

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.10.2008
SEC(2008) 2589

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

bij de

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S
over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten**

Samenvatting van de effectbeoordeling

{COM(2008) 639}
{SEC(2008) 2590}

1. CONTEXT

De effectbeoordeling (EB) betreft de aanbeveling van de Commissie over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten. De Europese Unie besteedt al tientallen jaren speciale aandacht aan sociale exclusie en armoede. In 1992 heeft de Raad een aanbeveling (92/441/EEG van 24 juni 1992¹) inzake "gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming" goedgekeurd, die het slotdeel vormde van een sociaal actieplan ter ondersteuning van de voltooiing van de interne markt. In de aanbeveling worden richtsnoeren voor het beleid van de lidstaten vastgesteld, aangezien de verantwoordelijkheid voor – en de bevoegdheid voor het aansnijden van – deze kwesties bij de lidstaten ligt. Sinds 1992 wordt aan deze kwestie gewerkt en uit de monitoring blijkt dat de resultaten verdeeld zijn. Hoewel de landen vooruitgang hebben geboekt bij de verwezenlijking van deze stelsels, blijven de armoedeniveaus een punt van zorg. In de loop der jaren is het onderwerp van het debat enigszins verschoven. Ten eerste is de nadruk gelegd op het feit dat arbeid de meest duurzame en wenselijke oplossing is voor degenen die kunnen werken: vandaar het belang van de koppeling van de minimuminkomensregelingen aan het werkgelegenheidsbeleid. Ten tweede is de behoefte aan hoogwaardige sociale diensten en gepersonaliseerde ondersteuning door nieuwe sociale risico's nog groter geworden. Er zijn sociale diensten nodig om de achterstanden aan te pakken waarmee de mensen worden geconfronteerd en die een duurzame integratie op de arbeidsmarkt en een volledige sociale participatie verhinderen. Daarom heeft de Commissie een omvattende en geïntegreerde actieve-inclusiestrategie ontwikkeld die bestaat uit een combinatie van drie onderdelen, namelijk passende inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot hoogwaardige diensten.

In de Sociale agenda 2005-10² heeft de Commissie zich ertoe verbonden om "gevolg te geven aan het debat over de nationale minimuminkomensregelingen". Zij erkende dat vooruitgang was geboekt en kondigde een raadpleging aan over de vraag "waarom de bestaande regelingen niet effectief genoeg zijn". De Commissie startte een brede raadpleging als beschreven in het hoofdstuk over de raadpleging van belanghebbenden en zette de analysewerkzaamheden in verband met deze kwestie voort. Dat werk is nu voltooid en de Commissie kan passende maatregelen voorstellen. In de vernieuwde Sociale agenda³ wordt een mededeling van de Commissie over actieve inclusie aangekondigd als maatregel ter bestrijding van armoede en sociale exclusie. De EB herinnert aan het uitgangspunt en het proces dat aan de grondslag ligt van het voorstel van de Commissie; zij licht de verschillende in aanmerking genomen opties toe en draagt de elementen aan voor de beoordeling van het waarschijnlijke effect van het voorstel.

2. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Toereikende inkomsten en prestaties in de socialebeschermingsstelsels vallen overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. De aanbeveling

¹ PB L 245 van 26.8.1992, blz. 46.

² COM(2005) 33 van 9.2.2005.

³ COM(2008) 412 van 2.7.2008.

van de Raad uit 1992 is het referentie-instrument dat de algemene beginselen en praktische richtsnoeren op dit gebied vaststelt.

Zoals aangegeven in de gezamenlijke verslagen over sociale bescherming en sociale integratie in 2002⁴ en 2004⁵ heeft de aanbeveling tot enige resultaten geleid zowel bij de ontwikkeling als het ontwerp van minimuminkomensregelingen. Maar de vooruitgang is te traag geweest, gezien het feit dat nog steeds armoede en uitsluiting van de arbeidsmarkt bestaat: de huidige nationale beleidsmaatregelen spelen niet op passende wijze in op de toegenomen complexiteit van de meervoudige achterstanden waarmee de personen worden geconfronteerd die het meest van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten. Verder zijn vragen over de doeltreffendheid van het huidige beleidskader gerezen in verband met:

- tekortkomingen wat de toereikendheid en de dekking van de minimuminkomensregelingen betreft;

- het gebrek aan coördinatie bij het ontwerp en de tenuitvoerlegging van het beleid.

Deze tekortkomingen wijzen erop dat de aanbeveling van 1992 niet volledig ten uitvoer is gelegd. Maar zij onderstrepen ook dat de minimuminkomensregelingen nauwer moeten aansluiten bij het arbeidsmarktbeleid en de toegang tot hoogwaardige diensten. Rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel rijst nu de vraag wat nog kan worden gedaan om de doeltreffendheid van de bestaande EU-strategie te verbeteren, met name op het gebied van de actieve inclusie, om de lidstaten aan te moedigen en te ondersteunen. Dit probleem is in algemene termen aan de orde gesteld in de recente mededeling van de Commissie: *Een hernieuwde inzet voor een sociaal Europa: versterking van de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale integratie*⁶ (sociale OCM).

3. DOELSTELLINGEN

3.1. Algemene doelstelling

Het uiteindelijke doel van het initiatief is bij te dragen aan de integratie van de personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten overeenkomstig artikel 137, lid 1, onder h), van het Verdrag en aan de verwezenlijking van de gezamenlijke doelstelling van de sociale OCM die luidt als volgt: zorgen voor een actieve sociale integratie van iedereen door het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het bestrijden van armoede en uitsluiting.

3.2. Specifieke doelstellingen

Dit initiatief heeft specifiek tot doel de referentieaanbeveling van de Raad van juni 1992 te consolideren om de volledige tenuitvoerlegging daarvan aan te moedigen en haar aan te vullen door een betere coördinatie met het actief arbeidsmarktbeleid en de toegang tot hoogwaardige diensten.

Het beoogt ook de versterking van de sociale OCM als sleutelinstrument voor de monitoring van de tenuitvoerlegging van de aanbeveling van 1992 en de ontwikkeling van de actieve-

⁴ COM(2002) 565 van 10.10.2001, als goedgekeurd door de Raad op 3 december 2001.

⁵ COM(2003) 773 van 12.12.2003, als goedgekeurd door de Raad op 4 maart 2004.

⁶ COM(2008) 418 van 2 juli 2008.

inclusieaanpak, rekening houdend met de algemene Lissabonagenda en de mededelingen inzake een vernieuwde sociale agenda en de versterking van de OCM: met dit initiatief komt de Europese Commissie de door haar op dit gebied aangegane verbintenissen na.

3.3. Operationele doelstellingen

In operationele termen is het doel van het initiatief een meerwaarde te geven aan de inspanningen van de lidstaten op dit gebied door het vaststellen van een gemeenschappelijk analytisch kader op EU-niveau waarmee de afzonderlijke verwezenlijkingen en beleidsinstrumenten kunnen worden vergeleken en beoordeeld met het oog op de aanpassing van de socialebeschermingsstelsels van de lidstaten. Gezien de rol van de EU op dit gebied moeten de inspanningen worden gericht op:

- de grotere bewustmaking van het belang en de vergroting van de zichtbaarheid van de voordelen van de aanbeveling van 1992 in termen van een geïntegreerde actieve-inclusieaanpak, zodat de lidstaten meer aandacht kunnen besteden aan de volledige tenuitvoerlegging daarvan;
- het verstrekken van richtsnoeren aan de lidstaten en het vergemakkelijken van het wederzijds leren in verband met een effectief actieve-inclusiebeleid, onder gebruikmaking van bestaande goede praktijken, onder naleving van het subsidiariteitsbeginsel en met inachtneming van de situaties, behoeften en prioriteiten van de lidstaten;
- verbetering van de monitoring en de evaluatie van de actieve-inclusiestrategieën door betere indicatoren en informatiesystemen;
- aanmoediging van het gebruik van de nieuwe ESF-verordening ter ondersteuning van actieve-integratiemaatregelen.

4. BELEIDSOPTIES

In lijn met de tussen 2006 en 2008 overeenkomstig artikel 138 uitgevoerde raadpleging over actieve inclusie hebben de opties betrekking op een besluitvormingsproces op twee niveaus, namelijk:

- het vast te stellen rechtsinstrument;
- de inhoud van dit instrument.

4.1 Het vast te stellen rechtsinstrument

De optie die logischerwijs uit vorenbedoelde discussie zou voortvloeien, zou een nieuwe aanbeveling van de Raad zijn tot bijwerking en aanvulling van Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad. Deze optie moet echter worden uitgesloten als gevolg van de wijzigingen in het Verdrag sinds 1992. Sindsdien wordt in artikel 136 de bestrijding van uitsluiting vermeld als een doelstelling van het sociale beleid van de EU en valt het optreden van de EU op dit gebied onder de medebeslissingsregeling (artikel 137), waardoor een aanbeveling van de Raad niet langer een optie is.

Een andere optie die moet worden afgewezen, is prescriptieve wetgeving tot vaststelling van bindende voorschriften op EU-niveau ten aanzien van de drie pijlers van de actieve-inclusieaanpak (bv. door middel van een richtlijn). Op grond van de uitkomst van de publieke raadpleging in twee fasen wordt dat idee op dit moment onrealistisch geacht.

Om de in hoofdstuk 3 beschreven doelstellingen te bereiken zijn de volgende drie realistisch beschouwde opties in het kader van de raadpleging overeenkomstig artikel 138 in beschouwing genomen.

Optie 1: basisscenario

Als voor deze optie wordt gekozen, zouden geen verdere elementen, wat inhoud of procedures betreft, in het huidige beleids- en wetgevend kader worden ingevoerd, maar zou verder vooruitgang worden geboekt met de huidige instrumenten en initiatieven. Dat betekent dat de aanbeveling van de Raad uit 1992 geldig zou blijven en dat de sociale OCM zich verder zou blijven ontwikkelen op grond van de tot nu toe geleerde lessen. Afhankelijk van de uitkomst van de discussies met de lidstaten en andere belanghebbenden over het voorstel, dat onlangs is bekendgemaakt als onderdeel van het pakket van de vernieuwde sociale agenda⁷, kan een verdere stimulans worden gegeven aan de sociale OCM door een groter politiek engagement en een grotere zichtbaarheid, een nauwere wisselwerking met andere EU-beleidsvormen, sterkere analytische instrumenten ter begeleiding van de sociale OCM en een grotere betrokkenheid door intercollegiale toetsing, wederzijds leren en persoonlijke inzet. Zoals hierboven aangegeven, hebben de sociale partners plannen aangekondigd om discussies te beginnen over de bevordering van de integratie op de arbeidsmarkt van degenen die het meest zijn uitgesloten.

Optie 2: aanbeveling van de Commissie

Aangezien de wijzigingen in het Verdrag sinds de goedkeuring van de aanbeveling van de Raad een herziening om de tekortkomingen daarvan te verhelpen, inclusief een beperkte toepassing, uitsluiten, zou deze optie neerkomen op de versterking van de sociale OCM op dit gebied met gemeenschappelijke beginselen of basisvoorschriften op grond van een aanbeveling van de Commissie. Dit zou aan de aanbeveling van de Raad een nieuwe stimulans geven, waardoor zij zou kunnen dienen als een zichtbaar, bijgewerkt referentiekader voor de bevordering, monitoring en evaluatie van alle aspecten van de actieve-inclusieaanpak voor alle belanghebbenden. Deze aanpak is ook in overeenstemming met de volledige tenuitvoerlegging van de recente mededeling over de versterking van de OCM⁸, waarin het volgende wordt gesteld:

De onderwerpen die vallen onder de OCM zouden verder kunnen worden geconsolideerd door overeenstemmende standpunten te formaliseren. De Commissie zal hieraan eventueel een bijdrage leveren in de vorm van aanbevelingen op grond van artikel 211 van het Verdrag, waarin gemeenschappelijke beginselen worden vastgelegd, die als uitgangspunt voor toezicht en intercollegiale toetsing kunnen dienen. Politieke ondersteuning van de andere instellingen zal dergelijke gemeenschappelijke beginselen versterken en zichtbaarder maken.

⁷ Zie voetnoot 6.

⁸ Zie voetnoot 6.

Artikel 211 van het Verdrag zou de rechtsgrondslag vormen voor dit specifieke initiatief dat valt onder de bevoegdheden, opgesomd in artikel 137, met name artikel 137, lid 1, onder h).

Optie 3: mededeling van de Commissie

Een derde optie voor de versterking van de sociale OCM en het gemeenschappelijk referentiekader in de vorm van gemeenschappelijke beginselen of basisvoorschriften voor actieve inclusie zou een mededeling van de Commissie zijn. In een dergelijke mededeling zou het probleem diepgaand kunnen worden geanalyseerd en zou aandacht kunnen worden besteed aan een meer open, gezamenlijke analytische beschouwing van mogelijke gemeenschappelijke beginselen.

4.2 Inhoud van het instrument

De inhoud van het instrument kan overeenkomstig de volgende subopties worden geformuleerd:

i) Consolideren van het communautaire acquis op het gebied van de drie onderdelen van actieve inclusie door de vaststelling van gemeenschappelijke beginselen en bepalingen van hoog niveau ter verdieping van de OCM op dit gebied. Praktisch zou dit de versterking van de aanbeveling van de Raad uit 1992 inhouden met het acquis ingevolge de EWS (met name de werkgelegenheidsrichtnoeren 17, 18, 19, 23 en 24) en de meest recente beleidsontwikkelingen inzake sociale diensten, als aangegeven in de gezamenlijke verslagen over sociale bescherming en sociale integratie.

ii) Uitbreiden en detailleren van het communautaire acquis op het gebied van de drie onderdelen van actieve inclusie met gedetailleerde voorschriften voor een gemeenschappelijke EU-definitie van:

- de toereikendheid van minimuminkomensregelingen in termen van hoogte en dekking;
- de opzet van een arbeidsmarktbeleid voor personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, inclusief gedetailleerde bepalingen over het lonend maken van werken;
- de kwaliteit en de toegankelijkheid van de sociale diensten.

Gekozen optie voor de inhoud van het instrument

In de eerste fase van de raadpleging⁹ is de tweede optie van gedetailleerde voorschriften om redenen van subsidiariteit en politieke haalbaarheid verworpen ten gunste van gemeenschappelijke beginselen. Gezien de verschillende situaties, behoeften en prioriteiten op nationaal, regionaal en lokaal niveau is de noodzaak van een goed evenwicht tussen een doeltreffend vrijwillig kader en de naleving van het subsidiariteitsbeginsel als een sleutelement aangemerkt. Dit evenwicht kan tot stand worden gebracht met gemeenschappelijke beginselen, terwijl meer gedetailleerde voorschriften de identificatie van de beste beleidsreacties op lokaal niveau zouden belemmeren. Verder bestaan er wezenlijke analytische problemen in verband met de mogelijke methodologie voor de vaststelling van de toereikendheid van minimuminkomensregelingen op EU-niveau.

⁹ COM(2006) 44.

Daarom is alleen gekozen voor de eerste optie voor de inhoud van het instrument, namelijk de "bijwerking" van Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad om:

- (1) rekening te houden met de beleidsontwikkelingen sinds 1992, met name in verband met de EWS en de nieuwe beleidsontwikkelingen op het gebied van de sociale diensten. Op grond van dit meest recente acquis zijn gemeenschappelijke beginselen en bepalingen inzake inclusieve arbeidsmarkten en de toegang tot sociale diensten vastgesteld;
- (2) de doeltreffendheid van het EU-beleid te verbeteren en de synergieën daarvan te vergroten door de bevordering van een omvattende strategie die beter rekening houdt met de synergieën, complementariteiten en interacties tussen de drie onderdelen van actieve inclusie om de meervoudige achterstanden aan te pakken;
- (3) een duidelijke follow-up voor dit initiatief vast te stellen, die op consistente en gecoördineerde wijze verband houdt met het nieuwe beleidskader, met name de sociale OCM en het Lissabonproces.

Deze elementen stonden centraal in het in COM(2007) 620 vervatte voorstel van de Commissie en zijn verder uitgewerkt op grond van de resultaten van de tweede fase van de raadpleging die met dat voorstel van de Commissie is gelanceerd, het advies van het Comité van de Regio's en de conclusies van de EPSCO-Raad. Er is met name grotere nadruk gelegd op:

- gemeenschappelijke beginselen en bepalingen die verwijzen naar de coördinatie en de integratie van de drie onderdelen van de actieve-inclusieaanpak en de tenuitvoerlegging daarvan;
- richtsnoeren die verwijzen naar alle drie onderdelen van actieve inclusie, zoals: gendergelijkheid en gelijke kansen; de territoriale dimensie; de uitoefening van de grondrechten; doelgerichte aanpak voor specifieke groepen; het belang van een levenslooptaanpak;
- de rol van het onderwijs als voorwaarde voor een doeltreffende actieve inclusie van personen in een achterstandspositie en de noodzaak van hun sociale participatie wanneer werken geen haalbare optie is;
- de belangrijke rol van de bepalingen en middelen van de structuurfondsen, met name het ESF, bij de ondersteuning van actieve-inclusiemaatregelen.

5. CONCLUSIE

Alle drie opties kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de algemene doelstelling. De mate waarin zij dit doen, hangt echter af van de relatieve sterkte van het "signaal" dat zij uitzenden en het verschil in politiek engagement dat daarvan het gevolg is. Bij vergelijking van de verschillende opties en in het licht van de resultaten van de twee fasen van het raadplegingsproces komt optie 2 naar voren als de meest geëigende optie. Een aanbeveling lijkt immers het meest bij te dragen tot een grotere bewustmaking en zichtbaarheid en is meer geloofwaardig als kader voor het verstrekken van richtsnoeren aan alle relevante actoren en voor monitoring en evaluatie. Deze elementen zijn cruciaal voor de inhoud van het actieve-

inclusie-initiatief dat oproept tot een geïntegreerde strategie die door diverse actoren wordt ontworpen en uitgevoerd. De relatieve sterke formele status van een aanbeveling zou bijdragen tot de aanvaarding daarvan als referentiedocument door alle actoren die betrokken zijn bij de gedecentraliseerde tenuitvoerlegging van actieve-inclusiestrategieën. Om dezelfde reden zou een aanbeveling het gebruik van de structuurfondsen, met name het Europees Sociaal fonds, helpen bevorderen ter ondersteuning van actieve-inclusiemaatregelen.

Een aanbeveling van de Commissie zou een consistent en evenredig middel zijn om de aanbeveling van de Raad uit 1992 te consolideren, rekening houdend met de politieke consensus die daarna tot stand is gekomen, en zou de basis kunnen vormen voor conclusies van de Raad en een resolutie van het Europees Parlement, zoals aangegeven in COM(2007) 620. Een dergelijke niet-bindende maatregel zou zorgen voor een goed evenwicht tussen het verstrekken van doeltreffende richtsnoeren voor het optreden van de lidstaten overeenkomstig gedetailleerde gemeenschappelijke beginselen en bepalingen en de volledige inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, de autonomie en de verschillende situaties, behoeften en prioriteiten van de lidstaten en de lokale en regionale overheden.

De gekozen optie is volledig in overeenstemming met de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid en met de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling. Zij zal bijdragen aan de tenuitvoerlegging daarvan door het verstrekken van een sterker instrument voor de bevordering van de economische en sociale inclusie van degenen die het meest van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten.

De EB-analyse concludeert bijgevolg dat de optie van een aanbeveling van de Commissie de beste optie is voor de vaststelling van gemeenschappelijke beginselen voor een geïntegreerde aanpak van de actieve inclusie en voor de drie onderdelen met betrekking tot passende inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot hoogwaardige diensten, om de OCM op dit gebied te versterken¹⁰.

¹⁰ De Commissie heeft uiteindelijk besloten om te kiezen voor een mededeling in plaats van een aanbeveling.