom i familjer. Antalet barn som är beroende av offentlig hjälp ska minskas avsevärt fram till 2006. En vårdförsäkring ska införas, vilket är tecken på framsteg när det gäller den sociala integrationen, men inget sägs om problem som till exempel refinansiering, underbemanning inom äldreomsorgen och luckor i tillhandahållandet av tjänster i samband med demens. Vårdreformens effekter, särskilt för kroniskt sjuka människor, måste noggrant kontrolleras. Man betonar behovet av att utvidga nätverket av rådgivande centrum för skuldsatta och av att fortsätta att arbeta på enhetliga kvalitetsnormer för hela landet när det gäller rådgivning, där alla organ är inblandade.

Genom framför allt fler Internetanslutningar inom institutioner som arbetar med ungdomars välfärd ska social utestängning från kunskapssamhället förebyggas. Fram till 2005 ska andelen Internetanvändare på 14 år och uppåt öka till 70 %.

Den nationella handlingsplanen innehåller några viktiga och positiva kommentarer från deltagare i det första och andra samrådsförfarandet, framför allt avseende kravet på bättre finansiering av rådgivning till skuldsatta. I handlingsplanen nöjer man sig med att nämna en grupp för samordning mellan ministerierna och ett löfte om att fortsätta dialogen med akademiska företrädare och en etablerad grupp rådgivare. Information, sensibilisering och uppmuntran till allmän diskussion är sådant som måste utvecklas ytterligare.

5. Jämställdhetsperspektivet

Till följd av den första nationella handlingsplanen vidtogs åtgärder för bättre skydd mot våld i hemmet. I den nya handlingsplanen beaktas jämställdhetsaspekterna i högre grad. För att främja balansen mellan arbete och familjeliv rapporteras att antalet daghemsplatser för barn under tre år har utökats. Nürnbergprojektet om förebyggande av fattigdom bland ensamstående föräldrar är ett försök att införa åtgärder för att bekämpa fattigdom. Programmet om yrkeskvalifikationer för målgrupper med särskilda utvecklingsbehov är inriktat på utbildning för unga kvinnor. Andelen kvinnor i IT-branschen ska ökas till 40 %, men kvaliteten på arbetena bör kontrolleras i enlighet med riktlinjerna i den europeiska sysselsättningsstrategin.

6. Aktuella frågor och framtida utmaningar

Den nationella handlingsplanen ska, tillsammans med rapporterna om fattigdom, tjäna som grund för strategier för att stärka den sociala integrationen och för kampen mot fattigdom i Tyskland. De konkreta åtgärderna för att uppfylla de fyra huvudsyftena måste emellertid göras mer operativt inriktade. Särskilt när det gäller arbetsmarknads- och utbildningspolitik samt integration av invandrare skulle den sociala sammanhållningen kunna säkras genom fler initiativ. Regionala skillnader som finns måste åtgärdas. Den grundläggande socialförsäkringen fungerar för att förebygga fattigdom, men de problem som kartläggs i handlingsplanen beträffande luckor i omfattningen bör lösas. Uppgiften att säkra en effektiv samordning mellan olika regeringsnivåer bör vidareutvecklas. De framsteg som har gjorts när det gäller att se till att intressenter deltar kontinuerligt i utformningen av politiken i samband med den nationella handlingsplanen behöver konsolideras.

GREKLAND

Situation och huvudsakliga tendenser: De makroekonomiska förhållandena i Grekland har förbättrats kontinuerligt sedan 1996. Den reala BNP-tillväxten (4,1 % 2001 och 4 % 2002) fortsätter att ligga på en högre nivå än genomsnittet i EU (1,6 % 2001 och 1 % 2002). Sysselsättningen ökar något medan arbetslösheten fortsätter att minska. Grekland gör stora insatser för att bygga ut och förbättra socialförsäkringssystemet, vilket återspeglas i den väsentliga ökningen av socialförsäkringsutgifternas andel av BNP. Andelen fattiga (20 %) låg över genomsnittet för EU-15 (15 %) 2001, men under de senaste åren har tendensen börjat sjunka. Den höga tillväxttakten under de senaste åren, tillsammans med stigande utgifter för socialpolitiken samt fler och fler arbetstillfällen, förväntas skapa förutsättningar som är gynnsamma för att ta itu med fattigdom och social utestängning genom lämpligt utformade politiska åtgärder.

Framsteg under 2001–2003: Åtgärderna i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning 2001–2003 håller nu på att genomföras, delvis med medel från ESF. Det återstår att se hur framgångsrika de är, fast det finns tecken som tyder på att effektiviteten ökar. Framsteg har gjorts när det gäller att förbättra åtgärderna för anställbarhet till förmån för utsatta grupper. Samtidigt har antalet sociala tjänster till behövande hushållsmedlemmar ökat. Kontantbidragspolitiken har utökats med syfte att fler grupper som riskerar fattigdom ska omfattas. Olika rättsliga reformer har också genomförts, och i september 2003 antogs en konvergensstadga med syfte att öka dessa typer av ansträngningar.

Strategiskt synsätt: Den nya nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning är en del av den grekiska konvergensstrategin med EU, och den sociala tryggheten är en byggsten i den övergripande utvecklingen. Det strategiska synsättet grundas på följande: a) Generella strategier, i synnerhet för ekonomisk tillväxt och strukturförändring, för att ökningen av de sociala utgifterna och omfördelningen ska hålla i sig. b) Särskilda strategier för att ta itu med problem i samband med fattigdom och social utestängning. Strategiska politiska insatser på följande fyra områden föreslås: a) Landsbygd; b) Äldre; c) Främja tillgången till sysselsättning; d) Styrelseformer av kvalitet. Det viktigaste socialpolitiska målet är att avsevärt minska antalet människor som lever med risken att hamna i fattigdom. För att uppfylla detta har tio nationella mål fastställts som ska uppnås före 2010.

Centrala politiska åtgärder: De politiska synsätten och åtgärderna i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning tyder på ansträngningar för att stärka och bredda socialförsäkringssystemet. Betoningen på behovet av bättre styrelseformer välkomnas inom socialpolitiskt relaterade områden. Befintliga åtgärder kräver bättre mekanismer för samordning, kontroll och genomförande, i synnerhet på lokal nivå. Initiativet till att upprätta ett nätverk för social tjänster på lokal nivå kommer delvis att bidra till att förbättra samordningen och synergin mellan program som drivs av olika institutioner. Den nyligen inrättade nationella kommittén för social trygghet har i den nationella handlingsplanen utsetts som enda instrument för engagemanget av samtliga intressenter. Hur denna kommitté lyckas måste följas noga.

Kommande utmaningar: Att **engagera** alla relevanta aktörer är fortfarande en utmaning. Den socioekonomiska integrationen av **invandrare** är en annan utmaning som kräver politiska angreppssätt med flera dimensioner och fortlöpande insatser. Initiativen beträffande **datakunskaper** och **livslångt lärande** är av avgörande betydelse. Dessutom måste man öka ansträngningarna för att konsekvent hålla ett jämställdhetsperspektiv och för att öka tillgången till alla delar av det ekonomiska och sociala livet för olika grupper med funktionshinder.

1. Situation och huvudsakliga tendenser

Tillväxten har varit stark i Grekland sedan 1996, vilket visar på kontinuerliga förbättringar av de makroekonomiska förutsättningarna. Den reala tillväxten av BNP steg 2000 till 4,2 % och fortsatte på liknande sätt 2001 och 2002 (4,1 % respektive 4 %). Utsikterna för 2003 är också goda. Dessa tillväxttal ligger långt över genomsnittet för EU (3,5 % 2000, 1,6 % 2001 och 1 % 2002). Enligt nationella uppgifter steg den totala sysselsättningstillväxten på årsbasis med 0,76 % 2002 (andra kvartalet) och med 1,38 % 2003 (andra kvartalet). Enligt uppgifter från Eurostat var emellertid förändringen av sysselsättningstillväxten negativ i Grekland under 2002 för tredje året i följd. Den totala sysselsättningen har ökat och så sakteliga börjat närma sig genomsnittet för EU. De relativa klyftorna i sysselsättningstalen är mindre om jämförelsen görs på grundval av heltidsekvivalent, vilket återspeglar den begränsade omfattningen av deltidsarbete i Grekland.

Arbetslösheten har varit sjunkande sedan 2000 och förväntas fortsätta att sjunka. Men den är fortfarande hög i förhållande till genomsnittet för EU-15 (9,6 % mot 7,6 % 2002). Den är fortfarande koncentrerad till unga och kvinnor, vilket pekar på institutionell ineffektivitet och strukturell obalans på många olika sätt. Långtidsarbetslösheten och ungdomsarbetslösheten är på väg nedåt men ligger fortfarande högre än genomsnittet i EU. Arbetslösheten bland kvinnor går också ner något.

Grekland har gjort stora ansträngningar sedan 1996 för att utvidga och förbättra socialförsäkringssystemet, både kvantitativt och kvalitativt. En del av dessa ansträngningar återspeglas i den avsevärda ökningen av socialförsäkringsutgifternas andel av BNP – från 22,9 % 1990 (jämfört med genomsnittet för EU på 25,5 %) till 26,4 % 2000 (jämfört med genomsnittet för EU på 27,3 %), vilket visar att landet närmar sig genomsnittet för EU. Andelen fattiga i Grekland är fortfarande hög (20 %, jämfört med genomsnittet för EU på 15 % 2001), även om tendensen har varit sjunkande under de senaste åren. Tar man hänsyn till hyrorna skulle förmodligen risken att hamna i fattigdom minska. Ett ökat deltagande i arbetsstyrkan krävs för att denna nedåtgående trend ska fortsätta.

Uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning 2001 visar att effekten av pensioner och andra sociala transfereringar för minskningen av fattigdomsriskerna är betydande (19 procentenheter) och tilltagande – utan dessa skulle risken att hamna i fattigdom ligga på 39 %. Den är emellertid fortfarande lägre än effekten av sådana transfereringar i EU i genomsnitt (24 procentenheter). Effekten av andra sociala transfereringar än pensioner var endast tre procentenheter i Grekland; genomsnittet för EU-15 var 9 procentenheter. Icke desto mindre leder transfereringar till avsevärda inkomsthöjningar, till och med för de som inte kommer över tröskeln på 60 %. Grekland har inte något officiellt tröskelvärde för fattigdom. Även om det inte finns något generellt system för garanterad minimiinkomst för hela befolkningen finns det flera system för inkomststöd för olika kategorier, avsedda för riskgrupper (framför allt äldre, arbetslösa och funktionshindrade). Under de senaste åren har dessa system utökats och nya kategorier har tillkommit.

2. Utvärdering av de framsteg som gjorts sedan den nationella handlingsplanen för social integration 2001

Den sysselsättningspolitik som förs för de socialt utsatta grupperna har förändrats avsevärt under de senaste åren till förmån för aktiva åtgärder. Under påverkan av den europeiska sysselsättningsstrategin har tyngden i allt högre grad lagts på att förbättra anställbarheten,

istället för på att förbättra åtgärderna för inkomststöd och annan traditionell passiv politik, och insatser för att etablera ett förebyggande och individinriktat synsätt kommer framöver. Framsteg har även gjorts för att öka antalet sociala tjänster (dagvård, barnomsorg, hjälp i hemmet osv.) för behövande hushållsmedlemmar (äldre, funktionshindrade och barn), vilket, bland andra åtgärder, förväntas kunna leda till en bättre balans mellan familjeliv och arbete. EU:s samfinansiering av en del åtgärder skapar förutsättningar för en överföring av åtgärderna till lokala myndigheter i slutet av samfinansieringsperioden, varpå de lokala myndigheterna måste säkra finansieringen för att deras verksamhet ska kunna fortgå.

Stora förändringar i socialpolitiken och på andra intilliggande områden har varit på gång, framför allt i form av rättsliga reformer och arrangemang som har antagits under de senaste åren. Dessa går i rätt riktning och bör utan tvekan, när de fungerar fullt ut, bidra till effektivare insatser för ett främjande av den sociala integrationen, särskilt när det gäller den socioekonomiska integrationen av de mest utsatta grupperna i det grekiska samhället.

Ett säkerhetsnät ska inrättas dels genom en kontantstödspolitik riktad mot särskilda grupper, med beaktande av deras särskilda behov, dels genom att använda icke-ekonomisk information för olika kategorier så att risker för urvattnings minimeras. Ett generaliserat säkerhetsnät anses opraktiskt och kontraproduktivt i nuläget, främst beroende på osäkerheten beträffande antalet möjliga förmånstagare. Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning 2001 innehöll tre nya initiativ till åtgärder för inkomststöd. Efter den inledande fasen, då antalet personer som ingick var begränsat, har nu arrangemangen utvidgats.

Statistisk information om framstegen i uppfyllandet av de fyra Nicemålen är, på grund av informationens egenskaper, svårt att få regelbundet. Eftersom det inte finns någon detaljerad rapport om resultatet av genomförandet av de åtgärder som ingick i den första handlingsplanen, med relevanta uppgifter och indikatorer, är det svårt att ge en korrekt bedömning av genomförandet. Det kontrollsystem som var planerat i samband med den första handlingsplanen håller gradvis på att ta form. Alla åtgärder i den nationella handlingsplanen håller nu på att genomföras, delvis finansierade med medel från ESF.

3. Strategiskt synsätt: huvudsyften och centrala mål

Den nya nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning är en del av Greklands insatser för anpassning till den strategi som gäller i EU generellt. Den understryker vikten av att värna om den sociala sammanhållningen och belyser den betydelse för utvecklingen som socialpolitiken har i den övergripande Lissabonstrategin. De strategiska förutsättningarna grundas på följande: a) Generella strategier för stabil tillväxt, i synnerhet för ekonomisk tillväxt och strukturförändring, så att medel ska finnas för en gradvis ökning av de sociala utgifterna och för ökad omfördelning. b) Särskilda strategier för att ta itu med befintliga och nya problem i samband med fattigdom och social utestängning.

Inom ramen för dessa förutsättningar föreslås fyra sammanlänkade strategiska områden för riktade politiska insatser. Dessa är följande: a) **Landsbygd** – inom ramen för en integrerad landsbygdsutveckling ska skillnaderna undanröjas när det gäller ekonomiska möjligheter och livskvalitet mellan befolkningen i städerna och befolkningen på landsbygden; b) **Äldre** – inkomststöd ska garanteras till dem med låg pension och tillgängligheten till alla sociala tjänster främjas; c) **Främja tillgången till sysselsättning** – fem befolkningsgrupper ska framhävas (kvinnor, äldre arbetstagare, unga, funktionshindrade och invandrare) samtidigt som målen att göra arbete lönsamt och att omvandla odeklarerat arbete till deklarerat

framställs som avgörande; d) **Styrelseformer av kvalitet** – här ingår följande fyra prioriterade frågor: strategiska insatser, strukturerad dialog med civilsamhället, decentralisering av åtgärder samt tjänsternas omfattning och kvalitet.

Ett utmärkande drag för denna strategi är betoningen på behovet av styrelseformer snarare än reaktiv ledning. Detta ska eftersträvas på följande sätt: samordning mellan olika politiska sektorer, förenlighet mellan målen för olika sektorer, brett socialt samförstånd och gemensamma ansträngningar för att uppnå dessa mål samt överbryggande av begränsade personliga eller sektoriella intressen.

Det viktigaste politiska målet är att avsevärt minska antalet människor som lever i fattigdom. För att uppnå detta föreslås tio kvantifierbara nationella mål på områden som är avgörande för den sociala integrationen. Fyra av målen avser en förbättring av ställningen för vissa grupper som löper stor risk att hamna i fattigdom. Övriga mål gäller sex andra prioriterade områden. Målen gäller för 2010, liksom övriga Lissabonmål, och inte för referensperioden för den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning 2003–2005. För de sociala målen har det visat sig nödvändigt att framför allt lyckas med sysselsättningsmålen.

4. Centrala politiska åtgärder: starka och svaga sidor

Den nya nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning innebär en rad mycket olika åtgärder, till exempel kontantstöd, projekt för främjande av sysselsättning och utbildning, program för socialt stöd, integrerade åtgärder, institutionella arrangemang osv. Dessa åtgärder visar att ansträngningarna fortsätter och att det finns ett engagemang för att ytterligare stärka socialförsäkringssystemet så att det klarar kartlagda traditionella och nya problem och behov när det gäller fattigdom och social utestängning. På strategisk nivå ingår social integration i den övergripande konvergensprocess som slås fast i den konvergensstadga som antogs i september 2003. En uppsättning nya sociala åtgärder kompletterar de som finns i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning. Behovet av styrelseformer betonas särskilt. Detta är av stor vikt inom socialpolitiskt relaterade områden i Grekland. Befintliga åtgärder, varav en del utökas och förstärks, kräver starkare mekanismer för samordning, kontroll och genomförande, särskilt på lokal nivå där utvecklingsbehov finns. Initiativet till att inrätta ett nätverk för sociala tjänster på lokal nivå kommer delvis att bidra till att förbättra samordning och synergi mellan program som drivs av olika institutioner. Den nyligen inrättade nationella kommittén för social trygghet har i den nationella handlingsplanen utsetts som enda instrument för engagemanget av samtliga aktörer och för främjandet av en strukturerad dialog med civilsamhället och av ett gemensamt ansvarstagande mellan de representerade institutionerna. De resultat som denna viktiga kommitté kommer fram till måste kontrolleras noggrant.

5. Jämställdhetsperspektivet

Vissa prioriterade kriterier för kvinnors deltagande har under de senaste åren tillämpats i allt högre grad i de flesta program för sysselsättning och utbildning. Detta har redan lett till ökat deltagande av kvinnor. Investeringsprojekt där stöd utgått enbart för kvinnors näringsverksamhet – för nystart och/eller för modernisering av befintliga företag – har främjats i allt större utsträckning under de senaste åren och förväntas fortsätta att främjas. Vidare har antalet kompletterande sociala tjänster med syfte att hjälpa kvinnor att förena familjeliv och arbete också ökat. Politiken kan bli mycket effektivare om de enskilda politiska initiativen kan samordnas bättre. I synnerhet måste de politiska åtgärderna med

syfte att öka tillgång och efterfrågan på kvinnlig arbetskraft samordnas bättre för att maximera synergieffekterna.

6. Aktuella frågor och framtida utmaningar

Den nya lagen om en social dialog för att främja sysselsättning och social trygghet är ett välkommet initiativ. Frågan om att **engagera** relevanta aktörer för att öka deras deltagande och säkerställa samordningen av åtgärderna genom en strukturerad dialog och gemensamt ansvarstagande är dock fortfarande en utmaning. Det är av avgörande betydelse att kommittéerna för sysselsättning och social trygghet agerar korrekt för att fattigdomen och den sociala utestängningen ska kunna bekämpas. Den socioekonomiska integrationen av **invandrare** är en annan utmaning som kräver politiska angreppssätt med flera dimensioner och integrerade fortlöpande insatser. Genomförandet av handlingsplanen för integration av invandrare och driften av institutet för invandringspolitik (IMEPO) är viktiga steg för att lyckas i dessa utmaningar. Initiativen på områdena för **datakunskaper** och **livslångt lärande** är av avgörande betydelse och sammankopplade med nuvarande och framtida sysselsättningsbehov. Avgörande är också initiativen beträffande utsatta grupper och när det gäller att förebygga framtida problem. Avslutningsvis måste **jämställdhetsperspektivet** samt en bredare **tillgänglighet** till alla delar av det ekonomiska och sociala livet för olika **grupper med funktionshinder** fortsätta att starkt betonas i handlingsplanen under hela den period som omfattas. Dessutom kräver de strukturförändringar som förväntas i landsbygdsområden med jordbruksinriktning en fortsatt politisk helhetssyn beträffande landsbygdsutveckling.

SPANIEN

Situation och huvudsakliga tendenser: Under de senaste två åren har den årliga BNP-tillväxten i den spanska ekonomin legat på över 2 %, vilket är högre än genomsnittet för EU. Den ekonomiska situationen och en aktiv sysselsättningspolitik har skapat lägre långtidsarbetslöshet och hög långtidsarbetslöshet. När det gäller kvinnor på arbetsmarknaden har nivån närmast sig EU-genomsnittet, men arbetslösheten är fortfarande mycket hög, inom nästan alla åldrar och utbildningsnivåer, jämfört med männen. Andelen tillfälliga arbeten är fortfarande mycket hög (30,2 %). De sysselsättningsrelaterade indikatorerna i Spanien närmar sig tydligt EU:s genomsnitt. Man ligger emellertid efter när det gäller framstegen i förhållande till vissa indikatorer.

Framsteg under 2001–2003: Betydande framsteg har gjorts för att utvidga strategin för bekämpning av social utestängning till regionala och lokala myndigheter. Ny lagstiftning har införts (ingår som åtgärder i den första nationella handlingsplanen), vilket lagt grunden för en utveckling av mer konkreta åtgärder, och dessa har nu vidtagits. Vissa förbättringar har noterats när det gäller samarbetet mellan socialtjänst och arbetsförmedling, tillhandahållandet av resurser för utsatta grupper och beträffande hälsovårdspolitiken. Framstegen har emellertid varit mindre omfattande på andra viktiga områden, till exempel kampen mot att elever hoppar av skolan.

Strategiskt synsätt: I planen beskrivs många olika åtgärder, fast det framgår inte hur de hänger ihop. En av de strategiska svagheter i den första nationella handlingsplanen – bristen på mål – fortsätter att vara ett problem, särskilt på områdena hälsa, boende och utbildning. Angreppssättet i kampen mot fattigdom och social utestängning är inriktat på specifika utsatta grupper. Sysselsättning är även fortsättningsvis huvudinstrumentet för integration. Garantier för tillgång till hälsovård, utbildning och boende för riskgrupper eller fattiga kommer emellertid också att särskilt uppmärksammas. Det är viktigt att notera målet att minska antalet personer med en inkomst under 60 % av medianinkomsten med 2 %.

Centrala politiska åtgärder: Lägre inkomstskatt för låginkomsttagare, bättre pensioner och incitament till arbetsgivare bör enligt den spanska nationella handlingsplanen befästa trenden mot bättre resultat beträffande inkomstnivåerna. Utestängning förebyggs genom politik som är inriktad på familjen, regionala obalanser och på att minska hindren för IT-tillgång. Efter den första gemensamma rapporten om integration har en politik införts i syfte att få bort hindren för att kvinnor i lägre socialgrupper och med låg utbildningsnivå ska kunna delta på arbetsmarknaden (ingick även i den nationella handlingsplanen för sysselsättning). Finansiellt stöd till offer för våld i hemmet har också införts.

Kommande utmaningar: Samordning och samarbete mellan olika administrativa nivåer krävs fortfarande och övervakningen av framstegen på lokal och regional nivå är en utmaning. Grundförutsättningarna för vissa av nyckelområdena (till exempel socialhjälp och hälsovård) finns, och mekanismer för information ska nu utvecklas och genomföras. Med tanke på sysselsättningens betydelse som instrument för att åstadkomma social integration måste deltagandet av arbetsmarknadens parter stärkas. Det ökade antalet invandrare kan leda till ett större tryck på vissa sociala tjänster och bidragssystem, om detta inte beaktas när budgeten utformas.

1. Situation och huvudsakliga tendenser

Under de senaste två åren har den årliga BNP-tillväxten i den spanska ekonomin legat på över 2 %, vilket är högre än genomsnittet för EU. Det mest framträdande draget i den spanska ekonomin under de senaste åtta åren har varit den stadigt minskande arbetslösheten, från 18,8 % 1995 till 11,3 % 2002 (harmoniserad arbetskraftsundersökning). Trots en nivå som fortfarande är bland de högsta i EU (framför allt beroende på hög arbetslöshet bland unga och kvinnor) är konvergensen tydlig.

Dessa positiva tendenser när det gäller sysselsättningen, samt en gradvis förbättring av pensionerna, har lett till att en del av skillnaderna i förhållande till EU har minskat. De flesta inkomstrelaterade faktorer tyder på konvergens, även om Spanien fortfarande är bland de EU-länder med högst andel fattiga under gränsen på 60 %. Enligt uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning för 2001 var risken för fattigdom i Spanien 19 %.

Som framgår av koncentrationskoefficienten är avståndet till genomsnittet för EU oförändrat (32 % i Spanien och 29 % i EU under 2000), även om uppgiften för Spanien förbättrats. Viktigare är att uppgifterna före och efter sociala transfereringar tyder på att effekterna av dessa transfereringar är svagare i Spanien.

Som påpekades i den senaste gemensamma rapporten om integration är Spanien ett av de länder där andelen utgifter för social trygghet av BNP är lägst – 20 % 2000 (27,1 % för EU-15). Av budgeten för social trygghet går 91 % (83 % för EU) till äldre, hälsovård, funktionshindrade och arbetslöshet, vilket bara lämnar 9 % över för andra behov.

Beträffande andra indikatorer än sysselsättning har framstegen varit något mer blandade. Andelen elever som hoppar av skolan i Spanien, till exempel, är fortfarande en av de högsta, även om situationen förbättrats något sedan 1995. Beträffande de mest utsatta grupperna har antalet invandrare ökat kraftigt.

2. Utvärdering av de framsteg som gjorts sedan den nationella handlingsplanen för social integration 2001

Den ekonomiska situationen och en utvecklad aktiv sysselsättningspolitik har skapat lägre långtidsarbetslöshet och hög långtidsarbetslöshet, fast den höga andelen tillfälliga arbeten (30,2 %) är fortfarande oroande. Det finns fortfarande stora regionala skillnader, trots en viss förbättring.

Det garanterade minimiinkomststöd som ligger under de regionala regeringarnas befogenhet har utökats, och alla autonoma regioner har nu sina egna system. Det finns en tendens till att koppla dessa stöd till arbetsmarknadsintegrerande åtgärder. Den senaste reformen av pensionssystemet har också inriktats på de med lägst inkomst.

En lag om kvalitet på utbildningen antogs 2002 och har som ett av huvudsyftena att minska antalet elever som hoppar av eller misslyckas i skolan.

När det gäller boende har vissa åtgärder inriktats på att öka tillgången till hyresbostäder och på bidrag för bostadsköp. Framstegen har dock varit mycket begränsade och försvårats av den stadiga prisökningen på bostäder.

Beträffande hälsovård har det mest påtagliga framsteget varit att socialhjälp för hälsovård erkänts inom det nationella hälsovårdssystemet. Det finns ett nytt stöd som kommer att

förbättra hälsovården och som förväntas få en påtaglig effekt för de mest utsatta grupperna. Men det kommer att bero på i vilken utsträckning det genomförs. Effektiv tillgång för utsatta grupper och förbättrad tillgång till specialister (kortare väntelistor) är fortfarande viktiga frågor.

Betydande framsteg har gjorts för att utvidga strategin för bekämpning av social utestängning till de regionala och lokala myndigheterna. Hittills har 13 regionala planer godkänts och de övriga fyra förväntas godkännas inom kort. En del städer har också presenterat, eller planerar att genomföra, sina planer.

Tillhandahållandet av IT-program för de mest missgynnade grupperna har blivit bättre, liksom användandet av IT i utbildningssystemet.

När det gäller funktionshindrade har olika planer för utbildning, sysselsättning och tillgänglighet införts i samarbete med organisationer som representerar mottagarna.

Beträffande mobiliseringen av alla olika organ har stora framsteg gjorts när det gäller att engagera regionala och lokala myndigheter samt när det gäller ett mer aktivt deltagande av icke-statliga organisationer och mottagare. Deltagandet av arbetsmarknadens parter bör emellertid stärkas.

Den roll som ESF har när det gäller stödet för målen för den sociala integrationen beskrivs väl i en informativ och belysande bilaga till den nationella handlingsplanen. Genomförandet av verksamhet med stöd från ESF kommer på ett betydelsefullt sätt att bidra till kampen mot fattigdom och social utestängning i Spanien.

3. Strategiskt synsätt: huvudsyften och centrala mål

En av de strategiska svagheterna i den första nationella handlingsplanen – bristen på mål – fortsätter att vara ett problem i den nya planen, särskilt på områdena hälsa, boende och utbildning. Balans mellan arbete och familjeliv, kraftigare åtgärder för att få stopp på våldet i hemmet och lättare tillgång till IT för de mest utsatta grupperna har tagits med som huvudmål.

Man bör fortsätta att engagera aktörer för att integrationspolitiken ska kunna bli effektivare. Detta ingår specifikt i två av de tio huvudsyftena i den nya nationella handlingsplanen genom att ett forum för debatt med icke-statliga organisationer har inrättats och genom utbyte av information och god praxis. Liksom i handlingsplanen från 2001 ingår det att engagera de regionala och lokala myndigheterna i det strategiska tillvägagångssättet. I tre av de tio huvudsyftena som presenteras i den nationella handlingsplanen för 2003–2005 behandlas denna fråga genom samordning och mellanregional sammanhållning med hjälp av integrationsplaner på regional och lokal nivå (så att åtminstone 50 % av befolkningen ska omfattas av dessa planer före 2005) och ett mer aktivt deltagande av regionala parlament.

Det är viktigt att notera målet att minska antalet personer med en inkomst under 60 % av medianinkomsten med 2 %. Detta mål kan uppnås genom högre deltagande på arbetsmarknaden och genom en fortsatt förbättring av pensionerna, liksom genom konkreta skatteåtgärder för att sänka inkomstskatten för låginkomsttagare.

Liksom påpekades i den första nationella handlingsplanen fortsätter socialpolitiken i Spanien att vara starkt strukturerad kring särskilda grupper. Detta har gjort det möjligt för mottagarna att engagera sig starkt i planering och genomförande, men det är inte det lättaste

sättet att införa övergripande frågor på. Genom planen kan emellertid också dessa frågor tas upp, så att ett mer integrerat eller övergripande synsätt kan skapas.

Samordningen mellan den nationella handlingsplanen för social integration respektive den för sysselsättning nämns inte uttryckligen i den nya nationella handlingsplanen för social integration som en del av en strategi som tillämpas. Men en del av de åtgärder som är specifika för den nationella handlingsplanen för sysselsättning ingår som syften, till exempel att kunna förena arbete och familjeliv, att förbättra samordningen mellan social trygghet, sysselsättning och social integration samt att sänka socialförsäkringsavgifterna för riskgrupper eller socialt utestängda människor.

4. Centrala politiska åtgärder: starka och svaga sidor

Denna nya plan innehåller 269 åtgärder (84 fler än i den första nationella handlingsplanen), varav de flesta är koncentrerade till de tre första gemensamma syftena. De flesta av åtgärderna härrör från den första handlingsplanen (och ska genomföras eller pågår). Andra åtgärder utvecklar de som ingick i den första handlingsplanen som har lett till införande av nya lagar och utgör grunden för utvecklingen av konkreta insatser. Huvudinstrumenten för tillgång till sysselsättning – vilka också ingår i den nationella handlingsplanen för sysselsättning – är integrationsmetoder, incitament för arbetsgivare genom sänkta socialförsäkringsavgifter och förstärkt samarbete bland icke-statliga organisationer samt decentraliserad arbetsförmedling.

Beträffande tillgång till andra resurser kan de grundförutsättningar som skapades med den första planen nu utvecklas och genomföras, inbegripet ingående undersökningar om behoven hos och omfattningen av den befolkning som avses. En ny uppsättning åtgärder syftar till att garantera tillgången till rättslig prövning. De nya åtgärderna ska också mildra faktorer som påverkar familjesplittring, lösa sociala problem på regional nivå och bekämpa särskilda hinder beträffande tillgången till ny teknik.

I jämförelse med den första nationella handlingsplanen har man i denna andra version utvidgat vissa åtgärder och förbättrat andra. De ursprungliga ansträngningarna för att engagera och samordna alla relevanta organ på administrativ nivå fortsätter. Insatserna för att sammanställa all lämplig information om de decentraliserade ansträngningarna för att bekämpa fattigdom och social utestängning är också prioriterade i denna nya plan.

5. Jämställdhetsperspektivet

Kvinnornas situation på arbetsmarknaden är ett av de mest säregna inslagen i de spanska uppgifterna. Arbetslösheten bland kvinnor är fortfarande mycket hög jämfört med bland män. Den förbättrade analysen av könsfrågor i den nya planen gör det möjligt att kontrollera resultaten av de åtgärder som är riktade mot särskilda grupper med könsperspektiv. En integrerad plan för offer för våld i hemmet har införts. Den bekräftar den sociala utestängning som dessa offer kan uppleva.

Den nya planen för lika möjligheter är också integrerad i de övriga åtgärderna i den nationella handlingsplanen för social integration. Syftet med den är att ta itu med de hinder som finns för att kvinnor i lägre socialgrupper och med låg utbildningsnivå ska kunna delta på arbetsmarknaden. En ny utmaning kan vara det ökade antalet ensamstående föräldrar i hushåll som riskerar utestängning (varav de flesta är kvinnor).

6. Aktuella frågor och framtida utmaningar

Samordning och samarbete mellan olika administrativa nivåer krävs fortfarande på många områden för att åtgärderna i integrationspolitiken ska hålla en viss minimistandard. Även om grundförutsättningarna nu finns för en del av nyckelområdena (till exempel hälsovård) måste nu mekanismerna, både för information och direkt tillgång för mottagarna, utvecklas och genomföras så att de som tjänsterna riktar sig till kan utnyttja dem.

Med tanke på sysselsättningens betydelse som instrument för att åstadkomma social integration behöver deltagandet av arbetsmarknadens parter stärkas.

Det progressiva åldrandet av den spanska befolkningen har följts upp med särskilda åtgärder för att sörja för de mest missgynnade äldre människorna. Vårdbehovet inom denna grupp är en av de största utmaningarna inom den närmaste framtiden. Det skulle vara lämpligt att forska mer om hälsoläget bland de fattiga eller bland de som riskerar att hamna i fattigdom. Den stora ökningen av andelen invandrare innebär också stora utmaningar, eftersom integrationen av dem berör många, för att inte säga alla, områden i planen. Trycket på vissa sociala tjänster och bidragssystem kan till exempel öka om detta inte beaktas när budgeten utformas.

FRANKRIKE

Situation och huvudsakliga tendenser: Efter flera år av ihållande ekonomisk tillväxt och fallande arbetslöshet har den mycket låga ekonomiska tillväxten sedan mitten av 2001 åtföljts av färre antal nya arbetstillfällen och en ökad arbetslöshet som nu ligger på den högsta nivån sedan tre år (9,6 % i juli 2003). Mot bakgrund av detta har den "administrativa" fattigdomen ökat, och antalet personer med RMI (ekonomiskt bidrag ungefär motsvarande existensminimum) har från andra halvan av 2002 åter börjat stiga. Risken för fattigdom – 15 % 2001 enligt Eurostat – motsvarar genomsnittet för Europa. Den statistiska centralbyrån (INSEE) presenterar emellertid en lägre siffra – 12,7 % 2000.

Framsteg under 2001–2003: Eftersom den övergripande utvärderingen av politiken mot utestängning som infördes genom beslutet från 1998 inte finns som bilaga till den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning, är analysen av resultaten ibland något ofullständig. Trots uppmuntrande resultat som uppnåtts genom vissa sysselsättningsfrämjande program är arbetslösheten fortfarande mycket hög. I fråga om boende har politiken visat sig otillräcklig för att uppfylla behoven. Politiken för att förebygga splittring av familjer kan förbättras. Men avsevärda framsteg har gjorts beträffande hälsovård, rättvisa och, mer generellt, tillgång till rättigheter.

Strategiskt synsätt: Planen förenar två strategier. Genom den första fortsätter de åtgärder som funnits sedan 1998, med betoning på tillgång till sysselsättning och tillgång till rättigheter. Den andra innebär att få till stånd regional solidaritet i detta syfte, genom decentralisering och genom den privata sektorn som hittills inte har varit särskilt aktiv på detta område. Planen är framför allt inriktad på förfaranden för att engagera aktörerna och på att förbättra kontrollen. Istället för att slå fast ett generellt mål för att minska fattigdomen fokuserar den på begränsade men realistiska mål inom de huvudsakliga politiska områden som omfattas (sysselsättning, boende, utbildning och hälsovård). Avsevärda ansträngningar har gjorts för att skapa indikatorer som visar styrkan i åtgärderna på de olika områdena.

Centrala politiska åtgärder: Den strategiska dimensionen i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning suddas till viss del ut av dess mångdimensionella karaktär, eftersom åtgärderna, som räknas upp enligt Nicemålen, innebär att en hel rad statliga sektorer engageras. Höga förväntningar ställs på vissa av de nya åtgärderna – decentraliseringen av RMI och av yrkesutbildning, förslaget till sysselsättningsförsäkring, förfarandet vid skuldsanering ("*rétablissement personnel*") och femårsprogrammet för renovering av stadsmiljöer. Omfattningen av de tidigare planerna har utvidgats till funktionshindrade och utlänningar. Mycket kvarstår att göra när det gäller jämställdhet, men åtgärder för att hjälpa kvinnor har kartlagts bättre.

Kommande utmaningar: Tillgången till arbete, osäkerheten på arbetsmarknaden och bostadssituationen är de största utmaningarna tillsammans med behovet av att minska de regionala orättvisorna och, för vissa grupper, att förbättra stödet till asylsökande. Problemet beträffande effektiv tillgång till rättigheter, eller till och med skapandet av nya rättigheter, har endast delvis behandlats. Integrationen av utländska befolkningsgrupper och fattiga människors åldrande är också nyckelfrågor för de kommande åren. Det efterlängta samordnade politiska projektet mellan ministerier ("*PCPI*") bör bidra till att förtydliga de finansiella aspekterna. Det skulle också återspegla de starka åtagandena i planen beträffande integration, kontroll och utvärdering av strategier, i synnerhet eftersom åtagandena om kontroll och utvärdering även gäller för decentraliserade strategier. I det sammanhanget måste de kvantitativa målen presenteras mer i detalj.

1. Situation och huvudsakliga tendenser

Efter ihållande tillväxt från mitten av 1997 till 2000 har den franska ekonomin sedan mitten av 2001 kännetecknats av mycket långsam tillväxt (1,2 % 2002, antagligen 0,2 % 2003 och enligt prognosen 1,7 % 2004), en kraftig uppbromsning av antalet nya arbetstillfällen och stigande arbetslöshet (8,8 % 2002, 9,6 % i juli 2003) där unga utan utbildning drabbas särskilt hårt. Långtidsarbetslösheten har börjat stiga igen (2,9 % 2002) vilket berör omkring 700 000 arbetssökande, framför allt över 50 år. Detta döljer den stadiga nedgången sedan 1999 av den mycket långa arbetslösheten (dvs. arbetslöshet under mer än tre år). Andelen arbetslösa är högre bland kvinnor (10 %) än bland män och avsevärda regionala skillnader finns fortfarande. Enligt nationella uppgifter var variationskoefficienten 8,8 % 2001. Osäkerheten på arbetsmarknaden blir allt större och allt fler anmäler sig som arbetslösa efter arbeten med tillfälliga eller tidsbegränsade kontrakt. För många unga består arbetslivet av korta perioder med osäkra anställningar inklämda mellan perioder utan arbete, vilket också framgår av den franska offentliga arbetsförmedlingens siffror för omsättningen på arbetsmarknaden av ungdomar mellan 15 och 24.

Enligt Eurostat var andelen människor som riskerar att hamna i fattigdom (andel av befolkningen med en inkomst på mindre än 60 % av den nationella medianinkomsten) 15 % 2001 (12,7 % enligt Frankrikes egna uppgifter), i nivå med genomsnittet för Europa, och risken att hamna i bestående fattigdom 9 %. Trots det faktum att ekonomin vände uppåt mellan 1997 och 2001, finns inga tecken på någon större minskning av fattigdomen. De nationella uppgifterna tyder på att den ekonomiska fattigdomen har minskat något mellan 1996 och 2000 – bara antalet mottagare av RMI (existensminimum) har minskat avsevärt, fast antalet stiger på nytt sedan andra halvåret 2002.

Det är fortfarande samma grupper som är mest utsatta för risken att hamna i fattigdom och för att bli utestängda – arbetslösa, arbetande fattiga, barn under 18 år, unga utan utbildning, stora familjer och familjer med en förälder, kvinnor över 65 år samt, med avseende på särskilda befolkningsgrupper, asylsökande och resandefolk som onekligen inte utgör någon enhetlig kategori. Utmaningarna från den första nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning är i princip oförändrade – osäkra levnadsförhållanden för en stor del av befolkningen, marginaliserade befolkningsgrupper, tillgång till sysselsättning och bättre arbetsinkomster, effektiv tillgång till rättslig prövning samt obalans mellan regioner (nedgångna stadsområden eller landsbygdsområden).

2. Utvärdering av de framsteg som gjorts sedan den nationella handlingsplanen för social integration 2001

Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning utformades under en tillväxtperiod men har genomförts i ett mindre gynnsamt ekonomiskt klimat, om än till största delen kännetecknat av kontinuitet, trots en försvagad politisk ledning och en ändrad majoritet 2002. Den har medfört att åtgärder som vidtagits sedan 1998 har kunnat befästas och utvidgas, till exempel Trace-programmet för att hjälpa unga som har svårigheter att få arbete, eller de regionala hälsoprogrammen. Även om en del av dessa mekanismer har gett intressanta resultat, har problemets omfattning och den allt sämre ekonomin begränsat effekterna på sysselsättningen. Men det är inom boendet som skillnaderna mellan behov och resultat är som störst. Mekanismerna för att göra hushållen solventa skulle också kunna bli bättre. Däremot har det generella sjukförsäkringssystemet och mekanismerna för regional hälsa haft viss effekt för tillgången till hälsovård. Handlingsplanen har också gett utrymme för ett antal experiment på områdena kultur, barn, rättsväsende och, mer allmänt, tillgång till

rättslig prövning. Genom den nationella planen för förstärkning av kampen mot otrygghet och utestängning, som grundas på effektiv tillgång till rättigheter och stöd till personer som lever allvarligt utestängda, blev detta mål, i mars 2003, godkänt som en prioritet.

Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning 2001 fick dock tyvärr aldrig någon större uppmärksamhet. Dessutom fanns begränsningar för integreringen mellan de olika delarna, för deltagandet av personer i svårigheter och för utbildningsinitiativen för aktörerna. Beträffande kontroll gjordes en kraftsamling när det gäller indikatorer. Den övergripande utvärdering som ska göras enligt beslutet från 1998 bör vara tillgänglig i slutet av 2003.

3. Strategiskt synsätt: huvudsyften och centrala mål i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning 2003

På grundval av utestängningens många dimensioner och sysselsättningsfaktorns dominans representerar den föreslagna strategin en direkt fortsättning av den politik som har bedrivits sedan 1998 och en underindelning av de fyra Nicemålen i en lång rad olika åtgärder. De lokala myndigheternas förnyade roll, med decentraliseringsprojektet, och betoningen på marknadssektorn och dess roll för sysselsättningen utgör de tydligaste förändringarna av strategin. Planen är också nyskapande i det att räckvidden är bred, snarare än i det att åtgärderna är detaljrika, eftersom många av dessa är en fortsättning av befintliga åtgärder eller en förnyelse av tidigare metoder. Områden som lämnades relativt outforskade 2001, till exempel funktionshinder, utländska befolkningsgrupper och könsfrågor, utvecklas på nytt. Överbryggandet av klyftor mellan strategier och utmaningar bygger ibland på ett visst mått av frivilliga initiativ som de som utformade planen inte har mycket kontroll över, till exempel engagemanget av lokala myndigheter efter decentralisering eller vädjan till privata företag.

I planen ingår också ett stort antal indikatorer. Dessutom har man upprättat exakta kvantitativa mål som, även om de är begränsade till antalet, är en positiv förnyelse. De har valts ut för att de är relevanta och realistiska, och täcker bara delvis de olika strategierna. De omfattar inte det övergripande målet att minska fattigdomen och avser i de flesta fall snarare införandet av mekanismer än de förväntade effekterna på målgrupperna. Kvantifieringen av budgeten är ett steg i rätt riktning, även om den i nuläget fortfarande brister i detaljer och i precision. Statens och de lokala myndigheternas finansiella åtaganden i en tid av pressade budgetförhållanden kan emellertid visa sig vara begränsade och kommer att behöva kontrolleras noggrant. De åtgärder som samfinansieras av ESF omnämns selektivt och borde preciseras bättre i samband med budgetkontrollen.

I planen läggs stor vikt vid ett integrerat tillvägagångssätt i samband med decentraliseringen, där nya typer av förhållanden, ledningstyper och bedömningar beträffande de berörda strategierna ingår. Denna integration bygger också på bättre samordning mellan ministerierna (med flera större åtgärder för kontroll och utvärdering inplanerade), på modernisering av administrationen och på ökad medvetenhet bland alla inblandade och hos allmänheten.

4. Centrala politiska åtgärder: starka och svaga sidor

Det första Nicemålet, om tillgång till sysselsättning, omfattar de flesta av de beskrivna åtgärderna, med en starkare politik för sänkta socialförsäkringsavgifter för de lågavlönade, en översyn av möjligheterna till anställning med stöd för unga utan yrkesutbildning och en reform av yrkesutbildningen. Frågan om bidrag för existensminimum behandlas framför allt i samband med decentraliseringen av RMI. Boendet är föremål för många åtgärder,

inbegripet ett femårsprogram för renovering av stadsmiljöer. Områden som betonas starkt är kamp mot analfabetism, utbildning för de mest utsatta och hälsa i skolan. Åtgärderna för hälsovård, åtgärder för psykiatrisk vård och programmen för tillgång till rättslig prövning fortgår och förbättras. Fler marginalåtgärder behandlar tillgången till kultur, idrott och fritid.

Åtgärderna för att förhindra att människor förlorar sin bostad har förbättrats marginellt och stödmekanismerna för hyresgäster har förbättrats. Införandet av ett förfarande för skuldsanering ("*procédure de rétablissement personnel*"), i syfte att ta itu med hög skuldsättning, bör särskilt omnämnas. Eftersom e-integration inte framställs som någon viktig utmaning, är initiativen på det området begränsade. Ett nämnvärt exempel är emellertid förslaget till en portal på Internet för sociala tjänster som en allmän första kontakt och ett sätt att samla bra metoder.

Bland åtgärderna för att hjälpa de mest utsatta bör särskilt nämnas vägen för integration för invandrare och det allmänna förhållningssättet till situationer med omfattande utestängning. Tillhandahållandet av bättre möjligheter till inkvartering förhindrar emellertid inte att marknaden mätas av asylsökande. Bättre vård och lagförslaget avseende jämställdhet bör bidra till att förbättra integrationen av funktionshindrade personer. Initiativ för boende och för ekonomisk utveckling i nedgångna stadsdelar har utvidgats, och ett projekt för förnyelse av landsbygdsområden inbegriper planer för utveckling av medborgartjänster och hälsopolitik. Arrangemangen för genomförandet av alla dessa mekanismer måste granskas för att en bedömning av den potentiella effekten ska kunna göras. De utomeuropeiska territorierna är ett annat känsligt område och ingår underförstått via de anslag som nämns i budgetbilagan.

När det gäller alla aktörers engagemang ska, enligt planen, människor i svårigheter få mer att säga till om och samordningen mellan alla insatsnivåer förbättras. Information om och förbättring av tjänsterna till användarna får också stor uppmärksamhet.

5. Jämställdhetsperspektivet

Denna dimension prioriteras lägre än den gjordes i den nationella handlingsplanen för sysselsättning 2002. De utmaningar som räknas upp är bland annat bristande jämställdhet på arbetsmarknaden, familjesituationer, etnicitet och våld mellan makar. Som reaktion till det antas i planen ett tvärgående och specifikt synsätt, med åtgärder av olika intensitet för att främja utbildning, yrkesutbildning, sysselsättning och respekt för mänsklig värdighet. Den behandlar också situationen för funktionshindrade kvinnor och invandrarkvinnor. Jämställdhetsarbetet fortsätter med inrättandet av ett nationellt jämställdhetsråd, ett utkast till nationell stadga och ett förslag för tillvaratagande av god praxis. De franska myndigheterna har tillkännaggett att könsdimensionen kommer att inbegripas i praktiskt taget alla kvantitativa mål och att uppdelningen av kön i indikatorerna kommer att förbättras, i synnerhet beträffande ekonomisk fattigdom.

6. Aktuella frågor och framtida utmaningar

Kampen mot arbetslösheten och fenomenet arbetande fattiga fortfarande är en huvudutmaning, men resultaten beror till stor del av den ekonomiska situationen. Däremot är förslagen beträffande boende otillräckliga med tanke på problemets omfattning²⁰. Det är

20 Över tre miljoner människor lever uppenbarligen under dåliga boendeförhållanden (brist på komfort, trångboddhet, osäkra kontrakt), även om den nationella indikatorn på fattiga levnadsförhållanden, som

beklagligt att inga mer omfattande åtgärder har tillkännagivits för att hjälpa vissa särskilda kategorier, som till exempel asylsökande, resandefolk och människor som bor i eftersatta områden, förutom de som omfattas av stadspolitiska åtgärder. Effekterna av perioder av osäkerhet och beroende av social omsorg för äldre är mindre påtagliga frågor.

Det samordnade politiska projektet mellan ministerier (PCPI) för kamp mot utestängning skulle vara till god hjälp för att göra de finansiella åtagandena tydligare och möjliggöra förbättrad kontroll, vilket är svårt med nuvarande budgetstruktur. Det skulle också återspegla den nationella handlingsplanens egenskap som "referensram" genom att omvandla den till ett riktigt programdokument. Att göra förfarandet för kontroll och utvärdering mer sofistikerat är avgörande för bedömningen av effekterna av de många åtgärderna, framför allt planerade åtgärder, oavsett om vi talar om finansiella justeringar, nylansering av vissa program eller omfattande utvecklingsarbete som inbegriper antagande av lagar, med tidsplanering av osäkerhet och möjliga förändringar. Frågor som framför allt avses i det här sammanhanget är decentraliseringen och införandet av RMA²¹, bostadspolitiken, landsbygdspolitiken, lika möjligheter för funktionshindrade och konceptet sysselsättningsförsäkring, som är kopplad till förnyad yrkesutbildning.

avser svårigheter när det gäller boendet, har fallit sedan 1998 (jämför åttonde rapporten från Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, oktober 2002).

21 RMA = Revenu minimum d'activité (minimiinkomst för aktivitet) – en ny möjlighet till anställning med stöd för personer med RMI.

IRLAND

Situation och huvudsakliga tendenser: Avmattningen i den globala ekonomin har påverkat den ekonomiska tillväxten, vilket lett till en något högre arbetslöshet och till ett ökat tryck på statens finanser. En analys av fattigdomsutvecklingen visar att den nationella ”bestående fattigdomen” fortsätter att minska, från 8,2 % 1998 till 5,2 % 2001. Den sextioprocentiga indikatorn för fattigdomsrisk har emellertid stigit från 19 % till 21 % under samma period, vilket tyder på fortsatta skillnader i inkomst, något som framför allt drabbar äldre, stora familjer och ensamstående föräldrar.

Framsteg under 2001–2003: Den nationella strategin mot fattigdom har reviderats och nya ambitiösa mål och institutionella arrangemang har inrättats. Att på ett tidigt stadium aktivt engagera sig för de arbetslösa fortsätter att vara framgångsrikt och framsteg har gjorts när det gäller skolavhopp och analfabetism bland vuxna. Utbetalningarna från socialförsäkringssystemet har stigit i reala termer och investeringarna i infrastruktur fortsätter att ligga högre än EU-genomsnittet. Medellivslängden fortsätter emellertid att vara låg i jämförelse med andra EU-länder, och bostäder till rimliga priser samt hemlöshet fortsätter att vara ett problem.

Strategiskt synsätt: Denna nationella handlingsplan motsvarar ett betydligt förbättrat strategiskt synsätt, grundat på en mer komplex förståelse av anledningarna till social utestängning, och behandlar de gemensamma syftena på ett bättre sätt. Det finns ett stort antal mål som är kvantitativa och tidsinriktade. En ny ram för att tackla problem med social utestängning har skapats. Den övergripande samordningen och ansvaret ligger hos den nya myndigheten för social integration (Office for Social Inclusion), fast man kan fråga sig om de resurser som har avsatts för denna myndighet räcker till för det ambitiösa arbetsprogrammet. Ett omfattande samrådsförfarande och inrättandet av ett forum för social integration har ökat medborgarnas engagemang. Huvudsyftena är att konsolidera de senaste årens ekonomiska framgångar samt att se till att sysselsättningen fortsätter att vara hög och att ett mer rättvist samhälle skapas.

Centrala politiska åtgärder: Irland tar aktivt itu med alla fyra syftena, och särskild tonvikt läggs på tillgången till sysselsättning och höjd standard på utbildningen. Även om sysselsättning ses som huvudlösningen mot fattigdom, erkänns i planen att inte alla kan använda arbetsmarknaden som en väg ur fattigdomen. Ett antal mål har därför ställts upp i förhållande till tillhandahållandet av lämpligt inkomststöd. Särskilda program är riktade mot grupper med speciella svårigheter, till exempel personer med funktionshinder, invandrare, resandefolk och före detta fångar. Andra grupper, som till exempel hemlösa och etniska minoriteter, betecknas som särskilt utsatta. En rad sociala problem lyfts fram för särskild uppmärksamhet, till exempel våld i hemmet, skuldsättning samt missbruk av alkohol och droger. Vikten av vårdssystem och av att bevara familjesammanhållningen behandlas också.

Kommande utmaningar: Den största utmaningen kommer att vara att se till att resurser görs tillgängliga så att de överenskomna målen kan genomföras, framför allt om den ekonomiska nedgången fortsätter. Viktiga prioriteringar kommer att vara att förbättra infrastrukturen och tillgången till tjänster, i synnerhet för de som bor på landsbygden. Ansträngningarna för att komma tillrätta med missgynnade utbildningssituationer och integration av flyktingar och invandrare måste fortsätta. De ökande inkomstklyftorna kräver större uppmärksamhet och ett mål på det området skulle vara till god hjälp. Åtagandet att forska i problematiken kring hög relativ fattigdom välkomnas. I planen kartläggs viktiga jämställdhetsfrågor, men det finns alltför få mål och förslag till politiska lösningar. Beträffande kontrollen och utvärderingen av den nationella handlingsplanen krävs ytterligare förtydliganden. Det är också av stor betydelse att samordningen av den sociala integrationen stärks på lokal och regional nivå så att ett integrerat tillvägagångssätt garanteras.

1. Situation och huvudsakliga tendenser

Irland har fortsatt att uppvisa hög ekonomisk tillväxt, trots att nedgången i den globala ekonomin kraftigt har minskat tillväxttakten. BNP steg med 6,9 % 2002, vilket är den högsta i EU och långt över EU-genomsnittet på 1,1 %. Det är emellertid värt att notera att motsvarande ökning av BNI endast var 0,1 %. Irlands inkomst per invånare i köpkraftsstandard var 118 % av genomsnittet för EU 2001. Den ekonomiska nedgången återspeglas i en lätt uppgång av den totala arbetslösheten, till 4,4 %, och även i en långtidsarbetslösheten, till 1,3 % (2002). Det framgår också i den senaste överenskommelsen om socialt partnerskap, som är mindre ambitiös på det sociala området än tidigare planer.

En analys av fattigdomsutvecklingen visar att den för EU gemensamma indikatorn för fattigdomsrisk (definierad som mindre än 60 % av den nationella medianinkomsten) har stigit från 19 % till 21 % mellan 1998 och 2001 och nu är den högsta i EU. Denna trend tyder på fortsatta inkomstklyftor, vilket framför allt drabbar äldre, storfamiljer och ensamstående föräldrar. Den höga nivån för bestående fattigdom är också oroande. År 2001 låg den på 13 %, vilket är en av de högsta i EU. Det nationella måttet på "bestående fattigdom" – en sammansatt indikator i vilken mått på relativinkomst och utestängning kombineras – fortsätter att falla, från 8,2 % 1998 till 5,2 % 2001. Utgifterna för socialbidrag ökade med 25 % mellan 1999 och 2001 men är fortfarande de lägsta i EU räknat i % av BNP.

2. Utvärdering av de framsteg som gjorts sedan den nationella handlingsplanen för social integration 2001

Under de senaste två åren har Irland gjort stora strategiska framsteg. Den nationella strategin mot fattigdom har reviderats och nya ambitiösa mål och institutionella arrangemang har ställts upp. Irland har lyckats mycket bra med att främja sysselsättningen. Ökningen av kvinnornas andel av arbetsstyrkan med 26 % mellan 1998 och 2003 har varit ett viktigt resultat. Ett förfarande för särskilt stöd infördes under 2003 för att nå och stödja de mest missgynnade. Det finns skraddarsydda program för särskilda utsatta grupper, som till exempel resandefolk, personer med funktionshinder, flyktingar och ensamstående föräldrar, men bristande uppgifter om dessa grupper innebär problem med bedömningen av strategiernas effektivitet.

Även om utgifterna för utbildning har ökat avsevärt under de senaste åren investerar Irland fortfarande mindre av nationalinkomsten i utbildning än andra EU-länder. Centrala mål har fastställts när det gäller analfabetism och för att minska antalet unga som lämnar skolan i ett tidigt skede. Mycket positiva resultat har uppnåtts beträffande andelen unga som avbryter sin skolgång; siffran har sjunkit från 18,9 % till 14,7 % mellan 1999 och 2002. Deltagandet i läs- och skrivutbildning för vuxna har ökat, och ett radio- och tv-program hade en publik på över 146 000 per vecka under 2002. Dessutom har ett framgångsrikt pilotprojekt om läs- och skrivkunnighet på arbetsplatsen nu fått ökad spridning.

Åtaganden för att höja utbetalningarna från socialförsäkringssystemet har uppfyllts med marginal. De totala utgifterna ökade med 42 % mellan 2000 och 2002. Alla utgifter höjdes i reala termer, och de största höjningarna gjordes för pensionärer som betraktas som en grupp med hög fattigdomsrisk. Mål har uppställts för att höja det lägsta inkomststødet till 150 euro per vecka före 2007 (i 2002 års penningvärde), för att höja pensionerna till 200 euro och för att se till att barnbidraget ligger på 33–35 % av den lägsta socialbidragsnivån för vuxna.

Utgifterna för allmänna barnbidrag steg med 129 % mellan 2000 och 2002 och bidraget per månad ökade från 54 euro till 117,60 euro. Effekterna av dessa höjningar har emellertid dämpats något av en hög inflationsnivå i förhållande till andra medlemsstater, av höjda indirekta skatter och av höjda avgifter för till exempel el och andra tjänster, vilka är regressiva till sin natur. För låglönearbeten kommer minimilönen att fastställas till 7 euro per timme från februari 2004, vilket är en ökning med 25 % sedan den infördes 2000.

När det gäller hälsa är medellivslängden för kvinnor lägst i EU och för män näst lägst. Den är betydligt lägre för resandefolk, som utgör 0,6 % av befolkningen. En nationell hälsostrategi offentliggjordes 2001. Det centrala målet var att minska skillnaderna i den förtida dödligheten mellan de högsta och de lägsta socioekonomiska grupperna med minst 10 % för vissa särskilda sjukdomar före 2007. Trots stora utgiftshöjningar för hälsovård framgår det inte helt klart om resurserna kommer att bli tillgängliga, eller vara tillräckliga, för att ta itu med infrastrukturen för hälsovård och brister i tjänsterna.

Missgynnad landsbygd är ett klart problem i Irland, framför allt när det gäller tillgången till tjänster. Omkring 1 800 nya transporttjänster på 300 nya vägar har inrättats som pilotprojekt, men det står inte klart hur många av dessa program som kommer att bli permanenta. Ett antal initiativ har tagits för att förbättra kvalitén på tjänsterna till kunderna, och ett åtagande har gjorts för att information om rättigheterna till allmänna tjänster ska spridas på ett mer formellt sätt. Utvecklingen av normer för tillgång motsvarar till viss del den typ av rättighetsbaserat tillvägagångssätt som efterfrågas i samrådsförfarandet, även om frågan inte behandlas fullt ut. Man kan också konstatera att det finns få mål på detta område.

Bostäder till ett rimligt pris och hemlöshet är något som berör en särskild grupp människor, delvis beroende på att boendekostnaderna har stigit långt mer än konsumentprisindex. Man har satt upp mål på detta område, och med programmet för subventionerade bostäder, genom vilket 25 000 nya bostäder ska tillhandahållas, uppfylldes 65 % av målet i slutet av 2002. Man har också genomfört förbättringar när det gäller bostäder för resandefolk – det totala antalet inkvarterade ökade från 3 805 under 2000 till 4 522 under 2002. Det finns emellertid fortfarande omkring 1 000 familjer från denna grupp som bor utan tillstånd på områden utan el och dylikt. Arbetet med en integrerad strategi mot hemlöshet, med syfte att utarbeta lokala handlingsplaner, var både ambitiöst och värdefullt. Särskilda mål för att undanröja eller minska problemet med hemlöshet var emellertid inte nödvändigt. Det skulle ha gjort det svårt att uppnå och mäta de långsiktiga målen.

Ett antal program för bistånd till de mest utsatta grupperna har utvecklats. Det så kallade ”Springboard-projektet”, med syfte att tillhandahålla intensiv hjälp till utsatta familjer, har gjorts allmänt tillgängligt. Inom tjänsten för penningråd och budgetering, som hjälper mer än 11 000 klienter årligen, enades man om ett nytt pilotprogram för utveckling av ett icke-rättsligt alternativ för de som har svåra och omfattande konsumtionsskulder. Denna tjänst kommer framför allt att gynna kvinnor, som utgör över 66 % av klienterna. Extra utgifter för idrott och fritid planeras för socialt utsatta områden, vilket pekar på större insatser för att ta itu med omfattande problem med social integration.

3. Strategiskt synsätt: huvudsyften och centrala mål

Denna nationella handlingsplan innehåller ett starkt förbättrat strategiskt synsätt som är välbalanserat och omfattande. Den är grundad på en mer komplex förståelse av anledningarna till social utestängning, och behandlar de gemensamma syftena på ett bättre sätt. Det finns ett stort antal mål som är kvantitativa och tidsinriktade. Den är också mer välbalanserad när det gäller fokuseringen på allmängiltiga frågor och särskilda grupper, och

är mer omfattande än den förra planen i det att den täcker in fler olika typer av frågor, som till exempel tillgång till rättsliga tjänster, jämställdhet samt deltagande i konstnärlig och kulturell verksamhet. Inrättandet av ett forum för social integration gör det möjligt för de som drabbats av fattigdom och social utestängning att bidra på ett direkt och aktivt sätt. Ett brett samrådsförfarande genomfördes och med en nyskapande metod kontrollerade jämställdhetsmyndigheten den nationella handlingsplanen tillsammans med grupper som diskrimineras på grund av nio av de olika anledningar som beskrivs i förutsättningarna för jämställdhet. Avsikten är att detta synsätt ska fortsätta att gälla under hela den tid som planen gäller.

Det är emellertid värt att notera att Irland har en nationell centraliserad modell för utformning och genomförande av politiken, vilket gör det svårt att utveckla integrerade lokalt baserade strategier. Detta är uppenbart i samband med det långsamma genomförandet av Rapid, ett program med syfte att utveckla ett integrerat synsätt i tjugofem av de mest missgynnade stadsområdena i Irland. Utvecklingen av ett lokalt myndighetsnätverk för att öka kunskapen om fattigdomsbekämpning och utvidgningen av "fattigdomsgranskning" till den lokala nivån kan bidra till att öka kapaciteten hos de lokala intressenterna. Inrättandet av regionala utbildningskontor är ett annat positivt inslag i utvecklingen. Andra rekommendationer som presenterats i en aktuell översyn av samordningsmekanismerna för social integration bör också leda till förbättringar på lokal och regional nivå.

Huvudsyftet är att konsolidera de senaste årens ekonomiska framgångar så att sysselsättningen fortsätter att vara hög och så att ett mer rättvist samhälle skapas. Även om sysselsättning ses som huvudlösningen mot fattigdom, erkänns att det inte är lösningen för alla, och ett antal mål har satts upp när det gäller lämpligt inkomststöd. Ett centralt mål är att minska antalet personer i "bestående fattigdom" från 5,2 % 2001 till 2 % före 2007.

4. Centrala politiska åtgärder: starka och svaga sidor

Den nationella handlingsplanen är fokuserad och innehåller ett stort antal mål, många fler än i den förra handlingsplanen. Genom inrättandet av den nya myndigheten för social integration bör en metod för samarbete mellan ministerier och myndigheter befastas, fast man kan fråga sig om de resurser som har avsatts för denna myndighet räcker till för det ambitiösa arbetsprogrammet. Planen är särskilt stark när det gäller sysselsättning, inkomststöd och utbildning, men verkar svagare i fråga om boende, och den innehåller inte mycket om regional obalans. Kraven i samrådsförfarandet på ett rättighetsbaserat synsätt i politiken mot social utestängning beaktas endast i form av utvecklingen av normer för tillgång till offentliga tjänster av kvalitet. Situationen för flyktingar och asylsökande kräver särskild uppmärksamhet med tanke på de höga riskerna för dessa grupper att socialt utestängas och att utsättas för rasism. Strategin med "direktstöd", som innebär att asylsökande får inkvartering, mat och lite pengar istället för socialhjälp, motverkar den sociala integrationen av dem och ökar isoleringen av dessa människor som är av annan ras och kultur än befolkningen i allmänhet. En del givande åtgärder för att främja integration har emellertid vidtagits, inbegripet språkstöd och ytterligare resurser till undervisningen i skolor. Ett annat viktigt initiativ är ett nationellt program mot rasism med syfte att skapa ett samhället för alla.

5. Jämställdhetsperspektivet

Det finns ett antal särskilda syften och mål gällande jämställdhet, framför allt på sysselsättningsområdet. Framsteg har gjorts för att öka tillgången till barnomsorg till rimliga kostnader, i synnerhet i missgynnade områden, men ytterligare insatser krävs. Generellt sett

är analysen av jämställdheten begränsad och det saknas mål på många områden. Underrepresentationen av kvinnor i beslutsfattande ställning är särskilt framträdande. Förslaget till en nationell strategi för kvinnor bör användas för att stärka jämställdheten.

6. Aktuella frågor och framtida utmaningar

Även om nivån på de offentliga investeringarna i Irland är mycket hög med 5 % (nästan dubbelt så hög som EU-genomsnittet), måste man notera att infrastrukturer och många offentliga tjänster fortfarande är relativt underutvecklade på grund av att Irland utgår från en så låg nivå historiskt sett. Utmaningarna är således enorma när det gäller att ta itu med bristerna i infrastruktur och på det sociala området. Den missgynnade utbildningssituationen samt integrationen av flyktingar och invandrare måste förbli prioriterade områden. Ökande inkomstklyftor är fortfarande ett nyckelproblem som kräver större uppmärksamhet, och mål på detta område skulle vara värdefullt. Åtagandet till forskning och kontroll när det gäller den relativa ekonomiska fattigdomen välkomnas, framför allt med tanke på att den ”bestående fattigdomen” har ökat dramatiskt, vilket står i motsättning till höjningen av indikatorn på fattigdomsrisk. Ett arbete har inletts för att utveckla en strategi för uppgifter i samband med kontroll av utvecklingen beträffande måluppställning. Uppgifterna behövs framför allt som information till politiker om särskilda utsatta grupper, som till exempel hemlösa, invandrare och andra grupper som inte direkt finns med i den nationella statistiken. Det är också av avgörande betydelse att samordningsmekanismerna för social integration förstärks på lokal och regional nivå för att ett integrerat synsätt ska finnas som gör att målen i den nationella handlingsplanen uppfylls och genomförs med framgång.

ITALIEN

Situation och huvudsakliga tendenser: Enligt den senaste EHCP-undersökningen (2001) låg fattigdomsrisk i Italien på 19 %, en svag ökning jämfört med det föregående året. Risk för bestående fattigdom har också ökat till 13 %. Nationella uppgifter (som grundas på inkomst och inte på utgifter) för 2002 ger en mer nyanserad bild: Den övergripande nationella nivån har gått ned till 12,4 %, från 13,6 % för 2001. I den södra och mellersta delen av landet har nivåerna förbättrats, men de har varit mycket stabila i den norra delen. Fattigdomsprofilen har emellertid inte förändrats. Fattigdomen påverkar huvudsakligen de större hushållen (med fem människor eller fler, för dem låg fattigdomsnivån 2002 på 24,6 %) och de hushåll vars överhuvud är arbetslös (32,3 %). Fattigdomen är till överväldigande del koncentrerad till den södra delen av landet (med en fattigdomsrisk på 23,6 %), där nivån är fyra gånger högre än i den norra delen av landet (5,4 %).

Framgångar inom ramen för den nationella handlingsplanen 2001–2003: I den italienska nationella handlingsplanen 2003 rapporteras det att de flesta, men inte alla, regioner nu har godkänt sina regionala sociala planer, som även kompletteras med lokala planer utarbetade av de kommunala myndigheterna. De flesta regioner och lokala myndigheter rapporteras även ha förbättrat sin kapacitet att integrera decentraliserade metoder för flera sektorer som bygger på partnerskap och deltagande av aktörer, i sin egen planering av socialpolitiken. Statistiken visar att läget har förbättrats något sedan den senaste nationella handlingsplanen, tack vare effekterna av skattelättnaden för stora hushåll och långsamma men stabilt gynnsamma tendenser på arbetsmarknaden, som i stort sett verkar ha lett till att fattigdomsnivån har gått ned något.

Strategiskt synsätt: Det strategiska synsättet ligger nära i linje med Italiens vitbok från 2003 om välfärd, där följande två huvudfrågor identifieras: Den demografiska effekten av Italiens mycket låga födelsetal i kombination med en stor åldrande befolkning, och familjens roll som hörnsten i den italienska sociala modellen. Decentraliseringen kommer att fortsätta. Regionerna har nu även fått samordningsuppgifter, medan förvaltning och genomförande till fullo har ålagts de lokala myndigheterna.

Centrala politiska åtgärder: Genom följande politiska prioriteringar, uttryckta i en rad principer och riktlinjer utan specifika mål, definieras Italiens sociala dagordning för treårsperioden 2003–2005: Att gynna familjen och att höja de nationella födelsetalen. Att erbjuda bättre tjänster åt personer med funktionshinder. Att bekämpa extrem fattigdom. Att påskynda utvecklingen i den södra landsdelen genom lanseringen av de ”territoriellt integrerade planerna”, som stöds av Europeiska socialfonden. Att främja lika möjligheter för män och kvinnor. Att förebygga drogmissbruk och bidragsberoende. Ett annat kännetecken för den italienska nationella handlingsplanen är att den är inriktad på den allt större flexibilitet på arbetsmarknaden som uppnåtts genom ett reformpaket som nyligen antagits.

Kommande utmaningar: Mot bakgrund av de befintliga budgetbegränsningarna på både nationell och lokal nivå kan de regioner som hamnat efter få svårt att hantera den snabba takten i decentraliseringsprocessen. Mot bakgrund av den större flexibiliteten på arbetsmarknaden kan det ske att mer generösa (arbetsrelaterade) familjebidrag inte tillgodoser behoven hos de mest utsatta, om inte risken för motsatta tendenser på arbetsmarknaden minskas genom en mer omfattande välfärdsreform. Det är fortfarande mycket viktigt att genomföra alla de planerade åtgärderna för att råda bot på den nuvarande rationaliseringen av barnomsorgen, och för att undvika att incitamenten för att höja födelsetalen får negativa effekter på den redan låga sysselsättningen bland kvinnor.

1. Situation och huvudsakliga tendenser

Enligt den senaste EHCP-undersökningen (2001) har fattigdomsriskerna i Italien ökat till 19 %, från 18 % 2000. Riskerna för bestående fattigdom har också ökat till 13 % (från 11 %). De nationella uppgifterna (som grundas på inkomst och inte på utgifter) för 2002 ger en mer nyanserad bild. Den övergripande nationella nivån har gått ned till 12,4 % från 13,6 % 2001. I den södra och mellersta delen av landet har nivåerna förbättrats, men de har varit mycket stabila i den norra delen av landet. Fattigdomsprofilen har emellertid inte förändrats. Fattigdomen påverkar huvudsakligen de större hushållen (med fem människor eller fler, för dem låg fattigdomsnivån 2002 på 24,6 %) och de hushåll vars överhuvud är arbetslös (32,3 %). Fattigdomen är till överväldigande del koncentrerad till den södra delen av landet (med en fattigdomsrisk på 23,6 %), där nivån är fyra gånger högre än i den norra delen (5,4 %). De sammanlagda sociala utgifterna som procentandel av BNP ökade 2002 med en halv procentenhet och har gått upp till 26,2 %, men de ligger fortfarande under genomsnittet för EU-15. Sammansättningen av de sociala utgifterna har bara förändrats något. 62,2 % utgörs av ålderspension och pensioner till efterlevande. De stora utgifterna för pensioner går ut över alla andra former av sociala utgifter, och de förklarar varför fattigdomsriskerna före och efter sociala transfereringar (förutom pensioner) i Italien uppvisar den minsta skillnaden i EU-15. När det gäller köpkraftsparitet per invånare visar de senaste siffrorna, för 2000 att Italien ligger efter genomsnittet för EU-15, även om klyftan håller på att minska.

Långsamma men stabilt positiva tendenser på arbetsmarknaden (som i synnerhet gynnar kvinnor) verkar i stort sett vara anledningen till den totala men lilla sänkningen av fattigdomsnivån. Sysselsättningen ligger nu (2002) på 55,4 %, mot 54,6 % för 2001 (1999 låg den på 52,7 %). De regionala skillnaderna är fortfarande enorma, sysselsättningsnivån i den norra landsdelen (63,3 %) är 20 procentenheter högre än i den södra. Den övergripande nivån för kvinnor är 42 %, och de regionala skillnaderna i detta avseende är ännu större, så tillvida att den södra delen ligger efter den norra med ungefär 25 procentenheter. Sysselsättningen 2002 gick ned till 9 % (2001 låg den på 9,5 %). Den södra delen av landet (18,3 %), i synnerhet kvinnorna där (26,4 %), är fortfarande värst drabbad. Även långtidsarbetslösheten ger upphov till stor oro, eftersom den 2002 låg på 59,1 %. Återigen påverkas den södra landsdelen på ett oproportionerligt sätt. 15,3 % av befolkningen mellan 15–59 år bor i hushåll där ingen har arbete.

2. Utvärdering av de framsteg som gjorts sedan den nationella handlingsplanen för social integration 2001

Resultatindikatorer visar att situationen har förbättrats något sedan den senaste nationella handlingsplanen (även om hushållens genomsnittliga utgifter, på vars grundval "relativ fattigdom" beräknas, sammanlagt har minskat i Italien sedan 2002, med den uppenbara följden att fattigdomsgränsen också har sjunkit) men det är svårt att fastställa någon tydlig koppling mellan dessa positiva tendenser och den politik som har förts under referensperioden, med undantag för effekterna av skattelättnaden på större hushåll och den gynnsamma utvecklingen på arbetsmarknaden (som kan tillskrivas den ökade flexibiliteten) eftersom indikatorerna för effekter är mycket sparsamma, särskilt på regional nivå. När det gäller lagstiftning har reformen av avdelning V i författningsstadgan lett till att man i författningen har införlivat den decentraliseringsprocess som redan har pågått i Italien under senare år. Det började med godkännandet av lag 328/00, enligt vilken de flesta socialpolitiska befogenheter överförs till regionerna. I den italienska nationella handlingsplanen 2003 rapporteras det att de flesta, men inte alla, regioner nu har godkänt

sina sociala planer, som även kompletteras med lokala planer utarbetade av de kommunala myndigheterna.

3. Strategiskt synsätt: huvudsyften och centrala mål i den nationella handlingsplanen för social integration 2003

Det strategiska synsättet ligger nära i linje med Italiens vitbok från 2003 om välfärd, där följande två huvudfrågor identifieras: De demografiska effekterna av Italiens mycket låga födelsetal i kombination med en stor åldrande befolkning, och familjens roll som hörnsten i den italienska sociala modellen. I den italienska nationella handlingsplanen ses familjen som en framåtblickande och ledande faktor i socialpolitiken, och dess roll är särskilt viktig på grund av det stöd den innebär för de mest utsatta grupperna, dvs. äldre människor, personer med funktionshinder och minderåriga. Regeringen inser att familjen även återopas när det gäller att kompensera för bristen på sociala tjänster och den avser att öka det monetära stödet i form av både direkt stöd och skattelättnader. Nygifta par kommer också att gynnas av ytterligare stöd som är avsett att främja bostadsäggande och (jämte alla gifta par) av åtgärder som är avsedda att höja landets födelsetal.

Decentraliseringen kommer att fortsätta. Regionerna har nu även fått samordningsuppgifter, medan förvaltning och genomförande har överförs fullständigt till de lokala myndigheterna. Riktlinjer och mål kommer i stället att fastställas på nationell nivå genom en process som, när den väl har genomförts, inte kommer att vara olik den öppna samordningsmetoden, och som innebär att regeringen behåller befogenheten att upprätta prioriteringar för hela landet. I den nationella handlingsplanen för 2003 har 10 % av de finansiella resurser som gjorts tillgängliga för regionerna öronmärkts för initiativ avsedda att stödja familjens roll och höja landets födelsetal. Ett annat kännetecken för den italienska nationella handlingsplanen är inriktningen på en aktiv arbetsmarknadspolitik (av typen "från bidrag till arbete") och på ökad flexibilitet tack vare reformpaketet "legge Biagi". Delmålen inom ramen för målsättningarna för sysselsättning från Lissabon är de enda mål som har kvantifierats i dokumentet. Sysselsättningsmålet för 2005 är 58,5 %, för kvinnor är det 46 % och för äldre arbetstagare 40 %.

4. Utvärdering av centrala politiska åtgärder: starka och svaga sidor

I den nationella handlingsplanen för 2003 beaktas många olika tendenser, såsom det faktum att fattigdomen fortfarande är koncentrerad till den södra delen av landet, till stora hushåll och till hushåll med en eller flera äldre människor eller till hushåll vars överhuvud är arbetslös, ovan nämnda effekter av en åldrande befolkning kombinerade med låga födelsetal, arbetskraftens ökade geografiska rörlighet den senaste tiden från den södra delen till den norra delen av Italien och det ökade invandrarflödet, den avsevärda omfattningen av den informella ekonomin, den låga sysselsättningsnivån bland personer med funktionshinder (i synnerhet kvinnor) samt utvecklingen av den frivilliga sektorn och den tredje sektorn. Analysen är i allmänhet grundlig, och de politiska prioriteringarna tydligt definierade (såsom utvecklingen av den södra landsdelen och det ökade stödet till hushållen), men de åtgärder som planeras kanske ändå inte kan tillgodose behoven, på grund av problemens omfattning (i synnerhet i den södra delen) och de nuvarande budgetbegränsningarna, som kan leda till minskade överföringar till regionerna. De särskilda åtgärderna innefattar hjälp till familjer genom "solidaritetsnätverk", avreglering av och enklare tillgång till tjänster med hjälp av "omsorgscheckar", mekanismer för ekonomisk hjälp och skattelättnader, upprättande av nätverk för stöd till familjer och familjebaserade initiativ för att hjälpa människor som befinner sig i en psykisk och fysisk beroendesituation. Livskvaliteten för barn (som anses vara avhängig av familjens integritet) uppmärksammas genom en särskild

plan. Andra målinriktade initiativ innefattar fler och bättre tjänster för funktionshindrade, inrättandet av en kommission med kvalificerade yrkesmänniskor och experter på drogberoende, lansering av "territoriellt integrerade planer", med stöd från Europeiska socialfonden, som syftar till att utveckla den södra landsdelen, samt inrättandet av övervakningssystem. Den sociala integrationen av invandrare främjas direkt endast genom språkkurser. Antalet invandrare har ökat avsevärt 2003 till följd av registreringen av mer än 700 000 tidigare oregistrerade utländska arbetstagare. Tillhandahållandet av andra sociala tjänster, såsom skyddat boende och interkulturell medling, åligger helt och hållet de lokala myndigheterna, vilket kan visa sig vara en svår uppgift för många av dem.

Regeringen inser både behovet av ett generellt synsätt på extrem fattigdom och bristerna i den tidigare ordningen, som prövades i ett begränsat antal kommuner men vilket försvårades på grund av missbruk och höga kostnader, och den avser att ersätta denna ordning med en ny "inkomst som en sista utväg", vars utformning (vad gäller belopp, målgrupp och grad av samfinansiering av regeringen) regeringen ska förhandla med regionerna om. En detaljerad förteckning ges av alla de komplexa institutionella arrangemang som har krävts för att genomföra handlingsplanen.

Den främsta styrkan i den italienska nationella handlingsplanen, som också är den största utmaningen, är den snabba takt som decentraliseringsprocessen har gått i och planeras att gå i. De flesta regioner och lokala myndigheter ska ha förbättrat sin kapacitet att integrera decentraliserade metoder för flera sektorer som bygger på partnerskap och medverkan av aktörer i sin egen planering av socialpolitiken. Det råder fortfarande viss brist på en stark samordning av politik och åtgärder, och även av övervakning och utvärdering, eftersom utvärderingsstrukturer på nationell nivå fortfarande håller på att inrättas. Man kan också hävda att de "territoriellt integrerade planerna" står inför en avskräckande uppgift, eftersom de är de främsta – om inte enda – instrument där de södra regionerna specifikt uppmärksammas. Om man ska uppnå bästa resultat, måste ett sådant ambitiöst projekt med styrning på flera nivåer av all socialpolitik stödjas med en adekvat fördelning av finansiella resurser. I detta avseende innehåller den italienska planen knapphändig information. Den ökning som rapporteras av den socialpolitiska finansieringen till regionerna skulle snabbt kunna omintetgöras av andra budgetnedskärningar. En annan svaghet är avsaknaden av kvantifierade mål för alla åtgärder utom för dem för sysselsättning, vilket försvårar utvärderingen av resultaten av den nationella handlingsplanen 2003.

5. Jämställdhetsperspektivet

Principen om integrering av ett jämställdhetsperspektiv verkar i allmänhet ha genomförts i den italienska nationella handlingsplanen endast i begränsad omfattning. Planen innehåller dock tillräckliga analyser, indikatorer och könsspecifika statistiska uppgifter som visar att kvinnor, trots en gynnsam utveckling den senaste tiden, fortfarande är påtagligt missgynnade när det gäller både sysselsättning och arbetslöshet. Främjandet av lika möjligheter för män och kvinnor är en av prioriteringarna i den italienska planen, och många åtgärder (särskilt dem för bättre och mer lättillgänglig omsorg, som redan finns i nyare budget och även i den nationella handlingsplanen för 2003) kommer, om de genomförs på ett adekvat sätt, att bidra till att klyftorna minskas med avseende på sysselsättning och arbetslöshet. De flesta politiska strategier som läggs fram är emellertid könsneutrala. Könsskillnaderna när det gäller till exempel svartarbete är dock sannolikt stora, och vad beträffar ålderspensionen står antagligen äldre kvinnor inför andra problem än de problem som äldre män som har varit aktiva den största delen av livet står inför.

6. Aktuella frågeställningar och kommande utmaningar

Minskningen av klyftan mellan den södra och norra delen av landet är fortfarande den största utmaningen. En noggrann övervakning av hur regionala och lokala myndigheter utför de uppgifter och utövar det ansvar som har ålagts dem verkar också behövas. Mot bakgrund av den ökade flexibiliteten på arbetsmarknaden kanske ännu mer generösa (arbetsrelaterade) familjebidrag inte kan tillgodose behoven hos de mest utsatta, om inte risken för motsatta tendenser på arbetsmarknaden minskas genom en mer omfattande välfärdsreform (som fortfarande är i ett mycket tidigt utformningsskede). Den sociala integrationen av invandrare kan också komma att bli en större utmaning än vad som avses i planen. Det är fortfarande mycket viktigt att genomföra alla de åtgärder som planeras för att råda bot på den nuvarande rationaliseringen av barnomsorgen, även för att undvika att incitamenten för höjda födelsetal får negativa effekter på den redan låga sysselsättningen bland kvinnor. De nationella myndigheterna bör även se till att ett starkare ömsesidigt förhållande upprättas mellan den nationella handlingsplanen och de regionala och lokala planerna, och att de främsta aktörerna och arbetsmarknadens parter medverkar på ett adekvat och systematiskt sätt, vilket även föreskrivs i ramlag 328/2000.

LUXEMBURG

Situation och huvudsakliga tendenser: Under den första nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning drabbades den nationella ekonomin av avmattningen i den globala ekonomin, vilket ledde till att BNP-tillväxten gick ner kraftigt och arbetslösheten ökade. Långtidsarbetslösheten steg lite grann, om än mer bland kvinnor än bland män. Sysselsättningen fortsatte att stadigt öka, fast långsammare. Andelen personer som riskerar att hamna i fattigdom (efter transfereringar) ligger på en stabil nivå (12 %), men är större bland de unga. Myndigheterna i Luxemburg räknar med en snabb återhämtning i ekonomin och förväntar sig att BNP ökar med 3,5 % under 2005. Arbetslösheten förväntas emellertid fortsätta att stiga – ett resultat av den föregående ekonomiska nedgången.

Framsteg under 2001–2003: Av de 81 åtgärder som beskrivits i den första nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning, fördelade över de fyra Nicemålen, hade 21 stycken avslutats i slutet av perioden. De 60 återstående åtgärderna har flyttats över till perioden 2003–2005. De främsta resultaten har åstadkommit på områdena vårdstrukturer, tillgång till boende, inkomster för funktionshindrade och bedömning av yrkeskunskaper bland unga. En del förfaranden för lagar och regler har ännu inte avslutats. I övrigt innehåller rapporten från Luxemburg detaljerad information om de resultat som uppnåts, men inga tillräckligt precisa uppgifter om huruvida syftena uppfyllts eller inte, eller om hur framtidsutsikterna med dessa resultat ser ut.

Strategiskt synsätt: Även om planen inte innehåller någon komplett analys av utgångsläget och de resultat som tidigare uppnåts, eller någon systematisk kvantifiering av de uppställda målen, grundas den strategi som används av Luxemburg på fem väldefinierade handlingsområden: aktivering och deltagande på arbetsmarknaden, balans mellan familje- och arbetsliv, tillgång till boende, öka insatserna för att främja den sociala integrationen av personer under 25 år, tillgång till resurser för utsatta personer, rättigheter och tjänster.

Centrala politiska åtgärder: De första tre Nicemålen är väl täckta och de flesta av de kommande utmaningar som beskrivs i den gemensamma rapporten om social integration 2001 har man tagit itu med. För att lyckas med det har de 60 åtgärderna från den förra planen kompletterats med 54 nya. Det kanske är beklagligt att partnerskapsdimensionen och könsdimensionen, som båda ingår i Luxemburgs integrationspolitik, inte betonas mer i presentationen av dessa åtgärder.

Kommande utmaningar: Luxemburg strävar efter att bygga vidare på de resultat som åstadkommit, framför allt när det gäller boende, att förebygga avbruten skolgång och, mer allmänt, att förebygga utestängning av unga. De nya bestämmelser som antagits kommer att behöva utvärderas så snart som möjligt. Men den viktigaste utmaningen är fortfarande att utveckla ett genuint förfarande för utvärdering och att skapa de verktyg som krävs för det – precisa och kompletta indikatorer, motivering av de strategiska val som gjorts, kvantitativa mål, fastställande av de finansiella resurserna samt resultatanalys.

1. Situation och huvudsakliga tendenser

För Luxemburg markerades perioden 2001–2003 av en nedgång i den globala ekonomin. Den årliga BNP-tillväxten var bara 1,2 % 2001 och 1,1 % 2002, jämfört med 8,9 % 2000. Efter en period med stadig nedgång steg arbetslösheten till 2,8 % av den förvärvsarbetande befolkningen 2002, och denna stigning fortsätter (3,6 % i augusti 2003 enligt den offentliga arbetsförmedlingen, ADEM). Långtidsarbetslösheten steg emellertid bara något (0,2 procentenheter mellan 2000 och 2002), dock mer bland kvinnor än bland män.

Enligt uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning är andelen personer som riskerar att hamna i fattigdom (efter transfereringar) stabil – 11 % 1996 och 12 % 2001. Den är dock högre bland unga (20 %). Antalet personer med garanterad minimiinkomst (RMG) har ökat sedan 1999, men framför allt på grund av att villkoren för berättigande har mildrats.

I Luxemburg förväntas en snabb återhämtning av den ekonomiska verksamheten. BNP förväntas växa med 2 % 2003, 3,2 % 2004 och 3,5 % 2005; den totala sysselsättningen i landet förväntas öka med 1,4 % 2003, 1,6 % 2004 och 2,8 % 2005 samtidigt som arbetslösheten förväntas uppgå till 3,3 % 2003, 3,5 % 2004 och 3,6 % 2005. Risken är att man kommer att se en övergång från dold arbetslöshet, bestående av en kärngrupp av personer som man inriktat integrationsåtgärderna på, mot en typ av arbetslöshet som också är förknippad med den ekonomiska situationen.

2. Utvärdering av de framsteg som gjorts sedan den nationella handlingsplanen för social integration 2001

Enligt ministeriet hade 21 av de 81 åtgärder som beskrivits i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning för 2001–2003 avslutats vid slutet av perioden. Dessa motsvarade mellan 10 och 54 % av åtgärderna, beroende på under vilket Nicemål de låg. De återstående 60 åtgärderna kommer att fortlöpa under perioden 2003–2005, vilket återspeglar Luxemburgs långsiktiga ambitioner för integrationspolitiken och dess kopplingar till ESF-programmen.

Förutom när det gäller vissa resultat som uppnåtts på områdena vårdstrukturer, tillgång till boende och bedömning av yrkeskunskaper bland unga, har olika förfaranden för lagar och regler inletts under den berörda perioden. En del av dessa har antagits eller ska antas (lag av den 8 november 2002 om bostadsbidrag, lag av den 15 juli 2003 om att främja den ekonomiska tryggheten och oberoendet för funktionshindrade personer), men det är ännu för tidigt att bedöma genomförandet av dem. Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning innehåller resultaten av alla avslutade åtgärder, men ger inte någon tillräckligt detaljerad information om huruvida målen uppnåtts eller om vilka framtidsutsikter dessa resultat gett upphov till för den andra nationella handlingsplanen.

Sambanden mellan den första handlingsplanen och programmen med stöd från ESF framgår tydligt, både för mål 3 (den del av mål 3 som avser social integration och lika möjligheter motsvarar 35 % av åtgärderna i denna plan) och för EQUAL CIP, som omfattar integrationsåtgärder på ett ännu bredare sätt med 50 % av budgeten öronmärkt för insatser för att underlätta tillgången till arbetsmarknaden för de som har svårast att komma in på den (i huvudsak fångar, före detta fångar, narkomaner och hemlösa).

3. Strategiskt synsätt: huvudsyften och centrala mål i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning 2003

Följande fem handlingsområden ingår i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning för genomförande av de fyra Nicemålen och som grundas på Luxemburgs lagstadgade system för socialförsäkring, socialt bistånd och social trygghet:

- *Aktivering och deltagande på arbetsmarknaden.* Luxemburg vill rikta insatserna mot själva kärnan i arbetslösheten, huvudsakligen genom lagstiftningen om den garanterade minimiinkomsten (RMG) och genom lagförslaget från den 25 maj 2003 angående "social arbetslöshet". Syftet med lagförslaget är se till att alla arbetslösa aktiveras efter att ha varit inskrivna på arbetsförmedlingen i sex månader samt att skapa ett närmare samarbete mellan arbetsförmedling och socialtjänst. I RMG-systemet ingår också aktivering, och planerna är att utvidga detta inslag genom att fördubbla andelen praktikplatser med RMG (4 % i juli 2005), framför allt bland personer mellan 25 och 35 år.
- *Underlätta tillgången till bostäder.* En aktiv bostadspolitik grundad på konkreta finansiella bidrag kommer att föras. De tre huvudsakliga politiska programpunkterna kommer att vara att främja tillgången till bostäder genom statligt finansiellt stöd, att inrätta ett boverk och att stödja nya pilotprojekt och strategier (granskning av en sektoriell bostadsplan, undersökning av förutsättningarna för partnerskap mellan den offentliga sektorn och ägare av tomma bostäder, långtidskontrakt för offentliga initiativtagare samt inrättande av det föreslagna kontoret för subventionerat boende i syfte att hjälpa till med bostäder åt missgynnade personer).
- *Förening familjeliv och arbetsliv.* Den luxemburgska regeringen har för avsikt att främja inrättandet av strukturer för omsorg under dagtid och att göra dessa mer tillgängliga för låginkomsttagare samt att ge dem en större roll när det gäller utbildning och socialisering av barn.
- *Ökade åtgärder för att främja den sociala integrationen av personer under 25 år.* Två typer av åtgärder planeras. Dels att förhindra att dessa personer förlorar sitt arbete (genom att anpassa utbildningssystemet för unga med skolsvårigheter, genom att konsolidera mekanismerna för social och yrkesmässig integration av unga utanför skolsystemet samt genom att ägna särskild uppmärksamhet åt utvecklingen av sociala färdigheter), dels att planera för särskilda åtgärder för unga med svårigheter.
- *Tillgång för utsatta personer till resurser, rättigheter och tjänster.* Fokuseringen i den andra nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning ligger framför allt på följande:
 - Narkomaner, vars ändrade beteendemönster (ökat användande och fler överdoser med dödlig utgång, lägre ålder bland förstagångsanvändare osv.) har gjort det nödvändigt att anpassa den tidigare strategin.
 - Personer med psykiska problem – för dessa ändras inte åtgärderna som ingick i planerna i den förra handlingsplanen.

- Äldre, för vilka åtgärder planerats för återintegrering på arbetsmarknaden, tillgång till kommunikationsteknik, hälsa och förebyggande av riskerna med social isolering.
- Funktionshindrade personer, för vilka åtgärder planerats med avseende på tillgång till tjänster, inkomst (i kölvattnet av den nya lagstiftning som antogs i juli 2003) och biståndssamordning.
- Personer med sociala svårigheter, för vilka olika åtgärder i den första nationella handlingsplanen kommer att fortsätta, kompletterade med en reform av lagen om "*domicile de secours*" (den plats där personen anses bo med avseende på rätten till sociala förmåner) och av lagstiftningen gällande socialhjälp.
- Utlänningar, vars integration kommer att främjas genom en kampanj för att göra dem medvetna om sin rösträtt i de kommande kommunalvalen, och genom insatser för att förbättra arrangemangen vid mottagandet och för att ta särskilt ansvar för asylsökande.

Tyvärr grundas inte detta strategiska tillvägagångssätt tydligt på en ingående analys av utgångsläget (exakt orsak till utestängning, effekter av ekonomiska förändringar, reaktion på riskerna för strukturell arbetslöshet) och tidigare resultat. Det innehåller inte heller någon systematisk kvantifiering av de mål som ska uppfyllas på de valda handlingsområdena.

4. Centrala politiska åtgärder: starka och svaga sidor

De tre hörnstenarna i den nuvarande planen är förebyggande (genom utbildning och tillgång till information), en proaktiv arbetsmarknadspolitik (för personer som är arbetsföra) och social trygghet (för personer som inte är arbetsföra). De tre första Nicemålen täcks in på ett balanserat sätt, och de flesta av de kommande utmaningar som beskrivs i den gemensamma rapporten om social integration från 2001 har man tagit itu med (beträffande bostäder, invandrare och att länka samman de nationella handlingsplanerna för social integration med ESF-programmen). För att lyckas med det har de 60 åtgärderna från den förra handlingsplanen kompletterats med 54 nya åtgärder.

Även om de icke-statliga organisationerna spelade en viktig roll i utarbetandet av planen och också kommer att ha stor betydelse för genomförandet bör man emellertid notera att partnerskapsdimensionen (det fjärde Nicemålet) inte ges tillräcklig betydelse i de fem valda handlingsområdena, även om den förvisso är ett viktigt inslag i många av de åtgärder som presenteras.

5. Jämställdhetsperspektivet

Luxemburg kommer att arrangera en "jämställdhetsutbildning" för medlemmarna i den kommitté med olika ministerier som är ansvarig för kontrollen av programmet. För övrigt ingår könsdimensionen främst i åtgärderna för att förena familje- och arbetsliv. Dessutom bör bristerna i indikatorerna när det gäller denna aspekt åtgärdas genom att den nationella statistiken delas upp efter kön (åtgärd 54).

6. Aktuella frågor och framtida utmaningar

Luxemburg strävar efter att bygga vidare på de resultat som redan uppnåtts på områdena boende, förebyggande av utestängning av unga (inbegripet förebyggande av avbruten skolgång) och mottagande av invandrare. Uppsikt måste hållas på fattighedsrisken bland

personer under 25 år, vilken är högre än bland resten av befolkningen. Dessutom måste en utvärdering av de nya lagarna göras så snart som möjligt.

Men huvudutmaningen är fortfarande att utveckla ett riktigt utvärderingsförfarande och de verktyg som krävs för detta – precisa och kompletta indikatorer, motivering av de strategiska val som gjorts, kvantitativa mål, definiering av de finansiella resurserna och resultatanalys.

NEDERLÄNDERNA

Situation och huvudsakliga tendenser: År 2001 riskerade 11 % av befolkningen att bli fattig, vilket är en av de lägsta siffrorna inom EU. Liksom på andra håll har fattigdomsriskerna en jämställdhetsdimension, en åldersdimension och en etnisk dimension. Sysselsättningen ligger på 74,4 % totalt, och på 66,2 % för kvinnor, vilket är en bra bit över Lissabonmålen, men inaktiviteten är också stor. Sysselsättningen för etniska minoriteter ligger på 50 % totalt, och på 36 % för kvinnor. Arbetslösheten har ökat med 40 % sedan förra året.

Framsteg under 2001–2003: Aktiveringsprogram i kombination med ett gynnsamt ekonomiskt klimat under senare år har lett till ett ökat deltagande på arbetsmarknaden av etniska minoriteter och äldre arbetstagare. Mot bakgrund av rekommendationen till Nederländerna att det måste löna sig att arbeta och trots alla insatser är arbetslöshetsfällorna fortfarande ett problem. I synnerhet par och ensamstående föräldrar får betydligt lägre inkomster om de slutar att leva på socialbidrag och i stället tar ett lågavlönat arbete. De sociala aktiveringsprogrammen för dem som har fjärmats från arbetsmarknaden uppvisar goda resultat. Nivån med avseende på avbruten skolgång, som är lägre än EU:s genomsnitt, ligger fortfarande på över 30 % för vissa etniska minoriteter. Sjukvårdsköerna är fortfarande ett problem för funktionshindrade och för äldre människor. Antalet kommuner med ett samrådsorgan som består av socialbidragstagare har mer än dubblats, från 22 % 2001 till över 50 %. Dialogen med det civila samhället, som i viss mån har avbrutits av förändringarna i regeringen, har nyligen återupptagits.

Strategiskt synsätt: Den nederländska strategin har fått ett smalare fokus även om den fortfarande är mycket sammanhängande och stark när det gäller att omsätta mål i politiska åtgärder med en budget. En innovativ riskmodell där man på ett bättre sätt identifierar riskanhopning och fattigdom som överförs från generation till generation bör bidra till att de politiska åtgärderna inriktas på de centrala riskfaktorerna. Utsattheten för grupper (kvinnor, etniska minoriteter, äldre människor) analyseras inte som sådan. Det kanske är därför som jämställdhetsarbetet och den sociala integrationspolitiken är dåligt sammankopplade.

Centrala politiska åtgärder: Ett nytt finansiellt belöningssystem ger kommunerna direkt intresse av goda resultat när det gäller förhållningssättet ”från bidrag till arbete”. Ensamstående föräldrar med små barn måste nu vara tillgängliga för arbete, och ytterligare barnutlägg vid arbete bör bidra till att det lönar sig mer för dem att arbeta. Men bristerna i barnomsorgen finns kvar. Till följd av överenskommelsen nyligen om att inte höja lönerna kommer bidragsnivåerna, som är kopplade till den allmänna löneutvecklingen, inte heller att öka. Begränsade möjligheter för kommunerna att erbjuda inkomststöd bör minska arbetslöshetsfällorna. Planerna på att göra integrationskurserna för tidigare invandrare obligatoriska verkar inte vara realistiska, på grund av köerna och de oroande siffrorna när det gäller avhopp. De som är mest beroende av hälso- och sjukvård (kroniskt sjuka, funktionshindrade, äldre) riskerar att drabbas hårdast av hälso- och sjukvårdsreformerna. Den nationella handlingsplanen säger inget om initiativ för att stärka dialogen med det civila samhället.

Kommande utmaningar: Det hårdare ekonomiska klimatet kommer att sätta aktiveringspolitiken på prov. Jämställdhetspolitiken bör integreras i den i övrigt solida strategin för social integration. Bristen på barnomsorg bör uppmärksammas omedelbart, varvid ensamstående föräldrar bör prioriteras. Problemet med köer till integrationskurserna för tidigare invandrare bör lösas och avhoppet från dessa kurser bör minskas. Politiken för att förebygga och hantera problem med avbruten skolgång bör vara mer inriktad på etniska minoriteter. Utsatta människor som inte kan påverka sin hälso- och sjukvårdskonsumtion bör kompenseras för hälso- och sjukvårdsreformerna.

1. Situation och huvudsakliga tendenser

Återhämtningen i den nederländska ekonomin har mattats av (0,2 % jämfört med 1,1 % för EU 2002). Under 2003 väntas BNP minska ytterligare med 0,9 %. På grund av en stor efterfrågan på arbetskraft under senare år har lönerna stigit mer än i övriga EU. För att inte budgetunderskottet ska överstiga Maastricht-taket på 3 % har regeringen beslutat om ytterligare budgetnedskärningar på 11 miljarder euro under 2004, främst när det gäller social trygghet samt hälso- och sjukvård. Från att ha legat på en historiskt låg nivå 2001 har arbetslösheten ökat med 40 % mellan 2002 och 2003, och denna utveckling förväntas hålla i sig under det kommande året. Särskilt unga människor, kvinnor, etniska minoriteter och lågutbildade kommer att drabbas. Ungdomsarbetslösheten har överskridit 10 %. Denna utveckling syns ännu inte i Eurostats siffror för 2002. Det året var arbetslösheten i Nederländerna den lägsta i hela Europa, med 2,7 % totalt och 3 % för kvinnor. Även långtidsarbetslösheten var mycket låg, 0,7 % totalt och 0,8 % för kvinnor.

Sysselsättningen ligger på 74,4 % totalt och 66,2 % för kvinnor, vilket är en bra bit över Lissabonmålen. Sysselsättningen för äldre arbetstagare var 42,2 % 2002, vilket innebär att den har ökat betydligt och nu överstiger genomsnittet för EU. Sysselsättningen för människor från etniska minoriteter ligger på 50 % för män och 36 % för kvinnor (nationella siffror). Inaktiviteten är fortfarande hög. Ungefär 1,7 miljoner människor erhåller socialbidrag.

Den totala fattigdomsriskerna ligger på 11 % och är bland de lägsta i EU (siffror för 2001). Liksom i andra länder har dock fattigdomen en köns- och åldersdimension samt en etnisk dimension. År 2003 ligger andelen av befolkningen med annat ursprung än västvärlden på 10 % (8,9 % 2000). I de fyra största städerna är siffran över 30 %. Nationella siffror visar att ensamstående kvinnor som är 65 år eller äldre är överrepresenterade i gruppen av människor som under lång tid har varit beroende av en minimiinkomst. Andelen ensamstående föräldrar som riskerar att drabbas av fattigdom är 45 % (genomsnittet i EU ligger på 35 %). Endast 38 % av hushållen med ensamstående föräldrar har en inkomst av arbete som ligger över minimiinkomsten. 30 % av hushållen med minimiinkomst utgörs av etniska minoriteter.

2. Utvärdering av de framsteg som gjorts sedan den nationella handlingsplanen för social integration 2001

Samarbetet med icke-statliga organisationer, som i viss mån har avbrutits på grund av förändringarna i regeringen, har nyligen återupptagits. Alliansen för social rättvisa, en plattform där arbetsmarknadens parter och ett stort antal icke-statliga organisationer är representerade, sammanträffar i regel två gånger per år med regeringen för att diskutera prioriteringar med avseende på social integration.

Stora insatser görs för att mäta framstegen med hjälp av indikatorer. Målet att halvera arbetslöshetsskillnaden mellan infödda nederländare och etniska minoriteter till 2002 uppnåddes redan 2001, men på grund av den försämrade ekonomiska situationen har klyftan återigen vidgats (med 1 % 2002). Målet att öka sysselsättningsnivån bland äldre arbetstagare med 0,75 procentenheter per år uppfylldes med god marginal 2002. Enligt preliminära siffror för 2002 fortlöper kommunernas åtagande att upprätta återintegrationsplaner för 300 000 långtidsarbetslösa till år 2006 med en framgångsnivå på 40 % (arbetsplaceringar) på ett tillfredsställande sätt. Antalet definitiva övergångar är inte tillfredsställande, men antalet arbetsplaceringar ligger på 76 % (preliminära siffror). Genom de sociala

aktiveringsprogrammen minskas deltagarnas avstånd till arbetsmarknaden och 2002 har dessa program blivit tillgängliga för funktionshindrade personer.

Liksom under tidigare år kopplades bidragsnivåerna 2002 till den allmänna löneutvecklingen. Denna hörnsten i Nederländernas inkomstpolitik garanterar att de med de lägsta inkomsterna inte mister sin köpkraft. Arbetslöshetsfällorna är fortfarande ett problem, vilket bekräftas i rekommendationen till Nederländerna att arbete ska löna sig. I synnerhet par och ensamstående föräldrar får betydligt lägre inkomster om de slutar att leva på socialbidrag och i stället tar ett lågavlönat arbete. År 2002 har ytterligare skattelättnader därför införts för hushåll med barn. Målet att minska problematiska skulder med 10 % till år 2005 verkar vara svårt att mäta och har därför avskaffats. Antalet ansökningar om skuldsanering ökade betydligt och skuldövervakningssystemet håller nu på att förbättras för att man ska kunna utröna hur problemet ser ut.

Kommuner med en stor andel människor från etniska minoriteter får extra integrationsbudgetar, som först och främst bör inriktas på föräldrar och arbetssökande. År 2002 låg nivån för avbruten skolgång på 15 % totalt och 14,3 % för flickor, men bland vissa etniska minoriteter låg den på över 30 %. I genomsnitt har grundskolebarn från etniska minoriteter en språklig eftersläpning på två år jämfört med infödda nederländska barn (bör minskas till 1,5 2006). Barn från etniska minoriteter har börjat komma i fatt, men klyftan med avseende på utbildningsresultat för infödda nederländska barn från eftersatta grupper uppvisar en nedåtgående tendens.

Köerna till hälso- och sjukvården har i allmänhet minskat sedan 2001, men det finns fortfarande flaskhalsar för dem som är mest beroende av hälso- och sjukvård, närmare bestämt funktionshindrade och äldre människor. Målen med avseende på IT-tillgång, såsom "Internet-uppkoppling på alla skolor och i alla kommuner" har uppnåtts. Mer än 50 % av kommunerna har ett samrådsorgan som består av socialbidragstagare (22 % 2001).

3. Strategiskt synsätt: huvudsyften och centrala mål

Avgränsningen mellan fattigdomsfrågor och frågor om social utestängning är skarp, och inriktningen på de mesta utsatta människorna är tyngre. En innovativ riskmodell bidrar till att identifiera de människor som löper störst risk att bli fattiga. I denna modell kopplas egenskaper med avseende på fattigdom och social utestängning till riskfaktorer såsom inkomstsituation, position på arbetsmarknaden samt hälso- och livsvillkor, och därmed blir det lättare att identifiera riskanhopning och fattigdom som överförs mellan generationerna. Utsattheten för vissa grupper (kvinnor, etniska minoriteter, äldre) analyseras inte som sådan. Strategin är mycket sammanhängande och stark när det gäller att omsätta mål i politiska åtgärder med en budget. Centrala politikområden har dock förbisetts, såsom förebyggande av arbetslöshet, vilket tas upp i den nationella handlingsplanen för sysselsättning, dock inte med avseende på social integration. Dessutom har målen från 2001 om mobilisering av alla aktörer försvunnit. Goda exempel på resultatmål är "att öka sysselsättningen för etniska minoriteter till 54 % under 2005", "en minskning med 50 % av köerna till psykiatrisk vård till år 2007" och "en ökning av antalet år vid god hälsa för människor med låg socioekonomisk status med tre år (till 56 år) under 2020".

4. Centrala politiska åtgärder: starka och svaga sidor

Genom den nya lagen om arbete och stöd blir kommunerna ekonomiskt ansvariga för både utbetalning av socialbidrag och åtgärder för återintegration. De kommuner som uppvisar goda resultat när det gäller förhållningssättet "från bidrag till arbete" belönas ekonomiskt.

Detta incitamentsystem ger mycket större möjligheter till skräddarsydda metoder, men det kan leda till att människor som det är svårt att hitta arbete åt utelämnas. Decentraliseringen riskerar också att leda till försvagade möjligheter till strategisk styrning och övervakning på nationell nivå. Alla som är yngre än 65 år och omfattas av den sociala ordningen måste nu finnas tillgängliga för arbete, även ensamstående föräldrar med små barn. Extra barntillägg vid arbete bör göra arbetet mer lönsamt för dem. Dessa positiva åtgärder bör förhindra att ensamstående föräldrar fjärras från arbetsmarknaden. Den nationella handlingsplanen är dock förvånansvärt tyst när det gäller de fortsatta bristerna i barnomsorgen. Deltagandet i arbetslivet av kvinnor från etniska minoriteter ägnas fortfarande inte tillräcklig uppmärksamhet.

Till följd av överenskommelsen nyligen om att inte höja lönerna kommer bidragsnivåerna, som är kopplade till den allmänna löneutvecklingen, inte heller att öka. Samordningen av lagstadgat och lokalt inkomststöd bör förbättras genom begränsningar för kommunerna att tillhandahålla ytterligare inkomststöd. De som under lång tid har varit beroende av en minimiinkomst utan utsikter till arbete kommer att få ett årligt inkomstillägg (454 euro för ett par). Detta kommer även att bidra till att målet med inkomstöppenhet blir bättre anpassat till målet med minskad fattigdom.

Integrationspolitiken är striktare och den är inriktad på fullständigt deltagande i samhället och på kunskaper om nederländsk kultur och nederländska sedvänjor. Men problemet med köer hindrar genomförandet av integrationskurser för tidigare invandrare och antalet avhopp är oroande, vilket leder till utsikterna ifrågasätts för planerna på att införa mer obligatoriska delar för denna grupp. Även om nivån med avseende på avbruten skolgång bland vissa etniska grupper överstiger 30 %, saknar den nationella handlingsplanen en särskild inriktning på dessa unga människor.

Införandet av egenavgifter för hälso- och sjukvårdstjänster och en höjning med 25 % av avgiften vid hälso- och sjukvårdsbesök illustrerar tendensen att lägga mer vikt vid det enskilda ansvaret. Det finns en risk att inte alla de som är mest beroende av sjukvård, såsom äldre, kroniskt sjuka och funktionshindrade, kommer att kompenseras för dessa åtgärder. Den nationella handlingsplanen säger inget om initiativ för att behålla drivkraften i den traditionellt starka dialogen med det civila samhället. Europeiska socialfonden bistår när det gäller att genomföra viktiga integrationsmål, såsom återintegration och sociala aktiveringsprogram för dem som har varit arbetslösa (mycket) länge och hantering av avbruten skolgång.

5. Jämställdhetsperspektivet

Mot bakgrund av den nederländska traditionen att utarbeta en integrerad politik, är det förvånande att se hur åtskild den sociala integrationspolitiken och jämställdhetspolitiken är. Trots den något kritiska utvärderingen 2001 har jämställdhetsdimensionen med avseende på fattigdom och social utestängning behandlats i ännu lägre grad den här gången. Med några undantag är indikatorerna inte indelade efter kön, trots att den nederländska jämställdhetsstatistiken är bland de bästa i EU, och jämställdhetsspecifika mål saknas. Jämställdhetsarbetet har låg profil. Där ”så är nödvändigt” beaktas det vid genomförandet av den nationella handlingsplanen.

6. Aktuella frågeställningar och kommande utmaningar

Det hårdare ekonomiska klimatet kommer att sätta den ambitiösa aktiveringspolitiken på prov. Man bör i första hand integrera jämställdhetsdimensionen med avseende på fattigdom

och social utestängning i den i övrigt solida strategin mot fattigdom. Indikatorerna bör således delas in efter kön. Bristen på barnomsorg bör åtgärdas omedelbart varvid ensamstående föräldrar bör prioriteras. Problemen med köer till integrationskurserna för tidigare invandrare och med avhoppet från dessa kurser bör lösas. Politiken för att förebygga och hantera avbruten skolgång bör vara mer inriktad på etniska minoriteter. De som inte kan påverka sin hälso- och sjukvårdskonsumtion, såsom personer med funktionshinder, äldre människor och kroniskt sjuka människor, bör kompenseras för hälso- och sjukvårdsreformerna, såsom införandet av högre avgifter vid hälso- och sjukvårdsbesök och av egenavgifter i hälso- och sjukvården.

ÖSTERRIKE

Situation och huvudsakliga tendenser: Mellan 1997 och 2001 gick den övergripande fattigdomsrisk ned något till 12 %, medan risken för bestående fattigdom gick upp till 7 %. De sammanlagda utgifterna för socialförsäkringar uppgick till 28,5 % av BNP 2001, vilket innebar en liten ökning jämfört med 1998. Sedan 2000 har ungdomsarbetslösheten gradvis ökat, men den ligger fortfarande på en mycket låg nivå. Långtidsarbetslösheten, en av de lägsta i EU, var fortfarande förhållandevis stabil. Österrike hade den högsta andelen människor (i åldern 25–64 år) som studerar på gymnasium 2000, och den lägsta som studerar på högskola. Nivån för avbruten skolgång uppgick till 9,5 % 2002, vilket är den lägsta nivån i EU. Sysselsättningen bland kvinnor fortsätter att öka, i synnerhet på grund av deltidsarbete.

Framsteg 2001–2003: En rad åtgärder har vidtagits när det gäller ålderspension och arbetslöshetsunderstöd för den grupp av bidragstagare som har det sämst ställt. Alltmer framgångsrika åtgärder har vidtagits till stöd för funktionshindrade. Åtgärderna för invandrare har ökat, men effekterna av åtgärderna för asylsökande verkar fortfarande vara begränsade. Även återintegrationsåtgärderna på den regionala arbetsmarknaden och de sociala tjänsterna har förstärkts.

Strategiskt synsätt: En lång rad mål har fastställts för den kommande perioden. Det rör sig om en minskning med 20 % under kommande år av antalet ungdomar som har dåliga läskunskaper när de går ut skolan, en lägsta månadslön på 1 000 euro för heltidsarbete och ingen inkomstskatt upp till denna nivå, ytterligare utvidgning av de lägsta pensionsnivåerna samt ytterligare integration av invandrare och omsorgstjänster.

Centrala politiska åtgärder: Den nationella handlingsplanen innehåller flera olika åtgärder som är avsedda för vissa problem som ännu inte täcks på ett tillfredsställande sätt i den allmänna socialpolitiken. Åtgärder för jämställdhet har lanserats på en rad områden för att förbättra regelverkets villkor och minska omsorgsburden för kvinnor. Vissa av dessa åtgärder, i synnerhet bidragssystemet för barnomsorg och åtgärderna för invandrare och asylsökande, bör övervakas noggrant.

Kommande utmaningar: Den nationella handlingsplanen ger en överblick över en lång rad intressanta och viktiga åtgärder som inte till fullo utgör en handlingsplan. De mål som läggs fram är i sig själva mycket viktiga, men de har i stort sett inte konkretiserats genom att man har satt upp mål eller visat upp en finansieringsplan som ska underbygga processen. Omsorgsresurserna för barn upp till tre år och för barn i skolåldern bör utvidgas ytterligare. Ytterligare åtgärder för att höja de lägsta pensionsnivåerna planeras, och effekterna, särskilt för kvinnor, bör utvärderas. I synnerhet situationen i hushåll med långtidsarbetslösa bör övervakas med avseende på den stora fattigdomsrisk. Diskussionen om politiska åtgärder från ett jämställdhetsperspektiv bör också förbättras. Mobiliseringen av alla relevanta organ bör stärkas betydligt att döma av de främsta aktörernas reaktioner.

1. Huvudsakliga tendenser och utmaningar

De år som omfattas av den nationella handlingsplanen kännetecknades av en svag ekonomisk utveckling och en höjning av arbetslösheten från 3,7 % 2000 och 3,6 % 2001 till 4,3 % 2002. Långtidsarbetslösheten minskade till 0,8 %. Den totala sysselsättningen gick upp till 69,3 % 2002, och nivån för kvinnor har växt stadigt och uppgick till 63,1 % år 2002. Sysselsättningen för äldre arbetstagare gick upp från 28,9 % 2001 till 30,0 % 2002.

Uppgifterna från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning (ECHP) för 2001 visar att fattigdomsriskerna har gått ned med 1 % till 12 % jämfört med 1997. Riskerna för bestående fattigdom ökade till 7 % 2001 jämfört med bara 4,7 % under perioden 1995–1997.

Den övergripande utbildnings- och kompetensnivån hos befolkningen (25–64 år) är utmärkande (2000) genom den största andelen (61,9 %), den högsta siffran i EU-15 när det gäller gymnasieutbildning, medan andelen för högskoleutbildning, 14,2 %, är en av de lägsta i EU. Siffran för avbruten skolgång 2002 var 9,5 %, den lägsta siffran i EU, jämfört med gemenskapens genomsnitt på cirka 19 %. Österrike gjorde 2000 av med 28,5 % av sin BNP på socialförsäkringar, en liten ökning med 0,2 procentenheter sedan 1998. Den allmänna socialförsäkringsnivån i Österrike är fortfarande ganska hög jämfört med genomsnittet för EU. Fördelningseffekten av sociala överföringar i Österrike ligger över genomsnittet för EU. Inkomstfördelningen är mindre ojämn, vilket leder till att fattigdomsriskerna i Österrike ligger under genomsnittet. Riskerna för social utestängning och fattigdom anses därför vara koncentrerad till ett antal specifika grupper som kännetecknas av en eller fler riskfaktorer.

2. Utvärdering av de framsteg som gjorts sedan den nationella handlingsplanen för social integration 2001

Insatser har gjorts för att skydda situationen för de fattigaste med avseende på ålderspension, i synnerhet genom det första steget i skattereformen och ökade tillägg till låga pensioner. Arbetslöshetsbidragen höjdes för dem som tidigare hade haft den lägsta nettoinkomsten. Fler människor, särskilt de med flexibla anställningsförhållanden, täcks av det nya systemet för avgångsvederlag. Den regionala politiken för återintegration på arbetsmarknaden har stärkts.

Det barnomsorgsbidrag som infördes 2002 har bidragit till att höja inkomsten för familjer med små barn. Ett system har inrättats för att övervaka följderna med avseende på kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. I detta avseende har forskningen hittills uppvisat blandade resultat.

I allmänhet har situationen för kvinnor förbättrats på flera områden, exempelvis genom ökad sysselsättning, och med avseende på utbildningsprestationer. Olika åtgärder har vidtagits för att förbättra de övergripande ramvillkoren och för att minska familje- och omsorgsburden för kvinnor. En rad intressanta och alltmer framgångsrika politiska strategier och åtgärder omnämns med avseende på funktionshindrade personer och på ökade resurser för långsiktig omsorg, i synnerhet genom åtgärder av delstaterna. Andra viktiga åtgärder är mer målinriktade bidrag till behövande personer, samt stödresurser och åtgärder för hemlösa. Tillgången till skuldsanering har utökats genom en ändring i konkurslagen.

En rad politiska strategier och åtgärder för invandrare och asylsökande med ökade insatser och förbättrade resultat omnämns (ökat deltagande på arbetsmarknaden, förbättrad utbildning, kurser i tyska språket, särskilda bostadsprogram och integrationskontor).

3. Strategiskt synsätt: huvudsyften och centrala mål

Regeringen understryker behovet av en blandad politik som bygger på en sund ekonomisk politik på grundval av målen i EU:s stabilitetspakt, i kombination med bättre samordning av skatte-, sysselsättnings- och socialpolitiken. Stora reformer är avsedda att öka hållbarheten på lång sikt i socialförsäkringssystemet. Regeringen ser en politik för arbete för alla som en hörnsten när det gäller att minska fattigdomsriskerna.

Under en överskådlig framtid är målen i den nationella handlingsplanen följande:

- Minskning med 20 % både av antalet unga som lämnar skolan med dålig läskunnighet under de kommande åren och av antalet unga i åldrarna 18–24 år som endast slutför den obligatoriska skolgången, liksom en minskning av klyftan med avseende på deltagande i utbildning mellan unga människor från invandrarfamiljer och unga människor i allmänhet.
- Utvidgning av arbetslöshetsförsäkringen till atypiska anställningsformer såsom fristående arbetskontrakt, egenföretagare och jordbrukare, och en uppmaning till arbetsmarknadens parter att ingå avtal om en lägsta månadsinkomst för heltidsarbete på lägst 1 000 euro.
- En minskning både av antalet undermåliga bostäder och av antalet hemlösa människor.

4. Centrala politiska åtgärder: starka och svaga sidor

Den fortsatta ökningen av sysselsättningen för kvinnor är den mest positiva utvecklingen på arbetsmarknaden. De flesta nya arbeten som skapas är deltidsarbeten. Mot bakgrund av de blandade resultaten hittills bör man ytterligare övervaka på vilket sätt barnbidraget uppfyller sitt syfte, utan att insatserna för att på ett mer kraftfullt sätt öka utbudet av barnomsorgen försenas, i synnerhet när det gäller barn under tre års ålder, där det finns ett regionalt behov. Ett bra exempel är de fortlöpande insatserna för att öka flickors och kvinnors deltagande med avseende på informationssamhällets tjänster. Även när det gäller funktionshindrade personer har framsteg gjorts på ett antal områden (sysselsättning, resurser för långtidsvård, osv.). När det gäller invandrare har flera insatser gett positiva resultat, men dessa insatser måste utvecklas ytterligare. När det gäller asylsökande verkar det som om de faktiska effekterna av ett antal positiva åtgärder fortfarande är vaga och som om det fokus som dessa grupper bör ha i denna nationella handlingsplan inte är tillräckligt dokumenterat. Den federala nivån och delstatsnivån uppmanas att utarbeta fungerande metoder för att övervinna de ömsesidiga begränsningarna.

Enligt Europeiska gemenskapens hushållsundersökning (ECHP) är 4 % av den österrikiska befolkningen akut fattig, och de flesta av dem är äldre personer. Flera åtgärder för att förbättra denna situation omnämns i den nationella handlingsplanen, och de bör intensifieras. Den omstöpning av programmen för socialhjälp och arbetslöshet som håller på att undersökas måste sättas i samband med en eventuell ökning av fattigdomsriskerna för ett stort antal hushåll med långtidsarbetslösa.

Uppgifter från ECHP visar att fattigdomsriskerna för kvinnor som är 65 år eller äldre (29 % 1999) är ganska stor. Olika åtgärder har vidtagits för att dämpa eventuella negativa effekter av pensionsreformen, exempelvis förbättrad beräkning av barnomsorgsperioderna och

inrättande av särskilda fonder för människor med särskilda svårigheter. Det återstår att se om dessa åtgärder kommer att omfatta alla med låga pensioner, i synnerhet ensamstående kvinnor som har gjort avbrott i arbetslivet och/eller har haft längre perioder med atypisk anställning. Frågan om starkare individuella pensionsrättigheter för kvinnor, som uppmärksammades i den förra gemensamma integrationsrapporten, har åtgärdats endast marginellt genom pensionsreformen nyligen.

Mot bakgrund av att tillträde till arbetsmarknaden, adekvat skydd enligt social-arbetslagstiftningen samt förbättrade utbildningsmöjligheter betraktas som grunder i politiken mot fattigdom ägnar man särskild uppmärksamhet åt sysselsättnings- och utbildningsåtgärder. Även om ett antal målinriktade åtgärder för befolkningsgrupper i riskzonen redan har vidtagits, bör tvärvetenskapliga politikområden utvecklas ytterligare på ett sammanhängande sätt för att förebygga riskerna för utestängning.

Regeringen understryker det ökade samarbetet mellan federala och regionala organ. Deltagandet av sociala organisationer och arbetsmarknadens parter bör dock förbättras på ett aktivt sätt.

5. Jämställdhetsperspektivet

Även om många åtgärder för lika möjligheter för män och kvinnor har inletts, måste effekterna av de senaste åtgärderna, i synnerhet av pensionsreformen, på jämställdheten övervakas noggrant. Det finns fortfarande efterfrågan på barnomsorgsresurser, och barnbidragets effekter på kvinnornas situation på arbetsmarknaden kräver ytterligare uppmärksamhet. Inom ramen för gemenskapens initiativ Equal och de territoriella sysselsättningspakterna vidtas åtgärder för att utvärdera hur segregationen med avseende på jämställdhet kan minskas.

6. Aktuella frågeställningar och kommande utmaningar

De centrala målen i den nuvarande nationella handlingsplanen är i sig mycket viktiga, och de bör hanteras med hjälp av ett stort antal politiska verktyg. Den nationella handlingsplanen visar att det finns många olika åtgärder som är inriktade på olika riskgrupper, och att man fortsätter att utveckla dem i mån av tillgängliga budgetmedel. Några mål, indikatorer, tidsramar och, i synnerhet, något budgetperspektiv med avseende på hur man ska minska antalet människor som hotas av utestängning och fattigdom fram till 2010 har med få undantag inte angivits i konkreta termer. Den nationella handlingsplanen uppfyller bara delvis villkoren för en bra handlingsplan när det gäller att uppfylla målen till 2010 på ett strukturerat och övergripande sätt, som underbyggs av kvantitativa åtaganden.

En mer omfattande och allmänt vedertagen strategi för lika möjligheter på alla relevanta politikområden måste fortfarande utarbetas.

Jämställdhetsarbetet framgår tydligt i flera initiativ för sysselsättning och utbildning men det behövs en mer långtgående och bredare bedömning av effekterna för att man effektivt ska kunna minska skillnaderna mellan könen i grupper med låg inkomst. Frågan om att förbättra integrationspolitiken för medborgare i länder utanför EU bör stå högt upp på dagordningen även i fortsättningen.

PORTUGAL

Situation och huvudsakliga tendenser: Landets strukturella svagheter kvarstår. Detta mot bakgrund av ekonomisk avmattning, stigande arbetslöshet, fortsatt låga kvalifikationer för en betydande del av arbetsstyrkan samt låg produktivitet totalt sett. Situationen beträffande fattigdom och social utestängning är fortfarande bekymmersam – 2001 riskerade 20 % av befolkningen att hamna i fattigdom och 15 % riskerade bestående fattigdom. Portugal är fortfarande ett av de länder i EU med störst fattigdom, trots klara förbättringar sedan 1995 (23 %).

Framsteg under 2001–2003: Bristen på information beträffande vissa indikatorer gör det svårt att utvärdera resultaten av viktiga politiska åtgärder på ett tillförlitligt sätt, trots att en del kontrollinsatser gjorts. Utvecklingen av ett system för minimiinkomst (med ändringar), sysselsättningsfrämjande åtgärder och utbyggnaden av ”det sociala nätverket” är områden där framsteg har gjorts.

Strategiskt synsätt: Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning 2003–2005 är i princip en direkt fortsättning av den övergripande strategin som presenterades 2001. Huvudmålen ligger dock på en lägre nivå beträffande minskningen av fattigdomsriskerna och fattigdomen bland barn. Eftersom synsättet grundas på mycket vittgående principer, angreppssätt och strategiska syften, eftersom det finns flera prioriteringar och eftersom det finns så många olika typer av instrument (vars mål inte alltid beskrivs), är det svårt att fastslå vilka de egentliga prioriteringarna för handling är och exakt hur de strategiska målen stämmer med genomförandet av åtgärderna. Dessa svårigheter förvärras av att man inte kartlagt finansieringskällor eller budget för huvudåtgärderna.

Centrala politiska åtgärder: En nyckelåtgärd i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning är ”det sociala nätverket”. Detta ska utvecklas och förstärkas genom att alla aktörer engageras. Åtgärder finns även när det gäller utbildning och för att höja minimipensionerna. Vissa utsatta grupper uppmärksammas särskilt (barn och unga i riskzonen, hemlösa samt invandrare) och det finns också åtgärder för att se till att medborgarna lättare får tillgång till information om sina sociala rättigheter och tillgång till rådgivning i allvarliga situationer. Den nationella handlingsplanen 2003–2005 innehåller inga nyskapande politiska åtgärder (den innehåller insatser som redan görs och nya instrument för att blåsa nytt liv i misslyckade projekt), vilket är helt i linje med de långsiktiga ambitioner som presenterades 2001.

Kommande utmaningar: Den största utmaningen gäller tillgången till resurser som krävs för att målen i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning ska kunna uppnås, mot bakgrund av de rådande budgetrestriktionerna. På operativ nivå är resultatkontrollen fortfarande en utmaning, och det finns ett uppenbart behov av att utveckla metoder för utvärdering av de framsteg som gjorts, i synnerhet i form av ett informationssystem som bygger på indikatorer som är lämpliga med tanke på de mål och prioriteringar som ska uppfyllas. Med tanke på det låga deltagandet av civilsamhället och arbetsmarknadens parter måste förutsättningar och mekanismer för en effektiv partnerskapsbaserad metod skapas.

1. Situation och huvudsakliga tendenser

Ansträngningarna för att bekämpa den sociala utestängningen har lett till att fattigdomsriskerna har minskat (från 23 % 1995 till 20 % 2001 enligt Eurostat, uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning). Men nivån i Portugal är fortfarande en av de högsta i EU och ligger 5 % över genomsnittet för EU. Äldre (över 65 år) och barn (0–15 år) löpte störst risk att hamna i fattigdom (31 respektive 27 %), tillsammans med hushåll med en äldre person (46 %, med kvinnor som de mest utsatta), familjer med en ensamstående förälder (39 %) och storfamiljer (49 % för hushåll med en eller flera vuxna och tre barn eller fler). Risken för bestående fattigdom är 15 %, vilket, trots att nivån sjunkit något, fortfarande är oroande; 22 % av barnen i denna kategori under 2001. Obalansen i inkomstfördelningen, mätt som förhållandet inom olika inkomstkventiler, var också större i Portugal (6,5) än någon annanstans i EU under 2001, trots en klar minskning sedan 1995 (7,4).

Situationen i landet fortsätter att återspegla de stora strukturella problem som finns. De är bland annat följande: a) Bristerna i socialförsäkringssystemet – de offentliga utgifterna per capita för systemet är lägst i EU (trots vissa effekter för fattigdomsriskerna, som skulle ha legat på 37 % utan sociala transfereringar, inbegripet pensioner); b) Den låga utbildningsnivån (2002 hade bara 20,6 % av befolkningen mellan 25 och 64 år fullföljt åtminstone gymnasieutbildning och andelen som lämnar skolan tidigt på 45,5 % är slående i jämförelse med EU-genomsnittet på 18,8 %); c) I en ekonomi grundad på arbetsintensivt låglönearbete ("de arbetande fattiga") hindras den sektoriella omstruktureringen av den låga kvalifikationsnivån i stora delar av den arbetsföra befolkningen och av det låga deltagandet i fortbildning (2,9 % 2002), vilket också förklarar varför produktivitetsökningen är så låg (0,3 % 2002 och oförändrad sedan 2001).

Trots att arbetslösheten har ökat på senaste tiden kännetecknas arbetsmarknaden av en sysselsättningsnivå över genomsnittet för EU (68,2 % 2002) och av en arbetslöshetsnivå under EU-genomsnittet (5,1 %), där långtidsarbetslösheten motsvarar 34,4 % av den totala arbetslösheten. Allt mer tyder emellertid på en obalans mellan tillgång och efterfrågan (till exempel den ökade arbetslösheten bland unga akademiker). Den nuvarande avmattningen i den ekonomiska tillväxten (den reala tillväxten av BNP föll till 0,5 under 2002) och i de offentliga och privata investeringarna har dessutom föranlett den nya regeringen, som valdes i mars 2002, att ge högsta prioritet åt arbetet med att minska budgetunderskottet. På det socialpolitiska området har regeringen fortsatt med en omfattande reform av socialförsäkringssystemet (minimipensioner, differentierade familjebidrag, minimiinkomst för social integration), hälsovården och utbildningssystemet, och har antagit nya lagar inom arbetsrätten.

2. Utvärdering av de framsteg som gjorts sedan den nationella handlingsplanen om social integration 2001

Den möjlighet som skapades genom den första nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning – ett nyskapande arbete för Portugal då planen inrymde integration för alla och antagande av ett perspektiv på medellång/lång sikt – är fortfarande relevant, även om en utvärdering av genomförandet av planen inte slutgiltigt kan göras. Svårigheterna med att kontrollera indikatorerna gör det omöjligt att bedöma om och i vilken utsträckning målen för många av åtgärderna uppfylldes, antingen för att uppgifter saknas eller för att de uppgifter som finns är irrelevanta. Detta är särskilt påtagligt när det gäller till exempel utvärderingen av strategin för förebyggande av risker för "utestängning från

informationssamhället”, vilket kännetecknade den första nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning.

En analys av de framsteg som gjorts mot bakgrund av de fyra gemensamma målen visar dock att a) åtgärderna för att främja tillträde till arbetsmarknaden, tillsammans med den nationella handlingsplanen för sysselsättning, har varit mycket framgångsrika; b) den fortsatta reformen av socialförsäkringssystemet inte har påverkat möjligheterna att uppnå målen i systemet för garanterad minimiinkomst (ett system där finansiella bidrag kombineras med en plan för social och yrkesmässig integration); c) målet att alla utestängda personer inom ett år skulle underteckna ett avtal för social integration var för högt ställt och svårt både att genomföra och utvärdera, eftersom engagemang från flera olika sektorer krävs och eftersom denna grupp människor är dåligt kartlagd (samma sak gäller för uppföljningen på individnivå av barn och unga inom tre månader); d) inrättandet av en nationell akuttelefonlinje för sociala problem har gjort det lättare för vissa prioriterade grupper att få information och en snabb lösning på sina problem; e) storstadsavtalen för social utveckling och projektet ”Espaço Rural e Desenvolvimento Social” (integrerad lokal utveckling av landsbygdssamhällen), med syfte att lösa problemen med utestängningens regionala sidor, övergavs av budgetmässiga och politiska skäl; f) när det gäller engagemanget av intressenter i processen var verksamheten i kontrollkommittén för olika ministerier som inrättades särskilt för kontrollen av den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning oregelbunden och dess sammansättning fick ändras till följd av ny regering. Därför har den endast haft gradvis inverkan som institutionellt samordningsforum. När det gäller civilsamhället visar den vaga hänvisningen till pakten för samarbete och social solidaritet och projektet för inrättande av ett forum för icke-statliga organisationer dessa aktörers svaga engagemang.

3. Strategiskt synsätt: huvudsyften och centrala mål i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning 2003

När det gäller de övergripande principerna och synsätten är den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning 2003–2005 en direkt fortsättning av den första handlingsplanen. De strategiska målen är i stort sett desamma – att sammankoppla ekonomisk utveckling med social sammanhållning, att inlemma integrationen inom relevant sektorsinriktad politik, att modernisera socialförsäkringssystemen, att utveckla integrerade program riktade mot särskilda grupper och regioner, att utvidga tjänster och utrustning för nätverk, att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor, att få tjänstemän på central/regional/lokal nivå att delta. Beträffande det flerdimensionella synsättet hänvisar den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning till andra därmed förknippade planer (på sysselsättningsområdet, narkotika, våld i hemmet, informationssamhället, hälsa, lika möjligheter osv.) i samband med samordning och komplementaritet på ett sätt som måste beskrivas tydligare.

Huvudsyftena skiljer sig mycket åt – bortsett från de mål som fastslagits på europeisk nivå är andra betydande syften bland annat att minska risken för fattigdom med 2 % före 2005 och att minska fattigdomen bland barn avsevärt före 2010, vilket innebär en sänkning av de mer ambitiösa målen i den första nationella handlingsplanen. Syftena att förbättra minimipensionerna före 2006, att inrätta ett system för social granskning av vårdinstitutioner för vissa utsatta grupper samt att se till att varje medborgare har tillgång till primärvård och/eller en allmänpraktiserande läkare är också värda att nämna. Principen med systemet med kontrakt för social och yrkesmässig integration behålls, men utan fast tidsgräns. Den regionala dimensionen verkar också vara mindre framträdande (50 lokala planer för riskutsatta barn och unga i problemområden), även om ”Progride-programmet” för

integration och utveckling (som ska efterträda programmet för fattigdomsbekämpning och för närvarande är under utveckling) bör omfatta denna dimension.

4. Centrala politiska åtgärder: starka och svaga sidor

Av de 200 instrument som planerats för genomförandet av de 60 prioriteringarna i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning fattas mål för mindre än en femtedel grund av brist på tillgänglig information. Fast det bör ändå betonas att en ansträngning har gjorts för att kvantifiera mål. De åtgärder som föreslås är i allmänhet inte nyskapande och de instrument som ska inrättas återupplivar huvuddragen i projekt som redan har slutförts eller i andra vars potential motiverar att de på nytt tas i bruk.

Utöver åtgärder för att främja en arbetsmarknad för alla, med tonvikt på yrkesutbildning och en starkare betoning på livslångt lärande, är åtgärderna för att främja tillgången till hälsovård framför allt inriktade på de mest missgynnade sociala grupperna, mot bakgrund av reformen av den nationella hälso- och sjukvården i Portugal som inleddes 2002. Eftersom antalet hemlösa verkar öka (med allt fler kvinnor och unga som drabbas) kommer en integrerad insatsstrategi för de hemlösa, grundad på en lägesanalys, att slutföras under 2005. Målet ”digital sammanhållning” främjar tillgången till informationssamhället för kvinnor, funktionshindrade, etniska minoriteter, invandrare och boende i missgynnade områden. Främjandet av en ”strategi för det globala tidevarvet” omfattar även initiativ för återförening av invandrarfamiljer. Det varierade åtgärdspaketet för barn innehåller en tvådelad strategi för barn eller för familjer genom konsolidering av nätverket för institutionellt stöd (nämnder för skydd av minderåriga) och inrättande av lokala planer för dem. När det gäller engagemanget av aktörer är ”det sociala nätverket” ett symboliskt program, eftersom det innehåller en metod för partnerskapsbaserad planering av kommunernas sociala insatser och således har en lokal dimension.

I Portugal har strukturfonderna en central betydelse och de operativa program som samfinansieras av ESF under CSF III 2000–2006 och Equal CI anges ofta som instrument som bidrar till genomförandet av målen, och nämns till och med som god praxis. Liksom var fallet med den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning 2001–2003 anges emellertid inte beloppens storlek, vilket försvagar de operativa egenskaperna hos handlingsplanen som ett verktyg för rationalisering av insatser på nationell nivå och på gemenskapsnivå.

5. Jämställdhetsperspektivet

Jämställdhet är en av de strategiska punkterna i den nationella handlingsplanen för social integration 2003–2005, som också genomsyras av denna fråga. Men det finns fortfarande problem med införandet av ett jämställdhetsperspektiv när det gäller kartläggning av mål och effekter. Balans och utökade stödstrukturer har central betydelse. Det ”jämställdhetsavtal” som förespråkades i den första planen har också blivit mindre framträdande. Avslutningsvis, för det som avser kopplingarna till den nationella jämställdhetsplanen och planen mot våld i hemmet, krävs en verklig integrering av de åtgärder som planerats i dessa planer och i den nationella handlingsplanen.

6. Aktuella frågor och framtida utmaningar

Huvudutmaningen för ett land som siktar på att gradvis rätta till ett antal samlade brister är att fördela de medel som krävs för att syftena i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning ska kunna uppfyllas, och detta i en ekonomisk situation

där finansieringen av socialpolitiken kan bli problematisk. Mot bakgrund av att strukturfonderna utvecklas är det av grundläggande betydelse att budgetar och finansieringskällor kvantifieras för att strategins kontinuitet ska kunna säkras.

På programnivå finns flera utmaningar, bland annat följande: a) Med tanke på de kontrollproblem som fanns i samband med den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning 2001–2003 måste stora ansträngningar göras för att bygga och befästa ett effektivt informationssystem. b) När det gäller insatsernas innehåll måste de prioriterade områdena fokuseras bättre med tanke på att utestängning från arbetsmarknaden bara är en av många dimensioner av fattigdom och social utestängning (dessutom visar situationen för de arbetande fattiga i Portugal att risken för fattigdom sträcker sig längre än till tillgång till arbete). c) Beträffande metoden verkar lokala partnerskap där man arbetar i nätverk med en metod för social planering (inbegripet utbyte av god praxis) vara trumfkortet i det sociala nätverket; den operativa utmaningen i den kontraktsbaserade metoden för hjälp till de mest utsatta beror framför allt på hur väl man når gruppen i fråga och hur snabba insatserna är.

När det gäller genomförandet, och med tanke på den begränsade inblandningen av icke-institutionella aktörer i förberedelserna av den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning 2003–2005, är utmaningen att använda en partnerskapsbaserad metod med civilsamhället, arbetsmarknadens parter och de utestängda själva, genom att särskilda strukturer för brett och kontinuerligt deltagande (till exempel ett forum för icke-statliga organisationer) inrättas. Samtidigt måste insatserna för att öka de berörda ministeriernas ansvar fortgå inom ramen för kontrollkommittén för olika ministerier.

FINLAND

Situation och huvudsakliga tendenser: Det finska socialförsäkringssystemet bygger på de grundläggande principerna om allmän social välfärd och hälso- och sjukvård samt ett omfattande system för inkomsttrygghet. Syftet är att hela befolkningen ska få tillgång till tjänster som huvudsakligen är skattefinansierade och för vilket det organisatoriska ansvaret har decentraliserats och ålagts kommunerna. Betoningen ligger på förebyggande åtgärder. Finland spenderade 25,2 % av sin BNP på social trygghet 2000 (siffran för EU-15 var 27,3 %). År 2001 hade 11 % av Finlands befolkning en inkomst på mindre än 60 % av medianinkomsten (siffran för EU-15 var 15 %).

Finland räknar med att få en tillväxt på drygt 1 % år 2003 med avseende på den totala produktionen. Tillväxten för 2004 beräknas uppgå till 2,5 %. Den lägre tillväxten sedan 2001 har börjat påverka efterfrågan på arbetskraft. Arbetslösheten förväntas stiga till 9,3 % och sysselsättningen beräknas sjunka till 67,4 % 2003. Man tror dock att den förväntade ekonomiska tillväxten för 2004 kommer att vända denna utveckling.

Framsteg år 2001–2003: Finland har genomfört de politiska program och de åtgärder som beskrivs i den nationella handlingsplanen för social integration 2001. Den nya planen innehåller en uppföljningstabell för genomförandet av alla åtgärder i den senaste planen, men det finns ännu ingen information tillgänglig om deras resultat. En omfattande uppsättning indikatorer med långtidsserier som om möjligt är indelade efter kön är dock önskvärd. Indikatorerna avslöjar att Finland i stort sett har rört sig en liten bit i rätt riktning. Utvecklingen kan inte tillskrivas den nationella handlingsplanen, men i och med processen har den politiska diskussionen systematiserats och nätverken på nationell nivå förstärkts.

Strategiskt synsätt: Strategin i den nationella handlingsplanen under det kommande årtiondet kan delas upp i följande fyra allmänna riktlinjer: Att främja hälsa och förmågan att föra ett aktivt liv, att öka arbetslivets attraktionskraft, att förebygga och bekämpa social utestängning samt att säkerställa effektiva tjänster och rimlig inkomsttrygghet. Utgångspunkten är att bevara den grundläggande strukturen i det finska socialförsäkringssystemet och att inom denna struktur lägga vikt vid arbetets extraordinära betydelse. Den grundläggande inkomsttryggheten bör också förbättras. Behoven hos de grupper som hotas av social utestängning kommer främst att uppmärksammas inom ramen för de tjänster och förmåner som är avsedda för hela befolkningen, men behovet att komplettera det generella systemet med riktade åtgärder betonas också. Planen innehåller en uppsättning tillräckligt tydliga politiska mål för olika sektorer. Processen kommer att övervakas och utvärderas av de finska myndigheterna, men den nationella handlingsplanen är kortfattad när det gäller att specificera vilka mål som ska användas i det syftet.

Centrala politiska åtgärder: Planen tillgodoser gemensamma mål genom ett antal konkreta åtgärder, av vilka de flesta är avsedda att förbättra det generella systemet, men målinriktade specifika åtgärder förstärks samtidigt. Åtgärderna innefattar exempelvis stöd för inrättandet av sociala verksamheter, ett nationellt hälso- och sjukvårdsprojekt för att se till att hälso- och sjukvårdssystemet fungerar som det ska, ökat årligt utbud av hyresbostäder med rimlig hyra, minskat antal avhopp med resultatnriktad finansiering, ökad förebyggande socialomsorg, anordnande av morgon- och eftermiddagsaktiviteter för skolbarn samt stöd för integration av invandrare. Budgetens effekter har identifierats där detta har varit möjligt. Det framgår av planen att erkännandet av andra aktörer och samarbetet mellan olika aktörer har ökat betydligt.

Kommande utmaningar: Finland har lyckats upprätthålla sin standard när det gäller att hantera social utestängning, även om andelen av BNP som spenderas på sociala utgifter i landet är lägre än EU:s genomsnitt. Det återstår att se om denna formel är hållbar i en långvarig ekonomisk lågkonjunktur.

1. Situation och huvudsakliga tendenser

Finland räknar med att få en tillväxt på drygt 1 % 2003 med avseende på total produktion. Tillväxten för 2004 beräknas uppgå till 2,5 %. Den lägre tillväxten sedan 2001 har börjat påverka efterfrågan på arbetskraft. Arbetslösheten förväntas stiga till 9,3 % och sysselsättningsnivån beräknas sjunka till 67,4 % 2003. Man tror dock att den förväntade ekonomiska tillväxten för 2004 kommer att vända denna utveckling.

År 2001 hade 11 % av Finlands befolkning en inkomst på mindre än 60 % av medianinkomsten (siffran för EU-15 var 15 %). Finland spenderade 25,2 % av BNP på social trygghet 2000 (siffran för EU-15 var 27,3 %).

Den strukturella arbetslösheten är fortfarande en utmaning. Antalet människor som lever ensamma och som löper större risk att drabbas av fattigdom har ökat betydligt under det senaste årtiondet. Andelen hushåll med ensamstående föräldrar har ökat från 10 % till 17 % på tio år. Glesbefolkade områden har särskilda problem jämfört med tillväxtområden. Skillnaderna i dödlighet mellan olika socialgrupper är anmärkningsvärda. Antalet barn som omfattas av skydd för barn har ökat.

De riskgrupper som kräver målinriktade åtgärder innefattar långtidsarbetslösa och människor som återfaller i arbetslöshet, funktionshindrade, barn med ostabila levnadsförhållanden, invandrare, kroniskt sjuka och psykiskt sjuka, missbrukare, kvinnor som utsätts för våld eller är prostituerade, högt skuldsatta människor, hemlösa, kriminella och romer.

2. Utvärdering av de framsteg som gjorts sedan den nationella handlingsplanen för social integration 2001

Syftet med den senaste planen var att fattighedsnivån i Finland skulle förbli en av de lägsta i EU, och det finns goda åtgärdsmodeller och adekvata resurser för att förebygga utestängning. Dessa mål har behållits. Nivån på den relativa fattigdomen i Finland är fortfarande en av de lägsta i EU och erforderlig finansiering har gjorts tillgänglig för att vidta åtgärder. Så gott som alla åtgärder vidtogs under genomförandeperioden. Eftersom vissa åtgärder fortfarande håller på att genomföras, och att uppgifterna normalt sett kommer 1–1,5 år i efterhand, finns det ännu ingen information tillgänglig om deras resultat.

Finland lägger fram en omfattande uppsättning indikatorer i tidsserier som börjar 1990. Laeken-indikatorerna är i stort sett täckta. De kompletteras med nationella indikatorer för att bättre återspegla de aspekter som Finland prioriterar. I planen pekar man på behovet av att utarbeta ytterligare indikatorer för att visa hur risker tenderar att koncentreras till samma familjer eller personer.

Indikatorerna visar till exempel att antalet mottagare av inkomststöd har minskat, att antalet högt skuldsatta är mindre, att befolkningens uppfattning om sin egen hälsa har förbättrats, att långtidsarbetslösheten och hemlösheten har minskat något, att problemet med fattiga arbetstagare är litet osv. Den relativa fattigdomen har gått upp från 7,3 % till 10,8 %, medan den inflationsjusterade fasta fattighedsnivån har gått ned från 7,3 % till 5,7 % under perioden 1995–2001 (nationella uppgifter). Trots den anmärkningsvärda ökningen av skydd för barn och avsevärda utmaningar inom vart och ett av de gemensamma målen, verkar Finland i stort sett ha rört sig i rätt riktning. Det finns inga bevis för att denna utveckling beror på den nationella handlingsplanen, men exempelvis EAPN-Finland hävdar att

processen med den nationella handlingsplanen har lett till att nätverken mellan olika aktörer har stärkts och att den politiska diskussionen på nationell nivå har systematiserats.

I syfte att utvärdera den nationella handlingsplanen 2001 efterfrågades strukturerade expertutlåtanden från 50 experter på social integration. Offentliga utfrågningar anordnades för icke-statliga organisationer och lokala samhällen 2002. En sammanfattning av experternas utlåtanden bifogas den nya planen, och deras åsikter beaktades vid utarbetandet av den, där detta var möjligt. Den organiserade användningen av externa utvärderingar är ett tecken på öppenhet, och visar på Finlands beredskap att få politiskt gensvar när det gäller arbetet för att förebygga social utestängning.

3. Strategiskt synsätt: huvudsyften centrala mål

I planen analyserar man utmaningarna grundligt med avseende på dåliga offentliga finanser, ekonomi, sysselsättning, hälsa, boende, utbildning och strukturell utveckling, och situationen för de grupper som riskerar social utestängning uppmärksammas särskilt. Planen innehåller flera politiska mål med avseende på inkomststöd, utveckling av tjänstesystemet, sysselsättning, boende och utbildning, samt kompletterande mål för särskilda åtgärder. Målen kommer att följas upp, men planen är kortfattad när det gäller att specificera vilka kvantitativa mål som kommer att användas i det syftet. De flesta mål är dock tillräckligt tydliga för att man ska kunna göra en övervakning med hjälp av indikatorerna, oavsett om utvecklingen är positiv eller negativ.

Planen innehåller ett bostadsmål (ökning av det årliga utbudet av hyresbostäder med rimlig hyra till cirka 10 000 nya enheter under åren 2004–2007). Regeringens sysselsättningsmål nämns också (arbete för 100 000 människor till slutet av mandatperioden, sysselsättningsnivån upp till 75 % till 2010, den genomsnittliga effektiva pensionsåldern ska höjas med minst 2–3 år till 2010). Man inser att det sistnämnda målet ska övervakas, även om det är diskutabelt i vilken omfattning måltypen får direkta effekter när det gäller att undanröja fattigdom och social utestängning.

Trots den sparsamma kvantifieringen av mål är den nya planen mer övertygande än den gamla i många avseenden, exempelvis när det gäller att analysera situationen, sätta upp politiska mål, se närmare på riskgruppernas särskilda behov, lägga fram god praxis och en mer övergripande uppsättning indikatorer, samt att hantera sådana särskilda frågor som barn, regionalt synsätt och invandrare. Det är intressant att notera att även de strategier som andra aktörer än staten har numera förklaras i planen.

4. Centrala politiska åtgärder

Att underlätta deltagande i sysselsättningen: Planen syftar till att minska långtidsarbetslösheten, att öka deltagandet på arbetsmarknaden för olika åldersgrupper, att förlänga arbetsåren med minst 2–3 år till 2010, och att tillhandahålla incitamentet att arbeta med avseende på socialförsäkringar. Nyckelmetoderna omfattar en reform av det arbetsmarknadspolitiska systemet, utarbetande av arbetsmarknadsstöd, stöd för upprättandet av sociala verksamheter, rehabilitering för arbete, utvärdering av möjligheten att rehabilitera eller pensionera långtidsarbetslösa, samt främjande av sysselsättning för funktionshindrade.

Att underlätta tillgången till resurser, rättigheter, varor och tjänster för alla: När det gäller systemet för hälso- och sjukvård och välfärd är målen att minska hälsoskillnaderna mellan befolkningsgrupperna, att förbättra tillgången till och kvaliteten på tjänsterna, att minska alkoholkonsumtionens effekter på folkhälsan, att förbättra äldre människors

möjlighet att bo kvar och klara sig hemma samt att främja funktionshindrade människors möjlighet till socialt deltagande. Åtgärderna är det hälso- och sjukvårdspolitiska programmet "Hälsa för alla – Hälsa 2015" på lokal nivå, ett nationellt hälso- och sjukvårdsprojekt för att se till att hälso- och sjukvårdssystemet fungerar som det ska (projektet kommer bland annat att omfatta avgifter som kan ha förhindrat kroniskt sjuka människor med låg inkomst att söka sjukvård), och ett parallellt nationellt projekt för den sociala välfärden.

När det gäller boende är målet att minska hemlösheten, att balansera tillgång och efterfrågan på boende med rimliga hyror i tillväxtområden samt att bevara den sociala balansen i boendeområden samtidigt som deras boendestruktur ändras. Åtgärderna omfattar en ökning av det årliga utbudet av hyresbostäder med rimliga hyror upp till ungefär 10 000 nya enheter 2004–2007, utarbetande av bostadssubventioner och olika åtgärder för att säkra mångfalden i befolkningsstrukturen.

När det gäller utbildning är avsikten att göra övergången från skola till yrkesutbildning smidigare och snabbare, att stärka elevrådgivning som bidrar till att förebygga social utestängning samt att minska antalet avhopp från utbildningarna. Metoderna leder till att elevernas välfärd förbättras, att lärarutbildningen vidareutvecklas, att lärande på arbetsplatsen främjas (Europeiska socialfonden), att studentrådgivningen utvecklas, att ett stödprogram för utveckling av yrkesutbildning inrättas, att antalet avhopp minskas genom resultatutvärdering samt till att utbildningsnivån bland vuxna höjs.

Att förebygga riskerna för utestängning: Omfördelningen av inkomsterna minskar den relativa fattigdomen i Finland mycket effektivt genom att krissituationer som leder till social utestängning förebyggs (ojämlikhetsförhållandet på 3,3 för 2000 var EU:s näst lägsta efter Danmark). I planen strävar man efter att minska behovet av inkomststöd, att erbjuda tillräckliga minimibidrag och en garanterad skälig levnadsnivå, att se till att försäkringarna är täckande, att minska fattigdomen bland barnfamiljer och att förhindra att social utestängning nedärvs, att skapa rimliga sjukvårdsavgifter samt att göra avgiftssystemen mer öppna. Följande åtgärder planeras: Att höja den nationella pensionsåldern, att göra sociala tillägg obligatoriska, att samordna inkomststöd och intjänad inkomst, att bygga ut den förebyggande socialhjälpn, att förbättra barnfamiljernas ekonomiska status, att utveckla sjukförsäkringssystemet samt att inrätta särskilt stöd för invandrare.

Att agera för de mest utsatta: Olika typer av integrerade åtgärder som är inriktade på riskgrupper läggs fram, såsom tidigt ingripande i barns och ungdomars problem, morgon- och eftermiddagsaktiviteter för skolbarn, projekt för ungdomars deltagande, stöd till integration av invandrare, genomförande av det nationella alkoholprogrammet, uppmärksammande av drogproblemen, program för att minska hemlösheten, projekt för att bekämpa våld mot kvinnor, prostitution, och människohandel inom ramen för regeringens jämlikhetsprogram, ett frivilligt skuldsaneringsprogram, förebyggande av kriminalitet, medling mellan förövare och brottsoffer, projektet "för ett liv tillsammans utan kriminalitet", ett antal projekt inom den evangelisk-lutherska kyrkan för att förebygga social utestängning samt fastställande av fokus för icke-statliga organisationers åtgärder.

Att mobilisera samtliga aktörer: De relevanta aktörerna var mycket engagerade i utarbetandet av planen och de kommer att delta i genomförandet av den. Det framgår av planen att erkännandet av andra aktörer och samarbetet mellan olika aktörer på central och lokal nivå har ökat de senaste åren. Finansiering från Europeiska socialfonden har gjorts tillgänglig för lokala partnerskapsprojekt som aktivt har fullföljts.

5. Jämställdhetsperspektivet

Indikatorerna läggs fram på ett tillfredsställande sätt med avseende på kön. Jämställdhetsperspektivet skulle kunna ha analyserats mer grundligt när det gäller ensamstående föräldrar och pensionärer, som i huvudsak utgörs av kvinnor. Hemlöshet, långtidsarbetslöshet, avhopp från skolan och alkoholism är dock värre bland män och skulle kunna ha undersökts utifrån detta perspektiv.

6. Aktuella frågeställningar och kommande utmaningar

De nuvarande frågorna omfattar olika typer av social utestängning i landsbygds- och stadsområden, och den högre risken för utestängning som är kopplad till invandring, även om Finlands invandringsöverskott på 1,2 var det näst lägsta i EU 2001 (siffran för EU-15 var 3,1). Under de kommande årtiondena kommer den åldrande befolkningen att leda till påtryckningar för höjda utgifter, i synnerhet för pensionärer, samtidigt som skattebasen minskar.

SVERIGE

Situation och huvudsakliga tendenser: Den svenska välfärdsstaten bygger på de grundläggande principerna om allmän social välfärd och hälso- och sjukvård samt ett mycket omfattande system för inkomsttrygghet. Det är mycket individuellt. Det övergripande målet är att innefatta hela befolkningen i ett allmänt välfärdspolitiskt system och att undvika målinriktade system. Sverige spenderade 32,2 % av sin BNP (2000) på social välfärd 2000, vilket är mest i EU. BNP växte med 1,9 % 2002. Fattighetsnivån är den lägsta i EU, 10 % 2001, och inkomsterna är relativt jämnt fördelade. Dessa siffror tillsammans med den höga sysselsättningsnivån, 73,6 % (siffran för EU är 64,3 %) 2002 och den låga arbetslösheten, som ligger på 4,9 %, ger en god bas för att upprätthålla och stärka insatserna för social integration.

Framsteg under 2001–2003: Den befintliga välfärdspolitiken fullföljs och handlingsplaner på flera politiska områden samt åtgärder för att bekämpa diskriminering utarbetas, med förslag till nya initiativ och ytterligare ekonomiska resurser för de berörda områdena. Framsteg görs när det gäller att minska andelen bidragstagare. Det verkar som om de främsta målen, en sysselsättningsnivå på 80 % 2004 och en halvering av beroendet av socialbidrag till 2004, kommer att bli svåra att uppnå trots en utveckling åt förväntat håll.

Strategiskt synsätt: Hög delaktighet på arbetsmarknaden är en hörnsten i välfärdsstaten. Avgiftsfri utbildning på alla nivåer och en aktiv arbetsmarknadspolitik är viktiga faktorer när det gäller att ge människor tillträde till arbetsmarknaden. Regeringen har åtagit sig att avsevärt minska antalet människor som riskerar ekonomisk utsatthet till 2010 och att halvera antalet sjukdagar till 2008. Tidigare mål, en sysselsättningsnivå på 80 % och halverat socialbidragsberoende till 2004, gäller fortfarande. De omfattas alla av centrala mål. Jämställdhetsarbetet är inbakat i välfärdssystemets struktur.

Centrala politiska åtgärder: Principen om "arbetets företräde" innefattar en lång rad åtgärder för att ge människor tillräckliga resurser att hitta arbete och försörja sig själva. Aktiveringen har ökat och reglerna för arbetslöshetsförsäkringar har ändrats så att de förstärker incitamenten att godta arbete och rörlighet. Genom pensionsreformen knyts livsinkomsten närmare pensionens storlek. Den allmänna sjukförsäkringen gör det lättare att behålla sin inkomst vid sjukdom, arbetslöshet, föräldraskap och tillfällig barnomsorg. Socialbidrag är den sista utvägen i socialförsäkringssystemet om andra alternativ brister. Den sociala tryggheten kännetecknas av ett individuellt synsätt som underlättar vägen mot jämställdhet.

Kommande utmaningar: En grundläggande utmaning för framtiden är att se till att socialpolitiken är hållbar, och att förstärka åtgärderna för social integration för att främja en balanserad social och ekonomisk utveckling. Trots den förbättrade situationen på arbetsmarknaden för invandrare bör skillnaderna fortfarande minskas mellan infödda svenskar och invandrare när det gäller alla indikatorerna för fattigdom och social utestängning. Det är nödvändigt att säkra sociala tjänster av god kvalitet för alla, men först och främst för de mest utsatta grupperna, att öka samarbetet mellan olika nivåer (lokala, regionala, nationella), att hejda och vända utvecklingen när det gäller sjukskrivningar, att återintegrera de långtidssjuka på arbetsmarknaden, samt att intensifiera kontakterna med alla aktörer.

1. Situation och huvudsakliga tendenser

Sverige spenderade **32,2 % av sin BNP (2000) på social välfärd 2000** (Esspros), vilket är den högsta siffran i EU (siffran för EU var 27,3 %). Utgifterna per capita för social trygghet 2000 med köpkraftsstandard som måttstock indexerades till 120 (siffran för EU var 100). **Den ekonomiska tillväxten** har minskat avsevärt under senare år till 1,1 % av BNP 2001, men den håller långsamt på att stiga, med 1,9 % 2002. Prognoserna för 2003 och 2004 är 1,4 % respektive 2,7 %. **Arbetslösheten** minskade från 6,7 % 1999 till 4,9 % (5,3 % för män och 4,5 % för kvinnor) 2002. **Sysselsättningsnivån låg på 73,6 % 2002**, vilket är en bra bit över siffran för EU på 64,3 % (i synnerhet siffran för kvinnor på 72,2 %) jämfört med siffran för EU på 55,6 %. Ett kännetecken för Sverige är **den höga sysselsättningsnivån bland äldre arbetstagare**, 68,0 % 2002 (siffran för EU var 40,6 %). **Långtidsarbetslösheten är** relativt begränsad och den minskar långsamt, 1,0 % 2002 (motsvarande siffra för EU var 3,0 %). **Ungdomsarbetslösheten** (åldrarna 15–24) låg på 6,4 % 2002, motsvarande siffra för EU var 7,2 %.

Fattigdomsnivån är låg i Sverige. År 2001 låg risken för fattigdom på 10 % (< 60 % av medianinkomsten) (enligt uppgifter från Eurostat). Den ojämna inkomstfördelningen, mätt med hjälp av förhållandet mellan inkomstkvintilerna, ligger på 3,1 och är därmed en av de lägsta i EU. Gini-koefficienten var 0,24 2001 (uppgifter från Eurostat). Enligt nationella uppgifter är bestående fattigdom relativt ovanlig, 0,1 % under 5 år. En utveckling på lång sikt med alltmer ojämn inkomstfördelning kan dock skönjas.

En av de centrala tendenserna är en ökning (46 % sedan 1997) av **sjukskrivningarna**. Långtidsfrånvaron på ett år eller mer (3 % av arbetsstyrkan) har ökat mest. Denna utveckling inte bara motverkar den ökade sysselsättningen utan är också ett stort problem på makroekonomisk och individuell nivå.

Eftersom en femtedel av befolkningen antingen själva har invandrat eller har åtminstone en förälder som har invandrat, har integrationen av **invandrare**, i synnerhet nya invandrare, inte ökat. Även om situationen på arbetsmarknaden har förbättrats för dem är de fortfarande missgynnade, även med avseende på fattigdom och bostadssegregation. När det gäller andra grupper än invandrare som har drabbats hårt av lågkonjunkturen på 1990-talet, har inkomsterna för **ensamstående föräldrar med barn** ökat till en nivå som ligger nära medianinkomsten. Men situationen har varken förbättrats för dem eller för **ungdomar** med avseende på fattigdom och arbetslöshet.

2. Utvärdering av de framsteg som gjorts sedan den nationella handlingsplanen för social integration 2001

Sverige gör skillnad på den nationella handlingsplanen för social integration och den nationella välfärdspolitik, eftersom den nationella politiken skapas i en politisk process som skiljer sig från handlingsplanens process. Enligt svenskarna kan därför inte den nationella handlingsplanen göra anspråk på att ha angivit inriktning och räckvidd för välfärdspolitik. Detta innebär att den nationella handlingsplanen rapporterar om nationella politiska åtgärder i stället för att själv utgöra ett politiskt vägledande dokument.

Trots regeringens insatser för att förbättra dialogen mellan olika regeringsorgan och icke-statliga organisationer var den första nationella handlingsplanen för social integration främst inriktad på regeringens politik från ett centralt perspektiv. När det gäller föreliggande handlingsplan för integration har kontakterna intensifierats ytterligare.

I både den nationella handlingsplanen från 2001 och den från 2003 fortsätts den befintliga välfärdspolitiken, och det grundläggande strategiska synsättet innebär ett långsiktigt åtagande att bekämpa fattigdom och social utestängning. Utvecklingen visar tydligt på en nära koppling mellan den ekonomiska och den socialpolitiska utvecklingen. Sverige har utarbetat handlingsplaner för social integration på flera politikområden, exempelvis när det gäller äldre människor, hälso- och sjukvård, funktionshinder, alkohol och droger, samt åtgärder för att bekämpa diskriminering. I dessa handlingsplaner föreslås nya initiativ och ytterligare finansiella medel för de berörda områdena. Den nationella handlingsplanen för 2003 är mer ambitiös än den föregående planen när det gäller att ange de avsikter som ligger till grund för den sociala integrationspolitiken, genom att ange centrala mål och övriga mål.

En gynnsam ekonomisk utveckling och ökad sysselsättning har bidragit till att kostnaderna för ekonomiskt stöd har fortsatt att sjunka. Den andel av befolkningen som erhåller socialbidrag har minskat avsevärt (från 8,1 % 1997 till 4,9 % 2002). Men någon minskning av andelen hushåll som var beroende av bidrag under lång tid (minst 10–12 månader) kunde inte ses.

Det verkar som om målen i den nationella handlingsplanen för social integration, dvs. 1) en **sysselsättningsnivå på 80 % 2004** och 2) **en halvering av socialbidragsberoendet mellan 1999 och 2004**, kommer att bli svåra att uppnå, trots att utvecklingen går åt förväntat håll. De två målen gäller fortfarande även om tidsfristen för en sysselsättningsnivå på 80 % har övergivits. Avsevärda framsteg har gjorts när det gäller att halvera bidragsberoendet, med en minskning med 25 % till 2002.

3. Strategiskt synsätt: huvudsyften och centrala mål

Den svenska välfärdsstaten bygger på de grundläggande principerna om allmän social välfärd och hälso- och sjukvård samt ett omfattande system för inkomstrygghet. Det är mycket individuellt. Det övergripande målet är att innefatta hela befolkningen i ett allmänt välfärdspolitiskt system och att undvika målinriktade system. För Sverige är denna politik mycket effektiv när det gäller att minska fattigdom och social utestängning. Särskild uppmärksamhet ägnas åt åtgärder mot diskriminering så att de mest utsatta ska få bättre tillgång.

Ett nytt huvudmål, **att avsevärt minska antalet personer som riskerar ekonomisk utsatthet till 2010**, kommer att uppnås med hjälp av följande centrala mål som, där så är möjligt, har indelats efter kön och etnisk tillhörighet: 1) Att minska andelen människor som har mindre än 60 % av medianinkomsten. 2) Att minska andelen människor och barnfamiljer som har en inkomst som ligger under socialbidragsnormen. 3) Att minska andelen elever som lämnar grundskolan med ofullständiga betyg. 4) Att öka andelen människor som är behöriga för högskoleutbildning. 5) Att minska antalet unga som experimenterar med narkotika, alkohol och tobak. 6) Att bygga ut behandlingen av drogmissbrukare (alkohol och narkotika). 7) Att minska hemlösheten.

En halvering av antalet sjukdagar till 2008 är också ett nytt mål. Eftersom detta mål är nära kopplat till arbetsmarknaden, innefattar det åtgärder av arbetsgivare och av hälso- och sjukvården samt justering av sjukförsäkringen.

Att uppnå en sysselsättningsnivå på 80 % och att halvera socialbidragsberoendet mellan 1999 och 2004 utgör fortfarande huvudmål.

4. Centrala politiska åtgärder: starka och svaga sidor

Denna grundstrategi för att minska fattigdom och social utestängning framgår tydligt i den nationella handlingsplanen för 2003, men planen är svag när det gäller att beskriva politiska åtgärder som syftar till att målen uppnås. Styrkan i den nationella handlingsplanen är att huvudmålen är kopplade till centrala mål, vilket gör det möjligt att utvärdera i vilken omfattning särskilda mål uppnås eller inte. Svagheten i den nationella handlingsplanen är att den inte alltid indikerar de mekanismer varmed en särskild åtgärd är kopplad till ett särskilt mål. Den innehåller inte heller någon vägledning för hur man ska prioritera bland åtgärderna. Det framgår därför inte på ett tydligt sätt hur vissa politiska åtgärder främjar de särskilda målen, eller om de alls gör det.

Att underlätta deltagande i arbetslivet

Sverige har valt principen om aktivering och kompetenshöjning. Principen om ”**arbetets företräde**” innefattar en lång rad åtgärder för att ge människor tillräckliga resurser att hitta arbete och försörja sig själva. Arbetslöshetsförsäkringarna har ändrats så att man ökar incitamenten att godta arbete och rörlighet. **Familjepolitiken** är central för både mäns och kvinnors deltagande, och den stärker familjen så att familjeliv och arbetsliv kan kombineras.

Att främja allas tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster

Sverige har utarbetat ett **allmänt system för inkomstrygghet**. Den allmänna sjukförsäkringen gör det lättare att behålla sin inkomst vid sjukdom, arbetslöshet, föräldraskap och tillfällig barnomsorg vid sjukdom. Den genomförda **pensionsreformen** bygger på livsinkomst med en utfyllande garantipension för dem med låga eller inga inkomster. Socialbidrag är den sista utvägen i socialförsäkringssystemet om andra alternativ brister. **Utbildningen** är kostnadsfri på alla nivåer. **Bostadspolitiken** har reformerats, och de lokala myndigheterna måste se till att alla har tillgång till ett anständigt boende. Ytterligare medel görs tillgängliga för bekämpningen av **hemlösheten**. Hela befolkningen omfattas av den **nationella sjukvårdsförsäkringen**, som är kostnadsfri för barn och har ett tak för vuxna.

Att förebygga risken för utestängning bland de mest utsatta

Åtskilliga planer och åtgärder täcker de mest utsatta, såsom barn i utsatta situationer, alkohol- och narkotikamissbrukare, hemlösa och trångbodda, kriminella och prostituerade, samt långtidsarbetslösa, funktionshindrade, äldre och invandrare. Den nationella handlingsplanen mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering syftar till att förbättra möjligheterna till allmän lagstiftning mot diskriminering.

5. Jämställdhetsperspektivet

Jämställdhetsarbetet är inbakat i välfärdssystemets struktur. Genom det allmänna systemet med enskilda rättigheter förbättras jämställdheten. Centrala mål och indikatorer har delats in efter kön där detta har varit möjligt. Familjepolitiken är ett viktigt instrument när det gäller att uppnå jämställdhet. Kvinnors hälsa och deras höga sjukfrånvaro utgör särskilda frågor.

6. Aktuella frågeställningar och kommande utmaningar

Eftersom den ekonomiska utvecklingen är nära kopplad till den socialpolitiska utvecklingen, är det en grundläggande utmaning att se till att samspelet mellan ekonomisk politik,

sysselsättningspolitik och socialpolitik fungerar, och att förstärka åtgärderna för social integration för att främja en balanserad social och ekonomisk utveckling.

Följande aktuella frågor utgör ytterligare utmaningar: Att minska skillnaderna mellan infödda svenskar och invandrare när det gäller alla indikatorer för fattigdom och social utestängning. Att säkra sociala tjänster av god kvalitet för alla, i synnerhet för de mest utsatta, och att öka samarbetet mellan olika nivåer (lokalt, regionalt och nationellt). Att hejda och vända utvecklingen med avseende på sjukskrivningar och att återintegrera de långtidssjukskrivna på arbetsmarknaden. Att ytterligare intensifiera kontakterna med andra aktörer, i synnerhet när det gäller den politiska processen och icke-statliga organisationer på regional och lokal nivå.

FÖRENADE KUNGARIKET

Situation och huvudsakliga tendenser: Efter den senaste nationella handlingsplanen har fortsatta starka makroekonomiska resultat lett till hållbar hög sysselsättning och låg arbetslöshet. Strategierna för fattigdomsbekämpning och social integration i Förenade kungariket är i allt högre grad inriktade på vissa missgynnade grupper som löper de största riskerna, såsom ensamstående föräldrar, långtidsarbetslösa, äldre människor, människor med låg eller ingen kompetens, etniska minoritetsgrupper, sjuka eller funktionshindrade samt dem som bor i eftersatta bostadsområden. År 2001 riskerade 17 % av befolkningen att drabbas av fattigdom. Genomsnittet för EU var 15 %. Utan alla överföringar skulle denna siffra ha varit 40 %.

Framsteg under 2001–2003: Förenade kungariket har byggt vidare på en bred och omfattande strategi mot fattigdom och social utslagning. Under perioden 2001–2003 har många nya åtgärder införts eller befintliga åtgärder förbättrats för att bekämpa fattigdomen. Genom dessa förändringar har avsevärda extraresurser kanaliserats till utsatta grupper, i synnerhet till barnfamiljer.

Effekterna av många av de initiativ som har införts återstår dock att se. Relativt utbredda låga inkomstnivåer och stora skillnader finns kvar, men detta bör betraktas mot bakgrund av ett ökande övergripande välbefinnande. Nationellt inrättade "tertiära" indikatorer som omfattar barn, vuxna i arbetsför ålder, äldre människor och andra grupper, och som innefattar direkta indikatorer för fattigdom, indikatorer för risken för social utestängning samt för hjälp till de mest utsatta, har fungerat väl i de flesta områden.

Utarbetandet av den nationella handlingsplanen 2003 har innefattat en bredare samling aktörer än vad som var fallet i den tidigare planen, och deltagande av decentraliserade myndigheter och människor med direkta erfarenheter av fattigdom har bidragit ytterligare till planens kvalitet.

Strategiskt synsätt: I den nationella handlingsplanen 2003 betonas det att "kampen mot fattigdomen är en central del av Förenade kungarikets hela sociala och ekonomiska program". Ett synsätt med "arbete för dem som kan arbeta och stöd till dem som inte kan" ingår i välfärdsreformen. Strategin för deltagande i sysselsättningen beskrivs i termerna "att göra arbete möjligt... att göra arbete lönsamt... att göra arbete kvalificerat". Det centrala målet för arbetsmarknaden är att uppnå "höga och stabila sysselsättningsnivåer så att alla kan ta del av den ökande levnadsstandarden och av de större möjligheterna till arbete".

Centrala politiska åtgärder: Offentliga tjänster av hög kvalitet är en hörnsten vid bekämpningen av fattigdom och social utestängning. I utgiftsplanerna för perioden 2003/2004 till 2005/2006 planeras väsentliga höjningar av de offentliga utgifterna för tjänster, med särskild inriktning på utbildning, hälso- och sjukvård samt transport.

Undanröjandet av barnfattigdom är också en central aspekt av Förenade kungarikets strategi mot fattigdom och social utestängning, med utfästelser om att barnfattigdomen ska vara undanröjd till 2020.

Införandet och förbättringen av en rad skattelättnadsprogram bör också understrykas. Bland dessa bör det nya pensionstillägget (Pension Credit) leda till ytterligare framsteg när det gäller bekämpningen av fattigdom bland pensionärer.

Kommande utmaningar: Trots närapå rekordnivåer när det gäller sysselsättningen och låg arbetslöshet förblir inkomstskillnaderna höga och antalet hushåll där ingen har arbete är fortfarande ett problem, särskilt i de mest eftersatta bostadsområdena, och andelen människor som uppbär bidrag under lång tid för arbetsoförmåga eller andra bidrag är särskilt hög.

Framsteg görs när det gäller att minska barnfattigdomen, men de verkliga effekterna när det gäller det kvantifierade målet för 2004/2005 bör fortfarande utvärderas.

1. Situation och huvudsakliga tendenser

Förenade kungarikets ekonomi har fortsatt att gå bra, med en tillväxt på 1,9 % 2002, vilket ligger 1 % över EU:s genomsnittliga tillväxt, och det förväntas att tillväxten kommer att fortsätta under både 2004 och 2005. Detta starka makroekonomiska resultat har lett till stabilt höga sysselsättningsnivåer, med en sysselsättningsnivå på 71,7 % (2002) och låg arbetslöshet, medan den inofficiella "integrationsräkningen" (av människor som inte arbetar, men som vill arbeta, eller av dem som deltar i regeringens arbetsmarknadsprogram eller arbetar deltid eftersom de inte kan hitta ett heltidsarbete) ger siffran fyra miljoner (maj 2003). Trots detta är det relativt höga antalet hushåll där ingen har arbete fortfarande ett problem, och antalet människor utan arbete som erhåller bidrag vid arbetsoförmåga, till exempel, är särskilt högt, 7,6 % av befolkningen i arbetsför ålder.

Utgifterna för social trygghet år 2000 låg på 26,8 % av BNP, vilket är något mindre än EU:s genomsnitt på 27,3 %. I reella termer var dock utgifterna 2000 för social trygghet per capita 4,7 % högre än genomsnittet för EU, en avsevärd ökning jämfört med tidigare år. Ojämligheterna med avseende på inkomstfördelning var fortfarande större än i EU 2001 (4,9 jämfört med 4,4 med avseende på förhållandet mellan inkomstkventilerna). År 2001 hade fattigdomsrisk (efter sociala överföringar) gått ned till 17 % (från 20 % 1995 och 19 % år 2000), men den låg fortfarande högre än EU:s genomsnitt på 15 % (utan sociala överföringar skulle nivån i Förenade kungariket ha legat på 40 %, jämfört med EU:s genomsnitt på 39 %). Risken för bestående fattigdom under samma år låg på 10 %, jämfört med EU:s genomsnitt på 9 %. Nationellt utvalda indikatorer uppvisar också en viss förbättring med avseende på fattigdomsrisk och relativ låg inkomst, medan Gini-koefficienten visar på en liten ökning. Förhållandet mellan inkomstklyftor och fattigdomsrisk bör utvärderas ytterligare.

2. Utvärdering av de framsteg som gjorts sedan den nationella handlingsplanen för social integration 2001

Den nationella handlingsplanen för social integration 2003 visar att en del av kritiken av den tidigare planen har uppmärksammats i form av en bredare hänvisning till orsakerna till social utestängning och en undersökning av en lång rad politikområden. Synsättet är också mer öppet när det gäller deltagande av en bredare uppsättning aktörer vid utarbetandet och övervakningen av den nationella handlingsplanen. "Insikten om att människor med direkt erfarenhet av fattigdom har mycket att erbjuda en framgångsrik strategi mot fattigdom håller på att förändra Förenade kungarikets synsätt".

Utöver de gemensamma indikatorerna bedömer Förenade kungariket framstegen utifrån ett antal tertiära indikatorer. Framstegen utifrån de gemensamma indikatorerna har varit en besvikelse (även om de är svårare att bedöma, eftersom uppgifter från efter 2000 ännu inte finns tillgängliga), men framstegen utifrån de nationellt uppsatta tertiära indikatorerna, som är mer aktuella, har varit relativt positiva såtillvida att flertalet är på väg åt rätt håll. Det skulle kunna hävdas att denna utveckling är ett resultat av den övergripande situationen för Förenade kungarikets ekonomi just nu, men framstegen kan även delvis tillskrivas effekterna av den skatte- och bidragspolitik som man har infört för att bekämpa fattigdomen. När det gäller vissa åtgärder nyligen kan det dock vara så att förbättringarna ännu inte har hunnit återspeglas i statistiken.

Framsteg kan sägas ha gjorts när det gäller att minska den absoluta fattigdomen, men minskningen av den relativa fattigdomen har gått långsammare. Även om arbetsmarknaden förblir så stark som det förväntas, kan ytterligare fördelningspolitik behövas för att minska ojämlikheterna.

Att hantera frågan om barn som lever i fattigdom identifierades som ett centralt mål i den nationella handlingsplanen 2001. Undanröjandet av barnfattigdom är en central fråga i Förenade kungarikets regerings strategi, med utfästelser om att undanröja barnfattigdomen till 2020. De praktiska framstegen i riktning mot de kvantifierade målen för 2004/5 ska fortfarande utvärderas och ytterligare insatser görs för att förfina det sätt på vilket barnfattigdom mäts på lång sikt, inbegripet samråd med aktörerna.

Europeiska socialfondens roll när det gäller att stödja de sociala integrationsmålen täcks väl i den nationella handlingsplanen i en informativ och belysande bilaga till huvudrapporten. Genomförandet av de aktiviteter som stöds av Europeiska socialfonden kommer att på ett påtagligt sätt bidra till insatserna mot fattigdom och social utestängning i Förenade kungariket. Förenade kungarikets strukturfondsprogram är också särskilt inriktade på de mest eftersatta bostadsområdena genom områden som omfattas av "Community Economic Development" (ekonomisk utveckling av bostadsområden), även om erfarenheterna hittills har visat att dessa resurser har tagits i bruk långsamt.

3. Strategiskt synsätt: huvudsyften och centrala mål i den nationella handlingsplanen för social integration 2003

"Bekämpningen av fattigdom är en central del av Förenade kungarikets hela sociala och ekonomiska program". Förenade kungariket har ett synsätt på välfärdsreformer som kan beskrivas med orden "arbete för dem som kan arbeta och stöd till dem som inte kan", där dess strategi för deltagande i sysselsättningen beskrivs i termerna "att göra arbete möjligt... att göra arbete lönsamt... att göra arbete kvalificerat". Det centrala målet för arbetsmarknaden är att uppnå en hög och stabil sysselsättning så att alla kan ta del av den ökande levnadsstandarden och av de större möjligheterna till arbete.

I strategin mot fattigdom och social utestängning kombineras följande faktorer: Nationella insatser i samarbete med de decentraliserade myndigheterna och de regionala organen, och insatser lokalt och i bostadsområden med de lokala myndigheterna, frivilligorganisationer och lokala sektorer. Ekonomisk förvaltning för att förbättra möjligheterna till anställning. Insatser för att göra det lättare för människor att hitta arbete, behålla arbetet och göra framsteg i arbetslivet. Politiska program på kort sikt för att göra det lönsamt att arbeta och förbättra levnadsstandarden för dem som inte kan få anställning. Långsiktiga investeringar i den offentliga sektorn, i synnerhet med avseende på utbildning och hälso- och sjukvård, i syfte att förbättra människors möjligheter.

Huvudmålet för den nationella handlingsplanen 2003 är att undanröja barnfattigdomen till 2020, och ett delmål är att halvera nivån till 2010. Dessutom finns det ett kvantifierat mål att minska barnfattigdomen med en fjärdedel till 2004/05. Ytterligare sammanlagt 100 mål ställs upp som är grupperade kring de fyra Nicemålen. Det bör emellertid påpekas att dessa mål är de som redan har tillkännagivits med avseende på social utestängning, och som formar avtalen mellan Förenade kungariket och lokala myndigheter om offentliga tjänster, eller de mål som sätts upp av de decentraliserade myndigheterna.

4. Centrala politiska åtgärder: starka och svaga sidor

I Förenade kungariket är låga inkomster jämförelsevis vanliga. De arbetsbaserade inkomsterna i barnfamiljer har förbättrats i och med införandet av minimilönen, höjningar av tröskeln för socialförsäkringsavgifterna för anställda samt höjda barnbidrag och skattelättnader. Pensionärernas inkomster har höjts till följd av förbättringar av den faktiska nivån på den statliga grundpensionen och socialbidragen. De icke-arbetsbaserade inkomsterna

i barnfamiljer har också höjts genom faktiska öknings av inkomststødet/skattereduktionen för barnfamiljer (Child Tax Credit). De icke-arbetsbaserade inkomsterna för ensamstående människor och barnlösa par har inte ökat genom faktiska förbättringar av deras bidrag, och deras inkomster har fortsatt att sjunka i förhållande till lönerna. Trots de förbättringar som har gjorts av den garanterade minimiinkomsten (Minimum Income Guarantee – MIG), är den statliga grundpensionen betydligt lägre än denna minimiinkomst, och de pensionärer som får socialbidrag har ännu inte hunnit ikapp med avseende på det förhållande till löner som rådde 1979.

Förenade kungariket betonar den ekonomiska hållbarheten i sin strategi, där en bas av stöd tillhandahålls genom staten samtidigt som ytterligare stöd inriktas på de fattigaste pensionärerna genom inkomstrelaterade åtgärder. En minimiinkomst garanteras och sparande uppmuntras genom yrkespensions- och privatpensionsprogram. Till följd av detta synsätt spenderar Förenade kungariket endast 5,1 % av sin BNP på pensioner, vilket är mindre än hälften av genomsnittet för EU.

Tillgängliga bidrag som inte utnyttjas är fortfarande ett problem. Ett exempel på hur denna fråga kan lösas är det nyligen införda pensionstillägget, varmed ytterligare två miljarder GBP går till pensionärshushållen. Detta tillägg innefattar åtgärder för att se till att utnyttjandenivån är hög, och målet är att tre miljoner pensionärshushåll ska erhålla pensionstillägget till 2006.

Framsteg görs med avseende på centrala målet att minska och undanröja barnfattigdomen, men de verkliga effekterna med avseende på det kvantifierade målet för 2004/05 bör fortfarande utvärderas. Ytterligare kraftfulla insatser kan krävas för att genomföra detta, bland annat med avseende på de låga lönerna för kvinnor (löneskillnaderna mellan könen i Förenade kungariket är fortfarande bland de största i EU) samt åtgärder för att göra barnomsorgen mer tillgänglig till en rimligare kostnad. De flesta av de extra resurser som har gått till barnomsorgsstrategin hittills har varit i form av finansiering av förskoleklasser i grundskolorna. Det är tveksamt om dessa resurser, som huvudsakligen erbjuds på deltid under terminerna, är det mest effektiva sättet att göra det möjligt för (fattiga) ensamstående föräldrar att hitta arbete. Den del av skattelättnaden för arbetsinkomster (Working Tax Credit) som gäller barnomsorg täcker endast högst 70 % av barnomsorgskostnaderna upp till ett visst tak. Barnomsorgen i Förenade kungariket är fortfarande relativt dyr och det finns problem med avseende på tillgång och kvalitet. Regeringen har satt upp ambitiösa mål när det gäller att bygga ut och förbättra barnomsorgen, men det har varit svårt att göra framsteg, eftersom denna sektor har låg status och låg kvalitet på tjänsterna. Bristen på tillgänglig och kvalitativ barnomsorg till en rimlig kostnad är en av orsakerna till den relativt låga andelen ensamstående föräldrar som arbetar och den relativt höga andelen barn i hushåll där ingen har arbete. En (andra) översyn av barnomsorgen är nu på väg, vilket tyder på att regeringen inser att den politiska strategin ännu inte är optimal. I den nationella handlingsplanen understryks dock inte i tillräckligt hög grad omsorgen om anhöriga, bland annat omsorgen om äldre/svaga släktingar. Ofta faller den bördan på kvinnor, vilket får följder för förvärvsfrekvensen. En viktig utveckling är utnämmandet av en ny minister för barn, ungdomar och familjer.

Förenade kungariket uppvisar avsevärda regionala och lokala skillnader när det gäller fattigdom och social utestängning. Försök har gjorts att förenkla de många områdesbaserade initiativen till förmån för en minimistandard för de tjänster som erbjuds invånarna i eftersatta områden, genom att de sedvanliga tjänsterna anpassas till invånarna, och att lägsta mål (floor level targets) antas.

Cirka en tredjedel av regeringens utgifter går till tjänster. Offentliga tjänster av hög kvalitet är en hörnsten för regeringens strategi mot fattigdom och social utestängning. I utgiftsplanerna

för perioden 2003/2004 till 2005/2006 planeras en sammanlagd ökning med 3,3 % per år i reella termer. De offentliga utgifterna, uttryckt som andel av BNP, kommer att stiga från 39,9 % 2002/2003 till 41,9 % 2005/2006. Framsteg har gjorts när det gäller att utveckla en flerdimensionell övergripande strategi, men genomförandet av denna strategi bör stärkas ytterligare.

5. Jämställdhetsperspektivet

I den nationella handlingsplanen uppmärksammas jämställdhetsaspekten i allmänhet väl, särskilt när det gäller den ökade fattigdomsrisk för kvinnor och betoningen av politiska åtgärder för att minska inkomstskillnaderna mellan könen, vilket fortfarande är en aktuell fråga, förbättringen av arbets- och familjelivet, samt när det gäller den förbättrade barnomsorgen. Liksom i den nationella handlingsplanen 2001 saknas det dock både åtgärder för integrering av ett jämställdhetsperspektiv och könsspecifika åtgärder. Det verkar snarare som om jämställdhetsåtgärder vidtas när de passar ihop med målen att minska barnfattigdomen och antalet hushåll där ingen har arbete.

6. Aktuella frågeställningar och kommande utmaningar

Sysselsättningsmålen från Lissabon för 2010 har redan uppnåtts, och arbetslösheten är avsevärt mycket lägre än genomsnittet för EU. För vissa grupper är det dock fortfarande svårt att hitta arbete. Riktandet av resurser och initiativ kommer att ha central betydelse när det gäller att förbättra levnadsvillkoren för dessa grupper. I Förenade kungariket är dessutom låga inkomster jämförelsevis vanliga. Skuldsättning och ekonomisk utestängning erkänns som problem och i den nationella handlingsplanen påbörjas arbetet med att identifiera lösningar.

Den ökade sysselsättningen har gynnat alla grupper, och de ändrade bidragen och skattelättnaderna har förbättrat situationen för barn, särskilt i familjer med låga inkomster.

Allmänt sett har arbetslösheten minskat och deltagandet i sysselsättningen ökat för de mest utsatta grupperna, men arbetslösheten är fortfarande koncentrerad till vissa bostadsområden. De som inte måste arbeta som ett villkor för att få bidrag anses nu vara mest i riskzonen. Vissa problem kvarstår när det gäller antalet hushåll där ingen har arbete och vissa aspekter av kvaliteten på arbetet. Vissa gräsrotsorganisationer anser att människor tvingas till ohållbara arbetsförhållanden, på grund av ett bidragssystem som inte är tillräckligt flexibelt och ett svagt regelverk för sysselsättning som inte garanterar värdighet och rättvisa.

Genom hela den nationella handlingsplanen hänvisar man till vad de decentraliserade myndigheterna och andra aktörer gör. Den framgår dock inte i vilken utsträckning ambitionerna i den nationella handlingsplanen är allmänt vedertagna, eller om de är tillräckligt representerade i de olika ministeriernas utgiftsprioriteringar eller på regional och lokal nivå. Det föreslås att man undersöker hur regeringens politiska program samverkar mot fattigdom och social utestängning, och hur eventuella drivkrafter för ytterligare framsteg kommer att se ut i framtiden. Erfarenheterna från experiment där man samarbetar med människor som själva har direkt erfarenhet av fattigdom när man utarbetar den nationella handlingsplanen skulle kunna överföras i vidare bemärkelse till regeringens politiska beslutsprocess.