



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 16.12.2010
COM(2010) 758 definitief

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

**Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting: een Europees kader voor
sociale en territoriale samenhang**

SEC(2010) 1564 definitief

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

**Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting: een Europees kader voor
sociale en territoriale samenhang**

1. INLEIDING

De Europese Commissie heeft de bestrijding van armoede centraal gesteld in haar economische, werkgelegenheids- en sociale agenda – de **Europa 2020-strategie**. De staatshoofden en regeringsleiders zijn een belangrijke doorbraak overeengekomen: een gemeenschappelijke doelstelling dat de Europese Unie **in de komende tien jaar ten minste 20 miljoen mensen een uitweg uit de armoede en sociale uitsluiting moet bieden. Aanvullende nationale doelstellingen voor alle 27 lidstaten zullen thans volgen.**

In 2008 leefden ruim 80 miljoen mensen in de Unie onder de armoedegrens; dat is meer dan de bevolking van onze grootste lidstaat, ofte wel 16,5 procent van onze bevolking. Meer dan de helft hiervan is vrouw en bij 20 miljoen gaat het om kinderen. Met de economische crisis is de situatie er uiteraard niet op vooruitgegaan.

De economische crisis heeft vooral de meest kwetsbaren in onze samenleving getroffen. De situatie van de minst verdienenden is verder verslechterd en zij lopen nu een grotere kans om schulden te maken en insolvent te worden. Onder jongeren, migranten en laaggeschoolden, die dikwijls aangewezen zijn op tijdelijk en laagbetaald werk, is de werkloosheid het sterkst toegenomen en zij zijn daarom blootgesteld aan een verslechtering van hun levensomstandigheden. Zo is één op de vijf jongeren op de arbeidsmarkt werkloos; onder niet-EU-onderdanen is de werkloosheid meer dan 11 procentpunten hoger dan onder EU-onderdanen en onder laaggeschoolden is de werkloosheid dubbel zo sterk gestegen als onder hooggeschoolden.

De zogenaamde "werkende armen" maakten in 2008 8% van de beroepsbevolking uit, terwijl het armoederisico voor werklozen sinds 2005 fors is toegenomen van 39% tot 44%. Voorts heeft 8% van de Europeanen **in ernstige mate** te lijden onder **materiële deprivatie** en zij kunnen zich een aantal behoeften die in Europa onmisbaar worden geacht voor een menswaardig bestaan niet veroorloven, zoals telefoon of verwarming. In de armste landen ligt dit percentage bij ruim 30%. Ook leeft meer dan 9% van de Europese bevolking tussen 15 en 64 jaar in een huishouden waar niemand werkt.

In het Europa van de 21e eeuw is dit inacceptabel. Bestrijding van sociale uitsluiting en bevordering van sociale gerechtigheid en de grondrechten zijn allang kerndoelstellingen van de Europese Unie, die is gebaseerd op respect voor de menselijke waardigheid en solidariteit. Maar de Europese Unie en haar lidstaten moeten meer doen, en zulks efficiënter en doeltreffender, om de meest kwetsbare burgers te helpen. Het hoogste goed van de Unie is haar menselijk kapitaal. Onze vooruitzichten voor een welvarende Unie zijn afhankelijk van Europeanen die de mogelijkheden hebben om voor zichzelf en hun gezinsleden voor een betere toekomst te zorgen. Herstel van de economische groei met meer en betere banen is de sleutel tot de bestrijding van armoede.

Voor dit doel **stelt de Commissie voor een Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting in het leven te roepen**, bij wijze van een van haar zeven kerninitiatieven voor maatregelen. Het platform moet ertoe leiden dat de lidstaten, de EU-instellingen en de belangrijkste stakeholders zich er gezamenlijk toe verbinden armoede en sociale uitsluiting te bestrijden. Aangezien de komende tien jaar waarschijnlijk grotendeels gekenmerkt zullen worden door lagere overheidsuitgaven, zullen de maatregelen de doeltreffendheid en het vertrouwen moeten vergroten door nieuwe participerende manieren te vinden om armoede aan te pakken en tegelijk te blijven werken aan een preventiebeleid en zich te richten op behoeften waar die zich voordoen.

Het platform zal daarom een dynamisch **actiekader** vaststellen dat de sociale en territoriale samenhang moet versterken zodat iedereen in de Europese Unie kan delen in de groei en de werkgelegenheid, en mensen die met armoede en sociale uitsluiting te kampen hebben, een menswaardig bestaan kunnen opbouwen en actief kunnen deelnemen aan de samenleving.

Behalve door het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting en de doelstelling inzake armoedebestrijding worden de sociale doelstellingen van Europa 2020 ondersteund door de werkgelegenheidsdoelstelling (ten minste 75% van de vrouwen en mannen tussen 20 en 64 jaar heeft een baan) en de onderwijsdoelstelling (het percentage voortijdige schoolverlaters moet worden teruggebracht van 15% tot minder dan 10%). Kerninitiatieven als "Jeugd in beweging" en de "Agenda voor nieuwe vaardigheden en banen" zijn bedoeld om deze doelstellingen te verwezenlijken. Er zijn ook belangrijke raakpunten met de andere kerninitiatieven, zoals "Een digitale agenda voor Europa"¹, "Innovatie-Unie"² en "Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering"³ en het komende kerninitiatief over een energiezuinig en koolstofarm Europa.

Deze mededeling zet uiteen hoe de verschillende beleidsonderdelen zullen bijdragen tot de verwezenlijking van deze ambitieuze doelstelling, namelijk het terugdringen van de armoede en het vergroten van de inclusie, stelt een aantal flankerende maatregelen vast om de armoededoelstelling te halen en licht de opzet en de inhoud van het platform toe (zie bijgaand werkdocument van de diensten van de Commissie met een uitvoerigere, indicatieve lijst van de geplande Commissiemaatregelen).

2. DE UITDAGINGEN

2.1. De meervoudige dimensie van armoede en uitsluiting

Het kerndoel voor het terugdringen van armoede en uitsluiting is door de Europese Raad gedefinieerd aan de hand van drie indicatoren: het armoederisicopercentage (na sociale overdrachten), de materiëledeprivatie-index en het percentage mensen dat leeft in een huishouden met een zeer lage arbeidsintensiteit⁴. In deze definitie komen tegelijkertijd de vele factoren tot uitdrukking die aan de basis liggen van armoede en/of uitsluiting, van de diversiteit van de problemen waarvoor de lidstaten zich gesteld zien en van de prioriteiten die zij daarvoor hebben gesteld. Het grootste totaal (116 miljoen mensen in 2008) bestrijkt een

¹ COM(2010) 245.

² COM(2010) 546.

³ COM(2010) 614.

⁴ Zie bijlage voor de definitie van deze indicatoren en een beschrijving van het niveau ervan in EU-landen.

brede populatie dan die welke normaal als arm wordt beschouwd, aangezien het een territoriale dimensie en vormen van uitsluiting omvat die niet noodzakelijk inkomensgerelateerd zijn. De territoriale dimensie is bijzonder belangrijk aangezien de allerarmsten dikwijls in bepaalde regio's of zelfs nog kleinere gebieden geconcentreerd zijn.

De indicatoren die ten grondslag liggen aan de armoededoelstelling van de EU zijn overeengekomen en ontwikkeld binnen de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale inclusie (sociale OCM). De laatste tien jaar hebben de lidstaten samengewerkt en ervaringen uitgewisseld inzake het functioneren en de hervorming van hun socialebeschermingsstelsels. Zij hebben gemeenschappelijke doelstellingen geformuleerd en zijn indicatoren overeengekomen ten behoeve van hun beleidsoriëntatie ten aanzien van sociale inclusie, de hervorming van de pensioenstelsels, de gezondheidszorg en langdurige zorg. De sociale OCM heeft gezamenlijke leerprocessen ondersteund, de betrokkenheid van stakeholders bevorderd, het inzicht in oude en nieuwe sociale risico's vergroot en de uitdagingen op de voorgrond geplaatst die om nieuwe benaderingen en oplossingen vragen.

Europa 2020 zal dit werk een nieuwe impuls en betekenis geven en beleid en maatregelen op maat helpen ontwikkelen om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden. Hoewel op dit gebied in de eerste plaats de lidstaten verantwoordelijk zijn, **moeten alle inspanningen en instrumenten op EU- en nationaal niveau gebundeld worden om de armoededoelstelling van de EU te halen.**

2.2. Bestrijding van armoede gedurende de hele levenscyclus

Sommige bevolkingsgroepen lopen een bijzonder risico in armoede af te glijden. Dit geldt met name voor kinderen, jongeren, alleenstaande ouders, huishoudens met personen ten laste, mensen met een migrantenachtergrond, bepaalde etnische minderheden (zoals de Roma) en mensen met een handicap. Ook de genderkloof is duidelijk zichtbaar en vrouwen lopen over het algemeen een groter risico dan mannen.

Vandaag de dag **lopen meer dan 20 miljoen kinderen** in Europa **een armoederisico**. Voor kinderen in grote gezinnen neemt dit risico toe tot 25% en voor kinderen in eenoudergezinnen zelfs tot meer dan 30%. Deze cijfers zijn er de afgelopen jaren niet beter op geworden, ondanks het toegenomen politieke bewustzijn van het probleem. Armoede betekent altijd minder kansen en verspilling van potentieel. Onze toekomst staat op het spel. Armoede belemmert de persoonlijke ontwikkeling en heeft nadelige gevolgen voor de gezondheid, het opleidingsniveau en het algemeen welzijn van kinderen. Een kind dat opgroeit in armoede en uitsluiting loopt een groter risico om als volwassene in de marge van de samenleving te belanden en verstrikt te raken in een "cyclus" die van de ene op de andere generatie overgaat. Kinderen een uitweg uit de armoede helpen bieden vergt een multidimensionale aanpak die raakvlakken heeft met het werkgelegenheidsbeleid (om ouders te helpen werk te vinden); de opzet van belasting- en uitkeringsstelsels; de verstrekking van essentiële diensten zoals kinderopvang van goede kwaliteit en onderwijs en bescherming van de rechten van het kind – voortaan een expliciete doelstelling van de Unie in het Verdrag van Lissabon. Gelijke kansen en gezinsbeleid zijn ook van fundamenteel belang.

Een op de vijf jongeren in de EU loopt een armoederisico. Steeds meer jongeren slagen er niet in hun plaats te vinden in het beroepsonderwijs en de beroepsopleiding of in het hoger onderwijs, en hebben bijgevolg maar beperkte vooruitzichten op werk. Een op de vijf mensen onder de 25 is werkloos en loopt dus een groot armoederisico. Dat een op de tien werkende

jongeren nog steeds in armoede leeft, toont tegelijkertijd aan dat de kwaliteit van de arbeidsmarktintegratie van jongeren ook verbetering behoeft.

Werkloosheid is de voornaamste oorzaak van armoede voor de bevolking van 15-64 jaar. Het armoederisico voor werklozen is meer dan vijf keer zo hoog als voor degenen met een baan (44% tegen 8%). Armoede en uitsluiting van de arbeidsmarkt gaan hand in hand en dit geldt met name voor vrouwen en jongeren. Lage lonen, geringe vaardigheden en gebrek aan werkgelegenheid kunnen echter leiden tot armoede onder werkenden. Sinds 2000 is het aantal **werkenden in armoede** toegenomen als gevolg van de toename van tijdelijk en deeltijdwerk (waaronder onvrijwillig deeltijdwerk), soms gepaard gaand met stagnerende lonen. Armoede onder werkenden hangt ook samen met de situatie van hele gezinnen die afhankelijk zijn van één inkomen uit werk. Eenouder- en eeninkomensgezinnen lopen de meeste kans op armoede ondanks werk. Het gebrek aan betaalbare kinderopvang staat hun volledige arbeidsmarktparticipatie in de weg.

Vergeleken met de totale bevolking zijn **ouderen** ook blootgesteld aan een groter armoederisico (19%) en in een aantal landen is de oudere bevolking bijzonder blootgesteld aan materiële deprivatie. De omvang van de demografische uitdaging waarvoor de EU staat, zal het probleem alleen maar verergeren. Tegen 2030 zal het aantal gepensioneerden in de EU met meer dan 25 miljoen zijn toegenomen, waardoor de druk op de toereikendheid en houdbaarheid van onze pensioenstelsels op de lange termijn en op het gezondheids- en ouderenzorgstelsel groter wordt. Op de langere termijn zal het armoederisico voor ouderen ook toenemen als werkbiografieën meer versnipperd worden.

2.3. Ernstige uitsluiting, nieuwe kwetsbaarheden en specifieke nadelen

Dak- en thuisloosheid en uitsluiting op huisvestingsgebied vormen een van de meest extreme vormen van armoede en deprivatie, die de laatste jaren is toegenomen. **Brandstofarmoede**, waardoor huishoudens niet alleen verstoken dreigen te raken van verwarming en verkoeling maar ook van warm water, licht en andere basisbehoeften, is nog een teken van ernstige deprivatie. **Financiële uitsluiting** als gevolg van een gebrek aan toegang tot minimale bankdiensten, en een **hoge schuldenlast**, die door de recente crisis is toegenomen, kunnen ook een belemmering vormen voor het vinden van werk en dus leiden tot aanhoudende marginalisatie en armoede.

De economische crisis heeft ook weer eens onderstreept dat **migranten**, die bij een stijgende werkloosheid als eerste worden getroffen, sterker zijn blootgesteld aan sociale risico's. In het eerste kwartaal van 2010 bedroeg de werkloosheid onder niet-onderdanen meer dan 21%. Voor deze bevolkingsgroep wordt het verlies van een baan dikwijls nog verergerd door een gebrek aan toegang tot sociale vangnetten. Sommige **etnische minderheden**, waarvan de **Roma** (circa 10 tot 12 miljoen in Europa) de grootste groep uitmaken, worden onevenredig zwaar getroffen door meervoudige deprivatie.

Mensen met een **handicap** of een ernstige chronische ziekte krijgen dikwijls te maken met grote economische en sociale problemen, die vaak het hele huishouden treffen waarvan zij afhankelijk zijn: zo'n 6,5 miljoen mensen die een armoede- of uitsluitingsrisico lopen, zeggen een handicap te hebben.

3. HET EUROPEES PLATFORM TEGEN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING

De bestrijding van armoede en uitsluiting moet gebaseerd zijn op groei en werkgelegenheid en op een moderne en doeltreffende sociale bescherming. Bovendien moet een innovatieve sociale bescherming gecombineerd worden met een breed pakket van sociale beleidsmaatregelen, waaronder gericht onderwijs, sociale bijstand, huisvesting, gezondheid, combinatie van werk en gezin, en gezinsbeleid, allemaal gebieden waarop de socialezekerheidsstelsels tot dusverre alleen met residuele programma's hebben geholpen.

Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting vormt de EU-bijdrage tot de aanpak van deze problemen binnen de Europa 2020-strategie. De Commissie heeft de volgende actieterreinen vastgesteld:

- Maatregelen in het gehele beleidsspectrum;
- Meer en doeltreffender gebruik maken van de EU-fondsen ter ondersteuning van sociale inclusie;
- Bevordering van sociale innovatie op grond van concrete gegevens;
- In partnerschap werken en aanwending van de mogelijkheden van de sociale economie;
- Intensievere beleidscoördinatie tussen de lidstaten.

3.1. Maatregelen ter bestrijding van armoede en uitsluiting in het gehele beleidsspectrum

Armoede heeft vele dimensies, waaronder een gebrek aan inkomen en toereikende materiële middelen om een menswaardig bestaan te leiden; ontoereikende toegang tot basisdiensten, zoals gezondheidszorg, huisvesting en onderwijs; uitsluiting van de arbeidsmarkt en werk van slechte kwaliteit. Deze elementen zijn de belangrijkste oorzaken van armoede en verklaren hoe personen en gezinnen sociaal uitgesloten raken. Voor de oplossing van deze problemen is een aanpak vereist die alle beleidsterreinen doorsnijdt, en daarom moet de bestrijding van armoede in alle beleidsonderdelen worden geïntegreerd. Zij vereist een betere coördinatie tussen het macro- en micro-economisch beleid en benadrukt de cruciale rol van een aantal beleidsterreinen buiten de traditionele opdracht van het beleid inzake sociale inclusie en sociale bescherming: doeltreffende synergieën met andere kerninitiatieven in het kader van Europa 2020 zijn essentieel.

Toegang tot werk

Een baan vinden is voor degenen die kunnen werken de veiligste weg om te ontkomen aan armoede. In een tijd van economische crisis valt deze boodschap moeilijk, maar aangezien onze economieën weer aan het groeien zijn, moet onze eerste aandacht uitgaan naar een duurzame, werkgelegenheidsintensieve groei. Als de voor de Unie gestelde doelstelling van een arbeidsparticipatie onder vrouwen en mannen van 75% tegen 2020 wordt gehaald, dan zou dat veruit de beste manier zijn om 20 miljoen Europeanen een uitweg uit de armoede te bieden.

In de **Agenda voor nieuwe vaardigheden en banen** worden de manieren uiteengezet om meer mensen aan het werk te helpen, met speciale aandacht voor beter functionerende en minder gesegmenteerde arbeidsmarkten, een meer geschoolde beroepsbevolking, een betere

kwaliteit van de arbeid en betere arbeidsomstandigheden, en de bevordering van zowel het scheppen van werkgelegenheid als de vraag naar werk. Voor de terugdringing van armoede zijn alle vier de aspecten van belang en met name de volgende daarin voorgestelde maatregelen: een nieuw momentum voor flexizekerheid creëren en nieuwe methoden vinden om de segmentering van de arbeidsmarkt te boven te komen en tegelijk te zorgen voor moderne en inclusieve uitkerings- en socialezekerheidsstelsels; mensen toerusten met de juiste vaardigheden, waaronder ook digitale competenties; aanwerving stimuleren door de selectieve verlaging van de indirecte loonkosten, met name voor laaggeschoolden. Dit kerninitiatief beschouwt werkgelegenheidsgroei door een "sociale bril" en onderstreept het belang van zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve dimensie van werkgelegenheid. Het benadrukt de noodzaak arme mensen toe te rusten met vaardigheden die hen in staat kunnen stellen ten volle te profiteren van een uitbreiding van het werkgelegenheidspotentieel zoals groene banen, aangezien er een duidelijke synergie is tussen het scheppen van werkgelegenheid en groene groei.

De **actieve inclusie van mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan** stond al boven aan de EU- en nationale agenda's. Wij hebben nu overeenstemming bereikt over een aantal *gemeenschappelijke beginselen*⁵ om mensen bij de toegang tot de arbeidsmarkt te helpen. Beginselen die betrekking hebben op geïntegreerde strategieën waarbij goed opgezette regelingen voor inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en adequate sociale diensten worden gecombineerd. Zij die het verst van de arbeidsmarkt af staan hebben ook meer sociale steun nodig, die ook doorloopt wanneer zij een baan gevonden hebben teneinde een draaideursituatie te voorkomen waarin zij afwisselend werkloos zijn en precair werk van geringe kwaliteit verrichten. Uit de gegevens blijkt dat die dikwijls ontbreekt of inadequaat is. In verscheidene lidstaten heeft een fors percentage behoeftigen geen toegang tot sociale bijstand of maakt geen gebruik van hun rechten. Anderen zijn afhankelijk van een uitkering, die dikwijls niet toereikend is om een uitweg uit de armoede te bieden.

De Commissie zal in 2012 met een mededeling komen met een grondige beoordeling van de tenuitvoerlegging van actieve inclusiestrategieën op nationaal niveau, waaronder de doeltreffendheid van minimuminkomensregelingen, en de wijze waarop de EU-programma's kunnen worden aangewend ter ondersteuning van actieve inclusie.

Sociale bescherming en toegang tot essentiële diensten

De recente crisis heeft de socialebeschermingsstelsels voor de ongekende uitdaging geplaatst de almaar toenemende uitsluiting met minder openbare middelen te bestrijden. Hoewel de sociale bescherming erin is geslaagd om na het uitbreken van de crisis in de meest directe behoeften te voorzien, heeft een flink percentage mensen met lage inkomens maar beperkt toegang tot de sociale vangnetten.

Er is nu meer doeltreffendheid nodig door consolidatie en betere dienstverlening, tezamen met de mobilisatie van meer actoren en instrumenten. Het is ook van belang dat het beleid twee belangrijke uitdagingen opneemt: **preventie**, de meest doeltreffende en duurzame manier om

⁵ Aanbeveling van de Commissie over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (2008/867/EG), met inbegrip van gemeenschappelijke beginselen die zijn goedgekeurd in de conclusies van de Raad over gemeenschappelijke beginselen voor actieve inclusie om armoede doeltreffender te bestrijden (17 december 2008).

armoede en sociale uitsluiting aan te pakken, en **vroegtijdig ingrijpen** om te voorkomen dat mensen die in armoede vervallen, in steeds moeilijkere en problematische sociaaleconomische situaties verstrikt blijven.

De toereikendheid en houdbaarheid op de lange termijn van de **pensioenstelsels** is van cruciaal belang om armoede onder ouderen te voorkomen en aan te pakken. De snelle vergrijzing van de Europese bevolking heeft echter verreikende gevolgen voor alle soorten pensioenstelsels en verleent de agenda voor hervormingen een ongekennde urgentie, waarbij het moeilijk zal zijn een evenwicht te vinden tussen billijkheid, doeltreffendheid en houdbaarheid. De sleutel tot toereikende en houdbare pensioenen in de toekomst is "actief ouder worden", wat met name betekent dat de voorwaarden geschapen moeten worden om oudere werknemers langer op de arbeidsmarkt te laten blijven. Bij de pensioenhervormingen moet rekening worden gehouden met de algemene opzet van de sociale bescherming. Gezien de huidige trends in de pensioenvoorziening, zullen kwetsbare groepen en mensen met korte of onderbroken loopbanen waarschijnlijk steeds meer afhankelijk worden van minimumpensioenen en minimuminkomensvoorzieningen voor ouderen.

Grotere **ongelijkheden op het gebied van de gezondheid** binnen de lidstaten onderstrepen de nauwe wisselwerkingen tussen ongelijkheden op het gebied van de gezondheid en armoede, zoals wordt geïllustreerd door de verschillen tussen inkomensgroepen qua gezondheid, arbeidsongeschiktheid door ziekte of een handicap, en levensverwachting bij de geboorte, waar het verschil tussen de laagste en hoogste sociaaleconomische groepen tot 10 jaar voor mannen en 6 jaar voor vrouwen bedraagt. Een slechte gezondheid – dikwijls het gevolg van slechte levensomstandigheden – kan in belangrijke mate bijdragen tot armoede door een verminderde arbeidsgeschiktheid en de kosten voor behandelingen en zorg. Het voorkomen van ziekte en het verschaffen van toegang tot doeltreffende en betaalbare gezondheids- en sociale zorg zijn daarom belangrijke maatregelen in de bestrijding van armoede. Dit is een uitdaging voor het volksgezondheidsbeleid en de gezondheidsstelsels, waar de toenemende vraag, gekoppeld aan een grote druk op de begrotingen, het streven naar **doelmatige gezondheidszorgstelsels** opnieuw urgent maakt: de uitdaging bestaat erin de doelmatigheid te verbeteren en tegelijkertijd iedereen toegang te verlenen tot hoogwaardige gezondheidszorg.

Een vergrijzende bevolking en grotere sociale veranderingen zoals meer vrouwen die de arbeidsmarkt betreden, meer eenpersoonshuishoudens, gezinnen zonder kinderen en verschillende generaties van families die ver uit elkaar wonen, dragen allemaal bij tot een explosief toenemende vraag van **gezondheids- en sociale diensten**. Arme mensen kunnen moeilijk toegang hebben tot deze diensten, wat in aanzienlijke mate bijdraagt tot hun vervreemding van de arbeidsmarkt aangezien zij gedwongen zijn zorgtaken op zich te nemen. De beleidsuitdaging, opnieuw tegen de achtergrond van de druk op de begroting, is erin gelegen in toereikende mate kwalitatief hoogwaardige, doeltreffende en betaalbare zorg te bieden.

De Commissie zal:

- In 2011 met een witboek over pensioenen komen, om gezamenlijk de houdbaarheid en toereikendheid van de pensioenen na de crisis veilig te stellen.
- In 2011 een Europees Innovatiepartnerschap (EIP) starten inzake actief en gezond ouder worden en in 2012 in het kader van het Europees Jaar van actief ouder worden initiatieven voor actief ouder worden op alle niveaus ondersteunen.

- Het vrijwillig Europees kwaliteitskader ontwikkelen voor sociale diensten op sectoraal niveau, mede op het gebied van langdurige zorg en dak- en thuisloosheid.
- Een beoordeling maken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gezondheidsuitgaven, ook in samenhang met de vraagstukken die aan de orde zijn gesteld in de mededeling "Solidariteit in de gezondheidszorg: verkleining van de ongelijkheid op gezondheidsgebied in de EU".
- In 2011 met een wetgevingsinitiatief komen om de toegang tot bepaalde minimale bankdiensten te garanderen en een beroep doen op de bankensector om met een zelfreguleringsinitiatief te komen voor een betere transparantie en vergelijkbaarheid van bankkosten.

Onderwijs- en jeugdbeleid

Onderwijs en opleiding zijn rechtstreeks van invloed op wat mensen kunnen worden en doen. De onderwijs- en opleidingsstelsels moeten een rol spelen in de ondersteuning van opwaartse sociale mobiliteit en de cirkel van achterstand en ongelijkheid helpen doorbreken in plaats van te versterken. Preprimair onderwijs is waarschijnlijk de meest cruciale factor om de vicieuze cirkel van armoedeoverdracht tussen generaties te doorbreken en vormt de investering met het hoogste rendement. Investeren in voor- en vroegschoolse educatie en zorg van hoge kwaliteit kan voor iedereen een goede start in het leven mogelijk helpen maken. De lidstaten zijn het eens geworden over de benchmark dat 95% van de kinderen tussen 4 jaar en het begin van de leerplicht aan voor- en vroegschoolse educatie en zorg moet deelnemen.

De Commissie zal er samen met de lidstaten aan werken om de onderwijs- en opleidingsstelsels op alle niveaus en voor alle leeftijden inclusiever te maken (primair en voortgezet onderwijs, hoger onderwijs, beroepsopleiding en volwasseneneducatie). Op de langere termijn zou vermindering van schooluitval zoals overeengekomen in de kerndoelstelling van Europa 2020 tot minder dan 10% tegen 2020 een krachtige bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van armoede, aangezien toereikende vaardigheden en competenties (waaronder digitale) onontbeerlijk zijn voor de inzetbaarheid van jongeren op de huidige arbeidsmarkt. Zorgwekkende ontwikkelingen in het aantal jongeren dat geen onderwijs volgt en geen baan heeft, onderstrepen de noodzaak om het bredere spectrum aan **beleidsmaatregelen ter ondersteuning van jongeren zoals overeengekomen in de Europese jeugdstrategie 2010-2018**⁶ te intensiveren. Er zijn gerichte benaderingen nodig om de toenemende moeilijkheden aan te pakken die de overgang naar volwassenheid in de postindustriële samenleving kenmerken, met name voor gemarginaliseerde jongeren. Het kerninitiatief "Jeugd in beweging" legt nu juist het verband tussen onderwijs en opleiding aan de ene, en de arbeidsmarkt aan de andere kant door maatregelen voor te stellen om de inzetbaarheid van jongeren te verbeteren.

⁶ COM(2009) 200.

De Commissie zal:

- In 2011 met een mededeling en een voorstel komen voor een aanbeveling van de Raad, inzake beleid ter bestrijding van schooluitval en een breed initiatief starten om op alle onderwijsniveaus doeltreffender te kunnen optreden tegen de achterstandsspiraal.
- In 2012 met een voorstel komen voor een aanbeveling inzake kinderarmoede waarin gemeenschappelijke beginselen en doeltreffende monitoringinstrumenten worden uiteengezet om armoede op jonge leeftijd te voorkomen en te bestrijden.

Migratie en integratie van migranten

Migratiebeheer en integratie van migranten staan nu boven aan de Europese en nationale politieke agenda's. In de EU-landen wonen ruim 30 miljoen niet-onderdanen – 6,4% van de bevolking. Twee derde hiervan zijn onderdanen van derde landen. Hoewel migratie een belangrijk onderdeel kan vormen van de oplossingen voor de economische, demografische en concurrentieproblemen in Europa, is de vaststelling van een allesomvattend en doeltreffend beleidskader voor integratie een grote uitdaging. Het proces waarbij mensen deel gaan uitmaken van een nieuwe samenleving, is zeer complex en vergt inspanningen op verschillende gebieden. Het omvat toegang tot de arbeidsmarkt, huisvesting, openbare diensten (met name welzijns- en onderwijsdiensten), particuliere diensten (banken, verzekeringen, enz.) en de opbouw van sociale en culturele betrekkingen met de gemeenschap en deelname aan politieke processen. Er zijn aanwijzingen te over dat achterstand bij de migrantenpopulatie van generatie op generatie wordt overgedragen. Daarnaast heeft de tweede en derde generatie van migranten ook te maken met discriminatie bij de toegang tot werk en tot goederen en diensten. Toch is het van cruciaal belang voor de Europese sociale samenhang dat integratie tot een succes wordt gemaakt en dit hangt nauw samen met de Europese socialezekerheidsstelsels. Of de Europa 2020-doelstelling van sociale inclusie en samenhang gehaald wordt, zal in sterke mate afhangen van het vermogen van de EU en haar lidstaten om het sociaal en migratiebeleid op elkaar af te stemmen.

- De Commissie zal in 2011 een "Nieuwe Europese agenda inzake integratie" presenteren om de inspanningen van de lidstaten te ondersteunen om onderdanen van derde landen met diverse culturele, religieuze, taalkundige en etnische achtergronden te helpen actief deel te nemen aan de Europese economie en samenleving.

Sociale inclusie en discriminatiebestrijding

Beleid inzake sociale inclusie moet hand in hand gaan met een doeltreffend **antidiscriminatiebeleid** aangezien voor veel groepen en individuen de oorzaken van armoede en tegenspoed gelegen zijn in beperkingen van de kansen en rechten waarover andere groepen wel kunnen beschikken. Antidiscriminatie en handhaving van de mensenrechten hebben in de EU-rechtsorde aan betekenis gewonnen, maar de volledige uitvoering van de EU-wetgeving ter bestrijding van discriminatie op nationaal niveau moet ondersteund worden door relevant beleid en concrete maatregelen. Een nauwere integratie van het sociaal en

antidiscriminatiebeleid is van cruciaal belang om de specifieke nadelen aan te pakken waarmee grote delen van de Europese bevolking geconfronteerd worden.

Beleid inzake **gendergelijkheid**, in overeenstemming met de nieuwe strategie inzake gelijkheid van vrouwen en mannen voor 2010-2015, is nodig om de *inkomensverschillen tussen mannen en vrouwen* die in bijna alle leeftijdscategorieën te zien zijn, aan te pakken en die leiden tot hogere armoedepercentages onder de vrouwelijke bevolking, zowel de werkende als de inactieve. Dit risico stijgt dramatisch voor alleenstaande moeders en oudere vrouwen.

Ook de aanpak van specifieke vormen van discriminatie en uitsluiting waarmee **mensen met een handicap** geconfronteerd worden, vereist ingrijpen op een groot aantal verschillende beleidsterreinen. Uit de huidige armoede-indicatoren komt niet naar voren dat de middelen waarmee iemand zonder handicap fatsoenlijk kan leven, volstrekt ontoereikend kunnen zijn voor iemand met een handicap, als gevolg van de extra belemmeringen waarop zij in hun dagelijkse levensverrichtingen stuiten⁷. De nieuwe Europese strategie inzake handicaps 2010-2020 zal ertoe bijdragen de belemmeringen uit de weg te ruimen die de 80 miljoen Europeanen met een handicap ervan weerhouden op basis van gelijkheid aan het maatschappelijk leven deel te nemen.

In bijna alle opzichten behoren mensen met **mentale gezondheidsproblemen** tot de meest uitgesloten groepen in de samenleving en zij noemen consequent stigmatisering, discriminatie en uitsluiting als de belangrijkste belemmeringen voor gezondheid, welzijn en levenskwaliteit. Het Europees pact voor geestelijke gezondheid en welzijn kan bijdragen tot de vaststelling hoe sociale en gezondheidsbeleidsactoren samen kunnen werken om de sociale inclusie van mensen met geestelijke gezondheidsproblemen te bevorderen.

De armoede en marginalisatie onder bepaalde etnische minderheden, zoals **Roma**, is toegenomen. Uit een in 2009 door het Bureau voor de grondrechten in zeven lidstaten gehouden enquête naar discriminatie wees uit dat de helft van de Roma-respondenten in de voorgaande twaalf maanden discriminatie had ervaren en dat een vijfde het slachtoffer was geweest van een door rassenhaat ingegeven misdrijf⁸. Veel Roma leven in gesegregeerde huisvesting en accommodatie van lage kwaliteit. Romakinderen bezoeken vaker gesegregeerde scholen, verzuimen veel en verlaten voortijdig het onderwijs. De Commissie heeft de lidstaten verzocht in hun nationale hervormingsprogramma's met nationale strategieën te komen voor de inclusie van de Roma, zodat deze strategieën zouden kunnen bijdragen tot het halen van de kerndoelstelling voor het terugdringen van armoede en sociale uitsluiting.

Thuisloosheid en woningverlies zijn wellicht de meest extreme voorbeelden van armoede en sociale uitsluiting in de huidige samenleving. Hoewel toegang tot betaalbare accommodatie een fundamentele behoefte en een grondrecht is, hebben verscheidene lidstaten nog steeds de grootste moeite dit recht te waarborgen. De ontwikkeling van geschikte en geïntegreerde oplossingen om thuis- en dakloosheid aan te pakken en te voorkomen, blijft een belangrijk onderdeel van de EU-strategie inzake sociale inclusie.

⁷ Bijvoorbeeld door op EU-niveau geschikte instrumenten te ontwikkelen voor een betere toegang tot producten en diensten voor mensen met visuele en auditieve beperkingen.

⁸ EU-grondrechtenenquête inzake EU-minderheden en discriminatie – de Roma – november 2009.

De Commissie zal:

- In 2011 met een EU-kader komen voor nationale strategieën inzake de integratie van Roma.
- Haar inspanningen opvoeren om de economische onafhankelijkheid van vrouwen te bevorderen, de eerste van de vijf prioriteiten van haar strategie inzake gelijkheid van vrouwen en mannen voor 2010-2015.
- Zorgen voor een passende follow-up van de Europese strategie inzake handicaps 2010-2020, die met name gericht zal zijn op de omstandigheden en belemmeringen waardoor mensen met een handicap niet ten volle hun rechten kunnen genieten.
- Methoden en middelen vaststellen waarmee het werk dat zij inzake thuis- en dakloosheid en uitsluiting van huisvesting al is begonnen, het beste kan worden voortgezet, rekening houdend met de resultaten van de consensusconferentie in december 2010.

Sectoraal beleid

In het EU-beleid en de financiële instrumenten moet meer rekening worden gehouden met de essentiële rol die **netwerkdiensten**, zoals vervoer en energie, IT en andere, kunnen spelen in het verkleinen van plaatselijke en regionale verschillen en het bevorderen van sociale inclusie. Toegang tot deze diensten, die betaalbaar moeten blijven, is een eerste noodzaak in onze geavanceerde samenlevingen geworden. Dit benadrukt het belang van mainstreaming van de sociale doelstellingen in een aantal **sectorale beleidsonderdelen**, alsook in het internemarkt- en consumentenbeleid.

Een toegankelijk gebruik van **informatie- en communicatietechnologieën** in het internettijdperk verbetert de inzetbaarheidsmogelijkheden en de kansen in het leven, de inclusie in de plaatselijke gemeenschappen, het gebruik van onlineoverheidsdiensten en de toegang tot moderne en doeltreffende zorg, en vergemakkelijkt zo de sociale inclusie. Dit vraagt om aanhoudende inspanningen teneinde de digitale kloof te dichten door de digitale geletterdheid, vaardigheden en een regelmatig internetgebruik voor kansarmen te verbeteren, en inclusieve en gerichte onlinediensten op belangrijke gebieden te verstrekken (werkgelegenheid, huisvesting, gezondheidszorg en andere sociale diensten) die de empowerment van gebruikers ondersteunen, met name uit kwetsbare groepen. Onderwijs kan een cruciale rol spelen om een verdere verbreding van de digitale kloof te voorkomen⁹.

De stijgende energieprijzen kunnen voor de EU-burgers een probleem gaan vormen. Het **energiebeleid** zal zich blijven richten op de behoeften van de consument en waar nodig de risico's van energiearmoede aanpakken. In dit verband zijn een goed functionerende interne markt en energie-efficiëntiemaatregelen voor de consumenten van bijzonder belang. Met name kwetsbare groepen worden het beste beschermd tegen energiearmoede door de volledige tenuitvoerlegging door de lidstaten van de bestaande EU-wetgeving op energiegebied en de toepassing van innovatieve oplossingen voor energie-efficiëntie.

⁹ Vgl. de studie over het sociale effect van ICT, Europese Commissie 2010, beschikbaar op http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/eda/social_impact_of_ict.pdf

De toegang tot financiële diensten voor de meest kwetsbaren kan worden verbeterd door middel van het internemarkt- en consumentenbeleid. Financiële uitsluiting kan voor mensen een belemmering vormen om een baan te vinden, een bedrijf op te zetten en toegang tot andere diensten te krijgen. Voor toegang zorgen tot financiële basisdiensten is een verantwoordelijkheid van de overheid – zowel op nationaal als Europees niveau.

Externe dimensie

Ten slotte vormen de inspanningen om armoede te bestrijden een belangrijk onderdeel van de **externe dimensie van het EU-beleid** en met name het sociaal en werkgelegenheidsbeleid. Sinds de goedkeuring van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling en tezamen met internationale organisaties en fora, heeft de EU in toenemende mate ontwikkelingslanden geholpen bij hun inspanningen om armoede te verlichten, met name via toegang tot primair onderwijs, water of gezondheidszorg, de bevordering van fatsoenlijk werk maar ook door middel van de handelspolitiek en door de democratie en goed bestuur te versterken. De bevordering van fatsoenlijk werk voor iedereen speelt een essentiële rol in het terugdringen van armoede en het verbeteren van sociale inclusie. De Commissie zal de beleidsdialoog met de strategische partners van de EU en in internationale fora, met name de ILO, de G20, de G8 en de VN, verder blijven ontwikkelen.

In het kader van het uitbreidingsproces van de EU en het Europees nabuurschapsbeleid zal de Commissie er ook op toezien dat de doelstellingen van dit platform in de betrokken landen worden overgenomen.

Sociale effectbeoordeling

Betere beleidscoördinatie betekent dat het **maatschappelijk effect van beleidsinitiatieven** zorgvuldig moet worden beoordeeld en dat potentieel nadelige maatschappelijke gevolgen tot een minimum moeten worden beperkt via op gelijkheid en armoede gerichte maatregelen. De Europese Commissie heeft alle belangrijke initiatieven en wetgevingsvoorstellen aan een uitvoerige effectbeoordeling onderworpen, ook wat de sociale dimensie daarvan betreft. De Commissie zal blijven werken aan de verbetering van de kwaliteit van haar effectbeoordelingen om ervoor te zorgen dat de sociale dimensie aandacht krijgt. Het is belangrijk dat andere EU-instellingen, wanneer zij de Commissievoorstellen wijzigen, en de lidstaten op nationaal niveau, de sociale dimensie van hun eigen voorstellen beoordelen.

3.2. Een doeltreffende EU-financiering om de doelstellingen op het gebied van sociale inclusie en sociale samenhang te verwezenlijken

De begrotingsevaluatie en de doelstellingen van Europa 2020

In oktober 2010 is de Europese Commissie een **evaluatie van de EU-begroting** begonnen. Met het oog op inclusieve groei beklemtoonde de Commissie dat de financiering ter bevordering van de samenhang op de doelstellingen van Europa 2020 moet worden toegespitst. Het toekomstige cohesiebeleid zal de doelstelling van Europa 2020 in tastbare voordelen omzetten en een reëel verschil in het leven van de burgers teweegbrengen.

In de begrotingsevaluatie wordt het belang van solidariteit beklemtoond: aandacht voor de meest kwetsbare burgers heeft een positief effect op de groei en leidt tot voordelen voor iedereen. In de evaluatie wordt ook benadrukt dat het vooral zaak is middelen *intelligenter* te

besteden. Er is behoefte aan **innovatieve methoden** die de bestaande instrumenten aanvullen en kosteneffectieve, doeltreffende en billijke sociale overheidsuitgaven helpen waarborgen.

Met het oog op de voorstellen die de Commissie volgend jaar met betrekking tot het volgend meerjarig financieel kader zal doen, worden de financiële instrumenten van de EU opnieuw bekeken in het licht van de hoofddoelstellingen en -beginselen van de begrotingsevaluatie. Met het oog op het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting zijn het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling van bijzonder belang, maar ook aan het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling en aan andere onderdelen van de communautaire begroting komt een belangrijke rol toe.

De bijdrage van de EU-fondsen

Jaarlijks profiteren vijf miljoen werklozen en ongeveer één miljoen mensen die tot een kwetsbare groep behoren, van rechtstreekse steun uit het Europees Sociaal Fonds (ESF), het belangrijkste financiële instrument om de werkgelegenheid en de sociale inclusie te bevorderen. Tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 is meer dan 10 miljard euro bestemd voor projecten ter bestrijding van sociale uitsluiting. Dit bedrag komt overeen met een soortgelijk bedrag aan nationale financiering. Het **ESF** cofinanciert projecten die zijn toegesneden op kwetsbare en kansarme groepen die uiterst moeilijk toegang tot de arbeidsmarkt hebben (als gevolg van een gebrek aan opleiding, een handicap, discriminatie enzovoort), en op langdurig werklozen, oudere werknemers en mensen die hun baan hebben verloren.

Het ESF zal aan het nieuwe kader van Europa 2020 worden aangepast, zodat het onder meer met behulp van voorspelbare financieringsvolumes een volwaardige rol kan spelen bij het afstemmen van vaardigheden op het arbeidsaanbod en het bestrijden van armoede. Begunstigden – vooral ngo's en plaatselijke partnerschappen – moeten op vereenvoudigde wijze toegang tot het fonds krijgen via op maat gesneden subsidieregelingen. Voorgesteld zou kunnen worden dat de lidstaten in het kader van het ESF aandacht schenken aan sociale inclusie en armoedebestrijding om zo de uitvoering van de geïntegreerde richtsnoeren ten volle te bevorderen. Middelen zouden niet alleen beter moeten worden afgestemd op specifieke groepen maar ook op bepaalde arme gebieden: geïntegreerde methoden ter bestrijding van armoede moeten in dit verband worden versterkt en – waar nodig – investeringen door de fondsen in sociale infrastructuur mogelijk maken met het oog op de succesvolle uitvoering van door het ESF gesteunde sociale beleidsmaatregelen. Het ESF zou er op innovatieve wijze ook toe kunnen bijdragen dat meer particuliere middelen voor sociale inclusie beschikbaar worden gesteld. Ten slotte zouden de lidstaten kunnen worden verplicht groepen die gevaar lopen te worden gediscrimineerd, te identificeren en ertoe kunnen worden aangezet specifieke middelen voor acties op dit gebied beschikbaar te stellen. De acties van het ESF op het gebied van integratie worden momenteel aangevuld door het **Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen** (voor migranten) en het **Europees Vluchtelingenfonds** (voor vluchtelingen).

Samen met het ESF zorgt het programma **Progress** ervoor dat het sociaal beleid van de EU in staat is belangrijke beleidsuitdagingen aan te gaan. Het programma helpt de lidstaten hun toezeggingen na te komen, d.w.z. meer en betere banen te creëren, armoede en uitsluiting te bestrijden, gelijke kansen te waarborgen en de sociale wetgeving van de EU uit te voeren. Progress heeft de samenwerking in de EU op sociaal gebied vorm gegeven en versterkt en bevordert in toenemende mate wederzijds leren en sociale innovatie.

Zowel de EU als de Europese Investeringsbank hebben toegezegd elk 100 miljoen euro bij te dragen aan de Europese **Progress-microfinancieringsfaciliteit**. Dit fonds wil de volgende tien jaar ongeveer 500 miljoen euro voor microleningen beschikbaar stellen. Microfinanciering is een belangrijk instrument om zelfstandig ondernemerschap en de oprichting van microbedrijven te stimuleren en kan een belangrijke rol spelen bij de bevordering van sociale inclusie en werkgelegenheid. De verwezenlijking van de EU-doelstellingen op het gebied van sociale inclusie zal ook afhangen van het functioneren en de opzet van het **Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)**. De aard van achterstelling waarmee mensen die met armoede en sociale uitsluiting te kampen hebben, worden geconfronteerd, wordt beïnvloed door de plaats waar zij wonen. Daarom bestaat een van de belangrijkste doelstellingen van het platform erin voor sociale *en* territoriale samenhang te zorgen.

In het vijfde cohesieverslag van november 2010 zijn de belangrijkste richtsnoeren voor het toekomstige cohesiebeleid opgenomen, waarbij vooral aandacht aan de topprioriteiten van Europa is geschonken. Het voorziet in een **nauwere band tussen de sociale en de territoriale agenda**.

De verordeningen inzake de structuurfondsen na 2013 moeten de gecoördineerde investeringen van het ESF en het EFRO in de toepassing van geïntegreerde methoden ondersteunen. Om ongelijkheid en permanent hoge niveaus van armoede te bestrijden (vooral in stedelijke gebieden) zal er in de toekomst behoefte zijn aan gerichte acties die nauw met ESF-acties worden gecoördineerd en waarbij economische, sociale en milieuaspecten aan bod komen. Onverminderd de toekomstige voorstellen inzake de structuurfondsen voor de periode na 2013 zal het EFRO deze acties in nauwe samenwerking met de andere fondsen blijven vergezeld doen gaan van belangrijke investeringen in onderwijs en sociale en gezondheidsinfrastructuur (vooral in de armste gebieden).

Hoewel de meeste kansarmen in grote stedelijke centra wonen, zijn zij relatief gesproken over het algemeen oververtegenwoordigd in rurale en geografisch geïsoleerde gebieden en gemeenschappen. In sommige lidstaten is het gevaar voor armoede in rurale gebieden dubbel zo groot dan in stedelijke gebieden. De Europese Unie voert een actief beleid voor plattelandsontwikkeling, dat wordt ondersteund door het **Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)**, dat bijdraagt aan de ontwikkeling van sociale en educatieve infrastructuur en diensten en meer algemeen aan de versterking van het menselijk kapitaal in rurale gebieden. De voorbije jaren is het beleid voor plattelandsontwikkeling steeds meer afgestemd op doelstellingen op het gebied van sociale inclusie, een tendens die ook van pas zou kunnen komen bij de ondersteuning van rurale Romageenschappen. Synergieën tussen door structuurfondsen ondersteunde acties in rurale en stedelijke gebieden moeten verder worden bevorderd.

Ook het **kaderprogramma voor onderzoek** heeft geavanceerd Europees sociaal-economisch onderzoek bevorderd, met name door de ontwikkeling van nieuwe methoden, voortgangsindicatoren en onderzoeksinfrastructuur.

- In overeenstemming met de begrotingsevaluatie zou het Europees Sociaal Fonds de inspanningen van de lidstaten moeten ondersteunen om de doelstellingen van Europa 2020 (onder meer op het gebied van armoedebestrijding) te verwezenlijken. Daartoe is het zaak de nodige middelen aan sociale inclusie te besteden en de toegang van de stakeholders tot deze middelen te vergemakkelijken.
- De Commissie zal ernaar streven de toegang van kleine organisaties tot globale subsidies

te vergemakkelijken en de toegang van groepen met diverse achterstandssituaties en een hoog armoederisico tot financiële middelen te verbeteren.

- Overeenkomstig de voorstellen van het vijfde cohesieverslag zal de Commissie in 2011 voorstellen doen voor het nieuwe regelgevingskader van het cohesiebeleid voor de periode na 2013. Dankzij deze voorstellen zal de toegang van plaatselijke groepen tot de structuurfondsen worden vergemakkelijkt en voor meer complementariteit en synergieën tussen EU-fondsen worden gezorgd om plaatselijke projecten (onder meer op het gebied van stadsvernieuwing) te bevorderen.
- De Commissie zal met het oog op het nieuwe cohesiebeleid na 2013 een gemeenschappelijk strategisch kader voorstellen om de samenhang en de complementariteit tussen het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling en het Europees Visserijfonds te waarborgen. In het gemeenschappelijk strategisch kader zouden de prioriteiten van de EU worden vastgesteld om het Europees streefcijfer inzake armoede te halen en de in dit kerninitiatief beschreven acties te verwezenlijken.

3.3 Een empirisch onderbouwde benadering van sociale innovaties en hervormingen ontwikkelen

De EU bevordert al een aantal jaren de **innovatie en modernisering** van het sociaal beleid van de lidstaten via peer-reviewing, wederzijds leren, communicatie en de overdracht van beste praktijken. Doel is de ontwikkeling en doelgerichtheid van het beleid te helpen verbeteren. Toch zou het transnationaal leren op het gebied van sociaal beleid er baat bij vinden als er vaker een beroep werd gedaan op wetenschappelijke methoden om beleidsinnovatie te testen en te beoordelen.

Overheidsprogramma's op het gebied van sociaal beleid gaan heel vaak gebukt onder een gebrek aan degelijke informatie over wat wel of niet functioneert. Empirisch onderbouwde sociale innovatie – vooral in de vorm van "sociaal experimenteren" – kan een krachtig instrument zijn om de structurele hervormingen te sturen die nodig zijn om de doelstelling van Europa 2020 – slimme, duurzame en inclusieve groei – te verwezenlijken.

Onder sociaal experimenteren worden kleinschalige projecten verstaan om beleidsinnovaties (of beleidshervormingen) te testen alvorens ze op grotere schaal toe te passen. Het effect van de innovatie op de steekproefpopulatie wordt beoordeeld op basis van een vergelijking met een "controlegroep" die soortgelijke sociaal-economische kenmerken vertoont maar waarvoor de dominante beleidsmaatregelen gelden. Sinds de jaren zeventig worden in verschillende landen sociale experimenten uitgevoerd om voorgestelde veranderingen van overheidsmaatregelen of -programma's te evalueren. De experimenten hebben betrekking op een groot aantal sociale maatregelen (bijvoorbeeld programma's om de overgang van sociale bijstand naar werk te vergemakkelijken, de verlening van gezondheidsdiensten, technologieën om zelfstandig wonen te vergemakkelijken, maatregelen ten behoeve van thuislozen, onderwijs, vroegtijdige ontwikkeling van kinderen, toegang tot openbare nutsvoorzieningen en maatregelen ter bevordering van actief gepensioneerd zijn) en worden vooral gebruikt om beleidsmaatregelen ten gunste van kansarmen te evalueren.

Sociaal experimenteren vereist een grondige voorbereiding en selectie. De programma's moeten omvangrijk genoeg zijn om politiek relevant te zijn en zich toespitsen op gebieden

waar beleidswijzigingen nodig blijken. Voorts moeten duidelijke evaluatienormen voor de programma's worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat de resultaten op andere situaties overdraagbaar zijn. Dit roept interessante methodologische vragen en soms ook belangrijke ethische vragen op.

De inspanningen van de lidstaten om het sociaal beleid te vernieuwen en te moderniseren zouden aanzienlijk kunnen profiteren van een **Europees initiatief op het gebied van sociale innovatie**. Het initiatief zou ernaar streven te voorzien in de beste Europese methodologische expertise bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van sociale experimenten. Dankzij het initiatief zouden de lidstaten hun nationale middelen met financiële middelen van de EU kunnen aanvullen. Bovendien zou het voor een ruimere verspreiding van kennis zorgen.

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) kan samen met het programma Progress financiële middelen beschikbaar stellen om innovatieve acties te testen. Het ESF kan ook voorzien in een kader voor de mainstreaming van *sociale innovatie*.

De Commissie zal in 2011 een initiatief nemen om een aantal Europese fondsen te bundelen om empirisch onderbouwde sociale innovatie te bevorderen, waarbij de aandacht aanvankelijk mogelijk op stelsels van sociale bijstand zal worden toegespitst. Het initiatief zal verschillende elementen omvatten:

- een Europees netwerk van toponderzoek om de capaciteitsopbouw voor de ontwikkeling en de evaluatie van programma's op het gebied van sociale innovatie te bevorderen;
- een Europees onderzoeksproject op het gebied van sociale innovatie om bruikbare methoden en concrete effectmetingen te ontwikkelen;
- de vaststelling van gemeenschappelijke beginselen inzake het ontwerp, de uitvoering en de evaluatie van kleinschalige projecten om beleidsinnovaties (of hervormingen) te testen alvorens ze op grotere schaal toe te passen (sociale experimenten);
- communicatie en voorlichting over lopende projecten op het gebied van sociale innovatie;
- een "stuurgroep op hoog niveau", die voor advies en richtsnoeren met betrekking tot de ontwikkeling van acties zal zorgen.

3.4 Partnerschappen en de sociale economie bevorderen

De betrokkenheid van de stakeholders verruimen en versterken

Europa 2020 is een **nieuw partnerschap** tussen de Europese instellingen, de lidstaten en alle Europese, nationale, regionale en plaatselijke stakeholders. Deze nieuwe start biedt de mogelijkheid bestaande partnerschappen te versterken en – wat belangrijk is – partnerschappen tot nieuwe actoren te verruimen.

Het is van cruciaal belang dat de EU de inspanningen van **nationale, regionale en plaatselijke autoriteiten** blijft steunen. Deze autoriteiten spelen een hoofdrol bij het uitvoeren van beleidsmaatregelen en hebben bewezen "incubators" van sociale innovatie te zijn. Door hun betrokkenheid – vooral via het Comité van de Regio's en belangrijke Europese netwerken en nationale verenigingen – kan meer aandacht aan de territoriale dimensie van

armoede worden geschonken en kunnen de synergieën bij het verlenen van EU-fondsen worden versterkt.

Ook de **sociale partners** spelen een cruciale rol: zij moeten de toegang tot de arbeidsmarkt helpen waarborgen. De sociale partners komt een centrale rol toe bij deze strategie en de Commissie zal steun verlenen aan de uitvoering van hun kaderovereenkomst over de integratie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt.

Ngo's spelen een cruciale rol bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en staan in regelmatig contact met de overheid. De timing en het effect van hun betrokkenheid is in Europa echter verre van gelijk en de participatie wordt bedreigd door krimpende budgetten. Het is daarom zaak bestaande Europese partnerschappen te versterken en te stabiliseren en een duurzame betrokkenheid op nationaal vlak te bevorderen. De **participatie van mensen die met armoede kampen**, is een uiterst belangrijke doelstelling van het inclusiebeleid, zowel als instrument voor individuele empowerment als als governancemechanisme). De EU heeft het voorbeeld gegeven en zal kennis en beste praktijken inzake participatie blijven verspreiden.

De Commissie zal via het programma Progress regelmatige uitwisselingen en partnerschappen tussen een ruimer aantal stakeholders op specifieke prioritaire gebieden steunen (bijvoorbeeld actieve inclusie, kinderarmoede, de inclusie van Roma, thuisloosheid en financiële inclusie).

De Commissie zal vrijwillige richtsnoeren over de betrokkenheid van stakeholders bij beleidsacties en programma's ter bestrijding van armoede en uitsluiting ontwikkelen en de toepassing ervan op nationaal, regionaal en plaatselijk vlak bevorderen.

Het potentieel van de sociale economie benutten

Het aantal initiatieven op het gebied van de **sociale economie** is in heel Europa toegenomen. De initiatieven hebben innovatieve oplossingen opgeleverd voor nieuwe sociale behoeften en uitdagingen waaraan noch de overheid noch de markt kan voldoen. Er kunnen echter spanningen ontstaan tussen steun voor deze ontwikkelingen en een vlot en fair functioneren van de markt. Verschillende lidstaten ontwikkelen beleidsmaatregelen en wetgeving om de rollen en relaties te verduidelijken en de nodige juridische, sociale, administratieve en financiële steun te waarborgen. Om gelijke tred te kunnen houden heeft de EU zich ingespannen om **zijn juridisch en administratief kader** te verbeteren, zodat het potentieel van de sociale economie zich ten volle kan ontplooien en de sociale economie in heel Europa doeltreffend kan functioneren.

Vrijwilligerswerk is belangrijk voor de groei van de sociale economie. Ongeveer 100 miljoen EU-burgers leveren een positieve bijdrage aan het gemeenschapsleven door hun tijd, talent en ook geld ter beschikking te stellen. Vrijwilligerswerk leert mensen voor zichzelf op te komen en versterkt het gemeenschapsleven door diensten aan slachtoffers van sociale uitsluiting te verlenen. Vrijwilligerswerk bevordert ook nieuwe vaardigheden, de burgerzin en de inzetbaarheid van mensen. 2011 is het "Europees Jaar van het vrijwilligerswerk". Ook het door de Commissie voor 2012 voorgestelde Europees Jaar voor actief ouder worden kan worden aangegrepen om de bijdrage van oudere vrijwilligers aan de samenleving in de kijker te plaatsen en te bevorderen. Dit zal een van de belangrijkste doelstellingen zijn van het Europees innovatiepartnerschap voor actief en gezond ouder worden, dat in 2011 door de Commissie zal worden voorgesteld.

Stichtingen doen het goed in heel Europa. Ze bevorderen vaak de empowerment van slachtoffers van armoede en sociale uitsluiting en hun sociale participatie. Ze steunen ook voorlichting, onderzoek, beleidsanalyses en discussies en bepleiten beleidswijzigingen en de uitvoering van maatregelen. Hun activiteiten kunnen op een aantal gebieden – bijvoorbeeld onderwijs, werkgelegenheid, cultuur en sociale participatie – en door zich op verschillende bevolkingsgroepen te richten een aanzienlijke bijdrage leveren aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. De Commissie heeft haar plannen aangekondigd voor een verordening inzake een Europees statuut voor stichtingen uiterlijk eind 2011.

Sociale ondernemingen maken 10% van alle Europese ondernemingen uit en stellen meer dan 11 miljoen betaalde werknemers tewerk. De ontwikkeling van de sector kampt echter met veel wettelijke en praktische hinderpalen, onder meer omdat de voorwaarden voor sociale ondernemingen en hun volledig commercieel opererende concurrenten niet gelijk zijn. Zoals aangekondigd in het kerninitiatief "Innovatie-Unie", zal er een proefproject voor sociale innovatie worden opgestart om expertise en een "virtuele hub" voor sociale ondernemers, de overheidssector en de derde sector ter beschikking te stellen.

Meer algemeen moet het Europese model van een pluralistische en inclusieve economie worden versterkt door het bedrijfsleven nauwer bij de opbouw van meer inclusieve samenlevingen te betrekken, onder meer door **maatschappelijk verantwoord ondernemen** te bevorderen. Dit kan onder meer door bedrijven te stimuleren kansarmen in dienst te nemen en verscheidenheid beter te beheren en door bij overheidsopdrachten met sociale overwegingen rekening te houden.

De Commissie zal de ontwikkeling van de sociale economie als een instrument ter bevordering van actieve inclusie ondersteunen door maatregelen ter verbetering van de wettelijke structuren met betrekking tot stichtingen, onderlinge maatschappijen en coöperaties die in een Europese context actief zijn, voor te stellen; in 2011 een "initiatief voor sociaal ondernemerschap" voor te stellen; en de toegang tot relevante financiële programma's van de EU te vergemakkelijken.

3.5 De beleidscoördinatie tussen de lidstaten intensiveren

Sociale thema's vormen een cruciaal onderdeel van Europa 2020. Dankzij de nieuwe verbeterde governancestructuren van de strategie kan de coördinatie tussen de lidstaten – een coördinatie die op het gebied van sociale bescherming en sociale inclusie al lang bestaat, met name in het kader van de sociale OCM – worden geïntensiveerd.

De **kerndoelstelling inzake armoedebestrijding** zal het politieke engagement en de verantwoordingsplicht doen toenemen en een belangrijke stimulans zijn om **sociale indicatoren** te blijven ontwikkelen. In de **Annual Growth Survey (AGS)** van de Commissie, die jaarlijks in januari wordt voorgelegd, zullen onder meer de algemene voortgang op het gebied van de kerndoelstellingen en de kerninitiatieven worden geëvalueerd en prioritaire maatregelen worden vastgesteld om de doelstellingen van de strategie te halen.

De lidstaten wordt gevraagd jaarlijks verslag over hun algemene strategieën uit te brengen in hun **nationale hervormingsprogramma's**. De rapportage over de sociale doelstellingen van de strategie vormt een wezenlijk onderdeel van deze hervormingsprogramma's. In de nationale hervormingsprogramma's zullen nationale streefcijfers worden vastgesteld (onder meer met betrekking tot armoede) en de voorgestelde strategieën en hervormingen worden toegelicht om deze streefcijfers te halen. In de programma's moet ook worden vermeld hoe de

nationale autoriteiten de plaatselijke/regionale autoriteiten en relevante stakeholders bij de ontwikkeling en de uitvoering van de programma's betrekken (of zullen betrekken) en hoe zij over Europa 2020 en hun eigen nationale hervormingsprogramma's communiceren.

De Commissie zal de voortgang van de lidstaten bij de uitvoering van de strategie (inclusief de inspanningen om het streefcijfer inzake armoede te halen) beoordelen en zo nodig en in het kader van de bij het Verdrag verleende bevoegdheden een voorstel doen voor een gezamenlijke reeks landenspecifieke aanbevelingen van de Commissie en de Raad op de door de geïntegreerde richtsnoeren bestreken gebieden. Richtsnoer 10 van de geïntegreerde richtsnoeren ("Sociale integratie bevorderen en armoede bestrijden") bepaalt dat de banden tussen de werkgelegenheidsagenda en de sociale agenda moeten worden aangehaald.

Uit dit alles blijkt dat de integratie van de sociale OCM in de Europa 2020-strategie de EU een stevigere basis biedt om de sociale doelstellingen te verwezenlijken.

Tegelijkertijd is het belangrijk dat de in het kader van de sociale OCM ontwikkelde instrumenten een vruchtbare wisselwerking met de governancestructuren van Europa 2020 aangaan om optimaal aan de nieuwe strategie tegemoet te kunnen komen. Er moet een evenwicht worden gevonden tussen integratie en doelgerichtheid, continuïteit en innovatie, vereenvoudiging en verantwoordingsplicht, coördinatie en subsidiariteit. Daarom zal de Commissie de komende maanden met de lidstaten en de belangrijkste stakeholders blijven samenwerken en oplossingen bepleiten die borg staan voor verantwoordelijkheidszin, engagement en resultaten.

Op basis van de ervaringen met het eerste Europese semester van Europa 2020 zal de Commissie met de lidstaten en andere institutionele en niet-institutionele actoren bespreken hoe de werkmethode van de sociale open coördinatiemethode het best aan de nieuwe governance van Europa 2020 kunnen worden aangepast. De Commissie zal uiterlijk eind 2011 een verslag voorleggen met een overzicht van de ontwikkelde richtsnoeren en de follow-up ervan.

4. VOORTBOUWEN OP DE RESULTATEN VAN HET EUROPEES JAAR VAN DE BESTRIJDING VAN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING 2010

Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting luidt het begin in van een nieuwe fase in het Europees beleid ter bevordering van sociale inclusie en sociale samenhang. Het platform is ontstaan uit de politieke wil om de nieuwe Europese doelstelling van slimme, duurzame en inclusieve groei te verwezenlijken en zal profiteren van het politieke elan als gevolg van het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2010.

Tijdens het Europees Jaar zijn in heel Europa duizenden evenementen en initiatieven georganiseerd. Instellingen, overheden, sociale actoren, maatschappelijke organisaties, de media, kunstenaars, scholen, universiteiten, politici, deskundigen en gewone burgers werden betrokken bij een voorlichtingscampagne op Europees, nationaal en plaatselijk vlak. Ter afronding van de campagne zijn de belangrijkste boodschappen van deze unieke gebeurtenis opgenomen in een verklaring van de Raad.

Andere EU-instellingen (zowel de Raad als het Parlement) en EU-organen (vooral het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité) hebben ertoe bijgedragen deze initiatieven zichtbaarder te maken en het politieke effect ervan te vergroten, maar zij hebben ook nieuwe gebieden voorgesteld voor de betrokkenheid van de stakeholders en

uitwisselingen. Zij vragen allen dat de tijdens het Europees Jaar geopende dialoog wordt voortgezet, met name via regelmatige uitwisselingen over de geboekte vooruitgang op het gebied van het streefcijfer inzake armoede.

Een van de belangrijkste lessen van het Europees Jaar 2010 is dat de bewustmaking en de participatie van de burgers van cruciaal belang zijn om ervoor te zorgen dat aan de Europese doelstellingen op het gebied van sociale inclusie en sociale samenhang de zichtbaarheid en de prioriteit worden verleend die zij op de Europese en nationale beleidsagenda's verdienen.

Een tweede belangrijke les is dat de Europese Unie de weg kan bereiden voor nieuwe governancemodellen en -praktijken die op nationaal en plaatselijk vlak met succes tot ontwikkeling kunnen worden gebracht. Nog belangrijker is dat de Unie zo de "meerlagige governance" kan bevorderen die van cruciaal belang is om de buitengewoon belangrijke uitdagingen aan te gaan waarmee we geconfronteerd worden.

Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting biedt een adequaat kader om de ervaringen op het gebied van governance en participatie en de uitgebreide dialoog – die het Europees Jaar heeft helpen stimuleren – voort te zetten en te versterken.

- Om alle relevante actoren samen te brengen zal de Commissie met andere EU-instellingen en EU-organen samenwerken om de jaarlijkse rondetafelconferentie over armoede en uitsluiting om te vormen tot een ruimer opgevatte jaarlijkse conventie van het Europees platform. Dit evenement zal tijdens het najaar plaatshebben in dezelfde periode als de Internationale Dag ter uitbanning van armoede. Tijdens de jaarlijkse conventie zal de balans worden opgemaakt van de geboekte vooruitgang op het gebied van de kerndoelstelling. Voorts zal de uitvoering van de in het kader van het platform aangekondigde activiteiten worden geëvalueerd en zullen er voorstellen voor de toekomst worden gedaan.

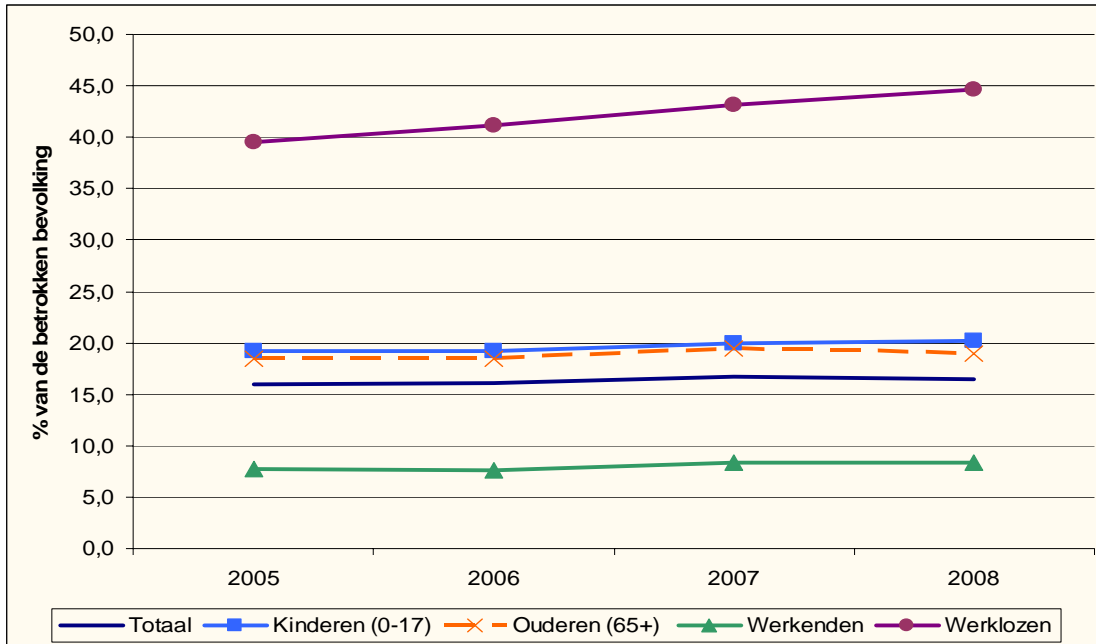
5. CONCLUSIES

De belangrijkste acties van het platform en de begeleidende en voorbereidende maatregelen worden vermeld in het bijgevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie. Ze zijn afhankelijk van een mix van beleidscoördinatie, dialoog met institutionele en niet-institutionele actoren, financiering en strategische partnerschappen.

Naast regelmatige rapportage in het kader van de governancemechanismen van de Europa 2020-strategie – en vooral de Annual Growth Survey – zal de Commissie de uitvoering van het platform in 2014 evalueren, onder meer om het aan het nieuw meerjarig financieel kader aan te passen.

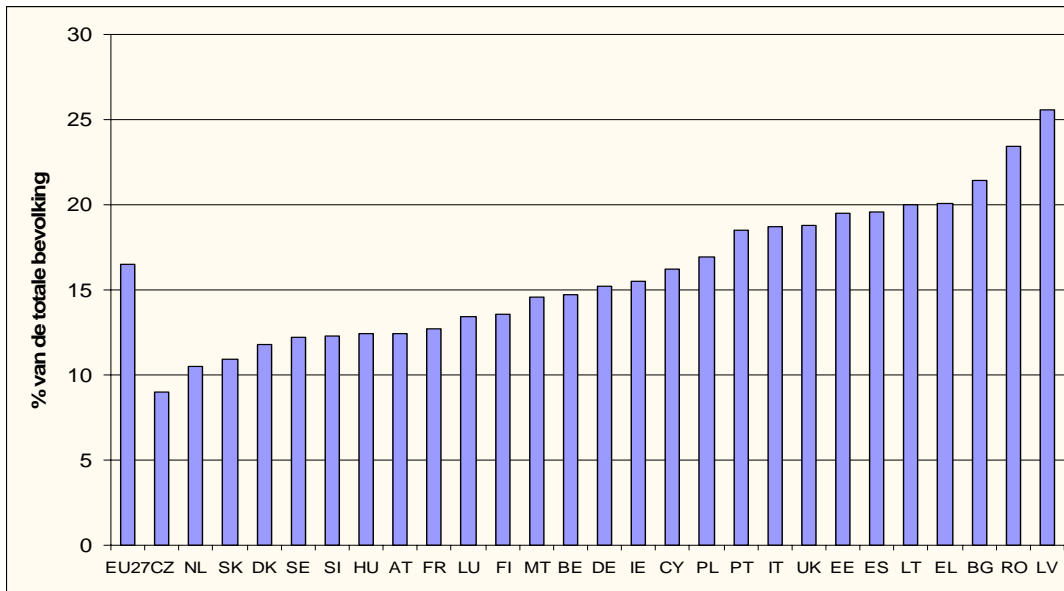
Bijlage

Figuur 1a: Armoederisicopercentage, totaal en per leeftijdsgroep en beroepsstatus; 2005-08



Bron: EU-SILC

Figuur 1b: Armoederisicopercentage¹⁰ per land; 2008

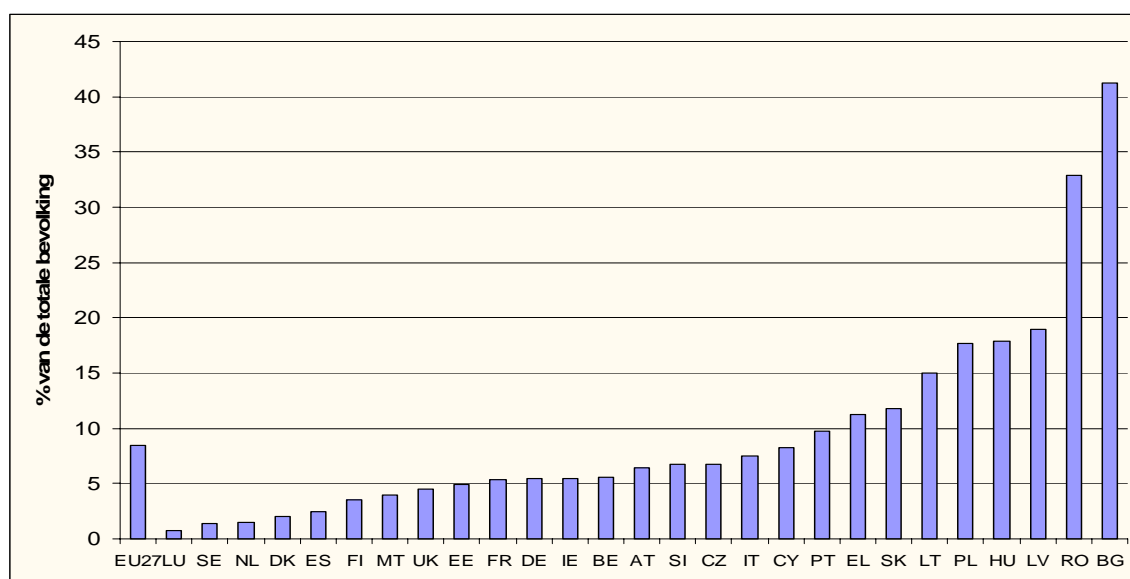


Bron: EU-SILC (2008)

¹⁰

Het armoederisicopercentage weerspiegelt ook de door de Europese Raad in 1975 aangenomen definitie van armoede. "Armen" worden er gedefinieerd als "personen of gezinnen wier middelen zo ontoereikend zijn dat zij uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare leefpatronen in het land waarin zij leven". De armoederisicodrempel is vastgesteld op 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar inkomen (ná sociale overdrachten).

Figuur 2: Percentage van de bevolking dat met ernstige materiële deprivatie kampt¹¹ per land; 2008

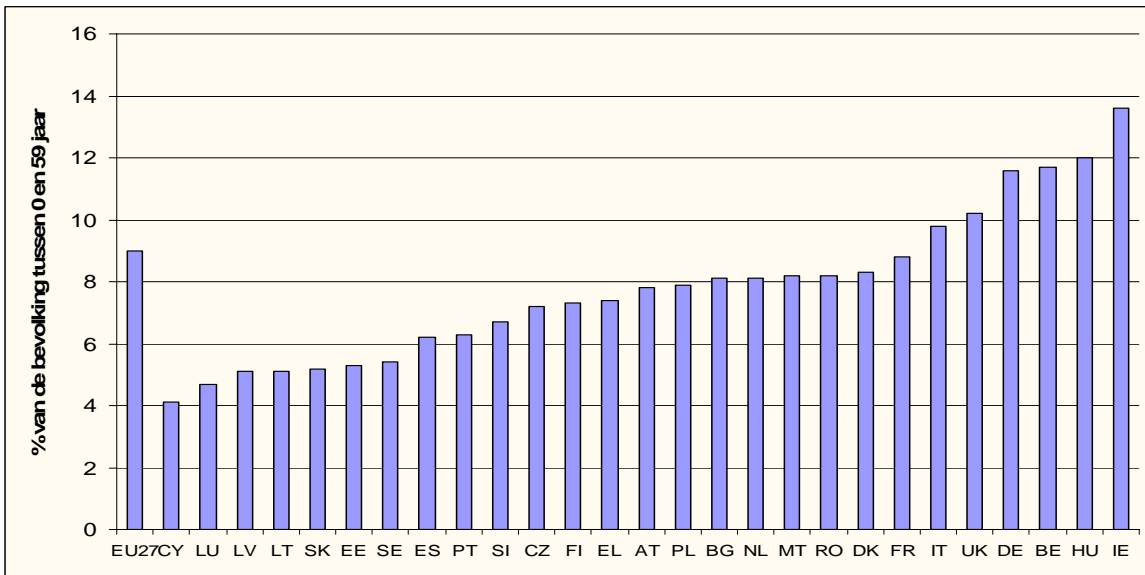


Bron: EU-SILC (2008)

Figuur 3: Percentage van de bevolking tussen 0 en 59 jaar dat in een huishouden zonder baan woont¹² per land; 2008

¹¹ Mensen die "materieel gedepriveerd" zijn kampen met minstens 4 van de volgende 9 deprivaties: ze kunnen het zich niet veroorloven i) de huur of de gas-, water- en elektriciteitsrekeningen te betalen; ii) hun woning voldoende te verwarmen; iii) onverwachte uitgaven te doen; iv) om de twee dagen vlees, vis of even proteïnerijk voedsel te eten; v) één keer per jaar een week met vakantie te gaan; of zich vi) een auto; vii) een wasmachine; viii) een kleurentelevisie; of ix) een telefoon aan te schaffen..

¹² Mensen in een huishouden met een zeer lage arbeidsintensiteit, zijn mensen tussen 0 en 59 jaar die in een huishouden wonen waar de volwassenen het afgelopen jaar gedurende minder dan 20% van hun totale arbeidspotentieel hebben gewerkt.



Bron: EU-SILC (2008)