

III

(Förberedande rättsakter)

REGIONKOMMITTÉN

75:e PLENARSESSIONEN DEN 18–19 JUNI 2008

Yttrande från Regionkommittén om "Aktiv integration"

(2008/C 257/01)

REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT:

- En optimal politik för aktiv integration förutsätter en fjärde, övergripande princip, nämligen social delaktighet.
- Aktiva insatser är den viktigaste beståndsdel i en aktiv integration. Aktiv integration vilar på "Work First-principen": Varje invånare utan arbete bör involveras i arbete eller utbildning.
- Ett enhetligt paket av politiska åtgärder bör i första hand utformas och genomföras på regional och lokal nivå. Det huvudsakliga ansvaret för att skapa sysselsättning vilar på företagen och arbetsmarknadens parter i samarbete med lokala och regionala myndigheter som viktiga aktörer på detta område.
- Vad som avses med tillräckliga inkomster varierar i olika länder, regioner och kommuner. Inkomststödet kan anses räcka om det kan bekämpa strukturell fattigdom. Denna nivå kan definieras som "tillräcklig". Man kan inte formulera en allmän regel om vilken *finansiell* nivå som är tillräcklig för EU som helhet. Nationella, regionala och lokala myndigheter har tillsammans ansvar för en politik som ger ett tillräckligt inkomststöd. På EU-nivå bör denna diskuteras inom ramen för den öppna samordningsmetoden.
- För socialt och ekonomiskt eftersatta regioner och städer i Europa förutsätter genomförandet av bästa praxis på området politiska åtgärder för aktiv integration av de invånare som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden finansiellt stöd från EU. Europeiska socialfondens budget för lokala och regionala myndigheter måste därför finnas direkt tillgänglig för politiska åtgärder för aktiv integration.
- Social, subventionerad och skyddad sysselsättning samt sociala företag och kooperativ utgör instrument som kan spela en viktig roll i de politiska åtgärderna på lokal och regional nivå. Dessa företag bör inte bara bedömas enligt de gängse reglerna för en konkurrensutsatt europeisk marknad (det behövs till exempel mer flexibla regler i fråga om offentliga upphandlingar och statliga stöd).

Föredragande: Henk Kool (NL–PSE), kommunalråd i Haag, Nederländerna

Referensdokument

Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Modernisering av det sociala skyddet för ökad social rättvisa och ekonomisk sammanhållning: en satsning på aktiv integration av de personer som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden

KOM(2007) 620 slutlig

POLITISKA REKOMMENDATIONER

Allmänna kommentarer

1. År 2006 låg 80 miljoner människor (16 % av befolkningen) i Europeiska gemenskapens 25 länder i riskzonen för att drabbas av fattigdom. Aktiv integration och kampen mot fattigdom hänger i hög grad samman med integrationen av de personer som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden. Det faktum att ett stort antal människor alljämt riskerar att drabbas av fattigdom och utestängning från arbetsmarknaden är en utmaning som inte kan kringgås när man verkar för att uppnå fördragets mål om social sammanhållning.
2. Europeiska kommissionen har utformat tre principer för att främja en aktiv integration av de personer som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden, nämligen 1) lämpligt och tillräckligt inkomststöd, 2) aktiv integration samt 3) sociala tjänster av hög kvalitet.
3. En optimal politik för aktiv integration förutsätter dock ytterligare en fjärde, övergripande princip, nämligen social delaktighet.
4. Aktiv integration förutsätter en integrerad och övergripande strategi för de fyra principerna.
5. Aktiva insatser är den viktigaste beståndsdel i en aktiv integration (den andra pelaren). Aktiv integration vilar på "Work First-principen": Varje invånare utan arbete bör involveras i arbete eller utbildning. Den första (lämpligt och tillräckligt inkomststöd) och den tredje pelaren (sociala tjänster av hög kvalitet) är stödfaktorer. Den fjärde pelaren (social delaktighet) är den sista utvägen i politiken för en aktiv integration. Invånare som inte kan arbeta bör få inkomststöd och annan hjälp för att delta i samhället. Vi delar kommissionens uppfattning att dessa principer tillsammans utgör en integrerad, övergripande strategi. Varje myndighet bör därför sträva efter rätt balans mellan social välfärd, sociala tjänster, allmännyttiga tjänster och finansiella och icke-finansiella incitament till arbete.
6. Det är i första hand medlemsstaterna och de lokala och regionala myndigheterna som ansvarar för strategin och politiken för aktiv integration. För att stimulera utvecklingen och utbytet av dessa strategier utarbetas dock gemensamma principer i enlighet med EU:s mål om social sammanhållning.
7. De främsta aktörerna när det gäller att utveckla och genomföra strategierna är de lokala och regionala myndigheterna. EU har en stödjande roll. Definitionen av en övergripande strategi för aktiv integration är proportionell och grundar sig på subsidiaritetsprincipen.
8. De fyra principerna (inkomststöd, en politik för aktiv integration, tillgång till sociala tjänster av hög kvalitet och social delaktighet) hänger samman och bör underbygga varandra. För varje enskild region, målgrupp och individ som berörs av frågan behövs det en optimal blandning av politiska åtgärder från dessa fyra principer. Strategierna för aktiv integration skräddarsys för att ta hänsyn till skillnader mellan målgrupperna och de enskilda personerna. Beroende på den ekonomiska modellen i landet kan den relativa betydelsen hos dessa fyra principer och de politiska instrument som väljs inom var och en av dem variera mellan medlemsstaterna och de lokala och regionala myndigheterna.
9. Resultaten av en politik för att integrera de personer som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden är mest uppenbara för de lokala och regionala myndigheterna. Det är också de som drabbas av bristerna i denna politik på lokal, regional, nationell och europeisk nivå. Ett enhetligt paket av politiska åtgärder bör därför i första hand utformas och genomföras på regional och lokal nivå. De lokala och regionala myndigheterna känner till de lokala förhållandena, arbetsmarknadens särdrag och de många aktörer som kan spela en viktig roll i genomförandet av en övergripande strategi för aktiv integration.
10. De lokala och regionala myndigheterna bör därför skapa produktiva partnerskap med andra offentliga myndigheter, privata företag, arbetsmarknadsparter, icke-statliga organisationer och representanter för kunderna för att genomföra ett enhetligt paket av politiska åtgärder.
11. De lokala och regionala myndigheterna behöver stor handlingsfrihet för att de ska kunna utforma och genomföra sådana strategier, som bör utformas och genomföras i samarbete med andra offentliga och privata organ. Politiken på EU-nivå och nationell nivå (t.ex. skatte-, invandrings-, utbildnings-, anställningsavtalspolitiken) bör skräddarsys efter och motsvara de behov som utvecklingen och genomförandet av lokala och regionala strategier medför.

12. Hinder och olägenheter som orsakas av lagstiftning och praxis på europeisk, nationell, regional och lokal nivå bör avlägsnas.

Aktiv integration

13. Det viktigaste instrumentet för integration är att man förbättrar den aktiva integrationen. För att alla individer ska omfattas behövs det en **övergripande strategi** för aktiv integration. Vidare behövs det integrerade paket av politiska åtgärder för varje region, målgrupp och enskild individ. De lokala och regionala myndigheterna är de främsta aktörerna när det gäller att utveckla och genomföra dessa enhetliga paket av politiska åtgärder med sina partner (t.ex. nationella regeringar, arbetsgivare, andra offentliga myndigheter, icke-statliga organisationer). Kärnan i ett övergripande och integrerat paket av politiska åtgärder är att man undanröjer flaskhalsar för så många människor som möjligt så att man kan integrera dem på arbetsmarknaden. Detta kan ske genom att man ger råd, vägledning och utbildning för betalt arbete och genom att man skapar sysselsättning för skyddade grupper, dvs. sysselsättning för de människor som ännu inte är redo att ta klivet in på den vanliga arbetsmarknaden.

14. En optimal politik och en övergripande strategi för aktiv integration har följande beståndsdelar:

- Ungdomar bör uppmuntras till och få möjlighet att skaffa sig grundläggande kvalifikationer för att förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden.
- Personer utan arbete bör återintegreras i arbetslivet ("Work First-principen"). Samtidigt bör de också erbjudas utbildning, rådgivning, tillgång till barnomsorg m.m.
- Social, skyddad och subventionerad sysselsättning bör ordnas för dem som befinner sig längre bort från arbetsmarknaden.
- Instrument för social delaktighet (t.ex. frivilligt arbete och idrottsaktiviteter) bör erbjudas i de fall psykiska och/eller fysiska funktionshinder utgör ett hinder för såväl normal som skyddad sysselsättning. Samtidigt måste den socioekonomiska situationen hos dem som bör integreras på arbetsmarknaden förbättras genom inkomststöd och tillgång till sociala tjänster av hög kvalitet.
- Den centrala principen är att varje invånare ska ha möjlighet att delta i samhället.

15. Effektiva individuella handlingsplaner bidrar till att förbättra den aktiva integrationen.

16. Målgrupperna är en viktig faktor i det övergripande, integrerade paketet politiska åtgärder. På lokal och regional nivå bör myndigheterna utforma och genomföra strategier som i första hand fokuserar på att aktivt inbegripa alla individer oberoende av bakgrund, men samtidigt undanröja de särskilda hinder som de möts av.

17. Det huvudsakliga ansvaret för att skapa sysselsättning vilar på företagen och arbetsmarknadens parter i samarbete med lokala och regionala myndigheter som viktiga aktörer på detta område. På nationell och regional nivå har centralregeringen ett ansvar att underlätta detta, t.ex. genom att tillhandahålla optimala ekonomiska grundvillkor, t.ex. god utbildning, effektiv arbetsförmedling, skatteåtgärder och flexicurity (alternativ med social trygghet och flexibla arbetsvillkor). De lokala och regionala myndigheterna, socialtjänsterna och de icke-statliga organisationerna är den sista länken i kedjan, framför allt för dem som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden. Enskilda personer har naturligtvis också ett personligt ansvar.

18. Offentliga, sociala och privata arbetsgivare bör starkt uppmuntras att stärka de befintliga arbetstillfällena och skapa nya högkvalitativa arbetstillfällen (med tillräckliga inkomstnivåer, goda arbetsvillkor och utbildning). Det finns framför allt ett behov av praktiskt inriktade arbetstillfällen (för lågkvalificerade). Privata arbetsgivare kan av nationella, regionala och lokala myndigheter stimuleras till att skapa arbetstillfällen genom att man optimerar företagarklimatet.

19. De lokala och regionala myndigheterna är själva viktiga arbetsgivare, och som sådana bör de också tillämpa principerna i detta dokument.

20. För personer som står mycket långt ifrån den ordinarie arbetsmarknaden p.g.a. fysiskt eller psykiskt handikapp kan det också finnas ett behov av att skapa och finansiera social, subventionerad sysselsättning samt sysselsättning för skyddade grupper. De lokala och regionala myndigheterna kan här spela en viktig roll genom att de stimulerar sociala företag.

21. En samtidig förekomst av olika anställningsformer (tillfälligt och flexibelt arbete, deltid och heltid samt möjligheten att arbeta hemifrån) kan hjälpa dem som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden in i arbetslivet.

22. Alla former av formella och informella utbildningsmetoder, system för partiell utbildning, godkännande av tidigare utbildning och fokusering på livslångt lärande samt fortbildning bör ingå i de samordnade åtgärder som bör vidtas för att förbättra behörigheten hos de personer som har svårast att komma in på arbetsmarknaden.

23. Större insatser behövs av de nationella, regionala och lokala myndigheterna för att förbättra kvaliteten på utbildningen så att den motsvarar behoven på arbetsmarknaden. De lokala myndigheterna bör föra en aktivare sysselsättningspolitik och den lokala marknadens behov bör så långt det är möjligt beaktas. I de medlemsstater där arbetsmarknadspolitiken är en lokal uppgift bör de lokala myndigheterna uppmuntras av de nationella regeringarna, med hjälp av EU, att övervaka den lokala arbetsmarknaden.

24. Det övergripande, integrerade paketet av politiska åtgärder för en aktiv integration bör innefatta incitament som gör det enklare att starta egna företag för de personer som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden.

Inkomststöd

25. De personer som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden bör få ett tillräckligt stort inkomststöd och andra former av stöd för att kunna leva ett värdigt liv och upprätthålla en sådan prestationsförmåga som krävs för att de ska kunna återintegreras på arbetsmarknaden. Man bör understryka att detta är en grundläggande princip i EU.

26. Vad som avses med tillräckliga inkomster varierar i olika länder, regioner och kommuner. Detta beror på nivån på inkomststödet, prisnivåerna, de enskilda hushållens särdrag, skatter, utestängningens längd, kulturella, sociala och historiska faktorer osv. Inkomststödet kan anses räcka om det kan bekämpa strukturell fattigdom. Denna nivå kan definieras som "tillräcklig". Man kan inte formulera en allmän regel om vilken *finansiell* nivå som är tillräcklig för EU som helhet. Nationella, regionala och lokala myndigheter har tillsammans ansvar för en politik som ger ett tillräckligt inkomststöd. På EU-nivå bör denna diskuteras inom ramen för den öppna samordningsmetoden.

27. På EU-nivå skulle man kunna utforma en gemensam princip om att skillnaden mellan minimiinkomsten på arbetsmarknaden och inkomststödet bör vara tillräckligt stor för att uppmuntra enskilda personer och målgrupper till arbete. Denna skillnad utgör en viktig ekonomisk sporre i det övergripande paketet för politiska åtgärder. "Att göra så att arbete lönar sig" är en viktig princip för kommissionen, många medlemsstater och lokala och regionala myndigheter. De nationella, lokala och regionala myndigheterna bör därför ta hänsyn till den risk som fattigdomsfällen utgör när man utvecklar och tillämpar inkomststödsåtgärder.

28. Enbart sådana personer bör få inkomststöd som inte har möjlighet att få en inkomst på arbetsmarknaden eller som endast har kapacitet för en inkomst som ligger under existensminimum (t.ex. på grund av låg produktivitet eller tvång att acceptera lågavlönat arbete). Nationella, lokala och regionala myndigheter bör inte störa arbetsmarknadens funktionssätt utan bör utöva en noggrann kontroll och bedömning samt ett strängt urval i de fall där personer ansöker om inkomststöd. Samtidigt bör det finnas aktiva strategier för att nå ut till alla dem som bör omfattas av socialförsäkring, inkomststöd och social delaktighet.

29. Inkomststödet skulle kunna vara utformat på många olika sätt och i idealfallet skräddarsys på lokal och individuell nivå. Exempel på inkomststöd kan vara: inkomststöd på existensminimumnivå för den del av arbetskraften som inte arbetar eller studerar, naturaförmåner för att förbättra kost, klädsel, utbildning, logi och hälsovård, inkomststöd som

kompletterar löneinkomster (om inkomsterna grundar sig på låga produktivitetsnivåer), inkomststöd som täcker höga rörlighetskostnader, inkomststöd som möjliggör en förbättring av kvalifikationer och meriter samt stöd för etablering av eget företag.

Social delaktighet

30. Vissa av de personer som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden lider av flera personlighetsrelaterade och fysiska funktionshinder. För dem är en integration på arbetsmarknaden eller skyddad sysselsättning inget realistiskt alternativ. I den övergripande strategin ingår också att de lokala och regionala myndigheterna har omsorg om även dessa invånare. Flera instrument bör användas för att stimulera deras sociala delaktighet.

31. De lokala och regionala myndigheterna bör utnyttja alla tänkbara former av finansiellt och icke-finansiellt stöd för att underlätta den sociala delaktigheten för dem som inte arbetar. Dessa instrument uppmuntrar personer som annars riskerar social isolering att delta i sociala och kulturella aktiviteter, sport och frivilligaktiviteter.

Tillgång till sociala tjänster av hög kvalitet

32. För att inkomststöd, aktiv integration och social delaktighet ska bli så verkningsfulla som möjligt behövs det individuella handlingsplaner. Genom dessa ser man till att de stödåtgärder som en enskild kund behöver planeras i tid och garanteras. De lokala och regionala myndigheterna behöver medel för att kunna skapa en infrastruktur för tjänster av hög kvalitet samt individuella handlingsplaner.

33. Behovet av och kännetecknen för individuella handlingsplaner gör att det behövs ett stort antal instrument för lokala och regionala myndigheter.

34. De lokala och regionala myndigheterna bör uppmuntra användningen av instrument och administrativa metoder som kan förbättra kvaliteten på de sociala tjänsterna (t.ex. allmän tillgång till Internet, s.k. *one stop-kundtjänster*, *lex silentio*, bindande och lämpliga tidsfrister för beslut om inkomststöd och icke-finansiellt stöd).

Riktlinjer som underlättar processen

35. För att strategierna för aktiv integration ska vara framgångsrika måste de inbegripa lokal, regional och nationell politik samt EU-politik. De måste omfatta och kombinera minimiinkomster, aktiva arbetsmarknadsåtgärder, utbildning och sociala tjänster. Det finns många fallgror som kan förhindra genomförandet av övergripande och integrerade strategier på lokal och regional nivå. Nationella, lokala och regionala myndigheter bör tillsammans stimulera genomförandet av en övergripande strategi.

36. För socialt och ekonomiskt eftersatta regioner och städer i Europa förutsätter genomförandet av bästa praxis på området politiska åtgärder för aktiv integration av de invånare som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden finansiellt stöd från EU. Europeiska socialfondens budget för lokala och regionala myndigheter måste därför finnas direkt tillgänglig för politiska åtgärder för aktiv integration. Det behövs också en budget på EU-nivå för att finansiera social delaktighet. Interreg-strategin är ett bra exempel på verksamt stöd från EU.

37. Social, subventionerad och skyddad sysselsättning samt sociala företag och kooperativ utgör instrument som kan spela en viktig roll i de politiska åtgärderna på lokal och regional nivå. Dessa företag bör inte bara bedömas enligt de gängse reglerna för en konkurrensutsatt europeisk marknad (det behövs till exempel mer flexibla regler i fråga om offentliga upphandlingar och statliga stöd).

38. Den övergripande strategin genomförs huvudsakligen av de lokala och regionala myndigheterna och riktas in på de egna invånarna. Dessa myndigheter bör ha rättsliga möjligheter att rikta in sina strategier för aktiv integration på sina egna invånare.

39. De lokala och regionala myndigheterna bör ha en ledande roll när det gäller att genomföra politiska åtgärder för aktiv integration. Enligt subsidiaritetsprincipen i EU skulle man kunna utforma en gemensam EU-princip, enligt vilken man i lagstiftning och praxis på nationell nivå och EU-nivå bör beakta behoven på lokal och regional nivå (marginalskatter, förmånssystem, uppmuntran till livslångt lärande, ekonomiska incitament för arbetsgivare, arbetsrätt, antidiskrimineringslagstiftning, differentiering av miniminivån för löner osv.).

Den öppna samordningsmetoden

40. Den öppna samordningsmetoden utgör en ram för politisk samordning utan rättsliga begränsningar. Inom denna ram

enas medlemsstaterna om att identifiera och främja de effektivaste strategierna på området aktiv integration i syfte att dra lärdom av varandras erfarenheter. Här följer några politiska rekommendationer för hur den öppna samordningsmetoden kan stärkas:

41. Många av de strategier som syftar till att förbättra den aktiva integrationen av och inkomststödet till de personer som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden är inte tillräckligt effektiva. Det behövs jämförande studier och utvärderingar av hög kvalitet om de regionala och lokala strategierna för aktiv integration för att förbättra dessa strategiers effektivitet och verkningfullhet. Europeiska kommissionen skulle kunna uppmanra utarbetandet av sådana studier av hög kvalitet.

42. Expertgranskningar (*peer reviews*) av lokala och regionala myndigheter och ett nätverk av lokala och regionala observatörer (Progress) kan förstärka inlärningsprocesserna. Kvaliteten på granskningarna och kvaliteten på och aktiviteterna inom nätverket av lokala och regionala observatörer bör definieras tydligt från början.

43. Skillnaderna i tillgången och efterfrågan på arbetskraft samt skillnaderna i fråga om lönenivå och inkomststöd i EU skapar ökad rörlighet hos arbetskraften, vilket kan förhindra en aktiv integration av de lokala medborgare som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden. Den öppna samordningsmetoden kan användas för att diskutera vilken betydelse denna rörlighet har för den aktiva integrationen.

44. Utveckling och spridning av bästa praxis kan uppmuntras genom att man årligen utser de lokala och regionala myndigheter som varit bäst på aktiv integration och belönar dem med en europeisk utmärkelse. En systematisering av goda exempel skulle kunna ske genom ett arbete liknande det i ESF:s tematiska grupper.

Bryssel den 18 juni 2008

Regionkommitténs
ordförande

Luc VAN DEN BRANDE