



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.10.2001  
COM(2001) 565 definitief

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

**Ontwerp - Gezamenlijk Verslag inzake sociale integratie**

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

**Ontwerp - Gezamenlijk Verslag inzake sociale integratie**

Deel I - De Europese Unie .....	4
SAMENVATTING .....	5
Inleiding .....	11
1. Belangrijke trends en uitdagingen.....	15
2. Strategische benaderingen en beleidsmaatregelen .....	25
3. Vaststellen van goede werkwijzen en innoverende benaderingen.....	30
3.1 Doelstelling 1: bevordering van arbeidsdeelname en van de toegang voor iedereen tot middelen, rechten, goederen en diensten .....	30
3.1.1 Bevordering van arbeidsdeelname .....	30
3.1.2 Bevordering van de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten.....	37
3.1.2.1 Stelsels van sociale bescherming .....	38
3.1.2.2 Huisvesting.....	41
3.1.2.3 Gezondheidszorg.....	44
3.1.2.4 Onderwijs, justitie en cultuur .....	47
3.2 Doelstelling 2: voorkoming van de risico's op uitsluiting.....	54
3.2.1 Bevordering van e-integratie.....	54
3.2.2 Preventie van te grote schulden en dak- en thuisloosheid .....	57
3.2.3 Behoud van de solidariteit onder gezinsleden.....	60
3.3 Doelstelling 3: steun voor de meest kwetsbaren .....	62
3.3.1 Bevordering van de integratie van mensen die in blijvende armoede verkeren .....	62
3.3.2 Het voorkomen van sociale uitsluiting bij kinderen .....	65
3.3.3 Bevordering van actie ten behoeve van gebieden die door uitsluiting worden gekenmerkt.....	66
3.4 Doelstelling 4: Mobilisatie van alle relevante organen.....	69
3.4.1 Bevordering van participatie en zelfexpressie van mensen die uitsluiting ervaren ...	69
3.4.2 Mainstreaming van de strijd tegen uitsluiting.....	70
3.4.3 Bevordering van dialoog en partnerschap.....	73

4.	Bevordering van gelijkheid tussen mannen en vrouwen.....	75
4.1	Gendergevoeligheid bij belangrijke uitdagingen .....	75
4.2	Gendermainstreaming in de totale strategie.....	76
4.3	Hoe bij de diverse doelstellingen met gendervraagstukken wordt omgegaan .....	77
4.4	Gender in het monitoringproces, effectbeoordelingen en indicatoren .....	79
5.	Toepassing van indicatoren in de NAP's/int. ....	79
Deel II - De lidstaten .....		84
BELGIË.....		85
DENEMARKEN.....		91
DUITSLAND .....		98
GRIEKENLAND .....		105
SPANJE.....		112
FRANKRIJK.....		118
IERLAND .....		125
ITALIË .....		132
LUXEMBURG.....		139
NEDERLAND .....		145
OOSTENRIJK.....		152
PORTUGAL.....		158
FINLAND .....		165
ZWEDEN .....		172
VERENIGD KONINKRIJK .....		179
Bijlage I Indicatoren.....		188
Bijlage II Voorbeelden van goede praktijken als vermeld in de nationale actieplannen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.....		210

## **DEEL I - DE EUROPESE UNIE**

## SAMENVATTING

Het is voor de eerste maal dat de Europese Commissie een beleidsdocument over armoede en sociale uitsluiting voorlegt. Dit ontwerp van een Gezamenlijk Verslag inzake Sociale Integratie documenteert en analyseert de situatie in alle lidstaten en identificeert de belangrijkste uitdagingen voor de toekomst, en levert aldus een bijdrage aan het versterken van het Europese sociale model. Het vormt daarmee een belangrijke stap bij de verwezenlijking van het strategische EU-doel van meer sociale samenhang in de EU in de periode 2001-2010.

Dit verslag geeft concreet vorm aan de open coördinatiemethode inzake sociale integratie, waartoe op de Top van Lissabon in maart 2000 besloten is. Dit nieuwe proces vormt een belangrijke erkenning van de essentiële rol die het sociale beleid, naast het economische en werkgelegenheidsbeleid, te vervullen heeft bij het verminderen van ongelijkheid en het bevorderen van sociale cohesie, en ook van de noodzaak om in de toekomst deze beleidsterreinen effectief aan elkaar te koppelen. Dit proces is dan ook een belangrijk element van de uitvoering van de in Nice vastgestelde Europese Sociale Agenda, en sluit aan bij de doelstellingen van de Europese Werkgelegenheidsstrategie.

Dit verslag markeert een aanzienlijke vordering van het proces van de ontwikkeling van gemeenschappelijke indicatoren voor het meten en vergelijken van armoede en sociale uitsluiting in en tussen alle lidstaten. Het laat zien dat de lidstaten en de Commissie actief aan dit proces werken. Dit zal leiden tot veel rigoureuzere en effectievere monitoring van de vooruitgang bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in de toekomst. Het zal ook bijdragen tot betere evaluatie van beleidsmaatregelen en een nauwkeuriger beoordeling van de doelmatigheid en de kosteneffectiviteit ervan. Dit zou tot betere beleidsvorming in de lidstaten moeten leiden.

Dit verslag evalueert niet de doelmatigheid van de bestaande systemen in de lidstaten. Het analyseert veeleer de verschillende benaderingen waarvoor de lidstaten hebben gekozen in hun Nationale Actieplannen tegen armoede en sociale uitsluiting (NAP's/int.), in reactie op de gemeenschappelijke doelstellingen inzake armoede en sociale uitsluiting die de EU in december 2000 in Nice is overeengekomen. Het verslag onderzoekt de NAP's/int. van de lidstaten, met speciale aandacht voor de kwaliteit van de analyse, de duidelijkheid van doelstellingen en kwantitatieve doelen, en in hoeverre er sprake is van een strategische en geïntegreerde aanpak. Daarbij laat het verslag zien hoe alle lidstaten gebruik maken van het nieuwe sociale-integratieproces om hun inspanningen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting op te voeren.

In dit verslag komt een grote verscheidenheid van beleidsmaatregelen en initiatieven aan de orde die de lidstaten hebben ingevoerd of willen invoeren. Dit zal een goede basis bieden voor samenwerking en voor de uitwisseling van kennis en ervaring tussen de lidstaten in de toekomst. Het is echter nog niet mogelijk gebleken om voorbeelden van "goede praktijken" te identificeren, aangezien het momenteel in de lidstaten algemeen ontbreekt aan rigoureuze evaluaties van beleidsmaatregelen en programma's. Het verslag stelt dan ook vast dat een belangrijke uitdaging voor de volgende fase van het proces van sociale integratie zal zijn grondigere analyses van de doelmatigheid en de kosteneffectiviteit van beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in te voeren.

*De nieuwe inspanningsverplichting* - Op de Europese Raden van Lissabon (maart 2000), Nice (december 2000) en Stockholm (juni 2001) hebben de lidstaten toegezegd in de periode 2001-

2010 duurzame economische groei en werkgelegenheid van kwaliteit te zullen bevorderen, waardoor het risico van armoede en sociale uitsluiting beperkt en de sociale cohesie in de Unie versterkt zal worden. Om deze inspanningsverplichting te ondersteunen, heeft de Raad gemeenschappelijke doelstellingen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting ontwikkeld. De Raad is verder overeengekomen dat de lidstaten met ingang van 2001 aan deze doelstellingen zullen werken in de context van Nationale Actieplannen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (NAP's/int.), telkens voor een periode van twee jaar. Bovendien heeft de Raad een nieuwe open coördinatiemethode vastgesteld die lidstaten aanmoedigt om samen te werken aan de verbetering van het effect op sociale integratie van beleid op terreinen als sociale bescherming, werkgelegenheid, volksgezondheid, huisvesting en onderwijs. De NAP's/int. en de ontwikkeling van vergelijkbare indicatoren bieden een kader voor het bevorderen van uitwisseling van goede praktijken en voor het van elkaar leren op communautair niveau. Vanaf 2002 zullen deze inspanningen worden ondersteund door een communautair actieprogramma voor vijf jaar inzake sociale integratie.

*De algemene context* – De nieuwe open coördinatiemethode zal naar verwachting bijdragen tot betere integratie van sociale doelstellingen in de reeds bestaande processen om het ambitieuze strategische doel voor de Unie, waartoe te Lissabon is besloten, te verwezenlijken. Met name zal deze methode moeten bijdragen tot een positieve en dynamische interactie van economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid, en tot mobilisatie van alle actoren om dit strategische doel te verwezenlijken. Dit verslag sluit volledig aan bij de doelstellingen van de Europese Sociale Agenda die te Nice is vastgesteld, in die zin dat het de tweeledige rol van sociaal beleid onderkent, namelijk enerzijds als productieve factor en anderzijds als een belangrijk instrument om ongelijkheid te verminderen en sociale samenhang te bevorderen. In dit verband legt het verslag de nadruk op het grote belang van arbeidsparticipatie, vooral van groepen die op de arbeidsmarkt ondervertegenwoordigd of kansarm zijn, overeenkomstig de doelstellingen van de Europese Werkgelegenheidsstrategie. Verder houdt het ook rekening met de verworvenheden van het Europese sociale model, dat gekenmerkt wordt door stelsels die een hoge mate van sociale bescherming bieden, door het belang dat aan de sociale dialoog wordt gehecht, en door openbare diensten die activiteiten ontplooiën die van vitaal belang zijn voor de sociale cohesie, terwijl het ook de diversiteit van de beleidsopties en omstandigheden van de lidstaten weerspiegelt.

*Nakoming van de inspanningsverplichting* - Door voor juli 2001 hun Nationale Actieplannen te voltooien, hebben alle lidstaten laten zien dat zij bereid zijn de open coördinatiemethode in praktijk te brengen. In deze plannen hebben zij hun prioriteiten in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting aangegeven voor een periode van 2 jaar, met een meer of minder uitvoerige beschrijving van de bestaande en geplande beleidsmaatregelen met het oog op de verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen van de EU. De meeste NAP's bevatten ook voorbeelden van goede praktijken. De NAP's/int. vormen een rijke bron van informatie waaruit de Commissie en de lidstaten kunnen putten bij de verdere ontwikkeling van een proces van uitwisseling van goede praktijken, dat effectiever beleid in de lidstaten zal bevorderen. Dit proces zal in de toekomst verbeterd moeten worden door uitgebreidere evaluaties van nationaal beleid, met inbegrip van de gevolgen voor de overheidsfinanciën, en door de ontwikkeling van een complete set indicatoren en methodologieën, zowel op nationaal als op EU-niveau.

*Het algemene beeld* - De informatie in de NAP's/int. bevestigt dat de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting een belangrijke uitdaging blijft voor de EU. De gunstige economische en werkgelegenheidsontwikkeling tussen 1995 en 2000 heeft geholpen de situatie, die in veel lidstaten verslechterd was door de recessie halverwege de jaren 90, te stabiliseren. Uit de analyses van de lidstaten en de vergelijkbare EU-indicatoren blijkt echter dat de aantallen

mensen in onze samenleving die een hoog risico van uitsluiting en armoede lopen, nog steeds te hoog zijn. Uit de meest recente beschikbare gegevens over inkomens in de lidstaten – hoewel die niet de volledige complexiteit en multi-dimensionaliteit van de fenomenen armoede en sociale uitsluiting kunnen weergeven – blijkt dat in 1997 18% van de bevolking van de EU, oftewel meer dan 60 miljoen mensen, in huishoudens leefde waarvan het inkomen minder bedroeg dan 60% van het nationale geëquivaliseerde mediane inkomen, en dat de helft daarvan al drie jaar achtereen onder deze relatieve armoedegrens had geleefd.

*De risicofactoren* - In de NAP's/int. wordt een aantal factoren genoemd die het risico van armoede en sociale uitsluiting aanzienlijk verhogen. Werkloosheid, met name van lange duur, is verreweg de meest genoemde factor. Andere belangrijke factoren zijn: laag inkomen, onzeker en laagbetaald werk, dakloosheid, zwakke gezondheid, immigratie, geringe kwalificaties en voortijdige schoolverlating, ongelijkheid van mannen en vrouwen, discriminatie en racisme, handicaps, ouderdom, gebroken gezinnen, drugsgebruik en alcoholisme, en leven in een gebied waar de (economische) situatie in meerdere opzichten ongunstig is. Sommige lidstaten benadrukten dat deze risicofactoren elkaar in aanzienlijke mate versterken en accumuleren in de loop van de tijd, en dat het daarom noodzakelijk is de armoedecyclus te doorbreken en te voorkomen dat armoede van generatie op generatie wordt doorgegeven.

*De structurele veranderingen* - Verschillende NAP's/int. wijzen op een aantal structurele veranderingen in de EU die kunnen leiden tot nieuwe risico's van armoede en sociale uitsluiting voor bijzonder kwetsbare groepen, tenzij effectieve beleidsmaatregelen worden ontwikkeld. Dit zijn: ingrijpende structurele veranderingen in de arbeidsmarkt als gevolg van een periode van snelle economische verandering en mondialisering; de zeer snelle groei van de op kennis gebaseerde maatschappij en van de informatie- en communicatietechnologieën; het toenemende aantal mensen dat langer leeft, in combinatie met afnemende geboortecijfers, waardoor de afhankelijkheidsgraad toeneemt; een toenemende trend van etnische, culturele en religieuze diversiteit, bevorderd door internationale migratie en meer mobiliteit binnen de Unie; meer vrouwen op de arbeidsmarkt en veranderingen in de samenstelling van huishoudens.

*De uitdagingen* - Uit de NAP's/int. komt naar voren dat de voornaamste uitdaging voor het overheidsbeleid is te verzekeren dat de voornaamste mechanismen voor de (her)verdeling van mogelijkheden en middelen – de arbeidsmarkt, het belastingstelsel, de stelsels die sociale bescherming, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg en ander diensten bieden – voldoende universeel worden om te voorzien in de behoeften van mensen die een risico van armoede en sociale uitsluiting lopen, en om hen in staat te stellen gebruik te maken van hun grondrechten. Het is dan ook bemoedigend dat de lidstaten in hun NAP's/int. de nadruk leggen op de noodzaak – en hun vaste wil om dat ook te doen bevestigen – om zowel hun werkgelegenheidsbeleid te versterken als hun stelsels van sociale bescherming verder te moderniseren, evenals ander stelsels, zoals die voor onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg, en die meer op individuele behoeften en op nieuwe risico's van armoede en sociale uitsluiting te richten. Hoewel de omvang en de ernst van de problemen sterk verschillen van lidstaat tot lidstaat, kunnen toch acht centrale uitdagingen worden vastgesteld waarop de meeste lidstaten proberen een antwoord te vinden. Dit zijn: het ontwikkelen van een "inclusieve" arbeidsmarkt en het bevorderen van werkgelegenheid als een recht en een ontplooiingskans voor iedereen; het garanderen van voldoende inkomen en middelen om menswaardig te kunnen leven; het aanpakken van achterstanden en nadelige situaties in het onderwijs; het bevorderen van de solidariteit van gezinnen en het beschermen van de rechten van kinderen; het verzekeren van behoorlijke huisvesting voor iedereen; het garanderen van gelijke toegang tot diensten en het investeren in de kwaliteit van die diensten

(gezondheidszorg, vervoer, sociale diensten, opvang en zorg, cultuur, recreatie, rechtsbijstand); het verbeteren van de feitelijke dienstverlening; en het regenereren van achterstandsgebieden die met meerdere problemen te kampen hebben.

*Verschillende uitgangspunten* - De NAP's/int. laten duidelijk zien dat de sociale stelsels in de lidstaten sterk verschillen. De lidstaten met de meest ontwikkelde stelsels en de hoogste per capita sociale uitgaven hebben over het algemeen meer succes met het tegemoetkomen aan basisbehoeften en met het onder het EU-gemiddelde houden van de aantallen mensen die een risico van armoede lopen. Het is geen verrassing dat deze zeer uiteenlopende sociale stelsels, in combinatie met sterk uiteenlopende armoedeniveaus, ertoe hebben geleid dat de lidstaten in hun NAP's/int. voor verschillende benaderingen gekozen hebben wat de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting betreft. Sommige hebben van de gelegenheid gebruik gemaakt om hun strategische aanpak van armoede en sociale uitsluiting opnieuw te overwegen, met inbegrip van de coördinatie tussen de verschillende beleidsvormingsniveaus en de uitvoering in de praktijk. Andere lidstaten, met name die met de meest ontwikkelde socialezekerheidsstelsels, waar armoede en sociale uitsluiting over het algemeen samenhangen met een beperkt aantal bijzondere risicofactoren, namen als vanzelfsprekend aan dat hun stelsels al een essentiële bijdrage leveren, en besteedden in hun NAP's/int. vooral aandacht aan nieuwe en meer specifieke maatregelen. Een andere factor die de benadering van lidstaten beïnvloedde, was de politieke structuur van het betreffende land en de verdeling van de verantwoordelijkheden in de strijd tegen sociale uitsluiting over de centrale, regionale en lokale overheden. Ondanks de variatie in dit opzicht erkenden de meeste lidstaten dat nationale plannen aangevuld moeten worden met een geïntegreerde aanpak op regionaal en lokaal niveau.

*Een strategische en geïntegreerde aanpak* - Alle lidstaten zijn de in Nice aangegeven verplichting nagekomen, maar er zijn verschillen wat betreft de mate waarin de NAP's/int. een omvattende analyse van de voornaamste structurele en uitdagingen bieden, het beleid in een strategisch perspectief voor de langere termijn plaatsen, en een ontwikkeling van een puur sectoriële en doelgroepenbenadering naar een geïntegreerde aanpak weergeven. Slechts enkele plannen gaan verder dan algemene ambities en bepalen specifieke en gekwantificeerde doelen die een basis bieden voor het beoordelen van de vorderingen. In de meeste NAP's/int. komen genderthema's nauwelijks aan de orde, hoewel de toezeggingen van enkele lidstaten in de komende twee jaren gendermainstreaming te zullen bevorderen, natuurlijk zeer welkom zijn. De uiteenlopende nadruk op deze aspecten in de NAP's/int. weerspiegelt in belangrijke mate de bovengenoemde verschillende uitgangspunten.

*Ruimte voor vernieuwing* - in termen van specifieke acties en beleidsmaatregelen hebben de meeste lidstaten hun inspanningen geconcentreerd op het verbeteren van de coördinatie, het verfijnen en combineren van bestaand beleid en bestaande maatregelen, en het bevorderen van partnerschappen, in plaats van grootscheepse nieuwe of vernieuwende benaderingen te lanceren. Gezien de relatief korte beschikbare tijd voor het opstellen van de eerste NAP's/int. hebben de meeste lidstaten de beleidsmaatregelen binnen de bestaande begrotings- en wettelijke kaders gehouden, en in de meeste gevallen geen ramingen van de kosten bijgevoegd. Hoewel dus de meeste NAP's/int. van 2001 een belangrijk startpunt van het proces vormen, zullen in de komende jaren meer beleidsinspanningen nodig zijn om armoede en sociale uitsluiting effectief terug te dringen.

*Interactie met de Werkgelegenheidsstrategie* - De meeste lidstaten benadrukken dat arbeidsparticipatie de beste bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting is. Dit weerspiegelt de nadruk die de Europese Raad van Nice op werkgelegenheid heeft gelegd. Er worden tweeledige links gelegd tussen de NAP's/int. en de NAP's voor werkgelegenheid.



Enerzijds erkennen de lidstaten de essentiële rol die de Werkgelegenheidsrichtsnoeren hebben gespeeld in de strijd tegen uitsluiting, door de inzetbaarheid te verbeteren en nieuwe werkgelegenheid te creëren, een essentiële voorwaarde voor de integratie van meer mensen in de arbeidsmarkt. De Werkgelegenheidsstrategie is natuurlijk vooral gericht op het verhogen van de arbeidsdeelname in de richting van de in Lissabon en Stockholm bepaalde doelen, op de meest doelmatige wijze. Anderzijds kunnen de NAP's/int., door zich vooral te richten op acties die de arbeidsdeelname moeten bevorderen van die individuen, groepen en gemeenschappen die het verst van de arbeidsmarkt af staan, een positieve rol spelen bij het verhogen van de arbeidsdeelname in het algemeen. De trend naar meer actief en preventief beleid in de meeste NAP's/int. weerspiegelt de in het kader van het Luxemburgproces opgedane ervaring.

*Beleidsontwikkeling* - Uit de verschillende beleidslijnen in de NAP's/int. die de gemeenschappelijke EU-doelstellingen moeten verwezenlijken, komen drie algemene en complementaire benaderingen naar voren. De eerste benadering behelst het verbeteren van de doelmatigheid, de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van algemeen beleid en algemene voorzieningen, om een bredere dekking, gebruikmaking en doelmatigheid te bereiken (m.a.w. het bevorderen van universaliteit). De tweede benadering bestaat uit het aanpakken van specifieke nadelige situaties die verholpen kunnen worden door passend beleid (m.a.w. het bevorderen van gelijke kansen voor iedereen). De derde benadering is het compenseren van nadelen die slechts gedeeltelijk (of helemaal niet) weggenomen kunnen worden (m.a.w. het verzekeren van solidariteit).

*Uitvoering van het beleid* - In alle NAP's/int. wordt onderkend dat er niet alleen beter beleid ontwikkeld moet worden, maar dat ook de uitvoering in de praktijk verbeterd moet worden, zodat de dienstverlening meer mensen bereikt en beter geïntegreerd wordt, met meer aandacht voor de behoeften en situaties van de gebruikers. Op basis van de NAP's/int. kan een begin worden gemaakt met het identificeren van bepaalde elementen van goede praktijken. Dit houdt in: het zo dicht mogelijk bij de burgers ontwerpen en uitvoeren van beleidsmaatregelen; verzekeren dat diensten geïntegreerd en holistisch worden verstrekt; transparante en verantwoordelijke besluitvorming; diensten gebruikersvriendelijker, responsiever en doelmatiger maken; partnerschappen tussen verschillende actoren bevorderen; gelijkheid, rechten en non-discriminatie bevorderen; de participatie van door armoede en sociale uitsluiting getroffen personen bevorderen; de autonomie en empowerment van de gebruikers van diensten benadrukken; en de nadruk leggen op een proces van continue verbetering en de duurzaamheid van diensten.

*Mobilisatie van voornaamste belanghebbenden*- De meeste lidstaten erkennen de noodzaak van meer mobilisatie en betrokkenheid van de voornaamste belanghebbenden, met inbegrip van degene die armoede en sociale uitsluiting zelf ervaren, bij het ontwerpen en de tenuitvoerlegging van hun NAP's/int. De meeste hebben NGO's en de sociale partners geraadpleegd bij het opstellen van de actieplannen. De omvang en het effect van deze raadpleging lijkt in veel gevallen beperkt te zijn geweest, gedeeltelijk ook doordat er weinig tijd beschikbaar was. Een belangrijke uitdaging voor de toekomst zal zijn effectieve mechanismen te ontwikkelen voor de continue betrokkenheid van de belanghebbenden bij de uitvoering en monitoring van de Nationale Actieplannen. Sommige lidstaten maken melding van raadplegings- en stakeholdermechanismen die daarbij zullen helpen.

*Gemeenschappelijke indicatoren* - Uit de eerste ronde NAP's/int. kunnen we afleiden dat we nog ver af zijn van een gemeenschappelijke aanpak inzake sociale indicatoren met behulp waarvan de resultaten van beleid kunnen worden vergeleken en goede praktijken kunnen worden geïdentificeerd. Er zijn inspanningen nodig om deze situatie te verbeteren, zowel op

nationaal als op EU-niveau. De meeste lidstaten maken nog gebruik van nationale definities bij het bepalen van de mate van armoede en van tekortkomingen bij huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs, en slechts enkele maken gebruik van beleidsindicatoren in hun NAP's/int. Dit maakt de huidige inspanningen om een reeks gemeenschappelijke indicatoren inzake armoede en sociale uitsluiting te ontwikkelen, die de Europese Raad aan het einde van 2001 zou kunnen goedkeuren, des te dringender. Het maakt ook duidelijk dat de verzameling van vergelijkbare gegevens in alle lidstaten verbeterd dient te worden.

## INLEIDING

Dit verslag is gericht op het identificeren, op basis van de nationale actieplannen tegen armoede en sociale uitsluiting (NAP's/int.), van goede praktijken en innoverende benaderingswijzen die voor de lidstaten van gezamenlijk belang zijn, overeenkomstig het mandaat van de Europese Raad van Nice. Het is te beschouwen als een ontwerp voor het Gezamenlijk Verslag over sociale integratie dat de Raad samen met de Commissie zal opstellen voor de Europese Raad van Laken.

De goedkeuring van dit verslag is op zich al een enorm resultaat. Voor de eerste keer worden in één beleidsdocument gemeenschappelijke uitdagingen geëvalueerd ter preventie en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en ter bevordering van sociale integratie vanuit een EU-perspectief. In het document worden bestaande of beoogde strategieën en belangrijke beleidsmaatregelen van alle EU-lidstaten ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting<sup>1</sup> bij elkaar gebracht. Het is een belangrijke stap op weg naar versterking van beleidssamenwerking op dit gebied teneinde het wederzijds leren en een Uniewijde mobilisatie naar grotere sociale integratie te bevorderen en tegelijkertijd de belangrijkste verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van belevingsvorming en -uitvoering te waarborgen.

Nadat door het Verdrag van Amsterdam de bestrijding van uitsluiting als een van de sociale beleidsmaatregelen van de EU in artikel 136 en 137 was opgenomen, heeft de Europese Raad van Lissabon ermee ingestemd dat er stappen moeten worden gezet om tegen 2010 de armoede in aanzienlijke mate te hebben uitgeroeid. De Raad heeft er tevens mee ingestemd dat het beleid van de lidstaten ter bestrijding van sociale uitsluiting moet steunen op een open coördinatiemethode waarin gemeenschappelijke doelstellingen, nationale actieplannen en een door de Commissie ingediend programma ter aanmoediging van samenwerking op dit gebied samengaan.

De nieuwe open coördinatiemethode moet bijdragen tot een betere integratie van sociale doelstellingen in de reeds lopende processen voor het verwezenlijken van het ambitieuze strategische doel van de Unie waartoe in Lissabon is besloten, namelijk " ... *de meest concurrerende en dynamische op kennis gebaseerde economie in de wereld te worden, in staat tot duurzame economische groei, met meer en betere banen en meer sociale samenhang.*" Met name moet deze methode bijdragen tot het verzekeren van een positieve en dynamische interactie van economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid en tot het mobiliseren van alle actoren om dit strategische doel te verwezenlijken. Dit verslag sluit volledig aan bij de doelstellingen van de Europese Sociale Agenda die in Nice is vastgesteld, in die zin dat het de tweeledige rol van het sociale beleid onderkent, namelijk enerzijds als productieve factor en anderzijds als een belangrijk instrument om ongelijkheid te verminderen en sociale samenhang te bevorderen. In dit verband legt het verslag de nadruk op het grote belang van arbeidsparticipatie, vooral van groepen die op de arbeidsmarkt ondervertegenwoordigd of kansarm zijn, overeenkomstig de doelstellingen van de Europese Werkgelegenheidsstrategie. Verder houdt het ook rekening met de verworvenheden van het

---

<sup>1</sup> In dit verslag verwijzen de termen armoede en sociale uitsluiting naar een situatie waarin mensen niet in staat zijn volledig aan het economische, sociale en maatschappelijke leven deel te nemen, en/of over zo weinig inkomen en middelen (persoonlijke, van het gezin, sociale en culturele) beschikken dat zij niet een levensstandaard en een levenskwaliteit kunnen genieten die door de samenleving waarin zij leven als aanvaardbaar wordt beschouwd. In een dergelijke situatie zijn mensen vaak niet in staat hun grondrechten volledig uit te oefenen.

Europese sociale model, dat gekenmerkt wordt door stelsels die een hoge mate van sociale bescherming bieden, door het belang dat aan de sociale dialoog wordt gehecht, en door openbare diensten die activiteiten ontplooiën die van vitaal belang zijn voor de sociale cohesie, terwijl het ook de diversiteit van de beleidsopties en omstandigheden van de lidstaten weerspiegelt.

Gezien de meervoudige interactie met andere bestaande beleidscoördinatieprocessen is het noodzakelijk te zorgen voor consistentie met de Werkgelegenheidsrichtsnoeren enerzijds en de Algemene Richtsnoeren voor het economisch beleid anderzijds, om overlapping en botsing van doelstellingen te voorkomen. In het samenvattend verslag dat aan de Europese Raad van Stockholm is voorgelegd, is de Commissie begonnen de nieuwe strategische visie van de Unie om te zetten in een geïntegreerde beoordeling van beleidsstrategieën en -resultaten op vier belangrijke gebieden: economische hervorming, informatiemaatschappij, interne markt en sociale samenhang. Het onderhavige verslag gaat in op de rol van het sociale beleid en van andere voor de sociale samenhang belangrijke beleidsterreinen (onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg), en is tevens bedoeld om een bijdrage te leveren aan het samenvattend verslag dat de Commissie voor de Europese Raad in het voorjaar van 2002 zal opstellen.

Alle lidstaten hebben zich in Nice ertoe verbonden hun eigen beleidsprioriteiten te ontwikkelen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in het kader van vier gemeenschappelijk overeengekomen doelstellingen:

- (1) het bevorderen van arbeidsdeelname en van de toegang voor iedereen tot alle middelen, rechten, goederen en diensten;
- (2) het voorkomen van het risico van uitsluiting;
- (3) het verlenen van hulp aan de meest kwetsbaren;
- (4) het mobiliseren van alle ter zake doende instanties.

De lidstaten hebben tevens gewezen op het belang van 'mainstreaming' van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in alle maatregelen die zijn gericht op het bereiken van deze doelstellingen.

De NAP's/int. waarin de beleidsdoelstellingen en –maatregelen om deze doelstellingen aan te pakken worden uiteengezet, zijn tussen januari en mei 2001 opgesteld. De Commissie heeft een actieve rol gespeeld bij het ondersteunen van de voorbereidende inspanningen van de lidstaten, door een gemeenschappelijk ontwerp en een werkschema voor de NAP's/int. voor te stellen die door het Comité voor Sociale Bescherming werden goedgekeurd. Bovendien heeft de Commissie een reeks bilaterale seminars met alle lidstaten voorgesteld en daaraan actief deelgenomen, teneinde de nieuwe EU-strategie te presenteren en de beleidsprioriteiten van de landen bij de voorbereiding van de NAP's/int. te bespreken. Bovendien hebben de voor de coördinatie van de plannen verantwoordelijke autoriteiten, diverse andere overheidsdepartementen, alsmede vertegenwoordigers van regionale en lokale autoriteiten, niet-gouvernementele organisaties en de sociale partners in verschillende mate aan de seminars deelgenomen.

Het algemene beeld dat aan de hand van de vijftien NAP's/int. ontstaat, bevestigt dat de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting nog steeds een belangrijke uitdaging is waarvoor de Europese Unie zich gesteld ziet. Willen de lidstaten hun doel ten aanzien van het opbouwen van geïntegreerde samenlevingen bereiken, dan zullen er aanzienlijke

verbeteringen moeten worden aangebracht in de verdeling van middelen en mogelijkheden binnen de samenleving teneinde sociale integratie en participatie van eenieder alsmede hun kans op toegang tot hun fundamentele rechten te waarborgen. De omvang van de uitdaging verschilt echter aanzienlijk zowel tussen als binnen de lidstaten zelf.

Doordat er in de lidstaten sprake is van uiterst uiteenlopende systemen voor sociaal beleid, heeft dit tot zeer uiteenlopende benaderingen van de NAP's/int. geleid. Sommige lidstaten zagen de NAP's/int. als een mogelijkheid om over hun benadering ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting opnieuw na te denken en er fundamentele verbeteringen in aan te brengen. Andere lidstaten, met name die met de meest ontwikkelde welzijnszorgstelsels, beschouwden de bijdrage van hun universele stelsels ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting als vanzelfsprekend en concentreerden zich op nieuwe en meer specifieke maatregelen in hun NAP's/int.

De NAP's/int. benadrukken de behoefte die bestaat bij en bevestigen de toezegging van de lidstaten om hun werkgelegenheidsbeleid te versterken en hun stelsels van sociale bescherming en andere stelsels, zoals onderwijs en huisvesting, verder te moderniseren en ze beter te laten inspringen op individuele behoeften en beter met zowel van oudsher bestaande als nieuwe risico's van armoede en sociale uitsluiting om te gaan. Een van de belangrijkste uitdagingen is ervoor te zorgen dat gelijke waarde wordt gehecht aan het beleid op deze gebieden naast het werkgelegenheids- en economisch beleid. De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting dient op adequate wijze in deze lange reeks beleidsgebieden te worden geïntegreerd en er zal sprake moeten zijn van werkelijke synergie tussen deze beleidsgebieden. Ook wordt in veel lidstaten erkend dat het beeld niet statisch is en dat er rekening moet worden gehouden met de snelle structurele veranderingen die op alle landen van invloed zijn, willen er geen nieuwe vormen van sociale uitsluiting ontstaan of bestaande vormen verhevig.

Alle lidstaten hebben zich aan het nieuwe EU-proces van beleidscoördinatie tegen armoede en sociale uitsluiting verbonden. Zonder uitzondering worden in de NAP's/int. de prioriteiten van de lidstaten in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting voor een periode van twee jaar uiteengezet, rekening houdend met de vier gemeenschappelijke doelstellingen die door de Europese Raad van Nice zijn overeengekomen. Alle NAP's/int. bevatten een min of meer uitvoerige beschrijving van de reeds ingevoerde of geplande beleidsmaatregelen om deze doelstellingen te kunnen verwezenlijken en het merendeel heeft er voorbeelden van goede praktijken in opgenomen om het vaststellen van doelstellingen te vereenvoudigen. Een aantal lidstaten heeft echter opgemerkt dat de tijd die zij hadden gekregen voor het opstellen van hun plannen te kort was om hen de gelegenheid te bieden nieuwe belangrijke initiatieven en innoverende benaderingswijzen te bedenken. Als gevolg daarvan richten de meeste NAP's/int. zich eerder op bestaande beleidsmaatregelen en programma's dan op het ontwerpen van nieuwe beleidsbenaderingen. In het algemeen gaan de NAP's/int. minder in op de gevolgen voor de overheidsfinanciën van de voorgestelde initiatieven. Bestaande initiatieven zijn natuurlijk onderwerp geweest van kostenramingen en in begrotingen opgenomen. Maar bij het ontwikkelen van de toekomstige strategie ter bevordering van sociale integratie moet eveneens rekening gehouden worden met de financiële beperkingen. Toezeggingen om meer in onderwijs te investeren, de sociale bescherming te verbeteren of inzetbaarheidsinitiatieven uit te breiden kunnen aanzienlijke kosten met zich brengen, en moeten daarom geplaatst worden in de context van de nationale financiële verplichtingen en van de Algemene Richtsnoeren voor het economisch beleid en het Pact voor stabiliteit en groei. Ook met de beperkingen die de regelgeving oplegt, moet rekening worden gehouden. Maatregelen die de arbeidskosten zouden kunnen beïnvloeden bijvoorbeeld, of prikkels om arbeidsdeelname te

stimuleren, dienen in overeenstemming te zijn met de Algemene en de Werkgelegenheidsrichtsnoeren.

De volgende stappen in de open coördinatiemethode zullen zijn:

- **Stap 1 (okt.-dec. 2001):** de analyse van de NAP's/int. door de Commissie wordt aangevuld door de lidstaten in het Comité voor Sociale Bescherming en vervolgens in de Raad (Sociale Zaken). Naar verwachting zal het Europees Parlement een bijdrage leveren aan het debat. Daarna zal er een gezamenlijk verslag worden voorgelegd aan de Europese Raad in Laken-Brussel die naar verwachting de prioriteiten en benaderingen zal vaststellen die als richtsnoer zullen dienen voor de inspanningen en samenwerking op communautair niveau tijdens de tenuitvoerlegging van de eerste NAP's/int.
- **Stap 2 (jan.-mei 2002):** de aandacht zal zich nu richten op het organiseren van een wederzijds leerproces dat wordt ondersteund door het nieuwe communautaire actieprogramma dat volgens planning in januari 2002 van start gaat, en door de reeks gemeenschappelijke indicatoren inzake sociale integratie die de Raad naar verwachting aan het einde van 2001 zal goedkeuren.
- **Stap 3 (rest van 2002):** binnen het Comité voor Sociale Bescherming zal een dialoog plaatsvinden tussen de lidstaten en de Commissie waarbij wordt voortgebouwd op de ervaring die met het eerste jaar van tenuitvoerlegging is opgedaan. De bedoeling is tegen het eind van 2002 conclusies te trekken zodat met het opstellen van de tweede reeks NAP's/int. van start kan worden gegaan om de doelstellingen te consolideren en de samenwerking te versterken.

De Europese Raad van Göteborg heeft de kandidaat-lidstaten verzocht om de economische, sociale en milieutechnische doelstellingen van de Unie in hun nationaal beleid over te nemen. De bevordering van sociale integratie is een van deze doelstellingen die in het nationaal beleid moeten worden overgenomen en te dien einde moedigt de Commissie de kandidaat-lidstaten aan om gebruik te maken van de ervaring van de lidstaten die in dit verslag aan de orde komt.

## 1. BELANGRIJKE TRENDS EN UITDAGINGEN

### Hoofdtrends

De afgelopen jaren heeft de EU een periode van duurzame economische groei doorgemaakt, die vergezeld ging van een aanzienlijke stijging van de werkgelegenheid en een duidelijke daling van de werkloosheid. Van 1995 tot 2000 hebben de vijftien lidstaten een gemiddelde groei van 2,6% van het BBP gekend, hetgeen in combinatie met een meer werkgelegenheidsvriendelijke beleidsaanpak resulteerde in een netto toename van ruim 10 miljoen banen en een gemiddeld groeipercentage van 1,3% aan werkgelegenheid per jaar. In dezelfde periode is het algemene werkgelegenheidspercentage van 60% naar 63,3% gestegen en voor vrouwen betrof dit zelfs een nog grotere stijging – van 49,7% naar 54%. Het werkloosheidscijfer is nog steeds hoog en betreft momenteel 14,5 miljoen personen binnen de Europese Unie, maar dit percentage is sinds 1995-1997, toen het bijna 11% bedroeg, gestaag gedaald om in 2000 uit te komen op meer dan 8%. Een algehele actievere aanpak van het arbeidsmarktbeleid komt tot uiting in een nog snellere daling van langdurige werkloosheid, wat resulteerde in een daling in het werkloosheidspercentage van 49% naar 44% (tabel 10).

Ofschoon men het er in het algemeen over eens is dat de economische en werkgelegenheidssituatie is verbeterd, is de waarneming van trends in armoede en sociale uitsluiting nogal ongelijk tussen de lidstaten onderling. Terwijl sommige lidstaten toegeven dat in het laatste deel van de jaren negentig van de twintigste eeuw de situatie is verergerd of in ieder geval niet noemenswaardig is veranderd, suggereren andere lidstaten dat de situatie is verbeterd door, met name, de daling in werkloosheid. In veel lidstaten hebben hernieuwde economische groei en meer werkgelegenheid ertoe bijgedragen dat de situatie met betrekking tot armoede en sociale uitsluiting, die door de economische recessie halverwege de jaren negentig was verslechterd, grotendeels – maar nog steeds op een te hoog niveau – is gestabiliseerd. Het ontbreken van een algemeen geaccepteerd analytisch kader maakt het echter moeilijker definitieve conclusies te trekken.

De huidige onvolkomenheden in de beschikbare statistische gegevens, waaronder een meting van veranderingen door de loop der tijd, maken het nog moeilijker een nauwkeurig beeld van de huidige ontwikkelingen te verkrijgen. Het meest recente jaar waarover inkomensgegevens van de lidstaten (en niet eens alle lidstaten) bekend zijn is 1997. Het relatieve armoedepercentage, dat wordt gedefinieerd als het percentage personen binnen een huishouden met een inkomen onder de 60% van het nationale geëquivaliseerde gemiddelde inkomen, bedroeg dat jaar 18%<sup>2</sup>, wat ongeveer gelijk was aan dat van 1995. Dit komt overeen met meer dan 60 miljoen personen in de EU, waarvan ongeveer de helft drie jaar achter elkaar (1995-1997) doorlopend onder de relatieve armoedegrens leefde.

Het gebruik van het relatieve armoedepercentage is ook nuttig als indicator voor het algehele effect van het socialebeschermingsstelsel op de inkomensverdeling. 26% van de bevolking in de EU zou het slachtoffer zijn geweest van relatieve armoede indien andere sociale verstrekkingen dan pensioenen niet als deel van het inkomen waren meegeteld, en 41% indien pensioenen evenmin waren meegerekend (tabel 6).

---

<sup>2</sup> Dit cijfer is gebaseerd op geharmoniseerde gegevens van Eurostat en van het Huishoudenspanel van de Europese Gemeenschap (ECHP).

Hoewel de algemene genderkloof bij de relatieve armoedepercentages klein is<sup>3</sup>, is die bij sommige groepen aanzienlijk: alleenstaanden, met name oudere vrouwen (het relatieve armoedecijfer voor oudere mannen is 15%; bij oudere vrouwen 22%), en alleenopvoedende ouders, die meestal vrouw zijn (40%) (tabel 3 en 3C).

De relatieve armoede inzake inkomen was aanzienlijk hoger onder de werklozen, met name onder bepaalde leeftijdsgroepen zoals kinderen en jongeren, en bepaalde soorten huishoudens zoals eenoudergezinnen en echtparen met veel kinderen. De relatieve armoedegrens van 60% wordt in dit verslag gehanteerd als de momenteel best beschikbare indicator om vergelijkingen te trekken waar het gaat om armoede in de EU. Er wordt evenwel erkend dat een louter monetaire indicator, hoe belangrijk ook, niet het volledige complexe en uit vele dimensies bestaande beeld van armoede en sociale uitsluiting kan dekken. Inkomen is slechts één dimensie van armoede en sociale uitsluiting. In de gehele Unie bleken grote aantallen mensen zich in een ongunstige situatie te bevinden ten aanzien van financiële problemen, basisbehoeften, duurzame verbruiksgoederen, huisvestingsproblemen, gezondheid, sociale contacten en algeheel welzijn<sup>4</sup>. Een op iedere zes personen in de EU (17%) werd met meerdere ongunstige factoren geconfronteerd die twee en soms zelfs drie van de volgende gebieden betreffen – financiële situatie, basisbehoeften en huisvesting.

Terwijl personen uit huishoudens met een laag inkomen in niet-monetaire termen veel vaker benadeeld leken te zijn dan de rest van de bevolking, is de relatie tussen inkomen en niet-monetaire dimensies van armoede geenszins eenvoudig. Een groot aantal mensen dat boven de relatieve armoedegrens leeft is misschien niet in staat minstens één van de vastgestelde basisbehoeften na te komen. Anderzijds wordt de feitelijke levensstandaard van degenen die onder de relatieve armoedegrens leven sterk bepaald door factoren als huiseigendom, gezondheid, verzekerd inkomen uit arbeid, de behoefte aan extra verzorging van oudere of gehandicapte leden van het gezin, etc. Eveneens dient rekening te worden gehouden met het feit dat de relatieve armoedegrens een nationaal gegeven is en dat deze sterk per lidstaat kan verschillen. De monetaire waarde van de relatieve armoedegrens varieert van 11.400 KKP (12.060 euro's) in Luxemburg<sup>5</sup> tot 3.800 KKP<sup>6</sup> (2.870 euro's) in Portugal.

Het kan eveneens nuttig zijn de spreiding rond de relatieve armoedegrens van 60% te onderzoeken. In dit verband zij opgemerkt dat de cijfers voor het aantal mensen dat onder 70%, 50% en 40% van het nationale gelijkgestelde gemiddelde inkomen leeft in 1997 voor de Unie als geheel respectievelijk 25%, 12% en 7% bedroeg.

Er is sprake van een tamelijk duidelijke samenhang tussen uitgaven voor sociale bescherming en het niveau van relatieve armoede (zie grafieken 1 tot en met 4 van de statistische bijlage). Lidstaten met de meest ontwikkelde stelsels van welzijnszorg en met hoge niveaus van sociale uitgaven per hoofd van de bevolking (d.w.z. duidelijk meer dan het EU-gemiddelde van 5532 KKP in 1998), zoals Luxemburg, Denemarken, Nederland, Zweden en Duitsland, lijken er het best in te slagen zowel de toegang tot basisbehoeften te waarborgen als de

---

<sup>3</sup> De gemeten genderkloof in lage inkomens komt niet overeen met de huidige waarneming van genderverschillen bij de blootstelling aan armoede en sociale uitsluiting. Dit is deels te verklaren door het feit dat inkomensgegevens op huishoudniveau worden verzameld, waarbij men uitgaat van een gelijke verdeling van de huishoudinkomsten onder alle volwassen leden van het gezin plaatsvindt.

<sup>4</sup> Zie "Europese sociale statistieken – Inkomen, armoede en sociale uitsluiting", Eurostat 2000, voor een uitgebreide analyse van niet-monetaire armoede-indicatoren op basis van het Huishoudenspanel van de Europese Gemeenschap van 1996.

<sup>5</sup> Alle gegevens over Luxemburg betreffen het jaar 1996.

<sup>6</sup> KKP = koopkrachtpariteit; een abstracte waarde die de invloed van de prijsverschillen in verschillende landen corrigeert; bron: Eurostat.



percentages die onder de relatieve armoedegrens vallen ver onder het EU-gemiddelde te houden. Ondanks het belang van de problematiek rond armoede en sociale uitsluiting lijkt deze kwestie zich in deze landen nog maar tot een aantal zeer specifieke risicofactoren te beperken. De laagste relatieve armoedepercentages in de EU in 1997 waren te vinden in Denemarken (8%), Finland (9%), Luxemburg<sup>7</sup> en Zweden (12%).

In lidstaten met minder ontwikkelde stelsels van welzijnszorg, die al van oudsher met een lager niveau van uitgaven voor sociale bescherming en investering in overheidsdiensten te maken hebben gehad, met name als gevolg van lagere arbeidsproductiviteit, zijn armoede en sociale uitsluiting daarentegen waarschijnlijk een veel wijdverbreider en fundamenteeler probleem. In deze landen ligt het relatieve armoedepercentage meestal hoger, met name in Portugal (23%), het Verenigd Koninkrijk en Griekenland (22%)<sup>8</sup>. Bovendien zijn enkele van deze landen getuige van een snelle overgang van een plattelands- naar een moderne samenleving alsmede van een ontwikkeling van vormen van sociale uitsluiting naast de meer traditionele vormen.

De relatief grote kwantitatieve verschillen in de gehele EU ten aanzien van het risico van relatieve armoede verklaart de uiteenlopende uitgangspunten van waaruit lidstaten hun beleidsprioriteiten in de NAP's/int. hebben moeten ontwikkelen.

### **Belangrijke structurele veranderingen**

In de NAP's/int. wordt erkend dat zich momenteel in de EU vier belangrijke structurele veranderingen voordoen die de komende tien jaar waarschijnlijk van grote invloed zullen zijn. In de praktijk komen deze veranderingen sterker of minder sterk tot uiting in de verschillende strategieën die zijn voorgesteld en zijn grotendeels afhankelijk van de mate waarin lidstaten het verleden en heden of het heden en de toekomst als uitgangspunt hebben gebruikt bij het opstellen van hun plannen. Deze structurele veranderingen bieden mogelijkheden voor het vergroten en versterken van sociale samenhang maar oefenen tevens opnieuw druk uit op en vormen nieuwe uitdagingen voor de belangrijkste integratiestelsels. In sommige gevallen leidt dit tot een nieuw risico van armoede en sociale uitsluiting voor de bijzonder kwetsbare groepen. Het betreft de volgende veranderingen:

*Veranderingen in de arbeidsmarkt:* er vinden belangrijke structurele veranderingen in de arbeidsmarkt plaats die voortvloeiën uit een periode van uiterst snelle economische verandering en globalisering. Deze aspecten brengen zowel nieuwe mogelijkheden als nieuwe risico's met zich mee:

- Er is steeds meer behoefte aan nieuwe vaardigheden en een hoger opleidingsniveau. Hierdoor kan nieuwe werkgelegenheid worden gecreëerd, maar kunnen ook nieuwe belemmeringen worden opgeworpen voor personen die niet over de vaardigheden beschikken om toegang te hebben tot deze nieuwe banen, waardoor er meer onzekerheid ontstaat voor degenen die zich niet aan de nieuwe eisen kunnen aanpassen.
- Er zijn tevens nieuwe banen in de dienstverlening gegenereerd voor mensen met een laag opleidingsniveau, waardoor het gezinsinkomen toeneemt, ofschoon ook het

---

<sup>7</sup> Gegevens uit 1996.

<sup>8</sup> Opgemerkt zij dat deze cijfers niet volledig rekening houden met het eventuele gelijkstellende effect van het aantal huiseigenaren en/of inkomen in natura in deze lidstaten.

gevaar bestaat van constant slecht betaald en onzeker werk, wat met name bij vrouwen en jongeren voorkomt.

- Er zijn ook meer mogelijkheden voor deeltijdarbeid en nieuwe vormen van werk, hetgeen kan leiden tot nieuwe flexibiliteit in het evenwicht tussen het beroeps- en gezinsleven en tot een weg naar meer stabiele werkgelegenheid, maar ook kan resulteren in meer onzekere werkgelegenheid.
- Deze trends gaan vaak gepaard met een achteruitgang in bepaalde traditionele industrieën en een verschuiving van economische welvaart van bepaalde gebieden naar andere, waardoor sommige gemeenschappen gemarginaliseerd raken en andere weer met stagnatieproblemen te maken krijgen. Aan dit probleem wordt met name in de NAP's/int. van Griekenland, Portugal, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Finland aandacht geschonken en het komt ook duidelijk naar voren in de regionale verschillen binnen Spanje, Italië en Duitsland.

In het algemeen worden deze structurele veranderingen in de arbeidsmarkten, die vaak van invloed zijn op de zwaksten in de samenleving, door alle lidstaten erkend.

*e-integratie*: de zeer snelle groei van de kennismaatschappij en informatie- en communicatietechnologieën (ICT) leidt tot belangrijke structurele veranderingen in de samenleving, zowel in economische zin als qua werkgelegenheid en hoe mensen en gemeenschappen ten opzichte van elkaar staan. Deze veranderingen bieden aanzienlijke mogelijkheden maar houden ook grote risico's in. In positieve zin bieden ICT nieuwe werkgelegenheid en meer flexibele manieren van werken die het eenvoudiger maken het beroeps- en gezinsleven te combineren en meer flexibiliteit ten aanzien van de werkplek bieden. ICT kunnen bijdragen tot de wederopleving van geïsoleerde en marginale gemeenschappen. Ze kunnen worden gebruikt om de kwaliteit van de belangrijkste overheidsdiensten te verbeteren, de toegang tot informatie en rechten voor iedereen te bevorderen en participatie te verbeteren voor personen met bepaalde nadelen, zoals gehandicapten of mensen die geïsoleerd of alleen leven. Anderzijds kunnen ICT voor personen die toch al een hoog risico lopen te worden uitgesloten nog een extra uitsluitingsniveau creëren en de kloof tussen arm en rijk vergroten indien bepaalde kwetsbare of lage-inkomensgroepen geen gelijke toegang tot deze ICT hebben. De uitdaging waar de lidstaten voor staan is een samenhangend en proactief beleid te ontwikkelen om erop toe te zien dat ICT geen nieuwe onvoldoende opgeleide en geïsoleerde groep binnen de samenleving creëren. Daarom moeten zij zich erop toeleggen dat gelijke toegang, scholing en participatie voor iedereen gewaarborgd wordt.

In de NAP's/int. wordt het vraagstuk ten aanzien van een informatiemaatschappij voor iedereen door de diverse lidstaten wezenlijk erkend aan de hand van een nogal goed ontwikkelde analyse van de risico's en de kloven die zich op dit moment op nationaal niveau voordoen. De mate van de uitdaging is echter niet zo goed gekwantificeerd en in de plannen zijn er doorgaans geen indicatoren ontwikkeld.

*Demografische veranderingen en grotere etnische diversiteit*: er vinden in heel Europa aanzienlijke demografische veranderingen plaats waardoor mensen langer leven en er dus meer oudere en met name zeer oude mensen zijn, waarvan de meerderheid vrouwen zijn. Hier wordt door sommige lidstaten (Italië, Nederland, Portugal, Griekenland en Oostenrijk) de nadruk op gelegd, maar dit probleem neemt in het algemeen toe. Het percentage afhankelijke ouderen, dat wordt gedefinieerd als de verhouding van het aantal personen boven de 65 ten

opzichte van de bevolking in de arbeidsgeschikte leeftijd (20-64), is tussen 1995 en 2000 van 25% naar 27% gestegen en zal naar verwachting in 2050 tot 53% stijgen (bron: Eurostat).

Een daling in geboortecijfers in veel landen draagt ook bij tot een stijging in afhankelijkheidspercentages. Dit heeft in diverse opzichten grote gevolgen voor armoede en sociale uitsluiting:

- Fiscale/socialezekerheidsstelsels worden voor de moeilijke taak gesteld voldoende pensioenen voor alle ouderen te financieren, met name voor personen, meestal vrouwen, wier loopbaan niet lang genoeg was en/of onderbroken is waardoor er onvoldoende pensioenrechten werden opgebouwd;
- Terwijl overheidsdiensten de taak hebben in de behoeften van een toenemende oudere bevolking te voorzien, zorg en steun te bieden, steeds mogelijkheden voor hen te waarborgen om ten volle aan de maatschappij te kunnen deelnemen, en de steeds grotere belasting van gezondheidsdiensten aan te kunnen.

Verskillende lidstaten erkennen in hun NAP's/int. dat er sprake is van een tendens naar grotere etnische, culturele en religieuze diversiteit in de samenleving die wordt gevoed door internationale migratiestromen en grotere mobiliteit binnen de Unie, hetgeen belangrijke gevolgen heeft voor al het beleid dat zich richt op de bevordering van sociale integratie en versterking van sociale samenhang. De Commissie heeft onlangs op dit aspect gewezen in haar mededeling over immigratiebeleid (COM(2001) 387) door te verklaren dat " ... lukt het niet om een solidaire en tolerante samenleving tot stand te brengen die verschillende etnische minderheden in staat stelt in harmonie met de lokale bevolking waarvan zij deel uitmaken te leven, dan leidt dit tot discriminatie, sociale uitsluiting en een toename van racisme en xenofobie."

*Veranderende samenstelling van huishoudens en de rol van mannen en vrouwen:* naast een vergrijzende bevolking die steeds meer zorg eist, verandert de structuur van de huishoudens ook steeds meer als gevolg van het toenemende aantal gezinnen dat uit elkaar valt en de tendens het gezinsleven niet langer als een instituut te beschouwen<sup>9</sup>. Tegelijkertijd neemt de toegang tot de arbeidsmarkt voor vrouwen enorm toe. Bovendien waren vrouwen altijd en zijn zij doorgaans nog steeds verantwoordelijk voor de onbetaalde verzorging van afhankelijke personen. De interactie tussen al deze trends versterkt de cruciale problemen ten aanzien van de combinatie van het beroeps- en gezinsleven en het verschaffen van passende en betaalbare zorg voor van hen afhankelijke gezinsleden.

Dit wordt door alle lidstaten in verschillende mate erkend. De grotere participatie van vrouwen in de arbeidsmarkt wordt als positief ervaren waar het gaat om bevordering van meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen, het genereren van hogere gezinsinkomens om gezinnen uit de armoede omhoog te trekken en mogelijkheden voor actieve participatie binnen de samenleving te bevorderen. De grootste uitdaging waar diensten en stelsels dan voor komen te staan is dat zij nieuwe manieren zullen moeten vinden om ouders te helpen hun beroeps- en gezinsleven te combineren en ervoor te zorgen dat de meest kwetsbaren in de samenleving van voldoende zorg en steun worden voorzien. Dit wordt met name door lidstaten als Griekenland, Spanje, Italië en Portugal benadrukt, waar het gezin en de gemeenschap de belangrijkste steun waren in de strijd tegen armoede en uitsluiting.

---

<sup>9</sup> COM (2001) "De sociale situatie in de Europese Unie 2001".

Een aspect van de veranderende structuur van huishoudens is het toenemend aantal eenoudergezinnen. Deze gezinnen lijken een hoger armoedeniveau te ervaren, zoals blijkt uit het feit dat 40% van de personen die deel uitmaakten van dergelijke huishoudens in 1997 onder de relatieve armoedegrens leefde (hetzelfde percentage als in 1995) (tabel 3c). Dergelijke risico's komen met name veel bij vrouwen voor omdat zij de overgrote meerderheid van eenoudergezinnen vormen. Dit wordt in een aantal NAP's/int. benadrukt (Oostenrijk, België, Frankrijk, Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk). Het is echter opmerkelijk hoe in een aantal landen (met name Finland, Denemarken en Zweden) veel lagere relatieve armoedepercentages bij eenoudergezinnen voorkomen.

### **Belangrijkste risicofactoren**

In de NAP's/int. wordt duidelijk een aantal steeds terugkerende risico's of belemmeringen vastgesteld die een belangrijke rol spelen bij beperking van de toegang van mensen tot de hoofdstelsels die de integratie in de samenleving vereenvoudigen. Deze risico's en belemmeringen houden in dat sommige personen, groepen en gemeenschappen een bijzonder groot risico lopen op of gevoelig zijn voor armoede en sociale uitsluiting en waarschijnlijk ook problemen ondervinden bij hun aanpassing aan de structurele veranderingen die plaatsvinden. Ze dienen ook om de gecompliceerde aard van het probleem te benadrukken, omdat mensen (zowel volwassenen als kinderen) meestal als gevolg van een combinatie of opeenhoping van deze risico's in een situatie van armoede en sociale uitsluiting verstrikt raken. Terwijl de intensiteit van deze risico's tussen de lidstaten onderling aanzienlijk verschilt, is er een behoorlijk homogeen besef van het belang van de volgende risico's:

*Langdurige afhankelijkheid van laag/onvoldoende inkomen:* een aantal lidstaten benadrukt dat hoe langer men van een zeer laag inkomen moet zien rond te komen, des te groter de kans is op achterstelling en uitsluiting van sociale, culturele en economische activiteiten en des te groter het risico dat men in een extreem sociaal isolement raakt. De gegevens van het ECHP van 1997 over personen die voortdurend in armoede leven, oftewel mensen die al drie jaar of langer deel uitmaken van een huishouden dat van minder dan 60% van het nationale gelijkgestelde gemiddelde inkomen probeert rond te komen, geven aan dat dit met name een probleem is bij 15% van de bevolking in Portugal, 11% in Ierland, Frankrijk en Griekenland, en 10% in het Verenigd Koninkrijk (tabel 7). Het vraagstuk van schulden in samenhang met een laag inkomen komt ook in een aantal NAP's/int. naar voren.

*Langdurige werkloosheid:* er is een duidelijke samenhang tussen langdurige werkloosheid en een laag inkomen. Mensen die al langere tijd werkloos zijn lijken de vaardigheden en het zelfvertrouwen te verliezen om weer vaste voet op de arbeidsmarkt te krijgen, tenzij er tijdig in passende steun wordt voorzien. Voor landen met hoge langdurige werkloosheidsniveaus zoals Spanje, Griekenland, Italië, Duitsland, België of Frankrijk, met percentages die in 2000 boven het EU-gemiddelde van 3,6% uitkwamen (tabel 9), wordt dit risico als een belangrijke factor voor armoede en sociale uitsluiting beschouwd. Alle lidstaten benadrukken echter de risico's van armoede en sociale uitsluiting die met werkloosheid en met name langdurige werkloosheid samenhangen.

*Lage kwaliteit werkgelegenheid of het ontbreken van een arbeidsverleden:* werk hebben is de meest effectieve manier om jezelf tegen het risico van armoede en sociale uitsluiting te behoeden. Dit wordt duidelijk bevestigd door de gegevens die uit het ECHP naar voren komen, waaruit blijkt dat in 1997 slechts 6% van de werkende bevolking in de EU onder de relatieve armoedegrens leefde, tegenover 38% van de werklozen en 25% van de niet-actieve beroepsbevolking (tabel 3b). Het wel of niet blijven werken met een onzekere, slecht betaalde, slechte en meestal deeltijdbaan kan tot aanhoudende armoede en zwakkere

maatschappelijke en culturele verhoudingen, maar ook tot ontoereikende pensioenuitkeringen in de toekomst leiden. Terwijl het percentage “werkende armen” van 1995 tot 1997 stabiel is gebleven, was dit verschijnsel in enkele lidstaten veel duidelijker (Griekenland en Portugal, met een relatief armoedepercentage van personen met werk van 11%).

Bovendien wordt het ontbreken van arbeidsgegevens als een belangrijke risicofactor erkend, met name bij vrouwen in combinatie met een kapot gezin en alleenstaande oudere vrouwen in landen waar het pensioen hoofdzakelijk op het arbeidsverleden is gebaseerd.

*Laag opleidingsniveau en analfabetisme:* het ontbreken van basisvaardigheden en kwalificaties vormt een belangrijke belemmering voor integratie in de samenleving en dit is in een steeds meer op kennis gebaseerde samenleving zelfs nog meer het geval. Er is dus een steeds groter risico op nieuwe kloven in de samenleving die ontstaan doordat men wel of niet over bepaalde vaardigheden en kwalificaties beschikt. Dit wordt door de meeste lidstaten duidelijk bevestigd.

Terwijl het totaal niet kunnen lezen of schrijven in Europa grotendeels is uitgeroeid, behoudens bij een klein aantal ouderen, etnische minderheden en immigranten, komt het verschijnsel van functioneel analfabetisme nog veelvuldig voor. Dit wordt door diverse lidstaten, in het bijzonder Griekenland, Ierland, Portugal en Nederland, erkend, die met name wijzen op de ernstige problemen ten aanzien van participatie in de samenleving en integratie in de arbeidsmarkt die mensen met lees- en schrijfproblemen te wachten staan.

Veel lidstaten zien in dat sommige groepen een zeer groot risico op een educatieve achterstand lopen. In Oostenrijk, België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Portugal, Spanje en Duitsland worden bijvoorbeeld slecht opgeleide jongeren, met name tijdens de overgang van school naar werk, als een belangrijke risicogroep voor armoede beschouwd. Het is bemoedigend dat diverse lidstaten met name de uitdaging aangaan kinderen met een handicap in het gewone onderwijs te integreren ter voorkoming van het hoge risico op een onderwijsachterstand en sociale uitsluiting. Sommige lidstaten als Nederland wijzen eveneens op de problemen die oudere mensen met een lage opleiding ondervinden en de problemen die zij ondervinden bij toegang tot de arbeidsmarkt en, meer in het algemeen, bij participatie in de samenleving. Veel lidstaten benadrukken de hoge niveaus in onderwijsachterstand bij immigranten en etnische minderheden, alsmede de taalbarrière waarmee velen van hen te kampen hebben.

*Opgroeien in een kwetsbaar gezin:* kinderen die opgroeien in gezinnen waarvan de ouders gescheiden zijn, in eenoudergezinnen, arme kinderrijke gezinnen, een werklozengezin, of een gezin waar zich huiselijk geweld voordoet, lopen het meeste risico op armoede en sociale uitsluiting. Dit wordt bevestigd door gegevens uit het ECHP die aantonen dat gezinnen met 2 volwassenen en 3 of meer kinderen en eenoudergezinnen met minstens 1 afhankelijk kind het hoogste relatieve armoedepercentage van alle soorten gezinnen hebben (respectievelijk 35% in 1996 en 40% in 1997) (tabel 3c). In de meeste lidstaten lopen kinderen (0-15) meer risico op relatieve armoede dan volwassenen, met een gemiddeld relatief armoedepercentage in de EU van 25% in 1997, tegen 13% bij volwassenen (25-49) (tabel 3a). Jongeren (16-24) zijn ook erg kwetsbaar voor relatieve armoede, omdat 23% van hen onder de relatieve armoedegrens leeft. Het is overduidelijk dat kinderen die in armoede opgroeien het op school veel slechter doen, een slechtere gezondheid hebben, veel minder mogelijkheden hebben op maatschappelijk, recreatief en cultureel gebied mee te doen of zich te ontwikkelen en meer risico lopen betrokken te raken bij of het slachtoffer te worden van onmaatschappelijk gedrag en drugs- of alcoholmisbruik. Enkele NAP's/int. hebben met name dit risico benadrukt, zoals Finland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.

*Invaliditeit:* de meeste lidstaten hebben duidelijk vastgesteld dat gehandicapten tot een groep behoren die het gevaar van sociale uitsluiting lopen. Dit is in overeenstemming met het publieke besef van het belang van voorzieningen voor invaliden: 97% van de burgers van de EU vindt dat er meer gedaan zou moeten worden om gehandicapten vollediger in de samenleving te integreren<sup>10</sup>. Dit komt ook overeen met de consistente gegevens die voortvloeien uit het ECHP ten aanzien van het hoge risico van armoede bij mensen die ziek of gehandicapt zijn. Het is echter opvallend dat er geen uitgebreide gegevens en gemeenschappelijke indicatoren zijn over mensen met een handicap. Alleen Italië, Spanje, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk vermelden duidelijke indicatoren voor gehandicapten, in een poging een reëel beeld van de situatie te scheppen. Het zal van fundamenteel belang zijn dat er in betere indicatoren voor sociale integratie van gehandicapten wordt voorzien.

*Slechte gezondheid:* in het algemeen wordt erkend dat een slechte gezondheid zowel een oorzaak als een gevolg van bredere sociaal-economische problemen is. De algemene gezondheidstoestand van de bevolking lijkt zwakker bij de groepen met lagere inkomsten. Het percentage mensen dat aangeeft dat hun gezondheid (zeer) slecht is, was aanzienlijk hoger bij inkomensarmen dan bij de niet-inkomensarmen in zowel de gehele Unie (respectievelijk 13% en 9%<sup>11</sup>), als in alle lidstaten. Finland, Zweden, Spanje, Griekenland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Ierland wijzen in hun NAP's/int. op de sterke samenhang tussen slechte gezondheid en armoede en uitsluiting. Met name bij kwetsbare groepen zoals de Roma en de Travellers is de levensverwachting slecht en het kindersterftecijfer hoger. Deze samenhang is van diverse factoren afhankelijk en in het bijzonder van de mate waarin negatieve sociale en omgevingsfactoren, die door mensen met een laag inkomen op onevenredige wijze ervaren worden, het hen kan bemoeilijken gezondere keuzes te maken.

*Leven in een omgeving met een meervoudige achterstelling:* opgroeien of wonen in een omgeving met een meervoudige achterstelling zal waarschijnlijk uitsluiting en marginalisering van degenen die in armoede leven bevorderen en hun integratie in de arbeidsmarkt bemoeilijken. Dergelijke gebieden zijn ook geneigd een cultuur van bijstandsafhankelijkheid te creëren, ervaren veel criminaliteit, handel in drugs en onmaatschappelijk gedrag en kennen een concentratie van gemarginaliseerde groepen zoals alleenstaande ouders, immigranten, voormalige misdadigers en alcohol- of druggebruikers. Het weer opnieuw leven inblazen van dergelijke voorstedelijke en stedelijke gebieden wordt door de meeste lidstaten als een grote uitdaging gezien.

*Hachelijke huisvestingsomstandigheden en dak- en thuisloosheid:* het gebrek aan toegang tot passende huisvesting of onderdak is een belangrijke factor waardoor isolatie en uitsluiting toeneemt en wordt in sommige lidstaten als een groot probleem beschouwd. Druk op het verschaffen van woonruimte komt met name naar voren in gebieden die een snelle groei doormaken in Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk, wat tot grote stagnatieproblemen leidt. Bepaalde groepen zoals immigranten en etnische minderheden (met name de Roma en de Travellers) kunnen ook met grotere huisvestingproblemen worden geconfronteerd en zullen dus eerder uitsluiting ervaren. Veel lidstaten, en met name Oostenrijk, Ierland, Italië, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Finland, benadrukken de ernstige problemen die daklozen ondervinden en sommige lidstaten trachten de juiste aantallen te schatten.

---

<sup>10</sup> Resultaten van een Eurobarometerenquête die in 2000 werd gehouden.

<sup>11</sup> ECHP, 1996 als vermeld in "De sociale situatie in de Europese Unie 2001".

*Immigratie, etniciteit, racisme en discriminatie:* het grootste deel van de lidstaten heeft duidelijk vastgesteld dat etnische minderheden en immigranten een verhoogde kans op sociale uitsluiting lopen<sup>12</sup>. Diverse lidstaten, zoals Denemarken en Ierland, maken melding van de toenemende aantallen immigranten en de uitdaging om passende diensten en steun te ontwikkelen teneinde hen te helpen in de samenleving te integreren en een meer multiculturele en solidaire samenleving op te bouwen<sup>13</sup>. Dit wordt waarschijnlijk de komende jaren voor veel lidstaten een steeds grotere uitdaging naarmate het aantal buitenlandse werknemers en hun gezinnen toeneemt<sup>14</sup>. Enkele landen wijzen op andere factoren van discriminatie zoals seksuele geaardheid (Duitsland). Ondanks de wijdverbreide erkenning van dergelijke risico's is er een algemeen gebrek aan gegevens en gemeenschappelijke indicatoren voor mensen uit deze kwetsbare groepen. Alleen Spanje, Portugal, Italië, Nederland en Frankrijk geven duidelijke indicatoren en proberen daarbij een reëel beeld van de situatie en behoeften in hun land te scheppen.

*Doorbreking van de cyclus van armoede en sociale uitsluiting* – Een aantal van deze risicofactoren kan als een oorzaak maar ook als een consequentie of resultaat van armoede en sociale uitsluiting worden beschouwd. Zo zijn bijvoorbeeld de concentratie van armoede en een meervoudige achterstelling in bepaalde gemeenschappen, de hoge niveaus van lichamelijke slechte gezondheid, psychische en omgevingsdruk, verhoogde criminaliteit of drugs- en alcoholmisbruik en vervreemding van jongeren stuk voor stuk aspecten die door armoede en sociale uitsluiting kunnen verergeren. Het punt is dat de oorzaken en gevolgen van armoede meestal onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Daarom benadrukken diverse lidstaten de uitdaging om de cyclus van armoede of armoede die van de ene op de andere generatie overgaat te doorbreken, willen bepaalde personen en groepen personen niet nog verder worden gemarginaliseerd of van de rest van de maatschappij vervreemd raken.

## **De acht belangrijkste uitdagingen**

De alles overkoepelende uitdaging voor het overheidsbeleid is ervoor te zorgen dat de belangrijkste mechanismen waarmee mogelijkheden en middelen (her)verdeeld worden – de arbeidsmarkt, het belastingstelsel, de stelsels die sociale bescherming, onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg verschaffen en andere diensten – voldoende beschikbaar worden in de context van structurele veranderingen om in de behoeften te voorzien van personen, zowel mannen als vrouwen, die de meeste kans op armoede en sociale uitsluiting hebben en hen in staat te stellen zich toegang tot hun fundamentele rechten te verschaffen. De volgende acht belangrijke uitdagingen komen in de NAP's/int. duidelijk naar voren:

- (1) *Ontwikkeling van een solidaire arbeidsmarkt en bevordering van werkgelegenheid als een recht en mogelijkheid voor iedereen:* de lidstaten zijn het in het algemeen eens over het belang van de bevordering van toegang tot werkgelegenheid, niet alleen als een belangrijke manier om armoede en sociale uitsluiting te beëindigen, maar ook als

---

<sup>12</sup> De term etnische minderheden verwijst in het algemeen naar burgers met een andere etnische achtergrond dan de meerderheid van de bevolking (b.v. de Inuit in Denemarken). Dit kunnen ook burgers uit vroegere koloniën zijn (b.v. zwarte Afrikaanse Portugezen). De term kan echter ook verwijzen naar groepen immigranten met een andere etnische achtergrond dan de meerderheid van de bevolking (b.v. de Turken in Duitsland).

<sup>13</sup> Zie ook het Besluit van de Raad van 28 september 2000 tot instelling van een Europees Vluchtelingenfonds, dat onder andere tot doel heeft de integratie van bepaalde categorieën immigranten te bevorderen.

<sup>14</sup> Dit onderstreept de noodzaak te verzekeren dat immigratiebeleid in de Gemeenschap aansluit bij de behoeften van de markt – zie Mededeling COM(2001) 387 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een open coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid.

middel om armoede en sociale uitsluiting te voorkomen. Het is dus een uitdaging een reeks beleidslijnen te ontwikkelen die de inzetbaarheid bevorderen en op de persoonlijke behoeften zijn afgestemd. Een dergelijk beleid zou vergezeld moeten gaan van het scheppen van passende mogelijkheden voor werkgelegenheid voor personen die in ieder geval in staat zijn zich toegang tot de arbeidsmarkt te verschaffen, alsmede adequate en betaalbare maatregelen die het combineren van het beroeps- en gezinsleven mogelijk maken.

- (2) *Een toereikend inkomen en middelen garanderen voor een menswaardig bestaan:* de uitdaging is ervoor te zorgen dat alle mannen, vrouwen en kinderen voldoende inkomen hebben om een menswaardig bestaan te leiden en als volwaardige leden aan de samenleving deel te nemen. Voor een aantal lidstaten betekent dit dat bestaande stelsels en beleid voor de herverdeling van middelen over de hele samenleving moeten worden herzien, zodat personen die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien of die gepensioneerd zijn over een inkomen kunnen beschikken dat gelijke tred houdt met de algemene ontwikkelingen van de levensstandaard in de bredere samenleving. Dit kan eveneens de ontwikkeling impliceren van adequate beleidsbenaderingen om problemen van een te grote schuldenlast te voorkomen en aan te pakken.
- (3) *De onderwijsachterstand aanpakken:* een aantal lidstaten meent dat de uitdaging hier is de investering in onderwijs op te voeren, als een belangrijk langetermijnbeleid om armoede en sociale uitsluiting te voorkomen. Afhankelijk van de prioriteiten van de lidstaten kan deze uitdaging met name inhouden: voorkomen dat een onderwijsachterstand ontstaat door doeltreffende maatregelen in een vroeg stadium te ontwikkelen (waaronder adequate en alomvattende mogelijkheden voor kinderopvang), aanpassing van het onderwijsstelsel zodat scholen met succes kunnen insprijnen op de behoeften en kenmerken van kinderen uit een arm milieu, waarbij wordt voorkomen dat jongeren vroegtijdig de school verlaten (en degenen die dat wel deden in de schoolbanken worden teruggebracht), het ontwikkelen en uitbreiden van levenslang leren zodat aangepaste onderwijs- en opleidingsmogelijkheden ook voor kwetsbare groepen toegankelijk zijn, het verbeteren van de mogelijkheden voor het verwerven van basisvaardigheden of het aanpakken van (functioneel) analfabetisme. Het kan ook inhouden dat de rol van onderwijs- en opleidingsinstellingen bij het bevorderen van normen en waarden zoals sociale samenhang, gelijke kansen en actief burgerschap versterkt wordt.
- (4) *Behoud van de solidariteit van het gezin en bescherming van de rechten van kinderen:* Voor een aantal lidstaten is de uitdaging nieuwe manieren te vinden om het gezin in al zijn vormen te steunen als middel om armoede en sociale uitsluiting te voorkomen, waarbij rekening met de veranderende rol van mannen en vrouwen binnen de samenleving wordt gehouden. Bovendien is in een aantal landen het verlenen van speciale steun aan en begeleiden van kwetsbare gezinnen en bescherming van de rechten van kinderen ook een belangrijke uitdaging.
- (5) *Waarborgen van goede huisvesting voor iedereen:* toegang tot betaalbare huisvesting van goede kwaliteit is een basisbehoefte en grondrecht. Het is in een aantal lidstaten nog steeds een grote uitdaging ervoor te zorgen dat in deze behoefte wordt voorzien. Bovendien is het voor sommige landen een belangrijke uitdaging een adequaat geïntegreerd antwoord te vinden om dak- en thuisloosheid te voorkomen en aan te pakken.



- (6) *Het garanderen van gelijke toegang tot diensten van kwaliteit (gezondheidszorg, vervoer, sociale voorzieningen, zorg, cultuur, recreatie, rechtsbijstand):* een belangrijke beleidsuitdaging, met name voor de lidstaten waar weinig in dergelijke diensten werd geïnvesteerd, is een beleid te ontwikkelen dat gelijke toegang tot deze brede reeks beleidsterreinen waarborgt. In dit verband is het opvallend dat de juridische, culturele, sport- en recreatiedimensies in veel NAP's/int. nog steeds niet ontwikkeld zijn.
- (7) *Verbetering van de dienstverlening:* het verlenen van sociale diensten dient niet alleen te gebeuren door de ministeries van Sociale Zaken, maar ook door andere actoren, publieke en particuliere, nationale en lokale. Uit veel van de NAP's/int. komt naar voren dat er vier soorten uitdagingen kunnen worden vastgesteld. De eerste uitdaging betreft het ondervangen van fragmentatie en verzuiling van de ontwikkeling en uitvoering van beleid, zowel op nationaal als op lokaal niveau. Dit betekent dat men zich richt op de behoefte aan meer integratie tussen de verschillende beleidsterreinen en nationale plannen met geïntegreerde benaderingen op regionaal en lokaal niveau aanvult. De tweede uitdaging betreft het aanpakken van de kwestie van de koppelingen tussen nationaal, regionaal en lokaal niveau, met name in de lidstaten met een sterke regionale structuur. De derde uitdaging is het aanpakken van het probleem van beleid en programma's die afstandelijk, niet flexibel, niet-ontvankelijk en onberekenbaar zijn alsmede van de kloof tussen democratische structuren en de armen en uitgesloten. De vierde uitdaging is alle actoren te mobiliseren in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting en meer overheidssteun op te bouwen voor het beleid en de programma's die nodig zijn om vorm te geven aan een solidaire samenleving.
- (8) *Herstel van gebieden met een meervoudige achterstelling:* de uitdaging om een doeltreffend antwoord te vinden voor de problemen die zich voordoen in gebieden met een meervoudige achterstelling (zowel stedelijke gebieden als het platteland) zodat deze opnieuw in de economie en samenleving worden opgenomen, wordt door de lidstaten erkend.

## 2. STRATEGISCHE BENADERINGEN EN BELEIDSMAATREGELEN

### **Bevordering van een strategische en geïntegreerde aanpak**

De doelstellingen van de Europese Raad van Nice werden in een politiek kader vastgelegd waardoor de bevordering van sociale samenhang een belangrijk element in de algemene strategie van de EU voor de komende tien jaar is geworden. De NAP's/int. van 2001 zijn derhalve een eerste stap in de richting van een meerjarig proces dat zou moeten bijdragen tot een doorslaggevend effect op de uitroeiing van armoede en sociale uitsluiting in de EU binnen de gestelde termijn. Bovendien nemen armoede en sociale uitsluiting ingewikkelde en meervoudige vormen aan die de mobilisatie van uiteenlopende vormen van beleid als onderdeel van een geïntegreerde benadering vereisen. De lidstaten werden daarom aangemoedigd binnen hun NAP's/int. een strategische en geïntegreerde aanpak te ontwikkelen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

Het doel van dit hoofdstuk is te beoordelen in welke mate de lidstaten in hun NAP's/int. hun beleidsmaatregelen op adequate wijze hebben ingepast in een strategische en geïntegreerde aanpak.

Te dien einde zijn de NAP's/int. aan de hand van drie belangrijke criteria beoordeeld:

1. de analyse en de diagnose van belangrijke risico's en uitdagingen die door de NAP's/int. moeten worden aangepakt;
2. de mate waarin de NAP's/int. de gemeenschappelijke doelstellingen in duidelijke en gedetailleerde prioriteiten en doelen omzetten, in het licht van nationale omstandigheden, en
3. de mate waarin de NAP's/int. afstand nemen van een zuiver sectorale en doelgroepgerichte benadering en een geïntegreerde beleidsaanpak ontwikkelen.

De wijze waarop nationale strategieën worden ontwikkeld in de NAP's/int. weerspiegelt achterliggende verschillen tussen de lidstaten in termen van:

- de aard van het socialebeschermingsstelsel, het peil van de overheidsuitgaven voor sociale bescherming, en de doelmatigheid ervan;
- de veronderstelde dimensie van het probleem armoede en sociale uitsluiting, die in bepaalde gevallen gekoppeld wordt aan de specifieke problemen van de meest kwetsbare groepen in de samenleving, terwijl het in andere wordt beschouwd als een probleem dat zich overal in de maatschappij kan voordoen;
- de mate waarin een geïntegreerde strategie ter bestrijding van armoede, met een analytisch kader waarover brede overeenstemming bestaat, een reeks van prioriteiten en een monitoringproces, al bestaat in het betreffende land;
- de politieke structuur van het land, die bepaalt hoe de verantwoordelijkheden in de strijd tegen, armoede en sociale uitsluiting verdeeld zijn over de centrale, regionale and lokale autoriteiten.

Gelet op de hierboven genoemde drie criteria kan de volgende typologie worden vastgesteld, om te laten zien hoe de NAP's/int. een strategische en geïntegreerde aanpak voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting ontwikkelen, zonder de feitelijke prestaties van ieder land te willen analyseren:

- De NAP's/int. van **Denemarken, Frankrijk en Nederland** bieden een alomvattende analyse van belangrijke structurele ontwikkelingen en de achterliggende oorzaken ervan, op grond waarvan zij belangrijke uitdagingen ten aanzien van armoede en sociale uitsluiting vaststellen. De belangrijkste reactie in deze NAP's/int. is proactief en vervat in een kader dat bestaat uit tijdslijnen, doelstellingen en kwantitatieve doelstellingen tot ver na 2003<sup>15</sup>. Preventieve benaderingen krijgen daardoor ook meer aandacht. Een belangrijk kenmerk van deze drie NAP's/int. is hun holistische benadering gericht op ondersteuning van structurele verandering. Dit leidt er tevens toe dat ze beleid op meer samenhangende wijze koppelen en integreren. Er zijn echter enkele gebieden waarop in deze NAP's/int. dieper had kunnen worden ingegaan, zoals de genderdimensie in Nederland, de integratie in de arbeidsmarkt van immigranten in Denemarken en de ontwikkeling van specifieke doelstellingen en financiële middelen in het geval van Frankrijk, die verhelderd dienen te worden in

---

<sup>15</sup> Het NAP/int. van Nederland bevat bijvoorbeeld doelen om in 2003 het analfabetisme onder volwassenen met 10% teruggedrongen te hebben, problematische schulden in 2005 met 10% te hebben verlaagd, het aantal vroegtijdige schoolverlaters in 2010 tot de helft te hebben teruggebracht en volledige toegankelijkheid tot stads- en regionaal vervoer en treinvervoer in respectievelijk 2010 en 2030 te waarborgen.

het licht van het nationale programma ter bestrijding van sociale uitsluiting dat naderhand is goedgekeurd.

- De NAP's/int. van **Portugal, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk** worden stevig onderbouwd door analyses van belangrijke uitdagingen en risico's en beschrijven redelijk samenhangende en strategische benaderingen. De NAP's/int. van Finland en Zweden plaatsen de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting heel sterk in het kader van hun ontwikkelde algemene stelsels van sociale bescherming die zij verder willen verbeteren door middel van een reeks heel specifieke maatregelen. De NAP's/int. van Portugal en het Verenigd Koninkrijk zijn met name sterk wat diagnose betreft en stellen ambitieuze kwantitatieve doelen<sup>16</sup>. Het Portugese plan kon echter veel minder goed prioriteiten stellen binnen een hele reeks concrete doelstellingen en het is niet duidelijk in welke banen de middelen zullen worden geleid om de gestelde doelen te verwezenlijken. Het NAP van het Verenigd Koninkrijk richt zich op een aantal specifieke kwesties zoals armoede onder kinderen, probleebuurtten, alleenstaande ouders en tienerzwangerschappen, waarvoor het een beleid beschrijft dat moet worden nagestreefd als onderdeel van een alomvattend en geïntegreerd beleidskader.
- De NAP's/int. van **België, Duitsland, Spanje, Italië en Ierland** bevatten elementen van een nationale strategie die wordt verbeterd teneinde er de nieuwe realiteit in op te nemen of de strategie coherenter te maken. De NAP's/int. van de eerste vier lidstaten geven de mate weer waarin de verantwoordelijkheid voor belangrijk beleid (b.v. gezondheidszorg, onderwijs en sociale bijstand, enz.) grotendeels wordt overgedragen aan regionale en lokale overheden. Dit heeft als voordeel dat ervoor kan worden gezorgd dat strategieën beter de lokale verschillen kunnen weergeven en meer inspringen op lokale behoeften. Ook de mobilisatie en participatie van alle actoren kunnen zodoende worden vergemakkelijkt. Dit leidt echter ook tot specifieke uitdagingen waar het gaat om de integratie van lokaal, regionaal en nationaal beleid en het combineren van algemene nationale en regionale doelen. Ook is gebleken dat het ontwikkelen van een algemeen plan onder deze omstandigheden ingewikkelder is en een langere tijd van voorbereiding vergt. Geen van deze NAP's/int. heeft algemene doelen gesteld of een alomvattende reeks regionale of lokale doelen ontwikkeld.<sup>17</sup> De NAP's/int. van België, Italië en Spanje bevatten met name sterke paragrafen over diagnose en indicatoren die een alomvattend overzicht en analyse verschaffen, terwijl het NAP/int. van Duitsland verwijst naar een recent nationaal verslag over armoede. Spanje heeft relevant beleid en relevante actoren op alle niveaus samengevoegd als eerste stap op weg naar de ontwikkeling van een meer strategische aanpak en verschillende regio's hebben nu regionale plannen opgesteld. Naast een herziening van zijn algemene planningsprocédés en zijn aanpak van sociaal beleid heeft ook Italië in zijn NAP/int. een reeks nationale, sectorale en regionale initiatieven samengevoegd tot een alomvattend overzicht en alle regio's zijn momenteel bezig met de ontwikkeling van sociale plannen. De NAP's/int. van België en Duitsland moeten worden gezien in de context van de inspanningen die

---

<sup>16</sup> Het Portugese NAP/int. legt zich erop toe armoede bij kinderen tegen 2010 te hebben uitgeroeid, het totale armoedepercentage met 50% te hebben teruggedrongen en het nationale armoedepercentage vóór 2005 op het nationaal EU-gemiddelde van 17% te hebben gebracht.

<sup>17</sup> Ierland noemt algemene doelen die zijn opgenomen in de huidige Nationale strategie ter bestrijding van armoede (NAPS) die binnenkort zal worden herzien.

momenteel door deze landen worden geleverd om een meer solidaire en actieve welvaartsstaat te bevorderen.

- Het NAP/int. van Ierland vermeldt een grote reeks maatregelen ter bestrijding van armoede die zijn opgezet in het kader van zijn bestaande Nationale strategie ter bestrijding van armoede (National Anti-Poverty Strategy, NAPS), maar geeft geen dieper gaande analyse noch een update en heroriëntatie van zijn algemene strategieën, prioriteiten of doelen vanwege het feit dat men nog bezig is met een beoordeling van het NAPS, met breed overleg<sup>18</sup>.
- De NAP's/int. van **Griekenland, Luxemburg en Oostenrijk** bieden in feite een analyse van een momentopname ten aanzien van de situatie rond armoede en sociale uitsluiting en het huidige beleid om belangrijke problemen aan te pakken. De analyse van structurele ontwikkelingen op de langere termijn en de oorzaken die hieraan ten grondslag liggen is minder ontwikkeld met als gevolg dat deze plannen geen gekwantificeerde doelen voor de lange termijn geven. De NAP's/int. van Oostenrijk en Luxemburg beogen hun alomvattende socialebeschermingsstelsels te verbeteren door bepaalde maatregelen eraan toe te voegen of uit te breiden, maar hebben ervoor gekozen het NAP/int. niet te gebruiken om een meer strategische aanpak te ontwikkelen. Het NAP/int. van Griekenland geeft een analyse van de belangrijkste uitdagingen en problemen en ontwikkelt een pragmatische aanpak voor de komende twee jaar, waarbij het zich richt op geselecteerde doelgroepen in de bredere context van economische en sociale hervormingen alsmede hervormingen van de werkgelegenheid.

Terwijl de NAP's/int. kunnen verschillen qua strategische benadering, bevatten ze allemaal een reeks grondbeginselen en doelstellingen die het Europees sociaal model schragen, zoals "solidariteit", "sociale samenhang", "respect voor een menswaardig bestaan en grondrechten", "integratie en volwaardige participatie in de samenleving" en "hoog niveau van sociale bescherming". Ten minste twee aspecten zijn het benadrukken waard binnen de strategische elementen die de meeste NAP's/int. met elkaar gemeen hebben.

In de meeste NAP's/int. wordt de behoefte aan een beleid dat **in een nieuwe start investeert** erkend. Het opbouwen van solidaire en actieve samenlevingen gaat verder dan mensen alleen maar tegen grote risico's en tegenvallers in het leven beschermen. Initiatieven die in de NAP's/int. worden genomen met betrekking tot, bijvoorbeeld, uitsluiting van de arbeidsmarkt, langdurige werkloosheid, criminaliteit of verslaving, overbodig geworden vaardigheden, dak- en thuisloosheid, kapotte gezinnen, slecht of onmaatschappelijk schoolgedrag en armoede die van de ene op de andere generatie overgaat, geven gehoor aan de doorgaans complexe behoeften en moeilijke omstandigheden waarmee de personen voor wie de initiatieven bedoeld zijn worden geconfronteerd. Ze weerspiegelen een kader van rechten en plichten die de goederen, diensten en andere voorzieningen ondersteunen die beschikbaar worden gesteld ter ondersteuning van een nieuwe start.

De meeste NAP's/int. lijken risico's en benadeling niet langer defensief, d.w.z. als een bedreiging, aan te pakken, maar eerder strategische antwoorden te ontwikkelen die **risico's en benadeling in mogelijkheden omzetten**. Zo wordt door middel van beleid en acties met

---

<sup>18</sup> Aangezien de beoordeling pas eind 2001 zal zijn afgerond, was het niet mogelijk de bevindingen ervan op te nemen in het NAP/int. Ierland heeft echter toegezegd ervoor te zullen zorgen dat de huidige beoordeling van de NAP's is geïnspireerd op de Nice-doelstellingen en het Nap/int.-proces. In de toekomst zullen de NAP's en het NAP/int.-proces samensmelten.

betrekking tot invaliditeit, migratie en achtergestelde gebieden steeds vaker geprobeerd het onbenutte potentieel van migranten, gehandicapten, alleenstaande ouders en ouderen alsmede achterlopende regio's en buurten naar voren te halen en te ontwikkelen. Terwijl echter de meeste lidstaten ernaar streven een zo algemeen en geïntegreerd mogelijk stelsel tot stand te brengen, dat de integratie en ontwikkeling van dergelijke personen en gebieden ondersteunt en de grondrechten van de mens als burger ondersteunt, hebben in de praktijk diverse lidstaten nog steeds de neiging zich te concentreren op een minder universalistisch en selectiever beleid dat op een sectorale en doelgroepgerichte benadering is gebaseerd.

### **Bevordering van de uitwisseling van goede praktijken en innovatie**

Een belangrijk doel van het nieuwe Europese proces is de bevordering van de uitwisseling van goede praktijken en innoverende benaderingen teneinde het eenvoudiger te maken van elkaar te leren. Daarom verwachtte men dat in alle NAP's/int. op gestructureerde wijze een reeks beleidsmaatregelen zou worden uiteengezet om de prioriteiten die in het kader van de Nice-doelstellingen zijn vastgesteld aan te pakken. Twee kwesties zijn belangrijk bij het beoordelen van de vraag hoe de verschillende NAP's/int. aan dergelijke eisen hebben voldaan.

1. In hoeverre kunnen de NAP's/int. als een primaire bron worden gebruikt om goede praktijken vast te stellen die voor de lidstaten van gemeenschappelijk belang zijn?
2. In hoeverre heeft het NAP's/int.-project geleid tot het formuleren van nieuwe en/of innoverende beleidsmaatregelen en benaderingen?

De lidstaten hebben in hun NAP's/int. een min of meer gedetailleerde beschrijving van de bestaande of voorgenomen beleidsmaatregelen opgenomen om aan hun prioriteiten te voldoen. Sommige lidstaten, met name die met een universeel stelsel, hebben ervoor gekozen de nadruk te leggen op nieuwe en meer specifieke maatregelen en de kennis van hun bestaande stelsels als vanzelfsprekend te beschouwen. De grote meerderheid van de lidstaten heeft er voorbeelden van goede praktijken in opgenomen om de vaststelling ervan te vereenvoudigen. Naast hun politieke belang vormen de NAP's/int. daarom ook een rijke bron aan informatie waarmee de Commissie en de lidstaten zich een volledig bijgewerkt en alomvattend overzicht kunnen verschaffen van het belangrijkste bestaande beleid. De voorbeelden van beleid die in de verschillende hoofdstukken van dit verslag worden gegeven zijn gebaseerd op de informatie die afkomstig is uit de NAP's/int. en zijn geen uitputtende lijst van bestaand beleid op dit gebied.

Door het ontbreken van een diepgaande, na de evaluatie uitgevoerde analyse van het effect van het huidige beleid biedt dit verslag beperkte mogelijkheden om vast te stellen welke maatregelen, benaderingen of initiatieven de status van goede praktijken verdienen. De evaluatie van beleid (zowel ex ante als ex post) is kennelijk een belangrijk terrein voor verdere ontwikkeling; de sociale voordelen die beleid oplevert, moeten duidelijk vastgesteld kunnen worden. Gezien de beperkingen van de beschikbare middelen, moet ook aandacht besteed worden aan de kosten van beleid en moet worden nagegaan of andere beleidsmaatregelen dezelfde doelen doelmatiger zouden kunnen verwezenlijken. Bij het bestuderen van de mogelijkheden voor verspreiding van goede praktijken moet ook terdege rekening worden gehouden met de achterliggende omstandigheden in iedere lidstaat en in hoeverre deze bepalend voor het welslagen zijn geweest.

Het vaststellen van goede praktijken en innoverende benaderingen van gemeenschappelijk belang moet daarom als een in continu proces worden gezien, waarin het onderhavige verslag slechts de eerste stap is. In die zin dienen de voorbeelden van de lidstaten te worden gezien

waarop in de kaders van dit verslag de nadruk wordt gelegd. De uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten zal in de toekomst toenemen door extensievere evaluaties van het effect van nationaal beleid en door de ontwikkeling van een alomvattende reeks indicatoren en methodologieën, zowel op nationaal als EU-niveau.

De korte tijd die beschikbaar was om de eerste NAP's/int. te ontwikkelen vormde een belemmering voor het opstellen van nieuwe en/of innoverende beleidsmaatregelen en benaderingen. De maatregelen die in alle NAP's/int. worden vermeld, zijn voornamelijk in het kader van bestaande begrotings- en wetgevende kaders ontwikkeld. De meeste lidstaten richten daarom hun inspanningen op verbetering van coördinatie, het verfijnen en combineren van bestaand beleid en bestaande maatregelen en bevordering van partnerschap, in plaats van belangrijke nieuwe initiatieven of beleidsbenaderingen te entameren. Deze doelstellingen worden eenvoudiger voor lidstaten als Denemarken, Nederland, Zweden en Finland, die reeds over een zeer ontwikkeld universeel beleid beschikken, of Frankrijk, waar de beleidsinspanningen tegen uitsluiting versterkt worden nadat vorig jaar de nationale wet tegen sociale uitsluiting uit 1998 werd geëvalueerd. Om die redenen lijken de NAP's/int. van deze landen relatief gezien veel vooruitstrevender<sup>19</sup>. Andere lidstaten, zoals Portugal en Spanje, hebben de voorbereiding van de NAP's/int. als een gelegenheid gezien om hun beleid tegen armoede en sociale uitsluiting aan te scherpen, door doelen te stellen of het beleidskader efficiënter op te zetten.

### **3. VASTSTELLEN VAN GOEDE WERKWIJZEN EN INNOVERENDE BENADERINGEN**

De beleidsreacties in de NAP's/int. bestaan doorgaans uit een combinatie van marktgerichte reacties, overheidsbeleid en optreden van de burgermaatschappij. Door de verschillende beleidsonderdelen heen komen er drie algemene doelstellingen naar voren die zij willen verwezenlijken:

- Algemeenheid: dat wil zeggen ervoor zorgen dat er sprake is van hogere niveaus van adequaatheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid van het belangrijkste beleid en de belangrijkste voorzieningen teneinde de reikwijdte, het begrip en de doeltreffendheid ervan te verbeteren.
- Een horizontaal speelveld: dat wil zeggen specifieke ongunstige situaties aanpakken die opgelost kunnen worden door een passend beleid in te zetten (b.v. gebrek aan vaardigheden);
- Eensgezindheid ten aanzien van menselijke waardigheid: dat wil zeggen ongunstige situaties compenseren die slechts deels (of helemaal niet) kunnen worden opgelost (b.v. een handicap).

#### **3.1 Doelstelling 1: bevordering van arbeidsdeelname en van de toegang voor iedereen tot middelen, rechten, goederen en diensten**

##### *3.1.1 Bevordering van arbeidsdeelname*

In het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie en van met name de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren:

<sup>19</sup> Het Finse NAP/int., waarin geen nieuwe maatregel is opgenomen, verwijst naar een reeks beleidskwesities die met het oog op verdere beleidsontwikkelingen worden bestudeerd.

(a) Bevordering van de **toegang tot stabiel werk van goede kwaliteit** voor alle mannen en vrouwen die kunnen werken, door met name:

- **wegen naar werkgelegenheid** in te voeren voor personen uit de meest kwetsbare groepen in de samenleving en door daarvoor **scholingsbeleid** te mobiliseren;
- beleid te ontwikkelen om het **beroeps- en gezinsleven beter te kunnen combineren**, waaronder de kinderopvang en verzorging van afhankelijke personen;
- mogelijkheden voor integratie en werkgelegenheid toe te passen waarin door **de sociale economie** wordt voorzien.

(b) Voorkomen dat mensen van de arbeidsmarkt worden uitgesloten **door verbetering van de inzetbaarheid**, door middel van beheer van menselijk potentieel, organisatie van werk en levenslang leren.

Alle lidstaten zijn het erover eens dat bevordering van arbeidsparticipatie een belangrijke manier is om armoede en sociale uitsluiting te voorkomen en te verlichten. Het recht op werk is een grondrecht en een belangrijk element van het burgerschap. Voor de meeste mensen is participatie in de sociale gemeenschap op een werkplek een belangrijke manier om zich van een toereikend inkomen te verzekeren (zowel nu als bij pensionering) en om sociale netwerken te ontwikkelen en uit te breiden. Dit vereenvoudigt de participatie in de samenleving en vermindert het risico van marginalisering.

De meeste lidstaten leggen in hun NAP's/int. verbindingen met de NAP's/werkg. Dit was te verwachten omdat de werkgelegenheidsrichtsnoeren op passende wijze de nadruk leggen op het scheppen van werkgelegenheid en verbetering van de inzetbaarheid, wat essentiële voorwaarden zijn om de arbeidsmarkt meer open en solidair te maken. Sommige lidstaten erkennen de belangrijke rol die de Europese werkgelegenheidsstrategie heeft gespeeld bij de ontwikkeling van een meer doeltreffende beleidsaanpak ter bestrijding van de werkloosheid op basis van individualisering, activering en preventie.

De meeste in dit deel genoemde beleidsterreinen en initiatieven zijn al aan de orde gekomen in het kader van het Luxemburgproces. Maar terwijl het gezamenlijk verslag over werkgelegenheid het totale gebied beslaat van beleidsacties die ten doel hebben de efficiëntie van de arbeidsmarkt te verbeteren en de werkgelegenheidsniveaus te verhogen in de richting van de doelen die in Lissabon zijn gesteld, en die als zodanig geëvalueerd moeten worden, richt dit verslag zich meer op maatregelen die arbeidsparticipatie zullen vergemakkelijken voor die personen, groepen en gemeenschappen die het verst van de arbeidsmarkt af staan. Enkele lidstaten hebben terecht gewezen op de positieve rol die dergelijke maatregelen kunnen spelen om de meer algemene werkgelegenheidsdoelstellingen te verwezenlijken, zoals een verhoging van de arbeidsdeelname. Terwijl in alle NAP's/int. werkgelegenheid als prioriteit wordt gesteld, zijn er verschillen wat betreft de nadruk die erop wordt gelegd. Deze lijken de verschillen in de werkgelegenheidssituatie tussen de lidstaten weer te geven. Landen met veel werkgelegenheid en een laag werkloosheidspercentage wijzen op de noodzaak tot verhoging van de arbeidsparticipatie van specifieke groepen, zoals ouderen, immigranten of gehandicapten (Luxemburg, Nederland, Denemarken, Zweden en Ierland), ook met het oog op het oplossen van de huidige personeelstekorten. Anderzijds richten landen waar werkloosheid en met name langdurige werkloosheid een wijdverbreid probleem is, zich op een alomvattender beleid om het scheppen van werkgelegenheid aan te moedigen en de inzetbaarheid van langdurig werklozen en jongeren te vergroten (Spanje, Frankrijk en België).

Terwijl veel lidstaten arbeid centraal stellen, benadrukken zij ook dat toegang tot werk niet bevorderd zou moeten worden zonder daarbij rekening met andere grondrechten te houden, maar deze eigenlijk zouden moeten aanvullen. Daarom zou de toegang tot werk niet ten koste moeten gaan van het recht op een toereikend minimuminkomen, het recht volledig in het gezin, de gemeenschap en het maatschappelijk leven te kunnen participeren en het recht op een goede gezondheid.

Volledige toegang tot stabiele werkgelegenheid van goede kwaliteit voor alle vrouwen en mannen die tot werken in staat zijn moet als het resultaat van een complex omvormingsproces van arbeidsmarkten worden gezien. In het Deense NAP/int. wordt gesteld dat het resultaat van een dergelijke transformatie een geïntegreerde arbeidsmarkt moet zijn, waar meer personen met een laag opleidingsniveau of een verminderd arbeidsvermogen de gelegenheid krijgen hun vaardigheden aan te wenden en aan het arbeidsleven deel te nemen. De solidaire arbeidsmarkt is een breed begrip dat hoofdzakelijk de verwachting onder woorden brengt dat werkplekken open zouden moeten staan voor personen die er niet toe in staat zijn onder alle omstandigheden en te allen tijde aan de gangbare arbeidsverrichting of normen te voldoen.

Beleid dat de inzetbaarheid van de moeilijkst te plaatsen personen verhoogt, door actieve maatregelen en met name scholing, alsmede beleid dat erop gericht is de combinatie van gezinsleven en werk te vergemakkelijken of de sociale economie te bevorderen, kunnen een doelmatige weg zijn om sociale integratie te bevorderen. Maar een essentiële stap is de huidige arbeidsmarkt meer open en ontvankelijk te maken, om individuen en groepen aan het werk te krijgen die nu gemarginaliseerd en uitgesloten zijn.

### **Bevordering van een opener en meer ontvankelijke arbeidsmarkt**

Maatregelen ter bevordering van de openheid en ontvankelijkheid van de huidige arbeidsmarkt voor mensen die op dit moment zijn buitengesloten omvatten onder meer:

- invoering van sociale bepalingen/hoofdstukken in CAO's voor het te werk stellen en in dienst houden van personen met een verminderd vermogen voor werk op de arbeidsmarkt (Denemarken) of het vaststellen van quota's voor het te werk stellen van bepaalde groepen, zoals gehandicapten;
- verlaging van de kosten voor werkgevers bij het in dienst nemen van personen met minder vaardigheden of bepaalde categorieën werklozen (Luxemburg, Griekenland, Zweden);
- bevordering van onderwijs en opleiding van werkgevers om vooroordelen of discriminatie van mensen uit bepaalde gemeenschappen of met een bepaalde achtergrond tegen te gaan en regelmatige beoordeling en monitoring van wervingsprocedures en resultaten;
- erop toezien dat overheidsinstanties actieplannen opstellen ter bevordering van etnische diversiteit onder de werknemers (Zweden);
- invoering van sociale bepalingen in door de overheid gegunde contracten die de tewerkstelling van langdurig werklozen, personen uit speciale groepen of lokale achtergestelde gemeenschappen vereisen, of de invoering van een beleid van etnische gelijkheid (Denemarken);
- uitbreiding van “beschermd”, “zich dicht bij de markt bevindende” en “rehabilitatie”-banen voor bijzonder kwetsbare personen (Denemarken, Finland);



- bevordering van het ondernemerschap onder achtergestelde groepen en gemeenschappen en intensieve steunverlening voor initiatieven voor economische ontwikkeling in meervoudig achtergestelde gebieden;
- economische investeringen en beleid ter ontwikkeling van werkgelegenheid richten op werkloosheidconcentraties, met name gebieden met een meervoudige achterstelling (Verenigd Koninkrijk, zie ook paragraaf 3.3.3).

### **Invoering van trajecten die naar werkgelegenheid leiden**

De ontwikkeling en tenuitvoerlegging van werkgelegenheidstrajecten wordt alom erkend als een belangrijke dimensie voor de ontwikkeling van een meer solidaire arbeidsmarkt. Deze trajecten combineren doorgaans diverse tussenmaatregelen zoals begeleiding, scholing, gesubsidieerde of sociale werkvoorziening, waarmee uitkeringsontvangers geactiveerd worden. Dit is een cruciaal en gevoelig aspect omdat uitkeringsontvangers doorgaans personen zijn die ver van de arbeidsmarkt staan en uitgebreide en persoonsgerichte hulp vereisen. De meeste lidstaten geven in hun NAP's/int. duidelijk een verandering in de filosofie van passieve inkomenssteun naar actieve steun weer om mensen te helpen autonoom te worden. In sommige gevallen wordt expliciet verwezen naar de ervaringen die zijn opgedaan met de tenuitvoerlegging van de NAP's/werkg. teneinde dezelfde benadering uit te breiden om ook degenen te bereiken die verder van de arbeidsmarkt af staan.

De relatie tussen de arbeidsmarktsituatie en andere elementen van uitsluiting wordt erkend, waarbij veel lidstaten betere samenwerking tussen diensten voor arbeidsbemiddeling en sociale diensten als een doelstelling aanhalen om beter aan de individuele behoeften tegemoet te komen (Oostenrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Finland, Luxemburg, Spanje en Zweden). Deze aandacht voor inzetbaarheid heeft geleid tot de ontwikkeling van meer op maat gesneden steun aan mensen en in diverse gevallen resulteerde dit in de ontwikkeling van specifieke sociale integratiecontracten zoals in Portugal, Frankrijk en Luxemburg.

De ontwikkeling van effectieve integratie- en activeringsmaatregelen is gecompliceerd en het zou nuttig zijn meer vergelijkende studies tussen lidstaten uit te voeren naar wat het beste werkt voor personen die het verst van de arbeidsmarkt af staan. Nieuwe beste werkwijzen lijken erop te duiden dat er maatregelen ontwikkeld zouden moeten worden op manieren die als ondersteunend en ontwikkelend en niet bestraffend beschouwd worden. Er zouden in onderling overleg en met wederzijdse instemming geïndividualiseerde programma's moeten worden ontwikkeld na een zorgvuldige beoordeling van de behoeften en mogelijkheden van mensen. Bij personen die het verst van de arbeidsmarkt af staan kan de integratie tijd kosten en voorbereidende maatregelen en het opbouwen van vertrouwen met zich meebrengen.

Het is duidelijk dat het ontwikkelen van meer efficiënte activeringsprogramma's verbetering van de uitvoeringsmechanismen vereist. Een aantal belangrijke verbeteringen kan uit de NAP's/int. worden opgemaakt. Deze omvatten onder meer een grotere decentralisatie en een meer geïntegreerde gedecentraliseerde uitvoering van diensten voor arbeidsbemiddeling en maatschappelijke diensten en steunverlening zoals het opzetten van vijftig centra ter bevordering van werkgelegenheid in Griekenland, de stimuleringsmaatregel voor maatschappelijke activering in Nederland, of inspanningen om bureaucratische procedures te beperken en te stroomlijnen (Duitsland en Frankrijk).

Terwijl aandacht voor preventie en daarmee vroegtijdige interventie belangrijk is zodat mensen niet te ver van de arbeidsmarkt af komen te staan, is het ook van belang dat programma's niet de personen 'afromen' die het gemakkelijkst zijn geherintegreerd en dan

minder aandacht schenken aan degenen die minder productief zijn. Als men niet oppast zou dit een van de risico's kunnen zijn bij het stellen van ambitieuze doelen of wanneer er gebruik wordt gemaakt van herintegratiebedrijven zonder secundaire doelen voor de meest kwetsbare groepen te stellen.

Naast het ontwikkelen van gerichte activeringsprogramma's geven veel NAP's/int. ook hoge prioriteit aan hun opleidings- en onderwijsbeleid met extra nadruk op levenslang leren en ervoor zorgend dat kwetsbare groepen betere toegang tot deze voorziening (Oostenrijk, Duitsland, Ierland, Italië, Luxemburg, Portugal, Zweden) en betere toegang tot het leerlingwezen krijgen, zoals Luxemburg bijvoorbeeld een leerlingwezen voor volwassenen voorstelde.

Bij het ontwikkelen van een actievere aanpak ter bevordering van de inzetbaarheid voor langdurig werklozen en degenen die langdurig van bijstand afhankelijk zijn geweest, erkennen de lidstaten ook de bijzondere uitdagingen waarmee een aantal zeer kwetsbare groepen wordt geconfronteerd. Onder de zwakste groepen in de arbeidsmarkt worden niet alleen langdurig werklozen, maar ook jongeren, oudere werknemers, gehandicapten<sup>20</sup> en immigranten verstaan.

In overeenstemming met de NAP's/werkg. leggen alle lidstaten zich erop toe de arbeidsdeelname van vrouwen te vereenvoudigen<sup>21</sup> met bijzondere aandacht voor degenen die zich in een moeilijke situatie bevinden, zoals alleenstaande ouders, die door de meeste lidstaten werden genoemd, gehandicapten (Duitsland) en vrouwen met een laag opleidingsniveau (Spanje, Frankrijk) of herintredende vrouwen (Ierland).

*Jongeren:* veel lidstaten stellen prioriteit aan de problemen die zijn ontstaan rond de overgang van school naar werk, met name voor personen die hun onderwijscyclus/beroepsopleiding niet afronden. Sommige landen hebben speciale programma's uitgewerkt om jongeren geleidelijk aan werk te gewinnen zoals het Werkervaringscontract in België, werkactiviteiten voor herintegratie in Finland, het programma 'Trace' in Frankrijk, het Gemeentelijk programma voor jongeren in Zweden en het 'New Deal voor Young People' in het Verenigd Koninkrijk, of werkgerelateerde steun en scholing die voor jongeren na zes maanden verplicht is. Andere landen richten zich op de ontwikkeling van het stelsel voor beroepsopleidingen als een alternatieve route naar basisdiploma's (zo is Italië bezig met de hervorming van het stelsel voor beroepsopleidingen overeenkomstig het voorbeeld van het duale stelsel en door middel van de ontwikkeling van het leerlingwezen en stages, en Griekenland ontwikkelt een stelsel van tweedekansscholen dat personen van boven de 18 in het onderwijs moet herintegreren door middel van geïndividualiseerde begeleiding). In landen waar het stelsel voor beroepsopleidingen al goed is ingeburgerd (Duitsland, Oostenrijk, Luxemburg) ligt de nadruk op bevordering van het zoeken van een baan en het behoud van die baan, alsmede op scholing, ondersteuning en begeleiding om het aantal vroegtijdige schoolverlaters te beperken. In dit verband is het interessant te wijzen op de aandacht die aan financiële prikkels voor stagiairs wordt geschonken (opleidingssubsidies).

<p style="text-align: center;"><b>TRACE: OP DE PERSOON AFGESTEMD PROGRAMMA VOOR JONGEREN MET PROBLEMEN (FRANKRIJK)</b></p>
--

---

<sup>20</sup> Voorzieningen ter ondersteuning van de integratie van gehandicapten in de arbeidsmarkt worden in paragraaf 3.3.1 besproken.

<sup>21</sup> Voorzieningen met betrekking tot toegang van vrouwen tot de arbeidsmarkt worden in hoofdstuk 4 behandeld.

Dit programma richt zich op jongeren met problemen. Het biedt iedere jongere een door deskundigen op de persoon afgestemd programma met een follow-up van 18 maanden en heeft tot doel minstens 50% van hen aan een permanente baan te helpen. Het programma is gebaseerd op:

- de specifieke koppeling van één jongere aan één sociaal medewerker middels de ondertekening van overeenkomst. Iedere sociaal medewerker volgt 30 personen, leert ze persoonlijk kennen, almede hun vooropleiding en werkervaring, enz.;
- een begeleidend comité dat de bestaande activeringsmaatregelen die er op nationaal, regionaal of lokaal niveau kunnen zijn coördineert en mobiliseert. Het comité streeft er ook naar administratieve belemmeringen weg te nemen en een koppeling met andere beleidsterreinen (gezondheid, huisvesting, scholing, enz.) te bevorderen.

*Oudere werknemers:* het probleem van oudere werknemers die het onderwijsniveau of de vaardigheden missen om toegang tot een baan binnen de moderne arbeidsmarkt te hebben wordt door veel lidstaten gesignaleerd. Daarom wordt in veel NAP's/int. gewezen op de behoefte aan intensieve scholingscampagnes en herscholing van oudere werknemers (Duitsland, Finland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk). Enkele lidstaten benadrukken tevens het belang van flexibele regelingen om naar het eind van iemands loopbaan toe te werken (Finland, Denemarken en Zweden).

#### **VOORJAARSPROGRAMMA: UITWISSELING OM EEN BAAN TE VINDEN (BELGIË)**

Dit programma richt zich op langdurig werklozen en mensen met een minimuminkomen. Het combineert activeringsmaatregelen met het gebruik van specifieke contracten van uitzendbureaus. Uitzendbureaus ontvangen 2 jaar lang subsidies om de loonsom te verlagen en begunstigen op te leiden. Het doel is binnen vijf jaar het aantal ontvangers van een minimuminkomen met een derde te verminderen en het aantal begunstigen van activeringsmaatregelen van 5% naar 20% te verhogen.

*Etnische minderheden en immigranten:* de meeste lidstaten geven duidelijk aan dat etnische minderheden en immigranten doorgaans specifieke problemen hebben om toegang tot de arbeidsmarkt te krijgen en veel lidstaten erkennen dat het noodzakelijk is de werkgelegenheidsniveaus van deze groepen te verhogen. Te dien einde beschrijven enkele lidstaten in hun NAP's/werkg. specifieke doelen (Denemarken, Nederland). In enkele NAP's/int. wordt op dit gebied een aantal interessante maatregelen genoemd. In Finland wordt bijvoorbeeld de integratie van immigranten gesteund via een integratieplan dat door de immigrant, de gemeente en de arbeidsinstantie gezamenlijk wordt opgesteld. Denemarken is van start gegaan met een proefproject voor steunverlening dat financiële steun verleent via lokale overheden en arbeidsbemiddelingsdiensten om werktijd van een werknemer in particuliere bedrijven te kopen. Spanje voorziet in interessante casestudies die door NGO's werden ontwikkeld (La Huertecica en Asociación Candelita).

#### **WERKGELEGENHEIDSTRAJECTEN VOOR MINDERHEDEN (NEDERLAND)**

In juni 2000 heeft de Nederlandse overheid met een aantal grote bedrijven overeenkomsten gesloten opdat deze bedrijven zich extra zouden inspannen op het gebied van intercultureel beheer, instroming, overplaatsing en behoud van leden van etnische minderheden. Intercultureel beheer is een instrument ter aanvulling en verbetering van de sociale dimensie van maatschappelijk betrokken ondernemingen, hetgeen impliceert dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden voor culturele diversiteit in het personeelsbestand (naar binnen gericht) en de culturele diversiteit van de afnemers wordt erkend (het milieu waarbinnen het bedrijf opereert). De overheid vereenvoudigt het opstellen en de tenuitvoerlegging van deze kaderovereenkomst via de projectorganisatie 'Ruim baan voor minderheden'. Deze projectgroep heeft tot taak in een platform te voorzien voor de uitwisseling van

beste werkwijzen, productontwikkeling, het uitvoeren van innoverende proefprojecten en het wegnemen van bureaucratische knelpunten.

### **PROJECT VOOR STEUNVERLENING AAN NIET-DEENSE ETNISCHE MINDERHEDEN (DENEMARKEN)**

Het proefproject van de regering stelt lokale overheden en openbare arbeidsbemiddelingsdiensten in staat financiële steun te verlenen om werktijd te kopen van een werknemer in een *particuliere* onderneming zodat deze als steunverlener kan fungeren of, in het geval van kleine ondernemingen, het honorarium van een externe adviseur c. q. steunverlener kan worden betaald. Steunverleners en adviseurs dienen hulp te verlenen bij de opnemings van nieuwe werknemers met een niet-Deense etnische achtergrond in de onderneming. Zij informeren de nieuwe werknemer over de normen en waarden die in de betreffende onderneming gelden en bevorderen de dialoog en sociale interactie tussen de nieuwe werknemer en andere werknemers in de onderneming.

Tot de doelgroep van het project behoren werklozen met een niet-Deense etnische achtergrond die recht hebben op uitkeringen of werkloosheidsuitkeringen. Het project voor steunverlening kan worden toegepast wanneer een werkloze gewoon werk wordt aangeboden of kan worden gebruikt in combinatie met offertes van (individuele) beroepsopleiding, rehabilitatie op de werkplek, flexibele werkafspraken en sociale werkvoorziening met loonsubsidie.

Lokale overheden of de arbeidsbemiddelingsdiensten van de overheid kunnen een aantal middelen eveneens gebruiken voor het verspreiden van informatie over het steunverleningsproject onder bedrijven of om cursussen te organiseren, netwerken op te zetten, enz.

### **Bevordering van de combinatie van het beroeps- en gezinsleven**

Veel lidstaten erkennen dat, om ervoor te zorgen dat mensen hun baan behouden of een baan aannemen, het belangrijk is hen te helpen obstakels die hen van arbeidsdeelname weerhouden uit de weg te ruimen. Het belangrijkste element dat in de NAP's/int. wordt genoemd is kinderopvang (en verzorging van andere afhankelijke personen), maar er worden ook andere aspecten genoemd, zoals behoorlijke huisvesting, goede gezondheid en adequaat vervoer.

Wat kinderopvang betreft pakken de meeste lidstaten dit probleem aan door meer voorzieningen voor kinderopvang te creëren om vrouwen te helpen toegang tot de arbeidsmarkt te krijgen en maar weinig lidstaten, zoals Zweden en Denemarken, verbreden hun aanpak naar de andere mogelijke middelen om een betere combinatie van het beroeps- en gezinsleven voor mannen en vrouwen mogelijk te maken.

Enkele lidstaten voeren veranderingen in de wetgeving in ter bevordering van de beschikbaarheid van ouderverlof voor beide ouders, terwijl andere landen, zoals Zweden, Italië en Portugal, maatregelen nemen om het opnemen van ouderverlof door mannen te bevorderen. In Zweden is de maximale periode voor ouderverlof na geboorte onlangs verlengd van 30 dagen naar 480 dagen, mits ieder van beide ouders gebruik maakt van ten minste 60 dagen.

De lidstaten creëren ook prikkels voor werkgevers om de combinatie van beroeps- en gezinsleven te bevorderen. Denemarken doet dit in het kader van de collectieve sociale verantwoordelijkheid. Portugal is van plan met de werkgevers een sociale genderovereenkomst op te stellen dat mannen ertoe moet aanmoedigen meer huishoudelijke taken op zich te nemen. In Oostenrijk ontvangen gezinsvriendelijke werkgevers een prijs. Deeltijdwerk wordt ook in steeds meer lidstaten een recht.

De voorgestelde verbeteringen in voorzieningen voor kinderopvang betreffen hoofdzakelijk uitbreiding van het aantal beschikbare plaatsen, zowel voor heel jonge kinderen als voor naschoolse opvang van oudere kinderen. Enkele NAP's/int. (Italië) noemen ook het probleem van de verzorging van andere afhankelijke personen en de behoefte aan ontwikkeling van poliklinische verzorging om gezinsleden tijdelijk van hun zorgtaken te verlichten. Maar enkele lidstaten pakken het probleem rond de betaalbaarheid van kinderopvang voor de lagere inkomensgroepen aan. In Denemarken, worden lokale overheden aangemoedigd dagopvang voor alle peuters te garanderen ongeacht of de ouders werken of niet. Enkele lidstaten noemen specifieke toelagen en/of belastingverlaging (Oostenrijk, Duitsland, België, Denemarken en Italië) of verbetering van kindertoeslag (Finland, Ierland, Luxemburg en Zweden).

### **Gebruikmaking van de mogelijkheden van de sociale economie**

De sociale economie en de derde sector bieden allerlei mogelijkheden voor integratie en werkgelegenheid. Organisaties in de derde sector kunnen worden omschreven als particuliere, autonome organisaties die onder meer sociale en economische doelstellingen van gemeenschappelijk belang nastreven, limieten stellen aan de particuliere, individuele acquisitie van voordelen en werkzaam zijn voor lokale gemeenschappen of groepen personen met gemeenschappelijke belangen. Meestal betrekken zij ook belanghebbenden, waaronder werknemers, vrijwilligers en gebruikers, bij het beheer van hun organisatie.

Met adequate steun kan de sociale economie daadwerkelijk een bijdrage leveren tot uitbreiding van de arbeidsmarkt en nieuwe mogelijkheden bieden voor mensen met een slecht opleidingsniveau of verminderd werkvermogen, zodat ze hun vaardigheden kunnen gebruiken en in de arbeidsmarkt kunnen participeren. In de NAP's/int. worden diverse voorbeelden gegeven van hoe de mogelijkheden van de sociale economie in die richting kunnen worden benut. Italië, Frankrijk, België en Zweden ontwikkelen de derde sector en de sociale economie als een bron van banen voor mensen met beperkte vaardigheden of productievermogen via maatregelen zoals de vereenvoudiging van het wettelijk kader, gemakkelijker toegang tot overheidsopdrachten en betere contacten via netwerken met overheidsinstanties.

#### *3.1.2 Bevordering van de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten*

(a) **Stelsels van sociale bescherming** zo inrichten dat zij helpen om met name:

- Te garanderen dat iedereen de nodige middelen heeft om een menswaardig bestaan te leiden;
- Belemmeringen voor werkgelegenheid op te lossen door ervoor te zorgen dat functioneringsresultaten resulteren in een verhoogd inkomen en door de inzetbaarheid te bevorderen;

(b) Beleid ten uitvoer te leggen dat tot doel heeft iedereen toegang tot **behoorlijke en gezonde huisvesting** te bieden, almede tot de basisdiensten die nodig zijn om normaal te kunnen leven en die betrekking hebben op lokale omstandigheden (elektriciteit, water, verwarming, enz.).

(c) Beleid invoeren met het doel iedereen toegang tot de **gezondheidszorg** te bieden die bij hun situatie past, ook wanneer er sprake is van afhankelijkheid.

(d) Ten behoeve van mensen die het gevaar lopen uitgesloten te worden, diensten en flankerende maatregelen te ontwikkelen die hun daadwerkelijk toegang tot **onderwijs, de rechter en andere overheids- en particuliere diensten** verschaft, zoals cultuur, sport en recreatie.

### 3.1.2.1 Stelsels van sociale bescherming

Dertien lidstaten hebben een sociaal bijstandsbeleid voor iedereen ontwikkeld dat tot doel heeft alle legale inwoners van een minimuminkomen te verzekeren, zij het met beperkingen in bepaalde gevallen. In Oostenrijk is de bepaling beperkt tot EU-burgers behalve in enkele Bundesländer waar het voor alle legale inwoners toegankelijk is. Spanje heeft geen nationaal programma, maar bijna alle regio's hebben minimuminkomensprogramma's met uiteenlopende voordelen opgezet. Italië toetst nog steeds de invoering van een noodvangnet voor iedereen tot 2002 (het experimentele programma is beperkt tot ongeveer 230 gemeenten en 90.000 begunstigden). Griekenland voorziet nog steeds in een reeks uitkeringen voor zeer kwetsbare groepen alsmede in een inkomensgarantie voor gepensioneerden.

#### Verbetering van doeltreffendheid

Het merendeel van de NAP's/int. bevat initiatieven ter verbetering van de minimuminkomensniveaus. De trend bij hervormingen is minimuminkomens voldoende hoog te laten zijn om een menswaardig bestaan te verzekeren, en ook mensen in staat te stellen om als volwaardig lid deel te nemen aan de samenleving en herintegratie in de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Er komen in het NAP/int. diverse benaderingen naar voren om dit te verwezenlijken:

- **Verhoging van de absolute niveaus:** in een aantal lidstaten hebben de minimuminkomensniveaus geen gelijke tred gehouden met de verhoging van lonen en de kosten van het levensonderhoud. Dit heeft geleid tot een verminderde koopkracht van de minimuminkomensniveaus in vergelijking met de gemiddelde koopkrachtniveaus in de gehele samenleving. België is voornemens om het gegarandeerd minimuminkomensniveau alsmede het bijstandsniveau voor gepensioneerden te verhogen (evenals Griekenland).
- **Bescherming van minimuminkomensniveaus tegen beslaglegging en afroaming:** verschillende lidstaten (Luxemburg, Finland, Frankrijk en België) voeren maatregelen in die beslaglegging op minimuminkomensmiddelen verbieden of beperken, bijvoorbeeld in geval van schulden, faillissement of scheiding. Andere lidstaten hebben maatregelen getroffen voor een wat vriendelijker belastingregeling.
- **Minimuminkomensprogramma's beter afstemmen op de behoeften van degenen die ervan afhankelijk zijn:** het merendeel van de NAP's/int. bevat initiatieven die tot doel hebben minimuminkomens te verhogen en/of met andere middelen te combineren ter verbetering van de levensomstandigheden van degenen die ervan afhankelijk zijn, met name in het geval van kinderen van alleenstaande moeders. Diverse lidstaten (Nederland, Frankrijk, België, Oostenrijk en Zweden) garanderen een tijdige betaling van onderhoudsverplichtingen en voorzien daar waar nodig in aanvullende regelingen (b.v. voorschotten), met name voor kwetsbare alleenstaande ouders met kinderen.

#### GEGARANDEERD MINIMUMINKOMEN(PORTUGAL)

Het gegarandeerd minimuminkomen (GMI) in Portugal is toegankelijk voor alle wettelijk ingezetenen en gezinnen die in ernstige geldnood verkeren, alsmede voor alle jongeren met gezinsverantwoordelijkheden en moeders of zwangere vrouwen die jonger dan 18 zijn. Het stelsel is gebaseerd op het beginsel van nationale solidariteit en de belangrijkste doelstellingen ervan zijn toegang tot een minimuminkomen en integratievoorwaarden voor alle burgers en inwoners te garanderen ongeacht hun bijdragen in het verleden; integratie te bevorderen door middel van een op

maat gemaakt integratieprogramma dat in overleg met de ontvanger wordt opgesteld; aanvullende steunmaatregelen te garanderen gericht op bevordering van integratie en participatie in de samenleving van de ontvanger; de positie van de ontvanger versterken ten aanzien van rechten en verantwoordelijkheden, ondersteund door een actief op solidariteit gebaseerd beleid. Het GMI wordt in nauwe samenwerking tussen nationale en lokale overheden, actoren uit de burgermaatschappij en de ontvangers ten uitvoer gelegd op basis van een overeenkomst waarin de verplichtingen van alle partijen duidelijk zijn opgenomen.

Sinds het GMI-stelsel in juli 1997 werd gegeneraliseerd, hebben meer dan 700.000 mensen ervan geprofiteerd, waarvan 41% kinderen en jongeren (jonger dan 18) en 7% ouderen (65 en ouder). Het grootste deel van de ontvangers waren vrouwen, alleenstaande vrouwen en alleenstaande moeders. Meer dan een derde van de ontvangers kon het GMI-stelsel achter zich laten. Het stelsel heeft er ook voor gezorgd dat zo'n 15.000 ontvangers onderwijs gingen volgen en 16.000 kinderen en jongeren weer terug naar school gingen in een poging vroegtijdige schoolverlaters en kinderarbeid aan banden te leggen.

### **Verbetering van toegankelijkheid**

Veel NAP's/int. bevatten initiatieven die zich richten op verbetering van de toegang tot minimuminkomen en stelsels van hulpmiddelen. De visie die aan deze initiatieven ten grondslag ligt is op rechten gebaseerd. Omdat het een noodvangnet betreft moeten minimummiddelen niet alleen worden aangeboden aan maar ook worden gegarandeerd voor iedereen die ze nodig heeft. Twee benaderingen komen duidelijk naar voren waar het op het meer "inclusief" maken van noodvangnetten aankomt.

- **Verbetering van de mate van gebruikmaking:** de meest gebruikelijke benaderingen (Nederland, Spanje, Denemarken, Finland, Frankrijk, Portugal, Oostenrijk en Zweden) op dit gebied betreffen de ontwikkeling en/of versterking van 'outreach'-informatie-, bewustwordings- en verstrekkingssystemen, decentralisatie van de tenuitvoerlegging op basis van partnerschapsovereenkomsten met het regionaal en lokaal niveau en bevordering van een op rechten gebaseerde aanpak.
- **Bevordering van het algemeen bereik:** in alle lidstaten is de toegang tot minimuminkomens niet langer uitsluitend voorbehouden aan de eigen staatsburgers. De algemene beleidstrend is ervoor te zorgen dat alle *legale* inwoners binnen hun grondgebied, daar waar nodig, gelijkwaardige toegang tot toereikende minimummiddelen hebben<sup>22</sup>. België gaat nog een stapje verder en breidt de toegang tot een minimumniveau aan middelen uit tot vluchtelingen, asielzoekers en illegale immigranten. Terwijl deze voorzieningen doorgaans niet altijd toereikend zijn begint het beginsel om iedereen in een land, ongeacht zijn afkomst, nationaliteit of wettelijke status, het recht op een menswaardig bestaan te garanderen terrein te winnen. In enkele lidstaten (Frankrijk, Luxemburg) wordt toegang tot minimummiddelen voor jongeren een probleem. Het is ook belangrijk te benadrukken dat het beginsel van universeel bereik in lidstaten als Denemarken, Finland en Zweden op basis van geïndividualiseerde rechten ten uitvoer wordt gelegd, terwijl in de andere lidstaten dit door middel van afgeleide rechten wordt verzekerd, die doorgaans minder gendergevoelig zijn.

### **INFORMATIE AAN HUIS OM BENUTTING VAN SOCIALE BIJSTAND DOOR OUDEREN TE VERBETEREN (HEERENVEEN – NEDERLAND)**

<sup>22</sup> Met uitzondering van Oostenrijk, waar deze hulp alleen voor inwoners van de EU geldt.

Ouderen kunnen soms niet van alle financiële en andere sociale dienstverleningsprogramma's profiteren als gevolg van isolatie, onbegrip, stigmatisatieangst, enz. In Heerenveen werken de welzijnsorganisaties en maatschappelijke diensten met de ouderen samen om een permanent en gestructureerd programma op te zetten met het doel ouderen van boven de 70 *thuis* over regelingen en programma's voor huisvesting, zorg en welzijn te informeren, waar ze recht op hebben maar tot dusver geen gebruik van hebben gemaakt. Secundaire doelstellingen zijn de behoefte aan hulp, zorg en diensten vast te stellen, knelpunten in beleid, bestuur en tenuitvoerlegging vast te stellen, en ouderen de mogelijkheid te bieden een actieve rol in de gemeenschap te spelen. Bijzondere aandacht wordt besteed aan ouderen binnen etnische minderheden.

### **Werk lonend maken en inzetbaarheid bevorderen**

De lidstaten zijn het er in het algemeen over eens dat het scheppen van werkgelegenheid die toegankelijk is voor mensen die nu van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten aangevuld zal moeten worden met maatregelen die ervoor zorgen dat het accepteren van deze banen een redelijk inkomen garandeert. Er moeten geen belemmeringen zijn waardoor mensen de stap van bijstand naar werk niet zullen maken. Terwijl geen enkele lidstaat er voorstander van is de bijstandsniveaus te verlagen als een algemeen geldende maatregel om mensen tot werken te dwingen, beoogt men in het algemeen langdurige afhankelijkheid te bekorten wanneer dit te vermijden is en activering van de ontvangers te bevorderen teneinde sociale toelagen een springplank en geen belemmering voor werkgelegenheid te laten zijn.

Om misbruik en het risico van langdurige afhankelijkheid te verminderen, was de beleidspraktijk met betrekking tot een gegarandeerd minimuminkomen doorgaans gericht op de 'laatste redmiddel'-dimensie en was daardoor nogal beperkend ten aanzien van het koppelen van minimuminkomens aan andere middelen. Deze trend lijkt zich in de meeste lidstaten nu te keren. Deze lidstaten overwegen de mogelijkheid om het minimuminkomen aan arbeidsgerelateerde verdiensten of andere uitkeringen te koppelen en zodoende meerdere uitkeringslagen te vermijden, hetgeen zou kunnen leiden tot een oneerlijke behandeling van uitkeringsontvangers. Bovendien koppelen veel lidstaten het uitvoeren van bepalingen op het gebied van minimuminkomen steeds meer aan het verlenen van diensten die de ontvangers van een minimuminkomen helpen hun inzetbaarheid te verbeteren, zoals begeleiding, opleiding, vrijwilligerswerk of andere vormen van activiteiten en zelfontwikkeling. Maatregelen die werden voorgesteld om werk lonend te maken zijn onder meer:

- handhaving van sommige uitkeringen voor een bepaalde periode wanneer men gaat werken (België, Duitsland, Ierland);
- verlaging van het belastingniveau bij laagbetaalde banen of invoering van een "werkgelegenheidsbonus" in de vorm van een belastingkrediet voor personen die zich met een betaalde activiteit bezighouden (Frankrijk, Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk), soms specifiek gericht op gezinnen met afhankelijke kinderen (België);
- het combineren van sociale uitkeringen en lonen (Frankrijk, Luxemburg en Zweden).

Ter ondersteuning van de verbetering van het vermogen van de programma's om opwaartse mobiliteit en duurzame uittreding aan te moedigen, ontwikkelen verschillende lidstaten (Denemarken, Nederland en Zweden) indicatoren waarmee het mogelijk is de mobiliteit van de ontvangers bij te houden zolang zij deel van het programma blijven uitmaken maar ook tot enige tijd daarna.



In enkele NAP's/int. wordt benadrukt dat een baan niet per definitie leidt tot het einde van de armoede. In sommige gevallen komt dit door minder productieve banen in het kader van de "oude economie", met name in de landbouw (Portugal en Griekenland), in andere gevallen lijkt het een nieuwe vorm van onzekerheid (België, Italië en Frankrijk). Anderzijds kan zelfs een slecht betaalde baan als tweede gezinsinkomen helpen dat gezin uit de armoede te halen. Een aantal maatregelen is erop gericht banen aantrekkelijker te maken en mensen met een onzekere band met de arbeidsmarkt betere bescherming te bieden door:

- een minimumloonwet (Ierland en het Verenigd Koninkrijk) in te voeren en ervoor te zorgen dat sociale partners bij de CAO-onderhandelingen speciale aandacht aan minimumlonen besteden (Oostenrijk);
- sociale verzekeringspremies van deeltijdwerkers aan te vullen of ervoor te zorgen dat pensioenrechten verdiend worden door ouders die met een verlies aan inkomsten uit vast werk worden geconfronteerd (Oostenrijk, Duitsland, Zweden);
- bescherming van sociale zekerheid te bieden voor atypische werknemers (Duitsland, Oostenrijk).

#### **INTEGRATIE VAN ATYPISCHE WERKNEMERS IN HET SOCIALE STELSEL (OOSTENRIJK)**

Tot voor kort waren economisch actieve personen in het grijze gebied tussen dienstbetrekking en zelfstandig ondernemerschap en personen in bepaalde vormen van zelfstandig ondernemerschap en personen met een laag inkomen (deeltijdwerkers) niet verplicht een sociale verzekering af te sluiten.

Tegenwoordig moeten alle economisch actieve personen sociale zekerheid hebben of de mogelijkheid worden geboden zich tegen gunstige voorwaarden bij een socialeverzekeringstelsel aan te sluiten. Sommigen zijn gedekt als "onafhankelijke werknemers" binnen het socialeverzekeringstelsel voor werknemers. Anderen vallen als "nieuwe zelfstandigen" onder het socialeverzekeringstelsel voor zelfstandig ondernemers. Bovendien moeten de werkgevers nu premies voor deeltijdwerkers (maandsalaris tot 296 euro) afdragen aan een ziekenfonds en pensioenfonds en kunnen dergelijke werknemers ervoor kiezen zichzelf te verzekeren (basispremie) in deze takken van sociale verzekering.

#### 3.1.2.2 Huisvesting

Alle lidstaten erkennen in hun NAP's/int. het belang van toegang tot deugdelijke huisvesting als een belangrijke voorwaarde voor sociale integratie en participatie in de samenleving. De huizenmarkten in de lidstaten lopen sterk uiteen maar functioneren doorgaans vrij goed. De meeste mensen in de Europese Unie hebben een redelijke tot goede woning, die ze huren of zelf bezitten, en hebben toegang tot betrouwbare water- en elektriciteitsvoorzieningen en verwarming.

Wanneer we het echter over de lagere inkomenssegmenten van de bevolking hebben, functioneert de markt in de meeste lidstaten minder bevredigend en steeds minder goed. Het teruglopende aanbod van redelijk geprijsde huizen aan de onderkant van de huizenmarkt lijkt steeds meer huishoudens met ontoereikende koopkracht in het restsegment van de markt te duwen. De kwaliteit van huisvesting in dit restsegment is slecht en loopt terug, waarbij er doorgaans basisvoorzieningen ontbreken en meestal een opwaartse trend in prijzen en huren te bemerken is als gevolg van de druk door de toenemende vraag.

Nieuwe onzekere vormen van huisvesting omvatten het huren van gemeubileerde kamers of matrassen in bomvolle kamers, kraakpanden, stations en andere openbare locaties en bewoning van onofficiële verblijfplaatsen zoals caravans, hutten, boten en garages.

Gezien het belang van huisvestingskosten in het totale huishoudbudget (gemiddeld 25% in de EU) hebben hogere huren een zeer sterk domino-effect op het restinkomen van de huishoudens met lagere inkomens, waardoor ze vaak ver onder de armoedegrens belanden. Het gebruik van indicatoren die het aandeel aan nettohuur in het beschikbaar inkomen alsmede het beschikbare inkomen na aftrek van de totale huisvestingskosten bepalen, zoals door Nederland werd voorgesteld, is een welkome ontwikkeling.

Het streven naar initiatieven door lidstaten in hun NAP's/int. is hoofdzakelijk gericht op het oplossen van de tekortkomingen in hun nationale huisvestingsmarkten teneinde de lagere inkomenssegmenten van de bevolking toegang tot behoorlijke en betaalbare huisvesting te verzekeren. De meeste inspanningen kunnen in drie belangrijke beleidsbenaderingen worden ondergebracht:

- Bevordering van het aanbod van betaalbare huisvesting en accommodatie: maatregelen om het aanbod van goedkopere huisvesting aan te vullen en te stimuleren en bestaande in verval geraakte huizen te renoveren. Dit omvat onder meer maatregelen gericht op achtergestelde gebieden en buurten.
- Garanderen van kwaliteit en waar voor geld aan de onderkant van de huisvestingsmarkt: maatregelen om de huisvestingsmarkt beter te bewaken en te reguleren, met name daar waar deze op exploitatie of uitsluiting gericht lijkt te zijn.
- Verbetering van de toegang en bescherming van kwetsbare consumenten: maatregelen om de positie van de lagere inkomensgroepen en andere zeer kwetsbare consumenten op de huisvestingsmarkt te versterken.

### **Bevordering van het aanbod van betaalbare huisvesting en accommodatie**

In alle NAP's/int. wordt er melding gemaakt van zwakke punten en tekortkomingen in het commerciële aanbod van behoorlijke huisvesting van goede kwaliteit die voor huishoudens met lagere inkomens betaalbaar is. In Ierland, Zweden, Finland, Portugal en in zekere mate in België is de toegang zeer beperkt als gevolg van structurele factoren.

Lidstaten passen uiteenlopende maatregelen toe om het aanbod van behoorlijke, goedkope huisvesting te stimuleren en te bevorderen. Deze maatregelen omvatten onder meer: verstrekking van sociale huisvestingssubsidies in het merendeel van de lidstaten, zowel om te bouwen als rechtstreeks aan personen; investeringen om het huizenaanbod in achtergestelde stedelijke gebieden (Denemarken, Finland, Portugal, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) alsmede op het platteland (Portugal en Spanje) te renoveren en te vergroten; stimuleringsregelingen voor de ontwikkeling van speciale huisvesting, bijvoorbeeld kleine betaalbare appartementen voor jongeren (Luxemburg en Spanje), accommodatie voor rondtrekkende personen (Ierland), voor invaliden geschikte huisvesting (Oostenrijk, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) en huisvesting voor ouderen (Denemarken en het Verenigd Koninkrijk); reservering van grond voor de bouw van goedkope huisvesting (Frankrijk en Portugal); belasting en andere stimuleringsregelingen voor renovatie van het oude huisvestingsbestand (België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Portugal en het Verenigd Koninkrijk); belasting en beslaglegging op leegstaande woningen (België en Frankrijk).

## **Garanderen van kwaliteit en waar voor geld aan de onderkant van de huisvestingsmarkt**

De meeste lidstaten erkennen de behoefte aan maatregelen ter bescherming en versterking van de zwakkere consument in de huisvestingsmarkt tegen eventueel misbruik en exploitatie in de commerciële huisvestingsmarkt. De volgende vier maatregelen komen in het NAP/int. als belangrijkste punten naar voren:

- Sloop van slechte woningen en woonwijken (woonkazernes, sloppenwijken, enz.) in combinatie met herhuisvesting van bewoners in accommodaties van betere kwaliteit (België, Spanje en Portugal);
- Betere bescherming van de rechten van huurders en eigenaren met lagere inkomens door verbetering van de regelgeving en voorlichting (België, Denemarken, Finland, Ierland, Luxemburg en Zweden);
- Reglementering, bewaking van en toezicht op huisvestingsnormen (België en Frankrijk);
- Bewaking van en toezicht op de koppeling tussen huur en (minimum) huisvestingsnormen (België, Frankrijk en Nederland).

### **TOEGANG TOT SOCIALE HUISVESTING VOOR MENSEN DIE IN HUTTEN EN BARAKKEN LEVEN (PORTUGAL)**

Verbetering van de toegang tot huisvesting heeft in de Portugese NAP/int. hoge prioriteit. De meest kwetsbare personen zijn hier de bijna 80.000 mensen die de meer dan 40.000 barakken e.d. in de steden en voorsteden bewonen. Sinds 1993 wordt door de overheid een ambitieus programma nagestreefd om de barakken te slopen en de bewoners sociale huisvesting toe te wijzen. Terwijl tot 1998 via het programma ongeveer 900 gezinnen per jaar opnieuw werden gehuisvest, is sinds 1999 het aantal gezinnen tot ongeveer 7500 per jaar gestegen na protocollen die met 170 gemeenten zijn opgesteld. Dit tempo zal worden gehandhaafd teneinde alle bewoners van barakken nog vóór 2005 toegang tot sociale huisvesting te garanderen.

## **Verbetering van de toegang en bescherming van kwetsbare consumenten**

Lidstaten ontwikkelen uiteenlopende maatregelen om de toenemende onzekerheid aan de onderzijde van hun huisvestingsmarkten aan te pakken. Deze maatregelen omvatten:

- Inspanningen gericht op het beter in kaart brengen en begrijpen van 'le mal du logement' (Finland, Frankrijk en Nederland);
- Overheids-/non-profit/samenwerkende 'ondersteunende instanties' die informatie verschaffen en in diensten bemiddelen voor zwakke consumenten in de huisvestingsmarkt (België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, Spanje en Zweden);
- Huursubsidies en/of belastingvoordelen voor lagere inkomensgroepen (Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Luxemburg, Nederland, Portugal en Zweden);
- Huisvestingssteun voor jongeren (Denemarken, Frankrijk, Luxemburg, Portugal en Spanje);
- Verbetering van de toegang tot bankleningen en bankgaranties (Luxemburg).

Verschillende lidstaten bieden een onderkomen voor zeer kwetsbare groepen in de vorm van opvanghuizen voor vrouwen en kinderen die het slachtoffer van huiselijk geweld zijn (Frankrijk, Duitsland en Spanje), speciale huisvestingsprogramma's voor daklozen (Denemarken, Luxemburg, Griekenland, Spanje en Zweden), voorkomen van het afsluiten van nutsvoorzieningen (Frankrijk), herstel van accommodatie van migrerende werknemers (Frankrijk), ontwikkeling van ondersteunde huisvesting, d.w.z. huisvesting met zorg en diensten (Denemarken, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk), en huisvestingssteun voor alleenstaande moeders (Griekenland).

#### **BEVORDERING VAN DE TOEGANG TOT HUISVESTING VOOR JONGEREN – LOCA-PASS (FRANKRIJK)**

Het doel van LOCA-PASS is de toegang tot particuliere en gemeentehuurwoningen te vereenvoudigen voor alle jongeren onder de 30 die werk in de particuliere sector hebben of zoeken. LOCA-PASS wordt beheerd en gefinancierd door overheidsorganisaties die 1% solidariteitsbijdragen voor huisvesting bij de werkgevers innen. Zij werken samen met de 'Union économique et sociale du logement' en met vertegenwoordigers uit de burgermaatschappij. LOCA-PASS biedt een garantie en een voorschot aan toekomstige (jonge) huurders waarmee ze aan de voorwaarden van de huurovereenkomst voor huisvesting kunnen voldoen. De garantie dekt maximaal anderhalf jaar huur inclusief kosten. Het voorschot wordt kosteloos verstrekt en kan aan de huurder of verhuurder worden uitbetaald. Het toekennen van een LOCA-PASS-garantie en/of voorschot gebeurt automatisch wanneer de aanvrager aan de voorwaarden voldoet. De aanvrager dient een verzoek bij het openbaar huisvestingsbureau in dat zich het dichtst bij zijn/haar verblijfplaats bevindt. Als er binnen 8 dagen geen antwoord is ontvangen, wordt ervan uitgegaan dat de steun wordt toegekend.

#### 3.1.2.3 Gezondheidszorg

Er komen drie brede strategieën uit de NAP's/int. naar voren om betere toegang tot gezondheidszorg voor iedereen te verschaffen:

- ontwikkeling van de preventie van ziekten en bevordering van gezondheidsvoorlichting;
- bevordering van de deugdelijkheid van, toegang tot en betaalbaarheid van hoofdvoorzieningen;
- het entameren van initiatieven om specifieke gebreken aan te pakken.

Deze drie strategieën worden op verschillende manieren aan de hand van nationale situaties en prioriteiten in de NAP's/int. gecombineerd.

#### **Ontwikkeling van preventie van ziekten en bevordering van gezondheidsvoorlichting**

De preventieve en voorlichtingsmaatregelen zijn niet per definitie voor de meest kwetsbaren opgesteld. Ze kunnen echter heel effectief werken om gelijke toegang tot gezondheidszorg te garanderen door bepaalde risicogroepen direct te benaderen. Ze spelen tevens een belangrijke herverdelingsrol in die zin dat ze helpen financiële en culturele belemmeringen uit de weg te ruimen. De ontwikkeling van preventie en voorlichting wordt dus beschouwd als een prioriteit bij het aanpakken van gezondheidsbepalende sociaal-economische factoren. Binnen dit beleid worden in de NAP's/int. drie categorieën regelmatig genoemd:

- verzorging van moeder en kind door in regelmatige gezondheidsonderzoeken te voorzien, met inbegrip van vaccinatie;

- preventieve zorg op school, waaronder regelmatige gratis consulten en gezondheidsopvoeding als vast onderdeel van het gewone lesprogramma;
- preventieve zorg op het werk, overeenkomstig de bestaande wetgeving inzake veiligheid en gezondheid op het werk, of gratis regelmatige gezondheidsonderzoeken voor werklozen die door de maatschappelijke of gezondheidsdiensten worden aangeboden.

Innovatieve benaderingen komen we tegen in Finland (gezondheidsopvoeding op school) en Oostenrijk (jaarlijks gezondheidsonderzoek).

### **Bevordering van de deugdelijkheid van, toegang tot en betaalbaarheid van hoofdvorzieningen**

Voor degenen die al een slechte gezondheid hebben of het grootste risico lopen is de noodzaak de dekking, benutting en doeltreffendheid van hoofdvorzieningen te bevorderen van cruciaal belang, zodat het algemene karakter van deze voorzieningen gewaarborgd wordt.

Bevordering van **betaalbaarheid** vereist in principe dat volledig recht op alle noodzakelijke diensten voor de laagste inkomensgroepen helemaal gratis is en dat er in de noodzakelijke diensten wordt voorzien voor degenen die buiten deze groep vallen tegen een prijs die ze zich kunnen veroorloven. Dit kan via verschillende beleidsinstrumenten worden bereikt, wat resulteert in inkomensafhankelijke (inkomensgebonden) premievrijstellingen. Wanneer een minimumbijbetaling noodzakelijk wordt geacht, hanteren enkele lidstaten een beleid dat de individuele of gezinsuitgaven op het gebied van gezondheidszorg tot een bepaald plafond beperkt (jaarlijkse maximale gezondheidsrekening). Ofschoon de doelstelling van betaalbaarheid door alle lidstaten wordt onderschreven, kan de dekkingsgraad en kwaliteit van de zorg die binnen de diverse stelsels per land wordt verleend sterk uiteenlopen. Rekening houdend met hun respectieve nationale context werden in Frankrijk (algemeen programma voor dekking van de gezondheidszorg) en België (maximum rekening voor gezondheidskosten) innoverende benaderingen ingevoerd.

#### **TENUITVOERLEGGING VAN ALGEMENE DEKKING VAN DE GEZONDHEIDSZORG (FRANKRIJK)**

Op 1 januari 2000 werd het algemeen dekkingsprogramma voor de gezondheidszorg ingevoerd. Dit komt in de plaats van eerdere programma's voor sociale bijstand om het iedereen mogelijk te maken van het socialeverzekeringsstelsel gebruik te maken en, wat de allerarmsten betreft, dat al hun kosten worden betaald. Het programma heeft met name tot doel een groot aantal mensen, die het anders niet zouden kunnen betalen, toegang tot een aantal diensten te geven die daarvoor alleen maar via een aanvullende ziektekostenverzekering waren gedekt. Meer dan 5 miljoen mensen vallen nu binnen dit programma. Ofschoon het overal als een stap vooruit wordt beschouwd, is de kwestie rond het niveau van het inkomensonderzoek en het dienstenpakket waar de begunstigden recht op hebben nog steeds onderwerp van discussie en kunnen er verdere aanpassingen nodig zijn als gevolg van een evaluatie die binnenkort moet worden uitgevoerd.

Naast de financiële belemmeringen kan **toegang tot** diensten in de gezondheidszorg door administratieve, institutionele, geografische en/of culturele obstakels worden gehinderd. Vandaar de noodzaak om toegang tot adequate diensten voor de gebruikers te vereenvoudigen, met name personen die meerdere problemen hebben. Wat dit beleid betreft komen er in de NAP's/int. drie punten sterk naar voren:

- algemeen beleid dat is gericht op verwezenlijking van een evenwichtiger geografische verdeling van gezondheidsdiensten;

- lokale of regionale initiatieven die zijn gericht op het beter op elkaar afstemmen van maatschappelijke en gezondheidsdiensten;
- nationale erkenning van een handvest voor gebruikersrechten, waaronder de noodzaak tot terugdringing van wachtlijsten.

Innovatieve benaderingen komt men tegen in Zweden (beleid en financiering voor het terugdringen van wachtlijsten) en Denemarken (financiering van innoverende projecten die ter bevordering van een grotere coördinatie tussen maatschappelijke diensten en gezondheidsdiensten).

Naast beter betaalbaar en toegankelijker zouden de hoofdvorzieningen ook **doeltreffender** moeten worden gemaakt om in de behoeften van de meest kwetsbaren te voorzien. Met name diensten moeten sneller inspringen in geval van nood. Deze hulpdiensten omvatten ongevallendiensten in ziekenhuizen, accommodatie/dagopvang voor bepaalde groepen in nood en "outreach"-diensten, eventueel gekoppeld aan een gratis hulplijn, en coördinatie van de verschillende soorten relevante beroepskrachten.

Een innovatieve aanpak van dit probleem is in Portugal te vinden (het opzetten van een gratis nationale hulplijn in samenwerking met de lokale maatschappelijke diensten).

### **Entameren van initiatieven gericht op groepen met een specifieke achterstand**

De doeltreffendheid van hoofdvorzieningen is veel crucialer voor bepaalde groepen met een specifieke achterstand. Een aantal van deze groepen wordt in de NAP's/int. genoemd: ouderen, immigranten en etnische minderheden, mensen met een lichamelijk of geestelijke handicap, daklozen, alcoholisten, drugsverslaafden, personen besmet met het HIV-virus, ex-delinquenten en prostituees. Voor elke groep moeten bepaalde beleidslijnen en diensten op hun specifieke behoeften worden afgestemd.

In enkele landen en met name de landen waar pas kort geleden alomvattende stelsels van sociale bescherming zijn ingevoerd, kunnen **ouderen** als gevolg van ontoereikende pensioenuitkeringen kwetsbaar voor sociale uitsluiting zijn. Maar in de meeste landen is de grootste zorg hoe er met het toenemende aantal gevallen van afhankelijkheid moet worden omgegaan, gezien de beperkingen van met name openbare zorgdiensten en de afnemende ondersteunende rol van gezinnen. Om dit probleem aan te pakken worden er in de gehele EU allerlei beleidsinstrumenten overwogen die variëren van het ontwikkelen van langdurige zorgvoorzieningen tot de tenuitvoerlegging van langdurige zorgverzekeringsprogramma's.

Net zo belangrijk voor mensen die armoede en sociale uitsluiting ondervinden is de kwestie van de **geestelijke gezondheidszorg** waarop in de meeste NAP's/int. wordt gewezen. De lidstaten zijn het erover eens dat problemen op het gebied van de geestelijke gezondheidszorg door middel van verschillende pakketten beleidsmaatregelen moeten worden aangepakt, waarbij met name op betere lokale en regionale samenwerking wordt vertrouwd en in betere "outreach"-dienstverlening en diensten voor noodhuisvesting en specifieke scholing voor medewerkers bij gezondheids- en maatschappelijke diensten wordt voorzien.

Met inachtneming van hun respectieve nationale context vinden we in Griekenland en in Duitsland innovatieve benaderingen met betrekking tot bepaalde doelgroepen (speciale voorzieningen om de toegang tot gezondheidszorg voor van oorsprong migrerende mensen te vereenvoudigen).

## MEDISCHE ZORG VOOR IMMIGRANTEN (NEDERSAKSEN - DUITSLAND)

Het doel van het Etnisch-Medisch Centrum (*Ethno-Medizinisches Zentrum – EMZ*) is in gezondheidsdiensten en -voorlichting te voorzien die op de behoeften van migranten zijn afgestemd door taal- en cultuurbarrières weg te nemen ter bevordering van de communicatie, zodat het eenvoudiger wordt een juiste diagnose te stellen, met name in het geval van geestelijke of psychosomatische klachten of ziekten. Basiselementen voor dit werk zijn: tolken voor de maatschappelijke en gezondheidsdiensten; nascholing van specialistisch personeel, scholingsvoorzieningen, seminars/conferenties; samenwerkende overlegnetwerken voor specialisten en deskundigen; bewustwordingscampagnes op het gebied van preventieve gezondheidszorg in de moedertaal; folders, media en documentatie in de moedertaal; projecten ter bevordering van de gezondheid (Aids, drugs, mondelinge voorkoming van ziekten, gezondheid van vrouwen, enz.); werkgroepen, werving van vrijwillige medewerkers voor zelfhulpgroepen; productie van specialistische handboeken en publicaties.

### 3.1.2.4 Onderwijs, justitie en cultuur

#### Onderwijs

De meeste lidstaten beschouwen toegang tot het onderwijs als een fundamenteel recht. Zij zien het als een belangrijk middel ter voorkoming van het risico van armoede en sociale uitsluiting en een belangrijke manier om de integratie van de meest kwetsbare groepen te ondersteunen. Er is steeds meer erkenning van het belang van toegang tot het onderwijs voor alle burgers op elk niveau in de levenscyclus, wil men over de vaardigheden en kwalificaties beschikken om volledig in een steeds meer op kennis gebaseerde samenleving te kunnen participeren. Daarom wordt in de meeste NAP's/int. de verplichting aangegaan om de toegang tot leren te bevorderen en open leeromgevingen te ontwikkelen waarbinnen leren aantrekkelijk wordt gemaakt, met lage of zelfs helemaal geen toelatingsdrempels.

Naast toegang tot het onderwijs houden de meeste NAP's/int. zich ook bezig met gelijkheid in de resultaten van onderwijs en opleiding. Daarom ontwikkelen zij maatregelen om het speelveld op gelijk niveau te brengen door specifieke achterstanden of barrières voor onderwijsdeelname aan te pakken en personen die in het verleden geen onderwijs hebben genoten verder te helpen door aangepaste onderwijs- en opleidingstrajecten te ontwikkelen.

In de NAP's/int. wordt algemeen erkend dat sommige personen met een verhoogd risico op armoede en sociale uitsluiting zich in deze situatie bevinden omdat het gebrek aan vaardigheden en kwalificaties veelvuldig voorkomt binnen de gemeenschappen of gebieden waarin ze leven. Groepen die hiermee bedoeld worden zijn immigranten, etnische minderheden, waaronder met name kinderen van Roma, zigeuners en Travellers, kinderen die in gebieden met een meervoudige achterstelling leven en daar naar school gaan en jonge alleenstaande ouders. De onderwijs- en opleidingsbehoeften van gehandicapten en oudere werklozen, waarvan velen vroegtijdig van school gingen met geen of een minimaal opleidingsniveau, worden tevens in het kader van volwassenenonderwijs en levenslang leren vastgesteld. Verbetering van de vaardigheden en kwalificaties van deze groepen biedt het beste perspectief voor het neutraliseren en overwinnen van maatschappelijke en etnisch-culturele gelaagdheid.

Men is het er steeds vaker over eens dat effectieve maatregelen om de verschillende aspecten op het gebied van onderwijsachterstand aan te pakken meer inhoudt dan alleen maar antwoorden op onderwijsgebied te vinden. Het vereist geïntegreerde en gecoördineerde actie door een aantal actoren omdat een onderwijsachterstand door aspecten als gebrekkige steun die door thuis, de familie of de gemeenschap wordt geboden, een slechte gezondheid, gebrek

aan inkomen, slechte huisvesting en een slechte omgeving, ontoereikende voedingsstoffen en gebrek aan vervoer negatief beïnvloed kan worden. Het programma 'Sure Start' (zie kader) van het Verenigd Koninkrijk is een goed voorbeeld van een dergelijke aanpak.

Er kunnen vier strategische beleidsbenaderingen worden vastgesteld die zeer hoopvolle perspectieven bieden: vroegtijdig ingrijpen ter voorkoming van een onderwijsachterstand<sup>23</sup>, het verwijderen van obstakels die participatie door kwetsbare groepen in de weg staan, ontwikkeling van geïntegreerde oplossingen voor vroegtijdige schoolverlaters en bevordering van levenslang leren en alfabetisme bij volwassenen.

*Het verwijderen van obstakels die participatie in belangrijke voorzieningen door kwetsbare groepen in de weg staan* – In verschillende NAP's/int. en met name in die van België, Griekenland, Ierland, Nederland en Frankrijk wordt erkend dat sommige kinderen en hun gezinnen specifieke obstakels tegenkomen die hen ervan weerhouden in de belangrijke voorzieningen die op het gebied van onderwijs geboden worden te kunnen participeren. Er wordt een aantal interessante beleidsbenaderingen opgesomd ter verbetering van de toegang, zoals:

- opheffen van financiële obstakels die participatie in de weg staan (België, Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk)
- in gratis kantines en beter vervoer of accommodatie voorzien voor kinderen uit afgelegen gebieden (Griekenland), taal- en cultuurbarrières van etnische minderheden en immigranten aanpakken (Denemarken, Luxemburg, Zweden, Duitsland), en begeleiding en aanvullende scholing voor kinderen uit dergelijke gemeenschappen (het Verenigd Koninkrijk)
- kinderen met een handicap in het hoofdonderwijsstelsel integreren (Oostenrijk, Duitsland, Nederland, Luxemburg, Spanje, Italië en Griekenland)

#### **WAARBORGEN VAN GELIJKE TOEGANG TOT ONDERWIJS (GRIEKENLAND)**

In Griekenland bevordert een reeks maatregelen het opheffen van obstakels voor gelijke toegang tot het onderwijs die studenten en leerlingen op basis van sociaal-economische criteria wordt geboden, zoals: **gratis kantines voor studenten** (11 centra, 5312 leerlingen met beperkte middelen); **accommodatie** (4240 begunstigden – 331 leerlingen, veelal uit bergstreken of afgelegen gebieden, worden in kosthuizen opgevangen zodat ze de dichtstbijzijnde school kunnen bezoeken); **vervoer**: alle leerlingen die ver van school wonen krijgen op kosten van de gemeente gratis vervoer van en naar school. Het leiden van scholen in ziekenhuizen en thuisles. De “Overgangsschool voor adolescenten” van het “Strophe”-dienstennetwerk geeft les aan adolescenten die in een afkickfase zitten. Speciale regelingen voor de toelating van speciale categorieën kandidaten tot het tertiair onderwijs. – Grieken uit het buitenland, buitenlanders, de Moslimminderheid uit Thracië en ernstig zieken. Overplaatsing van een speciale categorie studenten. Regelingen voor speciale categorieën binnen beroepsopleidingscentra. Bijvoorbeeld: gerepatrieerde Griekse staatsburgers, gratis deelname voor voormalige druggebruikers, enz. Studiebeurzen – van het Instituut voor Rijksstudiebeurzen, het Algemeen Secretariaat voor de Jeugd, enz. Tot slot zijn er voor leerlingen die werken avondlycea en avondberoepsopleidingen.

#### **INTEGRATIE VAN KINDEREN VAN IMMIGRANTEN IN HET REGULIERE**

<sup>23</sup> Deze beleidsaanpak wordt in paragraaf 3.3.2 in detail behandeld (uitroeien van sociale uitsluiting onder kinderen).



## ONDERWIJS (LUXEMBURG)

Ongeveer 36% van de inwoners van Luxemburg zijn immigranten, waarvan 13% Portugezen en 9% Italianen en Fransen. Het verplichte onderwijsstelsel is voornamelijk Duits. Daarom is het voor kinderen van immigranten moeilijker in het onderwijsstelsel te integreren, wat op zijn beurt ook hun sociale en culturele integratie in de samenleving belemmert. Dertien procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn kinderen met een andere moedertaal.

Om het speelveld in het onderwijsstelsel voor niet in Luxemburg geboren kinderen op gelijk niveau te brengen heeft Luxemburg besloten 'verwelkomingsklassen' in de Franse taal in crèches en peuterklassen in te voeren. Dit is een eerste ontvangst om de integratie in de Luxemburgse samenleving te bevorderen en allochtone kinderen geleidelijk van een betere basis te voorzien om onderwijsproblemen aan te kunnen en te overwinnen, waarmee ze waarschijnlijk geconfronteerd worden als gevolg van hun zwakkere kennis van het Duits en de landstaal van Luxemburg.

*Ontwikkeling van geïntegreerde oplossingen voor vroegtijdige schoolverlaters* – De meeste lidstaten zijn zeer bezorgd over het probleem van kinderen die de school niet afmaken. In de praktijk kunnen daarbij drie overlappende groepen worden onderscheiden: in de eerste plaats kinderen in de leerplichtige leeftijd die nog wel naar school gaan maar problemen hebben, zoals spijbelen, dalende cijfers en gedragsproblemen; in de tweede plaats kinderen in de leerplichtige leeftijd die helemaal niet meer naar school komen (dropouts); en ten derde vroege schoolverlaters die niet meer leerplichtig zijn maar geen of minimale kwalificaties bezitten en problemen hebben met de overgang van school naar werk (zie 3.1.1). Voor de eerste twee groepen wordt een hele reeks beleidsinitiatieven beschreven die "dropping out" moeten voorkomen en wanneer dat toch gebeurd is herintegratie in het onderwijs moeten bevorderen. Dit zijn zowel schoolgerichte initiatieven als nieuwe ontwikkelingen in het buitenschools onderwijs, onder meer:

- in het leerplan meer nadruk leggen op levens- en sociale vaardigheden,
- docenten scholen op het gebied van vraagstukken die met armoede en sociale uitsluiting en intercultureel onderwijs samenhangen, en met betrekking tot de ontwikkeling van innovatieve onderwijsmethoden,
- extra middelen voor scholen in achtergestelde gebieden of met grote aantallen leerlingen met een achterstand,
- betere op het welzijn van leerlingen en op onderwijspsychologie gerichte diensten,
- beter voorzien in speciale behoeften en alfabetisering,
- een veiliger schoolmilieu, buitenschoolse clubs, vakantieprogramma's,
- meer aandacht voor een soepeler overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs en van de onderbouw in het voortgezet onderwijs naar de bovenbouw, terugdringing van uitsluiting van school, aanpak van het hoge aantal spijbelgevallen en een betere bewaking en opsporing van vroegtijdige schoolverlaters of leerlingen die het risico lopen de school niet af te maken,
- beter contact tussen thuis, school en de gemeenschap.

Een belangrijk punt waar we op basis van deze uiteenlopende initiatieven van kunnen leren, is dat er behoefte is aan mobilisatie van een reeks actoren op lokaal niveau, zowel binnen het formele als binnen het buitenschoolse onderwijs, zoals ouders, sociale diensten, politie en

reclasseringsdiensten, werkgevers, vakbonden en maatschappelijke organisaties, om de problemen van die jongeren die het meest van het onderwijsstelsel vervreemd zijn aan te pakken. Scholen zullen nauw met deze andere actoren moeten samenwerken en meer nadruk moeten leggen op het bieden van nieuwe, aan de persoon aan gepaste kansen, waarbij rekening wordt gehouden met de dieper liggende redenen waarom de betrokkene de school de rug heeft toegekeerd. Er is behoefte aan betere overgangstrajecten tussen het formele en buitenschoolse leren en aan nieuwe manieren om alle vaardigheden te erkennen en evalueren. Italië en Duitsland noemen interessante proefprojecten waarin een dergelijke aanpak wordt toegepast.

#### **JONGEREN DIE DE SCHOOL NIET AFMAKEN (NOORD-RIJNLAND-WESTFALEN, DUITSLAND)**

Er zijn vele uiteenlopende benaderingen om deze groep te helpen, zoals ondersteunende maatregelen voor degenen die het leren beu zijn of vroegtijdig van school zijn afgegaan, almede herintegratiemaatregelen voor degenen die onderwijs "weigeren". Een van de meest geslaagde voorbeelden van terugdringing van het spijbelen is het "Rath-model" in Düsseldorf. Het model dat voor het eerst in het district Rath van start ging is in de tussentijd een synoniem voor herintegratiemaatregelen voor vroegtijdige schoolverlaters geworden.

Het model is een samenwerkingsverband waarbij de gemeentelijke overheden, beroepsopleidingscentra, liefdadigheidsinstellingen en lokale onderwijsraden, de bovenbouw van het basisonderwijs, scholen die "onderwijssteun" verlenen en scholen voor kinderen met leerproblemen betrokken zijn. Momenteel hebben 27 jongeren die het onderwijs beu zijn of onderwijs weigeren baat bij dit project.

Het doel van het project is schoolspecifiek welzijnswerk voor jongeren, onderwijssteun op school en algemene ondersteunende maatregelen op onderwijsgebied samen te brengen. Het project is zeer de moeite waard omdat het begeleiding en steun biedt aan jongeren die het onderwijs vroegtijdig de rug hebben toegekeerd, maar ook aan kinderen in uiteenlopende moeilijke omstandigheden. De samenwerking tussen de diverse scholen en organisaties voor jeugdwelzijnzorg wordt als zeer nuttig ervaren.

## HERINTEGRATIE VAN JONGE VROEGTIJDIGE SCHOOLVERLATERS IN UITSLUITINGSSITUATIES (ITALIË)

In Italië zijn verschillende initiatieven ontplooid om jonge vroegtijdige schoolverlaters terug te winnen en bij te staan.

- De gemeente Napels is van start gegaan met het project "Kans" in een uiterst achtergestelde wijk. Het project, dat met succes is overgenomen door een aantal andere Italiaanse steden, beoogt jongeren tussen 13 en 15 jaar terug te winnen en te helpen die volledig het reguliere verplichte onderwijs zijn ontvlucht. Het project is innovatief omdat het schoolverlaters niet rechtstreeks terugbrengt naar de school maar zorgt voor "leerkrachten op straat" die de jongeren benaderen en op maat gesneden activiteiten en hulp bieden. Uiteindelijk worden de meesten van deze jongeren weer in het onderwijs geïntegreerd.
- De centrale overheid in het noorden van het land is van start gegaan met een initiatief onder de naam "Creativiteit van jongeren" dat ten goede komt aan ongeveer 900 sociaal uitgesloten jongeren (voormalige delinquenten, drugsverslaafden, werklozen, mensen met een handicap, vroegtijdige schoolverlaters, enz.). Voor deze jongeren zijn in 27 steden sociale-interactiecentra opgezet, die gezamenlijk worden gesteund door de particuliere en publieke sector. De centra worden door de jongeren beheerd, die gebruik maken van hun eigen vaardigheden en creativiteit. De jongeren zijn geschoold en begeleid om coöperaties op te zetten. Het proefexperiment heeft geresulteerd in de oprichting van 12 coöperaties die in eigen behoefte voorzien en die ook begonnen zijn met het opzetten van onderlinge netwerken. Dit heeft ertoe geleid dat ongeveer 60% van de jongeren een baan heeft gevonden.

*Bevordering van levenslang leren en alfabetisme onder volwassenen* - Het steeds grotere belang van levenslang leren ter verhoging van het niveau van basisvaardigheden voor iedereen en om de continue participatie van personen in de samenleving te waarborgen, wordt in diverse NAP's/int. benadrukt, met name in het kader van de snelle ontwikkelingen van ICT (zie paragraaf 3.2.1 Bevordering van de informatiemaatschappij voor iedereen). Er zijn uiteenlopende algemene benaderingen die tot doel hebben het totale participatieniveau binnen het volwassenenonderwijs in de toekomst te verhogen. Met name de toenemende nadruk op territoriale benaderingen is opvallend, met als doel het aanbod op lokaal niveau beter te coördineren en het leren dichterbij huis te brengen om de doelgroepen beter te kunnen bereiken en leermogelijkheden aan te passen. De Nederlandse "Kenniswijk" en het Portugese "Territórios Educativos de Intervenção Prioritaria" zijn in dit opzicht heel interessante voorbeelden.

Een aantal lidstaten, zoals bijvoorbeeld België, Nederland, Finland, Zweden en Ierland, heeft meer gerichte benaderingen ontwikkeld om zeer kwetsbare groepen te kunnen bereiken. Deze omvatten onder meer initiatieven waarbij werklozen de gelegenheid krijgen bij de reguliere onderwijsinstellingen in Denemarken onderwijs te volgen. In diverse NAP's/int. wordt tevens het vraagstuk rond (voormalige) gedetineerden behandeld en worden er steeds meer onderwijs- of scholingsprojecten tijdens de gevangenisperiode en/of daarna ingevoerd om de overgang naar de maatschappij te vereenvoudigen. Het Ierse NAP/int. geeft in dit opzicht een voorbeeld van goede praktijken, te weten het Reclasseringsproject van Moyross "Céim ar Céim".

Voor de zwakste groepen betekent verbetering van basisvaardigheden in eerste instantie het bevorderen van taal- en rekenvaardigheden. In veel NAP's/int., bijvoorbeeld in die van

Nederland, Denemarken, België, Finland, Frankrijk, Ierland en Portugal, wordt erkend dat etnische minderheden, asielzoekers en immigranten nooit goed in de samenleving geïntegreerd zullen worden tenzij er achterstanden worden opgelost door middel van taalonderwijs. Ierland richt zich met name op het vraagstuk van analfabetisme en heeft de alfabetiseringsbegroting voor volwassenen enorm uitgebreid.

In enkele NAP's/int. wordt benadrukt dat er behoefte is aan doorlopende scholing van en onderwijs aan personen die bij de bestrijding van armoede betrokken zijn, als onderdeel van levenslang leren. Zo stelt Denemarken specifieke scholing en onderwijs voor "medewerkers in de zorgsector" voor. Ierland merkt op dat het lokale overheids personeel de aard en het antwoord op armoede moet begrijpen willen ze beter in staat zijn lokale initiatieven ter bestrijding van armoede op te zetten, en ontwikkelt daartoe een leernetwerk ter bestrijding van armoede voor lokale overheden om in deze behoefte te voorzien.

#### **HET VOLWASSENENONDERWIJS-INITIATIEF (ZWEDEN)**

Sinds 1997 is in Zweden in het kader van het volwassenenonderwijs het Initiatief voor volwassenenonderwijs gaande. Het algemene doel van dit initiatief is werkloosheid terug te dringen, volwassenenonderwijs te ontwikkelen, onderwijskloven te verminderen en de vooruitzichten op economische groei te vergroten. In 2000 kregen via het Initiatief voor volwassenenonderwijs naar schatting ongeveer 223.000 personen de gelegenheid hun vaardigheden en hun positie op de arbeidsmarkt te versterken. Het aantal mannen dat in de bovenbouw van het voortgezet volwassenenonderwijs deelnam, steeg in het najaar van 1999 en het voorjaar van 2000 met 1,4 procentpunten tot meer dan 33 procent. Het resultaat van het initiatief toont aan dat tijdens het schooljaar 1997/1998 een derde van de studenten hun onderwijsniveau heeft verbeterd in overeenstemming met één jaar studie in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Door middel van evaluaties werd er vastgesteld dat driekwart van de deelnemers aan het Initiatief voor volwassenenonderwijs werk heeft gekregen of met andere studies is verdergegaan. Het Zweeds bureau voor de statistiek presenteerde in 2000 een onderzoek dat aantoonde dat gemeentelijk volwassenenonderwijs een positief effect op zowel het inkomen als op werkgelegenheid kan hebben.

#### **Justitie**

Gezien de nadruk die door de doelstellingen van Nice op de toegang tot rechtsmiddelen wordt gelegd, is het opvallend dat het vraagstuk ten aanzien van toegang tot de wetgeving en de rechter in slechts een paar NAP's/int. (Duitsland, Italië, Frankrijk en Nederland) tot uiting komt. Het komt echter ook impliciet in een aantal andere NAP's/int. naar voren, zoals die van België, Finland, Griekenland en Ierland, in het kader van de maatregelen ten aanzien van een gelijke rechtspositie en non-discriminatie. Naast het ontbreken van duidelijke doelstellingen en doelen is er een algemeen gebrek aan informatie en gegevens met betrekking tot de toegang die mensen die armoede en sociale uitsluiting ondervinden tot de wetgeving hebben.

Toegang tot wetgeving en de rechter is een grondrecht. Daar waar nodig moeten burgers de mogelijkheid hebben over de deskundige juridische bijstand te kunnen beschikken die ze nodig hebben om hun recht te halen. De wet is daarom een essentieel middel voor de tenuitvoerlegging van de grondrechten van de mens. Voor enkele kwetsbare groepen kan toegang tot de wetgeving heel belangrijk maar ook problematisch zijn. Groepen die in de NAP's/int. naar voren komen zijn onder meer etnische minderheden, immigranten, asielzoekers, slachtoffers van huiselijk geweld, ex-misdadigers, prostituees en mensen met een laag inkomen die in een huurwoning wonen.

Twee belangrijke benaderingen ter versterking van de toegang tot de rechter komen duidelijk in de NAP's/int. naar voren.

*i. Verbetering van de toegang tot juridische diensten en de rechter:* dit omvat onder meer maatregelen zoals gesubsidieerde juridische bijstand, lokale juridisch adviescentra voor mensen met lage inkomens, specialistische adviescentra voor asielzoekers, het opzetten van een alomvattend netwerk van regionale departementale comités voor toegang tot de wetgeving, ontwikkeling van alternatieve, snellere en meer toegankelijke middelen om geschillen op te lossen en toegang tot de rechter, bijvoorbeeld door middel van scheidings- en conflictoplossingsprojecten en lagere rechtbanken voor kleine zaken.

*ii. Ontwikkeling van wetten en mechanismen ter bevordering van gelijkheid en ter bestrijding van discriminatie:* een aantal lidstaten (Nederland, Finland, Zweden, België, Ierland en Griekenland) leggen een duidelijk verband tussen maatregelen ten aanzien van gelijke rechten en non-discriminatie en erkennen dat gelijke kansen en wettelijke maatregelen om discriminatie tegen te gaan nu een essentieel onderdeel zijn van het sociaal beleid van de EU en een belangrijk middel ter bevordering van sociale integratie. Het opzetten van nieuwe mechanismen en procedures om mensen toegang tot deze rechten te verschaffen vormt een belangrijk onderdeel van deze ontwikkeling.

#### **BEVORDERING VAN GELIJKHEID EN BESTRIJDING VAN DISCRIMINATIE DOOR MIDDEL VAN WETGEVING (IERLAND)**

Ierland heeft zich toegelegd op de bevordering van een beleid van gelijke behandeling door middel van een reeks maatregelen, waaronder de Employment Equality Act 1998 en de Equal Status Act 2000, die discriminatie op grond van sekse, burgerlijke staat, gezinsstatus, seksuele geaardheid, leeftijd, handicap, godsdienst, ras en lidmaatschap van een rondtrekkende gemeenschap verbieden. Er zijn twee bureaus opgericht ter bewaking van deze wetgeving, te weten de "Equality Authority" en het "Office of the Director of Equality Investigations".

De Equality Authority werkt momenteel aan drie doelstellingen: bevordering en bescherming van de rechten die in de wetgeving inzake gelijke kansen zijn vastgelegd, ondersteuning van de ontwikkeling van deskundigheid om de resultaten ten aanzien van gelijke kansen op de werkplek te realiseren en in goederen, faciliteiten, diensten, onderwijs en accommodatie te voorzien, en bijdragen tot aandacht voor gelijke kansen binnen de particuliere en overheidssector en in de gehele samenleving.

Het Office of the Director of Equality Investigations is een integraal onderdeel van de infrastructuur inzake gelijkheid en is opgezet om gelijke kansen te bevorderen en discriminatie uit te roeien. Het bureau draagt bij tot het verwezenlijken van gelijke kansen voor mannen en vrouwen door middel van onderzoek of bemiddeling bij klachten over discriminatie die indruisen tegen de wet inzake gelijke kansen voor werkgelegenheid, 1998, en de wet op gelijke rechten, 2000.

De uitvoerbaarheid van "het toetsen van gelijkheid" (equality proofing), een procedure waarbij beleid wordt beoordeeld op een eventuele negatieve invloed op groepen die via de wet op gelijke kansen beschermd zijn, wordt momenteel door het FÁS en het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen getest.

## **Cultuur**

Toegang tot en participatie in culturele activiteiten is een belangrijk onderdeel van het menselijk bestaan. Een dergelijke participatie is van belang om een positief identiteitsgevoel te bevorderen en creativiteit, zelfexpressie en zelfvertrouwen aan te moedigen en te stimuleren. Betrokkenheid bij kunst en creatieve activiteiten is daarom een zeer belangrijk

instrument bij het activeren en herintegreren van personen en groepen die het verst van de arbeidsmarkt staan, met het laagste participatieniveau in de maatschappij. Gemeenschappelijke kunstprojecten kunnen ook een belangrijke rol spelen bij het nieuw leven inblazen van lokale gemeenschappen en bij buurtwerk.

In het algemeen worden in de NAP's/int. geen samenhangende plannen gepresenteerd ter aanmoediging van participatie door personen die van het creëren van cultuur en culturele activiteiten zijn uitgesloten. Een aantal lidstaten noemt echter interessante maatregelen. In het drie jaar durende Deense integratieprogramma voor nieuwe immigranten en vluchtelingen worden de mogelijkheden tot participatie in culturele alsmede economische, sociale en politieke aspecten van de samenleving benadrukt. Frankrijk benadrukt voor degenen die het meest zijn achtergesteld de toegang tot 'Espaces Culture et Multimédias'. Portugal benadrukt bevordering van toegang tot cultuur voor achtergestelde groepen en het belang van grotere decentralisatie van het cultuuraanbod, wil men dit kunnen verwezenlijken. Ierland wijst op een programma en verslag waarin onderzocht werd hoe kunst gebruikt kan worden voor de sociale integratie van langdurig werklozen, 'Community Arts for Everyone'. Het gaat echter niet verder in op het belangrijke verslag inzake armoede, toegang tot en participatie in de kunsten om een samenhangende algemene strategie te ontwikkelen. Het Belgische NAP presenteert duidelijke statistische gegevens over de culturele achterstanden van achtergestelde groepen en geeft te kennen meer details over culturele maatregelen in zijn NAP voor 2003 te geven.

### 3.2 Doelstelling 2: voorkoming van de risico's op uitsluiting

(a) Volledige benutting van **het potentieel van de kennismaatschappij** en van de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën en ervoor zorgen dat niemand wordt uitgesloten, waarbij met name rekening wordt gehouden met de behoeften van gehandicapten.

(b) Invoering van beleid dat ernaar streeft levenscrisisen te voorkomen die kunnen leiden tot situaties van sociale uitsluiting, zoals **schuld, uitsluiting van school en dakloos worden**.

(c) Actie ten uitvoer leggen om **de solidariteit onder gezinsleden** in al zijn vormen te beschermen.

#### 3.2.1 Bevordering van e-integratie

De invloed die de kennismaatschappij en informatie- en communicatietechnologieën (ICT) op integratie hebben, het thema rond **e-integratie**, wordt door de verschillende lidstaten erkend. De uitgangspunten van de lidstaten onderling lopen echter enorm uiteen omdat enkele van hen (met name de Noordse landen en Nederland) veel hogere verspreidingsniveaus van ICT kennen (b.v. in termen van Internettoegang, met name ook bij lagere inkomensgroepen) en van toepassing van de mogelijkheden die zij bieden voor sociale integratie. De activiteiten ter bevordering van e-integratie zijn daarom veel duidelijker in landen die een grotere achterstand in ICT-verspreiding vertonen.

E-integratie wordt in de NAP's/int. van Nederland, Portugal en Spanje op **beleidsniveau** aangepakt, waarbij het deel uitmaakt van de kernbeginselen van de strategie tegen armoede en sociale uitsluiting. De meest alomvattende beleidsbenadering ten aanzien van e-integratie komt voor in de NAP's/int. van Nederland, Portugal en Ierland. Het doel is tweeledig: ten eerste benutting van het potentieel van ICT ten behoeve van integratie, door middel van nieuwe werkgelegenheid of het verbeteren of creëren van nieuwe diensten voor achtergestelde groepen en gebieden en, in de tweede plaats, ervoor zorgen dat iedereen baat heeft bij de economische en sociale voordelen van de nieuwe technologieën, door de obstakels naar de nieuwe samenleving weg te nemen.

Wat het eerste doel betreft richten de initiatieven die gemeld zijn zich op **scholing in ICT**, die een algemene samenhang met de inhoud van de NAP's/werkg. vertoont. De initiatieven richten zich met name op werklozen en worden doorgaans gekenmerkt door een brede werkingssfeer, zoals bij Frankrijk het geval is, waar 1,2 miljoen werklozen voor het einde van 2002 ICT-scholing zullen krijgen, Denemarken waar IT nu binnen alle beroepsopleidingen verplicht is, en Italië, waar computeronderwijs aan werklozen in de zuidelijke regio's wordt gegeven. In enkele gevallen wordt scholing gecombineerd met de levering van ICT-apparatuur, zoals in België.

De ontwikkeling van **on-linediensten** biedt een andere mogelijkheid voor verbeterde integratie die door de nieuwe technologieën geboden wordt, een mogelijkheid die via een reeks initiatieven wordt aangepakt, met name met betrekking tot de elektronische verlening van alle overheidsdiensten en het opzetten van één enkele toegangspoort, onder meer in Oostenrijk en Ierland, maar ook in Nederland, waar thematische non-stop opererende "virtuele bureaus" worden opgezet. In enkele gevallen bieden ICT nieuwe middelen voor interactie, zoals in Finland waar een project voor e-democratie zich richt op stimulering van sociale participatie van jongeren.

Nieuwe technologieën en on-linediensten worden tevens gebruikt om **lokale gemeenschappen** aan te moedigen, zoals wordt aangetoond door het Portugese initiatief "Com as Minorias" ("Met minderheden") voor immigranten uit Afrika die in de buurt van Lissabon wonen en het Spaanse "Omnia"-project in Catalonië. De belangrijke rol van de lokale gemeenschappen en samenwerkingsverbanden wordt ook in Ierland erkend en via het CAIT-initiatief gesteund, waarmee projecten van de gemeenschap en vrijwilligerssector worden gefinancierd om nieuwe technologieën voor sociale ontwikkeling toe te passen, en Spanje, waar een programma zich richt op het garanderen van toegang tot ICT voor de NGO's die sociale integratieprogramma's uitvoeren.

**Bevordering van de bewustwording** van de ontwikkelingsmogelijkheden van nieuwe technologieën en diensten is de eerste hindernis die door een geïntegreerde kennismaatschappij zal moeten worden genomen, met name in landen met een geringe mate van toegang tot het Internet. In de NAP's/int. worden enkele initiatieven op dit gebied gemeld, zoals de Duitse campagne "*Internet für alle*" ("Internet voor iedereen").

Deze maatregelen hangen doorgaans sterk samen met initiatieven op het gebied van **ICT-basiskennis**, om het bredere publiek en met name de achtergestelde groepen te steunen bij hun eerste stap in het gebruik van het Internet en on-linediensten. Wat dat betreft is het duidelijk dat er in de verschillende lidstaten behoefte is aan initiatieven op uiteenlopende niveaus. Enerzijds wordt in enkele landen met een geringe mate van toegang tot het Internet de doelstelling om iedereen toegang tot de kennismaatschappij te verschaffen in programma's met een groot bereik omgezet (Spanje - "*Internet para todos*", waarbij 1 miljoen mensen zijn betrokken - en Portugal, met als doel 2 miljoen mensen tegen 2006 van een ICT diploma te hebben voorzien). Anderzijds kunnen in landen met meer dan 50% mensen die online werken, programma's zich alleen richten op achtergestelde groepen (b.v. daklozen en ouderen) en buurten, zoals in Finland en Nederland het geval is.

## ICT, OUDEREN EN SOCIALE INTEGRATIE: INTERNET IN WOONCENTRA (NEDERLAND)

In Nederland zijn er in 48 gecombineerde woon- en zorgcentra voor bejaarden Internetcafés opgezet om ouderen vertrouwd te maken met het gebruik van computers en het Internet. Bovendien hebben alle 1355 centra een leidraad gekregen om hen te helpen een Internetcafé met nogal beperkte middelen op te zetten. De cafés zijn tevens pc-leercentra en open voor de lokale bevolking, waardoor het een ontmoetingsplek voor de gemeenschap wordt en nieuwe communicatiemogelijkheden voor ouderen biedt.

Het vraagstuk **beschikbaarheid van ICT** wordt hoofdzakelijk vanuit het oogpunt van openbare toegang aangepakt, terwijl in gang zijnde initiatieven die in financiële steun voorzien voor de aankoop van apparatuur bijna niet genoemd worden. De ontwikkeling van openbare toegang, via de zogenaamde Public Internet Access Points (PIAP's), openbare toegangspunten tot het Internet, wordt met name in Frankrijk benadrukt, met als doel 7.000 PIAP's tegen het einde van 2003 op te zetten (waarvan 2500 steun voor ICT-kennis bieden), waaronder ruimte voor culturele multimedia in de structuren van het Jeugdinformaticanetwerk ("*réseau information jeunesse*"), en Luxemburg met de "gemeenschappelijke informatiepunten" ("*point information communal*"). Griekenland besteedt bijzondere aandacht aan Internetinformatiecentra in afgelegen gebieden en op de eilanden, terwijl in het Verenigd Koninkrijk de "UK online"-centra (6000 in het voorjaar van 2002, met name in achtergestelde gemeenschappen) de toegang tot het Internet op andere leermogelijkheden afstemmen. In alle landen zijn reeds of worden er nog PIAP's in bibliotheken opgezet.

De recente Eurobarometer laat in meeste lidstaten sterke verschillen zien in het nadeel van **vrouwen** ten aanzien van ICT-scholing en toegang tot het Internet. Slechts drie lidstaten melden echter positieve maatregelen om de kloven te dichten. Oostenrijk presenteert diverse initiatieven om de toegang tot technische beroepen en computer cursussen voor vrouwen te vereenvoudigen. Duitsland richt zich op 40% vrouwen in IT- en mediaberoepsopleidingen in 2005. Portugal is van plan gelijke participatie voor mannen en vrouwen in levenslang leren te bevorderen met minstens 50% ICT-inhoud.

Overeenkomstig de nadruk die de doelstelling van Nice legt op "in het bijzonder rekening houden met de behoeften van gehandicapten" hebben de meeste lidstaten maatregelen opgenomen ter bevordering van de toegang van **gehandicapten** tot ICT (Oostenrijk, Finland, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Portugal, Nederland, Ierland en Zweden). Enkele lidstaten (België, Frankrijk, Luxemburg, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) hebben deze doelstelling niet adequaat aangepakt in hun NAP's/int. Innovatieve benaderingen komen duidelijk naar voren in Zweden en Denemarken waar universele ontwerpcriteria zullen worden toegepast om de toegang tot ICT-producten te bevorderen. Zweden zal de relevante wetgeving en richtsnoeren herzien om ze met het beginsel van toegankelijkheid in overeenstemming te brengen. Andere maatregelen zijn onder meer de verbetering van ICT-vaardigheden voor gehandicapten (Zweden en Portugal). Zo zal in Portugal ICT worden aangewend als een verplicht onderwijsmiddel in alle speciale opleidingscursussen voor gehandicapten.



## ICT VOOR GEHANDICAPTEN (ZWEDEN)

Van 1998 tot 2001 heeft de Zweedse Stichting voor Gehandicapten een programma uitgevoerd ter ontwikkeling van ICT-systemen voor gehandicapten en toetsing in de praktijk met het oog op toepassing van ICT ter bevordering van hun participatie en gelijke kansen. Tot op heden zijn er subsidies verstrekt ten behoeve van meer dan 60 projecten en voorbereidend onderzoek dat door gehandicaptenorganisaties en provinciale en lokale overheidsinstanties wordt verricht en zowel gehandicaptenorganisaties als individuele gebruikers betreffen. Voor ieder project wordt er een plan voor de evaluatie en verspreiding van informatie opgesteld. In 2000 werd ook voor het eerst een evaluatie door een externe adviseur uitgevoerd. Het programma omvat vier geïntegreerde onderdelen: een applicatieprogramma, een voorlichtingscampagne, een programma dat is opgezet om de ICT-vaardigheden van gehandicapte gebruikers te verbeteren en een onderzoek naar de sociale en economische consequenties van ICT-maatregelen. Het programma heeft tot doel in drie jaar gedocumenteerde ervaring met het gebruik van ICT in nieuwe gebieden en voor achtergestelde groepen te hebben opgedaan, nieuwe op ICT gebaseerde producten en diensten te hebben geproduceerd die zijn aangepast aan of ontwikkeld voor gebruik door gehandicapten, en methoden te hebben ontwikkeld voor het toetsen van, scholing in en gebruik van ICT-hulpmiddelen en diensten. Ongeveer 30 miljoen Zweedse kronen uit hoofde van het Zweeds Erfgoedfonds wordt voor een periode van drie jaar voor dit doel gereserveerd.

Gehandicapten worden met uiteenlopende belemmeringen geconfronteerd wanneer het op toegang tot het Internet aankomt. Aangezien overheidsdiensten en belangrijke overheidsinformatie steeds vaker online beschikbaar is, is het waarborgen van toegang tot openbare websites voor alle burgers net zo belangrijk als de toegang tot openbare gebouwen. Daarom hebben diverse lidstaten maatregelen opgenomen ter bevordering van de toegankelijkheid van het Internet voor gehandicapten (Denemarken, Duitsland, Nederland, Ierland, Griekenland en Zweden). Griekenland, Ierland en Denemarken hebben tevens richtsnoeren inzake toegankelijkheid tot het Internet voor openbare websites opgesteld.

### 3.2.2 *Preventie van te grote schulden en dak- en thuisloosheid*<sup>24</sup>

#### **Te grote schulden**

Het vraagstuk rond te grote schulden wordt in de meeste NAP's/int. erkend als een oorzaak voor aanhoudende armoede en sociale uitsluiting (Duitsland, België, Finland, Oostenrijk, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland en Portugal). Situaties waarin men te veel schulden heeft worden door uiteenlopende factoren veroorzaakt, zoals bijvoorbeeld werkloosheid, een laag inkomen, problemen met het huishoudbudget en misbruik van krediet. Vandaar de noodzaak een toevlucht te zoeken tot zowel preventieve als therapeutische maatregelen waarbij alle diensten zijn betrokken.

Als preventieve maatregelen worden scholing en begeleiding inzake geldbeheer en het opstellen van een begroting voor gezinnen in de risicogroep als een belangrijke beleidsmaatregel gezien die door de ontwikkeling van relevante diensten moet worden versterkt (Duitsland, Ierland, Luxemburg, Portugal). Bovendien kunnen, zoals Duitsland heeft gepland, bank- en financiële instellingen ook een bijdrage leveren aan de ondersteuning van deze scholings- en begeleidingsprogramma's.

---

<sup>24</sup> Het vraagstuk rond het voorkomen van uitsluiting van school wordt uitvoerig behandeld bij doelstelling 1.2 (waarborgen van toegang tot het onderwijs) en 3 (het uitroeien van sociale uitsluiting bij kinderen).

Wat therapeutische maatregelen betreft hebben de meeste lidstaten een beleid ontwikkeld dat de terugbetaling van schulden vereenvoudigt door de voorwaarden en duur van de terugbetaling aan te passen aan het financieel vermogen van de debiteur, waarbij men met name de mogelijkheid van een algemeen uitstel van betaling of kwijtschelding van schuld (Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk) voor ogen heeft. Naast financiële regelingen wordt er alom erkend dat algemene sociale begeleiding noodzakelijk blijft en dat de toegang tot basisgoederen en -middelen gehandhaafd moet blijven. Wat dat betreft wordt het van cruciaal belang geacht meer samenwerking tussen sociale en juridische diensten maar ook met particuliere financiële instellingen te bevorderen.

#### **BELEID TER BESTRIJDING VAN TE VEEL SCHULDEN (DUITSLAND)**

In Duitsland wordt het aantal huishoudens met te grote schulden op ongeveer 2,77 miljoen (1999) geschat. Ten aanzien van preventieve maatregelen wordt er in Duitsland momenteel door zo'n 1160 onafhankelijke adviesbureaus voor schuldregelingen in begeleiding van mensen met schulden voorzien. Deze bureaus worden door de deelstaten, gemeentelijke instanties of de dienstverlener gefinancierd en bieden de schuldenaren gratis hulp. Er zijn ook andere initiatieven voor de periode 2001–2003 gepland omdat de Duitse overheid een programma ter voorkoming van armoede heeft geëntameerd dat tot doel heeft delen van de samenleving te stimuleren zich meer op scholing en begeleiding in geldzaken te richten voor kinderen, tieners en volwassenen en met name huishoudens die zich in een precaire financiële positie bevinden. Bovendien wordt er op regionaal niveau getracht banken, financiële instellingen en de verzekeringssector bij financiering van schuldadviesdiensten te betrekken. Met het oog hierop zullen de organisaties die in deze diensten voorzien het initiatief nemen "regionale onderhandelingstafels" op te zetten.

Wat therapeutische maatregelen betreft hebben personen die zich in een uitzichtloze financiële situatie bevinden sinds 1 januari 1999 de mogelijkheid gehad een nieuwe start te maken nadat zij een procedure hebben doorlopen waarmee insolventie en afbetaling van overgebleven schulden werd aangepakt. Dit biedt hun de kans om al hun uitstaande schulden over een periode van zes jaar te laten afschrijven. Bij te hoge schulden worden er beperkingen aan de maximaal te vorderen bedragen gesteld om ervoor te zorgen dat gezinnen zich in de eerste levensbehoeften kunnen blijven voorzien. De Duitse overheid is van plan in 2001 een wet in te voeren waarmee het inkomensniveau hoger komt te liggen dan de bedragen die gevorderd kunnen worden om schulden af te lossen. Er staan tevens wijzigingen in de wet op insolventie op stapel. Zo is het de bedoeling een bepaling op te nemen om terugbetaling van administratiekosten uit te stellen zodat volledig insolvente schuldenaren toegang tot insolventieprocedures krijgen en zodoende in aanmerking kunnen komen van een mogelijke kwijtschelding van hun overgebleven schulden.

#### **Dak- en thuisloosheid**

Dak- en thuisloosheid is misschien wel de meest extreme vorm van sociale uitsluiting. De beschikbare informatie hierover in de NAP's/int. is doorgaans minimaal. Wanneer er wel indicatoren beschikbaar zijn, geven deze meestal administratieve zaken en resultaten (aantallen die door de diensten voor dak- en thuisloosheid zijn behandeld) weer, in plaats van zich op de effecten te richten. De meeste lidstaten geven toe dat ze (te) weinig over de omvang en de aard van het probleem weten, wat hen er ook van weerhoudt meer strategische en preventieve maatregelen tegen dak- en thuisloosheid te ontwikkelen.

Enkele lidstaten geven een schatting van het aantal daklozen: Denemarken (4500), Oostenrijk (20.000 waarvan er 3000 onder de blote hemel slapen en de rest ondersteunde huisvesting hebben), Finland (10.000 alleenstaanden en 800 gezinnen), Nederland (20.000 tot 30.000 personen) en Italië (17.000). Sommige lidstaten (Luxemburg, Ierland, Spanje, Frankrijk, Denemarken en België) erkennen dat het aantal daklozen waarschijnlijk zal stijgen, maar deze mening wordt niet door iedereen gedeeld. Het Verenigd Koninkrijk stelt dat het aantal

zwervende daklozen de afgelopen jaren aanzienlijk is gedaald. Er zijn aanwijzingen dat dakloze bevolkingsgroepen steeds meer uit vrouwen, jongeren, mensen van buitenlandse afkomst, personen met geestelijke gezondheidsproblemen en/of verslavingsproblemen bestaan.

Vijf lidstaten (België, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Finland) geven in hun NAP's/int. aan zich erop toe te leggen de indicatoren en hun informatiestelsels over dak- en thuisloosheid te verbeteren. Met name de suggestie van België om methodologieën te verbeteren en tevens een beter op elkaar afgestemde manier van gegevensverzameling te bevorderen via samenwerking op Europees niveau wordt toegejuicht.

De meest interessante kenmerken van de nationale beleidsbenaderingen van dak- en thuisloosheid in de NAP's/int. kunnen als volgt worden samengevat:

- Oostenrijk biedt speciale opvangs- en huisvestingsregelingen op lokaal niveau; een alomvattende benadering (huisvesting + begeleiding + andere diensten).
- Denemarken: nationaal plan (juli 2000); lokale en regionale instanties zijn verantwoordelijk; voorkoming van huurachterstand; verplichting om behoeftige gezinnen van tijdelijke huisvesting te voorzien; alomvattend pakket: huisvesting + sociale voorzieningen, gezondheidszorg en onderwijsdiensten; speciale begroting 200 miljoen Deense kronen voor de periode 2000 – 2003; project voor daklozen en ICT. Zestig miljoen Deense kronen (1999-2003) voor een proefregeling om huisvesting aan de behoeften van de daklozen aan te passen.
- Finland: speciaal programma om dak- en thuisloosheid voor 2004 terug te dringen, waaronder: 1000-1200 nieuwe woningen voor daklozen (via een prioritair krediet); ondersteuningsdiensten; partnerschapsaanpak 'samenwerkende organen'.
- Frankrijk: verbeterd gebruik van alarmnummer 115; sterk partnerschap met samenwerkingsverbanden; richt zich op een verbeterde opvangcapaciteit en bevordering van de kwaliteit van de bestaande capaciteit; beleid ter voorkoming/behandeling van huurachterstanden.
- Duitsland: richt zich op het voorkomen van huurachterstanden (belangrijkste reden van uitzetting); deelstaten zijn verantwoordelijk.
- Griekenland: er wordt in alomvattende speciale steun aan aardbevingsslachtoffers voorzien.
- Ierland: daklozenstrategie (mei 2000) beschrijft een alomvattende en preventieve aanpak; substantiële begrotingstoewijzingen en verhoging in de komende 5 jaar; sterk partnerschap met NGO's en lokale overheidsinstanties; opvangcapaciteit wordt uitgebreid; speciale zorgvoorzieningen (alcohol- en druggebruikers); speciaal daklozenbureau voor Dublin; driejarige lokale actieplannen in voorbereiding.
- Luxemburg: versterking van bestaande zorg-, begeleidings- en opvangvoorzieningen; ontwikkeling van ondersteunde huisvesting; werkgroep/denktank op nationaal niveau om wetgeving inzake noodopvangvoorzieningen te moderniseren en voorstellen te ontwikkelen ter verbetering van de huisvestingsomstandigheden van daklozen.

- Nederland: alomvattende strategie en aanpak ter voorkoming van uitzetting en huurachterstanden; geïntegreerde aanpak op lokaal niveau; alomvattende registratie en gegevensbank voor alle daklozen in centra in 2006.
- Portugal: er wordt een nieuwe nationale alarmlijn ingevoerd; lokale sociale actiecentra moeten binnen een jaar alle daklozen hebben geholpen.
- Zweden: het parlement is sinds 1990 bij het opzetten van een speciaal pakket van maatregelen betrokken; speciale begroting ter bestrijding van dak- en thuisloosheid (10 miljoen Zweedse kronen per jaar van 2002 tot 2004).
- het Verenigd Koninkrijk: strategische aanpak en verplichting het aantal zwervende daklozen in 2002 met minstens 2/3 (Engeland), in 2003 tot nul (Schotland) en ook in Wales teruggebracht te hebben. Speciale werkgroepen/eenheden stellen maatregelen op en houden toezicht. Aanzienlijke inspanningen gericht op verbetering van het inzicht in en de monitoring van de daklozensituatie: "Scotland's Rough Sleepers Initiative"; "England's Safer Communities Supported Housing Fund".

#### **REACTIE OP DAK- EN THUISLOOSHEID (FINLAND)**

Het doel van het Finse programma ter vermindering van dak- en thuisloosheid voor de periode 2001 tot 2003 is de toename in dak- en thuisloosheid te stoppen en tegen 2004 een daling in het aantal daklozen te hebben teweeggebracht. De bedoeling is 1000 tot 1200 nieuwe woningen voor daklozen te bouwen. Voorgesteld wordt de selectie van huurders op zo'n manier te ontwikkelen dat daklozen en anderen die dringend huisvesting nodig hebben prioriteit krijgen bij het selecteren van huurders door alle soorten huiseigenaren. Het programma zal tevens de extra behoefte aan goed onderhouden accommodatie vaststellen en ondersteuningsdiensten voor daklozen en andere specifieke groepen ontwikkelen. Om de doeltreffendheid van de diensten te vergroten wordt voorgesteld samenwerkende organen, die uit gemeentevertegenwoordigers, dienstverleners, de derde sector en eigenaren van gebouwen met huurflats bestaan, in groeicentra op te zetten.

#### *3.2.3 Behoud van de solidariteit onder gezinsleden*

Er zijn in de verschillende NAP's/int. vele maatregelen opgenomen die bijdragen tot behoud van de solidariteit onder gezinsleden. Deze maatregelen omvatten zowel hoofdbeleidsgebieden zoals werkgelegenheid, bijstand, huisvesting, gezondheid, onderwijs en gelijke kansen voor mannen en vrouwen, als meer specifiek beleid ter ondersteuning van zeer kwetsbare groepen zoals kinderen, ouderen en gehandicapten. Het is echter opvallend dat slechts enkele lidstaten specifiek prioriteit geven aan het behoud van de solidariteit onder gezinsleden als een belangrijk beleidsgebied ter bevordering van sociale integratie. Het zijn in feite de lidstaten die van oudsher het gezin als het hart van nationale strategieën hebben beschouwd ter bevordering van samenhang, in het bijzonder Portugal, Spanje, Griekenland, Duitsland, Ierland, Italië en Oostenrijk. Zij benadrukken met name de permanente rol die het gezin dient te spelen bij de sociale integratie van kinderen, ouderen en gehandicapten.

Allemaal erkennen ze de snelle structurele wijzigingen die van invloed zijn op de aard van het gezin (zie hoofdstuk 1) en erkennen dat het beleid aan deze veranderende situaties gehoor zal moeten geven wil het gezin in al zijn uiteenlopende vormen een rol blijven spelen ter voorkoming van het risico op uitsluiting.

Beleidsreacties bestrijken zowel algemene maatregelen ter ondersteuning van alle gezinnen als specifieke maatregelen om te voorkomen dat gezinnen die met grote problemen of een crisissituatie worden geconfronteerd (zoals een gezinsbreuk of huiselijk geweld) in armoede

en sociale isolatie vervallen. Ze kunnen ook in beleidslijnen worden verdeeld die zich met name erop richten te voorkomen dat gezinnen in armoede vervallen of degenen waarmee dat al is gebeurd te redden, alsmede op beleid dat het vermogen van gezinnen versterkt ter bevordering van de integratie van ouderen, jongeren en gehandicapten.

In het algemeen lijkt een combinatie van beleidsbenaderingen de meeste kans op behoud van de solidariteit onder gezinsleden te geven. Deze omvatten de volgende hoofdgebieden:

- *zorgen voor economische stabiliteit en betere levensomstandigheden* door middel van een voorkeursbehandeling voor gezinnen in belasting- en socialezekerheidsstelsels (Oostenrijk, Duitsland, Italië en Luxemburg), erkenning van verschillende gezinstypes, waaronder koppels van dezelfde sekse (Duitsland), steun aan werkloze en kwetsbare gezinnen bij het vinden van werk (Frankrijk) en handhaving van kindertoeslag voor de ouders van kinderen in een tehuis om terugkeer in het gezin mogelijk te maken (België);

- *zorgen voor steun bij het uiteenvallen van een gezin en bij scheiding*, zodat dit niet opnieuw tot armoede, onzekerheid en isolatie leidt en niet nog meer kinderen in een kindertehuis moeten worden opgenomen (Frankrijk). Maatregelen omvatten bemiddelings- en begeleidingsdiensten om hulp te bieden bij scheiding, speciale ondersteuning en bijstand aan slachtoffers van huiselijk geweld, versterking van de algemene financiële bijstand aan eenoudergezinnen, verbetering van de voorzieningen ten aanzien van alimentatiebetalingen (Oostenrijk) en maatregelen die ervoor moeten zorgen dat beide ouders bij de opvoeding van en zorg voor hun kinderen betrokken worden (Zweden en Frankrijk);

- *uitbreiding van voorlichtings-, scholings-, ondersteunings- en begeleidingsdiensten* die gezinnen helpen met conflicten om te gaan en deze te verminderen, oudervaardigheden verbeteren en leiden tot betere steun voor kinderen en erkenning van hun rechten in kwetsbare gezinnen (Finland, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Luxemburg, Portugal) en helpen de gezinseenheid in moeilijke situaties te behouden en kinderen eerder in een stabiele gezinssituatie proberen te houden dan hen aan de zorg van een instelling toe te vertrouwen (Italië en Portugal);

- *bevordering van lokale initiatieven voor kwetsbare gezinnen* in achtergestelde gemeenschappen zoals steun in Spanje aan niet-gouvernementele organisaties teneinde lokale geïntegreerde steunstelsels op te zetten, en de ontwikkeling van dienstencentra in gemeenschappen voor gezinnen in Ierland;

- *bevordering van maatregelen om beroeps- en gezinsleven te combineren*, zoals meer voorzieningen voor dagopvang en flexibele arbeidsvoorwaarden (zie voor meer informatie hoofdstukken 3.1.1 en 4);

- *ondersteuning en aanmoediging van gezinnen om thuis zieken, gehandicapten en ouderen te verzorgen* door middel van uitbreiding van de ondersteuningsstelsels binnen de gemeenschap, door thuishulp en scholing in zorgvoorziening te verschaffen (Oostenrijk, Griekenland, Spanje, Zweden, Italië en Ierland) en steun bij de financiële kosten als gevolg van het niet kunnen werken om zorg te verlenen, zoals een zorguitkering (Ierland) en verzekeringssteun (Oostenrijk).

### TENUITVOERLEGGING VAN HET PROEFPROJECT GEZINSDIENSTEN (IERLAND)

Betrokkenheid van de gemeenschap is de sleutel tot een geslaagde steunverlening die gezinnen van tijd tot tijd nodig hebben. Het doel van deze proefprojecten is verbeterde toegang tot voorlichtingsdiensten voor gezinnen op hun eigen locatie te verschaffen via ontwikkeling van het 'one-stop-shop'-concept. Daarmee benadrukken ze een aanpak door instanties onderling en nauwe samenwerking tussen overheids- en vrijwilligersorganisaties. Er is een verbeterd programma van steun beschikbaar voor een kleine groep gezinnen met complexe behoeften, zoals zeer jonge alleenstaande moeders, andere alleenstaande ouders, en afhankelijke echtgenoten in huishoudens die in de bijstand zitten. De projecten omvatten het op individuele basis werken met mensen ter ontwikkeling van hun vermogen hun persoonlijke en gezinsomstandigheden te verbeteren en bevordering van de toegang tot onderwijsmogelijkheden en werkgelegenheid. Deze projecten worden al door drie lokale kantoren uitgevoerd: Waterford, Cork en Finglas in Dublin. De projecten worden constant geëvalueerd en een pas verschenen verslag beveelt onder meer het op elkaar afstemmen van de proefprojecten aan. De overheid heeft 15,24 miljoen euro (12 miljoen Ierse pond) verstrekt voor het Nationaal Ontwikkelingsplan ter verdere ontwikkeling van de geslaagde onderdelen van het proefproject gedurende de periode 2000 tot 2006. Voor 2001 bedraagt de totale financiering van het Project Gezinsdiensten 1,27 miljoen euro (1 miljoen Ierse pond).

### 3.3 Doelstelling 3: steun voor de meest kwetsbaren

(a) Bevordering van de sociale integratie van vrouwen en mannen die het risico lopen blijvend in armoede te vervallen, omdat zij bijvoorbeeld een **handicap** hebben of tot een groep behoren die bepaalde integratieproblemen ondervindt.

(b) Werken naar het uitroeien van sociale uitsluiting bij **kinderen** en hun iedere kans op sociale integratie bieden.

(c) Alomvattende maatregelen ontwikkelen ten behoeve van **gebieden die door uitsluiting worden gekenmerkt**.

Deze doelstellingen kunnen worden nagestreefd door ze in alle andere doelstellingen op te nemen en/of via specifieke beleidslijnen of maatregelen.

#### 3.3.1 *Bevordering van de integratie van mensen die in blijvende armoede verkeren*

Door de meeste lidstaten wordt in toenemende mate erkend dat mensen met een handicap of mensen die bijzondere integratieproblemen ondervinden, zoals daklozen, mensen met psychische problemen, drugs- en alcoholverslaafden, voormalige gedetineerden en prostituees, in het bijzonder een hoog risico op blijvende armoede lopen. Hoewel aan de meeste van hun behoeften het best kan worden tegemoet gekomen door de toegang tot de belangrijkste voorzieningen te verbeteren, zelfs in de meest ontwikkelde en alomvattende stelsels, is de belangrijkste voorziening vaak niet voldoende. Dit wordt bevestigd door cijfers die aantonen dat dergelijke groepen maar weinig gebruik maken van sommige van de belangrijkste voorzieningen.

Voor mensen die met bijzondere integratieproblemen te maken hebben dienen dan ook speciale sociale voorzieningen te worden ontwikkeld die hen bijstaan zichzelf zoveel mogelijk te helpen en actief deel te nemen aan de samenleving. Tot de maatregelen voor deze groepen behoren projecten voor persoonlijke hulp, huisvesting en dagopvang. Speciale aandacht wordt geschonken aan de ontwikkeling van op maat gesneden en geïntegreerde steunpakketten om hen te helpen integreren.

In het geval van mensen met een handicap hebben de meeste lidstaten duidelijk vastgesteld dat deze mensen als groep een potentieel risico op sociale uitsluiting lopen, en hebben een min of meer samenhangende strategie voor hun integratie opgesteld. Frankrijk en Luxemburg hebben hun beleid ten aanzien van gehandicapten in afzonderlijke beleidsdocumenten uiteengezet, waarnaar zij in hun NAP's/int. verwijzen.

Een positieve ontwikkeling is dat een paar lidstaten **nationale doelen** hebben gesteld ter bevordering van de sociale integratie van gehandicapten (Zweden, Nederland en Portugal). Andere lidstaten hebben de doelen ter bevordering van het werkgelegenheidspercentage van gehandicapten die in hun NAP's/werkg. voor 2001 stonden opnieuw vermeld (Zweden, Ierland, Portugal, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland). In de NAP's/int. worden echter geen nieuwe belangrijke beleidsinitiatieven inzake werkgelegenheid gepresenteerd.

Enkele lidstaten erkennen dat gehandicapten over lagere **opleidingsniveaus** beschikken, wat op zijn beurt een negatieve invloed op hun toekomstige inzetbaarheid heeft. Gegevens uit het ECHP in 1996 tonen aan dat gehandicapten minder kans hebben het hoogste onderwijsniveau te bereiken en meer kans lopen hun studie vroegtijdig af te breken (9% van de ernstig gehandicapten bereikte het tertiaire onderwijsniveau, vergeleken met 18% niet-gehandicapten).

Het is een zeer welkome ontwikkeling dat een toenemend aantal lidstaten het belang van de integratie van kinderen met een handicap in het reguliere onderwijsstelsel erkent:

- Oostenrijk is van plan de integratie van schoolkinderen met speciale behoeften van 2001 tot 2002 tot het negende schooljaar uit te breiden.
- In het Verenigd Koninkrijk is nu de wet op discriminatie van gehandicapten uit 1995 ook tot het onderwijs uitgebreid.
- Nadat in augustus 2000 het 'Rugzakje', de leerlinggebonden financiering, werd ingevoerd, hebben in Nederland ouders nu de keuze of ze hun gehandicapte kind naar een speciale of een gewone school laten gaan, waarbij er een bedrag voor de school beschikbaar is om speciale aanpassingen voor het kind te maken.
- In Duitsland en Italië worden gehandicapte leerlingen in het reguliere onderwijs geïntegreerd zodat ze al hun mogelijkheden kunnen benutten. Afhankelijk van het kind en de mate van de handicap wordt er in speciale pedagogische steun voorzien.
- Spanje voorziet in aanvullende ondersteunende diensten in het onderwijs. Er zijn plannen ontwikkeld om de ondersteunende programma's voor doven en slechthorenden op alle onderwijsniveaus uit te breiden.

Ondanks het feit dat steeds meer wordt aangetoond dat gehandicapten die in het reguliere onderwijsstelsel worden geïntegreerd eerder de sociale en beroepsvaardigheden ontwikkelen die voor de arbeidsmarkt nodig zijn, komt er in enkele lidstaten nog steeds gescheiden onderwijs voor gehandicapten voor. Zo is in België het aantal kinderen in het speciaal onderwijs toegenomen. België is echter met een project van start gegaan om tot 2003 60 leerlingen met een handicap in gewone scholen te integreren.

Onevenredige aantallen gehandicapten komen niet voor **scholing** in aanmerking omdat hun onderwijsniveau te laag wordt geacht. Er zullen minder strenge toelatingscriteria overwogen moeten worden om scholing en bijscholing toegankelijker te maken. In de volgende landen werden enkele innovatieve maatregelen vastgesteld:

- Zweden, waar gehandicapten die niet over een basis in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs beschikken, in aanmerking komen voor scholing in het kader van de "mainstream"-arbeidsmarktprogramma's;
- Finland, waar de hervorming van de wet op revalidatietoelagen in 1999 het voor jongeren die ouder zijn dan 16 mogelijk maakte een revalidatietoelage in plaats van een arbeidsongeschiktheidsuitkering te ontvangen om hen toegang tot de beroepsopleiding te verlenen. Met ingang van 2001 is deze toelage uitgebreid tot jongeren tot en met 20 jaar;
- Oostenrijk, waar speciale steun beschikbaar is tijdens de overgang van school naar werk. Er zullen teams worden opgezet om de beroepsintegratie van schoolverlaters met een handicap te helpen bevorderen.

Veel gehandicapten zijn niet economisch actief en dikwijls langere tijd afhankelijk van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. In enkele landen (b.v. Nederland) leek dit aantal toe te nemen, wat ertoe heeft geleid dat nationale overheidsinstanties alternatieven hebben ontwikkeld voor de niet-actieve gehandicapte bevolking en nieuwe maatregelen hebben opgesteld ter bevordering van hun **inzetbaarheid**. Enkele lidstaten hebben in hun NAP's/int. voorbeelden van dergelijke maatregelen gegeven:

- Zweden heeft pas geleden wijzigingen voor het huidige stelsel van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voorgesteld. Deze zullen in de plaats van de ziektebewerkingen komen en in het ziektekostenverzekeringsstelsel in plaats van in het ouderdomspensioenstelsel worden geïntegreerd. Een nieuwe "activiteitsuitkering" wordt voorgesteld voor mensen jonger dan 30 om hen aan te moedigen activiteiten naar vermogen te ondernemen zonder dat hierbij hun financiële zekerheid in gevaar komt.
- Finland heeft in 1999 de nationale wet op pensioenen hervormd om arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tijdens perioden van werk te laten sluimeren om gehandicapten de mogelijkheid te bieden de arbeidsmarkt te betreden.
- Oostenrijk heeft subsidies voor beroepsintegratie gepresenteerd met een tijdelijke betaling van lonen als een stimuleringsregeling bij het werven van jongeren met een handicap; invaliditeitsuitkeringen zullen aan activeringsmaatregelen gekoppeld worden om sociale uitsluiting te voorkomen.
- Denemarken heeft regelingen ingevoerd voor flexibele arbeidsafspraken en werkgelegenheid beschermd met loonsubsidies voor gehandicapten.
- Luxemburg heeft onlangs voorgesteld wijzigingen aan te brengen in zijn huidig stelsel voor tewerkstelling en betaling van gehandicapten teneinde hun zelfstandigheid beter te ondersteunen.

Enkele lidstaten hebben een meer "inclusieve" aanpak voor gehandicapten en houden rekening met hun behoeften bij het opstellen van beleid uit hoofde van het concept "**ontwerpen voor iedereen**". In Griekenland wordt een "ontwerpen voor iedereen"-programma ontwikkeld, waarin onder meer het verwijderen van bouwkundige obstakels is opgenomen, dat erop gericht is steden te ontwerpen die ook voor gehandicapten toegankelijk zijn (stoepen, pleinen, oversteekplaatsen). De meest proactieve benadering komt bij Oostenrijk naar voren, waar men nog een stapje verder gaat dan "ontwerpen voor iedereen" en



een aan gehandicapten aangepaste omgeving aanmoedigt. Accommodatie voor gehandicapten is een eerste vereiste om gehandicapten in de primaire arbeidsmarkt te kunnen integreren. Daarom zal Oostenrijk aanvullende maatregelen invoeren gericht op speciale meubelen voor gehandicapten, een aangepaste werkopzet en technische installaties op de werkplek. Denemarken voert wetgeving uit om te zorgen voor gelijke kansen voor gehandicapten en in 2001 wordt de toegang tot gebouwen verbeterd die door overheidsinstellingen worden gebruikt.

Toegankelijk **vervoer** is van cruciaal belang voor de sociale integratie van gehandicapten. Enkele lidstaten (Nederland, Spanje, Ierland en Griekenland) hebben initiatieven genomen voor de toegankelijkheid tot openbaar vervoer. De meest ambitieuze maatregelen komen het duidelijkst in het Nederlandse NAP naar voren. Daar streeft de overheid naar toegankelijkheidsmaatregelen met betrekking tot rollend materieel, stations, perrons, bushaltes, dienstregelingen, loketten en kaartjesautomaten om het trein- en regionaal busvervoer in respectievelijk 2010 en 2030 helemaal toegankelijk te maken. Bovendien bepaalt de wet op het personenvervoer van 2000 dat bij het gunnen van overheidscontracten voor openbaar vervoer de overheid het aspect toegankelijkheid deel moet laten uitmaken van de programma-eisen.

Diverse lidstaten hebben erkend dat gehandicapten **recht op zelfstandig wonen** hebben. In Nederland werd in oktober 2000 het tijdelijke 'stimuleringsprogramma woning en zorg' ingevoerd. Dit programma stimuleert innoverende combinaties van huisvestings- en zorgvoorzieningen om gehandicapten de gelegenheid te bieden zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen. Griekenland begint geleidelijk gehandicapten die in gesloten instellingen wonen in speciale zelfstandige en semi-zelfstandige woonfaciliteiten te integreren, terwijl ze tegelijkertijd de mogelijkheid krijgen aan scholing of dagelijkse bezigheidsprogramma's deel te nemen. In Denemarken zijn er speciale financiële middelen toegewezen om woningen te bouwen voor mensen met een lichamelijk handicap die jonger dan 60 zijn. In Zweden zijn de verzorgingstehuizen en speciale ziekenhuizen voor geestelijk gehandicapten bijna totaal verdwenen en zijn meer dan 6000 mensen naar woongroepen of zelfstandige woningen verhuisd. In het Verenigd Koninkrijk helpen "care and repair"-programma's met de financiering van verbeteringen van woningen om mensen te helpen langer in hun lokale gemeenschap te blijven in plaats van naar ziekenhuizen of verzorgingstehuizen te verhuizen. In Schotland wordt dit ondersteund door het aantal personen met een leerstoornis dat thuis of in een "huiselijke" omgeving blijft wonen te verhogen.

### *3.3.2 Het voorkomen van sociale uitsluiting bij kinderen*

Er is een aanzienlijke hoeveelheid internationaal onderzoek verricht dat aantoont dat de resultaten in het onderwijs sterk worden beïnvloed door de ervaringen in een eerdere ontwikkelingsfase en dat gerichte investeringen in een vroeg stadium een van de meest doeltreffende manieren is om een onderwijsachterstand en lees- en schrijfproblemen tegen te gaan. Met name kinderen met een arme achtergrond en kwetsbare groepen lopen vaak het risico over het hoofd te worden gezien.

In het kader van hun eigen stelsel wordt in diverse lidstaten (Finland, Ierland, Griekenland, Portugal, Zweden, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) de nadruk gelegd op het ontwikkelen van meer algemene kinderonderwijs- en ondersteuningsstelsels van hoge kwaliteit, met bijzondere nadruk op vraagstukken als toegang, toereikendheid en betaalbaarheid voor kinderen uit minder bevoorrechte en kwetsbare groepen. Een van de belangrijkste doelstellingen in het NAP/incl. van Portugal is voor 2010 armoede bij kinderen uitgeroeid te hebben, en Portugal zal ervoor zorgen dat alle sociaal uitgesloten kinderen en jongeren binnen

drie maanden ieder afzonderlijk door de lokale maatschappelijke diensten worden benaderd met het oog op hun herintegratie op school. Ook het Verenigd Koninkrijk bevestigt opnieuw zijn doel om armoede onder kinderen binnen twintig jaar uit te roeien.

In diverse lidstaten zoals Griekenland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk wordt tevens de nadruk gelegd op het in een vroeg stadium vast te stellen of kinderen een bepaalde leer-, spraak- en ontwikkelingsstoornis hebben en aangepaste steun te ontwikkelen. In Nederland ligt de nadruk op een betere vaststelling van een achterstand en het pakket van intensieve taal- en algemene ontwikkelingsprogramma's dat deze kinderen op de kleuterschool en tijdens de eerste twee jaar van het basisonderwijs wordt geboden, maakt deel uit van een alomvattende aanpak van onderwijsachterstanden. De plannen van Griekenland om een mechanisme voor vroegtijdige waarneming van leer- en spraakstoornissen te ontwikkelen vormen een interessant initiatief.

#### **HET "SURE START"-PROGRAMMA (VERENIGD KONINKRIJK)**

'Sure Start' is een hoeksteen in de strategie van de Britse overheid om armoede en sociale uitsluiting bij kinderen aan te pakken. Het programma heeft tot doel het leven van kinderen die jonger dan 4 zijn en in armoede leven drastisch te veranderen. De vier programmadoelstellingen omvatten verbetering van de maatschappelijke en emotionele ontwikkeling, verbetering van de gezondheid, verbetering van het leervermogen van kinderen en versterking van gezinnen en gemeenschappen.

"Sure Start" werkt naar deze doelstellingen toe door lokale programma's op te zetten in buurten waar naar verhouding veel kinderen in armoede leven om de voorzieningen voor gezinnen met kinderen onder de vier te verbeteren, goede praktijken die geleerd zijn van lokale programma's te verspreiden onder iedereen die betrokken is bij het verschaffen van hulp aan jonge kinderen en door ervoor te zorgen dat ieder lokaal programma naar een reeks nationale doelstellingen toewerkt.

Terwijl de lokale programma's variëren afhankelijk van de lokale behoeften, bevatten ze allemaal een voorziening voor "outreach" en huisbezoek, steun voor gezinnen en ouders, activiteiten van goede kwaliteit, ervaringen op leergebied en met kinderopvang; eerstelijns- en gemeenschappelijke gezondheidszorg. Opvallende kenmerken van het programma zijn onder meer samenwerkingsverbanden, nauwe samenwerking met de ouders en lokale gemeenschappen en een preventieve aanpak.

Tegen maart 2004 zullen er minstens 500 lokale "Sure Start"-programma's in Engeland zijn opgezet waarmee een derde van alle kinderen onder de 4 die in armoede leven wordt bereikt en die met overheidsmiddelen worden gesteund, die tussen 2003 en 2004 tot 499 miljoen Engelse pond zullen stijgen. Regionale overheden in Schotland en Noord-Ierland hebben soortgelijke toezeggingen gedaan.

#### *3.3.3 Bevordering van actie ten behoeve van gebieden die door uitsluiting worden gekenmerkt*

De meeste lidstaten pakken de territoriale dimensie van sociale uitsluiting in hun NAP's/int. aan. Drie belangrijke uitdagingen komen duidelijk naar voren:

- Italië en Duitsland, en in zekere mate ook Spanje en Finland, benadrukken het grote belang van het opheffen van *regionale ongelijkheid*. Het Belgische NAP/int. verwijst naar een aanzienlijke stijging in de verscheidenheid van werkgelegenheidspercentages tussen de regio's onderling en Frankrijk brengt het vraagstuk inzake zijn overzeese gebiedsdelen naar voren.

- Portugal, Denemarken, Zweden, Finland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk nemen actie ter ondersteuning van *arme gebieden en buurten* en om economische en sociale scheiding in met name stedelijke gebieden te stoppen.
- Nederland, Oostenrijk, Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje brengen de kwestie rond de toenemende relatieve achterstand van traditionele *plattelandsgebieden* naar voren.

De lidstaten volgen in hun NAP's/int. in feite twee beleidsbenaderingen wanneer zij deze problemen aanpakken. Een groot aantal maatregelen kan als rechtvaardigheids- en compensatiebeleid worden geclassificeerd. Zij hebben tot doel een of andere vorm van compensatie te bieden voor de relatieve achterstand die door het gebied ervaren wordt. Een tweede, meer proactieve reeks maatregelen beoogt de sterke kanten en mogelijkheden van achtergestelde gebieden te benutten.

De volgende voorbeelden van rechtvaardigheids- en compensatiebeleid werden in de NAP's/int. vastgesteld:

- Speciale inkomenssteun voor huishoudens met een laag inkomen in arme en bergachtige gebieden, in Griekenland en Portugal;
- Het op elkaar afstemmen van het gegarandeerd minimuminkomen en de uitkering voor alleenstaande ouders in de Franse overzeese departementen voor degenen in de Franse metropool op wie dit van toepassing is;
- Herschikking van de schuldenlast van boeren die onvrijwillig tot armoede zijn gebracht, in Oostenrijk.

Er worden talloze interessante voorbeelden van proactief beleid gegeven:

- Geïntegreerde huisvestingsstrategie gericht op stimulering van de vraag naar het bestaande huisvestingsbestand in regio's met een teruglopende bevolking (rapport 'Pidot') in Finland.
- Het Stadscomité in Denemarken formuleert strategieën op stedelijk, huisvestings- en cultureel gebied voor stedelijke en woongebieden waarvan bekend is dat er een concentratie van sociale, verkeers-, culturele en werkgelegenheidsproblemen is;
- Het 'Asterias-programma' in Griekenland moedigt aan tot netwerken tussen lokale overheidsinstanties teneinde de dienstverlening aan burgers te versterken en het 'Hippocrates-programma' verbetert de toegang tot gezondheidszorg op de kleine eilanden;
- In Zweden wordt speciale bijstand verleend (4 miljard Zweedse kronen van 1999 tot 2003) aan 24 woongebieden die zwaar door de economische crisis getroffen zijn en waar een groot deel van de immigranten woonachtig is, op basis van regelingen voor lokale ontwikkeling met de hoofdstedelijke overheidsinstanties;
- In Frankrijk werd een speciaal fonds opgezet voor het economisch herstel van 751 in verval geraakte stadsbuurten in combinatie met speciale werkgelegenheidsmaatregelen voor jongeren;
- In Nederland werd het geïntegreerde 'Grotestedenbeleid 2000' ontworpen voor achtergestelde stadsbuurten (in 30 middelgrote steden) dat op meetbare doelstellingen is gebaseerd;

- Het programma 'Die soziale Stadt' in Duitsland heeft tot doel een geïntegreerde beleidsaanpak in arme stadsbuurten te bevorderen – aanvullende middelen en maatregelen richten zich op achtergestelde mensen;
- Het 'Local Development/Social Inclusion Programme' in Ierland (met een begroting van 280 miljoen euro voor de periode 2000 – 2003) is op een partnerschapsaanpak gebaseerd en richt zich op gebieden met hoge concentraties werklozen, risicojongeren, alleenstaande ouders, rondtrekkende personen en asielzoekers;
- In Portugal zullen er de komende twee jaar 50 "Stedelijke sociale ontwikkelingsovereenkomsten" worden ontwikkeld met het doel 'inclusieve' steden op te zetten en te beheren in samenwerking met lokale en nationale, particuliere en overheidsactoren;
- In het Verenigd Koninkrijk zal een 'National Strategy Action Plan for Neighbourhood Renewal' (met een begroting van ongeveer 1 miljard Engelse pond) zich richten op het meer specifiek aansluiten van hoofdprogramma's op de meest achtergestelde gebieden; het uiteindelijke doel is ruimtelijke ongelijkheid en achterstanden binnen tien tot twintig jaar te doen verdwijnen.

#### **NATIONALE STRATEGIE VOOR BUURTVERNIEUWING (VERENIGD KONINKRIJK)**

De regering van het Verenigd Koninkrijk is van start gegaan met een alomvattende, nauwkeurig onderzochte strategie om de kloof tussen arme gebieden en de rest van Engeland te verkleinen, zodat binnen tien tot twintig jaar niemand nog echt achtergesteld hoeft te zijn door plek waar hij of zij woont. De strategie zal de kernproblemen van arme gebieden aanpakken die zich in een neerwaartse spiraal van verval bevinden, zoals hoge niveaus van werkloosheid en criminaliteit en verbetering van de volksgezondheid, onderwijs, huisvesting en de natuurlijke omgeving. De strategie is een alomvattende aanpak om gebiedsgericht verval tegen te gaan, waarbij actoren op lokaal, regionaal en nationaal niveau worden bijeengebracht. De aanpak benadrukt het opzetten van lokale strategische partnerschappen waarbij overheids-, particuliere, vrijwillige en gemeenschapssectoren en wijkbeheer zijn betrokken. Het programma zal de hoofdbegrotingen bundelen en richten op de meest achtergestelde gebieden en er zullen minimumdoelstellingen moeten worden behaald. De eenheid buurtvernieuwing, die de strategie leidt, zal erop toezien dat de overheid de 105 toezeggingen die er zijn gedaan zal nakomen. De eenheid zal het welslagen van de strategie bewaken en een onafhankelijke evaluatie laten uitvoeren. Deze wordt gesteund door de ontwikkeling van de Dienst voor Stadswijkstatistiek. De strategie wordt met aanzienlijke middelen gesteund – 900 miljoen pond uit het 'Neighbourhood Renewal Fund' dat zich richt op de 88 meest achtergestelde gebieden, een 'Community Empowerment Fund' van 36 miljoen pond en proefprojecten voor stadswijkbeheer van 45 miljoen pond.

### 3.4 Doelstelling 4: Mobilisatie van alle relevante organen

- (a) Bevordering van **participatie en zelfexpressie van mensen die uitsluiting ervaren**, met name wat betreft hun situatie en beleid en maatregelen die hen treffen, in overeenstemming met de nationale werkwijze.
- (b) **Integratie van de bestrijding van uitsluiting** in het totale beleid door met name:
- de overheidsinstanties op **nationaal, regionaal en lokaal niveau** te mobiliseren, in overeenstemming met hun respectieve bevoegdheidsgebieden;
  - passende **coördinatie**procedures en –structuren te ontwikkelen;
  - administratieve en maatschappelijke diensten af te stemmen op de **behoeften van mensen** die uitsluiting ervaren en ervoor zorgen dat medewerkers ter plekke op deze behoeften inspelen.
- (c) **Bevordering van dialoog en partnerschap** tussen alle relevante instanties, zowel in de overheids- als de particuliere sector, door bijvoorbeeld:
- de **sociale partners, NGO's en maatschappelijk dienstverleners** bij de strijd tegen de diverse vormen van uitsluiting te betrekken, met inachtneming van hun respectieve bevoegdheidsgebieden;
  - aanmoediging van de maatschappelijke en actieve betrokkenheid van **alle burgers** in de strijd tegen sociale uitsluiting;
  - maatschappelijke betrokkenheid van **het bedrijfsleven** te bevorderen.

De mobilisatie van alle relevante belanghebbenden (stakeholders) in overeenstemming met hun respectieve bevoegdheidsgebied is een belangrijk onderdeel van een geïntegreerde en participatieve strategie ter bestrijding van sociale uitsluiting en armoede. Het overheidsapparaat van de lidstaten, lokale en regionale overheidsinstanties, de instanties die verantwoordelijk zijn voor bestrijding van sociale uitsluiting, de sociale partners, organisaties die maatschappelijke diensten verlenen en niet-gouvernementele organisaties hebben allemaal de verantwoordelijkheid uitsluiting tegen te gaan. Ofschoon dit vaak over het hoofd wordt gezien, zullen andere relevante actoren ook een belangrijke rol moeten spelen, zoals universiteiten en onderzoeksinstituten, nationale bureaus voor de statistiek, de media and vooral de feitelijke slachtoffers van uitsluiting.

Een dergelijke mobilisatie is van belang zowel op grond van legitimiteit als van efficiëntie. Ten eerste vereist de complexe aard van sociale uitsluiting het ontwikkelen van beleidsbenaderingen die diverse institutionele en beleidscomponenten doorbreken. Ten tweede is het een zaak van administratieve efficiëntie dat beleidsmaatregelen door de relevante instantie op het juiste niveau worden opgezet en ten uitvoer worden gelegd. Deze mobilisatie is in ieder stadium van de beleidscyclus noodzakelijk: van planning tot tenuitvoerlegging en levering en van monitoring tot evaluatie.

#### 3.4.1 *Bevordering van participatie en zelfexpressie van mensen die uitsluiting ervaren*

De behoefte aan een geïntegreerde strategie ter bevordering van de participatie van personen die armoede en sociale uitsluiting ondervinden wordt alom erkend. Toch wordt deze doelstelling niet duidelijk en systematisch in concrete beleidsmaatregelen in de NAP's/int. weergegeven, ondanks het feit dat is aangetoond dat het niet erbij betrekken van uitgesloten gemeenschappen een zeer zwak punt in de beleidsuitvoering is. Op nationaal niveau wordt

indirect via netwerken van NGO's gezorgd voor participatie en zelfexpressie van personen die uitsluiting ondervinden. Op lokaal niveau hebben slechts een paar lidstaten en/of lokale overheidsinstanties institutionele mechanismen en passende regelingen ingevoerd die ruimte bieden voor zelfexpressie door de meest kwetsbaren.

Twee pakketten innovatieve benaderingen voor participatie verdienen bijzondere aandacht. In Nederland is op nationaal niveau een "Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid" opgezet die is samengesteld uit uitkeringsgerechtigden, kerken en vakbonden en twee keer per jaar besprekingen met de overheid en gemeente- en provinciebesturen houdt over de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Op lokaal niveau worden interestante initiatieven zoals de ontwikkeling van lokale strategische partnerschappen in het Verenigd Koninkrijk of lokale ontwikkelingsprogramma's samen met het vredes- en verzoeningsprogramma van de EU in Ierland en Noord-Ierland gebruikt om begunstigden direct te betrekken bij het opzetten, toezicht houden op of evalueren van lokale initiatieven.

### *3.4.2 Mainstreaming van de strijd tegen uitsluiting*

Tussen de lidstaten onderling verschilt het institutioneel kader aanzienlijk in verhouding tot hun politieke stelsels en stelsels van sociale bescherming. Terwijl de lokale overheidsinstanties verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van beleidsmaatregelen, ligt de opzet en algemene politieke verantwoordelijkheid doorgaans bij regionale en/of nationale overheidsinstanties in overeenstemming met het beleidsgebied. Vandaar de behoefte om overheidsinstanties te mobiliseren en passende coördinatieprocedures op ieder niveau te ontwikkelen om de adequate tenuitvoerlegging van diensten en beleidsmaatregelen te waarborgen.

#### **Mobilisatie van overheidsinstanties en ontwikkeling van passende coördinatieprocedures op nationaal niveau**

In alle lidstaten werden de NAP's/int. door de centrale overheid opgesteld onder coördinatie van het ministerie van Sociale Zaken. De mobilisatie van de verschillende overheidsinstanties vond plaats in het kader van bestaande overleg- of coördinatiestructuren.

België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Ierland hebben al systemen voor interdepartementale coördinatie op het gebied van sociale uitsluiting ontwikkeld door een speciaal interministerieel comité op te zetten dat de ministers die verantwoordelijk zijn voor de verschillende beleidsgebieden bij elkaar brengt. In deze lidstaten, almede in Finland en Nederland, was al een bepaalde coördinatiestructuur op werkniveau opgezet, waarbinnen vertegenwoordigers van overheidsinstanties en, in sommige gevallen, van NGO's, sociale partners en maatschappelijk dienstverleners, bijeenkwamen om het beleidsproces op dit gebied te bewaken. Andere lidstaten, zoals Portugal, Oostenrijk, Griekenland en Spanje, hebben de eerste NAP's/int. als een gelegenheid aangegrepen om soortgelijke coördinatie- en/of overlegstructuren aan te kondigen.

Naast het opzetten van adequate instellingen zijn er aanvullende inspanningen nodig om het vraagstuk van armoede en sociale uitsluiting ook in andere beleidscomponenten in plaats van alleen maar in die van sociale bescherming of sociale bijstand te integreren. In Ierland is er een innoverende manier ontwikkeld om dit vraagstuk een paar jaar hoog op de politieke agenda te houden. Deze heeft tot doel toetsingsprocedures ten aanzien van armoede in te stellen aan de hand waarvan met name in het ontwerpstadium alle domeinen van de centrale overheid moeten overwegen wat voor de invloed hun beleid op armoede heeft. Een soortgelijk mechanisme werd al door het Verenigd Koninkrijk in Noord-Ierland toegepast onder de naam

'New Targeting Social Need' . Er zijn voorstellen om dit op lokaal niveau in Ierland uit te breiden en een soortgelijke procedure in Portugal te ontwikkelen.

### **Mobilisatie en coördinatie op lokaal en regionaal niveau**

Lidstaten waar sociaal beleid van oudsher gedecentraliseerd en op basis van een gedegen partnerschap ontwikkeld is (Denemarken, Zweden, Nederland en Finland), alsmede landen met federale (Duitsland, Oostenrijk en België) of regionale structuren (Spanje, Italië en het Verenigd Koninkrijk) hebben gepoogd de bijdragen van hun regionale of lokale entiteiten te integreren. De plannen bevatten echter onvoldoende gegevens om de omvang of uitkomst van dergelijke inspanningen in termen van effectieve mobilisatie te beoordelen. Dit is een belangrijke kwestie die in toekomstige NAP's/int. nader dient te worden uitgewerkt.

Op lokaal niveau vereist de verscheidenheid aan actoren een efficiënte coördinatie. Met name de behoefte om werkgelegenheid en maatschappelijke diensten beter te coördineren wordt alom erkend teneinde een actiever sociaal beleid te ontwikkelen dat inkomensoverdrachten en sociale begeleiding met elkaar verbindt. Met het oog hierop zijn er in Duitsland, Italië en Finland innovatieve benaderingen ten uitvoer gelegd. Meer gestructureerde coördinatie kan plaatsvinden in de vorm van lokale coördinatiecomités of lokale plannen voor integratie en werkgelegenheid, zoals in Denemarken en Frankrijk al gebeurde. In Denemarken brengen deze comités vertegenwoordigers van de sociale partners bijeen, de gehandicaptenorganisaties en de lokale overheden om deze laatsten te adviseren over de sociale inspanning die zich richt op de arbeidsmarkt en om een bijdrage te leveren aan de ondersteuning van de meest kwetsbare groepen middels werkgelegenheid, met inbegrip van inspanningen die zich richten op de bedrijfssector. Sociale en gezondheidszorgvoorzieningen op lokaal niveau, zoals de eerstelijns- of gemeenschappelijke maatschappelijke actiecentra in België en Frankrijk, kunnen ook een bijdrage leveren aan coördinatie op lokaal niveau.

Coördinatie tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de nationale strategie ter plaatse op de juiste manier wordt uitgevoerd. Afhankelijk van hun politieke stelsels en met name van de bevoegdheden van de regionale instanties, kunnen lidstaten steunen op bestaande gedecentraliseerde structuren (zoals in Finland, Duitsland en Oostenrijk), op meer ad hoc-samenwerkingsovereenkomsten (zoals in België en Griekenland) of op de interactie van nationale, regionale en lokale plannen ter bestrijding van sociale uitsluiting (zoals in Italië, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Frankrijk). Er wordt in Spanje een interessante ontwikkeling verwacht waarbij alle Autonome Gemeenschappen en de grootste gemeenten actieplannen zullen opstellen om in 2003 sociale uitsluiting uitgeroeid te hebben, overeenkomstig de algemene strategie die in het nationaal actieplan is ontwikkeld. Een voorbeeld hiervan is de Autonome Gemeenschap Navarra.

### **REGIONALE ACTIEPLANNEN TER BESTRIJDING VAN SOCIALE UITSLUITING (NAVARRA, SPANJE, 1998-2005)**

De Autonome Gemeenschap Navarra heeft in 1998 een regionaal plan goedgekeurd ter bestrijding van sociale uitsluiting. Dit plan vloeit voort uit een uitgebreide analyse van de regionale situatie inzake sociale uitsluiting en coördineert de inspanningen van de verschillende regionale belanghebbenden: het regionaal bestuur van de Autonome Gemeenschap Navarra, de sociale afdeling van de universiteit van Navarra, maatschappelijk dienstverleners, Navarra's netwerk tegen armoede en sociale uitsluiting en de regionale delegatie van de centrale overheid. Het doel is in 2005 de volgende vraagstukken te hebben opgelost: minimumstelsel van middelen, scholing en werkgelegenheid, toegang tot huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg en verbeterde uitvoering van maatschappelijke dienstverlening.

### **Aanpassing van administratieve en maatschappelijke diensten**

Alle lidstaten hebben in hun NAP's/int. de behoefte erkend om de uitvoering van beleid te verbeteren. In de meeste plannen wordt met name erkend dat de ontwikkeling van een meer "inclusief" beleid vereist dat de behoeften en situatie van de gebruikers, en met name de meest kwetsbaren, een centralere plaats krijgen. Een aanzienlijk aantal maatregelen in de NAP's/int. heeft daarom tot doel de resultaten van en het effect dat het beleid heeft op degenen voor wie het bestemd is te verbeteren. Dit geldt voor algemeen beleid zoals gezondheidszorg, onderwijs en werkgelegenheid, dat zo is opgezet dat het voor iedereen werkt, maar ook voor een gericht beleid dat tot doel heeft bepaalde risico's aan te pakken.

De meeste initiatieven hangen samen met de maatschappelijke dienstverlening, waarbij er behoefte is de diensten op een geïntegreerde wijze te koppelen en uit te voeren. Er is tevens een grote tendens de bevoegdheden naar het regionale en lokale niveau over te hevelen, zodat diensten op elkaar kunnen worden afgestemd en dichterbij de burger worden uitgevoerd.

Ter beoordeling van de vraag hoe lidstaten vorderen bij het verbeteren van de uitvoering van diensten en beleid is het nuttig een pakket van tien brede beginselen van goede praktijken te overwegen. Dergelijke beginselen moeten als een criterium worden gezien waaraan geleidelijk moet worden voldaan, waarbij rekening wordt gehouden met de uiteenlopende startsituaties in de lidstaten. De aanwijzingen die uit de NAP's/int. naar voren komen zijn bemoedigend in die zin dat ze aangeven dat de initiatieven die de meeste lidstaten ontplooiën ter verbetering van de nationale stelsels dezelfde lijn lijken te volgen en veel van deze beginselen weergeven.



## **GOED BELEID GOED UITVOEREN:**

### **10 BELANGRIJKE BEGINSELEN VOOR GEÏNTEGREERDE DIENSTEN EN BELEIDSMAATREGELEN**

*Subsidiariteit:* beleid en diensten worden meer "inclusief" wanneer ze zo dicht mogelijk bij de mensen zelf worden opgezet en uitgevoerd; terwijl dit beginsel wordt toegepast om het hoofdbeleid te verbeteren, is het zelfs nog belangrijker wanneer het op de bevordering van een gelijkwaardig speelveld en het bereiken van zeer kwetsbare mensen aankomt;

*Holistische aanpak:* de ontwikkeling van beleid en uitvoering van diensten zou op een geïntegreerde wijze moeten plaatsvinden die aansluit op de totale behoeften van de mens in plaats van op een organisatorische afbakening aan te sluiten;

*Transparantie en verantwoordingsplicht:* begunstigden van beleid, waaronder gebruikers van diensten, moeten kunnen rekenen op helderheid en openheid over hoe beslissingen worden genomen alsmede over heldere procedures om beslissingen aan te vechten of in beroep te gaan (b.v. ombudsman, handvest van rechten);

*Gebruiksvriendelijkheid:* diensten worden meer 'inclusief' door ze voor gebruikers open, toegankelijk, flexibel en ontvankelijk te maken (b.v. 'one-stop-shops');

*Efficiëntie:* 'inclusieve' diensten beantwoorden snel en prompt aan de behoeften van de mens met een minimum aan bureaucratie, met de nadruk op vroegtijdige interventie en een gevoel voor kostenbesparende oplossingen;

*Solidariteit en partnerschap:* 'inclusief' beleid en geïntegreerde diensten lijken ontwikkeld en bevorderd te worden op een wijze dat ze solidariteit en samenhang binnen de maatschappij bevorderen en partnerschap en medeverantwoordelijkheid tussen alle actoren aanmoedigen;

*Menswaardig bestaan en mensenrechten:* 'inclusief' beleid en 'inclusieve' diensten erkennen en bevorderen een menswaardig bestaan en grondrechten voor iedereen door middel van bevordering van gelijkheid en strijd tegen discriminatie;

*Participatie:* 'inclusief' beleid en 'inclusieve' diensten lijken te worden opgezet, uitgevoerd en bewaakt met de medewerking van degenen die het slachtoffer zijn van armoede en sociale uitsluiting;

*Responsabilisering (empowerment) en persoonlijke ontwikkeling:* "inclusief" beleid en "inclusieve" diensten hebben tot doel afhankelijkheid te verminderen en de responsabilisering, autonomie en onafhankelijkheid van mensen te steunen; ze moedigen mogelijkheden voor vooruitgang en persoonlijke groei en ontwikkeling aan;

*Voortdurende verbetering en duurzaamheid:* beleid en diensten kunnen altijd nog 'inclusiever' worden gemaakt en de invloed op integratie kan altijd nog duurzamer worden. Vandaar dat er in de lidstaten een toenemende tendens is naar regelmatige monitoring van 'resultaten' van beleid en diensten alsmede naar overleg met en feedback van gebruikers.

### 3.4.3 *Bevordering van dialoog en partnerschap*

#### **Betrokkenheid van belanghebbenden (stakeholders)**

In de meeste landen heeft er formeel overleg plaatsgevonden tussen de sociale partners en vertegenwoordigers van NGO's die actief zijn in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Het is echter moeilijk alleen op basis van de verstrekte informatie te beoordelen in hoeverre hun bijdragen voldoende in de NAP's/int. worden weergegeven.

In de meeste lidstaten werden de sociale partners geraadpleegd of betrokken bij de voorbereiding van NAP's/int. In de meeste gevallen lijkt hun inmenging echter beperkt te zijn geweest. Dit overleg vond plaats via reeds bestaande nationale overlegorganen (Luxemburg, Finland, Spanje en Denemarken) of via meer specifieke comités die uit hoofde van bepaalde strategieën ter bestrijding van sociale uitsluiting waren opgezet (Ierland). In een paar landen (Spanje en Portugal) werd het opstellen van de NAP's/int. als een mogelijkheid aangegrepen om institutioneel overleg op dit gebied op te zetten of te versterken, waarin de sociale partners worden geïntegreerd.

De lidstaten erkennen in het algemeen de waardevolle ervaring en kennis van niet-gouvernementele organisaties, waaronder vrijwilligers- en andere verenigingen, die zowel pleitbezorgers zijn voor sociaal uitgesloten personen als belangrijke maatschappelijke dienstverleners in verschillende landen. In de meeste NAP's/int. wordt gewezen op de noodzaak om de niet-gouvernementele sector bij het NAP/int.-proces te betrekken door het ontwikkelen en/of versterken van effectief en alomvattend overleg en mechanismen voor de belanghebbenden. Sommige lidstaten (België, Frankrijk, Finland, Nederland, Ierland, Italië, Luxemburg) hebben in dit opzicht meer vooruitgang geboekt. Hoewel alle lidstaten hebben gezorgd voor informatie aan en formeel overleg met de niet-gouvernementele sector, onder meer via bilaterale seminars die met de Europese Commissie werden gehouden, kunnen maar weinig lidstaten aangeven in hoeverre rekening is gehouden met bijdragen van de niet-gouvernementele sector. De meeste lidstaten noemen de relatief korte tijd om het eerste NAP/int. op te stellen, hetgeen het betrekken van de sector bij het proces in de weg heeft gestaan.

Er zijn met name in Spanje, Finland, Nederland en Zweden nieuwe toezeggingen gedaan om goede praktijken of innoverende lokale, door NGO's geleide projecten te verzamelen en hierover verslag uit te brengen, met het oog op verdere verspreiding op nationaal niveau. België, Finland, Frankrijk, Nederland, Luxemburg, Portugal en Spanje melden tevens de behoefte om de samenwerking met nationale waarnemingsposten, universiteiten en onderzoeksinstituten die zich actief met het vraagstuk van armoede en sociale uitsluiting bezighouden, verder te ontwikkelen.

### **Bevordering van maatschappelijke betrokkenheid van alle burgers**

De NAP's/int. richten zich op twee soorten maatregelen ter bevordering van maatschappelijke en actieve betrokkenheid van alle burgers. Ten eerste leggen enkele lidstaten zich erop toe op nationaal niveau bewustwordingscampagnes in de media (b.v. Spanje en Frankrijk) te entameren. Ten tweede ziet men duidelijk in dat vrijwilligerswerk of andere nuttige maatschappelijke activiteiten aangemoedigd zouden moeten worden (Nederland, Ierland, Denemarken, Duitsland en Spanje). Vrijwilligerswerk is niet alleen van essentieel belang voor het werk van NGO's maar kan ook als een effectieve weg beschouwd worden voor beschermde of gewone vormen van werkgelegenheid, zoals in Denemarken en Nederland het geval is.

### **Bevordering van maatschappelijke betrokkenheid van het bedrijfsleven**

Ofschoon er geen specifieke omschrijving van maatschappelijke betrokkenheid van het bedrijfsleven ("corporate social responsibility") voorkomt, erkennen de lidstaten en met name Denemarken, Nederland, Ierland en Portugal, de behoefte aan bijstandsprogramma's waarmee bedrijven op geheel vrijwillige basis maatschappelijke aangelegenheden in hun bedrijfsactiviteiten en in hun interactie met hun belanghebbenden integreren. In dat opzicht zou de maatschappelijke betrokkenheid van het bedrijfsleven als een manier beschouwd moeten worden om met veranderingen om te gaan en maatschappelijke ontwikkeling nog meer met concurrentievermogen te combineren. Dit zou bijvoorbeeld bereikt kunnen worden door een nationaal netwerk van bedrijven op te zetten en meer gebruik te maken van een sociale bepaling in overheidsopdrachten. Het meest alomvattende resultaat vinden we in Denemarken.

#### MAATSCHAPPELIJK BETROKKEN ONDERNEMINGEN (DENEMARKEN)

Ter bevordering van de maatschappelijke betrokkenheid van het bedrijfsleven is er een nationaal netwerk van 15 directeuren van bedrijven opgezet dat meer dan 85.000 werknemers vertegenwoordigt en zijn er tevens vijf regionale netwerken van directeuren opgezet met de steun van het Deens ministerie van Sociale Zaken. Bovendien werd het Kopenhagen-Centrum door de overheid opgericht met het doel internationale uitwisseling van ervaringen ten aanzien van de maatschappelijke betrokkenheid van het bedrijfsleven op te voeren. Daarnaast werd door het ministerie van Sociale Zaken in 2000 een *sociale index* ingevoerd om bedrijven de mogelijkheid te bieden zichzelf met andere bedrijven te vergelijken. De sociale index wordt berekend met gebruikmaking van een schema waarbinnen het bedrijf op een aantal parameters zoals gezondheid, beleid, gezinsbeleid en wervingsbeleid ten aanzien van minderheidsgroepen kan scoren. De index volgt de ontwikkeling van sociaal-ethische overzichten, die gebruikt mogen worden door bedrijven die kerncijfers met betrekking tot hun maatschappelijke betrokkenheid willen weergeven.

#### 4. BEVORDERING VAN GELIJKHEID TUSSEN MANNEN EN VROUWEN

De Europese Raad van Nice benadrukt **het belang van de integratie van de gelijkheid van mannen en vrouwen in alle maatregelen die zich richten op het bereiken van de gemeenschappelijk overeengekomen doelstellingen**. De NAP's/int. bieden de meeste lidstaten een unieke gelegenheid om door middel van een geïntegreerde aanpak de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting aan te gaan en gelijkheid tussen mannen en vrouwen te bevorderen. Terwijl alle lidstaten enkele gendervraagstukken noemen, wordt helaas door te weinig landen 'mainstreaming' van het gelijkekansenbeleid op samenhangende wijze in hun plannen doorgevoerd – van het vaststellen van de uitdagingen en de totale strategie, tot het opzetten en bewaken van uitgebreide maatregelen. Desondanks geven diverse lidstaten aan dat ze 'gendermainstreaming' de komende 2 jaar zullen bevorderen.

##### 4.1 Gendergevoeligheid bij belangrijke uitdagingen

Gendergevoeligheid is een fundamentele eerste stap bij ieder onderdeel dat in de strijd tegen armoede en uitsluiting betrokken is. Dit heeft niet alleen betrekking op het vaststellen van aanzienlijke genderkloven in gegevens en statistieken en van genderspecifieke patronen in de risico's op sociale uitsluiting, maar omvat ook een gendereffectbeoordeling van de mogelijke effecten van bestaand en gepland beleid. Ofschoon in de NAP's/int. uiterst relevante voorbeelden worden genoemd, ontbreekt er in alle gevallen een alomvattende analyse.

Diverse lidstaten hebben hiervoor het ontbreken van gegevens als een reden aangevoerd en hebben zich voorgenomen hun gegevens de komende twee jaar te verbeteren.

Genderanalyse komt het sterkst bij doelstelling 1.1 (cf. hoofdstuk 1.1) naar voren. Dit geeft de activiteiten weer die binnen de NAP's/werkg. worden uitgevoerd: percentages langdurig werkloze vrouwen, lage salarissen en atypische werkgelegenheid die leiden tot zwakkere rechten op het gebied van sociale bescherming (lagere pensioenen of zelfs helemaal geen pensioen omdat er niet aan de minimumeisen wordt voldaan). Veel lidstaten gaan verder dan de arbeidsmarkt in antwoord op de gemeenschappelijke doelstellingen, maar bestrijken hiermee nog lang niet het totale gebied.

Tussen de lidstaten is sprake van consensus over de factoren die samenhangen met de toegenomen kwetsbaarheid voor armoede onder vrouwen. De meest voorkomende zijn:

- ten eerste, alleenstaande ouders: hier vormen vrouwen de meerderheid en een groot aantal van hen is van sociale bijstandsuitkeringen afhankelijk.
- ten tweede, de status van gepensioneerden met een beperkt of geen arbeidsverleden: vrouwen vertegenwoordigen twee derde van de gepensioneerden die ouder dan 75 jaar zijn en het gevaar lopen in armoede te vervallen.
- ten derde, huiselijk geweld werd door tien lidstaten aangehaald.

Andere elementen van kwetsbaarheid bij vrouwen die door minder lidstaten werden genoemd zijn: invaliditeit, langdurige ziekte, depressie, analfabetisme, prostitutie en handel in verdovende middelen.

Wat mannen betreft worden kwetsbaarheden veel minder expliciet genoemd:

- de meeste lidstaten vermelden dak- en thuisloosheid, waarbij slechts weinige van hen hebben aangegeven dat mannen hierbij de meerderheid vormen;
- hetzelfde geldt voor (ex-) delinquenten;
- de percentages vroegtijdige schoolverlaters worden ook zelden per sekse ingedeeld;
- mannen worden ook vaak achtergesteld ten aanzien van de paar bestaande gegevens over gezondheidsaspecten (levensverwachting, hart- en vaatziekten, zelfdoding, roken, alcohol- of drugmisbruik).

## **4.2 Gendermainstreaming in de totale strategie**

Gendermainstreaming in de totale strategie kan worden ondersteund door wettelijke maatregelen, politieke toezeggingen en adequate structuren die zijn betrokken bij het opstellen van de strategie. Enkele lidstaten (Denemarken, Finland, Zweden, Ierland en Noord-Ierland in het Verenigd Koninkrijk) refereren expliciet naar de statutaire verplichtingen van hun overheidsinstanties ter bevordering van gelijkheid tussen mannen en vrouwen op alle gebieden. In Denemarken, Finland en Zweden zijn de sociale stelsels op geïndividualiseerde rechten gebaseerd die gelijkheid voor mannen en vrouwen bevorderen. Griekenland, Frankrijk, Portugal en Spanje hebben zich erop toegelegd de komende twee jaar "gendermainstreaming" in hun strategie toe te passen. In de andere NAP's/int. is de genderbewuste strategie fragmentarisch en/of zwak. Er bestaat enige betrokkenheid van

gelijkheidsstructuren/-comités bij het opstellen van de NAP's/int.; dit wordt slechts in enkele NAP's/int. expliciet genoemd.

De algemene tendens in het ontwikkelen van anti-armoedemaatregelen die op de individuele behoeften zijn aangepast zou tot bevordering van genderbewustwording moeten bijdragen. Enkele seksspecifieke onevenwichtigheden vereisen echter een meer gedetailleerde herziening van de genderuitgangspunten die aan de sociale stelsels ten grondslag liggen. Een opvallend voorbeeld is het dilemma van onvoldoende pensioen voor alleenstaande oudere vrouwen met weinig of geen arbeidsverleden. Eurostatcijfers laten zien dat het gat in lage inkomenspercentages tussen oudere mannen en oudere vrouwen aanzienlijk kleiner is in lidstaten waar de stelsels van sociaal beleid op individuele rechten zijn gebaseerd. De NAP's/int. zouden een goede gelegenheid zijn geweest om een diepgaande herziening op dit gebied te entameren.

### **4.3 Hoe bij de diverse doelstellingen met gendervraagstukken wordt omgegaan**

Alleen wanneer de problemen op adequate wijze worden vastgesteld, kan ervoor worden gezorgd dat de maatregelen niet tot genderdiscriminatie leiden en kan worden besloten of er positieve acties moeten worden ondernomen, bijvoorbeeld specifieke doelen vaststellen. Gezien het ontbreken van een alomvattende genderanalyse lijkt de behandeling van gendervraagstukken in de verschillende doelstellingen vaak fragmentarisch.

Doelstelling 1.1 presenteert verreweg de best doordachte vorm van gendermainstreaming, met een weergave van de in gang zijnde processen van de NAP's voor de werkgelegenheid. Achterstelling van vrouwen wordt bij het onderwerp toegang tot de arbeidsmarkt behandeld, maar doorgaans zonder gerichte aandacht voor de lagere inkomensgroepen. Er is geen evenwicht in de combinatie van het beroeps- en gezinsleven waarbij de maatregelen zich veelal op moeders en maar weinig op vaders richten. Bovendien ligt de nadruk eerder op uitbreiding van het aantal kinderopvangplaatsen, maar zijn er maar weinig landen die het probleem rond de betaalbaarheid van kinderopvang voor ouders uit de lagere inkomensgroepen aanpakken (cf. Hoofdstuk 3.1).

Enkele lidstaten pakken de genderkloven in de arbeidsmarkt met complexe programma's aan, zoals het Spaanse Actieplan voor gelijkheid tussen mannen en vrouwen, het Britse "New Deals" voor alleenstaande ouders en voor partners, en het Ierse "Family Services Project" voor gezinnen met complexe behoeften.

De specifieke behoeften van alleenstaande ouders worden door de meeste lidstaten in zekere mate in de doelstellingen 1.1 en 1.2 geïntegreerd, wanneer zij hun maatregelen inzake toegang tot werkgelegenheid, scholing, onderwijs, sociale toelagen, huisvesting en dienstverlening presenteren. De benaderingen kunnen als voorlopers van effectbeoordelingen voor op alleenstaande ouders gericht beleid dienen. Slechts vier lidstaten hebben hen ook als de meest kwetsbaren bij doelstelling 3 genoemd (België, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Ierland).

Doelstelling 1.2: het belangrijkste gebied dat bestudeerd werd betreft sociale bescherming, met bijzondere aandacht voor ouderdomspensioenen en programma's voor sociale bijstand (cf. hoofdstuk 3.1.2. (a)). Ofschoon de meeste lidstaten een hoog risico van armoede onder oudere vrouwen met weinig, een afwijkend of geen arbeidsverleden aangeven, verwijzen slechts enkele lidstaten naar een herziening van hun pensioenstelsels. Gender wordt deels aangepakt in de in gang zijnde hervorming van het Ierse pensioen- en socialeverzekeringstelsel. Duitsland biedt de mogelijkheid om pensioenrechten op te bouwen

voor mensen met een breuk in hun arbeidsverleden vanwege zorgverlening en Luxemburg en Zweden bieden pensioenrechten voor de jaren dat er voor kinderen gezorgd en niet gewerkt is. De pensioenhervorming van het Verenigd Koninkrijk en met name het tweede staatspensioen dienen de situatie voor vrouwen te verbeteren die in het verleden het slachtoffer zijn geweest van een onderbreking van hun arbeidsverleden. Bij maatregelen inzake toegang tot huisvesting is de benadering nauwelijks ontwikkeld. Met uitzondering van dak- en thuisloosheid (zie hieronder), melden Frankrijk en Spanje nieuwe oplossingen voor sociale en noodhuisvesting voor slachtoffers van huiselijk geweld en Griekenland voor alleenstaande moeders (cf. Hoofdstuk 3.1.2. (b)).

Het gebrek aan genderanalyses houdt in dat bij de toegang tot gezondheidszorg nauwelijks wordt gekeken naar sekse. Wat mannen betreft is Frankrijk van plan de geestelijke gezondheidszorg voor daklozen te verbeteren. Wat vrouwen betreft heeft België zich voorgenomen een ambulante stelsel voor geestelijke gezondheidszorg op te zetten om het hoge percentage depressies te helpen terugdringen; het Verenigd Koninkrijk is van plan tienerzwangerschappen te terug te dringen en Spanje ontwikkelt momenteel een gezondheidsvoorlichtingsprogramma voor prostituees.

Wat het onderwijs betreft zijn er nauwelijks gendervraagstukken waarneembaar. Vroegtijdige schoolverlating en spijbelen, wat vaker bij jongens dan bij meisjes voorkomt, worden door diverse lidstaten behandeld zonder daarbij genderspecifieke aspecten te noemen (cf. hoofdstuk 3.1.2-d). Met betrekking tot het volwassenenonderwijs meldt Oostenrijk het actieplan 2003 ter bevordering van toegang tot scholing en volwassenenonderwijs bij vrouwen die een groter risico op armoede lopen en Spanje presenteert het "ALBA"-plan ter bestrijding van analfabetisme onder vrouwen.

Aangezien diensten doorgaans deel uitmaken van de complexe maatregelen onder doelstelling 2 of 3, is er niet veel informatie beschikbaar over genderspecifieke zaken bij de toegang tot diensten onder 1.2.

Doelstelling 2: de recente Eurobarometerenquête laat in de meeste lidstaten opvallende genderkloven zien in het nadeel van vrouwen ten aanzien van ICT-scholing en toegang tot het Internet en er zijn maar drie lidstaten die positieve maatregelen aangeven ter vermindering van deze kloven (Oostenrijk, Duitsland en Portugal; cf. hoofdstuk 3.2.1). Andere initiatieven onder doelstelling 2 verwijzen naar preventie van het uit elkaar vallen van gezinnen in Ierland, België en Oostenrijk. De nationale strategie van het Verenigd Koninkrijk gericht op verzorgers wordt ook onder doelstelling 2 genoemd.

Doelstelling 3: opvallend zijn de twee uitgebreide initiatieven voor vrouwen die worden gepresenteerd ter ondersteuning van de meest kwetsbaren, te weten: het Ierse NDP<sup>25</sup>, de maatregel inzake gelijkheid voor vrouwen, en het vierde Spaanse actieplan voor gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

Dak- en thuisloosheid, waarbij mannen de meerderheid vormen, wordt bij diverse doelstellingen besproken: doelstelling 1.2 voor maatregelen voor noodhuisvesting of volksgezondheid (Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk); doelstelling 2 voor preventie in Denemarken, Griekenland en een geïntegreerde strategie in Ierland (cf. hoofdstuk 3.2.2); en doelstelling 3 als meest kwetsbare groep voor Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

---

<sup>25</sup> National Development Plan: Nationaal Ontwikkelingsplan

Oostenrijk, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Italië en Spanje melden initiatieven ter terugdringing van huiselijk geweld en ondersteuning van de slachtoffers bij doelstelling 3 maar ook bij doelstelling 1.2 of 2. Italië heeft een wet tegen huiselijk geweld aangenomen en ontwikkelt ook initiatieven ter ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. Oostenrijk heeft wettelijke bescherming tegen huiselijk geweld ingevoerd en in Duitsland worden ook wettelijke bepalingen inzake bescherming besproken, naast het bestaande netwerk van opvanghuizen voor vrouwen. In Ierland coördineert een nationale stuurgroep diverse initiatieven voor steun en preventie. Het Spaanse nationale actieplan tegen huiselijk geweld (2001-2004) pakt op evenwichtige wijze steun aan slachtoffers, maatregelen tegen overtreeders en scholing van ordehandhavers aan.

#### **"OLTRE LA STRADA" (EMILIA ROMAGNA, ITALIË)**

De bestrijding en preventie van vrouwen- en kinderhandel vereisen een alomvattende en multidisciplinaire aanpak waarbij alle relevante actoren in zowel land van oorsprong als land van bestemming worden betrokken. Italië heeft onlangs zijn immigratiewet aangepast om slachtoffers van mensenhandel tijdelijke verblijfsvergunningen te verstrekken als eerste stap op weg naar hun sociale rehabilitatie. Bij het regionale project, "Oltre la strada", in Emilia Romagna zijn lokale overheden, NGO's en maatschappelijk werkers in lokale netwerken betrokken en wordt gezorgd voor samenwerking met de landen van oorsprong van de slachtoffers. Tot de activiteiten behoren een hulplijn, juridisch advies en bescherming, opvangcentra, rehabilitatieprogramma's, beroepsopleiding en werk in een door vrouwen geleide onderneming. Het project verleent ook bijstand bij de preventie van mensenhandel door informatie over het onderwerp te verspreiden en door maatschappelijk werkers en andere relevante actoren in Italië en de landen van oorsprong te scholen.

Doelstelling 4: in alle lidstaten wordt een genderevenwichtige uitleg volkomen genegeerd. Denemarken meldt maatregelen door de Nationale Associatie voor lokale overheidsinstanties die op 'gendermainstreaming' zijn gericht.

#### **4.4 Gender in het monitoringproces, effectbeoordelingen en indicatoren**

Zoals wijzigingen in beleid en nieuwe maatregelen worden voorafgegaan door een genderdiagnose, dienen ze te worden gevolgd door gendereffectbeoordelingen die worden ondersteund door per sekse opgesplitste indicatoren. In Ierland is expliciet een gendereffectbeoordeling gepland bij wijze van proef voor werkgelegenheids-, opleidings- en onderwijsprogramma's. Door Denemarken en Ierland wordt melding gemaakt van monitoringcomités. In andere lidstaten wordt expliciete monitoring beperkt tot specifieke maatregelen.

De indicatoren die per sekse worden uitgesplitst zijn hoofdzakelijk die van de Nationale Actieplannen voor de werkgelegenheid. Andere gegevens zijn fragmentarisch met een beetje informatie over sociale bescherming, onderwijs, gezondheid en participatie in vrijwilligersorganisaties. Diverse lidstaten geven aan van plan te zijn de gendersplitsing tijdens de uitvoeringsperiode van het NAP te verbeteren.

#### **5. TOEPASSING VAN INDICATOREN IN DE NAP'S/INT.**

Voor de monitoring van het beleid dat in de NAP's/int. wordt uiteengezet, werd de lidstaten verzocht indicatoren en andere monitoringmechanismen op nationaal niveau te ontwikkelen waarmee de voortgang met betrekking tot iedere in het plan beschreven specifieke doelstelling kan worden gemeten.

In het huidige kader is het nuttig een onderscheid te maken tussen prestatie- en beleidsindicatoren. Prestatie-indicatoren meten de kenmerken van de verschijnselen, geven de beleidsresultaten weer en de voortgang die werd geboekt bij het doelmatig aanpakken van belangrijke sociale problemen (bijvoorbeeld het armoedepercentage, aantal vroegtijdige schoolverlaters); beleidsindicatoren verwijzen naar de beleidsinspanning (bijvoorbeeld uitgaven inzake sociale bijstand; aantal geholpen daklozen). Daar moeten nog contextindicatoren aan worden toegevoegd, die gebruikt worden om beleid in een meer algemeen economisch en sociaal kader te plaatsen (bijvoorbeeld het aandeel aan uitgaven inzake sociale bescherming in het BBP). Terwijl het veel relevanter is veranderingen op basis van tijdsduur in plaats van niveaus te beoordelen, omdat het belangrijkste doel is dat de voortgang over een periode wordt gecontroleerd, moet er ook rekening worden gehouden met de aanvangsniveaus met het oog op de aanzienlijke verschillen in startposities van de lidstaten.

De meeste lidstaten hebben **prestatie-indicatoren** gebruikt om de aanvangssituatie uit te leggen en de belangrijkste uitdagingen vast te stellen. Niet alle lidstaten hebben echter de nodige nadruk op een dergelijke taak gelegd. Terwijl enkele lidstaten een relevant analytische onderdeel hebben opgenomen (België, Frankrijk, Italië, Griekenland, Spanje), hebben anderen simpelweg naar bestaand materiaal verwezen, bijvoorbeeld van nationale observatieposten (Duitsland). Sommige lidstaten hebben bovendien de verschillende indicatoren berekend die zij voornemens zijn te gebruiken (België, Italië, Finland en het Verenigd Koninkrijk).

Enkele lidstaten hebben specifieke **doelen** op basis van de analyse gesteld. Er zijn twee categorieën doelen te onderscheiden:

- Enkele lidstaten richtten zich op maar één algemene doelstelling ter vermindering van de armoedeniveaus (Ierland), halvering van het aantal uitkeringsontvangers (Zweden), toename van het aantal mensen met werk (Denemarken). De Deense doelstelling die zich richt op verhoging van het aantal banen voor 100.000 mensen tegen 2005 moet worden gezien in het kader van een land dat het hoogste werkgelegenheidspercentage in de EU heeft, dat al boven de Europese doelstelling van 70% ligt. In dit verband betekent dit dat met het aan het werk krijgen van deze extra mensen de problemen van personen die het verst van de arbeidsmarkt verwijderd zijn worden aangepakt.
- Andere lidstaten hebben zich een reeks specifieke "administratieve" doelen gesteld (Nederland) of specifieke resultaten (het Verenigd Koninkrijk) of een combinatie van beide (Portugal). In het laatste geval verbindt het NAP/int. zich ertoe dat binnen een jaar alle sociaal uitgesloten personen persoonlijk door maatschappelijke diensten begeleid moeten zijn en stelt een sociaal integratiecontract voor. Wat het stellen van doelen betreft, lijkt de aanpak van Portugal het meest vooruitstrevend omdat het zowel algemene als gerichte doelen omvat.

De meeste andere lidstaten hebben zich weliswaar geen specifieke doelen gesteld, maar deze wel duidelijk vastgesteld in de totale analyse van de indicatoren die voor monitoring gebruikt zullen worden. Alleen Oostenrijk en Duitsland noemen geen specifieke indicatoren (behalve in een recentelijk uitgebracht overheidsverslag over armoede en welvaart).

Door het ontbreken van gemeenschappelijk vastgestelde en overeengekomen indicatoren op EU-niveau, hebben de lidstaten de neiging **uiteenlopende definities** voor het meten en kenmerken van de huidige niveaus van armoede en sociale uitsluiting toe te passen. Terwijl de meeste lidstaten naar de hoofdindicator van het relatieve armoedepercentage verwijzen, verwijzen enkele landen ook naar nationale indicatoren van absolute armoede (Italië, Portugal



en het Verenigd Koninkrijk) – ofschoon de betekenis van 'absolute armoede' uiteenloopt<sup>26</sup>. De relatieve armoedegrens wordt op verschillende drempels berekend (50% of 60% van het gemiddelde inkomen) en bij Ierland en Oostenrijk wordt deze op basis van aanvullende informatie aangepast. Griekenland en Italië bepalen relatieve armoede op basis van inkomen en consumptie en staven het consumptiepatroon op het hoge aantal zelfstandigen, alsmede op het belang van huisbezit, ook onder de armere huishoudens.

Door enkele lidstaten (Zweden, Denemarken en Nederland) wordt het relatieve armoedepercentage niet als een hoofdindicator beschouwd, maar zij benadrukken wel het belang van andere factoren voor sociale integratie zoals gezondheid, onderwijs en sociale participatie, of passen liever indicatoren op basis van bestuurlijke bronnen toe. Nederland ontwikkelt een financiële armoede-index waarbij rekening wordt gehouden met het aantal huishoudens dat een minimuminkomen heeft waarbij de toon wordt gezet door het reële beschikbare inkomen van de ontvangers.

Terwijl er niet naar wordt gestreefd tot gemeenschappelijk overeengekomen definities voor **beleidsindicatoren** voor de Unie als geheel te komen, is er duidelijk behoefte passende indicatoren en monitoringmechanismen in de NAP's/int. op te nemen teneinde de voortgang over een periode te controleren, zoals de doelstellingen van Nice wordt vereisen. Enkele lidstaten maken in hun NAP's/int. intensief gebruik van beleidsindicatoren (Spanje, Frankrijk, Portugal en Denemarken). Idealiter zouden de huidige niveaus van beleidsindicatoren in de NAP's/int. moeten worden weergegeven om ze doeltreffende instrumenten voor beleidsmonitoring te maken, maar alleen Denemarken heeft deze meer vooruitstrevende benadering consistent toegepast. Enkele lidstaten (Italië en het Verenigd Koninkrijk) hebben expliciet besloten zich te richten op prestatie-indicatoren en beleidsindicatoren te negeren.

Daar waar **specifieke benaderingen** worden genoemd is het interessant op te merken dat het NAP/int. van het Verenigd Koninkrijk, dat de indicatoren gericht op de huidige elementen van armoede en sociale uitsluiting (zoals het armoedepercentage), duidelijk onderscheidt van indicatoren waarmee factoren die het risico op armoede en sociale uitsluiting bevorderen (zoals spijbelen van school of tienerzwangerschappen) worden vastgelegd. Het NAP/int. van Italië stelt specifieke indicatoren voor kwetsbare groepen vast (bijvoorbeeld gehandicapten die in woningen met bouwkundige belemmeringen wonen, ouderen die alleen leven en geen familie meer hebben). Het is ook het vermelden waard dat sommige landen duidelijk subjectieve indicatoren toepassen en er voorstander van zijn dat bij sociale vraagstukken de inzichten van de betrokkenen net zo belangrijk kunnen zijn als hun feitelijke situatie (Italië en België).

Het belang dat enkele lidstaten aan de **territoriale dimensie** hechten mag niet worden onderschat. Bij enkele landen, (Spanje, Italië, België en Duitsland) zijn de regionale verschillen opvallend en is het belangrijk dat alle informatie beschikbaar is met een opsplitsing per regio. Andere landen benadrukken de territoriale dimensie, maar eerder in de zin van achtergestelde stadsgebieden en dragen indicatoren voor die specifiek voor de monitoring van deze gebieden zijn bedoeld (het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Frankrijk).

## Indicaties voor toekomstige ontwikkelingen op EU-niveau

---

<sup>26</sup> Dit verwijst naar de betaalbaarheid van een mandje goederen in Italië en naar de relatieve armoedegrens die op een bepaald moment door het Verenigd Koninkrijk is vastgesteld. Door Portugal wordt geen duidelijke definitie van absolute of kinderarmoede in het NAP/int. gegeven.

Uit het bovenstaande blijkt dat we nog een lange weg hebben te gaan voordat er een gemeenschappelijke aanpak van sociale indicatoren zal zijn met behulp waarvan de resultaten van beleid gecontroleerd en goede praktijken geïdentificeerd zullen kunnen worden. Er zijn inspanningen nodig om deze situatie te verbeteren, zowel op nationaal als op EU-niveau.

Op nationaal niveau is het duidelijk dat zich in veel landen grote gaten voordoen in de beschikbare gegevens. Dit is met name het geval bij het vaststellen van kwetsbare groepen, waarbij het in een aantal NAP's/int. aan fundamentele kwantitatieve informatie of gegevens inzake beleidsmonitoring ontbreekt met betrekking tot groepen die niet door middel van enquêtes kunnen worden vastgesteld zoals alcoholverslaafden, drugsverslaafden, daklozen, etnische minderheden, enz. Er is een behoefte om een nationale statistische basis te ontwikkelen teneinde de sociale integratiestrategie op doeltreffende wijze te kunnen bewaken. Een grotere inspanning lijkt op zijn plaats om de overheidsbronnen efficiënter te gebruiken. Voor veel vraagstukken die van belang zijn voor sociale integratie, zoals huisvesting, gezondheid, justitie, meest achtergestelde groepen, enz., kunnen naast de huishoudenquêtes ook de overheidsbronnen bruikbare gegevens verstrekken. Enkele lidstaten zijn van plan de NAP's/int. te gebruiken in een poging hun nationaal statistisch vermogen te verbeteren (Griekenland en België).

Op Europees niveau ligt de prioriteit niet alleen bij het verbeteren van de huidige Europese databanken, maar ook bij het erop toezien dat deze door alle lidstaten worden geaccepteerd, wat op dit moment nog niet het geval is. De meeste statistische gegevens die sociale indicatoren op Europees niveau ondersteunen, worden door twee huishoudenquêtes geleverd die door Eurostat worden gecoördineerd – de arbeidskrachtenenquête (LFS) en de Europese huishoudenspanel (ECHP). Op dit moment wordt er een nieuw instrument ontwikkeld dat na 2004 de plaats van de ECHP zal innemen – de Statistiek inzake inkomen en levensomstandigheden (EU-SILC). Verwacht wordt dat dit de referentiebron wordt voor analyse op het gebied van inkomen en sociale uitsluiting, alsmede om de voortgang te bewaken die door middel van de tenuitvoerlegging van integratiestrategieën wordt geboekt. Het is daarom noodzakelijk dat het instrument door alle nationale bureaus voor de statistiek worden geaccepteerd en als een nationale bron wordt beschouwd, die tijdig gegevens van een goede kwaliteit levert.

Men moet echter ook inzien dat indicatoren op Europees niveau niet beperkt moeten blijven tot inkomen en werkgelegenheid, maar ook andere belangrijke gebieden van sociale integratie zouden moeten bestrijken, zoals gezondheid, huisvesting, onderwijs, sociale participatie en de situatie waarin specifieke kwetsbare groepen leven. Op het terrein van de gezondheid zal er een grootschalig gezondheidsinformatiesysteem worden opgezet, als onderdeel van het communautaire actieprogramma op het gebied van de volksgezondheid (zie COM(2000) 285 def. van 16.5.2000), dat zich bezig zal houden met het verzamelen, analyseren en verspreiden van gegevens over gezondheidstoestanden, gezondheidszorgsystemen en gezondheidsbepalende factoren. Op dezelfde manier als voor gezondheid zou de ontwikkeling van nationale bronnen van goede kwaliteit gebaseerd op overheidsgegevens de eerste stap kunnen zijn naar een meer alomvattende bestrijking van de andere gebieden, maar op de meeste daarvan zou het onvoldoende blijken bij gebrek aan vergelijkbaarheid.

In januari 2001 werd door het Comité voor Sociale Bescherming een groep deskundigen gespecialiseerd in indicatoren aangewezen die tot taak had indicatoren te verbeteren op het gebied van armoede en sociale uitsluiting, waaronder indicatoren die gebruikt moeten worden om trends te beoordelen en beleidsontwikkelingen in het kader van de NAP's/int. te bewaken, alsmede indicatoren te ontwikkelen waarmee de rol van sociale bescherming verhelderd en het moderniseringsproces van de stelsels te steunen. Eind 2001 wordt er een verslag van deze

groep verwacht, met het oog op het vaststellen van een lijst van gemeenschappelijk overeengekomen indicatoren op het gebied van armoede en sociale uitsluiting, die dan aan de Europese Raad van Laken kan worden voorgelegd.

Terwijl het op dit moment passend lijkt de bestaande nationale gegevens op die gebieden toe te passen (b.v. huisvesting), waar het nog aan een gemeenschappelijk overeengekomen reeks indicatoren ontbreekt, komt uit de ervaringen die met de huidige NAP's/int. zijn opgedaan – waarvoor slechts enkele lidstaten uitgebreide en relevante indicatoren hebben verschaft – naar voren dat deze aanpak ontoereikend is wanneer een en ander tot doel heeft daadwerkelijke vooruitgang op het gebied van vergelijkbaarheid te boeken.

Daarom zou de ontwikkeling van gemeenschappelijk overeengekomen indicatoren eerste prioriteit moeten blijven hebben. Bepaalde indicatoren die door de lidstaten in hun NAP's/int. werden gebruikt zouden in overweging moeten worden genomen bij de verdere activiteiten van de groep deskundigen op het gebied van indicatoren. In de bijlage met statistieken wordt een reeks in de NAP's/int. gebruikte indicatoren gegeven die op Europees niveau ontwikkeld zouden kunnen worden.

## **DEEL II - DE LIDSTATEN**

# BELGIË

## Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** Sinds 1997 kent de Belgische economie een gunstige ontwikkeling. De langdurige werkloosheid blijft echter hoog en het deel van de bevolking dat in werkloze gezinnen leeft is nog steeds groot. In 1997 leeft 15% van de bevolking in relatieve armoede (inkomen lager dan 60% van het gemiddelde inkomen), terwijl het EU-gemiddelde 18% is. Het verschil tussen dit percentage en het percentage vóór verstrekking van de uitkeringen (28%) laat zien hoe goed het socialezekerheidsstelsel in België is ontwikkeld. Kinderen uit gezinnen met lage inkomens hebben een achterstand op het gebied van onderwijs en stromen naar verhouding onvoldoende door naar verdere scholing en onderwijs. Het systeem voor ziektekostenverzekering bereikt 99% van de bevolking en wordt momenteel uitgebreid met betrekking tot uitzonderlijke gezondheidsrisico's. Het aanbod aan sociale huisvesting voldoet niet aan de vraag en de huren zijn de afgelopen 15 jaar aanzienlijk gestegen.

**Strategische aanpak** Het Belgische NAP geeft een uitgebreid overzicht van alle initiatieven voor sociaal beleid die door de verschillende Belgische overheidsinstellingen zijn genomen in het kader van de 'actieve verzorgingsstaat', maar zou de kernprioriteiten beter kunnen uiteen zetten. Het NAP richt zich alleen op recente beleidsmaatregelen zonder te verwijzen naar het bestaande alomvattende systeem voor sociaal beleid. Het biedt een breed opgezet overzicht van deze maatregelen zonder dat echter een systematische beoordeling wordt gegeven van de invloed ervan op sociale integratie. Integratie in de arbeidsmarkt wordt gezien als een sleutelement, in combinatie met verbeterde socialezekerheidsregelingen. Verbeteringen op andere belangrijke beleidsterreinen (huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg) moeten helpen sociale uitsluiting te voorkomen. De synergie tussen het beleid van de verschillende regionale en gemeentelijke overheden zou versterkt kunnen worden en de lokale overheden zouden nader kunnen worden betrokken bij de ontwikkeling van het NAP. De betrokkenheid van de belanghebbenden was beperkt, maar het NAP garandeert een grotere betrokkenheid bij de tenuitvoerlegging, de follow-up en de evaluatie van acties.

**Beleidsmaatregelen** De eerste twee doelstellingen van Nice bestaan uit een groot aantal maatregelen, waarvan sommige gekwantificeerde doelen en vaste termijnen kennen. Een aantal van deze maatregelen is vernieuwend, zoals het terugbetaalbare belastingkrediet, een programma met betrekking tot het systeem waarmee een minimuminkomen wordt gegarandeerd en de introductie van een wetsvoorstel voor maximale gezondheidszorg. In het kader van Doelstelling 3 richt het NAP/int. zich op kwetsbare groepen als gehandicapten, migranten en alleenstaande ouders. De betrokkenheid van belanghebbenden zal verder worden versterkt, onder andere door middel van het Kenniscentrum voor de bestrijding van armoede.

**Uitdagingen voor de toekomst** Het effect van algemene beleidsmaatregelen op de situatie van de meest kwetsbare groepen moet nauwkeurig worden onderzocht en gevolgd. De verdere ontwikkeling van een actieve verzorgingsstaat als onderdeel van een samenhangende aanpak waarbij sociale uitsluiting vanuit verschillende hoeken (inkomen, onderwijs en opleiding, deelname aan de arbeidsmarkt, huisvesting) wordt aangepakt, wordt gezien als een belangrijke uitdaging. Gezien de ingewikkelde federale structuur van België blijft een verdere coördinatie tussen alle niveaus van essentieel belang. Het Belgische NAP bevat een sterk hoofdstuk over indicatoren en streeft naar vereenvoudiging van de vergelijkbaarheid door gebruik te maken van bronnen van de gemeenschappen. De verdere ontwikkeling van dergelijke indicatoren, inclusief een uitsplitsing naar sekse, zodat het effect van beleidsmaatregelen kan worden gecontroleerd en beoordeeld, wordt gezien als een belangrijke doelstelling. De betrokkenheid van belanghebbenden moet worden vergroot.

## 1. BELANGRIJKSTE TENDENSEN EN UITDAGINGEN

Sinds 1997 kent de Belgische **economie** een voortdurende gunstige ontwikkeling. De **werkgelegenheid** groeide in 2000 met 1,8% en de arbeidsdeelname steeg van 56,3% in 1996 tot 60,5% in 2000. De arbeidsdeelname onder vrouwen (51,5% in 2000) is sinds 1996 met 6 procentpunten toegenomen. De werkloosheid daalde aanzienlijk in de afgelopen jaren (van 9,7% in 1996 tot 7% in 2000), maar het aandeel van langdurig werklozen blijft aanzienlijk. Uit de nationale gegevens blijkt dat het percentage van de bevolking dat in werkloze gezinnen leeft, hoog blijft (14%) en dat 2% van de werkende bevolking kan worden beschouwd als 'werkende armen', waarbij de gezinssamenstelling de belangrijkste beïnvloedende factor is.

België besteedde in 1998 27,5% van het BBP aan sociale welvaart, wat in het algemeen overeenkomt met het EU-gemiddelde. Hoewel België over een goed ontwikkeld **socialezekerheidsstelsel** beschikt, leefde 15% van de bevolking in 1997 in relatieve armoede (een inkomen onder de grens van 60% van het gemiddelde inkomen). De helft van deze groep wordt geconfronteerd met aanhoudende relatieve armoede. Met name ontvangers van sociale bijstand en werklozen lopen een groot risico in deze situatie terecht te komen. Sinds het midden van de jaren '80 zijn de sociale uitkeringen achtergebleven bij de loonontwikkelingen.

Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, even relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien.

**Onderwijs en opleiding** zijn essentiële factoren voor de integratie in de arbeidsmarkt. Kinderen uit gezinnen met lage inkomens hebben een achterstand met betrekking tot onderwijs en zijn onvoldoende vertegenwoordigd in voortgezette opleidings- en onderwijsprogramma's. Het stelsel voor de **ziektekostenverzekering** bereikt 99% van de bevolking, hoewel specifieke groepen die veel zorg nodig hebben het bijzonder moeilijk hebben. Het aanbod van sociale **huisvesting** is gering in vergelijking met ander West-Europese landen en komt niet overeen met de vraag. De huren zijn de afgelopen 15 jaar 46% boven inflatie gestegen en met name huren in het lagere segment van de markt.

Het NAP/int. stelt de **toekomstige uitdagingen** in een breed verband vast, maar drie aspecten worden door de Belgische overheid onderstreept. Het eerste aspect is dat de aanpak voor een '**actieve verzorgingsstaat**' wordt gebruikt als een multidimensionale strategie om sociale uitsluiting te bestrijden. Werkgelegenheid wordt gezien als een cruciale factor voor sociale integratie, met extra aandacht voor groepen die risico lopen. De gevolgen van het nieuwe activeringsbeleid voor de integratie van achtergestelde groepen worden zichtbaar: sinds de piek in 1998 neemt het aantal ontvangers van een minimuminkomen af. Het tweede aspect is dat, gezien de ingewikkelde federale structuur van België, er een betere **coördinatie** moet komen voor het **beleid inzake sociale integratie** tussen de federale, regionale en gemeentelijke overheden. De Belgische overheden pakten deze uitdaging aan door middel van een samenwerkingsovereenkomst in 1998, waardoor armoede permanent op de beleidsagenda kwam te staan. Het derde aspect is dat de Belgische overheden een aanzienlijke inspanning hebben geleverd in de uitwerking en berekening van de **indicatoren** die op Europees niveau vergelijkbaar zijn. De verdere ontwikkeling van dergelijke indicatoren zou een nauwkeurig monitoring en beoordeling van het effect van beleidsmaatregelen op de sociale integratie mogelijk moeten maken. Het is de intentie van de regering om een bijdrage te leveren aan de Europese verplichting ten aanzien van het ontwikkelen van een reeks gemeenschappelijke indicatoren die de ontwikkeling van toekomstige NAP's/int. zullen ondersteunen.

## 2. STRATEGISCHE AANPAK EN BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN

Het huidige NAP/int. geeft een breed overzicht van maatregelen op het gebied van sociaal beleid die de afgelopen jaren zijn getroffen, maar geeft geen systematische beoordeling van de specifieke gevolgen ervan voor sociale integratie. De strategische aanpak binnen het NAP bevat de vier doelstellingen en heeft betrekking op de belangrijkste beleidsgebieden.

De integratie in de **arbeidsmarkt** moet worden vereenvoudigd door een preventieve aanpak die zich richt op activering, voornamelijk door middel van investeringen in onderwijs, opleiding en begeleiding en door de "werkloosheidsvallen" aan te pakken. Voor diegenen die afhankelijk blijven van uitkeringen, zijn aanpassingen in de socialezekerheidsregelingen en zowel algemene als selectieve verhogingen in uitkeringsniveaus voorzien. De toegang tot het **onderwijs** zal worden verbeterd door de kosten voor onderwijs te verlagen en de financiering voor scholen/gebieden met prioriteit te verhogen.

De strategische aanpak beoogt ook de sector sociale **huisvesting** te verbeteren en de toegang tot de particuliere huursector te vereenvoudigen. Op het gebied van de **gezondheidszorg** zal het beleid worden versterkt om uitzonderlijke gezondheidsrisico's te dekken en de preventieve en eerstelijnsgezondheidszorg te versterken.

### 2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn

De aanpak richt zich op de meeste belangrijke uitdagingen, hoewel deze voor een groot deel op algemene maatregelen berust. De gerichtheid op de meest kwetsbare groepen wordt nog steeds onderschat. Het NAP/int. is zeer precies als het gaat om aanvullende begrotingen die zijn toegewezen aan beleidsmaatregelen, maar gekwantificeerde doelen en termijnen met betrekking tot armoede en sociale integratie zijn slechts vastgesteld voor een beperkt aantal beleidsmaatregelen op het gebied van integratie in de arbeidsmarkt.

### 2.2. De mate van vernieuwing van het NAP/int.

Dit eerste NAP betreffende sociale integratie is gericht op recente beleidsmaatregelen zonder dat verwezen wordt naar het bestaande alomvattende stelsel voor sociaal beleid. Veel van de beschreven maatregelen zijn van recente datum en vormen nieuwe beleidslijnen in het kader van de 'actieve verzorgingsstaat'. Een aantal initiatieven met betrekking tot inkomen en sociale bescherming, integratie in de arbeidsmarkt en gezondheidszorg is vernieuwend. Voor onderwijs en huisvesting is het vernieuwende element beperkter.

### 2.3. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak

Het beleid voor inkomen en sociale bescherming is geïntegreerd met het beleid voor beroepsopleiding en werkgelegenheid. Binnen het gebied van de werkgelegenheid wordt de vraag met betrekking tot de integratie van instrumenten en de samenwerking tussen de verschillende overheden niet in het NAP behandeld. Op het gebied van onderwijs en huisvesting leggen de strategieën en maatregelen van de verschillende bevoegde overheden de nadruk op verschillende aspecten. Bij de gezondheidszorg richt de centrale rol van de federale overheid binnen het ziektekostenverzekeringsstelsel zich op een meer gecoördineerde en geïntegreerde aanpak. In het algemeen heeft het NAP echter geen samenhangende aanpak, als gevolg van de moeilijkheid om de bijdragen van de verschillende federatieve instanties op elkaar af te stemmen.

Gezien de uitzonderlijkheid van de Belgische federale structuur is een nauwe samenwerking nodig tussen de federale, regionale en gemeentelijke overheden om een strategische aanpak

inzake sociale integratie te kunnen uitwerken. Het NAP is in een breed forum uitgewerkt: de werkgroep sociale zaken van de Belgische Intergouvernementele Conferentie (die de ministers van de federale regering en de ministers van de gefederaliseerde regeringen samenbrengt in de follow-up van het proces van Lissabon). De betrokkenheid van de belanghebbenden, waaronder het 'Kenniscentrum voor de bestrijding van armoede, onzekerheid en sociale uitsluiting' was beperkt door tijdgebrek, maar het NAP/int. stelt dat zij nadrukkelijk betrokken zullen worden bij de uitvoering, de follow-up en de evaluatie van de acties.

## **2.4. Verenigbaarheid van de strategische aanpak met het Nationale Actieplan voor werkgelegenheid**

Het deel over werkgelegenheidsbeleid in het NAP/int. is in samenhang met het NAP voor werkgelegenheid. De nadruk op een actief arbeidsmarktbeleid, met bijzondere aandacht voor de integratie van jongeren, langdurig werklozen, laaggeschoolde werknemers en sociaal uitgesloten groepen en de maatregelen om de werkloosheidsvallen aan te pakken, vindt men in beide NAP's terug.

## **3. BELANGRIJKSTE BELEIDSMAATREGELEN IN HET KADER VAN DE VIER GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN**

### **3.1. Bevordering van arbeidsdeelname**

Er wordt een hele reeks acties genoemd om de toegang tot de arbeidsmarkt voor iedereen te verbeteren via activering, de bevordering van sociale economie, programma's voor levenslang leren, wegen tot integratie voor jongeren, ICT-programma's. Andere initiatieven richten zich op het verbeteren van de toegang tot redelijke inkomens, fatsoenlijke huisvesting, gezondheidsfaciliteiten en onderwijs. Het NAP stelt vast dat gezinnen met zeer lage inkomens niet volledig kunnen profiteren van de belastingaftrek voor afhankelijke kinderen omdat hun belastingaanslag te laag is. Deze tekortkoming in het belastingstelsel heeft betrekking op meer dan 10% van alle gezinnen. Daarom zal er vanaf het fiscaal jaar 2001 een terugbetaalbaar belastingkrediet voor afhankelijke kinderen worden geïntroduceerd als een middel om de inkomenssituatie te verbeteren en de werkloosheidsval aan te pakken. Ondanks de recente positieve ontwikkelingen op het gebied van werkgelegenheid is in de afgelopen tien jaar het aantal mensen dat afhankelijk is van sociale bijstand aanzienlijk toegenomen als gevolg van uitsluiting van de arbeidsmarkt en de uitholling van de voornaamste socialezekerheidsuitkeringen. Het Lenteprogramma wil deze structurele oorzaken aanpakken door middel van activeringsmaatregelen en het verhogen van het niveau van de minimumuitkering. Het programma is nog niet volledig ten uitvoer gelegd. Er zijn ambitieuze kwantitatieve doelen en een termijn gesteld: het totale aantal ontvangers van een minimuminkomen moet binnen vijf jaar met een derde zijn afgenomen en het aantal geactiveerde begunstigen zou verhoogd moeten worden van 5% naar 20%. Er is geen alomvattende strategie voor ICT, maar er zijn enkele goede initiatieven voor ICT-opleiding in het plan opgenomen.

### **3.2. Voorkoming van het risico op uitsluiting**

Preventie is een belangrijk aspect van het Belgische beleid in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. De gezondheidszorg in België kan als voorbeeld worden genomen. Het ziektekostenverzekeringstelsel vergoedt vaste bedragen voor medische diensten, het verschil wordt aangevuld door de patiënt. Hoewel bepaalde sociale categorieën in aanmerking komen



voor verlaagde individuele bijdragen, hebben huishoudens met een laag inkomen en/of ernstige gezondheidsproblemen een betere dekking nodig. Eerdere maatregelen voorzagen al in terugbetalingen boven bepaalde uitgavenniveaus voor sommige categorieën. De wet maximale gezondheidszorg breidt deze maatregelen uit en vereenvoudigt ze, zodat uitgaven boven bepaalde plafonds direct worden terugbetaald door het nationale ziekenfonds. Deze plafonds zijn gerelateerd aan de aangifte inkomstenbelasting van het betreffend huishouden. Deze maatregel voorkomt het risico op uitsluiting als gevolg van ernstige gezondheidsproblemen (doelstelling 2) en verbetert de toegankelijkheid van de gezondheidszorg (doelstelling 1).

### **3.3. Steun voor de meest kwetsbaren**

Het Belgische NAP/int. richt zich op kwetsbare groepen zoals langdurig werklozen met handicaps, migranten, uitgesloten groepen in de gezondheidssector, alleenstaande ouders. Er wordt een territoriale aanpak ten uitvoer gelegd via plannen om een gecoördineerde en geïntegreerde actie te bevorderen tegen sociale uitsluiting in geselecteerde gemeenten (met een partnerschap tussen publieke en particuliere belanghebbenden).

### **3.4. Mobilisatie van alle relevante organen**

De structurele betrokkenheid van de belanghebbenden zal worden gegarandeerd door verschillende organen, waaronder het 'Kenniscentrum voor de bestrijding van armoede, onzekerheid en sociale uitsluiting'. Dit centrum werd in 1999 opgericht teneinde een permanente dialoog te garanderen met alle belanghebbenden en een continue evaluatie van het anti-armoedebeleid op alle niveaus. Het centrum beschikt over een solide juridische structuur en bevat in zijn stuurgroep vertegenwoordigers van de verenigingen voor armen, de sociale partners, de (plaatselijke) openbare instanties en de organisaties voor gezondheidsverzekering. De betrokkenheid van dit platform in de ontwikkeling van het NAP is beperkt geweest.

## **4. GENDERMAINSTREAMING**

Ten aanzien van gelijke kansen is het vraagstuk met betrekking tot 'gendermainstreaming' in het NAP/int. opgenomen, maar is niet erg zichtbaar. De indicatoren ontbreekt het vaak aan een genderperspectief en de meeste met gender samenhangende strategieën gelden voor de algehele bevolking en hebben als zodanig niet betrekking op vraagstukken op het gebied van armoede en sociale uitsluiting. De belangrijkste met gender samenhangende elementen die in het NAP/int. worden behandeld, hebben betrekking op de voorziening van kinderdagverblijven om vrouwen in staat te stellen deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Er worden nuttige initiatieven op het gebied van werkgelegenheid, opleiding en ondersteunende diensten gepresenteerd om de situatie van alleenstaande ouders te verbeteren.

De regering spreekt haar zorg uit over de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de ICT. Teneinde een duidelijk verband te leggen tussen vrouwen en nieuwe technologieën, is er een actieplan voor gelijke toegang voor vrouwen tot nieuwe technologieën ontwikkeld binnen het kader van de Interministeriële Conferentie inzake gelijkheid. Op het gebied van de gezondheidszorg komt het NAP met nieuwe maatregelen om vastgestelde genderspecifieke gezondheidsproblemen aan te pakken.

## **5. DE ROL VAN HET ESF IN DE BESTRIJDING VAN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING**

Elk programma van de Belgische ESF-doelstelling 1 en 3 (een totale financiële toewijzing van 929 miljoen euro) bevat specifieke prioriteiten of maatregelen voor sociale integratie. De voorgestelde ESF-acties richten zich op alle categorieën mensen die het risico lopen te worden achtergesteld en de multidimensionale aspecten van sociale uitsluiting worden aangepakt via een geïntegreerde aanpak. Op basis van de in 2000 goedgekeurde programma's kan worden gesteld dat de Belgische overheden 378,5 miljoen euro willen besteden aan sociale integratie (40% van de totale begroting).

Het Equal-programma, met een toewijzing van 74,1 miljoen euro, zal zich ook concentreren op de integratie van diegenen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten. Ondanks het belang van het ESF en Equal, verwijst het NAP/int. niet naar het mogelijke effect ervan op het beleid ter bevordering van sociale integratie in België.

## DENEMARKEN

### Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** Het Deense stelsel voor sociaal beleid is gebaseerd op het beginsel van universaliteit: aan alle inwoners worden bepaalde grondrechten gegarandeerd voor het geval zij worden geconfronteerd met sociale problemen. De effectiviteit van het stelsel wordt bevestigd door het feit dat Denemarken in 1997 het laagste cijfer voor relatieve armoede in de EU had.

De positieve tendensen in de Deense economie, met het hoogste percentage arbeidsdeelname in de EU en met een lage werkloosheid, vormen een goede basis voor het versterken van het beleid voor de opbouw van een meer solidaire en samenhangende samenleving. Volgens de geharmoniseerde ECHP-gegevens leefde 8% van de Deense bevolking van een inkomen dat lager was dan 60% van het landelijk gemiddelde inkomen en het percentage mensen dat gedurende drie jaar van 1995 tot 1997 continu in armoede leefde was 3%.

**Strategische aanpak** De Deense aanpak van sociale integratie richt zich op het ontwikkelen van de "inclusieve" arbeidsmarkt, zodat meer mensen in staat worden gesteld een stabiele band met de arbeidsmarkt te krijgen en vast te houden. Dit wordt gezien als de beste weg naar integratie en de beste defensie tegen armoede en uitsluiting. Andere doelstellingen zijn het garanderen van financiële steun aan individuele personen voor een redelijk aanvaardbaar leven en het verbeteren van de levensomstandigheden van de meest kwetsbare groepen die niet in staat zijn deel te nemen aan de arbeidsmarkt. De strategie is bovendien gebaseerd op de bereidheid om alle relevante belanghebbenden in de ontwikkeling van het sociaal beleid te betrekken.

**Beleidsmaatregelen** Denemarken komt tegemoet aan alle vier de doelstellingen, maar met een sterke nadruk op de sociale dimensie van de activeringsaanpak. Het bereik van hiermee samenhangende maatregelen is alomvattend. Er is voor iedereen vrije toegang tot onderwijs en gezondheidszorg en er zijn ook zorgvoorzieningen voor kinderen en ouderen. Preventie is ook al vele jaren een belangrijk kenmerk van het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, waar 'e-integratie' nu een onderdeel van is geworden. Voor de meest kwetsbare groepen ligt de nadruk op initiatieven als de bevordering van wettelijke bescherming en afzonderlijke actieplannen. Binnen de cultuur van "partnerschappen" zijn de Sociale Raad, lokale coördinatiecomités en netwerken met betrekking tot collectieve sociale verantwoordelijkheid opgericht. In 2000 werd een nieuwe wet inzake gelijke kansen aangenomen, zodat gendermainstreaming wettelijk werd vastgelegd.

**Uitdagingen voor de toekomst** De belangrijkste uitdaging is het doen welslagen van de "inclusieve" arbeidsmarkt. Dit dient men te zien binnen de context van een verouderende beroepsbevolking en de algemene doelstelling op lange termijn om de arbeidsdeelname te vergroten met 100.000 personen. Een andere uitdaging is het garanderen van de sociale, taalkundige, culturele en professionele integratie van vluchtelingen en immigranten. Mensen met meerdere sociale problemen/gezondheidsproblemen, die een groot deel uitmaken van de mensen die dakloos worden, zijn ook een belangrijk probleem.

## 1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN EN TENDENSEN

Het percentage **arbeidsdeelname** van 76,3% in 2000 is nog steeds het hoogste in de EU. Bovendien is het **werkloosheidscijfer** laag met 4,7% en is de langdurige werkloosheid nu slechts 1%. De groei van het BBP bedroeg 2,9% in 2000.

Volgens de ESSPROS-gegevens van Eurostat geeft Denemarken 30% van het BBP uit aan **sociale bescherming**, terwijl het EU15-gemiddelde 27,7% is (gegevens van 1998). Gemeten naar de uitgave per hoofd van de bevolking in koopkrachtpariteit (KKP), is de uitgave van Denemarken aan sociale bescherming met 7.098 KKP aanzienlijk hoger dan het EU15-gemiddelde van 5.532 KKP.

De effectiviteit van het Deens model voor sociaal beleid wordt bevestigd door het feit dat Denemarken het laagste cijfer voor relatieve armoede heeft in de EU. Volgens de geharmoniseerde ECHP-gegevens (1997) leefde 8% van de Deense bevolking van een inkomen dat lager was dan 60% van het landelijk gemiddelde inkomen. Het percentage mensen dat continu in armoede leefde gedurende 3 jaar (1995-1997) was 3% (ECHP-gegevens). Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, even relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien. Ontwikkeling van de “**inclusieve**” **arbeidsmarkt**, waardoor meer mensen in staat worden gesteld een stabiele band met de arbeidsmarkt te krijgen en te behouden, is de **belangrijkste algemene doelstelling**. Voor het grootste deel van de mensen is de kwaliteit van leven nauw verbonden met een actief arbeidsleven, waarbij werk niet alleen een doel op zichzelf is, maar ook het risico op sociale uitsluiting reduceert. Teneinde dit algemene doel te bereiken zijn er de volgende uitdagingen:

- Ondanks de aanzienlijke teruggang in de werkloosheid en de toename in de arbeidsdeelname steeg **het aantal langdurige aanvragers van onderhoudsuitkeringen** – d.w.z. mensen die gedurende ten minste 10 maanden van het kalenderjaar financiële bijstand, activeringsbegeleiding of rehabilitatie ontvangen – van 115.000 in 1994-1998 tot bijna 122.000 in 1999. Ruw geschat wordt ongeveer 70% (85.000 mensen) daarvan geconfronteerd met andere problemen dan werkloosheid.
- De bevordering en opbouw van solidaire samenlevingen heeft in **toenemende mate** te maken met een **etnische dimensie**. Het is belangrijk het beleid open te stellen en aan te passen op manieren die zullen garanderen dat de toenemende etnische diversiteit in de samenleving tot een sterk punt wordt gemaakt en zich niet zal ontwikkelen tot een factor van uitsluiting en sociale verdeling. Immigranten vormen een stijgend percentage van de langdurige ontvangers van financiële bijstand (34% in 1999 tegen 24% in 1994).
- Een ander probleem betreft **mensen met bijzondere sociale problemen**. Ongeveer 50.000 mensen bevinden zich aan de zelfkant van de samenleving (bijv. ongeveer 14.000 druggebruikers, ongeveer 4500 daklozen en ongeveer 30.000 mensen met psychische aandoeningen voor wie bijzondere sociale initiatieven nodig zijn). De schatting is dat slechts een klein deel van de alcoholverslaafden onder de groep van sociaal uitgesloten mensen valt.

**De positieve tendensen in de Deense economie** vormen een goede basis voor het versterken van maatregelen om deze uitdagingen aan te pakken en een meer “inclusieve” en samenhangende samenleving op te bouwen. Gedurende de komende 10 jaar wil de regering de arbeidsdeelname met 100.000 verhogen. Dit dient men te zien binnen de context van een verouderende algemene beroepsbevolking die in aantallen afneemt en die rond 2010 met 40.000 zal zijn afgenomen.

## **2. STRATEGISCHE AANPAK EN BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN**

Het Deense stelsel voor sociaal beleid is gebaseerd op het beginsel van universaliteit: aan alle inwoners worden bepaalde grondrechten gegarandeerd voor het geval zij met sociale problemen worden geconfronteerd, zoals werkloosheid, ziekte of afhankelijkheid. De Deense aanpak van sociale integratie richt zich op het geven van een actief leven aan mensen. De strategie moet mensen in nood helpen zodat zij zo goed mogelijk in hun eigen behoeften kunnen voorzien.

De belangrijkste doelstellingen voor de komende jaren hebben betrekking op de toename van de arbeidsdeelname en op de “inclusieve” arbeidsmarkt, teneinde het aantal gepensioneerden en langdurig werklozen te verlagen en tevens het aantal mensen in de arbeidsgeschikte leeftijd dat een overdrachtsinkomen krijgt, terug te brengen. De doelstelling is tegemoet te kunnen komen aan de behoeften van het toegenomen aantal ouderen zonder dat de pensioenniveaus of -voorzieningen worden verlaagd of de belastingen worden verhoogd. Het belangrijkste is echter om ervoor te zorgen dat mensen zinvolle werkrelaties aangaan, volgens velen de beste methode voor integratie en tevens de beste defensie tegen armoede en uitsluiting. Andere vraagstukken zijn het garanderen van financiële steun aan individuele personen voor een redelijk aanvaardbaar leven en het verbeteren van de levensomstandigheden voor de meest kwetsbare personen, diegenen die niet deel kunnen nemen aan de arbeidsmarkt.

### **2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn**

De problemen die inherent zijn aan de inspanning om kwetsbare groepen bij te staan om (opnieuw) vaste voet te krijgen op de arbeidsmarkt worden aangepakt door een alomvattende benadering die gericht is op alle niveaus van beleidsformulering en -uitvoering. De aanpak erkent ook de noodzaak van economische prikkels voor zowel individuen als werkgevers en van een gemeenschappelijk inzicht dat iedereen moet bijdragen aan sociale samenhang.

### **2.2. De mate van vernieuwing van het NAP/int.**

Het alomvattende karakter van het sociaal beleid is gericht op de totstandbrenging van een actieve en samenhangende samenleving.

Door de werkplek te nemen als startpunt voor de preventie van sociale uitsluiting en marginalisatie, vertegenwoordigen de maatregelen die de verantwoordelijkheid van de sociale partners ondersteunen, de Sociale Index en de sociaal-ethische verslagen nieuwe manieren om positieve prikkels te creëren voor bedrijven om meer sociale verantwoordelijkheid op zich te nemen. Een ander vernieuwend element is het Methodologie-ontwikkelingsprogramma en met name de component die zich bezighoudt met de voorbereiding van lokale actieplannen met betrekking tot de “inclusieve” arbeidsmarkt.

### **2.3. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak**

De strategie brengt een hoge mate van samenwerking met zich mee tussen de verschillende overheidsniveaus, alsmede tussen openbare instanties, NGO's en sociale partners op zowel nationaal als lokaal niveau.

### **2.4. Verenigbaarheid van de strategische aanpak met het Nationaal Actieplan voor werkgelegenheid**

De aanpak van het sociaal beleid in het NAP/int. is gekoppeld aan andere beleidsgebieden in een gemeenschappelijk streven naar versterking van de sociale samenhang. Zowel het NAP/werkg. als het NAP/int. zijn erop gericht te garanderen dat zoveel mogelijk mensen deelnemen aan het arbeidsleven. Het NAP/werkg. richt zich meer op de mensen onder de werkende bevolking (met name mensen die zijn verzekerd tegen werkloosheid), terwijl het NAP/int. zich meer richt op het creëren van een “inclusieve” arbeidsmarkt. In beide NAP's staan slechts enkele details over wetsvoorstellen voor onverzekerde werklozen (mensen met werkloosheid als enige probleem) die een uitkering ontvangen. Het NAP/int. bevat ook beleid dat is gericht op mensen die niet in staat zijn deel te nemen aan de arbeidsmarkt.

## **3. BELANGRIJKSTE BELEIDSMAATREGELEN IN HET KADER VAN DE VIER GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN**

### **3.1 Bevordering van arbeidsdeelname**

Er wordt veel nadruk gelegd op het bevorderen van de arbeidsdeelname en het actieve sociale beleid is gericht op personen die het om bepaalde redenen moeilijk vinden om op de arbeidsmarkt te komen of te blijven. Het beleid richt zich erop ieder individu een kans te geven zijn/haar vaardigheden te ontwikkelen en wil tegelijkertijd meer kansen op werk creëren voor individuen met minder dan volledige werkcapaciteit.

Het actieve sociale beleid bevat een reeks maatregelen met als algemene doelstelling individuele personen in staat te stellen zichzelf en hun gezin te onderhouden. Dergelijke maatregelen omvatten rehabilitatie-uitkeringen, flexibele werkregelingen en sociale werkvoorziening met loonsubsidie, beschermde werkvoorziening en dagtehuizen. Er zijn ook sociale hoofdstukken opgenomen in bijna alle CAO's die een kader bieden voor het in dienst nemen en houden van mensen met minder capaciteit om te werken. Sociale bepalingen zijn andere instrumenten die beschikbaar zijn voor overheden die willen bijdragen aan de “inclusieve” arbeidsmarkt. Als onderdeel van de inspanning om het actieve sociale beleid te versterken zal de hervorming van de regeling voor vervroegd pensioen van 2001 tot 2003 ten uitvoer worden gelegd. Een dergelijke wijziging houdt in dat gewerkt moet worden met een nieuw criterium voor "werkcapaciteit" dat gericht is op de individuele mogelijkheden en potentieel tot ontwikkeling in plaats van op zijn of haar beperkingen. Dit criterium is in overeenstemming met de criteria die met betrekking tot andere regelingen worden gehanteerd.

### **3.2 Bevordering van de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten**

Denemarken zorgt ervoor dat iedereen toegang heeft tot onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg. Iedereen heeft eveneens recht op een bepaalde vorm van uitkering als hij niet in

staat zijn zichzelf te onderhouden en vanaf 65 jaar hebben alle Deense burgers het recht op een staatsouderdomspensioen. Toegang tot huisvesting wordt gegarandeerd door openbaar gesubsidieerde huisvesting en door individuele huursubsidies voor de lage-inkomensgroepen. De Deense zorgvoorzieningen voor kinderen, ouderen en overige personen die niet voor zichzelf kunnen zorgen zijn ook alomvattend. In 2000 zorgde 76% van de plaatselijke overheden voor een kinderopvanggarantie voor kinderen tussen de 0 en 5 jaar. Voor oudere mensen en anderen die hulp behoeven zijn de plaatselijke overheden verplicht te zorgen voor persoonlijke en praktische bijstand. Bouwvoorschriften voor de toegankelijkheid voor gehandicapte personen zijn gebaseerd op de standaardregels van de VN inzake gelijke kansen voor personen met een handicap. Het NAP/int. richt zich niet op kwesties die betrekking hebben op de toegang tot de rechter, cultuur, sport en vrije tijd.

### **3.3 Voorkoming van de risico's op uitsluiting**

Preventie is vele jaren een belangrijk kenmerk geweest van het Deense beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, wat niet wil zeggen dat er geen andere gebieden zijn die meer preventieve aandacht verdienen. Verdere ontwikkeling is waarneembaar in het programma voor de volksgezondheid waar één van de algemene doelstellingen de verbetering van de gezondheid van de meest achtergestelde groepen is. Een andere kwestie is de verbetering van achtergestelde stadsbuurten door een holistische aanpak te hanteren die gericht is op lokale middelen en fysieke, culturele en sociale verbeteringen.

Voor personen die het risico lopen op uitsluiting en voor verslaafden is er speciale steun opgezet met betrekking tot hun economische, huisvestings- en gezondheidssituatie. Denemarken onderneemt stappen om een antwoord te kunnen geven op de uitdaging van de integratie van immigranten en etnische minderheden. Voor pas aangekomen immigranten en vluchtelingen is er sinds 1999 een driejarig integratieprogramma gericht op het garanderen van gelijke toegang tot de samenleving en tot de arbeidsmarkt. Meer recentelijk wordt er een aantal andere initiatieven genomen met betrekking tot etnische minderheden, zoals projecten voor mensen met psychische aandoeningen en daklozen, de verzameling van meer informatie over etnische minderheden, meer steun voor ouders, initiatieven voor gezinnen met gehandicapten en meer kinderopvangplaatsen voor tweetalige kinderen. Hoewel er geen alomvattende strategie voor **e-integratie** wordt gepresenteerd, noemt het Plan initiatieven op verschillende gebieden: ICT en gehandicapten, met een specifiek IT-actieplan, en ICT en ouderen.

### **3.4 Steun voor de meest kwetsbaren**

De steun voor de meest kwetsbare personen heeft hoge prioriteit en de inspanningen om verergering van de problemen te voorkomen worden versterkt door te streven naar het garanderen van een aanvaardbaar leven voor ieder individu. Denemarken lijkt over een gebalanceerde aanpak te beschikken, die zowel gebaseerd is op structureel beleid dat het risico op uitsluiting moet verminderen als op passende maatregelen voor individuen die risico lopen. De nadruk ligt op initiatieven ter bevordering van wettelijke bescherming, afzonderlijke actieplannen, betrokkenheid van de gebruiker, gekwalificeerde begeleiding, samenhang en gelijkheid.

### 3.5 Mobilisatie van alle relevante organen

Het Deense model is voor een groot deel gebaseerd op een cultuur van "partnerschappen", die wordt gekenmerkt door de betrokkenheid op alle niveaus van de sociale partners, de lokale overheden en overige relevante organisaties, met inbegrip van gebruikersorganisaties. De tenuitvoerlegging van de sociale wetgeving is gedecentraliseerd en is voornamelijk de verantwoordelijkheid van de lokale overheden. Wettelijke bescherming wordt gegarandeerd door de mogelijkheid om tegen besluiten op het gebied van sociale vraagstukken in beroep te gaan bij de administratieve comités voor beroep en uiteindelijk bij de rechtbanken.

Er is een **Sociale Raad** opgericht op nationaal niveau, waarin onder andere vertegenwoordigers van de sociale partners, de lokale overheden en de Deense Raad van Gehandicaptenorganisaties samenkomen. Dezelfde mate van vertegenwoordiging is op lokaal niveau te vinden, met de **lokale coördinatiecomités**. Een ander voorbeeld van de partnerschapsaanpak is de campagne betreffende **sociale verantwoordelijkheid van bedrijven** waarbij een nationaal netwerk en vijf regionale netwerken van directeuren zijn opgericht met steun van het ministerie van Sociale Zaken om de sociale betrokkenheid in de bedrijfssector te bevorderen. **Het Kopenhagen-centrum** speelt ook een belangrijke rol op dit gebied. Een **Sociale Index** en **sociaal-ethische verklaringen** worden geïntroduceerd om bedrijven in staat te stellen zich te onderscheiden van andere bedrijven aan de hand van sociale parameters.

## 4. GENDERMAINSTREAMING

Het universele systeem van Denemarken, dat gelijke rechten garandeert voor iedereen, verhoogt op zichzelf de gelijkheid. Het werkgelegenheidscijfer is hoog onder vrouwen en de arbeidsdeelname van vrouwen wordt ondersteund door een alomvattend aanbod van openbare kinderopvangfaciliteiten. In 2000 werd er een nieuwe wet inzake gelijke kansen aangenomen, die alle overheden verplicht de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op te nemen in hun planning en bestuur. Een stuurgroep zal het mainstreamingsproces controleren en beheren. Ouders hebben recht op ouderschapsverlof van maximaal 1 jaar voor kinderen onder de 9 jaar. Het resultaat van de verlofregeling is onevenwichtig tussen de seksen verdeeld, aangezien ongeveer 90% van de ouders die verlof namen vrouw was. Slechts enkele sociale indicatoren die in het NAP/int. worden gepresenteerd, worden naar sekse uitgesplitst, waarbij aanzienlijke met gender samenhangende verschillen naar voren komen. Teneinde dergelijke verschillen nader te analyseren en de voortgang te controleren is er meer informatie nodig.

## 5. DE ROL VAN HET ESF IN DE BESTRIJDING VAN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING

De ESF-toewijzing aan doelstelling 3 van het EPD is 379 miljoen euro, hetgeen overeenkomt met 50% van het totaalbedrag. Het EPD bevat een prioriteit ter bevordering van gelijke kansen voor iedereen in de toegang tot de arbeidsmarkt en er zal ook steun zijn op lokaal niveau om achtergestelde groepen, zoals etnische minderheden, mogelijkheden te bieden voor werk en opleiding (ESF-toewijzing van 105 miljoen euro, hetgeen overeenkomt met 27% van de begroting). Een ander programma is het Equal-programma met een ESF-toewijzing van 29,9 miljoen euro, hetgeen overeenkomt met 50% van het totaalbedrag. Ongeveer 58% daarvan zal worden besteed aan acties om mensen te integreren die op dit moment het slachtoffer zijn van een



bepaalde vorm van uitsluiting van de arbeidsmarkt. Ondanks het bestaan van de bovengenoemde programma's wordt er in het NAP/int. niet verwezen naar het potentieel ervan.

## DUITSLAND

### Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** Duitsland heeft een op werkgelegenheid gericht socialebeschermingsstelsel, dat is gebaseerd op diverse socialezekerheidsregelingen die bescherming bieden tegen de belangrijkste risico's in het leven zoals ouderdom, ziekte, invaliditeit, de behoefte aan langdurige zorg, en werkloosheid en - als een laatste vangnet - op het recht voor inwoners van Duitsland op sociale bijstand. Hiermee worden mensen die een ontoereikend inkomen hebben, de basismiddelen verschaft zodat zij kunnen voorzien in hun economische, sociale en culturele behoeften. Ondanks de gunstige economische ontwikkeling in de afgelopen jaren (groei BBP 3% in 2000) en een toename van het aantal werkenden met ongeveer 1,1 miljoen mensen tussen 1998 en 2000, wordt Duitsland, met name in de oostelijke deelstaten, geconfronteerd met aanhoudende hoge werkloosheidsniveaus. De geharmoniseerde ECHP-gegevens geven aan dat in 1997 14% van de Duitse bevolking in relatieve armoede leefde (d.w.z. van een inkomen dat lager is dan 60% van het landelijk gemiddelde inkomen). 8% van de Duitsers leefde gedurende (ten minste) drie achtereenvolgende jaren in een dergelijke situatie.

**Strategische aanpak** Het NAP houdt zich expliciet aan het concept van een 'sociaal eerlijke samenleving' en combineert de opkomende 'kennismaatschappij' met de behoefte aan versterking van de sociale samenhang. Tegelijkertijd moet de verzorgingsstaat activeren en stimuleren (*fördern und fordern*). Eenieder moet meer verantwoordelijk zijn voor zichzelf en tegelijkertijd moet zijn of haar deelname aan het sociale leven zeker worden gesteld. Het NAP benadrukt met name de intentie om armoedecycli te vermijden. De deelname van niet-gouvernementele actoren wordt gezien als een bijzonder belangrijke voorwaarde voor het oplossen van sociale problemen.

De publicatie van het eerste Regeringsrapport inzake armoede en welvaart in april 2001, dat de nadruk legt op het veelzijdige karakter van het fenomeen sociale uitsluiting, was een belangrijke stap naar een meer onderbouwde publieke discussie. Het NAP/werkgelegenheid wordt beschouwd als een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

**Beleidsmaatregelen** Het NAP richt zich in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting op vier prioriteiten: integratie in de arbeidsmarkt en kwalificaties, het combineren van beroeps- en gezinsleven, steun voor de meest kwetsbare groepen en een verbeterde efficiëntie van de bijstandsregelingen door ze gericht te maken. Het NAP geeft een overzicht van het Duitse stelsel van sociale bescherming en verwijst naar vele reeds bestaande en recentelijk ingevoerde alsmede geplande afzonderlijke maatregelen en goede praktijken om deze doelstellingen uit te voeren. Er wordt een volledig arsenaal beleidsgebieden en risicogroepen genoemd, alsmede specifieke hulp voor risicogroepen, maar er wordt geen uitleg gegeven over de meeste algemene toezeggingen over hoe een meer solidair beleid zal worden omgezet in operationele regelingen. Gekwantificeerde doelen en controlemechanismen die de voortgang kunnen meten, ontbreken in het algemeen. Er wordt niet verwezen naar het tienjarenperspectief dat werd benadrukt tijdens de top van Lissabon betreffende een strategisch plan voor de langere termijn.

**Uitdagingen voor de toekomst** De belangrijkste uitdaging voor de toekomst is het aanmoedigen van een geïntegreerd integratiebeleid dat gerelateerd is aan mensen die problemen hebben met het betreden van de arbeidsmarkt en dat dit vraagstuk als een structurele kwestie zal aanpakken in plaats van slechts als een doelgroepkwestie. In de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting zijn gemeenschappelijke inspanningen van alle relevante partners op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding en levenslang leren van essentieel belang. Er dient met name aandacht te worden besteed aan het hogere werkloosheidscijfer in de oostelijke deelstaten en de effecten daarvan op armoede en sociale uitsluiting.

Het is noodzakelijk het regionale en lokale niveau beter te betrekken in de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het proces voor sociale integratie teneinde een discussie van de doelen en initiatieven mogelijk te maken op de niveaus die eigen zijn aan het Duitse federale stelsel.

## 1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN EN TENDENSEN

De groei in de economie en de werkgelegenheid in 2000 (respectievelijk 3% en 1,5%) was het hoogst in 10 jaar. De werkloosheid bleef dalen tot 7,9%, maar het cijfer voor langdurige werkloosheid (4,0%) bleef, hoewel het iets daalde, boven het EU-gemiddelde. Werkloosheid treft vooral mensen zonder een gecertificeerde (beroeps)opleiding; oudere werknemers, mensen met een handicap; immigranten - met name vrouwelijke immigranten - en vrouwen met jonge kinderen of alleenstaande moeders. Er is in de westelijke deelstaten een duidelijk tekort aan faciliteiten voor kinderopvang voor zowel kinderen tot en met drie jaar als kinderen van de schoolgaande leeftijd. De groei van de arbeidsdeelname en teruggang van de werkloosheid concentreren zich met name in de westelijke deelstaten van Duitsland, waar bepaalde regio's vrijwel geen werkloosheid kennen, terwijl in veel regio's van de deelstaten in het oosten de banengroei stilstaat en de werkloosheid hoog blijft.

Volgens de ESSPROS-gegevens besteedt Duitsland 29,3% van zijn BBP aan sociale bescherming, terwijl het EU15-gemiddelde 27,7% is (gegevens 1998). Gemeten naar de uitgaven per hoofd van de bevolking in koopkrachtpariteit (KKP), is de Duitse uitgave aan sociale bescherming met 6459 KKP aanzienlijk hoger dan het EU15-gemiddelde van 5532 KKP.

Het alomvattende socialebeschermingsstelsel in Duitsland verklaart voor een belangrijk deel waarom men de relatieve armoede redelijk laag heeft kunnen houden ondanks de problemen met betrekking tot de arbeidsmarkt. Volgens gegevens van het ECHP (Huishoudenpanel van de Europese Gemeenschap) leefde in 1997 14% van de Duitse bevolking van een inkomen dat lager lag dan 60% van het landelijk gemiddelde inkomen, een lager percentage dan het EU-gemiddelde van 18%. Het aanhoudende cijfer voor relatieve armoede was 8%. Volgens de Duitse nationale panelenquête (SOEP) van 1998 leefde in de westelijke deelstaten 13% van de Duitse bevolking in relatieve armoede, echter 25,4% van de niet-Duitse burgers. Deze inkomensongelijkheid is in de jaren '90 toegenomen.

Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, even relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien.

Enkele belangrijke uitdagingen zijn:

- De helft van alle niet-Duitsers (vergeleken met een kwart van de Duitse burgers) heeft geen vakdiploma of onderwijsdiploma. Bij personen tussen de 20 en 29 jaar is dat één op de drie niet-Duitsers vergeleken met 'slechts' één op de twaalf Duitse burgers.
- Er bestaat nog steeds regionale inkomensongelijkheid tussen de oude en de nieuwe Duitse deelstaten. Het Duitse onderzoek van 1998 naar inkomen en consumptie (EVS) van het 'Statistische Bundesamt' geeft aan dat het percentage mensen in huishoudens die een inkomen hadden dat lager was dan 60% van het landelijk gemiddelde inkomen in de 'oude' deelstaten 11,0% was, maar 18,7% in de 'nieuwe' deelstaten (12,5% totaal op nationaal niveau).

- Bovendien wordt het oosten van Duitsland gekenmerkt door specifieke uitdagingen zoals hoge structurele werkloosheid en de behoefte aan een goed opgezette publieke en particuliere infrastructuur.
- In december 1998 kreeg 3,5% van de bevolking en 4,0% van de huishoudens sociale bijstand, oftewel 'regelmatige bijstand voor levensonderhoudskosten'. Meer dan één op de vier eenoudergezinnen (28%) is afhankelijk van sociale bijstand.

## **2. STRATEGISCHE AANPAK EN BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN**

Op basis van een welvaartsstaat die activeert en stimuleert, richt het NAP zich op vier prioriteiten in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting: integratie in de arbeidsmarkt en kwalificaties, combineren van beroeps- en gezinsleven, steun voor de meest kwetsbare groepen en een verbeterde efficiëntie van de bijstandsregelingen door ze doelgerichter te maken. In verband met de federale structuur zijn zowel de federale overheid als de deelstaten geraadpleegd tijdens het uitwerken van het NAP. De deelstaten en daarbinnen de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Het federaal niveau is met name verantwoordelijk voor het bevorderen van deelname aan en toegang voor iedereen tot de arbeidsmarkt, waarbij de openbare werkgelegenheidsdienst verantwoordelijk is voor het beheer/de tenuitvoerlegging van werkloosheids- en bijstandswetgeving.

De deelstaten zijn verantwoordelijk voor onderwijs, cultuur en tevens, tot op zekere hoogte, voor beroepsopleiding, levenslang leren en huisvesting. Dit leidt tot regionaal en lokaal afwijkende strategieën.

In dit verband en in dit stadium heeft de 'Bundesrat', de Kamer van de Duitse deelstaten, een resolutie aangenomen waarin wordt verzocht het delen van bevoegdheden in acht te nemen zoals is gedefinieerd in het EU-Verdrag en waarin een kritische houding tot uitdrukking komt ten aanzien van de opstelling van gekwantificeerde nationale doelstellingen en subdoelstellingen in het NAP. Als gevolg van tijdsbependingen doet het NAP voornamelijk verslag van beleid en maatregelen voor meer activering en betere geïntegreerde benaderingen, die reeds ten uitvoer waren gelegd of dat binnenkort worden. Slechts enkele toezeggingen zijn werkelijk gerelateerd aan het NAP/int. zelf.

### **2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn**

Het eerste officiële rapport over armoede en welvaart wijst erop dat armoederisico's gerelateerd zijn aan de situatie met betrekking tot werkgelegenheid, onderwijs en de gezinssituatie. Zodoende zijn de groepen die het meest kwetsbaar zijn voor sociale uitsluiting werklozen, mensen met lage kwalificaties, alleenstaande ouders en gezinnen met drie of meer kinderen, alsmede immigranten waaronder ook mensen die zich opnieuw vestigen. Het NAP zou echter meer nadruk kunnen leggen op initiatieven die niet-geïntegreerd departementaal beleid aanpakken en die coherente territoriale benaderingen aanmoedigen. Een strategie voor de specifieke problemen van de oostelijke deelstaten met betrekking tot armoede en sociale uitsluiting moet verder ontwikkeld worden. In de algemene toezeggingen wordt onvoldoende uitleg gegeven over hoe meer 'inclusief' beleid zal worden omgezet in nieuwe operationele regelingen. De tenuitvoerlegging van strategieën om voor meer en betere faciliteiten voor kinderopvang te zorgen blijft onduidelijk. Er zijn weinig nieuwe toezeggingen gedaan die verder gaan dan het tweejarige perspectief van het huidige NAP (bijvoorbeeld herziening van de pensioenen, wetgeving voor deeltijdwerk, arbeidsmarktactivering) en voorstellen voor de strategie op de middellange termijn voor een geïntegreerde aanpak bevinden zich pas in een

beginstadium. Verwijzing naar het tienjarige perspectief dat werd benadrukt tijdens de top van Lissabon, komt niet voldoende naar voren.

## **2.2. De mate van vernieuwing van het NAP/int.**

Het NAP doet voornamelijk verslag over beleid en maatregelen voor meer activering en een betere geïntegreerde aanpak, die reeds zijn uitgevoerd in het huidige jaar en gedeeltelijk ook in het komende jaar ten uitvoer worden gelegd. Veel nieuwe initiatieven zijn in het algemeen proefmaatregelen binnen beperkte testregio's of in één gemeente.

## **2.3. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak**

Over de noodzaak van betere coördinatie van het departementaal beleid wordt al jaren gedebatteerd door de betrokken partijen. Deze noodzaak wordt ook algemeen erkend binnen het NAP. Door de federale structuur vindt het consultatieproces tussen de nationale, regionale en lokale overheden en de overige partners echter plaats binnen het kader en de procedures die zijn voorzien door de Duitse federale structuur. Deze kwestie is gerelateerd aan een redelijk ingewikkeld debat over de verdeling van openbare uitgaven en ontvangsten tussen het federale niveau en de deelstaten en over de politieke autonomie van de deelstaten.

## **2.4. Verenigbaarheid van de strategische aanpak met het NAP/werkg.**

Het NAP/int. beoogt een aanvulling te zijn op het NAP/werkg. bij het bevorderen van 'toegang tot stabiel en kwalitatief werk voor alle mannen en vrouwen die in staat zijn te werken', met name voor langdurig werklozen die sociale bijstand ontvangen, mensen met weinig kwalificaties, mensen met een handicap en immigranten. Met betrekking tot de deelname van (met name jonge) immigranten aan onderwijs- en opleidingsmaatregelen geeft het NAP/int. aan dat hun aandeel moet worden vergroot in verhouding tot hun aandeel in het totale aantal werklozen. Er worden voorbeelden genoemd van vier lokale proefprojecten voor initiatieven die zijn gericht op jongeren in de periode 2001–2003, maar in het algemeen worden geen gekwantificeerde subdoelen gegeven over de tenuitvoerlegging van de doelstelling voor gelijke deelname van immigranten aan opleidings- en kwalificatiemaatregelen. Dit moet worden behandeld bij de tenuitvoerlegging van het NAP/werkg. 2002.

Gekwantificeerde subdoelen voor maatregelen om beroeps- en gezinsleven te combineren ontbreken in beide NAP's.

Synergie tussen de twee NAP's kan worden verwacht op de gebieden van her- en bijscholing en levenslang leren, waarbij het NAP/int. staat voor een meer geïntegreerde aanpak om mensen met weinig kwalificaties en andere groepen met de grootste behoeften te bereiken.

## **3. BELANGRIJKSTE BELEIDSMAATREGELEN IN HET KADER VAN DE VIER GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN**

### **3.1 Bevordering van arbeidsdeelname**

Het NAP wil de samenwerking tussen de openbare arbeidsvoorziening en de socialebijstandsadministratie verbeteren met als doel een efficiëntere bijstand om mensen te helpen integreren in de arbeidsmarkt en eenvoudiger bureaucratische procedures. De bijdrage van beleid op het gebied van onderwijs en levenslang leren aan deze doelstelling blijft echter onduidelijk. Voor diegenen die lage kwalificatieniveaus hebben of die niet

beschikken over belangrijke basis- of IT-vaardigheden en de spanning ervaren tussen de doelstelling van levenslange arbeid en de realiteit van meerdere breuken in hun individuele carrière op de arbeidsmarkt, lijkt het antwoord nog steeds te liggen in deels aanvullende en alleen deels gekoppelde maatregelen; het risico op de "leerkloof" blijft hoog. Er is tevens een belangrijk initiatief om de integratie van personen met een handicap in de arbeidsmarkt te bevorderen ('50.000 nieuwe banen voor gehandicapten') De bedoeling is dat regelingen die voor op maat gemaakte voorzieningen voor gehandicapten zorgen door middel van 'arbeidsassistentie' (*'Arbeitsassistenz'*) gemainstreamd worden voor heel Duitsland.

### **3.2 Bevordering van de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten**

De regering heeft het doel geformuleerd van een op behoefte gericht basisinkomen dat een verbetering zal betekenen van het bestaande systeem van 'bijstand in de kosten voor levensonderhoud', en wil dit stap voor stap realiseren. Als eerste stap bevat de recente herziening van het pensioenstelsel bepalingen die de toegang tot financiële bijstand voor ouderen in nood vergemakkelijkt hebben. De hervorming van de huursubsidie moet de regeling gezinsvriendelijker maken. Er wordt aandacht geschonken aan structurele verbeteringen van de gezondheidszorgvoorziening aan immigranten (Etnisch-medisch Centrum Hannover).

### **3.3 Voorkoming van de risico's op uitsluiting**

Naast de specifieke maatregelen voor mensen met een handicap worden er slechts weinig voorstellen gedaan over hoe andere achtergestelde groepen kunnen worden bereikt met campagnes ter bevordering van de ICT die in 1999 en 2000 van start zijn gegaan. Met betrekking tot het voorkomen van dak- en thuisloosheid vermeldt het NAP de mogelijkheid om tijdelijk de huren te betalen voor huurders die in problemen verkeren. Teneinde de kwaliteit van het advies dat wordt geboden door schuldadviesbureaus te verbeteren, worden er kwaliteitsnormen opgesteld voor verdere scholing in schuldadvisering die voor het hele land zullen gelden. In de praktijk lijkt het van belang om de benodigde financiële steun voor deze informatiecentra te garanderen.

### **3.4 Steun voor de meest kwetsbaren**

Doelstelling 3 richt zich op gehandicapten, immigranten en personen met bepaalde sociale problemen. Er zouden meer toezeggingen moeten worden gedaan die verder gaan dan het tweejarige perspectief van het huidige NAP, zodat een geïntegreerde aanpak en structurele hervormingen worden gesteund. Er is een gebrek aan informatie over sommige probleemgebieden en individuen die risico lopen, bijv. het hele gebied van mensen die verslaafd zijn aan legale of illegale drugs.

Het grootschalige programma 'De Sociale Stad' (*'Soziale Stadt'*) gaat in de richting van een betere geïntegreerde territoriale aanpak van de strijd tegen sociale uitsluiting in een stedelijke context.

### **3.5 Mobilisatie van alle relevante organen**

In het kader van het NAP-proces is herhaaldelijk overleg gevoerd tussen de relevante partners van de federale en regionale overheden en vertegenwoordigers van de sociale partners, de burgermaatschappij en deskundigen uit de academische wereld. De samenwerking die was opgezet door het adviescomité voor het 'Rapport inzake armoede en welvaart', is dus doorgezet. De uitdaging voor de toekomst is om deze samenwerking op een zodanige wijze te

organiseren dat geïntegreerde en vernieuwende benaderingen voor de uitvoering van de doelstellingen van Nice worden aangemoedigd.

#### **4. BEOORDELING VAN GENDERMAINSTREAMING**

Het NAP benadrukt de algemene doelstellingen om de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt te vergroten en om de combinatie van beroeps- en gezinsleven te verbeteren. Er is echter geen specifieke informatie opgenomen over hoe men de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt wil vergroten en hoe de specifieke behoeften van mensen die worden bedreigd met uitsluiting worden meegewogen bij de bevordering van parttimewerk, betaalbare en kwalitatief goede faciliteiten voor kinderopvang (hele dag) of gezondheids- en zorgvoorzieningen voor gezinsleden op de lange termijn.

Het NAP verwijst alleen expliciet naar gendermainstreaming in het kader van het initiatief 'Soziale Stadt' ('De Sociale Stad') binnen de territoriale aanpak van de bestrijding van sociale uitsluiting. Maar meestal ontbreken specifieke maatregelen om de barrières voor minder bevoorrechte vrouwen te overwinnen. De genderaspecten zullen worden meegenomen bij de tenuitvoerlegging van maatregelen voor mensen met een handicap, in het kader van het welzijn van kinderen en jongeren, onderwijs en met betrekking tot immigranten. In de bevordering van ICT-kwalificaties zou het streven naar een deelname van vrouwen van 40% op alle ICT-gebieden moet worden gespecificeerd naar beroeps categorieën.

Met een nieuwe wet moeten de huisvestingsproblemen voor slachtoffers van geweld binnen het gezin verder worden gereduceerd.

#### **5. DE ROL VAN HET ESF IN DE BESTRIJDING VAN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING**

De totale ESF-steun op federaal niveau en deelstaatniveau bedraagt 10,809 miljard euro in het kader van doelstelling 3 en 8,805 miljard euro in het kader van doelstelling 1. Steunmaatregelen in het kader van doelstelling 1 volgen nauwkeurig de structuur en richting van de doelstelling 3 van het EPD. In het kader van beleidsterrein b (*'een samenleving zonder uitsluiting'*) bedraagt de ESF-steun respectievelijk 19,9% (2,107 miljard euro) en 22,1% (1,29 miljard euro). Deze steun is gericht op de bestrijding van langdurige werkloosheid en de verbetering van de kansen op een baan voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Bovendien zal een deel van de 10% van de totale ESF-toewijzing op beleidsterrein e (*'verbetering van de kansen voor vrouwen'*) worden gereserveerd voor doelstellingen op het gebied van sociale integratie.

Het communautair initiatief Equal, met een totale begroting in Duitsland van 979 miljoen euro, richt zich op nieuwe oplossingen voor de verdere ontwikkeling van werkgelegenheids- en beroepsopleidingsprogramma's, acties en praktijk, met nadruk op "inclusieve" en preventieve acties ter bestrijding van discriminatie, ongelijkheid en uitsluiting in relatie tot de arbeidsmarkt. Niet alleen de gendermainstreaming, maar ook de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat wordt gezien als horizontaal vraagstuk dat in alle negen themavelden moet worden geïntegreerd.

Ondanks het bestaan van de bovengenoemde programma's, verwijst het NAP slechts naar drie maatregelen die door het ESF worden medegefinancierd en naar één Horizon-project uit de vorige ESF-programmeringsperiode, maar geeft het verslag geen overzicht van de steun van het ESF.

# GRIEKENLAND

## Conclusies

**Situatie en belangrijke tendensen** In Griekenland is het vangnet van sociale voorzieningen en zorgvoorzieningen gebaseerd op universele beginselen in een proces van geleidelijke ontwikkeling. Het sociaal beleid is altijd gedomineerd door niet-gerichte uitkeringen, maar hier komt verandering in als gevolg van recent ondernomen stappen. Wat betreft faciliteiten en programma's voor open sociale zorg en zekerheid, is er nog ruimte voor verbetering met betrekking tot planning, uitvoeringsstructuren en leveringsvoorzieningen. De geharmoniseerde ECHP-gegevens laten zien dat in 1997 22% van de Griekse bevolking een inkomen had dat lager was dan 60% van het landelijk gemiddelde inkomen, terwijl het percentage personen dat gedurende 3 jaar (1995-1997) continu in armoede leefde 11% was.

Ondanks de succesvolle toetreding tot de EMU en de nog steeds goede economische prestaties blijft Griekenland een lage arbeidsdeelname en hoge werkloosheidsniveaus houden. Als gevolg van de problemen op de arbeidsmarkt en van structurele ontwikkelingen, zoals de overgang van een rurale naar een stedelijke samenleving, de vergrijzing van de bevolking, de verzwakking van mechanismen voor gezinssteun en de grote immigratiestromen, blijven armoede en sociale uitsluiting een belangrijke uitdaging.

**Strategische aanpak** Het NAP/int. is langs drie lijnen opgebouwd: algemeen beleid, gespecialiseerd beleid en bestuurlijke maatregelen. In dit verband worden drie beleidsantwoorden genoemd die zich richten op: a) de behoefte (d.w.z. de vraag) aan sociaal beleid die toeneemt door bestaande en nieuwe problemen in verband met werkloosheid en de overgang naar nieuwe economische omstandigheden, b) de levering (d.w.z. de voorziening) van sociaal beleid door aanpassing van de bestuurlijke structuren om de nieuwe rol van sociaal beleid te dienen, en c) nieuwe manieren voor de hantering van informatie (zowel statistische indicatoren als bestuurlijke informatie). Dit kader zou, hoewel het de belangrijkste uitdagingen effectief vaststelt, baat kunnen hebben bij duidelijkere en specifiekere strategische doelstellingen en doelen.

**Beleidsmaatregelen** Het Griekse NAP/int. bestaat uit een groot aantal beleidsmaatregelen verdeeld over de vier gemeenschappelijke doelstellingen. Er is bijzondere nadruk gelegd op maatregelen ten behoeve van doelstelling 1.1 - waarvan het grootste deel al was opgenomen in het Griekse NAP/werkg. - en op een grote verscheidenheid aan sociaalebijstandsregelingen ("uitkeringen"), die enigszins tegemoet komen aan de doelen van doelstelling 1.2. De reikwijdte van maatregelen in het kader van deze titel is uitgebreid met drie nieuwe die in januari 2002 ten uitvoer moeten worden gelegd. De maatregelen die zijn gepresenteerd in het kader van doelstellingen 2 en 3 lijken gefragmenteerd, terwijl die in het kader van doelstelling 4 zich richten op de opstelling van eerste vereisten voor de betrokkenheid van alle actoren. De inspanning om 'e-integratie' te bevorderen wordt weergegeven in enkele maatregelen met een brede reikwijdte, die desalniettemin gemainstreamd dienen te worden. In het algemeen bevatten enkele maatregelen vernieuwende elementen, terwijl de gendermainstreamingaanpak niet door alle maatregelen van het NAP/int. heen loopt, met uitzondering van de maatregelen in het kader van doelstelling 1.1. Bovendien vraagt de verspreiding van beleidsmaatregelen binnen verschillende beleidsgebieden (hoewel dit het gevolg is van een inspanning om in de richting van een geïntegreerde aanpak te gaan) om de ontwikkeling van geschikte mechanismen en de mobilisatie van alle betrokken partijen uit het sociaalbeleidsgebied teneinde te garanderen dat een dergelijke aanpak wordt gerealiseerd, gebieden waarop de noodzaak tot actie is voorzien.

**Uitdagingen voor de toekomst** De belangrijkste uitdaging voor de toekomst is het uitwerken en uitvoeren van specifiek beleid om de maatregelen op het gebied van sociale bescherming te verbeteren ten gunste van alle burgers die het risico lopen op sociale uitsluiting en armoede en zodoende hun sociale integratie te bevorderen. Andere belangrijke uitdagingen zijn de bevordering van de werkgelegenheidsmogelijkheden voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, gezien het verband



tussen werkloosheid en situaties van armoede en sociale uitsluiting en de behoefte aan een grondige hervorming van de pensioenen om de toereikendheid en duurzaamheid van de pensioenen op de lange termijn veilig te stellen.

## 1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN EN TENDENSEN

Volgens de gegevens die in het NAP/int.<sup>27</sup> worden gepresenteerd, was het cijfer voor relatieve armoede in 1998 17%, 18,4% in 1994 en 17,3% in 1999. Hieruit blijkt dat de relatieve armoede stabiel is gebleven ondanks snelle structurele veranderingen in de economie en in de samenleving. Volgens ECHP-gegevens bedroeg het cijfer voor relatieve armoede zowel in 1995 als in 1997 echter 22%.

Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, even relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien.

Griekenland blijft een laag werkgelegenheidscijfer en hoge werkloosheidsniveaus vertonen. De werkloosheid in Griekenland is nog steeds hoger dan het EU15-gemiddelde (2000: 11% tegenover 8,3%) en het is nog steeds een probleem dat vooral vrouwen en jongeren treft.

De bestaande vormen van openbare sociale, welzijnszorg- en bijstandvoorzieningen in Griekenland moeten worden aangepast om te voldoen aan de toenemende multidimensionale behoeften op dit gebied. Volgens de ESSPROS-gegevens van Eurostat heeft Griekenland de uitgaven voor sociale bescherming verhoogd en besteedde het land in 1998 24,5% van het BBP aan sociale bescherming (EU15-gemiddelde van 27,7%). Gemeten als uitgaven per hoofd van de bevolking in koopkrachtpariteit (KKP), liggen de uitgaven aan sociale bescherming in Griekenland met 3139 KKP onder het EU15-gemiddelde van 5532 KKP als gevolg van een lagere productiecapaciteit. Meer dan de helft van de sociale uitgaven wordt besteed aan ouderen- en nabestaandenpensioenen (52,6% vergeleken met 45,7% in de EU15), waardoor relatief weinig middelen overblijven voor de financiering van andere vormen van sociale overdracht.

- De belangrijkste uitdaging voor de toekomst, met name in het licht van het feit dat de rol van het Griekse gezin van solidariteit terrein verliest, is het behouden van sociale samenhang door specifiek beleid te volgen op het gebied van sociale bescherming ten gunste van alle burgers die het risico lopen op sociale uitsluiting en armoede. Dit wordt duidelijk genoemd in het Griekse NAP/int. als de belangrijkste uitdaging en beleidsprioriteit.
- Een andere uitdaging die wordt onderkend door het NAP/int. is het verder vergroten van de soorten en kwaliteit van socialezekerheidsvoorzieningen, hetgeen waarschijnlijk zal leiden tot een stijging van hun aandeel als percentage van het BBP.
- Het NAP/int. legt veel nadruk op beleidsmaatregelen voor activering en voorkoming die reeds zijn gepland of worden uitgevoerd in het kader van het Griekse

---

<sup>27</sup> Gegevens afgeleid uit de Nationale enquête inzake uitgaven van huishoudens, waarbij het beschikbare inkomen en de armoedegrens zijn gedefinieerd als 60% van het landelijk gemiddelde inkomen.

NAP/werkg. Daarom zijn de bestrijding van werkloosheid en de bevordering van de werkgelegenheid belangrijke uitdagingen in het Griekse NAP/int.

- Ondanks de goede economische prestatie van het land sinds 1996, blijft Griekenland zich geplaagd zien voor de uitdaging van het aanpakken van geografische ongelijkheden, teneinde de sociale samenhang te versterken.
- Vroegtijdige schoolverlating (met name door jonge mensen met "fysieke", "geestelijke" of "sociale" handicaps) blijft, ondanks een daling de afgelopen jaren, een uitdaging gezien de sterke relatie met armoede binnen de generaties.
- De verbetering van de huisvestingsomstandigheden van enkele huishoudens met lage inkomens blijft een bijzondere aandacht verlangen.
- Een ander probleem is de noodzaak van een grote pensioenhervorming. De reorganisatie van het socialezekerheidsstelsel is van groot belang omdat, gezien zowel de huidige financiële situatie als de toekomstige uitdagingen van een vergrijzende bevolking, het noodzakelijk is voor de veiligstelling van een continue toereikendheid van de pensioenen op de lange termijn.
- De bevordering van een multiculturele samenleving door een vlotte integratie van immigranten is een uitdaging voor het NAP/int.

## **2. STRATEGISCHE AANPAK EN BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN**

Het strategisch kader in het NAP/int. dat zich richt op het behoud van sociale samenhang is langs drie lijnen opgebouwd: algemeen beleid, met sterke invloeden op sociale belangen en sociale betrekkingen, gespecialiseerd beleid, met bijzondere doelstellingen en afzonderlijke instrumenten en bestuurlijke maatregelen om het aantal keuzes te verruimen. In dit verband worden er drie beleidsaanpassingen voorgesteld: a) aan de behoefte (de vraag) naar sociaal beleid om met name nieuwe problemen aan te pakken die samenhangen met werkloosheid, de overgang naar nieuwe economische omstandigheden en wereldwijde aanpassingen, b) aan de levering (de voorziening) van sociaal beleid via de aanpassing van bestuurlijke structuren om de nieuwe rol van het sociaal beleid te dienen, en c) aan het verkrijgen van nieuwe manieren om informatie te hanteren (zowel statistische indicatoren als bestuurlijke informatie). In het algemeen beweegt het NAP/int. zich langs vier strategische richtingen: (1) continue macro-economische uitbreiding, (2) werkgelegenheidsbeleid gericht tegen werkloosheid en ten gunste van flexibiliteit op de arbeidsmarkt (steun voor vrouwen en groepen met lage inkomens), (3) een reeks hervormingen op gebieden die met sociale uitsluiting in verband staan (gezondheidszorg, welzijn, onderwijs, sociale zekerheid, openbaar bestuur, decentralisatie), (4) drie nieuwe gerichte initiatieven die in januari 2002 ingevoerd moeten worden.

Het NAP/int. richt zich op geselecteerde doelgroepen, vanwege de vaststelling dat op deze manier, gezien de huidige beperkingen, een snellere voortgang naar het doel van een vangnet bereikt zou moeten worden. Deze aanpak zou baat kunnen hebben bij een duidelijkere identificatie van de groepen die het grootste risico op sociale uitsluiting lopen (met betrekking tot omvang van de groep, samenstelling, werkgelegenheid, huisvestingsomstandigheden, enz.) en van geografische gebieden die een risico vormen. Dit ontbreekt echter. Er is dus ruimte voor verdere verbeteringen in dit opzicht.

## **2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn**

Hoewel er inspanningen worden geleverd om beleid om te vormen en uit te werken teneinde nieuwe problemen op het gebied van armoede en sociale uitsluiting aan te pakken, geeft het NAP/int. geen enkele gekwantificeerde doelstelling. De onvoldoende kwantitatieve informatie in het NAP ondermijnt de uitwerking van een meer alomvattend en beter gestructureerd actieplan. Zodoende is er een sterke behoefte aan harde bewijzen via betere statistische gegevens en analyses, een behoefte die in hoofdstuk IV van het NAP/int. wordt erkend. Deze zijn essentieel om een follow-up en evaluatie van de beleidsmaatregelen van het NAP/int. te garanderen.

Pensioenen vormen het grootste aandeel aan sociale overdrachten. Andere vormen van sociale overdracht dragen aanzienlijk minder bij aan de vermindering van relatieve inkomensarmoede. De onlangs geïntroduceerde maatregelen voor inkomensoverdracht naar arme gezinnen (bijv. gezinnen in bergachtige gebieden, gezinnen met schoolgaande kinderen en langdurig werklozen) zouden een bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van deze situatie. Daarnaast worden bij de overweging van de criteria voor de uitbreiding van de verschillende functies van het welvaartssysteem twee parameters als cruciaal beschouwd: het niveau van de uitkeringen en het aantal begunstigden. Om deze redenen is de evaluatie van het effect van de maatregelen van essentieel belang.

In het algemeen maakt het NAP/int. duidelijk dat Griekenland noch een officiële definitie van een armoedegrens noch een universeel gegarandeerd minimuminkomen heeft vastgesteld. Dit is een verklaring voor het naast elkaar bestaan van een groot aantal verschillende inkomensoverdrachtregelingen voor bepaalde bevolkingsgroepen (bijv. mensen met een handicap, werklozen, ex-gedetineerden, onverzekerde vrouwen, enz.). De harmonisatie en toepassing van uniforme criteria voor de ongelijksoortige uitkeringen blijft een taak voor de toekomst.

## **2.2. De mate van vernieuwing van het NAP/int.**

Het NAP/int. bevat enkele maatregelen die met name in het kader van de doelstellingen 2 en 3 worden gepresenteerd en die worden gekenmerkt door vernieuwende elementen en een vernieuwende aanpak. Men zou met name de nadruk moeten leggen op het in kaart brengen van vraag en aanbod van socialezorgvoorzieningen op regionaal en lokaal niveau, hetgeen gerelateerd zal worden aan het geïntegreerde geografische informatiesysteem dat zowel voor gezondheidszorg als sociale zorg moet worden ontwikkeld.

## **2.3. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak**

Het opstellen van de mechanismen en regelingen die noodzakelijk zijn om een gecoördineerde en geïntegreerde beleidsaanpak te garanderen, is een prioriteit. De regering heeft een toezegging gedaan om deze mechanismen op te stellen. Daarnaast moeten bottom-up-benaderingen en gebruikersgerichte benaderingen en adequate deelname aan de besluitvormingsprocessen nog verder worden ontwikkeld.

### **3. BELANGRIJKSTE BELEIDSMAATREGELEN IN HET KADER VAN DE VIER GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN**

#### **3.1 Bevordering van arbeidsdeelname**

Het Griekse NAP/int. omvat een groot aantal beleidsmaatregelen die worden verdeeld over de vier gemeenschappelijke doelstellingen en verschillende vormen omvatten zoals acties, wetgevingsbesluiten, geplande hervormingen op diverse beleidsterreinen, uitbreiding van bestaande maatregelen, financiële uitkeringen, enz. Bijzondere nadruk wordt door het NAP/int. gelegd op maatregelen en acties die **doelstelling 1.1** "Bevordering van arbeidsdeelname" dienen, waarvan het grootste deel bestaat uit maatregelen die al zijn opgenomen in het Griekse NAP/werkg. van 2001. Hoewel het NAP/int. een reeks gerichte acties bevat die kunnen bijdragen aan een betere toegang tot de arbeidsmarkt voor bepaalde groepen gezien de omvang van het werkloosheidsprobleem, zal een cruciale factor voor de te verwachten effectiviteit de voortgang van de ophanden zijnde grootschalige herstructurering van het arbeidsbureau (OAED) zijn en het opzetten van een goed georganiseerd systeem voor de vaststelling, verslaglegging en monitoring van de stromen in en uit de werkloosheid. Bovendien moet speciale aandacht worden besteed aan maatregelen die gericht zijn op het bieden van begeleiding en sociale bijstand die is aangepast aan individuele behoeften.

#### **3.2 Bevordering van de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten**

In het kader van **doelstelling 1.2** "Bevordering van de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten" legt het NAP/int. ook nadruk op een brede reeks bijstandsregelingen (uitkeringen "in contanten"), die deze doelstelling slechts deels dienen. Bovendien is er geen algemene regeling voor compensatie van langdurige werkloosheid in Griekenland, terwijl het gevaar bestaat dat enkele groepen die met armoede te kampen hebben, niet in aanmerking komen voor inkomenssteun. Wat betreft de overige maatregelen van deze doelstelling (rechten, goederen en diensten) zijn deze voornamelijk gebaseerd op geplande algemene hervormingen van stelsels (bijv. onderwijs, gezondheidszorg, sociale bescherming, enz.) die onder andere de gelijke toegang zouden moeten verbeteren. De vraag is of dergelijke hervormingen kunnen voldoen aan de bijzondere behoeften van minder bevoorrechte personen of bevolkingsgroepen. Opgemerkt zij dat er geen evidente koppelingen zijn tussen doelstellingen 1.1 en 1.2.

#### **3.3 Voorkoming van risico's op uitsluiting**

Wat betreft de maatregelen die worden gepresenteerd in het kader van **doelstelling 2**, "Voorkoming van risico's op uitsluiting", lijken deze - hoewel ze betrekking hebben op de meeste risicogroepen van de bevolking - gefragmenteerd te zijn en lijkt er geen verband te bestaan met geen van de maatregelen die onder de overige doelstellingen worden gepresenteerd. Enkele van de gepresenteerde programma's zoals de "Sociale steun- en opleidingscentra voor gehandicapten", de ontwikkeling en uitbreiding van het "Psychargos-programma voor geestelijke gezondheidszorg" en de "Geïntegreerde maatregelen voor stedelijke ontwikkeling" bevatten vernieuwende elementen, met name doordat zij gebaseerd zijn op een geïntegreerde aanpak. Wat betreft de acties ter bevordering van 'e-integratie' kan worden gesteld dat zij met name gericht zijn op onderwijs en opleiding.

#### **3.4 Steun voor de meest kwetsbaren**

In het kader van **doelstelling 3**, "Steun voor de meest kwetsbaren", wordt een aantal maatregelen voorgesteld, met name via steunverlening ten behoeve van interculturele

onderwijsproblemen, terwijl er geen evidente koppeling is tussen de geplande acties en de begeleidende socialebijstandsvoorzieningen die nodig zijn voor de specifieke groepen. Het beleid dat wordt nagestreefd is meer gebaseerd op een doelgroep. Structurele hervormingen zijn echter tevens van belang ter bevordering van de sociale samenhang. De meeste maatregelen zijn gericht op specifieke bevolkingsgroepen. Ook hier zijn er enkele maatregelen die als vernieuwend kunnen worden gekenmerkt omdat zij worden ondersteund door een geïntegreerde aanpak, zoals het geïntegreerde actieplan voor ROM (zigeuners) dat infrastructuurinvesteringen met investeringen in menselijk en sociaal kapitaal combineert.

### **3.5 Mobilisatie van alle relevante organen**

De maatregelen die worden gepresenteerd in het kader van doelstelling 4 "Mobilisatie van alle relevante organen", omvatten plannen die noodzakelijk zijn voor de monitoring en tenuitvoerlegging van het NAP/int., alsmede maatregelen die de bestuurs- en bestuursrechtelijke capaciteit moeten verbeteren. Derhalve is de relevantie van de maatregelen voor deze doelstelling indirect. Voor enkele maatregelen is er geen directe samenhang met deze doelstelling, terwijl sommige andere veel tijd nodig lijken te kosten voordat zij in werking worden gesteld. De overige maatregelen verwijzen naar de versterking van vrijwilligersactiviteiten in het kader van een planningsproces. De intentie om een netwerk van steunvoorzieningen voor kwetsbare bevolkingsgroepen op gemeentelijk niveau op te zetten is veelbelovend.

## **4. GENDERMAINSTREAMING**

Hoewel de intentie om een gendermainstreamingaanpak vast te stellen duidelijk wordt verwoord, bevat het NAP/int. geen alomvattende strategie die gebaseerd is op een systematische analyse van de problemen waarmee vrouwen in Griekenland worden geconfronteerd en is er geen monitoring van de veranderingen die plaatsvinden. Er worden enkele maatregelen ten gunste van de meest kwetsbare groepen gepresenteerd zoals zorgprogramma's voor vrouwen na ontslag uit de gevangenis.

## **5. DE ROL VAN HET ESF IN DE BESTRIJDING VAN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING**

In het hele NAP/int. zijn er slechts enkele algemene verwijzingen naar het Griekse communautair bestek voor bijstandsverlening 2000-2006 en het communautair initiatief Equal en worden geen cijfers verstrekt op het niveau van doelstellingen of maatregelen met betrekking tot de bijdrage van de structuurfondsen of het ESF in het bijzonder. Een groot aantal maatregelen, met name in het kader van doelstellingen 1.1, 2 en 3 van Nice en in mindere mate doelstelling 4, ontvangt impliciet een bijdrage van het ESF.

Het ESF is actief in Griekenland op het gebied van sociale integratie, met name via de versterking van de inzetbaarheid en integratie van kwetsbare groepen, waaronder bevordering van de toegang tot het onderwijs- en gezondheidszorgstelsel. De steun van het ESF komt voornamelijk tot uiting in de medefinanciering van de operationele programma's "Werkgelegenheid en beroepsopleiding", "Onderwijs en initiële opleiding" en "Gezondheid en welzijn". Er wordt ook steun verleend door het EFRO voor hiermee samenhangende infrastructuur en apparatuur.

Bovendien steunt het OP Equal voor Griekenland, dat gericht is op het bevorderen en testen van nieuwe manieren om de discriminatie en ongelijkheid te bestrijden waarmee de minst bevoorrechte personen op de arbeidsmarkt (jongeren, vrouwen, mensen zonder

onderwijsdiploma's, etnische minderheden, mensen met een handicap, oudere werknemers, vluchtelingen, voormalige criminelen, drugs- en alcoholverslaafden en asielzoekers) worden geconfronteerd, zwaar op de steun van het ESF.

# SPANJE

## Conclusies

**Situatie en belangrijke tendensen** De Spaanse verzorgingsstaat is de afgelopen 20 jaar aanzienlijk verbeterd. De snelle toename van de uitgaven aan sociale bescherming (sneller dan het BBP en dan de totale overheidsuitgaven) heeft Spanje in staat gesteld een stelsel voor sociale bescherming op te bouwen dat gebaseerd is op toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en sociale uitkeringen, met name pensioenen voor ouderen. Het traditionele, door de belasting betaalde beroepsbeschermingsstelsel is veranderd in een gemengd stelsel dat ook voor openbaar gefinancierde socialebijstandsuitkeringen zorgt. In de afgelopen tien jaar heeft sociale bescherming haar bereik verruimd door de meest kwetsbare personen te dekken met de geleidelijke tenuitvoerlegging van socialebijstandsregelingen als een laatste vangnet. Het werkloosheidscijfer in Spanje blijft, ondanks gestage verbeteringen in de afgelopen 5 jaar, hoog met 14,1%. Volgens de geharmoniseerde ECHP-gegevens (1997) leefde 19% van de Spaanse bevolking van een inkomen dat lager was dan 60% van het gemiddelde inkomen. De huidige tendensen laten zien dat daklozen, immigranten, kinderen van immigranten en eenoudergezinnen sociaal de meest kwetsbare groepen zijn en dat de voornaamste oorzaak voor uitsluiting ligt in het gebrek aan werkgelegenheid.

**Strategische aanpak** De Spaanse overheid beschouwt uitsluiting als een multidimensionaal fenomeen, waardoor de mobilisatie van belanghebbenden veel ingewikkelder is en waardoor het moeilijker kan zijn een consistent beleid voor sociale integratie ten uitvoer te leggen. In dat verband presenteert het huidige plan een reeks verschillende bestaande maatregelen en geplande verbeteringen die zijn ontworpen om aan sociale integratie te werken. De belangrijkste strategische prioriteit van dit plan is de mobilisatie van de openbare overheden op verschillende niveaus, van de sociale partners en de NGO's. Hierdoor zou het in de toekomst mogelijk moeten zijn een plan te presenteren waarvan de maatregelen veel meer geïntegreerd zullen zijn dan in het huidige plan.

**Beleidsmaatregelen** Spanje pakt de vier doelstellingen aan. De Spaanse reactie op de uitdagingen op het gebied van sociale integratie richt zich voornamelijk op het werkgelegenheidsonderdeel van sociale bescherming, met name via de pensioenstelsels voor gepensioneerde werknemers en personen met een handicap. Hiermee moet een acceptabel beschermingsniveau voor ouderen en de meest kwetsbare bevolkingsgroepen gegarandeerd worden. Het andere belangrijke onderdeel van sociale bescherming heeft betrekking op het minimuminkomen als laatste vangnet voor deze mensen, met name jongeren en oudere werkloze personen onder de pensioengerechtigde leeftijd die in de arbeidsmarkt geïntegreerd zouden moeten worden. Van oudsher volgt de Spaanse overheid een gerichte aanpak gebaseerd op sterk gespecialiseerde openbare instellingen in plaats van een geïntegreerde aanpak. Toegang tot nieuwe technologieën teneinde uitsluiting van de informatiemaatschappij te voorkomen, is tevens in het plan ontwikkeld.

**Uitdagingen voor de toekomst** Coördinatie en samenwerking tussen de verschillende bestuurlijke niveaus zal noodzakelijk zijn om een minimumnorm van maatregelen te definiëren teneinde het vraagstuk van sociale integratie op een meer homogene wijze aan te pakken op het hele nationale grondgebied. De centrale en autonome overheden compromitteren zich aan alle Autonome Gemeenschappen die hun eigen regionale plannen uitwerken, zoals reeds het geval is in meerdere regio's, met name in Navarra. Een andere belangrijke uitdaging is het optreden tegen ernstige vormen van armoede. Relatief nieuwe vormen van uitsluiting zoals die welke worden ervaren door volwassen en onvolwassen immigranten, alsmede door daklozen en mensen met psychische problemen, verdienen bijzondere aandacht. Tot slot zouden de verbetering van de indicatoren met betrekking tot uitsluiting en de tenuitvoerlegging van regionale plannen tegen uitsluiting in de nabije toekomst verder ontwikkeld moeten worden.

## 1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN EN TENDENSEN

Gedurende de afgelopen 20 jaar heeft het Spaanse socialebeschermingsstelsel veranderingen ondergaan die duiden op een overgang van een traditioneel door de belasting betaald beroepsbeschermingsstelsel naar een gemengd stelsel dat ook in openbaar gefinancierde socialebijstandsuitkeringen voorziet. Dit socialebeschermingsstelsel verwijst met name naar uitkeringen voor een minimuminkomen, bescherming op het gebied van de gezondheidszorg, werkloosheids- en ouderdomsuitkeringen en arbeidsmarktintegratie en heeft de neiging universeel te worden in zijn bereik. Opgemerkt zij dat de minimuminkomensgarantie niet gebaseerd is op een homogene nationale regeling, aangezien er verschillende regionale stelsels zijn die in verschillende niveaus aan uitkeringen voorzien.

De economische situatie in Spanje is in 2000 verbeterd met een groei van het BBP met 4,1%. Dit heeft met name bijgedragen tot een toegenomen arbeidsdeelname en een verminderde werkloosheid. Hoewel de arbeidsdeelname groeide van 47,1% in 1996 tot 55% in 2000, bleef deze ruim onder het EU-gemiddelde van 63%. Ondanks de opvallende toename in werkende vrouwen, is er nog steeds een kloof tussen de seksen van 30%. Ondanks gestage verbeteringen de afgelopen 5 jaar is het werkloosheidscijfer, met 14,1%, nog steeds het hoogste in de EU. Ook hier is er een belangrijk verschil tussen de seksen, aangezien de werkloosheid onder vrouwen twee keer zo hoog is als die onder mannen. Andere specifieke vraagstukken in Spanje zijn de hoge werkloosheid onder jongeren en de hoge langdurige werkloosheid, met respectievelijk 11,4% en 5,9%.

Volgens de ESSPROS-gegevens van Eurostat geeft Spanje 21,6% van het BBP uit aan sociale bescherming, vergeleken met het EU15-gemiddelde van 27,7% (gegevens van 1998). De uitgave per hoofd van de bevolking in koopkrachtpariteit (KKP) is 3224 KKP in Spanje, terwijl het EU15-gemiddelde 5532 KKP is. Volgens de geharmoniseerde ECHP-gegevens (1997) leefde 19% van de Spaanse bevolking van een inkomen dat lager was dan 60% van het gemiddelde inkomen (cijfer voor relatieve armoede). Het percentage mensen dat gedurende 3 jaar van 1995 tot 1997 continu in armoede leefde was 8% (ECHP-gegevens).

Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, even relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien.

Enkele van de belangrijkste uitdagingen zijn de volgende:

- Zorgen voor een minimale gestandaardiseerde bijstand op het hele nationale grondgebied, omdat de manier waarop er met sociale integratie wordt omgegaan aanzienlijk verschilt tussen verschillende Autonome Gemeenschappen;
- Zorgen voor nauwere coördinatie tussen actief werkgelegenheidsbeleid en beleid voor sociale integratie;
- Zich richten op de belangrijkste kwetsbare groepen zoals daklozen, immigranten en eenoudergezinnen, omdat in deze groepen nadelige situaties zich opeenstapelen zoals werkloosheid, laag onderwijsniveau, slechte huisvestingsomstandigheden, handicaps, enz.



- Tegemoet komen aan de behoefte aan sociale bescherming voor gepensioneerden en mensen met een handicap.

## **2. STRATEGISCHE AANPAK EN BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN**

Het NAP/int. beschrijft het algemene beeld van armoede en sociale uitsluiting en de verschillende bestaande maatregelen en geplande verbeteringen die zijn ontwikkeld om dit vraagstuk aan te pakken. Deze taak vereiste de betrokkenheid van een groot aantal verschillende partners op centraal, regionaal en lokaal niveau. In de institutionele context van Spanje is het NAP/int. noodzakelijkerwijs meer een overzicht van verschillende maatregelen dan één enkel geïntegreerd plan. Toch moet het als een aanzienlijk succes worden beschouwd.

Het NAP geeft niet duidelijk de belangrijkste of gekwantificeerde doelstellingen aan. Uit de gedetailleerde financiële cijfers in het plan kan echter worden afgeleid dat pensioenregelingen en regelingen voor minimuminkomen de belangrijkste instrumenten zijn in de bestrijding van uitsluiting. De mobilisatie van belanghebbenden is een strategische doelstelling waarmee het mogelijk zal zijn de efficiëntie van het beleid voor sociale integratie te verbeteren.

### **2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn**

Zoals valt af te leiden uit de financiële specificatie, is ongeveer 90% van de middelen die worden aangegeven in het NAP/int. bestemd voor het garanderen van de minimale pensioenaanvulling, en 10% voor de bevordering van de integratie in de arbeidsmarkt. In dat verband heeft het garanderen van een inkomenssteun voor mensen die buiten de arbeidsmarkt vallen, zoals ouderen en personen met een handicap, de prioriteit.

De overige 10% wordt voornamelijk gebruikt om vraagstukken aan te pakken die indirect gerelateerd zijn aan armoede, zoals huisvestingsomstandigheden, gezondheid, onderwijs, enz., of om specifieke doelgroepen te ondersteunen. De maatregelen die onder deze categorieën vallen zijn goed gedefinieerd, omdat zij corresponderen met acties die worden uitgevoerd door gespecialiseerde openbare organen.

Het gebrek aan gekwantificeerde doelen is een zwak punt van het NAP. De verbetering van indicatoren die betrekking hebben op uitsluiting, waarin ook aspecten op het gebied van de verschillen tussen de seksen moeten zijn verwerkt, is noodzakelijk om een beter begrip te krijgen van het proces van sociale uitsluiting en om de aanpassing van sociaal beleid in overeenstemming met nieuwe tendensen te stimuleren. Voor iedere doelstelling is er een beschrijving van een reeks initiatieven die in de volgende twee jaar zullen worden uitgevoerd ter verbetering van het beleid op het gebied van sociale integratie.

### **2.2. De mate van vernieuwing van het NAP/int.**

Het meest vernieuwende element van het NAP/int. is de mobilisatie van belanghebbenden, zoals beschreven onder doelstelling 4. Hoewel onder de overige doelstellingen een beschrijving is opgenomen van de initiatieven die zijn gepland voor de volgende twee jaar, verwijzen deze in het algemeen naar de verbetering van bestaande maatregelen. De mobilisatie van alle belanghebbenden op het gebied van sociale integratie kan worden beschouwd als de manier om het bewustzijn over dit specifieke vraagstuk te bevorderen en om systematische wijzigingen te stimuleren die de opbouw van een meer geïntegreerde aanpak mogelijk maken.

### **2.3. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak**

De gedecentraliseerde overheid van Spanje houdt in dat de meeste elementen die in het NAP/int. zijn beschreven onder de bevoegdheden van de Autonome Gemeenschappen vallen. Het "Ministerio de Presidencia" is verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitwerking, de monitoring en evaluatie van het plan. In dat verband zou het juist zijn om op regionaal niveau te beoordelen in welke mate de verschillende maatregelen gecoördineerd en geïntegreerd zijn. Bovendien zijn de meeste openbare organen in Spanje op het gebied van sociale zaken sterk georganiseerd rond doelgroepen, wat betekent dat een holistische aanpak van sociale integratie alleen mogelijk zal zijn via een goede samenwerking en coördinatie. Uit de acties die beschreven zijn onder doelstelling 4 blijkt dat er grote inspanningen worden verricht om dit vraagstuk aan te pakken.

### **2.4. Verenigbaarheid van de strategische aanpak met het NAP/werkg.**

De twee NAP's zijn nauw met elkaar verbonden wat betreft werkgelegenheidsmaatregelen. Dit is met name het geval bij maatregelen van doelstelling 1 die zijn ontworpen om aan de ene kant werkloosheidsuitkeringen te garanderen voor de begunstigden en aan de andere kant de integratie in de arbeidsmarkt te stimuleren via beroepsopleiding. Dit plan bevat de geraamde toewijzing van middelen uit het NAP/werkg. die voor de meest kwetsbare personen zijn bestemd.

## **3. BELANGRIJKSTE BELEIDSMAATREGELEN IN HET KADER VAN DE VIER GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN**

### **3.1 Bevordering van arbeidsdeelname**

De meeste nadruk wordt gelegd op integratieregelingen die werkgelegenheid en opleiding combineren alsmede op werkgelegenheidssubsidies. De doelgroep van deze doelstelling zijn de langdurig werklozen. Het actieve inkomen voor integratie betreft hierbij zowel het openbare arbeidsbureau als de sociale diensten. Het is ontworpen om een minimuminkomen te garanderen en om bijstand te verlenen teneinde de integratie van begunstigden in de arbeidsmarkt te bevorderen. Aangezien deze maatregel door de centrale overheid wordt beheerd, zou het interessant zijn om de synergie ervan met vergelijkbare regelingen voor integratie die op regionaal niveau worden beheerd, te evalueren.

### **3.2 Bevordering van de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten**

De prioriteit wordt gegeven aan het garanderen van toegang tot minimale middelen, hetgeen **65%** van de uitgaven onder deze doelstelling vertegenwoordigt en 32% van het hele NAP. De belangrijkste begunstigden zijn vooral de gepensioneerden en personen met een handicap. De overige prioriteiten van deze doelstelling zijn maatregelen op onderwijsgebied, met name voor diegenen die een minimale onderwijsachtergrond hebben, hetgeen **12%** van deze doelstelling vertegenwoordigt. Eveneens met **12%**, richten de gezondheidszorgmaatregelen zich met name op geïntegreerde voorzieningen, waaronder sociale diensten en gezondheidszorgdiensten, regionale en lokale overheden die het probleem op het gebied van zorg voor chronisch zieken aanpakken, en op het Nationale Plan tegen drugs. Tot slot is 10% toegewezen aan sociale diensten en huisvesting.

### **3.3 Voorkoming van de risico's op uitsluiting**

Eén van de onderdelen van deze doelstelling heeft betrekking op de tenuitvoerlegging van plannen voor sociale integratie op regionaal niveau. Tot dusver hebben slechts acht Autonome Gemeenschappen een plan ingediend, maar tegen het eind van 2003 zullen alle Autonome Gemeenschappen en de grootste gemeenten hun eigen plannen hebben. Het NAP/int. specificeert geen financiële steun voor deze plannen, maar toch moet dit worden beschouwd als een startpunt. Een ander onderdeel van deze doelstelling is "solidariteit onder gezinsleden". Deze maatregelen richten zich met name op afhankelijke personen en kinderopvang en profiteren van een duidelijke financiële ondersteuning.

Wat betreft toegang tot nieuwe technologieën erkent het plan de rol die nieuwe technologieën kunnen spelen in het helpen van NGO's en vermeldt een aantal initiatieven dat ze voorziet van ICT-apparatuur en dat multimedianeetwerken stimuleert. Ook de intentie om nieuwe technologieën te stimuleren voor de ontwikkeling van telewerken in groepen met sociale problemen is het vermelden waard. Er dient echter te worden opgemerkt dat van 9,8 miljoen mensen kan worden gezegd dat zij problemen hebben met het krijgen van toegang tot nieuwe technologieën, wat betekent dat dit vraagstuk verder reikt dan het specifieke gebied van sociale uitsluiting.

### **3.4 Steun voor de meest kwetsbaren**

De prioriteiten worden per doelgroep gepresenteerd. De grootste financiële prioriteit wordt gegeven aan "immigranten" en "gezinnen met kinderen", wat overeenkomt met ongeveer 45% van de uitgaven die onder doelstelling 3 gepland staan. "Ouderen" en "personen met een handicap" vertegenwoordigen 40%, terwijl "vrouwen" en "jongeren" 10% van de financiële toewijzing vertegenwoordigen. Aan daklozen wordt nog minder dan 1% toegewezen. De meeste maatregelen of specifieke plannen die worden beschreven hebben met name betrekking op de bestrijding van uitsluiting en richten zich nauw op specifieke groepen.

### **3.5 Mobilisatie van alle relevante organen**

Het meest relevante aspect van het NAP/int. is de enorme inspanning en toewijding van de kant van de verschillende Spaanse overheden en partners om informatie in te zamelen teneinde dit plan te presenteren, waardoor er een breed overzicht mogelijk was van de vraagstukken op het gebied van integratie in Spanje. De follow-up van het NAP/int. zal een aanzienlijke inspanning vereisen om meer institutionele vormen van besluitvorming op te zetten, waaronder nieuwe *discussieforums*. Wat betreft sociale integratie zal de samenwerking tussen de centrale overheid en de regio's vergelijkbaar zijn met de situatie voor het werkgelegenheidsbeleid. Sociale partners en NGO's zijn ook van plan de manier waarop zij bijdragen aan het debat over sociale integratie te institutionaliseren. Het zou echter passend zijn geweest enige informatie te hebben over de manier waarop de openbare overheden van de Autonome Gemeenschappen de verschillende actoren op hun niveau mobiliseren, omdat sociale integratie meestal op regionaal niveau ten uitvoer wordt gelegd. In die zin laat het Plan tegen uitsluiting van Navarra (1998-2005) zien hoe een Autonome Gemeenschap de regionale partners kan mobiliseren om uitdagingen vast te stellen en operationele maatregelen te definiëren.

#### **4. GENDERMAINSTREAMING**

Het NAP/int. wil gendermainstreaming toepassen op alle vier de doelstellingen. Gendervraagstukken worden echter in het algemeen gezien vanuit de kwetsbaarheid van de vrouw, zoals in het breed opgezette vierde Spaanse Actieplan voor gelijkheid tussen mannen en vrouwen dat onder doelstelling 3 staat. Onder dezelfde doelstelling wordt een nieuw Nationaal Actieplan tegen huiselijk geweld gepresenteerd dat steun biedt aan slachtoffers maar ook maatregelen verschaft tegen de daders en scholing voor ordehandhavingspersoneel. Onder doelstellingen 1 en 2, worden gendervraagstukken zo nu en dan genoemd in verband met de bestrijding van analfabetisme en wanneer maatregelen specifieke gevolgen hebben voor het gezinsleven, zoals kinderopvang en gezondheidszorg, en de integratie van vrouwen in de arbeidsmarkt kunnen vergemakkelijken.

Als onderdeel van het ministerie van Arbeid heeft de vrouwenvereniging deelgenomen aan het uitwerkingsproces van het NAP/int. Er zijn echter geen duidelijke aanwijzingen over de follow-up en de evaluatie van het NAP/int. vanuit het genderoogpunt.

#### **5. DE ROL VAN HET ESF IN DE BESTRIJDING VAN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING**

De huidige CSF-doelstelling 1 en 3 (2000-2006) ondersteunt sociale integratie voornamelijk via de prioritaire as "arbeidsintegratie van personen met bijzondere moeilijkheden". De ESF-toewijzingen en nationale toewijzingen voor de hele periode zijn ongeveer 980 miljoen euro. De Autonome Gemeenschappen en NGO's zijn de belangrijkste initiatiefnemers van maatregelen op het gebied van sociale integratie. Het initiatief Equal levert ook een bijdrage aan de sociale integratie, met name via de prioriteiten die gerelateerd zijn aan integratie in de arbeidsmarkt en gelijke kansen voor mannen en vrouwen.

## FRANKRIJK

### Conclusies

**Situatie en tendensen** De afgelopen jaren kende Frankrijk een aanhoudende economische groei die gepaard ging met een daling van het werkloosheidscijfer en van het aantal personen dat in een situatie van armoede en uitsluiting verkeert. Het land wordt echter nog steeds geconfronteerd met een hoge werkloosheid, waarbij grote verschillen bestaan tussen verschillende sociale groepen en tussen gebieden. Met een percentage relatieve armoede van 17% in 1997 bevindt Frankrijk zich enigszins onder het gemiddelde van de Europese Unie. Hoewel armoede en uitsluiting met name te maken hebben met de afwezigheid van werk, worden ook mensen met een baan erdoor getroffen. De belangrijkste groepen die het kwetsbaarst zijn voor armoede en uitsluiting zijn: kinderen onder de 15 jaar die in een arm gezin leven, langdurig werklozen, laaggeschoolde jongeren, eenoudergezinnen, grote gezinnen, inwoners van achterstandswijken en asielaanvragers.

**Strategische aanpak** Het NAP/int. is een voortzetting en aanvulling op een aanpak tot bestrijding van uitsluiting waarmee in 1998 van start is gegaan. Het actieplan moet in een gedetailleerd financieel programma worden omgezet. Het NAP/int. voert een dubbele strategie uit die op de middellange termijn gedefinieerd is en die op een krachtige manier beleid voor toegang tot de werkgelegenheid stimuleert door te steunen op het NAP/werkg. Verder zorgt het NAP/int. voor mobilisatie van de verschillende publieke en particuliere actoren ter bevordering van de toegang tot hun rechten voor de mensen die het meest in moeilijkheden verkeren. Deze mobilisatie van actoren vraagt om een versterkte samenwerking tussen de betrokken overheidsdiensten en een nauwere betrokkenheid van alle betrokken partners, met name van de territoriale overheden. De gekozen aanpak berust op de vaststelling van het multidimensionale karakter van uitsluiting en legt het accent op een geïntegreerde aanpak van het verschillende beleid. Het NAP/int. onderstreept tevens het belang van specifiekere acties voor gebieden waar armoede en uitsluiting meer uitgesproken zijn. Er zullen gekwantificeerde doelstellingen en subdoelstellingen worden gemist, ook al is een belangrijke inspanning verricht om indicatoren vast te stellen.

**Beleidsmaatregelen** De maatregelen strekken zich over vier hoofdcategorieën uit die overeenkomen met de doelstellingen die in Nice zijn vastgelegd. Hoewel een belangrijk deel van de maatregelen betrekking heeft op de toegang tot werk, stelt het NAP/int. van 2001 veel maatregelen van maatschappelijke en culturele aard voor. Deze maatregelen betreffen duidelijk omliggende groepen mensen, maar hebben tevens betrekking op gebieden. De omvang van de voorgestelde beleidsmaatregelen kan slechts worden geschat door rekening te houden met de financiële elementen van het "nationale programma ter voorkoming en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting" van juli 2001. De transversale aanpak van de toegang tot rechten draagt bij tot de bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in de voorzieningen en maatregelen van het plan. De bevordering van gelijke kansen zou door de lopende ontwikkeling van per sekse uitgesplitste indicatoren versterkt moeten worden.

**Uitdagingen voor de toekomst** De bestrijding van onbestendige factoren op het gebied van inkomen uit arbeid, huisvesting, gezondheidszorg of van kennis en de effectieve toegang tot rechten is de belangrijkste uitdaging waar de Franse autoriteiten zich voor geplaatst zien. Er zal tevens bijzondere aandacht nodig zijn voor problemen die zich voordoen in wijken met veel sociale woningbouw en in bepaalde geografische gebieden. Bovendien lijkt het in het licht van de presentatie in juli 2001 van het "nationale programma ter voorkoming en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting" en ter versteviging van het geïntegreerde karakter van het NAP/int. noodzakelijk te zijn om een aanhoudende controle door de geëigende indicatoren te verzekeren alsmede een gemeenschappelijke tenuitvoerlegging van het NAP/int. en alle verschillende programma's en initiatieven die de Franse autoriteiten op het gebied van sociale integratie zullen vaststellen.

## 1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN EN TENDENSEN

Ondanks een recente wending is er sinds midden 1997 sprake van een aanhoudende groei in de Franse economie (+3,2% groei van het BBP in 2000) en van een groot aantal nieuwe banen (515.000 in 1999, 580.000 in 2000). Het werkloosheidscijfer daalt continu sinds 1997 (eind maart 2001 was de werkloosheid 8,7%). Deze daling is vooral ten gunste gekomen van langdurig werklozen, vijftigplussers en jongeren. Ondanks deze ontwikkeling blijft het **werkloosheidscijfer** nog zeer hoog en **blijft grote ongelijkheid bestaan**. Het werkloosheidscijfer is namelijk 7,7% voor mannen en 10,9% voor vrouwen. De regio's kennen verschillende cijfers; het noorden en zuiden van Frankrijk kampen met hogere werkloosheidscijfers dan het westen en midden van het land.

Gemeten naar het cijfer voor relatieve armoede gedefinieerd als het percentage van de bevolking dat van een inkomen leeft dat lager is dan 60% van het landelijk gemiddelde inkomen, het in 1997 17% van de bevolking met armoede te kampen, waarmee Frankrijk zich licht onder het gemiddelde van de Europese Unie bevindt (volgens gegevens van het Europees panel van huishoudens). Volgens de nationale statistieken leefden in 2000 ongeveer 5 miljoen mensen onder de armoedegrens (waarbij de grens is vastgesteld op 50% van het gemiddelde inkomen).

Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, eveneens relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien.

Armoede en uitsluiting komen voornamelijk voor bij afwezigheid van een baan, maar ook bij mensen die wel een baan hebben. Deze "arme werknemers" vormen een van de meest kwetsbare groepen voor armoede en uitsluiting (1,3 miljoen mensen). Andere risicogroepen zijn: kinderen onder de 15 jaar die in een arm gezin leven (950.000 in 2000), langdurig werklozen, laaggeschoolde jongeren, grote gezinnen, eenoudergezinnen, asielaanvragers en bewoners van achterstandswijken of van Frankrijks overzeese gebiedsdelen.

Een deel van de arme bevolking is teruggekeerd in het beroepsleven of heeft de moeilijke levensomstandigheden kunnen ontstijgen. Deze recente feiten zijn het gevolg van de economische verbetering. **De bestrijding van onbestendige factoren op het gebied van inkomen uit arbeid, huisvesting, gezondheidszorg of kennis is de belangrijkste uitdaging** waar de Franse autoriteiten zich voor geplaatst zien. Een **tweede uitdaging is de toegang tot hun rechten voor mensen in een situatie van sociale uitsluiting**. De complexiteit van de administratieve stappen die ondernomen moeten worden, van de formulieren die ingevuld moeten worden en van de dossiers die opgesteld moeten worden, en de ingewikkelde regels voor beheer bemoeilijken de toegang tot rechten veelal. Er zal tevens aandacht moeten worden besteed aan **wijken met sociale woningbouw** die in verval zijn of kwetsbaar zijn alsmede aan **geografische gebieden** die in het bijzonder **met sociale uitsluiting geconfronteerd worden**.

## 2. STRATEGISCHE AANPAK EN BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN

Het NAP/int. voert een dubbele strategie uit die op de middellange termijn gedefinieerd is en die op een krachtige manier beleid voor toegang tot de werkgelegenheid stimuleert door te steunen op het NAP/werkg. Verder zorgt het NAP/int. voor mobilisatie van de verschillende publieke en particuliere actoren ter bevordering van de toegang tot hun rechten voor de mensen die het meest in moeilijkheden verkeren. Deze mobilisatie van actoren vraagt om een versterkte samenwerking tussen de betrokken overheidsdiensten en een nauwere betrokkenheid van alle betrokken partners, met name van de territoriale overheden. De gekozen aanpak berust op de vaststelling van het multidimensionale karakter van uitsluiting en legt het accent op een geïntegreerde aanpak van de maatregelen ten gunste van de werkgelegenheid, onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg.

Het plan **geeft geen gekwantificeerde doelstellingen** (of subdoelstellingen). Het ontbreken van gekwantificeerde doelstellingen kan nadelig zijn voor het goede begrip van en inzicht in de situaties van armoede en sociale uitsluiting, met name tijdens het uitvoeren van evaluaties. Daarentegen lijkt de strategie te kiezen voor een presentatie van "tendensen". Met dit doel wordt een grote lijst met indicatoren voorgesteld waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de opsomming van de indicatoren volgens sekse en volgens de variabelen leeftijdscategorie, sociaal-economische categorie, inkomen, positie op de arbeidsmarkt en gezinssamenstelling. Daarentegen stelt het programma van juli 2001 voor het merendeel van de maatregelen wel gekwantificeerde doelstellingen vast die vanaf nu tot 2003 behaald moeten worden. **Vanuit dit oogpunt moet het belang worden onderstreept van de vaststelling van een geïntegreerde aanpak van de tenuitvoerlegging van het NAP/int. enerzijds en het programma van juli 2001 anderzijds.**

### 2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn

De in het NAP/int. voorgestelde strategie ligt in de lijn van de **voortzetting van de in 1998 aangenomen beleidslijnen** en voegt zich in een perspectief **voor de middellange termijn** dat tot aan 2003 gedefinieerd is. De financiële vertaling van het NAP/int. bevindt zich in **het nationale programma van juli 2001**. De eerste onderzoeken naar de wet van 1998 hebben een werkelijke invloed van de maatregelen op de toegang tot arbeid laten zien en een minder groot effect op de toegang tot rechten, met uitzondering van de gezondheidszorg, met de instelling van een universele ziektekostenverzekering (CMU).

Het NAP/int. heeft in de eerste plaats ten doel om werkzoekenden in de arbeidsmarkt op te laten nemen door een duidelijker accent te leggen op mensen die het verst van de arbeidsmarkt staan. Er zijn vijf hoofddoelstellingen die het programma van 1998 verder uitdiepen en die overeenkomen met de aanbevelingen van de top van Nice.

### 2.2. De mate van vernieuwing van het NAP/int.

De werkelijke verandering in het Franse beleid in de bestrijding van armoede en uitsluiting dateert van de wet van 29 juli 1998, waar het NAP/int. slechts de belangrijkste richtlijnen uit overgenomen heeft. Het NAP/int. legt echter de nadruk op **inspanningen ten behoeve van de bevolkingsgroepen die het verst van een baan staan, verhoogt de mobilisatie van de verschillende staatsactoren (justitie, cultuur, onderwijs) alsmede van bedrijven** (een van de

beoogde doelstellingen van het wetsontwerp "maatschappelijke modernisatie" is de ontwikkeling van maatschappelijke verantwoordelijkheid en een maatschappelijke dialoog binnen bedrijven om te voorkomen dat een breuk in het beroepsleven tot uitsluiting leidt). Het plan van 2001 onderstreept tevens het belang van **specifieke maatregelen in gebieden waar armoede en uitsluiting meer uitgesproken zijn.**

### **2.3. Een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak**

De strategische aanpak is helder en komt overeen met de geïdentificeerde uitdagingen. De aanpak berust op de vaststelling van het multidimensionale karakter van uitsluiting en op de noodzaak tot het voorstellen van verscheidene oplossingen hiervoor. Het NAP/int. identificeert duidelijk de gevolgen van uitsluiting, erkent de noodzaak van het voorkomen van uitsluiting en onderscheidt de meest kwetsbare groepen en gebieden. Om de uitdagingen goed naar voren te brengen, streeft het NAP/int. tegelijkertijd naar een strategie die gebaseerd is op **de synergie tussen verschillend beleid** (werkgelegenheid, huisvesting, gezondheidszorg, enz.) **en op de mobilisatie van actoren.**

Op het gebied van samenwerking en coördinatie van alle actoren moet worden opgemerkt dat de uitwerking van deze strategie onderwerp is geweest van een brede maatschappelijke discussie in de Franse samenleving in de jaren 1995 tot 1998. Er is een groot beroep gedaan op de associatieve netwerken alsmede op de competente overheidsdiensten van de Franse staat. Het NAP/int. heeft in de verlenging en uitdieping van deze stappen zonder twijfel niet een dergelijk grote mobilisatie buiten de direct betrokken associatieve netwerken en overheidsdiensten teweeggebracht. **Het lijkt er dan ook op dat het nodig is om versterkte samenwerkingsmechanismen in te stellen tussen de betrokken overheidsdiensten en om de sociale partners meer te betrekken bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen. Om die reden** zou een sterke inbreng van de territoriale overheden verzekerd moeten zijn (met name van de Departementsraden en van de gemeenten).

### **2.4. Overeenstemming en samenhang met het NAP/werkg.**

Het NAP/int. staat in nauwe relatie met de strategie die is voorgesteld in het Nationale Actieplan voor de werkgelegenheid 2001. Het actieplan houdt noodzakelijkerwijs rekening met de Franse werkgelegenheidsstrategie die is uitgewerkt in het NAP/werkg. dat versterkt en verrijkt wordt door het NAP/int. Frankrijk stelt namelijk groot belang in preventieve en/of actieve maatregelen ten gunste van mensen die met uitsluiting bedreigd worden. Dit blijkt met name uit de invoering van de nieuwe maatregel het "Gepersonaliseerde Actieprogramma", de invoering van een "premie voor werk" en uit de versterking van het TRACE-programma (Trajet d'Accès à l'Emploi) dat zich op jongeren in moeilijkheden richt. Andere maatregelen voorzien in hulp die in directe relatie staat tot de werkgelegenheid (handelssectoren en niet-handelssectoren).

## **3. DE BELANGRIJKSTE BELEIDSMATREGELEN TEN AANZIEN VAN DE VIER GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN**

### **3.1. Bevordering van arbeidsdeelname en toegang voor iedereen tot middelen, goederen en diensten**

De gekozen aanpak bestaat niet uit het creëren van specifieke rechten die zijn gereserveerd voor de armsten, maar is een voorstel tot aanpassing van alle regelingen van het gemene recht en tot



ontwikkeling van follow-upactiviteiten die de effectieve mobilisatie daarvan mogelijk moeten maken. De maatregelen behelzen met name de begeleiding richting werk van werklozen en van de mensen die het verst van de arbeidsmarkt staan, de validatie van beroepservaring en de instelling van sociale tariefbepalingen op basis van het werkelijke inkomen van mensen. Onder de nieuwe maatregelen vallen de toegang tot huisvesting, de verbetering van de toegang tot de zorg en met name een belangrijke inspanning ten gunste van de zorg voor mentaal leed. In het NAP/int. worden tevens programma's voor toegang tot onderwijs, tot de rechter en tot cultuur voorgesteld, ook al hebben deze programma's niet de omvang van de eerdere maatregelen.

### **3.2. Voorkoming van de risico's op uitsluiting**

De voorgestelde strategie hangt samen met het preventiebeginsel zoals bepaald op de Top van Nice. Zo is een reeks concrete maatregelen voorzien die direct werken door gerichte tussenkomst op het moment dat zich een breuk in de levensomstandigheden dreigt voor te doen. De belangrijkste maatregelen zijn, naast de uitbreiding van het aantal toegangsplaatsen tot de nieuwe technologieën voor jongeren en werkzoekenden, het aanbieden van maatschappelijke begeleiding voor gezinnen met hoge schulden, het voorkomen van huisuitzettingen, het oprichten van een onderwijsbewakingsafdeling met als doel schoolverlating tegen te gaan, alsmede het voorkomen van gezinsbreuken door meer steun voor het ouderschap.

Hoewel e-integratie in het NAP niet als belangrijkste uitdaging wordt genoemd, worden er toch een aantal **initiatieven** in vermeld die **betrekking hebben op de informatie- en communicatietechnologieën (ICT's)** in het onderwijs (alle scholen zullen voor het einde van het schooljaar 2001–2002 op het Internet zijn aangesloten, computer- en Internetgetuigschrift), de opleiding (inleidingsmodule Internet en een "Internetcertificaat" voor werkzoekenden in opleiding en voor jongeren die dit wensen in de plaatselijke missies) en de oprichting van openbare toegangspunten tot Internet (tot 2003 zullen meer dan 7000 openbare gelegenheden geopend zijn die toegang tot Internet verschaffen. 2500 van deze plaatsen, die een "handvest digitale openbare gelegenheden" tekenen, zullen het voor iedereen mogelijk maken om een algemene opleiding te volgen in de vorm van een "paspoort tot het Internet en de multimedia" en zorgen eveneens voor het vervolg en de versterking van het "Points Cyb"-programma).

### **3.3. Steun voor de meest kwetsbare personen en gebieden**

**De voorgestelde aanpak is zowel op mensen als op gebieden gericht.** De kwetsbare groepen kunnen zeer helder in kaart worden gebracht en de voorgestelde acties richten zich tot mensen en gebieden die het meest blootstaan aan problemen op het gebied van sociale uitsluiting. Men streeft met name naar uitbreiding van het TRACE-programma voor jongeren die de arbeidsmarkt betreden en naar ontwikkeling van activiteiten van maatschappelijk belang in de achterstandswijken. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan de overzeese gebiedsdelen en departementen waar sprake is van sociale uitsluiting. Sinds begin jaren '80 heeft Frankrijk onder de noemer van "stedenbeleid" een grote inspanning geleverd richting achterstandswijken. Het plan 2001 legt meer de nadruk op een aanpak van gebieden als het gaat om tussenkomst van de staat, met name op het gebied van toegang tot de werkgelegenheid voor bevolkingsgroepen die het meest in moeilijkheden verkeren.

### 3.4. Mobilisatie van actoren

Het NAP/int. erkent en onderstreept dat een doeltreffende actie op het gebied van bestrijding van uitsluiting inhoudt dat een **doeltreffende samenwerking tussen alle actoren** verzekerd is. Dit gebeurt door de versterking van lokale structuren voor maatschappelijke observatie en de ontwikkeling van nabije ontvangstplaatsen waar de verschillende openbare diensten en sociale diensten verzameld zijn. Een grotere mobilisatie en een betere samenwerking van de gedecentraliseerde overheidsdiensten zal met een versterking van de partnerschappen met de verenigingen gepaard gaan. Het partnerschap is een essentieel onderdeel van het plan, zowel wat betreft de inhoud ervan als wat betreft de modaliteiten voor de tenuitvoerlegging ervan.

## 4. GENDERMAINSTREAMING

De transversale aanpak die gekozen is en die "ten doel heeft voor iedereen effectieve toegang tot dezelfde rechten te garanderen" zou met de voorgestelde voorzieningen en maatregelen moeten bijdragen aan de bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen. Deze aanpak lijkt echter minder ambitieus op het gebied van sociale bescherming waar verschillen met name tot uitdrukking komen in situaties van een gezinsbreuk en op gebieden die een ontwikkeling van per sekse uitgesplitste statistieken vereisen, waartoe het plan geleidelijk wil overgaan.

De identificatie van de belangrijkste uitdagingen laat grote verschillen tussen mannen en vrouwen zien op het gebied van werk en gezinssituatie (85% van de alleenstaande ouders is vrouw). Daarom hebben de ondernomen initiatieven met name betrekking op de toegang tot werk (gekwantificeerde doelstellingen voor participatie van laaggeschoolde vrouwen aan het TRACE-programma) en op de verbetering van de economische zelfstandigheid van mensen met een uitkering voor alleenstaande ouders. Mannen die buiten de maatschappij staan, zoals ex-gedetineerden, daklozen, misdadigers, migrerende werknemers die thuis zitten, krijgen ook in verscheidene doelstellingen op het gebied van onder andere werkgelegenheid, huisvesting, gezondheidszorg, toegang tot Internet, aandacht in de vorm van bijzondere maatregelen. De ontwikkeling van de gepersonaliseerde maatschappelijke begeleiding zou er ook aan moeten bijdragen dat beter rekening kan worden gehouden met specifieke behoeften van mannen en vrouwen.

De kwestie van de begeleidingsinstrumenten van maatregelen moet echter nog worden opgelost. Het plan beoogt "bijzondere aandacht te schenken aan de opsomming van indicatoren volgens sekse zodat de maatregelen voor vrouwen hun doel beter bereiken, aangezien vrouwen veelal de voornaamste slachtoffers van uitsluitingssituaties zijn". Dit is van een des te groter belang omdat het programma van juli 2001, in tegenstelling tot het NAP/int., weinig aandacht besteedt aan het genderspect.

## 5. DE ROL VAN HET ESF

Het NAP/int. noemt niet expliciet maatregelen die medegefinancierd worden door het ESF. **Er zijn echter aanknopingspunten zichtbaar** op het gebied van het gevolgde preventieve beleid. Daarom levert het ESF in het kader van het programma voor doelstelling 3 voor de periode 2000-2006 een bijzondere bijdrage aan de versterking van de preventieve aanpak. De maatregelen

nemen namelijk 65,5% van het totale nationale budget in beslag (ongeveer 3 miljard euro aan ESF-bijdrage).

De steun van het ESF betreft in het bijzonder de acties die mensen van het "gepersonaliseerde actieprogramma voor een nieuwe start" ten goede komen alsmede steun voor de ontwikkeling van Lokale Plannen voor toegang tot de arbeidsmarkt en werkgelegenheid (PLIE) en van Departementale Plannen voor toegang tot de arbeidsmarkt (PDI). De bijdrage van het ESF is tevens gericht op maatregelen ter bestrijding van uitsluiting door te steunen op een mechanisme voor preventie en voor maatschappelijke integratie. Daarbij wordt gezocht naar bundeling van de preventieve aanpak van langdurige werkloosheid met maatregelen in de bestrijding van sociale uitsluiting. Het fonds intervenueert tevens op een preventieve manier om jongeren die het schoolsysteem zonder oplossing verlaten, een nieuwe kans te bieden. Op dezelfde wijze wordt de steun van het ESF ten gunste van werkenden aangewend. Tot slot levert het ESF een bijdrage aan de maatregelen die worden genomen om obstakels bij de toegang tot werk en tot een opleiding voor vrouwen weg te nemen en om te zorgen voor diversificatie in hun beroepskeuze.

# IERLAND

## Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** Het jaar 2000 was het zevende jaar van buitengewone economische groei voor Ierland. Het BBP steeg met 10,7%, driemaal het EU-gemiddelde, en oversteeg daarmee de resultaten van eerdere jaren. De invloed hiervan is enorm geweest, gezien een daling in de werkloosheid tot 4,2% en daling in de langdurige werkloosheid tot onder de 1,7%. Naast een groei van de werkgelegenheid zijn er ook toenemende tekorten aan arbeidskrachten en deskundigheid. In termen van armoede is het beeld gemengd. Bij gebruik van de 'constante armoede'-definitie is het armoedeniveau onder volwassenen gedaald van 15% in 1994 tot 8% in 1998, terwijl het armoedecijfer onder kinderen in diezelfde periode tot 12% daalde. Er is echter een groeiende inkomensongelijkheid; in 1997 leefde 20% van de bevolking in relatieve armoede (met een inkomen van onder de 60% van het gemiddelde inkomen).

**Strategische aanpak** De noodzaak van de aanpak van armoede wordt duidelijk onderkend: het budget voor beleid op het gebied van sociale integratie bedraagt 10 miljard euro en in 1997 is de Nationale Anti-armoedestrategie, die het NAP/int. steunt, opgesteld. Deze Anti-armoedestrategie (en derhalve de strategische aanpak van armoede in Ierland) gaat uit van de lange termijn (10 jaar) en is opgebouwd uit specifieke doelen die bepaalde programmegebieden en -groepen dekken. Werkgelegenheid en toegang tot banen voor iedereen worden gezien als de sleutel om uit een positie van sociale uitsluiting te komen. Er zijn een bestuurlijke infrastructuur en procedures en mechanismen voor monitoring opgezet om de strategie te bevorderen (vele waren nieuw op het moment van hun introductie). Het is van bijzonder belang dat doelen en beginselen in nationale financiële en ontwikkelingsplannen zijn geïntegreerd. Er is een toezegging tot herziening en verbetering van de Anti-armoedestrategie en een breed opgezette beoordeling staat gepland. Noch de analyse die aan de basis ligt van de Anti-armoedestrategie, noch de recente evaluaties van deze strategie zijn voldoende terug te vinden in het NAP/int. De genderkwestie komt niet specifiek aan bod.

Wanneer de herziening van de Nationale Anti-armoedestrategie is voltooid, is de verwachting dat deze zowel een analyse van als een strategisch beleidsantwoord op het probleem van de sociale uitsluiting zal bevatten. Het NAP/int. mist echter een strategische dimensie en bevat geen doelen of een evaluatie van de lopende strategie.

**Beleidsmaatregelen** Ierland is actief in het kader van alle vier de doelstellingen, met name in het vergemakkelijken van toegang tot werk en in het verhogen van onderwijsnormen. Werklozen en gehandicapten zijn doelgroepen en de waarde van levenslang leren wordt benadrukt. Het belang van het gezin en het aanpakken van het probleem van de daklozen zijn twee kwesties die genoemd worden. De behoefte aan een effectieve infrastructuur voor maatschappelijke zorg voor kinderen en ouderen wordt onderkend en kinderarmoede is een hoofdpunt waar het NAP/int. zich op richt. De betrokkenheid en bijdrage van belanghebbenden wordt in het algemeen op prijs gesteld en er lijken voorbereidingen te worden getroffen om hen nog meer te betrekken bij de Anti-armoedestrategie. De betrokkenheid en bijdrage van belanghebbenden in het huidige proces van het NAP/int. was echter zwak en zal in de toekomst aandacht krijgen.

**Uitdagingen voor de toekomst** Het NAP/int. geeft een brede schets van toekomstige uitdagingen maar identificeert geen specifieke doelstellingen. Het is echter mogelijk om uit het NAP/int. af te leiden dat iedere toekomstige strategie in het kader van de herziene Nationale Anti-armoedestrategie een reeks kwesties moet aanpakken. Hoofdprioriteiten zullen zijn: meer investeringen in de dienstverlening (gezondheidszorg, huisvesting en vervoer) voor mensen met een laag inkomen, het aanpakken van verarming op het platteland en in steden en de uitvoering van een infrastructuur voor maatschappelijke zorg (in het bijzonder voor kinderen en ouderen). Het plan moet tevens aandacht besteden aan de vermindering van de groeiende inkomensongelijkheid, aan de integratie van vluchtelingen en immigranten en aan de onafhankelijkheid en het welzijn van vrouwen. Ook gerichte

kansen op werk, verbetering van onderwijsprestaties en terugdringing van analfabetisme moeten aandacht krijgen.

## 1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN EN TENDENSEN

Het jaar 2000 was het zevende jaar van uitzonderlijke economische groei voor Ierland. Het BBP groeide met 10,7%, driemaal het EU-gemiddelde en overtrof daarmee de resultaten van voorgaande jaren. Door deze ontwikkelingen zag men tekorten aan arbeidskrachten en deskundigheid toenemen. De invloed hiervan is veelbetekend; het meest opvallende is de daling van de werkloosheid tot 4,2% en van de langdurige werkloosheid tot 1,7% en een groei van de werkgelegenheid. De tendens is een continue groei maar op een lager niveau (verwachting van 6,7% groei van het BBP in 2001). In termen van armoede is het beeld gemengd. Bij gebruik van de nationale 'constante armoede'-definitie is het armoedeniveau onder volwassenen gedaald van 15% in 1994 tot 8% in 1998, terwijl het armoedecijfer onder kinderen in diezelfde periode tot 12% daalde. Er is echter een groeiende inkomensongelijkheid (de oorzaken daarvan worden in het NAP/int. niet onderzocht); volgens ECHP-gegevens had 20% van de bevolking in 1997 een inkomen dat lager was dan 60% van het gemiddelde. Ierland besteedde in 1998 slechts 16% van het BBP aan sociale bescherming (het laagste percentage van de Unie), wat deels is toe te schrijven aan het lage percentage ouderen. Het niveau van de sociale uitgaven blijft echter een bijzondere uitdaging voor Ierland.

Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, tevens relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien. Het NAP/int. bevat weinig informatie over tendensen met betrekking tot armoede. Waar de informatie is gebruikt, is deze niet uitgesplitst, bijvoorbeeld naar het risico op armoede per geografisch gebied of per meer kwetsbare groepen. Het is wel mogelijk enkele van de belangrijkste problemen af te leiden, zoals verarming van het platteland, dat plaatsgebonden blijkt te zijn. Er wordt onderkend dat de toegang tot de gezondheidszorg niet voor iedereen gelijk is, maar gegevens hierover worden niet verschaft. De mensenrechten worden voornamelijk behandeld door de 'Equal Status Act', maar er is geen specifieke verwijzing naar sociale rechten en weinig verwijzing naar burgerschap. In dit stadium van de herziening van de Nationale Anti-armoedestrategie identificeert het NAP/int. toekomstige uitdagingen in brede termen in plaats van in specifieke doelstellingen. De belangrijkste doelstelling van de Ierse regering is om een duurzame economische groei en groei in de werkgelegenheid te behouden terwijl sociale uitsluiting, armoede en ongelijkheid worden aangepakt. Er valt echter af te leiden uit het NAP/int. dat als men sociale uitsluiting efficiënt wil aanpakken, er beleid nodig is dat gericht is op: de dienstverlening (gezondheidszorg, huisvesting en vervoer) voor mensen met een laag inkomen, het aanpakken van de verarming in plattelandsgebieden en in steden en het opzetten van een infrastructuur op het gebied van maatschappelijke zorg (in het bijzonder voor kinderen en ouderen). Er moet ook aandacht worden besteed aan de groeiende inkomensongelijkheid, aan de integratie van vluchtelingen en migranten en aan de onafhankelijkheid en het welzijn van vrouwen. Verder moet men zich richten op kansen op werk voor mensen die zijn uitgesloten en op het verbeteren van onderwijsprestaties en het terugdringen van analfabetisme. Hiervoor is coördinatie op lokaal niveau vereist en zijn betere gegevens over met name groepen die aan de rand van de samenleving leven, nodig.

## 2. STRATEGISCHE AANPAK EN DE BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN

De noodzaak iets aan armoede te doen, is lange tijd erkend in Ierland door de Nationale Anti-armoedestrategie, die beleidsplannen voor rond de 10 miljard euro dekt. De strategie die in

1997 is opgesteld, legt de nadruk op werk als voornaamste manier om uit een positie van uitsluiting te komen. Structurele steun voor de strategie omvat versterkte wetgeving (met name gelijke kansen) en een partnerschapsaanpak, met name de Nationale Partnerschapsovereenkomst. Deze strategie vormt de kern van het NAP/int. en van diens strategische aanpak: de strategie gaat uit van de lange termijn (10 jaar) en bestaat uit specifieke doelstellingen die bepaalde programmagebieden dekken, waarbij een benadering van doelgroepen wordt versterkt. Er zijn een bestuurlijke infrastructuur en procedures en mechanismen voor monitoring (vele waren nieuw op het moment van hun introductie) opgezet om de strategie te bevorderen. Het is van bijzonder belang dat doelstellingen en principes geïntegreerd zijn in nationale financiële en ontwikkelingsplannen. Er is toegezegd de Anti-armoedestrategie te herzien en te verbeteren en een breed opgezette herziening wordt nu gepland.

Omdat het voorafging aan de herziening van de Nationale Anti-armoedestrategie (NAPS) ontwikkelt het NAP/int. zijn analyse of update niet en richt de aandacht niet opnieuw op zijn algemene strategie, prioriteiten en doelstellingen. Een verdere verbetering op dit gebied zal naar verwachting een belangrijke uitkomst van de herziening van het NAPS zijn.

### **2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn**

De Nationale Anti-armoedestrategie heeft een periode van 10 jaar als uitgangspunt. Deze vastlegging voor de lange termijn sluit tevens aan bij de bereidheid om de strategie te herzien en te veranderen op punten waar dat nodig is. De aandacht voor werk als het belangrijkste middel om uit een situatie van uitsluiting te komen, met name voor mensen met een handicap en werklozen, blijft terecht gezien de situatie van de arbeidsmarkt. De bijdrage aan sociale integratie door het Nationale Ontwikkelingsplan komt overeen met deze aanpak. Het NAP/int. wordt in belangrijke mate beperkt door de omschrijving van beleidsmaatregelen die reeds ingevoerd zijn. Het verschaft geen enkel bewijs van evaluatie over de eerste vier jaar van de Anti-armoedestrategie.

### **2.2. De mate van vernieuwing van het NAP/int.**

Het NAP/int. bevat weinig nieuws ten opzichte van de Nationale Anti-armoedestrategie, hoewel het bruikbare en interessante voorbeelden geeft van goede praktijken. De herziening van het NAPS zal naar verwachting, zoals is overeengekomen met de sociale partners, een nieuwe impuls geven via een analyse van 6 thema's: onderwijsachterstand; werkgelegenheid; armoede op het platteland; stedelijke achterstand; huisvesting; en gezondheidszorg. Iedere werkgroep zal de problemen van vrouwen, kinderen, ouderen en etnische minderheden als horizontale aangelegenheden aanpakken. Een aparte groep, de Benchmarking- en Indexeringswerkgroep (BIG), zal de toereikendheid van uitkeringen onderzoeken. Tot de opdracht van iedere werkgroep behoort tevens het opstellen van doelen en indicatoren. Het verslag van de herziening zal in november 2001 zijn. Er is een toezegging gedaan dat de herziene Nationale Strategie aangepast zal worden door gebruik te maken van het kader van het NAP/int.

### **2.3. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak**

Het proces van de Nationale Anti-armoedestrategie steunt op een interdepartementale en interdisciplinaire aanpak. Sociale partners, NGO's, vrijwilligers- en gemeenschapsgroepen zijn betrokken bij de beleids- en strategieontwikkeling en bij werkzaamheden ter versterking hiervan. Bij de herziening van de Nationale Anti-armoedestrategie zijn alle relevante actoren op een positieve en betekenisvolle wijze betrokken. De participatie in en de betrokkenheid bij

het NAP/int. zijn minder helder. Er zijn conferenties georganiseerd zodat groepen hun bijdrage konden leveren, maar de mening van de betrokken partijen is dat het strategische proces minder participatief is geweest dan andere strategische processen en dat hun bijdragen zijn genegeerd. Er is een toezegging gedaan voor volledige participatie bij toekomstige NAP's/int. Door middel van armoedetoetsing is een alomvattende aanpak nagestreefd. Dit is een radicale poging om te garanderen dat bij al het overheidsbeleid wordt gelet op de invloed ervan op mensen die in armoede leven. Armoedetoetsing heeft als doel om beleidsmakers een systematische aanpak voor het beoordelen van het effect van hun beleid op arme mensen te verschaffen, met name in de ontwerpfase van het beleid. Tot op heden is het concept nog steeds krachtig, maar voor de uitvoering ervan moet nog meer werk worden verricht. De aanpak zou nog verder versterkt en uitgebreid moeten worden op lokaal niveau na een externe herziening van het effect ervan.

#### **2.4. Verenigbaarheid van de strategische aanpak met het NAP/werkg.**

In potentie is de verenigbaarheid van de twee actieplannen sterk te noemen en het NAP/werkg. pakt kwesties van sociale integratie aan. Hoewel het NAP/int. verwijst naar de rol van het **NAP voor de werkgelegenheid**, is de samenhang tussen de twee documenten zwak en voor verbetering vatbaar.

### **3. BELANGRIJKSTE BELEIDSMAATREGELEN IN HET KADER VAN DE VIER GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN**

#### **3.1. Bevordering van arbeidsdeelname**

De belangrijkste uitdagingen zijn de integratie in de arbeidsmarkt van uitgesloten mensen en het uitroeien van langdurige werkloosheid. De strategie moet prikkels geven, moet alle bronnen van werk inzetten en moet het benodigde onderwijs, de benodigde opleiding en kansen voor levenslang leren verschaffen. Het NAP/int. is in zijn aanpak gebaseerd op de relevante inzetbaarheidsmaatregelen uit het NAP/werkg. en richt zich tot personen met een handicap, tot werklozen en in mindere mate tot mensen die geen vaste verblijfplaats hebben, en vluchtelingen. Er is een taskforce voor levenslang leren opgericht om tekortkomingen in de dienstverlening in kaart te brengen en om aanbevelingen te doen. Bijscholing van mensen met verouderde of eenvoudige vaardigheden is een prioriteit, maar er zijn nog geen doelen. Er is reeds een aantal beleidsinitiatieven opgezet om toegang tot de op kennis gebaseerde samenleving mogelijk te maken. Het gaat hier ofwel om kleine proefprojecten voor specifieke doelgroepen, zoals mogelijkheden op het gebied van ICT voor gehandicapten en steun voor de vrijwilligerssector, ofwel om brede algemene benaderingen zoals maatregelen voor digitale kennis.

#### **3.2 Bevordering van deelname aan en toegang voor iedereen tot middelen, goederen en diensten**

In het NAP/int. worden kwesties op het gebied van sociale bescherming en minimuminkomen aangehaald. Om de situatie in Ierland in een context te plaatsen: het land besteedt in vergelijking met de andere lidstaten het kleinste deel van het BBP aan sociale bescherming (16,1% vergeleken met het EU-gemiddelde van 27,7%). Er is echter een toezegging gedaan om alle uitkeringen te verhogen. Meer in het bijzonder is er een toezegging om de kinderbijslag te verhogen en er bestaat een doel voor een minimum van 100 Ierse pond per week als laagste uitkering. Gepland is om de slechtst betaalden uit het belastingnet te verwijderen en om een drempel voor toereikend inkomen te ontwikkelen. Op het gebied van



de gezondheidszorg wordt erkend dat de toegang ertoe ongelijk is in Ierland. Er zijn doelstellingen opgesteld door het Programma voor welvaart en rechtvaardigheid, maar er zijn geen doelen. Op het gebied van vervoer wordt een alomvattende verbetering van de faciliteiten uitgevoerd om de toegang voor gehandicapten te verbeteren. Het gaat om taxi's, bussen en treinen. Deze verbeteringen zullen niet alleen gehandicapten ten goede komen, maar ook anderen (ouders met jonge kinderen en ouderen), hoewel hier niet de nadruk op wordt gelegd. Er wordt echter niet gespecificeerd hoe aan de behoefte aan vervoer voor andere maatschappelijk uitgesloten mensen, met name in plattlandsgebieden, tegemoet kan worden gekomen. Andere kwesties op het gebied van toegang, zoals toegang tot de rechter, tot recreatie en tot kunst worden niet aangehaald. Er zijn echter enkele initiatieven voor de aanpak van huiselijk geweld, waaronder de Nationale Stuurgroep Vrouwen tegen geweld en MOVE en First Contact, twee proefprojecten gericht op mogelijke geweldplegers.

### 3.3 **Voorkoming van de risico's op uitsluiting**

De vraag naar **huisvesting** wordt geschat op 500.000 nieuwe woningen voor de komende 10 jaar. In het NAP/int. zijn geen doelen gesteld om hieraan tegemoet te komen en het effect ervan op sociale integratie wordt niet behandeld. Bij de herziening van het NAP zullen doelen worden gesteld. De huisvestingsbehoeften van mensen zonder een vaste verblijfplaats zijn eruit gelicht voor actie, maar andere maatschappelijk uitgesloten groepen of gezinnen met lage inkomens zijn in het NAP/int. niet als prioriteit geïdentificeerd. Het NAP/int. erkent dat er dringend iets gedaan moet worden aan de behoeften van daklozen en er is dan ook een nieuw Centrum voor daklozen opgericht in Dublin. Het NAP/int. bevat geen relevante indicatoren/gegevens. Voor **gezinnen** is er een reeks maatregelen die alle aspecten van het gezinsleven omvatten: de "Money Advice and Budgeting Service" voor de aanpak van **schulden** en een strategie voor de verbetering van de **balans werken/leven** is in voorbereiding, maar er zijn geen doelen gesteld. Een voorbeeld van beleid ter plaatse is het **proefproject Gezinshulp** dat gericht is op problematische gezinnen met complexe problemen zoals jonge alleenstaande moeders. Het project is lokaal gevestigd en voorziet in een geïntegreerde aanpak door een 'hulpverleningspakket' te bieden dat toegespitst is op de behoeften van individuele gezinnen. Hieronder vallen begeleiding, advisering en management per individu. Een recent evaluatierapport heeft nu mainstreaming van het project aanbevolen.

### 3.4 **Steun voor de meest kwetsbaren**

Maatregelen zijn vaker op specifieke groepen gericht dan dat zij universeel zijn in hun benadering. **Achterstand op het platteland** is plaatsgebonden. Bijna 61% van de schoolkinderen met een onderwijsachterstand woont in plattlandsgebieden. Net als voor andere aspecten van plattlandsarmoede zijn er geen specifieke doelen gesteld, hoewel er enkele globale doelen zijn waar bewoners van plattlandsgebieden van zullen profiteren, zoals het doel om vroegtijdige schoolverlating drastisch te verlagen en om het opleidingsniveau van mensen te verhogen. Armoede onder **ouderen** is geïdentificeerd, met name als het gaat om de behoefte voor een effectieve pensioendekking. Er is wetgeving gepland voor dit jaar, maar er zijn geen specifieke doelen gesteld voor kwetsbare groepen. Een nieuwe ontwikkeling is het **RAPID-programma** dat 25 van de meest achtergestelde gebieden van Ierland in kaart brengt aan de hand van werkloosheid, inkomensniveau, gezinsstructuur en maatschappelijke structuur, onderwijsachterstand en de hoeveelheid gemeentelijke huisvesting. RAPID richt zich op maatregelen voor sociale integratie en investering uit het Nationale Ontwikkelingsplan voor de meest kansarme mensen. Het gaat om een plaatselijke en gerichte aanpak van sociale bescherming. De **Colaiste Ide – City of Dublin Vec** verschaft flexibel kwaliteitsonderwijs (on line- en afstandsonderwijs) voor werklozen, alleenstaande ouders en

gehandicapten. De Colaiste Ide – City of Dublin Vec trekt studenten uit heel Ierland en is betrokken bij ‘outreach’-activiteiten.

### **3.5 Mobilisatie van alle relevante organen**

De belanghebbenden worden betrokken bij de agenda voor sociale integratie. De adviserende infrastructuur is sterk, terwijl ook een betere overdracht van verantwoordelijkheden op regionaal en gemeentelijk niveau nu duidelijk is, waaronder overdracht van het Nationale Ontwikkelingsplan en de Nationale Anti-armoedestrategie naar de Regionale Vergaderingen, de oprichting van Stads- en Countycommissies voor ontwikkeling en de grotere betrokkenheid van lokale overheden. Het recentelijk opgerichte coördinerende comité voor gelijke kansen en sociale integratie is gevormd uit een reeks organisaties (waaronder NGO's en sociale partners) en een van zijn taken is om manieren te identificeren voor het stimuleren van gelijke kansen en sociale integratie als een belangrijk onderdeel van regeringsbeleid. Het recente witboek "Supporting Voluntary Activity" over steun aan vrijwilligerswerk stelt een kader vast voor de versterking van adviserende mechanismen die gepland zijn als onderdeel van de herziening van de Nationale Anti-armoedestrategie. Er zijn voor het NAP/int. conferenties gehouden voor het verzamelen van inzichten, maar het proces werd minder ‘inclusief’ bevonden dan andere processen.

## **4. GENDERMAINSTREAMING**

Er is geen genderanalyse in de belangrijkste uitdagingen, maar er wordt werk voorbereid voor de aanpak van armoede onder vrouwen, onder meer door de herziening van de Nationale Anti-armoedestrategie. Structureel gezien is er de Eenheid Gendermainstreaming (GMU) die verbonden is aan de Afdeling voor gelijke kansen en wetsherziening, alsmede de geplande Eenheid voor gelijke kansen voor mannen en vrouwen in onderwijs (GEU). De nieuwe opbouw van gelijkheid dekt negen vormen van gelijkheid, waarmee de enige focus op genderaangelegenheden is vervangen. Het is niet bekend wat de invloed van deze verandering is. Er wordt gedeeltelijk aandacht besteed aan genderaangelegenheden in de sociale bescherming, maar een cruciale hervorming van de **pensioen-** en socialeverzekeringsstelsel verloopt langzaam vanuit genderperspectief. Verder krijgen genderaangelegenheden geen aandacht bij de toegang tot diensten.

## **5. DE ROL VAN HET ESF IN DE BESTRIJDING VAN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING**

Het nationale Operationele Programma Werkgelegenheid en Menselijke Hulpbronnen neemt een investering van meer dan 12,5 miljard euro voor zijn rekening. De ESF-bijdrage aan dit programma is meer dan 900 miljoen euro of 85% van het hele ESF-bedrag. Bovendien levert het ESF een bijdrage aan twee Regionale OP's waar de ESF-maatregelen kinderopvang betreffen en aan het Operationele Programma PEACE II waarin het ESF wordt gebruikt voor steun aan sociale integratie en inzetbaarheidsmaatregelen. Hoewel de ESF-bijdrage voor het beleidsterrein sociale integratie bescheiden te noemen is (rond 12% van de 1,056 miljoen euro die beschikbaar zijn), is er een substantiële ESF-bijdrage aan groepen die het risico op sociale uitsluiting lopen, middels de beleidsterreinen A en C.

# ITALIË

## Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** In Italië is de sociale uitsluiting in enkele regio's in het zuiden van het land geconcentreerd, terwijl het fenomeen in het noorden beperkter is en duidelijker afgebakende groepen betreft. Centraal in de sociale uitsluiting staat de economische armoede die, volgens de Europese indicatoren, in 1997 19% bedroeg (cijfer voor relatieve armoede gebaseerd op een drempel van 60% van het gemiddelde). Sociale uitsluiting raakt in het bijzonder grote gezinnen en huishoudens waarvan het gezinshoofd werkloos is, alsmede mensen met een laag opleidingsniveau en afhankelijke ouderen. De geografische concentratie van deze risico's is sterker in het zuiden van het land waar het sociale stelsel nog gericht is op mechanismen voor financiële steun in plaats van op de beschikbaarheid van voorzieningen. De familie, die een pijler van het sociale model van het land blijft en die profiteert van een reeks fiscale voordelen en van directe steun, compenseert nog steeds het gebrek aan sociale voorzieningen. Dit fenomeen kan nadelige effecten hebben voor de werkgelegenheid van vrouwen, ondanks een reeks initiatieven die genomen zijn ten gunste van het evenwicht tussen beroeps- en gezinsleven, dat nog lang niet bereikt is in Italië.

**Strategische aanpak** De strategie voor sociale integratie is gebaseerd op een gemengde aanpak die voorziet in universeel en preventief beleid en in curatief beleid gericht op de doelgroepen. Het nieuwe planningsbeleid dat zich in een experimentatiefase bevindt, wil **geïntegreerd** zijn met steun en sociale voorzieningen die samenhangen met het beginsel van universele toegang, een verhoogd partnerschap, creatie van netwerken en van een follow-upsysteem; wil sterk **gedecentraliseerd** zijn met een directe betrokkenheid van de regionale overheden op alle niveaus; wil verschillende **partners** betrekken door de betrokkenheid van verschillende actoren tot een onderdeel van de nieuwe planning te maken; en wil **meerdere sectoren** betreffen met verschillende meerjarenplannen. Het NAP/int. is gebaseerd op een planning die loopt tot 2003, waarvan de beleidsdoelstellingen niet op nationaal niveau zijn gekwantificeerd. Toch getuigen de geest van de strategie en de aangenomen beleidsmaatregelen duidelijk van engagement van de regering voor een lange periode. Er zijn twee hoofdtendensen die de prioriteiten van de **overheidsuitgaven** tot 2003 kenmerken: het herstel van het evenwicht (1998-2000) van de uitgaven op het gebied van sociale bescherming met een verlaging van uitkeringen (voor invaliden en oorlogsslachtoffers) en verhoging van overdrachten en voorzieningen; en de tendens (2000-2003) om de financiële toelage van het Fonds voor sociaal beleid te verdubbelen.

**Beleidsmaatregelen** Het Nationaal Sociaal Plan (NSP), aangenomen in april 2000, vormt de basis voor de uitwerking van het NAP en verwijst expliciet naar de doelstellingen van Nice. Dit plan wordt uitgevoerd door regionale plannen en vormt het kader van de nieuwe strategie voor sociale integratie en de pijler van de hervorming van de hulpverlening die onlangs is aangenomen (kaderwet in 2000). Het NSP verwijst naar een reeks programmeringsinstrumenten (4 nationale plannen en 4 sectorale), aangevuld met andere, specifiekere vormen van steun (het experimenteren op lokaal niveau met het aanvullend minimuminkomen, de onderwijswet voor immigranten, steun aan gezinnen en aan het moederschap, de wet voor de rechten van het kind, enz.). De nu lopende maatregelen beantwoorden aan de vier gemeenschappelijke doelstellingen en zijn in overeenstemming met deze structuur gepresenteerd.

**Uitdagingen voor de toekomst** De belangrijkste uitdaging is de ontwikkeling van het zuiden van het land, die overigens een as van het Italiaanse structurele beleid vormt. Te dien einde zou er een strategische inspanning gegarandeerd moeten worden. Tevens is de zorg voor jongeren en afhankelijke ouderen een belangrijke uitdaging. Bovendien blijft het probleem van de armoede, dat duidelijk geïdentificeerd is in de diagnostiek en de aandacht krijgt als een van de vijf doelstellingen van het NSP, een uitdaging waarop nog geen enkele specifieke maatregel een antwoord geeft, buiten het aanvullend minimuminkomen dat nog steeds in een experimenteel stadium verkeert. Op institutioneel niveau is de voornaamste uitdaging de coördinatie van de nationale planning, zowel tussen de verschillende sectorale plannen als tussen het nationaal niveau en de regionale plannen. De follow-up

en de evaluatie, die verzekerd worden door het Waarnemingscentrum voor sociaal beleid, en de capaciteit van de regionale autoriteiten om de verantwoordelijkheden te dragen die daaraan zijn toegewezen, zijn tevens elementen die van dichtbij gevolgd moeten worden.

## 1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN EN TOEKOMSTIGE TENDENSEN

Het NAP geeft op een zeer uitgesproken manier een analyse van **armoede** vanuit de noties van **relatieve** armoede (op basis van een drempel die is vastgesteld afhankelijk van het inkomensniveau) en **absolute** armoede (vergeleken met een minimumconsumptiepakket van goederen en voorzieningen). Volgens nationale gegevens trof de relatieve armoede in 1999 bijna 12% van de huishoudens (ongeveer 7,508 miljoen mensen), waarvan 65,9% in het zuiden; 4,9% van de huishoudens (1,038 miljoen mensen) leeft in een situatie van absolute armoede (11% in het zuiden tegen 1,4% in het noorden). Volgens ECHP-gegevens over armoede **in verhouding tot het inkomen** leefde in 1997 19% van de Italiaanse bevolking van een inkomen dat lager lag dan 60% van het gemiddelde inkomen, waarvan 37,7% in het zuiden, 9% in het noorden en 19,1% in het centrum. Ook binnen deze gebieden is het inkomen ongelijk verdeeld, wat de verschillen in sociale integratie nog doet toenemen. Het **risico op armoede** in verhouding tot het inkomen wordt in aanmerking genomen en de belangrijkste categorieën van mensen die dit risico lopen, zijn geïdentificeerd (bijvoorbeeld grote gezinnen, jongeren en ouderen die niet voor zichzelf kunnen zorgen) en er is geconstateerd dat de armoede toeneemt naarmate een huishouden meer minderjarige kinderen telt.

EVolgens het Italiaanse NAP is een laag inkomen echter slechts een van de dimensies van armoede en sociale uitsluiting. Om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, tevens relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien, alsook andere factoren, bijvoorbeeld het niveau en de kwaliteit van het onderwijs, de toegang tot kennis, met name op het gebied van de nieuwe informatietechnologie, vroegtijdige schoolverlating bij falen (in het zuiden van het land is het aantal jongeren dat het schoolstelsel zonder een diploma verlaat, acht keer zo hoog als in het noorden).

Onder de mensen die het risico op sociale uitsluiting lopen, vallen **minderjarigen** (in het zuiden is 28% van de minderjarigen arm, tegen 5,2% in het noorden), **daklozen**, **gehandicapten**, met name oudere gehandicapten, en **immigranten**, die moeilijkheden ondervinden bij de toegang tot de arbeidsmarkt en tot het schoolstelsel en die veelal onzekere banen hebben.

De afwezigheid van een **baan** blijft een belangrijke factor voor uitsluiting (die 28,7% van de huishoudens treft waarvan het hoofd geen werk heeft). In het zuiden worden deze omstandigheden verslechterd door het lage opleidingsniveau van de werklozen en door de hoge mate van deeltijdwerk.

De familie ziet zich nog te vaak genoodzaakt, met name in het zuiden, om een rol te vervullen als sociale schokdemper en uitgebreid netwerk voor hulp en sociale integratie. De zorg voor minderjarigen en andere afhankelijke personen door het familienetwerk is een belangrijke uitdaging voor het Italiaanse sociaal beleid en voor de sociale integratie die nog relatief te veel gericht is op financiële steun in plaats van op de beschikbaarheid van voorzieningen.

Er wordt niet genoeg voldaan aan de behoeften aan **kinderopvang**: zo wordt slechts 6% van de kinderen van 0 tot 2 jaar opgevangen. Bovendien heeft de zorg voor kinderen en afhankelijke personen een negatieve invloed op de gelijke kansen van mannen en vrouwen aangezien de toegang tot werk voor vrouwen en hun economische onafhankelijkheid hierdoor beperkt kunnen worden. Om dit probleem aan te pakken, moet het beleid dat gericht is op een

beter samengaan van het beroepsleven met het gezinsleven worden versterkt, bijvoorbeeld door meer kinderopvang beschikbaar te stellen.

## 2. STRATEGISCHE AANPAK EN BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN

Het NAP/int. betekent een breed antwoord op de uitdaging van de sociale integratie. Er is een proces gaande van **geleidelijk herstel van het evenwicht van de overheidsuitgaven** op het gebied van sociale bijstand, waaronder de sociale zekerheid, met name de pensioenen. De voornaamste richtsnoeren van het NAP zijn: bevordering van universele toegang, van het minimuminkomen, van gedecentraliseerde diensten en rationalisatie van de overdracht van overheidsmiddelen met een betere identificatie van de middelen die bestemd zijn voor de bestrijding van armoede en de middelen die voor andere sociale doelen bestemd zijn (bijvoorbeeld verdeling van de last van de gezinsverantwoordelijkheden). Het NAP ontwikkelt de prioriteiten die in het NSP geïdentificeerd zijn (Nationaal Sociaal Plan 2000-2003, aangenomen in april 2001). Uit de initiatieven die door de regering genomen zijn in het NSP blijkt dat de overheid zich inzet voor een strategie voor de lange termijn die ambitieuze doelstellingen ten doel heeft. Gezien de geografische concentratie van de problemen lijkt de inhaalslag van het zuiden tevens een doelstelling die behaald moet worden. De doeltreffendheid van de follow-up, die op centraal niveau geleid wordt door een Waarnemingscentrum voor sociaal beleid, is een essentieel instrument van deze strategie. In deze optiek blijft de ontwikkeling van methodologieën voor de evaluatie van het sociaal beleid als een van de prioriteiten.

De belangrijkste beleidsdoelstellingen van het NAP zijn de naleving van de rechten van het kind, de bestrijding van armoede, de verbetering van voorzieningen voor huishoudens, de verbetering van de zorgomstandigheden van afhankelijke personen en de integratie van immigranten. De hervorming van het beleid inzake bijstand volgt een doelstelling van universele aanpak op de lange termijn. De strategie is tevens zowel preventief (bijvoorbeeld bepaalde nationale en sectorale plannen: het nationale Plan voor de gezondheidszorg, het plan voor de gehandicapten, het onderwijsplan, enz.) als curatief. In deze context bevinden zich de experimenten met het aanvullend minimumloon, de wetten op het moederschap, de mensen die zorg behoeven, de invaliditeit, de rechten van het kind, enz.

De strategische aanpak vereist een capaciteit van de regio's zodat zij de nieuwe verantwoordelijkheden die zij toegewezen krijgen, op zich kunnen nemen en zodat zij programmeringsinstrumenten kunnen opstellen (op dit moment zijn de plannen in voorbereiding en zijn slechts drie regionale Plannen aangenomen, alle in Noord- en Midden-Italië).

### 2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn

Tengevolge van de organisatie van het Italiaanse sociale stelsel en diens regionalisatie worden de te behalen doelstellingen voornamelijk genoemd in kwalitatieve termen en zijn zelden gekwantificeerd; de kwantificering en het tijdpad vallen evenwel onder de verantwoordelijkheid van de regionale Plannen en de lokale Plannen die zich in het proces van aanneming bevinden.

De Italiaanse regering is echter bereid om een kwantificering van de nationale doelstellingen uit te werken na de aanneming van de regionale Plannen.

Het follow-upsysteem, het werk met betrekking tot de indicatoren, de aard van de problemen en de meerjarige planningsaanpak laten zien dat er een verband bestaat tussen de voornaamste uitdagingen en de voorgestelde strategie. Het antwoord van de Italiaanse regering betreft slechts een periode van twee jaar.

## 2.2. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak

Hoofdstuk 3 van het NAP is gericht op de rol van het "geïntegreerde systeem van sociaal beleid" dat zich concentreert op acht plannen, vier nationale (sociale voorzieningen, gezondheidszorg, werkgelegenheid, onderwijs) en vier sectorale (gehandicapten, kinderen en adolescenten, druggebruikers, ouderen). Een pijler van het NAP/int. is het National Social Plan (NSP) - een soort "masterplan" dat zeer vernieuwend is voor Italië - dat gekenmerkt wordt door een geïntegreerde strategie als universeel antwoord op de behoeften van de sociale integratie en dat gebaseerd is op de beginselen van universele toegang, verhoogd partnerschap en creatie van netwerken en follow-upsystemen. Het NSP vormt het kader voor de regionale en lokale planning. Het NSP wordt namelijk uitgevoerd door de regionale plannen ("Piani sociali regionali") en lokale plannen ("Piani di zona") die de directe verantwoordelijkheid van de regionale en lokale autoriteiten vereisen zowel wat betreft de programmering als wat betreft de uitvoering.

In dit complexe planningsstelsel worden de beginselen van coördinatie en integratie uitgelegd, in het bijzonder in het NSP. Het blijft echter de vraag hoe de integratie tussen de nationale plannen en de sectorale plannen verzekerd zal worden en in welke mate de voorgestelde architectuur de regionale verschillen kan verkleinen. De betrokkenheid van **particuliere actoren** wordt duidelijk door de rol van de Stichtingen en hun capaciteit om financiële middelen in te zetten. Hun rol wordt genoemd in het NSP 2000-2003, waarin de particuliere actoren, met name de vertegenwoordigers uit de tertiaire sector en uit de vrijwilligerssector, de geprivilegieerde actoren zijn in de maatregelen.

## 2.3. De mate van vernieuwing van het NAP/int.

Het meest vernieuwende aspect van het NAP/int. is het proces zelf van de uitvoering van de **kaderwet over de hervorming van het stelsel voor sociale bijstand**. De hervorming voorziet in een scheiding van beheerstaken en coördinatietaken: er wordt steeds meer een beroep gedaan op de centrale autoriteiten voor de ontwikkeling van coördinatietaken en follow-up-taken, terwijl het beheer en de uitvoering onder de verantwoordelijkheid van de regio's vallen.

Een ander belangrijk vernieuwend element is het lopende experiment met het **aanvullend minimuminkomen** op het niveau van een zeker aantal gemeenten. Dit experiment loopt sinds 1998, maar het NAP geeft geen informatie over de bereikte resultaten en over een eventueel voornemen om deze maatregel uit te breiden. Een ander vernieuwend element betreft de instrumenten die zijn ingesteld voor de diagnostiek van de problemen met betrekking tot sociale uitsluiting: er is een diepgaand onderzoek uitgevoerd naar **de indicatoren**, dat zou moeten leiden tot een significante verbetering in 2002.

## 2.4. Verenigbaarheid van het NAP/int. met het NAP/werkg.

Er is geen specifieke verwijzing naar beleid uit het NAP/werkg.; dit beleid wordt uitsluitend op een algemene manier herhaald in de context van het NAP/int.

### 3. BELANGRIJKSTE BELEIDSMAATREGELEN IN HET KADER VAN DE VIER GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN

#### 3.1. Bevordering van arbeidsdeelname

De maatregelen bewegen zich rond twee assen: bevordering van de toegang tot de werkgelegenheid en deelname aan middelen, rechten, goederen en diensten. De as werkgelegenheid omvat al het lopende beleid (hervorming van scholen, universitaire hervorming, opleiding, arbeidsbureaus, enz.) en in dit kader passen tevens de fiscale maatregelen en maatregelen op het gebied van inkomensondersteuning zoals het experiment met het aanvullend minimuminkomen; steunmaatregelen bij de uitoefening van gezinsverantwoordelijkheden en steunmaatregelen voor gedetineerden en voor immigranten vallen tevens in het kader van deze doelstelling. Ten aanzien van de as middelen, rechten, goederen en diensten moet gewezen worden op de versterking van de deelname van begunstigden van sociale voorzieningen, op het proces van territorialisering van de publieke gezondheidszorg en op maatregelen voor de verlaging van huisvestingskosten, op de gratis hulp voor de armste mensen en op het sociaal secretariaat.

#### 3.2. Voorkoming van de risico's op sociale uitsluiting

In het kader hiervan worden drie soorten initiatieven opgesomd: de bestrijding van mislukkingen op school en vroegtijdige schoolverlating; maatregelen ter ondersteuning van het netwerk van solidariteit onder gezinsleden en de aanneming van een nationaal plan voor de **nieuwe economie** dat voorziet in opleidingsmaatregelen, in de verspreiding van computers en in de bevordering van het gebruik van Internet onder jongeren. Met uitzondering van dit plan (het gaat om 600.000 studenten in de periode 2001-2002; ± 90 miljoen euro) bevatten de genoemde maatregelen geen gekwantificeerde doelstellingen.

#### 3.3. Steun voor de meest kwetsbaren

De genomen initiatieven hebben betrekking op vier doelgroepen. Armen: het antwoord van de regering bestaat uit het aanvullend minimuminkomen en minimale maatregelen voor de daklozen. Druggebruikers: er worden maatregelen van therapeutische aard genoemd. Minderjarigen, adolescenten en kinderen: er wordt een veelzijdig antwoord geboden (socialisatiestructuren, deelname van jongeren aan het maatschappelijke leven, opvang voor minderjarigen, psychosociale hulpverlening, integratie in het schoolsysteem van immigranten, bescherming van jongeren die het risico lopen om met criminaliteit in aanraking te komen. Gehandicapten: er is zowel een nationaal sectoraal plan (2000-2002) dat direct op hen gericht is als een reeks specifieke maatregelen die financiële steun inhouden.

#### 3.4. Mobilisatie van actoren

De aard zelf van de lopende hervorming is gebaseerd op een partnerschapsaanpak die een actieve rol van de kant van de verschillende actoren vraagt op verschillende verantwoordelijkheidsniveaus. De actieve deelname van zowel de particuliere sector als van de associations, van NGO's en sociale partners moet door de regionale autoriteiten worden geregeld. De burgers als zijnde de begunstigden van de voorzieningen en consumenten worden ook opgeroepen om een actievere rol te spelen.

Initiatieven die op centraal niveau worden geleid, kunnen worden omgezet in een lokale programmering, gestimuleerd door de Sociale Pacten ("Patti per il sociale"). Deze pacten vormden een bottom-up-experiment en eisten veel overleg met de actoren uit het veld.



#### 4. GENDERMAINSTREAMING

Met het in kaart brengen van de belangrijkste uitdagingen in het analytische deel van het plan zijn verschillen naar voren gekomen ten nadele van vrouwen op het gebied van werkgelegenheid en werkloosheid, invaliditeit en verdeling van gezinsverantwoordelijkheden, en is gebleken dat er een veel grotere deelname van vrouwen is in het vrijwilligerswerk. Daarentegen is 80% van de daklozen man, voor de helft immigranten. Het NAP verschaft een groot aantal indicatoren en statistieken uitgesplitst per sekse, waaronder gegevens over huishoudens, die uitgesplitst zijn met betrekking tot het gezinshoofd (woning, subjectieve armoede, moeilijkheden met de toegang tot voorzieningen, enz.). De analyse van de sociale situatie is uitgevoerd vanuit een optiek van sekse. De kwestie van de bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen, hoewel deze op diagnostisch niveau is behandeld, blijft onvoldoende ontwikkeld op het niveau van de strategische aanpak, aangezien het accent is gelegd op het samengaan van beroepsleven met gezinsleven in plaats van veeleer op de vermindering van de verschillen in arbeidsdeelname. Een reeks maatregelen kan in dit opzicht als positief worden beschouwd (steun voor zwangere vrouwen die niet door de bestaande wetgeving op het gebied van zwangerschapsverlof gedekt wordt, belastingaftrek voor kinderopvang thuis en opvang van bejaarden, betere toegang tot de zorgdiensten voor kinderen en ouderen). De wet tegen huiselijk geweld wordt ook in het plan genoemd, alsmede de ontwikkeling, op het niveau van de nationale statistieken, van nieuwe indicatoren over huiselijk geweld en over het samengaan van beroepsleven en gezinsleven.

#### 5. DE ROL VAN HET ESF

Het NAP verwijst naar de steun van het ESF. Over het algemeen wordt geschat dat, in termen van middelen, 6% van de middelen voor de doelstellingen 1 en 3 van het Fonds is bestemd voor sociale uitsluiting en voor individuele voorzieningen. De rol van het ESF in de bestrijding van sociale uitsluiting gaat echter veel verder dan de beoogde specifieke maatregelen. Er worden tevens andere communautaire initiatieven vermeld, maar er wordt geen rekening gehouden met het effect ervan op de sociale uitsluiting, met uitzondering van het initiatief Equal dat de bevordering van een integratie tussen het NAP/werkg. en het NAP/int. ten doel heeft en dat een vernieuwende aanpak in het kader van het beleid voor sociale samenhang en het beleid voor sociale integratie nastreeft.

# LUXEMBURG

## Conclusies

**Situatie en tendensen** Luxemburg profiteert van een sterke economie en kent een hoge levensstandaard. Er wordt een ruimhartig sociaal beleid gevoerd; het totaal van de uitgaven voor sociale bescherming bedraagt in 1998 9258 KKP per jaar/inwoner, waarmee dit land op de eerste plaats staat van de landen van de Unie. De Eurostatenquête naar het inkomen van huishoudens in 1996 toont aan dat er een percentage relatieve armoede bestaat van 12% op basis van een landelijk gemiddeld inkomen van 2200 euro per maand per persoon in dit land (na sociale overdracht), hetgeen een bewijs is voor de relatieve doeltreffendheid van het Luxemburgse stelsel van sociale bescherming waarmee de armoede substantieel verminderd wordt. Feit blijft dat het gevoerde beleid nog problemen houdt ten aanzien van werkloze ouderen, werkzoekenden met weinig vaardigheden, eenoudergezinnen en andere achtergestelde groepen zoals "nieuwkomers" die hun land van herkomst ontvluchten.

**Strategische aanpak** Luxemburg wenst in het kader van de nieuwe gemeenschappelijke strategie een sterk beleid te **blijven** uitvoeren ten gunste van een **sociaal actieve staat**, zonder dat substantiële hervormingen moeten worden doorgevoerd. Het Luxemburgse sociale stelsel wil graag **universeel** zijn. Uit dit eerste NAP/int. kunnen drie grote tendensen worden afgeleid: het garanderen van een toereikend inkomensniveau voor iedereen, het versterken van de inzetbaarheid in het beroepsleven als middel in de duurzame bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, en tot slot het beter voorkomen van potentiële crisissituaties. Volgens het plan moeten tevens de coördinatie en follow-up van het beleid op deze gebieden worden ontwikkeld.

**Beleidsmaatregelen** De voorgestelde maatregelen zijn adequaat ten opzichte van de aanwezige problemen en zij beantwoorden aan de gemeenschappelijke doelstellingen die in Nice zijn aangenomen. Wat betreft de eerste doelstelling vervolgt het plan het actieve gevoerde beleid, met name de maatregelen die bedoeld zijn om voldoende bestaansmiddelen te garanderen en een verbetering van de toegang tot de werkgelegenheid, tot opleiding, huisvesting en alle sociale voorzieningen te garanderen. Ten aanzien van de tweede doelstelling probeert het plan uitsluiting op het gebied van onderwijs en analfabetisme te voorkomen en de ruïneuze cirkel van hoge schulden te doorbreken. Ten aanzien van de derde doelstelling voorziet het plan in een betere bescherming van de jeugd en wenst de sociale integratie van sprekers van een andere taal dan het Luxemburgs te bevorderen. Wat de vierde doelstelling tot slot betreft, heeft de voorbereiding van dit plan een mobiliserend effect gehad op alle politieke en sociale organisaties en verenigingen. De regering heeft beloofd om op structurele wijze de verschillende organisaties (NGO's) en lokale overheden bij de tenuitvoerlegging en de besturing van het NAP/int. te betrekken.

**Uitdagingen voor de toekomst** Bepaalde uitdagingen zouden meer aandacht moeten krijgen: de omstandigheden met betrekking tot huisvesting, immigratie, de rol van het schoolsysteem als middel voor sociale integratie, risicogroepen en mensen die van sociale bijstand afhankelijk zijn. De samenhang tussen het NAP/int. en het NAP/werkg. zou versterkt moeten worden, met name in de verbreiding van activeringsbeleid en preventiebeleid ten aanzien van mensen met een gegarandeerd minimuminkomen (RMG) of andere groepen met een beperkte beroepsbekwaamheid. De risico's op een tekort aan toegankelijke woningen voor mensen met een laag inkomen moeten meer worden tegengegaan, gezien de context van de woningmarkt. De recente migratiestromen veroorzaken problemen met betrekking tot de integratie in het culturele en sociale leven van het land, met name op het gebied van onderwijs. Bovendien vragen het aandeel vrouwen, veelal met kinderen, die afhankelijk zijn van sociale bijstand, en het aantal ouderen in een soortgelijke situatie om een diepgaander onderzoek. Een grondige beschouwing van het fenomeen uitsluiting volgens leeftijd, herkomst en sekse had uitgebreider kunnen zijn. Tot slot kan worden opgemerkt dat er geen gekwantificeerde doelstellingen in het eerste NAP/int. zijn gegeven.

## 1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN EN TENDENSEN

Een sterke economische groei (8,5%), een preventief en actief werkgelegenheidsbeleid, de individualisering van de voorzieningen voor de werkgelegenheid zijn allemaal factoren die er een verklaring voor zijn dat werkloosheid vrijwel afwezig is (2,4%). Ondanks deze benijdenswaardige economische situatie en een universeel en genereus sociaal beleid (het totaal van de uitgaven voor sociale bescherming in Luxemburg bedroeg 9258 KKP<sup>28</sup> per inwoner in 1999, waarmee het land op de eerste plaats staat in vergelijking met andere landen van de EU), toont de **Eurostatenquête van 1996** naar het inkomen van huishoudens in Europa aan dat in Luxemburg 12% van de bevolking een inkomen heeft na overdrachten dat lager is dan 60% van het landelijk gemiddelde inkomen (2200 euro per maand per inwoner). Volgens nationale gegevens beschikt 5% van de bevolking over een maandinkomen van minder dan 1000 euro en dit aandeel is de afgelopen jaren ongeveer stabiel gebleven. Dit toont de doeltreffendheid aan van het bestaande systeem van sociale overdrachten om de gevolgen van armoede substantieel te beperken.

Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, tevens relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien.

De recente stijging van de inflatie (3,1%) treft mensen met een bescheiden inkomen. Deze stijging beïnvloedt in hogere mate **consumptieposten** met onrekbare prijzen zoals huisvesting, water, elektriciteit, energie en voedingsmiddelen (meer dan 5%).

De toename van het aantal sociale **woningen** (+7,5%) en van huurwoningen blijft achter bij de behoeften van mensen met een laag inkomen, een schaarste die verergerd zou kunnen worden in een context van een woningmarkt die sterk groeit.

De constante groei van de werkgelegenheid gaat samen met een laag werkloosheidsniveau (2,4%). De **overblijvende werkloosheid** laat redelijk vaak verergerde individuele problemen zien en heeft daardoor een gemarkeerd sociaal karakter. Zo bestaat er een **extreem harde kern** van werklozen die ondanks de bestaande actieve maatregelen om hen weer aan het werk te krijgen, niet in de arbeidsmarkt kunnen worden opgenomen. Het gaat hierbij vooral om mensen met een laag opleidings- en kwalificatieniveau of om mensen die met meerdere en verschillende handicaps te kampen hebben (problemen met het bestaan, psychosociale problemen of gezondheidsproblemen).

Hoewel het ontwikkelde beleid de problematiek van de armoede heeft ingedamd, zelfs licht heeft verbeterd (een verlaging met 1,7% van het aantal mensen met een gegarandeerd minimuminkomen (RMG) van 1998 tot 1999), heeft het gevoerde beleid echter nog steeds te kampen met enkele moeilijkheden ten aanzien van werkloze ouderen, werkzoekenden met weinig vaardigheden, eenoudergezinnen, duizenden "nieuwkomers" (illegalen, vluchtelingen, asielaanvragers, ontheemden, clandestiene personen, enz.) en verschillende andere gemarginaliseerde groepen (sociaal achtergestelden, druggebruikers, alcoholverslaafden, daklozen en ex-gedetineerden, enz.).

---

<sup>28</sup>

KKP = koopkrachtpariteit.

## 2. DE STRATEGISCHE AANPAK EN DE BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN

Het NAP toont de wens van de regering om te opereren ten gunste van een  **sociaal actieve staat**  die handelt vanuit een geestdrift van verantwoordelijke solidariteit en vanuit een open maatschappij waarvan iedereen deel kan uitmaken. Het Luxemburgse sociale stelsel wil graag  **universeel**  en zonder onderscheid zijn. Luxemburg wenst in het kader van de nieuwe Europese strategie een krachtig beleid te  **blijven**  voeren op dit gebied. Het beleid heeft ten doel om iedere burger werkelijk te kunnen laten deelnemen aan het economische en maatschappelijke leven door hem voldoende bestaansmiddelen toe te kennen en door de toegang tot grondrechten (huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid, cultuur, rechtspraak, vrije tijd) te garanderen en door hem de mogelijkheden om zijn burgerrechten uit te oefenen, te verschaffen.

### 2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn

De voorgestelde maatregelen ten aanzien van de aanwezige uitdagingen beantwoorden aan de gemeenschappelijke doelstellingen die in Nice zijn aangenomen, zonder dat daarbij aanzienlijke hervormingen worden ingevoerd. Dit eerste NAP/int. neemt een plaats in in een perspectief voor de middellange termijn: de autoriteiten wensen enerzijds de effecten van de bestaande wetgeving te  **evalueren**  en anderzijds de bestaande wetgeving te versterken en zelfs  **aan te vullen**  door het aannemen van nieuwe wetten. Luxemburg bespreekt amper de kwestie van de uitwerking van de strategische en operationele doelstellingen, de keuze van de indicatoren voor de follow-up en voor de aanpassing van de maatregelen afhankelijk van de resultaten: het is dan ook moeilijk om het effect van de voorgestelde maatregelen te voorzien en om het tijdpad van de tenuitvoerlegging van het nieuwe beleid te bepalen. Luxemburg vermijdt een kwantificering van de doelstellingen op dit gebied.

### 2.2. De mate van vernieuwing van het NAP/int.

Het NAP/int. geeft een systematisch overzicht van initiatieven die zichzelf bewezen hebben, met name op het gebied van solidaire economie, werkgelegenheid voor personen met een handicap, maatregelen voor de integratie van mensen met een gegarandeerd minimuminkomen (RMG) in bedrijven, of in het kader van actief beleid voor de terugkeer van kwetsbare mensen in het arbeidsleven. Het plan vormt een meerwaarde ten opzichte van het bestaande beleid op het gebied van de bestrijding van sociale uitsluiting en armoede door bepaalde benaderingen te moderniseren en te verbeteren (beleid inzake hoge schulden, afhankelijkheid, toegang tot een minimuminkomen, mislukkingen op school, enz.). De meest vernieuwende elementen uit het NAP/int. gaan over de veralgemenisering van de sociale nooddienst (SAMU) op nationaal niveau, de oprichting van een alternatieve beroepsopleiding voor jongeren die op het sociaal-educatieve instituut Dreibern zijn terecht gekomen, en de opvang op kleuterscholen van kinderen die geen Luxemburgs spreken.

### 2.3. Een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak

Het NAP/int. is uitgewerkt rond een  **uitvoerig overleg**  met actoren uit de politieke, economische en maatschappelijke wereld, waarbij er een voorafgaande informatie- en bewustmakingsfase is geweest, in het bijzonder ten aanzien van de sociale partners en de NGO's. Bovendien is het moment van opstellen van het NAP/int. door de regering aangegrepen om de koppeling tussen het verschillende beleid te bevorderen en dus ook tussen de vele bestuurslichamen die bij de bestrijding van armoede betrokken zijn. Het NAP/int. is het resultaat van een gecoördineerde inventarisatie van beleid, zonder dat er altijd een

koppeling daartussen is aangebracht. Een grondige beschouwing van het fenomeen uitsluiting volgens leeftijd, herkomst en sekse had uitgebreider kunnen zijn.

#### **2.4. Overeenstemming en verband met het NAP/werkg.**

Werkgelegenheid is een belangrijke factor voor sociale integratie. De intensivering van een actief werkgelegenheidsbeleid en de toepassing van maatregelen die in het kader van het NAP/werkg. zijn aangekondigd, hebben een versterking van de toegang voor iedereen tot de werkgelegenheid ten doel en daarmee de realisering van sociale integratie. De voorziene maatregelen in het kader van het NAP/int. en het NAP/werkg. vullen elkaar aan op dit gebied. De maatregelen uit het NAP/werkg. richten zich namelijk op de herintegratie op de arbeidsmarkt van werkzoekenden in het algemeen, terwijl de voorgestelde maatregelen uit het NAP/int. specifiek gericht zijn op de herintegratie van mensen die in het bijzonder achtergesteld zijn.

### **3. BELANGRIJKSTE BELEIDSMAATREGELEN TEN AANZIEN VAN DE VIER GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN**

#### **3.1. Bevordering van arbeidsdeelname en de toegang voor iedereen tot middelen, rechten en diensten**

De doelstelling bevordering van arbeidsdeelname en de toegang voor iedereen telt het grootste aantal maatregelen. De sociale integratie zal geleid worden middels beleid ten gunste van de werkgelegenheid, het gezin, onderwijs, opleiding, huisvesting, toegang tot openbare diensten of tot de rechter, toegang tot de kennismaatschappij, en dit dankzij maatregelen die erop gericht zijn in de behoeften van de meest kwetsbare personen te voorzien. Het NAP/int. geeft tevens een lijst met beleid - bestaand beleid en beleid dat wordt herzien - waarvan we de activiteiten op het gebied van werkgelegenheid en herintegratie in het beroepsleven in het kader van de solidaire economie kunnen noemen. Een van de geprivilegieerde middelen is de **inzetbaarheid in het beroepsleven** als middel in de duurzame bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

#### **3.2. Voorkoming van de risico's op uitsluiting**

In absolute cijfers kan de omvang van de sociale uitsluiting marginaal lijken. De uitsluiting uit zich in de toename van het aantal langdurig werklozen en van oudere werkzoekenden, in het stabiel blijven van het aantal begunstigden van een gegarandeerd minimuminkomen (9000 mensen, ofwel 2% van de bevolking), in het aantal jongeren dat mislukt op school en in mensen met meerdere persoonlijke belemmeringen, personen met een handicap en andere afhankelijke personen.

De recente wet van 8 december 2000 met betrekking tot de preventie en aanpak van **hoge schulden** past in het preventieve beleid dat erop gericht is de ruïneuze cirkel te doorbreken. Onder andere zeer concrete maatregelen (zowel curatieve als preventieve) met directere tastbare gevolgen vallen de maatregelen van sociaal beleid en gezinsbeleid (verhoging van de kinderbijslag, verlaging van het belastingpercentage op lage inkomens, verhoging van de belastingaftrek van aanvullende pensioenen, vrijstelling van successierechten op een woning die een uitkeringsgerechtigde erft), alsmede andere overheidsmaatregelen ten gunste van mensen met een bescheiden inkomen (drempel voor beslagleggingen en overdrachten, harmonisatie van de sociale minima, bemiddelingscommissie, Fonds voor schuldsanering) en de oprichting van een sociale nooddienst (SAMU), de specifieke opleidingsmaatregelen of

maatregelen voor het aan het werk krijgen van mensen met een gegarandeerd minimuminkomen, maatregelen die erop gericht zijn mislukkingen op school of culturele uitsluiting te ondervangen, voortijdige vrijwillige onderrichting en socialisatie op de kleuterschool en klassen voor het leren lezen en schrijven in het Frans, de oprichting van een overgangsschool richting het beroepsleven voor adolescenten die van school zijn afgegaan of voor jongvolwassenen. Het plan staat nauwelijks stil bij het onderwerp "e-integratie" als belangrijke uitdaging waar de aandacht van nu tot 2003 op gericht zou moeten worden.

### **3.3. Steun voor de meest kwetsbaren**

Dit is de doelstelling die reeds het beste gedekt werd door het "klassieke" Luxemburgse beleid. De genoemde maatregelen zijn de vertaling van de wil om ongelijkheden te corrigeren in een maatschappij die gekenmerkt wordt door economische bloei enerzijds en door een harde kern van uitsluiting en blijvende armoede anderzijds. Uitgaande van de wet op het gegarandeerde **minimuminkomen** (RMG), die in het teken van de bestrijding van armoede is geplaatst met als doel **iedereen** een minimum aan bestaansmiddelen te garanderen, verlegt het NAP/int. de horizon op een algemenere manier op de sociale uitsluiting, met name door de toegang te bevorderen (nieuwe maatregel sinds maart 2000).

Het NAP/int. geeft een opsomming van het beleid voor sociale samenhang en solidariteit, zoals bijvoorbeeld: opvangstructuren voor kinderen die in armoede leven in het kader van een wetsvoorstel voor de rechten van het kind en van de bescherming van de jeugd, specifieke maatregelen ten aanzien van mensen met een gegarandeerd minimuminkomen en ten aanzien van gehandicapten (wetsvoorstel van 27 juli 2001), de integratie van mensen die een andere taal dan het Luxemburgs spreken of de procedure voor legalisering van asielaanvragers, maar ook van mensen zonder papieren, van vluchtelingen uit Kosovo, enz. We wijzen tevens op het bestaan van een meerjarenplan in de bestrijding van drugsverslaving of ten gunste van personen die aan psychiatrische aandoeningen lijden.

### **3.4. Mobilisatie van alle actoren**

De mobilisatie van alle actoren is reeds goed in de Luxemburgse traditie verankerd en er staan dan ook weinig zeer vernieuwende maatregelen in dit plan. Er is echter bijzonder goed voldaan aan de verwachting van de Raad om zoveel mogelijk actoren bij de opstelling en de tenuitvoerlegging van het NAP/int. te betrekken: het plan is opgesteld na uitvoerig overleg en met grote betrokkenheid van de actoren uit de politieke, economische en maatschappelijke wereld. Er is hiertoe een informatie- en bewustmakingsfase geweest over de conclusies van de Top van Nice, vooral richting de sociale partners en de NGO's. Vervolgens is de discussienota die na overleg is opgesteld, voorgelegd aan de Kamer van Afgevaardigden en aangenomen op 17 mei 2001. Uiteindelijk heeft de hele regering haar goedkeuring verleend. De verschillende organisaties (NGO's) en lokale overheden zullen in het vervolg betrokken blijven worden bij de tenuitvoerlegging en de besturing van het NAP/int.

## **4. GENDERMAINSTREAMING**

De regering heeft de wens om systematisch in alle praktijken en in al het beleid de gelijke kansen voor mannen en vrouwen te integreren. Bovendien doet het plan voorstellen voor de voortzetting van positieve acties voor de integratie van vrouwen in het beroepsleven en in de maatschappij, waaronder de vermeerdering van lokale structuren voor de begeleiding van vrouwen om een terugkeer op de arbeidsmarkt en in het maatschappelijke leven te vergemakkelijken. Bepaalde maatregelen betreffen meer in het bijzonder vrouwen, zoals het

creëren van plaatsen voor kinderopvang, de invoering van de deling van pensioenrecht tussen mannen en vrouwen, en de wetgeving op het gebied van pensioenverzekering (een rekensysteem: één kind staat gelijk aan zeven jaar pensioenpremie voor de ouder die thuis blijft).

Gezien het relatieve aandeel van vrouwen die afhankelijk zijn van sociale bijstand of die een minimuminkomen hebben, had een diepgaander onderzoek uitgevoerd moeten worden naar de bevordering van gelijkheid naar sekse in het verschillende beleid.

Het rekening houden met de genderdimensie vraagt om een geïntegreerde aanpak van de verschillende instrumenten voor steunverlening, een aanpak van geëigende indicatoren voor de follow-up, en om meer bijzondere aandacht voor vrouwen en kinderen uit de armste gezinnen.

## **5. STEUN VAN HET ESF**

Het NAP/int. noemt de rol van het ESF niet, maar enkele van de genoemde maatregelen dekken op duidelijke wijze steun die in het kader van doelstelling 3 of van het initiatief Equal wordt uitgevoerd (integratiebeleid voor jongeren en herintredende vrouwen, beleid voor een aangepaste onderwijsmethode, voor de integratie van sprekers van een andere taal dan het Luxemburgs, voor achtergestelde of afhankelijke personen (gehandicapten, druggebruikers, daklozen, immigranten, ex-gedetineerden, enz.)).

Het ESF heeft een bijdrage van 44 miljoen euro aan Luxemburg toegekend voor de periode 2000-2006 in het kader de structurele Doelstelling 3 en het communautair initiatief Equal. 36% van de totale ESF-bijdrage is gereserveerd voor sociale integratie, waarvan 25% voor maatregelen ten gunste van gehandicapten en 11% voor andere achtergestelde groepen.

# NEDERLAND

## Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** De Nederlandse demografische situatie wordt gekenmerkt door een toenemende vergrijzing en een groeiende allochtone bevolking. De florerende economie van de afgelopen jaren heeft ertoe geleid dat het officiële werkloosheidscijfer tot onder de 3% is gedaald en dat de arbeidsdeelname tot 73% is gestegen. Er blijven echter bepaalde groepen met een aanzienlijk hoger werkloosheidscijfer bestaan en de bijna 1 miljoen WAO'ers blijven een zorg. In 1997 was het cijfer voor relatieve armoede 13% en lag daarmee onder het EU-gemiddelde. De financiële armoede is in de afgelopen vijf jaar verminderd doordat het minimumloon meer is gestegen dan de gemiddelde lonen. Bovendien is het aantal mensen dat langdurig van een minimuminkomen leeft, licht gedaald. De statistieken over inkomens laten zien dat vrouwen en ouderen meestal kwetsbaarder zijn dan andere groepen. Voorzieningen zoals huisvesting zijn in de meeste gevallen wel betaalbaar en toegankelijk voor de mensen met de laagste inkomens. Er blijven echter enkele problemen bestaan. De onderwijskwaliteit heeft te lijden onder problemen met het aanwerven van personeel en verder zijn er leerachterstanden bij kinderen van allochtone afkomst en is er te veel vroegtijdige schoolverlating. De toegang tot de gezondheidszorg wordt door wachtlijsten belemmerd en er bestaan wezenlijke gezondheidsverschillen tussen mensen met een verschillende sociaal-economische status.

**Strategische aanpak** De Nederlandse strategie voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is op vier hoofdbeginselen gebaseerd. Ten eerste wordt geprobeerd om mensen die van een uitkering leven, terug aan het werk te krijgen of om hen aan een sociaal activeringsprogramma te laten deelnemen. Ten tweede wordt aan allen die niet in staat zijn zichzelf te onderhouden, een inkomenszekerheid geboden. Uitkeringen en het minimumloon zijn gekoppeld aan de lonen. Door een ruimhartig universeel beleid voor minimuminkomen gecombineerd met meer specifieke subsidieprogramma's en lokale individuele inkomenssteun wordt de koopkracht van mensen met een minimuminkomen en mensen met een laag inkomen in stand gehouden. De armoedeval, die tussen 1995 en 2000 is vergroot, is na de invoering van een nieuw belastingstelsel met een groter belastingkrediet lager geworden. Ten derde gaat het om het behoud van een goed ontwikkeld stelsel van sociale diensten en voorzieningen. Er wordt aandacht besteed aan de verbetering van de toegankelijkheid voor de meest kwetsbare personen. Het vierde beginsel is de partnerschapsaanpak. Met deze aanpak moet worden verzekerd dat alle betrokkenen aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid kunnen deelnemen.

**Beleidsmaatregelen** In het NAP wordt ruim aandacht besteed aan de vier doelstellingen van de EU. De twee hoofdbeginselen die in antwoord op doelstelling 1 van de EU zijn aangenomen, zijn sociale deelname en het aanbieden van toegankelijke en betaalbare voorzieningen. Het voorkomen van risico's op sociale uitsluiting, doelstelling 2 van de EU, krijgt veel nadruk in het Nederlandse beleid. Hieronder vallen concrete maatregelen ter bevordering van toegang tot Internet en ter voorkoming van 'digitale achterstand'. Het Nederlandse armoedebeleid legt een sterke nadruk op de meest kwetsbare groepen en het zware accent op de lokale tenuitvoerlegging maakt bijzondere maatregelen voor achterstandswijken (EU-doelstelling 3) mogelijk. De aanpak van het Nederlandse beleid is gebaseerd op de beginselen van samenwerking tussen de centrale en lokale overheden en op de betrokkenheid van alle partijen, waaronder de mensen die in een positie van sociale uitsluiting verkeren (EU-doelstelling 4).

**Uitdagingen voor de toekomst** De belangrijkste uitdaging van Nederland zal zijn om het inkomensbeleid, dat een relatief hoog minimuminkomen garandeert, te combineren met een activeringsbeleid dat het financieel aantrekkelijk moet maken voor mensen om te gaan werken en het uitkeringenstelsel te verlaten. Een andere belangrijke uitdaging vormt de herintegratie van mensen die op dit moment een arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen, maar die wel in staat zijn om te werken. Er is ook meer preventie nodig om de instroom in de WAO te verlagen. De vergrijzing van de bevolking zal de druk op de gezondheidszorg verhogen. Het huidige probleem van de wachtlijsten



dient te worden aangepakt. Het stijgende aantal mensen van allochtone afkomst vraagt om een adequate tenuitvoerlegging van integratieprogramma's. Hoewel cijfers aantonen dat leerachterstanden kleiner worden, moeten inspanningen om leerachterstanden vanaf het allereerste begin aan te pakken, worden voortgezet.

## 1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN EN TENDENSEN

In demografisch opzicht is de Nederlandse samenleving de laatste decennia aanzienlijk veranderd. De bevolking is vergrijsd en telt nu 13,6% mensen ouder dan 65 jaar tegenover 7,7% in 1950. Hierdoor is ook het aantal mensen met lichamelijke handicaps en met chronische ziekten toegenomen. Verder is de sterkere groei van het aantal mensen van etnische afkomst van belang. De stijging is een gevolg van een hoog geboortecijfer en van immigratie. Nederland heeft geprofiteerd van de bloeiende economie in de afgelopen periode. Het officiële werkloosheidscijfer daalde daardoor tot onder de 3% en de arbeidsdeelname steeg van 62% in 1990 tot 73% in 2000. Het werkgelegenheidscijfer is echter aanzienlijk lager onder vrouwen, etnische minderheden, ouderen en laaggeschoolde mensen.

Het minimumloon is sinds 1995 meer gestegen dan de gemiddelde lonen. Het percentage dat wordt uitgegeven aan vaste kosten voor levensonderhoud is verlaagd en het aantal mensen dat langdurig afhankelijk is van een minimuminkomen, is licht gedaald. Vrouwen en ouderen zijn in het algemeen langer afhankelijk van een minimuminkomen dan anderen.

Volgens gegevens van het ECHP (Huishoudenspanel van de Europese Gemeenschap) leefde in 1997 13% van de bevolking van een inkomen dat lager lag dan 60% van het landelijk gemiddelde. Slechts 4% leefde in de periode 1995-1997 continu in relatieve armoede.

Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, tevens relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien.

Nederland kent de meeste sociale huisvesting van de hele EU, waardoor zelfs de mensen die het slechtst af zijn keuzevrijheid hebben. Door huursubsidie is het nettoedeel van het inkomen dat aan huur wordt besteed, in de afgelopen jaren lager geworden. Kinderen uit etnische minderheden hebben vaak te kampen met een aanzienlijke taal- en ontwikkelingsachterstand in het onderwijs. Tussen 1991 en 1999 is het aantal basisscholen met een groot aandeel kinderen met een achterstand van 19% tot 8% gedaald. Verder is vroegtijdige schoolverlating met succes aangepakt, hetgeen heeft geleid tot een verlaging van 26.600 jongeren in 1998 tot 21.800 in 2000. De gezondheidszorg en de jeugdhulpverlening hebben te maken met wachtlijsten, aangezien het aanbod de steeds groeiende vraag niet kan bijhouden. Recente onderzoeken naar sociaal-economische verschillen hebben aangetoond dat mensen met een laag opleidingsniveau gemiddeld 12 jaar minder in goede gezondheid leven en gemiddeld 3,5 jaar korter leven dan mensen met een hoger opleidingsniveau. De toegang tot Internet is goed, maar zou beter kunnen voor de meest kwetsbare personen. Er worden verplichte inburgeringsprogramma's georganiseerd voor alle nieuwkomers. In aanvulling hierop zijn maatregelen genomen voor de vele allochtonen die al langer in Nederland wonen, maar die nog steeds in een achterstandspositie verkeren. Tot slot zijn mensen met lage inkomens vaak in dezelfde buurten van grote steden geconcentreerd, hetgeen sociale en economische segregatie in de hand werkt.

## 2. STRATEGISCHE AANPAK EN BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN

De strategie bestaat uit vier hoofdbeginselen. Ten eerste wordt *maatschappelijke deelname* gestimuleerd in de vorm van betaald werk of sociale activering voor degenen die ver van de arbeidsmarkt staan. Het doel is om de arbeidsdeelname van bijzondere doelgroepen te

verhogen. Het werkgelegenheidsaspect is nader uitgewerkt in het NAP/werkg., dat het NAP/int. aanvult. Het NAP/int. legt de nadruk op programma's voor sociale activering die de integratie van langdurig werklozen bevorderen door vrijwilligerswerk of andere activiteiten die van nut zijn voor de maatschappij. Deze werkzaamheden herstellen de werkroutine en stimuleren de sociale vaardigheden van de deelnemers. Sociale activering zou ook een optie kunnen zijn voor mensen met een WAO-uitkering.

Ten tweede wordt op drie manieren *inkomenszekerheid* nagestreefd: 1/ Door een algemeen inkomensbeleid dat minimumloon en uitkeringen koppelt aan de gemiddelde loonstijging, waardoor iedereen profiteert van een groei in de welvaart. 2/ Er zijn specifieke subsidieregelingen voor groepen personen die met specifieke kosten te maken krijgen op de gebieden huisvesting, kinderen, invaliditeit en chronische ziekte. 3/ De gemeenten kunnen specifieke inkomenssteun bieden, mogelijk gekoppeld aan activeringsmaatregelen, gebaseerd op individuele en lokale omstandigheden. Dit is een succesvolle aanpak die verder moet worden vervolgd. Tegelijkertijd moet het activeringsbeleid garanderen dat mensen het stelsel van uitkeringen verlaten in die gevallen waarin afhankelijkheid vermijdbaar is. De armoedeval wordt aangepakt door financiële prikkels te bieden aan degenen die een baan aannemen of die aan sociale activering deelnemen. Degenen die langdurig van een minimuminkomen afhankelijk zijn en die niet kunnen werken of kunnen deelnemen aan sociale activering, krijgen aanvullende inkomenssteun.

Ten derde worden armoede en sociale uitsluiting bestreden door het *aanbieden van betaalbare en toegankelijke voorzieningen*. Het Nederlandse gemeentelijke huisvestingsbeleid maakt het voor mensen mogelijk om een huis van goede kwaliteit te kiezen en te huren. Op het gebied van onderwijs is het doel om ontwikkelingsachterstanden van kinderen te verkleinen en er is een doelstelling om vroegtijdige schoolverlating rond 2010 gehalveerd te hebben. Op het gebied van de gezondheidszorg zou de strategie voor het probleem van de wachtlijsten grondiger uitgewerkt kunnen worden, met name in het licht van de vergrijzende bevolking. Met betrekking tot de sociaal-economische gezondheidsverschillen wil de regering het aantal ongezonde jaren van mensen met een lage sociaal-economische status in 2020 met 25% verlaagd hebben. De Nederlandse beleidsmix voor ICT is gericht op toegang tot Internet en ICT-kennis en ICT-vaardigheden. Er zijn doelstellingen voor de korte termijn opgesteld voor de aansluiting op Internet van scholen, openbare bibliotheken en gemeentelijke diensten. De sociale integratie van immigranten wordt gestimuleerd door een inburgeringsprogramma voor alle nieuwkomers en door programma's voor sociale activering voor werkloze immigranten die al langer in Nederland zijn.

Ten vierde is er een *partnerschapsaanpak* waarin de nationale en lokale overheden nauw samenwerken met alle betrokken partijen, inclusief de begunstigden zelf.

## **2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn**

De Nederlandse strategie is een mix van beleid op het gebied van inkomen, activering, diensten en voorzieningen. De strategie heeft voornamelijk ten doel om het huidige stelsel te behouden en om het te versterken en nauwkeurig aan te passen op punten waar het zwak is (met bijzondere aandacht voor de zwakste groepen). Over het algemeen lijkt de beschreven strategie geschikt te zijn om aan de uitdagingen te voldoen. Nieuwe uitdagingen zoals ICT of armoede in achterstandswijken worden door nieuwe strategieën aangepakt. Enkele kwesties, zoals de vergrijzing of het potentieel voor de arbeidsmarkt van mensen met een WAO-uitkering, hadden verder uitgewerkt kunnen worden. Het perspectief voor de lange termijn is goed uitgewerkt in het NAP/int. Er zijn specifieke doelen en verplichtingen opgenomen voor

het komende decennium. Bepaalde doelen, zoals die welke gerelateerd zijn aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer, gaan zelfs verder dan 2010.

## **2.2. De mate van vernieuwing van het NAP/int.**

De laatste jaren zijn er aanzienlijke inspanningen verricht om het Nederlandse beleid voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting te moderniseren en te integreren. Bovendien viel de voorbereiding van het NAP/int. samen met de evaluatie van nationaal armoedebestrijdingsbeleid over de periode 1995-2000. De uitkomst van deze evaluatie zal in de komende jaren een leidraad blijven vormen voor het beleid. Het NAP/int. wil een vervolg en een consolidatie zijn van de lopende hervormings- en moderniseringsinspanningen.

## **2.3. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak**

De minister van Sociale Zaken is de coördinerende minister op het gebied van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Er is een interdepartementale werkgroep met daarin alle relevante ministeries, die jaarlijks over de geboekte vooruitgang rapporteert. Deze werkgroep heeft tevens dit NAP opgesteld. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hebben input en advies aan de werkgroep geleverd. Overleg met en samenwerking tussen alle relevante actoren en betrokken partijen is in Nederland geïnstitutionaliseerd.

## **2.4. Verenigbaarheid van de strategische aanpak met het NAP/werkg.**

Het NAP/werkg. concentreert zich op aspecten die te maken hebben met de arbeidsmarkt, terwijl het NAP/int. zich richt op andere aspecten van sociaal beleid. De strategie voor de arbeidsmarkt van het NAP/werkg. wordt kort aangehaald omdat het de pijler voor herintreding en activering is van de Nederlandse strategie ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. In het NAP/int. worden echter drie extra pijlers beschreven die het grootste deel van het rapport uitmaken. Zowel het NAP/werkg. als het NAP/int. verwijzen expliciet naar elkaar.

# **3. BELANGRIJKSTE BELEIDSMAATREGELEN IN HET KADER VAN DE VIER GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN**

## **3.1 Bevordering van arbeidsdeelname**

De verhoging van de arbeidsdeelname wordt nagestreefd door middel van maatregelen voor kwetsbare groepen (vrouwen, etnische minderheden, ouderen) en door fiscale prikkels. De belastingherziening van 2001 maakt het belastingstelsel vriendelijker voor werk. De hervorming van het socialezekerheidsstelsel heeft ten doel om een particuliere markt voor herintegratiediensten te creëren. Als steun bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van sociaal activeringsbeleid op lokaal niveau heeft de regering een tijdelijk nationaal Informatie- en Servicepunt Sociale Activering (ISSA) opgericht. Het Stimuleringsprogramma Sociale Activering verschaft subsidies aan gemeenten zodat zij sociale activering beter in hun eigen structurele beleid kunnen verankeren. In de toekomst zullen prestatieovereenkomsten voor gemeenten worden opgesteld. Het politieke doel is om alle uitkeringsontvangers middels een alomvattende aanpak te bereiken.

### **3.2 Bevordering van de toegang voor iedereen tot middelen, rechten, goederen en diensten**

Op het gebied van *huisvesting* zal het toekomstige huurbeleid blijven verzekeren dat huurstijgingen tot de inflatie beperkt blijven. Er worden plafonds voor de jaarlijkse huurverhoging opgesteld in relatie tot de kwaliteit van de woning. De Wet Bevordering Eigenwoningbezit van 1 januari 2001 verschaft de lage inkomens een hypotheeksubsidie, die kan worden aangevuld met een belastingsubsidie op de eigendomsoverdracht. Nederland stimuleert tevens de toegankelijkheid van het *openbaar vervoer*, met name voor personen met een handicap.

### **3.3 Voorkoming van de risico's op uitsluiting**

De preventieve aanpak kan worden gevonden in het *onderwijs*, waar leerachterstanden worden aangepakt door vroege opsporing, remedie en preventie. Vroegtijdige schoolverlating is een ander gebied waarop ingegrepen wordt. De scholingskansen van kansarme leerlingen wordt met extra financiële middelen en steun voor onderwijskansenscholen verbeterd. Het doel is om de kwaliteit van het onderwijs en de prestaties van leerlingen te verbeteren. In verscheidene gemeenten zijn 'brede scholen' opgericht met als doel het combineren van schoolactiviteiten met de zorg voor kinderen buiten schooluren, waardoor deze scholen het voor ouders dus mogelijk maken om werk en gezinsleven met elkaar te combineren. De regering heeft extra geld opzijgezet voor het 'Actieplan Verplichte Scholing' en het 'Actieplan Vroegtijdige Schoolverlaters'. In de *zorgsector* heeft de wijziging van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid een meer preventieve en coördinerende rol aan de lokale overheden toegewezen, waardoor de gemeenten beter in staat zouden moeten zijn om gezondheidsverschillen op sociaal-economisch vlak te verkleinen.

### **3.4 Steun voor de meest kwetsbaren**

Het Nederlands *inkomensbeleid* richt zich op de meest kwetsbare groepen. Speciale nationale inkomensregelingen bieden huursubsidies, voorzieningen voor mensen met een handicap en chronisch zieken, en studiebeurzen. Onder gemeentelijke inkomenssteun vallen instrumenten als specifieke inkomensafhankelijke steun, vrijstelling van lokale heffingen, kortingen op culturele activiteiten, enz. *ICT-beleid* is gericht op kansarme groepen in kwetsbare gebieden. De toegang tot Internet wordt gestimuleerd middels projecten als 'Digitale speelplaatsen'. In openbare bibliotheken van achterstandswijken kunnen inwoners toegang tot Internet krijgen tegen lage kosten en/of een cursus in ICT-vaardigheden volgen. In 2000 is 9,1 miljoen euro voor dit project opzijgezet als onderdeel van het stadsvernieuwingsbeleid. Het aantal locaties ligt momenteel rond de 300. Een andere maatregel is de 'Kenniswijk', waarbij bepaalde Nederlandse gemeenten, met financiële steun van de overheid, experimenteren met de introductie van ICT-infrastructuur en -toepassingen in buurten.

### **3.5 Mobilisatie van alle relevante organen**

Alle Nederlandse beleidsinspanningen zijn gebaseerd op een *partnerschapsaanpak*. Daar waar de nationale autoriteiten de wetgeving, kaders en financiële middelen verschaffen, spelen de lokale overheden een belangrijke rol in de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van de maatregelen. De regering probeert burgers, bedrijven en belangengroepen voor kwetsbare categorieën erbij te betrekken. In 2000 hebben steuneisende pressiegroepen, kerken, sociaal opererende NGO's en vakbonden hun krachten gebundeld in een Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid. Tweemaal per jaar voert een regeringsdelegatie die geleid wordt door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gesprekken met deze Alliantie, met de

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en met het Interprovinciaal Overleg (IPO) over alle aspecten die gerelateerd zijn aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

#### **4. GENDERMAINSTREAMING**

In dit NAP/int. wordt weinig aandacht besteed aan gendermainstreaming, op een beperkte evaluatie van de genderaspecten van werkloosheid, inkomen en dakloosheid na. Sommige cijfers bevestigen dat alleenstaande oudere vrouwen en alleenstaande ouders die van een minimuminkomen leven, (meer) risico lopen op armoede. De Monitor Maatschappelijke Opvang, die in 2000 voor de eerste keer verscheen, zal verder worden ontwikkeld om meer gendergebonden gegevens en informatie te kunnen geven, in het bijzonder over de groeiende groep dakloze vrouwen.

Aan genderkwesties wordt in het NAP/int. meestal aandacht besteed wanneer ze verband houden met het NAP/werkg. en het Beleidsplan Emancipatie voor de Lange Termijn, bijvoorbeeld de doelstelling van 65% arbeidsdeelname onder vrouwen tegen 2010. Alleen het NAP/werkg. bevat echter specifieke maatregelen ter zake. Wat het activerings- en participatiebeleid betreft, wordt in het NAP/int. enige aandacht besteed aan genderaspecten. Zo wordt bijvoorbeeld benadrukt dat kinderopvang belangrijk is om alleenstaande moeders die van een uitkering leven, weer aan werk te helpen. In andere belangrijke onderdelen van het sociale-integratiebeleid (bv. onderwijs, gezondheid, huisvesting) komen echter nauwelijks genderaspecten aan bod. De Monitor Emancipatie, waarmee in november 2000 van start is gegaan, moet het mogelijk maken hier meer aandacht aan te besteden.

#### **5. DE ROL VAN HET ESF IN DE BESTRIJDING VAN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING**

ESF-doelstelling 3 steunt de Nederlandse inspanningen om langdurig werklozen weer in de arbeidsmarkt te integreren. Een groot deel van deze mensen is gecategoriseerd als 'ver van de arbeidsmarkt staand'. Deze mensen moeten een herintegratietraject van minstens twee jaar afleggen dat tevens uit verschillende onderdelen bestaat. Het ESF steunt tevens maatregelen op het gebied van onderwijs die erop gericht zijn vroegtijdige schoolverlating te verminderen. Equal steunt maatregelen die erop gericht zijn om de kwalificaties van kwetsbare groepen die het risico op discriminatie lopen, te verbeteren.

# OOSTENRIJK

## Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** De belangrijkste basis van de sociale bescherming vormt een alomvattende, federaal gebaseerde socialezekerheidsregeling met verplicht lidmaatschap voor alle actieve mensen en hun niet-actieve afhankelijke gezinsleden (echtgenoten en kinderen). Dit stelsel zorgt voor toegang tot een ziektekostenverzekering, een werkloosheidsverzekering, pensioenuitkeringen en een ongevallenzekeringsnet, het sociaלבijstandsstelsel ('Sozialhilfe') valt onder de verantwoordelijkheid van de negen Lander. Oostenrijk kende ook in 2000 goede resultaten op het gebied van de economie en werkgelegenheid. De werkelijke groei van het BBP bedroeg 3,2% en het werkloosheidscijfer daalde verder tot 3,7%, een situatie die dicht bij volledige werkgelegenheid ligt. Volgens het ECHP (Huishoudenspanel van de Europese Gemeenschap) had in 1997 13% van de Oostenrijkse bevolking te kampen met relatieve armoede. Het cijfer voor aanhoudende relatieve armoede is 5% (1995-1997). Armoede is dus geen wijdverbreid fenomeen in Oostenrijk.

In de afgelopen decennia is de arbeidsdeelname toegenomen en zijn de werkloosheidscijfers relatief laag gebleven. De ongelijkheid tussen hoge en lage inkomens is minder groot dan het EU15-gemiddelde, maar de inkomensongelijkheid tussen mannen en vrouwen is aanzienlijk. Het algemene opleidings- en kwalificatieniveau van de bevolking is de laatste 30 jaar aanzienlijk verbeterd. Het minimumniveau van ouderdomspensioenen ('Ausgleichszulagenrichtsatz') is substantieel verhoogd van 30 tot 50% van het gemiddelde inkomen bij werk.

**Strategische aanpak** Volgens de Oostenrijkse autoriteiten is het Oostenrijkse beleidskader in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting gebaseerd op een geïntegreerd beleid voor economie, werkgelegenheid en welvaart. Het NAP/int. geeft een alomvattende opsomming van bestaande maatregelen die voor een belangrijk deel hebben bijgedragen aan de gunstige situatie in Oostenrijk. Voor een algehele strategische aanpak staat onderzoek naar de identificatie van toekomstige risicofactoren die leiden tot armoede en sociale uitsluiting, gepland om te starten. Kwantitatieve doelstellingen gebaseerd op de verwachte resultaten, indicatoren voor de monitoring van de nu geleverde inspanning en tijdschema's voor de tenuitvoerlegging worden onvoldoende geschetst. De integratie van het onderwijsbeleid in het algemene beleidskader en de specifieke bijdrage ervan aan ieder beleidsdoel zou verder ontwikkeld moeten worden.

**Beleidsmaatregelen** Oostenrijk beantwoordt aan de vier doelstellingen met een sterke nadruk op werkgelegenheids- en uitkeringsmaatregelen voor gezinnen in het algemeen. Het NAP/int. is echter gebaseerd op lopende maatregelen en presenteert een paar nieuwe beleidsontwikkelingen (bijvoorbeeld ouderdomsverzekering voor vrouwen, gehandicapten, gezinsarmoede). De problemen van bepaalde groepen met ernstige problemen in verband met toegang tot de arbeidsmarkt of uitsluiting van sociale uitkeringen, zoals immigranten die niet uit de EU komen, worden in het NAP niet aangepakt.

**Uitdagingen voor de toekomst** De belangrijkste uitdaging is om een alomvattende en geïntegreerde strategie voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting te definiëren en bovendien verder te bouwen op het bestaande goedontwikkelde sociale stelsel. Hiertoe zouden doelen en duidelijke tijdschema's moeten worden opgesteld en zou een pakket aan maatregelen die de geïdentificeerde tekorten aanpakken, moeten worden bevorderd. De algemene toezegging tot monitoring en evaluatie zou vertaald moeten worden in operationele afspraken op het gebied van de tenuitvoerlegging van het NAP/int. Er zullen tevens inspanningen moeten worden geleverd om de complexiteit te verminderen van het bestuurlijk systeem dat te maken heeft met verantwoordelijkheden tussen de federale overheid en de provincies en tussen verschillende bestuurlijke eenheden (zoals 'one-stop-shops').

## 1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN EN TENDENSEN

Oostenrijk kende ook in 2000 goede resultaten op het gebied van de economie en werkgelegenheid. De werkelijke groei van het BBP bedroeg 3,2% en het werkloosheidscijfer daalde verder tot 3,7%, een situatie die dicht bij volledige werkgelegenheid ligt. De arbeidsdeelname is met 68,7% bijna in overeenstemming met de doelen van Lissabon (77% onder mannen, 59,4% onder vrouwen).

In totaal ligt het voorkomen van relatieve armoede in Oostenrijk een kwart lager dan het EU-gemiddelde. De belangrijkste basis van de sociale bescherming vormt een alomvattende socialeverzekeringsregeling met verplicht lidmaatschap voor alle actieve mensen en hun niet-actieve afhankelijke gezinsleden (echtgenoten en kinderen). Een tweede, inkomensafhankelijk verzekeringsnet, het socialebijstandsstelsel ('Sozialhilfe') staat onder de verantwoordelijkheid van de negen Länder en geeft EU-burgers recht op sociale bijstand.

De complexiteit van de kwestie wordt niet alleen weerspiegeld door de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de federale overheid en provincies, maar ook tussen verscheidene administratieve eenheden op deze twee niveaus. Het duale karakter van de Oostenrijkse sociale bescherming voorkomt voor de meeste mensen dat zij in armoede terechtkomen, maar het stelsel is niet in alle gevallen helemaal betrouwbaar. Er is een verdere ontwikkeling in de coördinatie en integratie van beleid voor sociale integratie voor de meest kwetsbare groepen nodig.

Volgens ESSPROS-gegevens van Eurostat besteedt Oostenrijk 28,4% van het BBP aan sociale bescherming vergeleken met het EU-gemiddelde van 27,7% (gegevens uit 1998). Gemeten naar de uitgaven per hoofd van de bevolking in koopkrachtpariteit (KKP), liggen de Oostenrijkse uitgaven voor sociale bescherming met 6297 KKP ongeveer 15% boven het EU-gemiddelde van 5532 KKP.

Het Oostenrijkse alomvattende stelsel voor sociale bescherming draagt ertoe bij dat de relatieve armoede in het algemeen laag blijft. Volgens gegevens van het ECHP (Huishoudenspanel van de Europese Gemeenschap) uit 1997 leefde 13% van de bevolking van een inkomen dat lager lag dan 60% van het landelijk gemiddelde. 4,7% van de bevolking leefde continu onder deze drempel voor relatieve armoede in de periode 1995-1997.

Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, tevens relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien.

De ongelijkheid tussen hoge en lage inkomens is minder groot dan het EU-gemiddelde. Er is echter een relatief hoge inkomensongelijkheid tussen mannen en vrouwen.

- Het algemene opleidings- en kwalificatieniveau van de bevolking is de laatste 30 jaar aanzienlijk verbeterd; het aandeel mensen met een opleidingsniveau dat niet hoger is dan het primaire onderwijs is enorm gedaald.
- Het minimumniveau van ouderdomspensioenen ('Ausgleichszulagenrichtsatz') is in deze periode aanzienlijk gestegen van rond de 30% van het gemiddelde inkomen bij werk tot ongeveer 50% van dit inkomen.



- Er zijn aanwijzingen dat asielzoekers die niet onder de dekking van federale minimumgaranties ('Bundesbetreuung') vallen, een hoog risico op armoede en sociale uitsluiting lopen.

## **2. STRATEGISCHE AANPAK EN BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN**

De Oostenrijkse welvaartsstaat heeft een zeer omvangrijk socialezekerheidsnet opgezet dat heeft geleid tot een zeer gunstige situatie met betrekking tot armoede in vergelijking met andere lidstaten. Derhalve legt het NAP meer nadruk op het geven van een opsomming van bestaande maatregelen, die men wenst te continueren en te evalueren, dan dat veel acties voor de toekomst worden beschreven.

- Het NAP/int. verwijst slechts globaal naar bestaande onderzoeken of naar lopende debatten.
- De vertaling van de doelstellingen van Nice is gebaseerd op lopende en op enkele nieuwe maatregelen.
- Er zijn slechts enkele gekwantificeerde doelen, hoewel het plan af en toe toezeggingen doet voor enkele maatregelen en *niet-gekwantificeerde* doelen. Het plan geeft bijna geen bindende tijdschema's voor de tenuitvoerlegging. Geschikte mechanismen voor de monitoring die de voortgang kunnen meten in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, zouden in het bijzonder belangrijk zijn.

### **2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn**

Hoewel het NAP/int. een alomvattende lijst met bestaande maatregelen bevat, is het noodzakelijk om deze maatregelen te evalueren en opnieuw te beoordelen ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen of nieuwe behoeften. Er worden enkele langetermijnaspecten in het NAP/int. genoemd die een wezenlijk preventief effect zouden hebben op de vermindering van sociale uitsluiting, maar deze blijven vaag. (Zo wordt het probleem van vrouwen zonder een pensioenuitkering genoemd als een kwestie die de regering in de toekomst wenst aan te pakken). De integratie van het onderwijsbeleid in het algemene beleidskader en de specifieke bijdrage ervan aan ieder beleidsdoel zou verder ontwikkeld moeten worden.

### **2.2. De mate van vernieuwing van het NAP/int.**

De werkgroep ('Beirat') voor de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het NAP/int. kan worden gezien als een procesgerelateerde vernieuwing. De intentie van de regering om het probleem van vrouwen zonder een pensioenuitkering aan te pakken, is van belang. Eén concrete stap is het laten meetellen van een aantal periodes waarin de vrouw de zorg voor kind of kinderen had, als bijdrage aan het aantal jaren dat nodig is om aanspraak te kunnen maken op een pensioenuitkering. Ook al moeten de effecten voor de arbeidsmarkt van de nieuwe toelage voor kinderverzorging ('Kinderbetreuungsgeld') nog geëvalueerd worden, er zitten enkele opvallende en positieve elementen in zoals de aanzienlijke verhoging van bijverdiensten ('Zuverdienstgrenze') of de periodes die als niet-premievrije periodes meetellen, niet alleen voor de pensioengerechtigdheid, maar ook voor het pensioenniveau.

### **2.3. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak**

Enkele maatregelen die in het NAP worden genoemd, zijn niet specifiek ontwikkeld ter bestrijding van armoede, maar hebben wel degelijk invloed op de vermindering van armoede

(bijvoorbeeld enkele werkgelegenheidsmaatregelen, de toelage voor kinderverzorging en speciale middelen voor personen met een handicap). Het rendement en de doeltreffendheid ervan op dit gebied zullen worden onderzocht.

In Oostenrijk is de coördinatie van maatregelen op regionaal niveau ter bestrijding van sociale uitsluiting, inclusief de maatregel voor sociale bijstand ('Sozialhilfe'), een belangrijke kwestie. Het NAP/int. vermeldt dat er een werkgroep in het leven geroepen zal worden die zich hiermee bezighoudt, en dat landelijke kwaliteitsnormen ontwikkeld zullen worden.

#### **2.4. Verenigbaarheid van de strategische aanpak met het NAP/werkg.**

Er wordt gewezen op de samenhang tussen het NAP/int. en het NAP/werkg. In het NAP/int. worden verscheidene maatregelen en doelstellingen herhaald die in het NAP/werkg. zijn vastgelegd. Het NAP/werkg. heeft tevens gewezen op de achterstanden van immigranten in relatie tot de arbeidsmarkt. De integratie van immigranten wordt als een van de prioriteiten in het NAP/int. genoemd. Concrete maatregelen of een indicatie over hoe deze doelstelling zal worden behaald, blijven echter vaag.

### **3. BELANGRIJKSTE BELEIDSMAATREGELEN IN HET KADER VAN DE VIER GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN**

#### **3.1 Bevordering van arbeidsdeelname**

Het NAP benadrukt **doelstellingen op het gebied van de werkgelegenheid**. Tot op zekere hoogte verwijst het NAP/int. naar elementen die in het NAP/werkg. zijn ontwikkeld. Dit komt overeen met de conclusies van de Europese Raad van Lissabon over de doelstelling om de arbeidsdeelname te stimuleren. Sommige groepen met ernstige problemen op het gebied van werkgelegenheid, zoals immigranten die niet uit de EU komen, worden echter niet genoemd. Voor deze immigranten worden geen maatregelen genomen om de verblijfsvergunning en de werkvergunning met elkaar in overeenstemming te brengen. Er worden enkele interessante initiatieven voor IT-opleiding voor vrouwen genoemd. Verder wordt er weinig gezegd over hoe de kennisgebaseerde maatschappij en initiatieven voor 'e-learning' het probleem van de 'leerkloof' kunnen aanpakken en wat de specifieke kenmerken zijn die zijn voorzien om te voldoen aan de specifieke behoeften van achtergestelde personen.

#### **3.2 Bevordering van de toegang voor iedereen tot middelen, rechten, goederen en diensten**

Met betrekking tot de toegang voor iedereen tot middelen, rechten, goederen en diensten geeft het NAP/int. een opsomming van de verschillende vormen van overdracht die reeds bestaan in de vooruitstrevende Oostenrijkse welvaartsstaat en die positieve effecten op het bereiken van dit doel hebben. Er is voor iedereen toegang tot onderwijs. In de laatste decennia is het aantal mensen met een opleidingsniveau dat niet hoger is dan basisonderwijs enorm gedaald. Toch is voor 15,8% van de bevolking tussen 20 en 29 jaar de basisschool nog steeds de hoogst genoten opleiding (mannen: 14,4 %; vrouwen: 17,1 %).

Een aantal hervormingen van het sociaalbeleidsgebied 'sociale gerichtheid' moet beoordeeld worden op de mogelijke effecten ervan met betrekking tot de toegang tot goederen en diensten.

### **3.4 Voorkoming van de risico's op sociale uitsluiting**

In het NAP/int. worden drie beleidsgebieden genoemd die ertoe zouden moeten bijdragen het risico op uitsluiting te voorkomen: het gebruik van informatietechnologie, maatregelen ter ondersteuning van solidariteit in gezinnen en andere primaire groepen en steun in specifieke noodsituaties. Naast specifieke maatregelen voor personen met een handicap vermeldt het NAP/int. een vernieuwende aanpak op regionaal niveau (bijv. Wenen) ter voorkoming van dak- en thuisloosheid. Verder moeten de perspectieven voor veranderingen en verbeteringen op de lange termijn die zouden moeten helpen bij het oplossen van bestaande problemen op enkele overige gebieden (bijvoorbeeld de uitsluiting van immigranten van bepaalde sociale uitkeringen of het gebrek aan vernieuwende, actieve maatregelen voor de arbeidsmarkt voor mensen die niet op de reguliere arbeidsmarkt inzetbaar zijn) nader onderzocht worden.

### **3.5 Steun voor de meest kwetsbaren**

Het NAP/int. bevat een alomvattende opsomming van de meest kwetsbare groepen. Opvallende maatregelen zijn het extra geld voor personen met een handicap ('Behindertenmilliarde') en de toelage voor kinderverzorging, die is ontworpen als een universele uitkering zonder verzekerplicht. Het NAP/int. specificeert echter niet welke concrete maatregelen voor andere bijzondere groepen in de toekomst gepland staan. Er zijn maar een paar verplichtingen die verder gaan dan het tweejarige perspectief van het huidige NAP (gehandicapten, alleenstaande ouders, ouderen en vroegtijdige schoolverlaters) en het is moeilijk een strategisch kader voor een geïntegreerde aanpak en structurele hervormingen eruit te halen. Het NAP/int. verwijst naar het rurale aspect van armoede en er worden verscheidene voorstellen voor de verbetering van de infrastructuur in plattelandsgebieden aangekondigd.

#### **3.1. Mobilisatie van alle relevante organen**

De federale regering vermeldde in het NAP/int. dat er overleg heeft plaatsgevonden met alle betrokken partijen. Enkele belanghebbenden hebben echter hun zorg over het proces geuit en wensen meer erkenning van hun bijdragen. In het NAP/int. wordt niet verwezen naar de mobilisatie van organen voor gelijke kansen voor mannen en vrouwen.

Toch verschaft het NAP/int. een institutionele basis voor het voeren van een dialoog tussen de verschillende actoren en institutionele groepen in het kader van de tenuitvoerlegging van het NAP/int. en de voorbereiding van het volgende verslag.

## **4. GENDERMAINSTREAMING**

Het NAP/int. herhaalt de algemene doelstellingen om de arbeidsdeelname onder vrouwen te verhogen en om het beroeps- en gezinsleven te kunnen combineren. Het NAP/int. omvat echter geen consistente aanpak voor gendermainstreaming en er zijn onvoldoende aanwijzingen over hoe de specifieke problemen van achtergestelde vrouwen aangepakt zullen worden. Er wordt slechts een enkele keer verwezen naar het specifieke probleem van armoede onder vrouwen.

Hoewel het 'Kinderbetreuingsgeld' in enkele gevallen de armoede zou kunnen verminderen, zou een verdere evaluatie van het gendereffect in andere gevallen moeten beoordelen of de maatregel vrouwen (met name vrouwen met een laag inkomen en met lage kwalificaties) niet ontmoedigt om na de periode van zorg voor de kinderen (opnieuw) de arbeidsmarkt te betreden.

Het debat over individuele rechten richt zich op individuele pensioenrechten voor vrouwen.

De voorschotten voor levensonderhoud ('Unterhaltsvorschuss') moeten bijdragen aan de vermindering van armoede onder vrouwen.

De 'Wet Bescherming tegen geweld' ('Gewaltschutzgesetz') maakt het voor vrouwen en hun kinderen mogelijk om in hun woning te blijven wonen en draagt zo bij aan de bestrijding van sociale uitsluiting van personen die met geweld zijn bedreigd.

## **5. DE ROL VAN HET ESF IN DE BESTRIJDING VAN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING**

Van de 1,147 miljoen euro voor het programma voor doelstelling 3 is 219 miljoen euro bestemd voor het beleidsgebied 2 (sociale integratie). In doelstelling 1, Burgenland, is 4,5 miljoen euro ingepland voor sociale integratie. Ook op andere beleidsgebieden worden positieve effecten op de bestrijding van armoede verwacht.

Er is slechts een algemene verwijzing naar het effect van het ESF op de verbetering van de situatie in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

Het communautair initiatief (CI) Equal, dat zich veel meer richt op mensen die buiten de arbeidsmarkt staan, wordt in het NAP/int. genoemd. De totale begroting van het CI Equal voor de programmeringsperiode 2000-2006 is 204 miljoen euro.

# PORTUGAL

## Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** Ondanks de lage werkloosheid en de hoge arbeidsdeelname blijft het armoedecijfer in Portugal hoog (23%, volgens gegevens van Eurostat voor 1997). Vormen van traditionele armoede die te wijten zijn aan beperkingen van het stelsel voor sociale bescherming, aan het overwicht aan arbeidsintensieve sectoren waarin laaggeschoolde werknemers werken en aan een lage productiviteit, komen voor naast de opkomst van een "nieuwe armoede" die voortvloeit uit recente moderniseringsprocessen van de Portugese economie en die veelal geassocieerd wordt met immigratie en met de onzekerheid van de banen. De lage scholings- en beroepskwalificaties van het merendeel van de bevolking en de hoge mate van vroegtijdige schoolverlating maken dat de factoren voor uitsluiting alleen maar toenemen. In deze context heeft de regering de afgelopen 5 jaar een begin gemaakt met de ontwikkeling van een "nieuwe generatie van actief sociaal beleid" dat is gericht op de versterking van de sociale integratie op basis van partnerschappen en dat voorrang geeft aan geïntegreerde interventiemethoden.

**Strategische aanpak** De algemene strategie voor de lange termijn is gebaseerd op een economische ontwikkeling die in overeenstemming is met de verbetering van de sociale samenhang en het elimineren van structurele factoren die sociale uitsluiting veroorzaken. Het NAP voorziet in mainstreaming van de integratie in al het relevante beleid, in de modernisering van het stelsel van sociale bescherming en in geïntegreerde initiatieven die gericht zijn op de meest kwetsbare groepen en gebieden. De partnerschapsaanpak en de mobilisatie van actoren op nationaal en lokaal niveau is tevens een centraal onderdeel van de strategie. Het NAP legt gekwantificeerde doelstellingen vast voor de uitroeiing van de armoede onder kinderen, ter verlaging van de absolute armoede en van het armoedecijfer en in de bestrijding van de armoede in stedelijke en plattelandsgebieden.

**Beleidsmaatregelen** Het NAP doorloopt uitvoerig de vier belangrijkste doelstellingen en subdoelstellingen van Nice. Er is echter af en toe een zekere mate van verwarring te constateren tussen de "prioriteiten" en de "doelen" en een herhaling van dezelfde "instrumenten" in verscheidene doelstellingen en subdoelstellingen en het probleem van prioritering. De meeste geplande maatregelen zijn niet nieuw en het verband tussen iedere maatregel en de doelstelling die het dient, is niet altijd duidelijk. Op basis van de gepresenteerde maatregelen moeten drie aspecten naar voren worden gebracht: de arbeidsdeelname wordt beschouwd vanuit een perspectief van preventie/activering en van bevordering van levenslang leren, het beginsel van positieve discriminatie is een hoofdonderdeel van de hervorming van het stelsel van sociale bescherming (waarmee het probleem van de gepensioneerden die in armoede leven kan worden aangepakt) en de geïntegreerde aanpak van kwetsbare groepen wordt voorgesteld middels een grondige uitvoeringsbepaling voor tijdelijke tewerkstelling. Bovendien voorziet het NAP in de ontwikkeling van diensten en voorzieningen die als eerste bestemd zijn voor de minst bedeelde personen en gezinnen, en zet zich in voor de bevordering van gelijke kansen ("sociaal gendercontract").

**Uitdagingen voor de toekomst** De voornaamste uitdagingen die naar voren gebracht moeten worden, betreffen de verbinding tussen de preventieve en curatieve dimensie van het sociaal beleid : directe actie gericht op ernstige uitsluitingssituaties, vroegtijdige interventie en activering ter vergemakkelijking van de terugkeer op de arbeidsmarkt en preventie op de lange termijn van eventuele risico's op uitsluiting door verbetering van zowel opleidingsniveau als kwalificatieniveau. De rol van de sociale bescherming moet worden versterkt, alsmede de afstemming van de sociale diensten en voorzieningen op de behoeften van de minst bedeelden en de toegangsmogelijkheden tot de sectoren gezondheidszorg, huisvesting, rechtspraak, enz. Gezien de ambitie van de gekwantificeerde doelstellingen die Portugal zich op korte, middellange en lange termijn heeft gesteld, vormt het systeem voor monitoring van de indicatoren zeker een belangrijke uitdaging. Anderzijds zou de effectieve mobilisatie van actoren, in het bijzonder de begunstigden van de acties zelf en de sociale partners, moeten worden uitgediept.

## 1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN EN TENDENSEN

In 2000 was het groecijfer van de economie (3,3%) gelijk aan het EU-gemiddelde. Op dezelfde wijze is de productiviteit in gelijk tempo toegenomen als het communautaire gemiddelde (1,6%), waarmee Portugal nog altijd het laagste productiviteitsniveau van de EU (65,8% van het communautaire gemiddelde) laat zien.

De situatie op het gebied van de werkgelegenheid wordt gekenmerkt door een werkgelegenheidscijfer (68,3%) dat boven het EU-gemiddelde ligt en door een relatief laag werkloosheidscijfer (4,2%). Toch blijven, ondanks de over het algemeen positieve ontwikkeling van indicatoren met betrekking tot de arbeidsmarkt, structurele problemen bestaan: de langdurige werkloosheid, die 40% van de totale werkloosheid uitmaakt, het lage aantal mensen tussen de 15 en 64 jaar dat een middelbareschoolopleiding heeft afgerond (11,5% tegen 42,3% in de Unie) en het hoge aantal jongeren dat vroegtijdig het schoolsysteem verlaat (43% van de jongeren tussen de 18 en 24 jaar verlaten hun school met lage kwalificaties).

Armoede blijft een wijdverbreid fenomeen in Portugal. Gemeten naar het cijfer voor relatieve armoede, gedefinieerd als het percentage van de bevolking dat van een inkomen leeft dat lager is dan 60% van het gemiddelde inkomen in het land, zou in 1997 23% van de bevolking het slachtoffer van armoede zijn (het hoogste percentage van de Europese Unie). Tevens blijft de aanhoudende armoede hoog: 15% van de bevolking heeft drie opeenvolgende jaren onder de grens voor relatieve armoede geleefd. Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, tevens relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien. Portugal besteedt minder dan het gemiddelde aan sociale bescherming (23,4% van het BBP in 1998 tegen een communautair gemiddelde van 27,7%).

In deze context zal bijzondere aandacht moeten worden besteed aan het aantal personen dat in aanhoudende armoede leeft, aan het hoge aantal arme werknemers (overeenkomstig de lage inkomens en de onzekerheid van de banen) en aan het tevens hoge aantal gepensioneerden dat in een armoedesituatie verkeert (hetgeen een van de tekortkomingen van het socialezekerheidsstelsel aan het licht brengt), aan het lage kwalificatieniveau van de arbeidskrachten en aan vroegtijdige schoolverlating, en aan de kwestie van de armoede in plattelandsgebieden en in sommige stedelijke wijken. Aangezien het armoedecijfer onder vrouwen hoger ligt dan onder mannen (25% tegen 22%), zouden vrouwen bijzondere aandacht moeten krijgen.

## 2. STRATEGISCHE AANPAK EN BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN

De hoogste prioriteiten op het gebied van de bestrijding van armoede en van de bevordering van sociale integratie zijn algemeen van karakter en zijn gebaseerd op zes strategische assen: economische ontwikkeling, sociale samenhang, gelijke kansen, sociale bescherming, integratie en netwerk van sociale diensten/voorzieningen.

De belangrijkste doelstellingen van het NAP zijn dan ook de volgende:

- activering van mensen die buiten de arbeidsmarkt staan en levenslang leren in het kader van een concurrerende economische ontwikkeling en met respect voor de behoeften aan samenhang
- ontwikkeling van een stelsel van sociale bescherming als specifiek middel in de bestrijding van armoede
- sociaal-economische integratie van personen en gezinnen die in een situatie van uitsluiting verkeren (geïntegreerde programma's en "contracten voor sociale integratie")
- geïntegreerde ontwikkeling van gebieden die met sociale uitsluiting te kampen hebben
- het opzetten van een netwerk voor sociale diensten en voorzieningen met medewerking van de burgermaatschappij
- bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen met het oog op de uitvoering van een "sociaal gendercontract".

In het NAP heeft Portugal zich enkele doelstellingen gesteld die op termijn moeten worden bereikt:

Gekwantificeerde doelstellingen: vanaf nu tot 2010 het uitroeien van de "kinderarmoede"; vanaf nu tot 2005 de verlaging van het cijfer voor relatieve armoede tot 17% en de halvering van de "absolute armoede"; vanaf nu tot 2003 de uitvoering van 50 "Contracten voor stedelijke sociale ontwikkeling" (die op een geïntegreerde manier worden beheerd en die gericht zijn op achtergestelde stedelijke gemeenschappen).

Andere doelstellingen: start van het Programma "Platteland en sociale ontwikkeling" (geïntegreerde lokale ontwikkeling van de plattelandsgemeenschappen), tekening van een "contract voor sociale integratie" met alle betrokken personen binnen een termijn van één jaar (3 maanden voor kinderen en jongeren die risico lopen), invoering van een nationale telefoonlijn voor noodgevallen (gekoppeld aan de lokale centra voor sociale noodgevallen).

## **2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn**

Met betrekking tot de afstemming tussen de strategie en de nagestreefde doelstellingen moet de aandacht op de volgende elementen worden gericht:

- de toepassing van het beginsel van mainstreaming van de integratie zodat de bestrijding van sociale uitsluiting een volwaardig onderdeel van het sectorale beleid wordt naast het sociale beleid;
- de vele aspecten die betrekking hebben op de deelname aan het economische leven worden in het NAP behandeld, met name opleiding, beroepskwalificatie, onderwijs, werkgelegenheid, levenslang leren in het kader van de kennismaatschappij. Verder moet worden gewezen op het voorstel om de uitroeiing van structurele factoren voor uitsluiting centraal te stellen in het economische beleid;
- het belang van de ontwikkeling van een stelsel voor sociale bescherming is een centraal punt in de strategie; ondanks de ermee gepaard gaande begrotingsdruk gaat

de hervorming van het solidariteits- en socialezekerheidsstelsel (gebaseerd op de beginselen rechtvaardigheid, gelijkheid, solidariteit, positieve discriminatie) verder;

- de territorialiteit van de uitsluiting met de twee kanten (achterstandswijken in grote steden en plattelandsgemeenschappen in het binnenland) is het onderwerp van een geïntegreerde ontwikkelingsstrategie.

De analyse van de problemen in een perspectief voor de lange termijn is duidelijk in het NAP: de uitdagingen zijn structureel van aard en verwijzen naar het Nationale Plan voor economische en sociale ontwikkeling (waarvan het uiterste doel is om de achterstand van het land ten opzichte van het EU-gemiddelde in één generatie in te lopen); enkele gekwantificeerde doelstellingen, met name de "kinderarmoede" en de "absolute armoede" (concepten die overigens niet worden gedefinieerd) worden gepresenteerd voor een termijn die verder gaat dan 2003. De manier waarop dit tweejarige plan zich echter voegt in de lange termijn, is nog voor ontwikkeling vatbaar want het onderscheid tussen "prioriteiten" op termijn en meer directere "doelen" is veelal lastig te zien.

## **2.2. De mate van vernieuwing van het NAP/int.**

Vanuit de strategie gezien zijn er twee vernieuwingen in de nationale context: de mainstreaming van de integratie in het huidige beleid en het perspectief voor de lange termijn in de bestrijding van de sociale uitsluiting. Verder moet de preventiestrategie in verband met risico's van een nieuwe vorm van uitsluiting, "informatie-uitsluiting", worden genoemd. Vanuit het beleid gezien is het merendeel van de aangekondigde programma's en maatregelen reeds ingevoerd.

Het vernieuwende karakter van enkele thema's moet echter op de voorgrond worden geplaatst, zoals bijvoorbeeld een nieuwe dimensie van de "tijdelijke tewerkstelling": in gelijke tred met de "contracten voor sociale en economische integratie" (niet onbekend, want Portugal volgt reeds de benadering van geïntegreerde integratieroutes, bijvoorbeeld het gegarandeerd minimuminkomen (vormalige RMG) noemt het NAP een nieuw "sociaal gendercontract" en "contracten voor sociale stedelijke ontwikkeling".

## **2.3. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak**

De rol van de verschillende actoren (institutionele en niet-gouvernementele, publieke en particuliere) op verschillende interventieniveaus (vooral nationaal en lokaal) wordt gedefinieerd in het kader van de sociale dialoog (Commissie voor sociaal overleg) en van het partnerschap tussen de staat en de burgermaatschappij (Samenwerkingspact voor sociale solidariteit, Sociaal Netwerk voor ontwikkeling). De behoefte aan coördinatie wordt herhaaldelijk genoemd en ondanks de ontwikkelde inspanningen die het afgelopen decennium in het kader van de programma's ter bestrijding van armoede zijn verricht, moet een actief partnerschap nog worden uitgediept.

Het NAP voorziet in: de gemeenschappelijke mobilisatie van nationale autoriteiten, regionale (niet uitgewerkt gezien hun eenvoudige rol op het gebied van coördinatie) en lokale; institutionele partnerschappen (Interministeriële Follow-upcommissie voor de afstemming van verschillend sectoraal beleid en mainstreaming van de integratie en een Operationele Commissie binnen het ministerie van Arbeid voor de voorbereiding van het NAP en voor de follow-up ervan); de aanpassing van de administratieve en sociale diensten aan de behoeften van de lokale actoren (bijvoorbeeld Loketten voor solidariteit en sociale zekerheid); de betrokkenheid van de sociale partners (die voor verbetering vatbaar is), van NGO's en



instellingen voor sociale voorzieningen; het creëren van verantwoordelijkheidsgevoel bij burgers en bedrijven (bijvoorbeeld uitbreiding van het Portugese Netwerk voor bedrijven).

#### **2.4. Verenigbaarheid van de strategische aanpak met het NAP/werkg.**

Het NAP/werkg. vormt het referentiekader dat de voorkeur geniet, met name voor de maatregelen in het kader van doelstelling 1 van het NAP/int.. De voornaamste doelstellingen van het NAP/werkg. (de overgang van jongeren naar het beroepsleven, sociaal-economische integratie, onderwijs- en beroepskwalificatie, monitoring van het sectorale herstructureringsproces en bevordering van de kwaliteit in de werkgelegenheid) zijn op een directe of indirecte wijze in het NAP/int. overgenomen.

Er bestaat een nauw verband tussen de twee NAP's in termen van strategie: het op elkaar laten aansluiten van onderwijs-, opleidings- en werkgelegenheidsstelsels; vaststelling van macro-economisch beleid voor het creëren van werkgelegenheid; vernieuwing en informatiemaatschappij; sectorale, regionale en lokale aanpak voor de oplossing van de problemen van sociale aard; bevordering van de maatschappelijke dialoog; het op elkaar laten aansluiten van beleid op het gebied van sociale bescherming/werkgelegenheid/opleiding; bevordering van gelijke kansen om de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt en de deelname van mannen aan het gezinsleven te stimuleren.

### **3. BELANGRIJKSTE BELEIDSMAATREGELEN IN HET KADER VAN DE VIER GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN**

Rekening houdend met de globale aanpak die het actiekader voor de tenuitvoerlegging van de vier gemeenschappelijke doelstellingen zou moeten vormen (doelstellingen die uitvoerig in het NAP worden besproken, maar weinig systematisch zijn in termen van prioritering tussen de belangrijkste doelstellingen en de subdoelstellingen) zouden enkele voorbeelden naar voren kunnen worden gebracht:

#### **3.1. Bevordering van arbeidsdeelname**

Wat betreft de arbeidsdeelname richten de inspanningen op het gebied van het werkgelegenheidsbeleid zich op de ontwikkeling van maatregelen ter preventie van langdurige werkloosheid en activeringsmaatregelen door middel van het vastleggen van routes voor sociale integratie en voor integratie in het beroepsleven die zijn omgezet in contractuele plannen (een grotere persoonlijke verantwoordelijkheid). De inspanningen richten zich tevens op de ontwikkeling van een nationale strategie voor levenslang leren. Over de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten moet worden gewezen op het vervolg van een beleid van "positieve discriminatie" voor de pensioenuitkeringen, alsmede de herhuisvesting van mensen die in slechte woningen zijn gehuisvest, waarbij nieuwe uitsluitingsgebieden moeten worden vermeden, en de verbetering in het functioneren van de Nationale Gezondheidsdienst en van lokale gezondheidscentra (in het bijzonder hulp aan druggebruikers).

#### **3.2. Voorkoming van de risico's op sociale uitsluiting**

Ten aanzien van het voorkomen van risico's op uitsluiting vormt de strategie ter voorkoming van risico's op "informatie-uitsluiting" een wezenlijk onderdeel (algemene toegang tot de informatietechnologie en een inspanning op het gebied van opleiding die heeft geleid tot het toekennen van een "diploma voor basisvaardigheden" aan 2 miljoen mensen vanaf nu tot 2006). Ten aanzien van het behoud van de solidariteit lijkt een vernieuwend aspect de

verbinding tussen het traditionele solidariteitsdenken en het ontwikkelingsdenken voor de markt voor dienstverlening te zijn (bijvoorbeeld beloning van bureaus voor hulp op het woonvlak).

### **3.3. Steun voor de meest kwetsbaren**

De actie ten gunste van de meest kwetsbare groepen (die uitstekend in het NAP worden geïdentificeerd met bijzondere aandacht voor immigranten, ex-gedetineerden en druggebruikers) is gebaseerd op een geïntegreerde aanpak middels geïndividualiseerde programma's voor sociale, institutionele en economische integratie en middels integratieplannen voor prioritaire groepen volgens de methode van tijdelijke tewerkstelling. Er is tevens een specifieke actie voorzien voor problematische gebieden door middel van territoriale initiatieven voor integratie.

### **3.4. Mobilisatie van alle relevante organen**

Op het gebied van mobilisatie ontwikkelen zich praktijken op drie niveaus (individueel, collectief en organisatorisch) voor het erbij betrekken van mensen die buiten de maatschappij staan en de rol van de "bemiddelaars" als ambtenaren ter bevordering van informatie en actieve deelname van deze buiten de maatschappij staande mensen is van cruciaal belang. Op institutioneel vlak vormen de institutionele partnerschappen en de sectorale actieplannen die reeds zijn opgezet, en de "loketten voor solidariteit en sociale zekerheid" (lokale en communautaire nabije interventie voor een geïntegreerde oplossing van de problemen) een poging tot aanpassing van de administratieve en sociale diensten aan de behoeften van de burgers. Wat betreft het partnerschap tussen overheid en particuliere sector is de aanmoediging van de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven het noemen waard.

## **4. GENDERMAINSTREAMING**

Er is sprake van een zorg die alle doelstellingen van het NAP doorkruist (veelal op impliciete wijze) en die een van zijn prioritaire interventiegebieden vormt.

Wat betreft doelstelling 1 zijn de prioriteiten de bevordering van gelijke kansen in de toegang tot arbeid en het garanderen van een gelijke behandeling, de introductie in de bedrijfscultuur van de idee van combinatie van het beroepsleven met het gezinsleven als recht van werknemers, als plicht voor werkgevers en als sociale verantwoordelijkheid voor bedrijven, en tot slot de ontwikkeling van een netwerk voor steun aan kinderen en afhankelijke personen met als doel werkgelegenheid, de opleiding en economische integratie van vrouwen te stimuleren. Wat betreft doelstelling 2 is de zorg voor gelijkheid expliciet aanwezig wat de toegang tot de informatiemaatschappij en de informatietechnologie betreft. Ten aanzien van doelstelling 3 geeft het NAP slechts een speciale verwijzing naar vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Ten aanzien van doelstelling 4 noemt het NAP het belang van het in aanmerking nemen van de gelijkheid voor mannen en vrouwen in het kader van het partnerschap. Er moeten echter extra inspanningen worden verricht in de richting van een vergroting van de mobilisatie van vrouwenorganisaties en/of organisaties die de belangen van vrouwen vertegenwoordigen.

## **5. DE ROL VAN HET ESF IN DE BESTRIJDING VAN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING**

Op het niveau van de "instrumenten" die een bijdrage leveren aan de realisatie van de doelstellingen van Nice worden veelal de operationele programma's genoemd die door het

ESF worden medegefinancierd in het kader van het Communautaire Bestek III (2000-2006) alsmede het communautair initiatief Equal. Het NAP geeft echter geen enkele aanwijzing van de bedragen die hiermee gemoeid zijn. Toch wordt de doeltreffende overeenstemming tussen de financieringen die uit het budget voor de sociale zekerheid komen en tussen die uit het CB III komen, genoemd als een van de factoren die de ontwikkeling van het plan bevorderen. Bovendien vormt het actiekader van het NAP een mogelijkheid om de versnippering van nationale en communautaire maatregelen tegen te gaan en om ze te stroomlijnen door de concentratie van de middelen en de specialisatie van de instrumenten.

De door de structuurfondsen aan Portugal toegekende middelen in het kader van doelstelling 1 zijn aanzienlijk: de ESF-bijdrage vertegenwoordigt 22% (4370 miljoen euro) van deze steun, waarvan ongeveer 16% van het ESF specifiek bestemd is voor de sociale integratie (hetgeen een stijging betekent ten opzichte van het CB II). Tevens moet de indirecte bijdrage van andere interventiegebieden van het ESF worden genoemd (actief beleid op het gebied van de arbeidsmarkt en op het gebied van levenslang leren). Wat het CB III betreft dienen onder andere de volgende programma's te worden genoemd: "Werkgelegenheid, opleiding en sociale ontwikkeling" (de belangrijkste as in financiële termen heeft juist de sociale ontwikkeling ten doel), "Onderwijs" (bestrijding van schoolverlating, verbetering van het opleidingsniveau, opleiding van volwassenen), "Informatiemaatschappij" (het aanleren van ICT-vaardigheden, bestrijding van informatie-uitsluiting) en "Gezondheidszorg" (een van de assen heeft een verbetering in de toegang tot kwalitatief goede gezondheidszorg ten doel).

## FINLAND

### Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** Het Finse socialezekerheidsstelsel berust op de fundamentele beginselen van universele sociale welvaart en gezondheidszorgvoorzieningen en een alomvattend stelsel voor inkomenszekerheid. Het doel hiervan is om de hele bevolking sociale welvaart en gezondheidsdiensten te verschaffen die voornamelijk via belasting worden gefinancierd en waarvan de organisatorische verantwoordelijkheid gedecentraliseerd is, namelijk toegewezen aan gemeenten. Het stelsel voor inkomenszekerheid is in wezen een op risico gebaseerd socialezekerheidsstelsel dat wordt aangevuld met aan de woonplaats verbonden uitkeringen. Finland besteedde in 1997 27,2% van zijn BBP aan sociale bescherming, net iets minder dan het EU-gemiddelde. Deze structuur heeft ervoor gezorgd dat er volgens internationale maatstaven een laag armoedeniveau is. In 1997 leefde 9% van de Finse bevolking van een inkomen dat lager was dan 60% van het gemiddelde inkomen.

De sterke economische groei (5,7%) duurde in 2000 in Finland voort, aangedreven door de snelgroeiende exportsector. Naar verwachting zal de economie ook dit jaar relatief sterk blijven (met een groei van ongeveer 4%). Het werkgelegenheidscijfer bedroeg 67,5% in 2000.

**Strategische aanpak** De strategie van het NAP/int. voor het komende decennium is geconcretiseerd in vier algemene beleidslijnen: bevordering van de gezondheid en van de mogelijkheid om een actief leven te leiden; vergroting van de aantrekkelijkheid voor het leiden van een werkend leven; preventie en bestrijding van sociale uitsluiting; en het garanderen van effectieve voorzieningen en een redelijk niveau van inkomenszekerheid. Het uitgangspunt is om de fundamentele structuur van het Finse socialezekerheidsstelsel te behouden en om binnen deze structuur te werken door meer nadruk te leggen op het belang van werk. Het proces zal systematisch door de Finse autoriteiten gemonitord en geëvalueerd worden, maar het NAP/int. specificiert niet, behalve het cijfer voor relatieve armoede, welke doelstellingen en indicatoren voor dit doel zullen worden gebruikt.

**Beleidsmaatregelen** Finland beschouwt het universele stelsel van voorzieningen en inkomensoverdracht als een efficiënt beleidsinstrument om armoede en sociale uitsluiting tegen te gaan. Het stelsel is aangevuld door extra inkomensoverdracht en voorzieningen voor groepen die het risico op sociale uitsluiting lopen.

Het NAP/int. beantwoordt aan alle vier de doelstellingen met een aantal maatregelen, waarvan de meeste een verbetering van het universele stelsel ten doel hebben. De maatregelen omvatten bijvoorbeeld een verhoging van het niveau van het nationale pensioen, werkactiviteiten voor herintegratie, verbetering van de geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongeren, aanstelling van een ombudsman voor gevallen van discriminatie, en activering van ouderen alsmede kwaliteitsaanbevelingen voor de zorg voor ouderen. Gevolgen van de maatregelen voor de begroting zijn waar mogelijk geïdentificeerd. Finland heeft een geïntegreerde samenvattende lijst aan het plan toegevoegd met alle maatregelen in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen, uitgesplitst per geïdentificeerde risicofactor.

**Uitdagingen voor de toekomst** De belangrijkste uitdagingen omvatten: de ontwikkeling van het stelsel voor sociale bescherming op een zodanige wijze dat het aannemen van werk altijd financieel aantrekkelijk is; het voorkomen van een opeenstapeling van problemen met betrekking tot bijvoorbeeld langdurig werklozen, mensen met geestelijke of verslavingsproblemen, mensen met hoge schulden en de gezinnen van deze mensen; het bieden van gerichte hulp aan mensen in de meest kwetsbare posities; de verbetering van de samenwerking tussen verschillende actoren die bij het voorkomen van sociale uitsluiting en

armoede zijn betrokken; en het aanpakken van regionale verschillen zodat dezelfde normen voor sociale voorzieningen in het hele land blijven gelden.

## 1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN EN TENDENSEN

De sterke economische groei (5,7%) duurde in 2000 in Finland voort, aangedreven door de snelgroeiende exportsector. Nationale bronnen verwachten echter voor dit jaar een kleinere groei (2,7%), met name vanwege een zwakkere internationale vraag. De werkgelegenheid steeg met 1,5% in 2000. Het werkgelegenheidscijfer was 67,5% (70,6% voor mannen en 64,4% voor vrouwen). Ondanks de gunstige economische ontwikkeling in 2000 daalde het werkloosheidscijfer langzaam en bleef op 9,8% steken (9,1% voor mannen, 10,6% voor vrouwen). Onevenredig hoge werkloosheid onder laaggeschoolden en ouderen enerzijds en groeiende wervingsproblemen in bepaalde sectoren en groeisectoren anderzijds tonen de structurele problemen van de arbeidsmarkt aan.

Door bezuinigingsmaatregelen tengevolge van de recessie in het begin van de jaren '90 en een relatief lange periode van economische groei daarna is het aandeel van het BBP dat voor sociale uitgaven wordt uitgetrokken, in Finland gedaald tot lager dan het EU-gemiddelde. Volgens ESSPROS-gegevens van Eurostat besteedt Finland 27,2% van het BBP aan sociale bescherming tegenover het EU15-gemiddelde van 27,7% (gegevens 1998). Gemeten naar de uitgaven per hoofd van de bevolking in koopkrachtpariteit (KKP) is de Finse uitgave voor sociale bescherming met 5181 KKP bijna gelijk aan het EU15-gemiddelde van 5379 KKP (gegevens over 1997). De geharmoniseerde ECHP-gegevens laten zien dat in 1997 9% (EU15 18%) van de Finse bevolking leefde van een inkomen dat lager was dan 60% van het gemiddelde inkomen in Finland. Jonge volwassenen, werklozen en 'andere inactieven' en eenpersoonshuishoudens lijken het hoogste risico op inkomensarmoede te lopen.

Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, tevens relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien.

- Nationale bronnen laten zien dat het aantal mensen dat onder een hoge mate van sociale uitsluiting lijdt tussen de 30.000 en 60.000 ligt, ofwel 0,6-1,2% van de Finnen.
- De hoge werkloosheid, met name langdurige werkloosheid (cijfer voor langdurige werkloosheid 2,8%) blijft het grootste sociale probleem voor Finland.
- De belangrijkste risicofactoren die tot het gevaar van sociale uitsluiting leiden, omvatten economische en financiële uitsluiting; gezondheidsproblemen; uitsluiting van de arbeidsmarkt; uitsluiting van de woningmarkt; uitsluiting van onderwijs of een laag onderwijsniveau; en andere vormen van uitsluiting, zoals criminaliteit, verslavingen, culturele uitsluiting, enz.
- Territoriale verschillen moeten aandacht krijgen.
- Bij uitsluiting gaat het veelal om een opeenstapeling van problemen. Een belangrijke uitdaging vormt het voorkomen van een gelijktijdige opeenstapeling van middelentekorten.

## **2. STRATEGISCHE AANPAK EN BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN**

Het Finse socialezekerheidsstelsel berust op de fundamentele beginselen van universele sociale welvaart en gezondheidszorgvoorzieningen en een alomvattend stelsel voor inkomenszekerheid. Inwoners van het land hebben normaal gesproken individuele rechten op fundamentele voorzieningen en uitkeringen. Er is geen minimumeis van werk of inkomen, maar mensen die werken, krijgen hogere uitkeringen op basis van hun inkomen. Deze structuur heeft ervoor gezorgd dat er volgens internationale maatstaven een laag armoedeniveau is.

De strategie van het NAP/int. voor het komende decennium is geconcretiseerd in vier algemene beleidslijnen: bevordering van de gezondheid en van de mogelijkheid om een actief leven te leiden; vergroting van de aantrekkelijkheid voor het leiden van een werkend leven; preventie en bestrijding van sociale uitsluiting; en het garanderen van effectieve voorzieningen en een redelijk niveau van inkomenszekerheid.

Finland streeft ernaar om de fundamentele structuur van het bestaande stelsel te behouden en werkt binnen deze structuur door meer nadruk te leggen op het belang van werk. De hervorming van de socialezekerheidsuitkeringen, van het belastingstelsel en van kosten voor voorzieningen moet op een zodanige wijze worden vervolgd dat het aannemen van werk altijd financieel aantrekkelijk is. Het doel is niet alleen om prikkels tot werk voor huishoudens te verbeteren, maar ook institutionele prikkels voor organisaties: er moet bijzondere aandacht worden geschonken aan prikkels voor werkgevers, aan wetgeving die de relatie tussen de staat en gemeenten regelt, en de bijdrage van de staat aan gemeentelijke financiën.

### **2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn**

Het plan beschrijft strategische hoofddoelstellingen en doet een poging tot identificatie van de uitdagingen vanuit het perspectief voor de lange termijn. Finland streeft naar integratie van een aantal ontwikkelingen in het huidige stelsel. Het beleid en de maatregelen die een verbetering van het universele stelsel voor steun en voorzieningen ten doel hebben, kunnen worden gezien als een poging om problemen op een duurzame wijze aan te pakken. Het NAP/int. erkent echter dat voor veel van de in het plan voorziene uitdagingen tevens de inzet van speciaal gerichte acties nodig is. Al met al is er voor de aanpak van de problemen een breed scala aan maatregelen op verschillende niveaus. Een belangrijk doel is de verhoging van de werkgelegenheid en in het bijzonder de poging de langdurige werkloosheid te verlagen, door middel van een strategie die op actief sociaal beleid is gebaseerd. Dit is een bijzondere uitdaging in Finland. Hoewel de langdurige werkloosheid meerdere jaren centraal heeft gestaan in het regeringsbeleid, is deze niet zoveel gedaald als wenselijk was geweest en treft het een kern van moeilijk inzetbare mensen.

### **2.2. De mate van vernieuwing van het NAP/int.**

Naast de uitvoerige reeks maatregelen die Finland in zijn plan heeft opgenomen, presenteert het land verscheidene kwesties die onderwerp zijn van lopende beleidsdiscussies, en maatregelen die door verschillende werkgroepen zijn voorgesteld en behandeld. Deze zullen gedurende de periode van het plan worden besproken en behandeld. Voorbeelden van geplande maatregelen zijn: hervorming van het beroepsgezondheidsstelsel om kortdurende banen erin op te nemen; bevordering van de werkgelegenheid voor gehandicapten; ontwikkeling van een actiemodel dat gebaseerd is op een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verscheidene actoren in de

samenleving en verandering van de financieringsverantwoordelijkheden van de uitkeringstelsels met als doel de kansen op werk voor degenen die het risico op uitsluiting van de arbeidsmarkt lopen, te vergroten; opstelling van geïntegreerde huisvestingsstrategieën in gemeenten, gebaseerd op het gebruik van de bestaande woningvoorraad; onderzoek naar landelijke ontwikkelingsbehoeften en naar het welzijn van leerlingen op de niveaus peuteronderwijs, basisonderwijs en de hoge klassen van het secundaire onderwijs; en oprichting van een instelling die nauw samenwerkt met NGO's voor onderzoek naar en monitoring van armoede en sociale uitsluiting.

### **2.3. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak**

Finland kent een lange traditie in een breed opgezette beleidsvoorbereiding, ondanks het feit dat de programma's normaal gesproken door de openbare overheden worden uitgevoerd, met name op gemeentelijk niveau. Het landelijk beleid inzake inkomen, belasting, werkgelegenheid en sociale zaken is ontwikkeld middels samenwerking tussen de staat, gemeenten en sociale partners. Deze op partnerschap gebaseerde traditie speelde een belangrijke rol in de aanpassing van Finlands stelsel voor sociaal beleid aan de veranderde omstandigheden in de jaren '90. De tertiaire sector en de kerken, de publieke en particuliere sector hebben onlangs de samenwerking ter voorkoming van sociale uitsluiting vergroot.

### **2.4. Verenigbaarheid van de strategische aanpak met het NAP/werkg.**

De maatregelen uit het NAP/int. die in het plan onder de noemer 'uitsluiting van de arbeidsmarkt' vallen, worden tevens in het NAP/werkg. genoemd en zijn met elkaar in overeenstemming. Beide plannen zijn door een interministeriële groep onderzocht die verantwoordelijk is voor de coördinatie van aan de EU gerelateerde kwesties op het gebied van sociale zaken. Bovendien hebben de sociale partners, die een belangrijke rol in het sociale en werkgelegenheidsbeleid van Finland spelen, aan de voorbereiding van beide NAP's deelgenomen.

## **3. BELANGRIJKSTE BELEIDSMAATREGELEN IN HET KADER VAN DE VIER GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN**

### **3.1 Bevordering van arbeidsdeelname**

Veranderingen in de arbeidsmarkt betekenden dat de vraag van de markt zich met name richt op hoogopgeleide personen. Het is van belang om een passende hoeveelheid werk te garanderen. Obstakels voor de werkgelegenheid zijn verwijderd door ontmoedigend werkende regels uit het belasting- en uitkeringstelsel te halen. Nieuwe soorten voorzieningen en verschillende soorten gesubsidieerd werk zijn ontwikkeld ter bevordering van de werkgelegenheid onder minder hoog opgeleide en gekwalificeerde mensen. Herscholing en alle daarmee samenhangende steunmaatregelen die mensen meer controle over hun leven moeten geven, zijn belangrijke door het NAP genoemde methoden ter beëindiging van sociale uitsluiting.

Er zijn ook maatregelen ter verbetering van het arbeidsvermogen van ouderen en ter vergroting van de inzetbaarheid van immigranten. Ten aanzien van de combinatie van het beroepsleven met het gezinsleven hebben ouders met kinderen in de peuterleeftijd een persoonlijk recht op kinderopvang, onafhankelijk van hun beroepsstatus. Het NAP/int. voorziet in de ontwikkeling



van naschoolse activiteiten voor schoolgaande kinderen. Levenslang leren wordt gestimuleerd door een aanpassing van de inkomenszekerheid tijdens een beroepsopleiding van volwassenen.

### **3.2 Bevordering van de toegang voor iedereen tot middelen, rechten, goederen en diensten**

Het gevaar van sociale uitsluiting wordt tegengegaan door het gebruik van het universele stelsel van voorzieningen en inkomensoverdracht dat de alle mensen die in Finland wonen, dekt. Het sociale vangnet en de ruime consensus daaromtrent bespaarden Finland ernstige sociale onrust in begin jaren '90. Beleid ter bestrijding van uitsluiting zal bovenal gebaseerd zijn op de ontwikkeling van het universele stelsel, dat echter waar nodig kan worden aangevuld met speciaal gerichte maatregelen.

Het plan verwijst naar een aantal maatregelen ter verbetering van het stelsel voor sociale bescherming: coördinatie van de onderhoudstoelage en inkomsten uit arbeid om mensen te stimuleren een parttime baan of kortdurende baan aan te nemen; verlenging van de uitkeringsperiode voor jongeren met een handicap als steun om hen aan het werk te krijgen zonder dat zij onmiddellijk hun uitkering verliezen; verhoging van de maximale huur waarmee men nog in aanmerking komt voor algemene huursubsidie; en verbetering van de geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongvolwassenen.

### **3.3 Voorkoming van de risico's op uitsluiting**

Er zijn grote inspanningen verricht op een aantal beleidsvlakken ter voorkoming van crisissituaties die tot sociale uitsluiting leiden. Inkomensherverdeling verlaagt de relatieve armoede zeer effectief in Finland. Het NAP/int. geeft bijvoorbeeld een opsomming van de volgende maatregelen die vallen onder de doelstelling preventie: verhoging van het niveau van het nationale pensioen; verhoging van de kinderbijslag in combinatie met arbeidsmarktsteun; hervorming ter vergroting van de effectiviteit van de preventieve onderhoudstoelage; als voorwaarde voor het ontvangen van een werkloosheidsuitkering stellen dat mensen gehoor geven aan programma's voor het vinden van een baan; gratis kleuteronderwijs voor kinderen in de leeftijdsgroep van zes jaar; oprichting van een egalisatiefonds zodat kindbescherming niet afhankelijk is van de financiële situatie van een gemeente.

### **3.4 Steun voor de meest kwetsbaren**

Risico's op sociale uitsluiting worden bovenal aangepakt door de voorzieningen en inkomenszekerheid die in het kader van het beginsel van universaliteit worden verschaft, maar de aanwezigheid van uitsluitingsproblemen betekent dat bovendien speciaal gerichte maatregelen nodig zijn. Finland biedt verscheidene soorten herintegratiemaatregelen ter vergroting van de individuele controle over zijn of haar leven. Er wordt tevens verwezen naar innovatieve workshops op beroepsopleidingsinstituten om uitsluiting van onderwijs tegen te gaan en naar workshops voor jonge werklozen, beide door het ESF medegefinancierd. De regering stelt de aanstelling van een ombudsman voor voor gevallen van discriminatie alsmede voor de bevordering van goede relaties tussen verschillende etnische groepen. Bovendien moet het vermogen van de gewone burger om om te gaan met de informatiemaatschappij worden ontwikkeld.

### **3.5 Mobilisatie van alle relevante organen**

De deelname en mobilisatie van alle betrokken partijen is in de Finse structuur een onderdeel van de normale overheid en de betrekkingen met organen buiten de overheid zelf worden in de wetgeving en in de dagelijkse praktijk geregeld. Het NAP/int. brengt in dit opzicht echter nieuwe initiatieven naar voren, zoals: de ontwikkeling van samenwerking tussen gemeentelijke autoriteiten op het gebied van actief sociaal beleid; het 'Suburbs 2000'-programma voor woningbouw; de ontwikkeling van open voorzieningen voor mensen die voor mentale problemen zijn behandeld; en de oprichting van instellingen voor regionaal partnerschap door de NGO's.

## **4. GENDERMAINSTREAMING**

De structuur van het stelsel voor sociaal beleid is met name gebaseerd op het individu en er is bewezen dat geïndividualiseerde rechten en plichten de gelijke kansen in de maatschappij versterken. Het NAP/int. laat zien dat er sprake is van bewustzijn van genderverschillen als zodanig en van het belang voor het bevorderen van gelijke kansen voor mannen en vrouwen. De op het individu gebaseerde stelsels worden ondersteund door een alomvattend stelsel van voorzieningen die de combinatie van beroepsleven met het gezinsleven vergemakkelijken en de arbeidsdeelname onder vrouwen bevorderen.

## **5. DE ROL VAN HET ESF IN DE BESTRIJDING VAN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING**

In het kader van Finlands programma voor doelstelling 3 is bijna 140 miljoen euro aan ESF-financiering en nationale overheidsgelden voorzien voor specifieke maatregelen voor de herintegratie van de meest kwetsbare en kansarme groepen, hetgeen 13% van de totale overheidsuitgaven voor het programma vertegenwoordigt. Maatregelen voor sociale integratie worden tevens gefinancierd door regionale Finse programma's. Verder heeft het communautair initiatief Equal ten doel om alle vormen van discriminatie en ongelijkheid te bestrijden en om sociale uitsluiting te voorkomen. De ESF-bijdrage en nationale overheidsgelden voor Finlands Equal-programma bedragen 145 miljoen euro. Alles samen genomen belopen de geplande ESF-bedragen en nationale overheidsuitgaven voor sociale integratie ongeveer 20% van de totale overheidssubsidie voor ESF-programma's in Finland.

# ZWEDEN

## 1. Conclusions

**Situatie en belangrijkste tendensen** Het Zweedse sociale stelsel en gezondheidszorgstelsel is universeel en alomvattend. Socialezekerheidsuitkeringen zijn in belangrijke mate gebaseerd op het beginsel van compensatie voor inkomensverlies met individuele rechten op fundamentele uitkeringen voor alle mensen die in het land wonen, onafhankelijk van hun sociale of professionele status, burgerlijke staat of sekse.

Een gestage economische groei (meer dan 3% gedurende de laatste 3 jaar) met een hoog werkgelegenheidscijfer van 73% en relatief weinig werkloosheid vormen een stevig uitgangspunt voor het versterken van beleid voor sociale integratie en ter bestrijding van armoede. Zweden trok in 1998 33% van het BBP uit voor sociale zekerheid, het hoogste percentage van alle EU-landen. Het cijfer voor relatieve armoede is laag: in 1997 12%.

**Strategische aanpak** De Zweedse welvaartsstaat is gebaseerd op beleid voor volledige werkgelegenheid voor zowel mannen als vrouwen en op een universeel socialezekerheidsstelsel. De regering legt zich in het NAP/int. vast tot een verdere verhoging van de werkgelegenheid (doel: werkgelegenheidscijfer van 80% rond 2004) en tot het vergroten van de sociale rechtvaardigheid (doel: halvering van het aantal mensen dat van een uitkering afhankelijk is rond 2004). Een krachtig werkgelegenheidsbeleid is de sleutel in de bestrijding van armoede. Door te kiezen voor een universeel stelsel met inkomensafhankelijke uitkeringen in plaats van voor een stelsel van minimale uitkeringsniveaus garandeert Zweden een geïntegreerde en alomvattende aanpak. Gendermainstreaming zit in de structuur van het welvaartssysteem. De universele regelingen die individuele rechten geven, vergroten de gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

**Beleidsmaatregelen** Het NAP/int. beantwoordt aan de vier gemeenschappelijke doelstellingen door de investeringen in het socialezekerheidsstelsel te verhogen en door de programma's voor sociale bescherming aan te passen zodat de bestaande gebieden van armoede beter kunnen worden aangepakt. Het NAP/int. bevat een uitvoerige lijst van algemene hervormingen en specifieke maatregelen op alle gebieden met een alomvattende aanpak voor sociale integratie. Alomvattende maatregelen met betrekking tot de arbeidsmarkt houden in dat werklozen opleiding of werkervaring krijgen aangeboden als er geen werk beschikbaar is. Het beginsel dat werk van groot belang is, vraagt om effectieve maatregelen om mensen de kans op het vinden van werk te geven en de mogelijkheid om zichzelf te onderhouden. Pensioenhervormingen moeten de sociale integratie vergroten. Het NAP/int. bevat investeringen op alle onderwijsniveaus, een hervorming van beroepsopleiding en volwassenenonderwijs, en een verbetering van vaardigheden en toegankelijkheid tot de informatietechnologie.

**Uitdagingen voor de toekomst** De belangrijkste uitdaging voor de toekomst is een verdere versterking van het welvaartssysteem, waaronder het beleid voor volledige werkgelegenheid en het universeel socialezekerheidsstelsel. Alleen door een stijging van de werkgelegenheid kunnen de gezondheidszorg, de sociale voorzieningen en de pensioenen van de vergrijzende bevolking voldoende worden betaald en kan de behoefte aan uitkeringen en andere socialezekerheidstoelagen worden verminderd. Andere uitdagingen zijn ervoor zorgen dat personen van wie de levensstandaard wezenlijk is verslechterd gedurende de economische crises, niet in een positie van sociale uitsluiting raken; het versterken van de bescherming voor degenen die het risico op sociale uitsluiting lopen door een handicap, hun etnische afkomst, korte of onvolledige scholing, gebrek aan integratie in de arbeidsmarkt of doordat zij in achterstandsgebieden of – regio's wonen; en de verbetering van de Steun voor de meest kwetsbaren (zoals alcohol- en drugsverslaafden, daklozen, risicokinderen en geestelijk gehandicapten).

## 1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN

**Het Zweedse sociale stelsel en gezondheidszorgstelsel** is universeel en alomvattend en het stelsel voor sociale zekerheid is in belangrijke mate gebaseerd op het beginsel van compensatie voor inkomensverlies met individuele rechten op fundamentele uitkeringen voor alle mensen die in het land wonen, onafhankelijk van hun sociale of professionele status, burgerlijke staat of sekse. Er is geen minimumeis voor werk of inkomen om recht te hebben op sociale zekerheid, ook al hebben mensen met werk recht op hogere uitkeringen op basis van hun inkomen. De afgelopen drie jaar bedroeg de **groei van het BBP** meer dan 3% per jaar, 3,6% in 2000, maar er wordt verwacht dat de groei dit jaar daalt tot 2%. In 2000 was het **werkgelegenheidscijfer** 73% (71% voor vrouwen en 74,8% voor mannen), een van de hoogste in de Unie. Het werkloosheidsniveau blijft dalen en was 5,9% (5,8% voor vrouwen en 6% voor mannen) in 2000 vergeleken met 7,2% in 1999. Het cijfer voor langdurige werkloosheid blijft laag, met 1,1% voor vrouwen en 1,4% voor mannen in 2000.

Volgens ESSPROS-gegevens van Eurostat besteedde Zweden in 1998 33% van het BBP aan **sociale bescherming**, het hoogste percentage van alle EU-lidstaten (EU-gemiddelde van 27,7%). Het begrotingsvoorstel van voorjaar 2001 geeft aan dat het percentage relatief arme personen (met een inkomen van minder dan 50% van het gemiddelde inkomen) tussen 1991 en 1998 systematisch is gegroeid van 7,2% tot 9,1%<sup>29</sup>. Op basis van de geharmoniseerde ECHP-gegevens bedroeg het cijfer voor relatieve armoede (geschat op 60% van het landelijk gemiddelde inkomen) 12% in 1997.

Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, even relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien.

Na het economische herstel is het sociaal beleid hervormd en zijn de middelen verhoogd. De volgende uitdagingen kunnen echter worden waargenomen:

- De uitbreiding van het stelsel voor socialezekerheidsuitkeringen betekende een **stijging van de kosten door langere afhankelijkheid van uitkeringen en het stijgende aantal huishoudens** dat van deze uitkeringen voor langere periodes afhankelijk is (jonge mensen en vluchtelingen- en immigrantengezinnen). Om dit tegen te gaan was het beleid om het stelsel minder ruimhartig en beperkter te maken, met name door het hanteren van strengere criteria om voor een uitkering in aanmerking te komen en door een maximum aan de uitkeringsniveaus te stellen. De vernieuwing van het socialezekerheidsstelsel garandeert de duurzaamheid en stabiliteit.
- Zelfs al lukte het het Zweedse socialezekerheidsstelsel om de uitdaging van de economische recessie het hoofd te bieden en om te voorkomen dat dit zou leiden tot een welvaarts crisis, toch zijn enkele groepen zoals **jonge mensen, immigranten en**

---

<sup>29</sup> Gemeten naar het beschikbare inkomen van een huishouden per consumptie-eenheid, met gebruikmaking van nationale gegevens, daalde de relatieve armoede in dezelfde periode met 3,9%.

**alleenstaande ouders** zwaarder getroffen dan andere groepen. De uitdaging is hoe deze groepen gecompenseerd kunnen worden.

- Een andere uitdaging is de verbetering van de positie van de **meest kwetsbare personen**. Ondanks het gebrek aan beschikbare gegevens zijn er aanwijzingen dat de situatie van de meest kwetsbare personen in verschillende opzichten is verslechterd, in het bijzonder voor risicokinderen, alcohol- en drugsverslaafden, daklozen en zeer grote gezinnen, criminelen en prostituees. Verdere aandacht zou ook gegeven moeten worden aan langdurig werklozen, gehandicapten, ouderen en mensen die buiten Zweden geboren zijn.
- Ofschoon er slechts kleine regionale verschillen in besteedbaar inkomen zijn, duurde het proces van  **sociaal-economische en etnische segregatie** in de jaren '90 voort. De tendens is echter noch dramatisch noch uitgesproken in alle opzichten. Etnische segregatie is bijzonder groot.

## 2. STRATEGISCHE AANPAK EN BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN

De Zweedse welvaartsstaat is gebaseerd op beleid voor volledige werkgelegenheid voor zowel mannen als vrouwen en op een universeel sociaalzekerheidsstelsel. De regering heeft zich een vergroting van de werkgelegenheid en sociale rechtvaardigheid ten doel gesteld. De doelstelling voor de werkgelegenheid is dat 80% van de bevolking tussen de 20 en 64 jaar rond 2004 vast werk heeft. De doelstelling voor sociale rechtvaardigheid is een halvering van de afhankelijkheid van uitkeringen tussen 1999 en 2004.

Een krachtig werkgelegenheidsbeleid is de sleutel in de bestrijding van armoede. Het doel van het Zweedse werkgelegenheidsbeleid is om de werkloosheid te verminderen en om een hoog werkgelegenheidscijfer te creëren voor zowel mannen als vrouwen, ongeacht hun achtergrond of afkomst.

De doelstellingen van de regering ter vergroting van de sociale rechtvaardigheid omvatten: 1) ervoor zorgen dat groepen mensen van wie de levensstandaard tijdens de economische crisis wezenlijk is verslechterd, niet sociaal uitgesloten raken – met name jonge mensen, alleenstaande ouders en enkele immigranten- of vluchtelingengroepen; 2) het versterken van de bescherming voor groepen die het risico op sociale uitsluiting lopen op grond van een handicap, etnische afkomst, korte of onvolledige scholing, gebrek aan integratie in de arbeidsmarkt, of het wonen in achterstandsgebieden of -regio's; en 3) het verbeteren van de steun voor de meest kwetsbare groepen. Er moeten maatregelen worden genomen ter preventie en behandeling van alcohol- en drugsmisbruik, om het aantal daklozen te verminderen en om de bescherming van risicokinderen en geestelijk gehandicapten te versterken.

Door te kiezen voor een universeel sociaalzekerheidsstelsel met aan het inkomen gerelateerde uitkeringen in plaats van voor een stelsel met minimale uitkeringsniveaus is het beleid volgens de Zweedse autoriteiten voordeliger dan in een stelsel van inkomensafhankelijke uitkeringen en zijn de meest achtergestelde groepen beter af.

## **2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn**

Gezien het beleid voor volledige werkgelegenheid in combinatie met een universeel sociaal stelsel dat aangevuld wordt door op inkomen gebaseerde toelagen, zijn de strategische benaderingen en de hoofddoelstellingen juist gericht. Wanneer geen duidelijke armoede of sociale uitsluiting kan worden geïdentificeerd, is het zinnig om de welvaart van alle mensen te versterken. Als de economische groei als voorzien voortduurt, zullen de doelstellingen voor de lange termijn worden gehaald. Door een versterking van het kader voor socialezekerheidsbeleid kunnen mogelijke problemen bij een lagere groei tegemoet worden getreden.

In het Zweedse NAP/int. wordt niet echt besproken over de vraag hoe deze onderliggende strategie van het socialezekerheidsstelsel effectief armoede en sociale uitsluiting vermindert en is het belang en de kracht van de universele programma's niet beoordeeld. Bovendien is het niet duidelijk hoe de verschillende maatregelen die in het NAP/int. worden uiteengezet, zullen bijdragen aan de centrale doelstelling, namelijk de halvering van het aantal mensen dat van uitkeringen afhankelijk is. De vooruitgang zal echter rond 2004 worden gemeten.

## **2.2. De mate van vernieuwing van het NAP/int.**

Het streven van het Zweedse beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is het universele sociale stelsel zoals dat hierboven is beschreven. Het stelsel verschaft een stevige basis voor de bestrijding van de voornaamste bronnen voor armoede en sociale uitsluiting. Er zijn echter nog steeds specifieke maatregelen nodig voor bijzondere gevallen of groepen van mensen. Die maatregelen bieden enige ruimte voor verdere vernieuwingen.

Enkele Bureaus van de Ombudsman (voor gehandicapten, kinderen) worden in het NAP/int. genoemd. Omdat Zweden een lange traditie van een ombudsman op verschillende terreinen kent, zou deze typisch Zweedse instelling in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting als een vernieuwing genoemd kunnen worden, waarover meer informatie welkom zou zijn.

## **2.3. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak**

In het kader van het welvaartsstelsel wordt de gecoördineerde en geïntegreerde aanpak van beleid voornamelijk geregeld door wetgeving en overheidsbepalingen. Instellingen buiten de overheid kunnen hun oordeel geven. Dit in aanmerking genomen houdt het algemene welvaartsbeleid rekening met alle aspecten van armoede en sociale uitsluiting. Hoewel dit niet duidelijk beschreven wordt, lijkt er een duidelijke balans te bestaan tussen beleid ten aanzien van werkgelegenheid en de maatregelen die worden genomen ter versterking van sociale programma's, en duidelijk gedefinieerde hoofddoelstellingen voor beide gebieden (zie ook paragraaf 3.4 hieronder). In het NAP/int. wordt verwezen naar de inspanningen die de regering en een groot aantal verschillende instellingen en belangengroeperingen op alle niveaus hebben gedaan, hoewel het niet mogelijk is om te beoordelen tot op welke hoogte de deelname van instellingen buiten de normale overheid heeft geresulteerd in feitelijke bijdragen aan het NAP/int. Andere actoren zouden gestimuleerd moeten worden om deel te nemen aan de gezamenlijke strijd tegen armoede.

## **2.4. Verenigbaarheid van de strategische aanpak met het NAP/werkg.**

Zweden heeft de verenigbaarheid en coördinatie met het NAP/werkg. opgelost door het als Bijlage 1 aan het NAP/int. toe te voegen. De kracht van het werkgelegenheidsbeleid voor het welvaartsstelsel is niet goed in het NAP/int. besproken en hetzelfde geldt voor het verband met het sociale beleid in het NAP/werkg. Ook al lijkt er coördinatie op beleidsniveau tussen deze twee aspecten van de Zweedse welvaartsstaat te zijn, is dit niet duidelijk omschreven in het NAP/int.

## **3. BELANGRIJKSTE BELEIDSMATREGELEN IN HET KADER VAN DE VIER GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN**

### **3.1 Bevordering van arbeidsdeelname**

Aangezien het beleid voor volledige werkgelegenheid een hoeksteen van het Zweedse welvaartsstelsel vormt, legt het NAP/int. de nadruk op de rol van werkgelegenheidsbeleid in de bestrijding van armoede. Om de arbeidsdeelname te bevorderen heeft Zweden gekozen voor het beginsel van activering en verbetering van vaardigheden. Het beginsel dat werk van groot belang is, houdt effectieve maatregelen in die mensen de kans op het vinden van een baan moeten geven en hen in staat moeten stellen om zichzelf te onderhouden. Om de prikkel tot werk te vergroten zijn de regels voor de werkloosheidsverzekeringsregelingen hiertoe veranderd. Bovendien is het afgelopen jaar een programma voor een arbeidsdeelnamegarantie geïntroduceerd. Hervormingen op het gebied van onderwijs vergroten tevens de toegang tot de arbeidsmarkt. Het gaat hierbij om gekwalificeerde beroepsopleidingen, nieuw postsecundair onderwijs en een nieuw wetsvoorstel over de ontwikkeling van volwassenenonderwijs. Om het voor beide ouders gemakkelijker te maken om de arbeidsmarkt te betreden en om op de arbeidsmarkt actief te blijven, zal het ouderschapsverlof met 30 dagen worden uitgebreid tot een totaal van 480 dagen, als beide ouders ieder in ieder geval 60 dagen gebruiken.

### **3.2 Bevordering van de toegang voor iedereen tot middelen, rechten, goederen en diensten**

Het universele welvaartsstelsel houdt individuele rechten in en toegang voor iedereen tot sociale uitkeringen, onderwijs, gezondheidszorg en voorzieningen, en tot huisvesting. Iedereen heeft een recht op redelijke financiële middelen in geval van inkomensverlies. Om de toegang voor iedereen te bevorderen heeft Zweden verscheidene hervormingen en maatregelen gelanceerd. Zo is de economische positie van ouderen verbeterd en is het ouderdomspensioen hervormd op basis van levenslange inkomsten en met een basisdekking in de vorm van een gegarandeerd pensioen voor mensen met een laag inkomen of zonder inkomen. Ter bevordering van de toegang tot het onderwijs zijn op alle niveaus investeringen gedaan. Het huisvestingsbeleid is hervormd; lokale autoriteiten moeten bijvoorbeeld de beschikbaarheid van huisvesting plannen zodat voor iedereen een passende woning beschikbaar is. Een Nationaal Actieplan voor de ontwikkeling van de gezondheidsdiensten moet de gezondheidszorg verbeteren. Een nieuw Wet op de sociale dienst moet het individuele recht op steun uitbreiden. Het Bureau van de Ombudsman voor gehandicapten zal een nationaal centrum voor toegankelijkheid oprichten.

### **3.3 Voorkoming van de risico's op uitsluiting**

Een van de belangrijkste doelstellingen van de regering is de uitbreiding van de bescherming van groepen die om welke reden dan ook het risico op sociale uitsluiting lopen. De situatie moet jaarlijks worden geanalyseerd zodat een uitbreiding van specifieke maatregelen mogelijk is. Het NAP/int. bevat vele plannen en maatregelen hiertoe, zoals het nationale actieplan tegen racisme, vreemdelingenhaat, homohaar en discriminatie, dat onlangs is gepresenteerd ter vergroting van de mogelijkheden voor algemene wetgeving tegen discriminatie. De maatregelen voor 'e-integratie' richten zich op de ICT-mogelijkheden voor gehandicapten, terwijl bestaande initiatieven voor digitale kennis voor kansarme groepen en ICT-toegang voor ouderen niet worden genoemd.

### **3.4 Steun voor de meest kwetsbaren**

De verbetering van Steun voor de meest kwetsbaren is ook een van de benaderingen van strategisch beleid van de regering die jaarlijks moet worden geanalyseerd. Maatregelen en plannen die zijn geïntroduceerd, ondersteunen de meest kwetsbare personen zoals risicokinderen, alcohol- en drugsverslaafden, daklozen en zeer grote gezinnen, criminelen en prostituees, alsmede langdurig werklozen, gehandicapten, ouderen en immigranten. Om de sociale integratie te verbeteren is een speciale onderzoeker aangewezen die voorstellen moet indienen voor de tenuitvoerlegging van de twee EU-richtlijnen tegen discriminatie. De regering heeft middelen beschikbaar gesteld voor de periode 1999-2003 voor de aanpak van sociale, etnische en discriminerende segregatie in stedelijke gebieden en voor de bevordering van gelijke en seksegelijke leefomstandigheden voor inwoners van deze gebieden.

### **3.5 Mobilisatie van alle relevante organen**

Aangezien Zweden een lange traditie van vrijwilligersorganisaties heeft, kent de regering jaarlijks subsidies toe ter ondersteuning van ongeveer 100 organisaties uit de sociale sector. In 2001 is een secretariaat in de Nationale Gezondheids- en Welvaartsraad opgericht met als doel de kennisbasis van deze organisaties te vergroten en hun werk te ontwikkelen. Om de bestrijding van uitsluiting te mainstreamen zullen alle regeringsinstanties actieplannen voorbereiden ter bevordering van etnische diversiteit onder hun werknemers. Om de mogelijkheden van asielzoekers, vluchtelingen en andere nieuw aangekomen immigranten te vergroten, is een overeenkomst ter verbetering van de coördinatie gesloten tussen een groot aantal publieke autoriteiten. De sociale verantwoordelijkheid van bedrijven is door verschillende maatregelen vergroot.

## **4. GENDERMAINSTREAMING**

De universele regelingen die individuele rechten aan iedereen geven, versterken gelijkheid als zodanig, ook tussen mannen en vrouwen. Er is sprake van gendermainstreaming in de structuur zelf. Dit kan een reden zijn voor de weinige specifieke verwijzingen naar genderkwesties. Hoewel Zweden een goede traditie kent op het gebied van gelijke kansen en hierin goede resultaten heeft bereikt, wordt gendermainstreaming als zodanig helemaal niet besproken om de genderperspectieven zichtbaar te maken in doelen, acties en het evaluatieproces.



## **5. DE ROL VAN HET ESF IN DE BESTRIJDING VAN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING**

Het totale ESF-bedrag voor de medefinanciering voor 2000-2006 bedraagt 2,78 miljard euro voor doelstelling 3, 44 miljoen euro voor doelstelling 1 en 172,4 miljoen euro van het initiatief Equal, waaronder ESF-middelen en nationale overheids- en particuliere middelen. 14,5% van zowel de programma's voor doelstelling 3 als 1 is toegewezen voor gelijke kansen. Equal levert geheel en al een bijdrage aan de bestrijding van discriminatie. Ondanks deze programma's is de rol van het ESF bijna afwezig in het NAP/int. Het wordt alleen genoemd in verwijzingen naar het NAP/werkg. en wel naar het hoofdstuk met een beschrijving van wat het ESF in Zweden doet. Er wordt in het NAP/int. niet gesproken over de wijze waarop ESF-programma's een bijdrage zouden kunnen leveren aan het Zweedse socialezekerheidsbeleid.

# VERENIGD KONINKRIJK

## Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** Gezonde economische resultaten hebben geleid tot recordhoogten in werkgelegenheid en recordlaagten in werkloosheid en langdurige werkloosheid. Desondanks heeft het VK te maken met aanhoudende inkomensongelijkheid. Het VK kende een cijfer voor relatieve armoede van 22% in 1997 <sup>30</sup>(inkomen onder 60% van het landelijk gemiddelde inkomen). Een op de drie kinderen leeft in een huishouden onder deze armoedegrens. Bijna 2 miljoen kinderen leven in een gezin waarin niemand werkt. Werkloosheid is in bijzondere sociale groepen en geografische gebieden geconcentreerd. Er zijn een aantal groepen die bijzonder kwetsbaar zijn voor sociale uitsluiting: kinderen uit tehuizen, daklozen, alleenstaande ouders en tienerouders, bepaalde etnische minderheden, psychiatrische patiënten en gehandicapten. Onder volwassenen die in armoede leven, zijn meer vrouwen dan mannen. Het aanhouden van armoede houdt in dat veel gepensioneerden niet in staat zijn geweest om een redelijk tweede pensioen op te bouwen en dat zij nu in armoede leven. Een belangrijke uitdaging is de concentratie van armoede in geografische gebieden (binnensteden, wijken met sociale huisvesting en enkele plattelandsgebieden) die te kampen hebben met aan elkaar gerelateerde problemen van sociale uitsluiting.

**Strategische aanpak** De benadering van het VK pakt kwesties aan die aan de levenscyclus zijn gerelateerd, middels steunverlening die aan de behoeften van verschillende leeftijdsgroepen is aangepast. Dit vindt plaats in het kader van het universele socialezekerheidsstelsel van het VK. Men richt zich sterk op werkgelegenheid als de weg uit armoede, maar ook als een belangrijk preventief element. Speciale aandacht wordt gegeven aan kinderen die in armoede leven, met een belangrijke belofte om binnen 20 jaar kinderarmoede uit te roeien. Gezien de complexe aard van het probleem, gaat de strategie uit van een aanpak voor de lange termijn. Het NAP/int. vermeldt slechts een bestaande reeks maatregelen en kondigt geen nieuw beleid aan. Er ligt nadruk op het vaststellen van doelstellingen voor de lange termijn (2020) met subdoelstellingen voor specifieke groepen en voor gebieden. Een reeks vernieuwende indicatoren controleert de voortgang. Het NAP/int. bevat weinig details over de gendermainstreaming van beleid. De regionale overheden zijn verantwoordelijk voor veel van het beleid dat invloed heeft op armoede en uitsluiting en iedere regionale overheid afzonderlijk is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een eigen strategie voor de aanpak van de problemen. De regering van het VK en de regionale overheden hebben een gezamenlijk doel in de uitroeiing van armoede en de bevordering van sociale integratie en er zijn overeenkomsten in hun strategische aanpak.

**Beleidsmaatregelen** Het VK komt tegemoet aan alle vier de doelstellingen. Er is een reeks maatregelen en recente hervormingen die voor een verhoging van de kansen op en prikkels tot werk moeten zorgen en lage lonen en weinig vaardigheden moeten aanpakken. Het NAP/int. geeft maar weinig voorbeelden van de aanpak van het VK waarmee toegang tot voorzieningen gegarandeerd moet worden. Bij het voorkomen van uitsluiting wordt bijzondere aandacht gegeven aan beleid dat kinderen al vroeg helpt. Hervormingen van pensioenen zouden ertoe moeten bijdragen dat minder mensen in armoede terechtkomen als zij met pensioen gaan. Het NAP/int. stelt een aantal kwetsbare groepen vast waarvoor aanvullende maatregelen nodig zijn om aan hun behoeften te voldoen. Er wordt bijzondere aandacht gegeven aan kinderen in tehuizen of kinderen die een tehuis verlaten, aan zwangere tienermeisjes, daklozen en aan mensen met drugsproblemen of met een zwakke geestelijke gezondheid. Een belangrijk thema in de aanpak van het VK is het lokale partnerschap, waarbij een groep relevante actoren nauw betrokken is bij tenuitvoerlegging van verschillend beleid. De actoren wordt vaak flexibiliteit gegeven om programma's "om te buigen" zodat zij tegemoet komen aan

---

<sup>30</sup> 18% in 1996. De toename is te wijten aan een breuk in de statistische reeksen in de ECHP-gegevens voor het VK.

specifieke lokale omstandigheden. Op nationaal niveau zijn NGO's en de twee belangrijkste sociale partners echter minder nauw erbij betrokken.

**Uitdagingen voor de toekomst** De belangrijkste uitdaging voor het VK blijft de aanpak van het aantal kinderen dat in armoede leeft. De bestrijding van sociale uitsluiting moet tevens de blijvende inkomensongelijkheid en concentratie van werkloosheid en inactiviteit onder enkele hoofdgroepen en -gebieden aanpakken. Het is van belang dat het VK doorgaat met het ontwikkelen van goed gecoördineerde afspraken voor gericht beleid om toegang voor iedereen tot kwaliteitsvoorzieningen te garanderen, in het bijzonder tot gezondheidszorg, huisvesting en onderwijs. Dit is met name van belang binnen achterstandswijken. Decentralisatie en de aandacht voor lokale tenuitvoerlegging houden in dat het VK moet garanderen dat bestaande coördinatiemethoden effectief blijven werken zodat de strategie achter de grote variatie aan lokaal, regionaal en nationaal beleid kan blijven staan. Het aanpakken van zwakke basisvaardigheden is belangrijk vanwege de relatie hiervan met laag betaald werk en terugkerende periodes van werkloosheid. Gezien het feit dat vrouwen vaker in een situatie van armoede verkeren en langer in die situatie blijven, is een systematische gendermainstreaming van al het beleid in toekomstige NAP's noodzakelijk. Een verdere uitdaging is de aanpak van het grote aantal mensen (met name vrouwen) dat niet in staat is om redelijke pensioenaanspraken op te bouwen en om zo het aantal gepensioneerden dat in armoede leeft, te verlagen.

## 1. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN EN TENDENSEN

Ondanks gezonde economische resultaten die tot recordhoogten in werkgelegenheid en recordlaagten in werkloosheid en langdurige werkloosheid hebben geleid, geven de vergroting in de afgelopen 20 jaar van de inkomensongelijkheid en de stijging van het aantal mensen dat in armoede leeft, blijk van een reeks uitdagingen. 22% van de bevolking leefde in relatieve armoede in 1997. Vóór sociale overdracht was het cijfer voor relatieve armoede in 1997 43%, hetgeen een maat is voor het effect van inkomenscorrectie van het stelsel voor sociale bescherming. Het VK besteedde in 1998 26,8% van het BBP aan sociale bescherming, hetgeen onbeduidend lager is dan het EU-gemiddelde (27,5%).

Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, even relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien.

Vrouwen vormen een groter aandeel van volwassenen die in armoede leven dan mannen. Een van de belangrijkste uitdagingen is het aantal kinderen dat in armoede leeft. Het is niet alleen een probleem van zuiver getallen, maar de armoedesituatie kan ook verergeren over generaties heen als kinderen in aanhoudende armoede opgroeien. Ongeveer een op de drie kinderen woonde in 1998-1999 in een huishouden met een inkomen dat lager lag dan 60% van het landelijk gemiddelde. Een gedeeltelijke verklaring hiervoor is het aantal kinderen dat in een gezin woont waarin niemand werkt. Het aantal gezinnen zonder kostwinner is sinds 1979 verdubbeld. Bijna 2 miljoen kinderen leefden in dergelijke gezinnen in 2000 (bijna 16% van alle kinderen), waarvan er 800.000 opgroeien in gezinnen waarin beide ouders reeds meer dan 5 jaar aanspraak maken op werkloosheidsuitkeringen.

Het probleem van de werkloosheid kan worden verergerd door een gebrek aan prikkels tot werk door het verband tussen lage lonen en het verlies van uitkeringen. De recente invoering van belastingvoordelen bij werk ten gunste van mensen met een laagbetaalde baan zou moeten bijdragen aan de verlichting van deze situatie. Verder is werkloosheid in bijzondere sociale groepen, geografische gebieden en huishoudens geconcentreerd. Jongeren in de leeftijd van 16 tot 18 jaar die geen opleiding volgen of geen werk hebben, alleenstaande ouders (het grootste aantal in de EU), bepaalde etnische minderheden, gehandicapten en mensen zonder kwalificaties lopen een groter risico op armoede en sociale uitsluiting. Bijzonder kwetsbaar voor uitsluiting zijn kinderen in tehuizen, tienermoeders, daklozen en mensen die te kampen hebben met drugsproblemen en mensen met problemen op het gebied van de geestelijke gezondheid. Een op de vier ouderen leefde in 1998/1999 in een huishouden met een laag inkomen. Door de aanhoudende armoede waren veel ouderen niet in staat om een redelijk aanvullend pensioen op te bouwen. Een verdere uitdaging voor het VK is de concentratie van armoede in bepaalde geografische gebieden (binnensteden, wijken met sociale huisvesting en enkele plattelandsgebieden). Deze gebieden hebben te kampen met verscheidene, aan elkaar gerelateerde problemen van hoge werkloosheid en hoge sterftecijfers, etnische ongelijkheden, veel criminaliteit en slechte toegang tot kwaliteitsvoorzieningen (huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg).

De belangrijkste tendensen voor de toekomst zijn naar verwachting: de groeiende concentratie van werkloosheid onder bepaalde hoofdgroepen en -gebieden; een aanhoudend hoog niveau van economische inactiviteit, met name onder oudere mannen (er zijn 2,3 miljoen economisch inactieve mannen in de arbeidsgeschikte leeftijd); zwakke basisvaardigheden en het verband hiervan met terugkerende periodes van werkloosheid; en de hoge mate van kinderarmoede.

Voorziene patronen van banengroei verergeren de situatie naar verwachting, aangezien de groei geconcentreerd is in beroepen waarvoor hoge kwalificaties nodig zijn en in gebieden met weinig werkloosheid.

## **2. STRATEGISCHE AANPAK EN BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN**

Het VK heeft een universeel sociaalzekerheidsstelsel dat gebaseerd is op minimumlevensstandaarden voor iedereen. De benadering is het aanpakken van kwesties die aan de levenscyclus gerelateerd zijn. Maatregelen worden toegespitst op de behoeften van verschillende leeftijdsgroepen om te vermijden dat achterstand zich niet opstapelt over generaties heen. Deze aanpak richt zich sterk op werkgelegenheid als belangrijkste weg om uit een situatie van sociale uitsluiting te raken. Strategische doelstellingen zijn vastgesteld in relatie tot kinderen en jongeren, mensen in de arbeidsgeschikte leeftijd en ouderen. Verdere doelstellingen zijn gerelateerd aan kansarme bevolkingsgroepen. In maatregelen ter bestrijding van sociale uitsluiting worden veranderingen in de mainstreamingprogramma's zoals de belasting- en uitkeringstelsels met gerichte initiatieven voor specifieke kwesties en groepen gecombineerd. Dergelijke initiatieven zijn recentelijk snel in aantal toegenomen en moeten goed worden geïntegreerd om de samenhang te kunnen garanderen.

De belangrijkste belofte is de uitroeiing van kinderarmoede binnen 20 jaar. Beleid hiervoor heeft een sterk preventief element in zich. Er zijn soortgelijke doelstellingen onder alle regionale overheden. Voor mensen in de arbeidsgeschikte leeftijd is het doel om een alomvattende samenleving te creëren door middel van een welvaartsstaat die steun verleent en kansen geeft aan eenieder die kan werken en die garandeert dat de meest kwetsbare personen volledig aan de samenleving kunnen deelnemen. Het aanpakken van armoede onder gepensioneerden concentreert zich op de verlichting van directe problemen waar de armste gepensioneerden van nu mee te kampen hebben en op een doelstelling voor de lange termijn om ouderen zekerheid en onafhankelijkheid te verschaffen als zij gepensioneerd zijn. Er is een reeks vernieuwende maatregelen die de kloof tussen de armste gebieden en de rest van het land moeten verkleinen. Centraal hierin staat de garantie dat basale publieke voorzieningen tegemoet komen aan de specifieke behoeften van achtergestelde gebieden.

### **2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn**

Er is een reeks doelstellingen die in overeenstemming is met het aanpakken van de belangrijkste uitdagingen van het VK. Gezien de complexe en multidimensionale aard van het probleem, moet de strategie noodzakelijkerwijs uitgaan van een aanpak voor de lange termijn. Er is een reeks goedgerichte doelstellingen voor de lange termijn (2020), met zowel subdoelstellingen voor specifieke groepen en gebieden als tussentijdse doelstellingen voor de monitoring van de voortgang.

### **2.2. De mate van vernieuwing van het NAP/int.**

Het NAP/int. vermeldt uitsluitend een bestaande reeks maatregelen en kondigt geen nieuw beleid aan ter bestrijding van sociale uitsluiting. De reeks vernieuwende indicatoren meet de voortgang, niet alleen landelijk, maar tevens op lokaal niveau, waarbij de nadruk ligt op de verbetering van de levensstandaard in gebieden die er het slechtst voorstaan. "Bodemdoelstellingen" leggen minimumnormen vast waar voorzieningen niet onder mogen komen. Een cruciaal element in de aanpak van het VK is de nadruk op doelstellingen. Dit legt de nadruk op en betekent een aanzienlijke investering in de ontwikkeling van de

"bewijsgrondslag" door middel van systematische monitoring van de voortgang en door gebruikmaking van grondige evaluatie.

### **2.3. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak**

Decentralisatie heeft belangrijke gevolgen voor het VK. Schotland, Wales en Noord-Ierland zijn verantwoordelijk voor veel van het beleid dat van invloed is op armoede en uitsluiting en iedere regionale overheid is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een eigen strategie voor de aanpak van problemen. De regering van het VK en de regionale overheden hebben een gemeenschappelijk doel in de uitroeiing van armoede en de bevordering van sociale integratie en er bestaan veel overeenkomsten in hun aanpak. Een Gezamenlijk Ministerieel Comité voor Armoede, waarin ministers van het VK en de regionale overheden zitting hebben, is opgericht met als doel een gemeenschappelijk beleid te ontwikkelen. Zowel decentralisatie als de aandacht voor lokale tenuitvoerlegging zorgen ervoor dat de noodzaak voor coördinatie een prioriteit is zodat de strategie achter de grote variatie aan lokaal, regionaal en nationaal beleid kan blijven staan. Partnerschap in de tenuitvoerlegging van beleid op lokaal niveau is een zeer sterk thema in de aanpak van het VK. De regering en de regionale overheden erkennen dat zij alleen, zonder actieve betrokkenheid van alle relevante actoren, geen succes kunnen behalen. De interdisciplinaire en interdepartementale aanpak is essentieel gezien de schaal van het probleem. Het is van belang dat het VK doorgaat met het ontwikkelen van goed gecoördineerde afspraken voor gericht beleid om toegang voor iedereen tot kwaliteitsvoorzieningen te garanderen. Overleg op alle niveaus bij de ontwikkeling van het volgende NAP/int. zou moeten worden verbeterd met een minder strak tijdpad.

### **2.4. Verenigbaarheid van de strategische aanpak met het NAP/werkg.**

Aangezien de aanpak van het VK door werkgelegenheid wordt bepaald, is er een sterk verband tussen het beleid dat in het NAP/int. aan de orde komt en het beleid uit het NAP/werkg. Dit verband is echter niet voldoende naar voren gebracht in het NAP/int.

## **3. BELANGRIJKSTE BELEIDSMAATREGELEN IN HET KADER VAN DE VIER GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN**

### **3.1. Bevordering van arbeidsdeelname**

De maatregelen die toegang tot de werkgelegenheid stimuleren, omvatten beleid voor een actieve arbeidsmarkt, hervorming van belasting en uitkeringen (belastingkredieten voor mensen met een laagbetaalde baan) en verbeteringen in de op werk gerichte "dienstverlening" voor werklozen en inactieven. Het New Deal-stelsel vormt de basis van deze aanpak. Het stelsel biedt intensieve steun en scholing aan een grote groep uitkeringsgerechtigden: jongeren (verplicht na 6 maanden); vijfentwintigplussers (verplicht na 18 maanden); en vrijwillige programma's (alleenstaande ouders, gehandicapten, vijftigplussers en partners van werklozen). De evaluatie is relatief positief over de effecten van de verschillende New Deal-programma's, met name van de New Deal voor jongeren die heeft geleid tot verbeteringen in alle programma's. Om belemmeringen om weer aan het werk te gaan weg te nemen en het probleem van de lage lonen onder een aanzienlijk deel van het arbeidspotentieel aan te pakken, gebruikt het VK in toenemende mate gerichte belastingkredieten om een minimum aan arbeidsinkomen te garanderen. Dit zal in 2003 worden uitgebreid door de introductie van een belastingkrediet op werk voor mensen met een laag inkomen, met of zonder kinderen. In aanvulling hierop verschaft het Nationale Minimumloon een ondergrens voor lonen. Ter

verbetering van de dienstverlening die werklozen en inactieven wordt geboden, zal in oktober 2001 het "Job centre plus" operationeel worden. Dit bureau, dat de Openbare Dienst voor Arbeidsvoorziening (*Public Employment Service*) en het Uitkeringenbureau (*Benefit Agency*) samenvoegt, zal een meer op werk gerichte aanpak van de betaling van alle uitkeringen voor mensen van de arbeidsgeschikte leeftijd in Groot-Brittannië verschaffen.

### **3.2. Bevordering van de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten**

Er is een reeks vernieuwende maatregelen om verschillen in kwaliteit en toegang tot voorzieningen aan te pakken. Het NAP/int. geeft echter slechts enkele voorbeelden van de aanpak van het VK om de toegang tot voorzieningen te garanderen, zonder de toegang tot de rechter, sport of cultuur te noemen. Vernieuwende voorzieningen voor levenslang leren hebben ten doel mensen aan te trekken die traditioneel gezien niet in staat waren tot leren of niet wilden leren. Beleid voor 'e-integratie' is niet goed geïllustreerd in het plan, met enkele opvallende uitzonderingen. "UK online"-centra hebben ten doel om mensen te helpen bij het opbouwen van ICT-vaardigheden en om het risico op uitsluiting van groepen die aan de verkeerde kant van de digitale tweedeling staan, aan te pakken. "LearnDirect" biedt op het web gebaseerd leren en meer dan 1000 centra in het VK om het leren voor iedereen toegankelijk te maken. Toegang tot redelijke huisvesting is een bijzondere zorg voor het VK. In 1996 voldeed 40% van de woningen in de sociale woningbouw en 29% van de woningen uit de particuliere sector in Engeland niet aan de opgestelde normen voor redelijkheid. Het recente discussiestuk "*The Way Forward for Housing*" zet de strategie uiteen die de kwaliteit van de huisvesting in Engeland moet verbeteren, ondersteund door een extra investering van 1,8 miljard Engelse pond. In Wales voerde de Nationale Vergadering onlangs overleg over de voorstellen voor een Nationale Huisvestingsstrategie "*Better Homes for People in Wales*". In Schotland geeft de recente Huisvestingswet lokale autoriteiten meer macht om huisvestingsproblemen aan te pakken en het probleem van de daklozen te verkleinen. Het VK biedt universele toegang tot de gezondheidszorg door middel van de "National Health Service". Het tienjarenplan van de "National Health Service" geeft een uiteenzetting van de hervormingen ter verbetering van de gezondheidszorg en om te garanderen dat zij ongelijkheid op het gebied van de gezondheidszorg in Engeland aanpakken.

### **3.3 Voorkoming van de risico's op uitsluiting**

De levenscyclusbenadering legt de nadruk op het voorkomen van risico's op uitsluiting onder kinderen. Maatregelen, ondersteund door een aanzienlijke investering, hebben ten doel om de belangrijkste risicofactoren aan te pakken die zich tijdens de jeugd voordoen: zwakke vroege ontwikkeling en gezondheid en matige aanwezigheid op school, tienerouderschap, en het niet deelnemen aan onderwijs, opleiding of werk tussen de 16 en 18. "*Sure Start*" is het voornaamste beleid in de bestrijding hiervan. Het programma richt zich op buurten waar een groot deel van de kinderen in armoede leeft, waarbij gewerkt wordt met aanstaande ouders, ouders en kinderen om de cirkel van achterstand te doorbreken. Het doel van het programma is verbetering van voorzieningen op lokaal niveau, verspreiding van goede praktijken en het werken aan lokale en nationale doelstellingen die afhankelijk van de lokale behoeften variëren. De recente hervorming van het onderwijs helpt de normen verhogen, zoals bewezen is door de vooruitgang die is geboekt met het behalen van de verscheidene nationale doelstellingen. Steun door programma's als "*Early Education Centres, Excellence in Cities, and New Community Schools*" in Schotland is bedoeld om de risico's op uitsluiting onder de meest kwetsbare groepen kinderen te voorkomen. Noord-Ierland heeft zich de doelstelling gesteld om het aantal kinderen dat bekendstaat om hun herhaalde afwezigheid op school, te verminderen (2003). Ter voorkoming van uitsluiting van ouderen heeft het VK maatregelen ingevoerd om de hulp te richten op huidige gepensioneerden en om de gepensioneerden van

de toekomst tegen risico's op sociale uitsluiting te beschermen. Recentelijk zijn stappen ondernomen om de armste gepensioneerden te helpen door middel van de garantie op een minimuminkomen. Op de lange termijn is de belangrijkste oorzaak van armoede onder ouderen het ontbreken van een redelijk aanvullend pensioen naast het basisstaatspensioen. Zo moeten wezenlijke hervormingen van het pensioenstelsel hier iets tegen doen door de invoering van een nieuw aanvullend staatspensioen dat gericht is op groepen die in het bijzonder risico op uitsluiting lopen, zoals mensen met lage inkomens, mensen met een breuk in hun arbeidsverleden of mensen die niet in staat zijn te blijven werken door de verzorging van iemand, door ziekte of arbeidsongeschiktheid. De invloed van deze nieuwe ontwikkelingen moet zorgvuldig gemonitord worden.

### 3.4 Steun voor de meest kwetsbaren

Het NAP/int. stelt een aantal kwetsbare groepen vast die specifieke maatregelen vragen om aan hun behoeften tegemoet te komen. Bijzondere aandacht wordt gegeven aan kinderen in tehuizen of kinderen die een tehuis verlaten, een kwestie die is geïdentificeerd als een van de belangrijkste risico's voor sociale uitsluiting. "*Quality Protects*" (Engeland) streeft naar een modernisering van de voorzieningen voor kinderen in tehuizen zodat zij een succesvolle stap naar volwassenheid kunnen zetten. Er zijn doelstellingen vastgesteld voor de verbetering van de resultaten voor kwetsbare kinderen, waaronder onderwijsverworvenheden van degenen die de kinderopvang verlaten. Gezien het feit dat het VK een van de hoogste cijfers van tienerzwangerschappen in West-Europa kent, krijgt de verlaging van dit cijfer bijzondere aandacht. De regering heeft in Engeland een "*Teenage Pregnancy Unit*" opgericht om initiatieven te coördineren die een halvering van het aantal geboorten onder tieners onder de 18 jaar rond 2010 nastreven. In Wales zet "*Children First*" een vijfjarenprogramma uiteen dat de sociale voorzieningen voor kinderen in nood moet verbeteren, met ondersteuning van lokale doelstellingen.

De meeste nadruk van de initiatieven voor mensen in de arbeidsgeschiedte leeftijd ligt op het aan het werk krijgen van deze mensen. Aanvullende steun is gericht op daklozen en op mensen die lijden onder problemen met betrekking tot drugsmisbruik of de geestelijke gezondheid. Met betrekking tot steun voor kwetsbare ouderen is het doel de verschaffing van een redelijk minimuminkomen, alsmede een verbetering van de toegang tot en kwaliteit van voorzieningen, met name van gezondheidszorg, sociale hulpverlening en huisvesting, en de aanpak van angst voor criminaliteit. Het NAP bespreekt beleid dat op gebieden is gericht die onder doelstelling 4 vallen, ter illustratie van de op partnerschap gebaseerde aanpak van het verschillende beleid. In Wales zal "*Communities First*" gerichte steun voor de meest kansarme gemeenschappen geven. Het VK volgt echter een sterke territoriale aanpak om de uitsluiting tegen te gaan. De "*National Strategy for Neighbourhood Renewal*" geeft een uiteenzetting van de intentie van de regering om de kloof tussen achtergestelde gebieden en de rest van Engeland te verkleinen. Maatregelen worden veelal lokaal ten uitvoer gelegd en zijn bedoeld om wezenlijke, aan elkaar gerelateerde problemen in achterstandsgebieden aan te pakken. Het ambitieuze doel is dat binnen 10 tot 20 jaar niemand meer in belangrijke mate wordt achtergesteld door de plek waar hij woont. De strategie legt met name nadruk op het "ombuigen" van mainstreamingsprogramma's zodat zij op de meest achtergestelde gebieden worden gericht. Het "*Neighbourhood Renewal Fund*" verschaft extra middelen voor 88 van de meest achtergebleven gemeentelijke gebieden. 26 "*Health Action Zones*" verspreid over Engeland streven een vermindering van ongelijkheid in de gezondheidszorg in achtergebleven gebieden na. Soortgelijke benaderingen worden door de regionale overheden gevolgd. In Schotland bevordert het programma "*Social Inclusion Partnership*" de integratie in gebieden die onder meervoudige achterstand lijden.



### **3.5 Mobilisatie van alle relevante organen**

Het territoriaal gebaseerde beleid van de regering van het VK en de regionale overheden leunt zwaar op partnerschap in de tenuitvoerlegging ervan op lokaal niveau. Lokale partners krijgen vaak de vrijheid om programma's aan te passen en ze toe te spitsen op lokale behoeften. Lokale strategische partnerschappen brengen de publieke, particuliere, vrijwilligers- en gemeenschapssectoren bij elkaar om de kernoorzaken van verval van gebieden vast te stellen en om ideeën te ontwikkelen over de vraag hoe verbeteringen kunnen worden aangebracht. Veel lokale autoriteiten hebben Lokale Overheidsovereenkomsten (PSA's) opgesteld volgens welke zij doelstellingen moeten behalen die met lokale mensen en partners zijn overeengekomen. Op het niveau van Engeland heeft de Eenheid Sociale Uitsluiting de opdracht om de maatregelen van de regering te verbeteren door het bevorderen van "gemeenschappelijke oplossingen". De eenheid leunt zwaar op de betrokkenheid van partners in haar werk. Uitvoeriger overleg op nationaal niveau is minder frequent met de betrokkenheid van NGO's en is (met name) onder de twee belangrijkste sociale partners van het VK beperkt tot specifieke kwesties.

## **4. GENDERMAINSTREAMING**

Het NAP/int. erkent dat "meer vrouwen in een situatie van armoede verkeren dan mannen en dat zij meer kans lopen om aanhoudend arm te zijn", maar de behandeling van gendermainstreaming in het plan is fragmentarisch. De Schotse onderdelen van het plan laten echter een consistentere identificatie van de uitdagingen zien en er wordt verwezen naar de statutaire toezegging van Noord-Ierland om gelijke kansen voor mannen en vrouwen te bevorderen. De aanwezigheid van genderkwesties in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen varieert. Deze is sterk in het kader van de eerste doelstelling, waar een reeks maatregelen vrouwen stimuleert om een volledige en actieve rol te spelen op de arbeidsmarkt. Voorbeelden zijn de New Deal voor alleenstaande ouders en de Nationale Strategie voor kinderopvang die een aanzienlijke verhoging van het aantal en de kwaliteit van plaatsen voor kinderopvang nastreeft. Toekomstige vrouwelijke gepensioneerden zouden in het bijzonder moeten profiteren van de aanstaande hervormingen van het staatspensioen. In het kader van doelstelling 3 zijn tienermoeders en jongens die een tehuis verlaten, geïdentificeerd als bijzonder kwetsbare groepen. Weinig indicatoren uit het NAP/int. zijn naar sekse uitgesplitst, hoewel zo'n uitsplitsing op eenvoudige wijze gegeven zou kunnen worden voor veel van de indicatoren en doelstellingen. Schotland laat een grotere mate van uitsplitsing van de indicatoren zien.

## **5. DE ROL VAN HET ESF IN DE BESTRIJDING VAN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING**

Structuurfondsen spelen een belangrijke rol in de bestrijding van sociale uitsluiting in het VK. Sociale integratie is een hoofdthema voor het ESF. In het kader van de financiering voor 2000-2006 bevat doelstelling 3 drie Operationele Programma's (Engeland, Schotland, Wales) die voor een nauwere nationale focus zorgen en die het voor ieder programma mogelijk maken om de financiering te variëren om uitsluiting volgens nationale prioriteiten tegen te gaan. In Schotland is 40% van het budget voor doelstelling 3 direct bestemd voor sociale uitsluiting. Het ESF zal een groot aantal problemen aanpakken die direct gerelateerd zijn aan de bestrijding van uitsluiting op alle prioritaire terreinen. Het belangrijkste is doelstelling 2, die gericht is op individuen of achtergebleven gebieden die te lijden hebben onder meervoudige achterstand. Maatregelen in het kader van alle vier de prioriteiten leveren echter ook belangrijke bijdragen. In het kader van doelstelling 1 en 2 zal het ESF naast het EFRO

actief zijn door een op gebieden gebaseerde aanpak toe te passen om de gemeenschappelijke economische ontwikkeling te vervroegen. Equal zal een belangrijke rol spelen door zich te richten op sociaal uitgesloten groepen, maar het initiatief wordt niet in het plan genoemd.

**Bijlage I**

**Indicatoren**

**LIJST MET INDICATOREN DIE WORDEN GEBRUIKT IN HET GEZAMENLIJK VERSLAG INZAKE  
INTEGRATIE 2001**

	<b>Indicator</b>	<b>Definitie</b>	<b>Gegevens- bronnen + jaren</b>
1.	Index inkomens-ongelijkheid S80/S20	Verhouding tussen het inkomen van de bovenste 20% van de inkomensverdeling en de onderste 20%.	ECHP (1995, 1996, 1997)
2.	Gini-coëfficiënt	De verhouding van cumulatieve aandelen van de bevolking ingedeeld volgens het inkomensniveau, tot het cumulatieve aandeel van het totale bedrag dat door hen wordt ontvangen (zoals berekend in Newcronos).	ECHP (1995, 1996, 1997)
3a	Relatief armoedecijfer na overdrachten gespecificeerd naar leeftijd en sekse	Individuele die in een huishouden leven waar het gezinsinkomen lager is dan 60% van het nationale gelijkgestelde gemiddelde inkomen.  Leeftijdsgroepen zijn: <b>1.</b> 0-15, <b>2.</b> 16-24, <b>3.</b> 25-49, <b>4.</b> 50-64, <b>5.</b> 65+. Specificatie naar sekse voor alle leeftijdsgroepen + totaal	ECHP (1995, 1996, 1997)
3b	Relatief armoedecijfer na overdrachten gespecificeerd naar meest voorkomende activiteitsstatus	Individuele van 16+ die in een huishouden leven waarvan het inkomen lager is dan 60% van het nationale gelijkgestelde gemiddelde inkomen.  Meest voorkomende activiteitenstatus: 1. werkend, 2. zelfstandig, 3. werkloos, 4. gepensioneerd, 5. inactief-overige. Specificatie naar sekse voor alle categorieën + totaal	ECHP (1995, 1996, 1997)
3c	Relatief armoedecijfer na overdrachten gespecificeerd naar soort huishouden	Individuele van 16+ die in een huishouden leven waarvan het inkomen lager is dan 60% van het nationale gelijkgestelde gemiddelde inkomen.  1. 1-persoonshuishouden, jonger dan 30 jaar  2. 1-persoonshuishouden, 30-64  3. 1-persoonshuishouden, 65+  4. 2 volwassenen zonder afhankelijk kind; ten minste één persoon 65+  5. 2 volwassenen zonder afh. kind; beiden jonger dan 65	ECHP (1995, 1996, 1997)

		<p>6. overige huishoudens zonder afh. kinderen</p> <p>7. alleenstaande ouders, afhankelijk kind 1+</p> <p>8. 2 volwassenen, 1 afhankelijk kind</p> <p>9. 2 volwassenen, 2 afhankelijke kinderen</p> <p>10. 2 volwassenen, 3+ afhankelijke kinderen</p> <p>11. overige huishoudens met afhankelijke kinderen</p> <p>12. Totaal</p>	
4.	Spreiding over de armoedegrens	Personen die in huishoudens leven waar het inkomen lager was dan 40, 50 en 70% van het nationale gelijkgestelde gemiddelde inkomen	ECHP (1995, 1996, 1997)
5.	Relatief armoedecijfer vastgesteld op een bepaald tijdstip	<p>1995X: Relatief armoedecijfer, op basis van 60% van de mediaan van 1995, vermenigvuldigd met de inflatiecoëfficiënt 1994/95</p> <p>1996: Relatief armoedecijfer, op basis van 60% van de mediaan van 1996</p> <p>1996X: Relatief armoedecijfer, op basis van 60% van de mediaan van 1995, vermenigvuldigd met de inflatiecoëfficiënt 1994/96</p> <p>1997: Relatieve armoedegrens, op basis van 60% van de mediaan van 1997</p>	ECHP (1995, 1996, 1997)
6.	Relatief armoedecijfer vóór overdrachten	<p>1. Oorspronkelijk inkomen</p> <p>2. Oorspronkelijk inkomen + ouderdomspensioen + overlevendpensioen (=vroegere definitie van 'vóór overdrachten').</p> <p>Specificatie naar sekse + totaal</p>	ECHP (1995, 1996, 1997)
7.	Aanhoudende relatieve armoede	Personen die in huishoudens leven waar het inkomen lager was dan 60% van het nationale gelijkgestelde gemiddelde inkomen, gedurende drie opeenvolgende jaren. Specificatie + totaal	ECHP (1995, 1996, 1997)
8.	Regionale cohesie	Coëfficiënt van de variatie van arbeidsdeelnamepercentages op NUTS 2-niveau.	LFS (1995, 1997, 2000)
9.	Percentage	Totale langdurig werkloze bevolking (>12	LFS (1995,

	langdurig werklozen	mndn.; IAB-def.) als deel van de totale actieve bevolking; specificatie naar sekse + totaal	1997, 2000)
10.	Aandeel langdurig werklozen	Totale langdurig werkloze bevolking (>12 mndn.; IAB-def.) als deel van de totale werkloze bevolking; specificatie naar sekse + totaal	LFS (1995, 1997, 2000)
11.	Percentage zeer langdurig werklozen	Totale zeer langdurig werkloze bevolking (>24 mndn.; IAB-def.) als deel van de totale actieve bevolking; specificatie naar sekse + totaal	LFS (1995, 1997, 2000)
12.	Vroegtijdige schoolverlaters die geen onderwijs of opleiding volgen	Aandeel van totale bevolking tussen 18-24 jaar dat ISCED-niveau 2 of minder heeft bereikt en niet deelneemt aan onderwijs of opleiding.	LFS 2001

## 1. Aandeelverhouding S80/S20

	1995	1996	1997
B	6,4	5,8	5,5
DK	2,9	2,8	2,7
D	5,7	5,3	4,7
EL	6,5	6,4	6,8
E	6,2	7,0	6,7
F	4,8	4,8	5,0
IRL	5,8	5,7	5,4
I	6,1	5,9	6,0
L	4,8	4,6	:
NL	4,7	4,9	4,6
A	4,3	4,1	3,9
P	7,6	7,1	7,4
FIN	:	2,7	3,0
S	:	:	3,4
UK	6,0	6,0	7,4
EU15T	5,7	5,6	5,7

Bron: Eurostat, ECHP

N.B.: Voor het VK heeft tussen 1996 en 1997 een wijziging plaatsgevonden. Tot 1996 werd voor de berekeningen gebruik gemaakt van de ECHP. Vanaf 1997 is gebruik gemaakt van het nationale panel, omgezet in het ECHP-format.

## 2. Gini-coëfficiënt

	1995	1996	1997
B	37	34	34
DK	22	22	21
D	31	30	29
EL	35	34	35
E	34	35	35
F	30	29	30
IRL	34	34	33
I	33	32	32
L	29	28	:
NL	29	31	28
A	28	26	25
P	38	37	38
FIN	:	22	23
S	:	:	23
UK	34	34	34
EU15T	32	32	31

Source: Eurostat, ECHP

N.B.: Wijziging in de reeks voor het VK; zie tabel 1.

### 3a. Relatieve armoedecijfers naar leeftijdsgroep en sekse (60% van het gelijkgestelde gemiddelde inkomen)

Sekse	Leeftijd	B			DK			D			EL			E		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Totaal	Totaal	17	16	15	12	10	8	17	16	14	22	21	22	20	19	19
M	Totaal	17	15	13	11	8	7	15	14	13	21	21	22	20	19	19
V	Totaal	18	18	16	12	11	9	19	17	15	23	21	22	20	19	19
Totaal	0 - 15	19	21	15	9	5	3	23	22	24	19	20	21	24	24	25
M	0 - 15	18	21	13	12	4	3	22	22	26	19	21	23	24	22	23
V	0 - 15	20	20	17	6	6	4	23	21	21	19	19	19	25	26	27
Totaal	16 - 24	24	22	23	20	17	14	20	21	17	23	23	22	23	24	23
M	16 - 24	26	20	20	23	17	15	19	18	15	23	24	25	23	26	22
V	16 - 24	21	24	26	18	17	13	21	23	20	22	23	20	24	22	24
Totaal	25 - 49	12	12	10	7	6	4	14	13	10	15	15	16	17	17	18
M	25 - 49	10	9	8	6	5	5	12	12	9	14	15	16	17	16	17
V	25 - 49	14	14	12	7	6	4	17	14	11	16	15	16	18	18	18
Totaal	50 - 64	18	13	14	6	6	5	17	12	13	24	20	24	19	18	17
M	50 - 64	18	13	15	5	5	5	17	11	11	21	18	21	19	18	17
V	50 - 64	17	12	14	7	6	5	17	14	14	26	22	26	19	18	17
Totaal	65+	24	21	22	27	24	22	17	16	14	36	33	35	15	14	15
M	65+	24	18	22	23	21	19	10	11	8	35	32	34	16	15	15
V	65+	25	24	21	29	26	25	21	19	18	36	35	36	15	14	14

Sekse	Leeftijd	F			IRL			I			L			NL		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Totaal	Totaal	17	17	17	19	19	20	20	20	19	12	12	11	12	13	
M	Totaal	16	17	17	18	18	19	19	19	19	11	12	11	12	12	
V	Totaal	17	18	17	20	20	21	20	20	20	13	12	12	13	14	
Totaal	0 - 15	20	22	24	27	26	28	24	24	24	16	17	13	15	13	
M	0 - 15	20	23	27	27	25	28	25	24	25	16	22	12	15	13	
V	0 - 15	19	21	21	28	28	27	23	23	23	17	12	13	15	13	
Totaal	16 - 24	27	28	30	19	19	21	28	28	26	12	18	24	27	24	
M	16 - 24	24	25	28	17	18	20	27	25	26	11	16	21	26	24	
V	16 - 24	29	32	32	21	20	22	30	30	27	14	20	27	27	24	
Totaal	25 - 49	12	12	11	15	15	15	17	17	18	10	9	9	10	9	
M	25 - 49	11	12	11	14	14	15	16	16	17	10	8	8	9	8	
V	25 - 49	12	13	12	16	17	16	18	18	19	11	10	10	11	10	
Totaal	50 - 64	14	14	14	14	13	14	18	17	17	11	10	8	8	6	
M	50 - 64	13	16	16	16	15	15	17	17	17	11	9	7	7	5	
V	50 - 64	14	13	12	12	12	12	18	18	16	11	11	8	8	7	
Totaal	65+	18	17	17	20	21	25	16	17	16	12	9	8	8	8	
M	65+	17	15	14	13	14	18	14	13	13	9	8	8	8	8	
V	65+	20	19	19	25	26	30	18	20	17	14	9	8	7	7	

Sekse	Leeftijd	A			P			FIN			S			UK			EU15T	
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996
Totaal	Totaal	13	14	13	23	22	23	8	9	8	12	18	22	18	22	18	17	
M	Totaal	12	12	12	22	21	22	8	8	8	12	20	16	20	17	16		
V	Totaal	15	16	15	25	23	25	8	9	9	11	23	20	25	19	18		
Totaal	0 - 15	16	18	16	26	25	29	5	7	7	10	31	26	39	23	22		
M	0 - 15	15	18	15	25	25	29	5	6	6	10	30	25	37	23	22		
V	0 - 15	17	19	16	28	26	30	5	7	7	10	31	28	42	23	22		
Totaal	16 - 24	13	14	12	19	18	21	19	19	19	22	21	19	25	23	23		
M	16 - 24	11	12	14	18	16	20	20	18	18	20	21	16	26	22	21		
V	16 - 24	15	15	10	21	20	22	19	19	19	24	22	22	25	24	25		
Totaal	25 - 49	11	11	10	17	16	17	5	7	7	12	16	12	14	15	14		
M	25 - 49	11	10	9	16	15	15	5	8	8	14	14	11	12	13	13		
V	25 - 49	12	12	11	17	17	18	5	7	7	10	18	14	16	16	15		
Totaal	50 - 64	10	11	10	24	22	21	7	6	6	7	14	13	12	16	14		
M	50 - 64	9	9	8	21	21	19	9	5	5	7	13	11	13	15	14		
V	50 - 64	10	13	12	27	23	23	5	6	6	7	14	15	12	16	15		
Totaal	65+	20	21	22	39	37	37	12	9	9	8	32	25	28	21	19		
M	65+	19	16	16	38	36	34	6	5	5	8	28	22	22	17	16		
V	65+	23	24	25	40	38	39	16	12	12	10	36	27	34	23	21		

Bron: Eurostat, ECHP

Cijfers met specificatie naar sekse voor meerpersoonshuishoudens gaan ervan uit dat het inkomen evenredig wordt verdeeld binnen het huishouden.

\* In de leeftijdsgroep 18-24 zit een grote groep die voltijds onderwijs volgt. Zij zouden in sommige lidstaten geheel of gedeeltelijk leven van inkomen in natura dat wordt verstrekt door ouders/familie. Inkomen in natura maakt geen onderdeel uit van het inkomenconcept voor dit onderzoek en zodoende kunnen de armoedecijfers voor personen die voltijds onderwijs volgen te hoog zijn ingeschat.

N.B.: Wijziging in de reeks voor het VK; zie tabel 1.

### 3b. Relatieve armoedecijfers naar sekse en meest voorkomende activiteit (60% van het gelijkgestelde gemiddelde inkomen)

Meest voorkomende activiteit	Sekse	B			DK			D			EL			E		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
TOTAAL	Totaal	17	15	15	12	10	9	16	14	12	23	21	23	18	18	18
TOTAAL	M	16	13	12	11	9	8	13	11	10	22	20	22	18	18	18
TOTAAL	V	18	17	16	13	12	10	18	16	15	24	21	24	18	18	18
Werkzaam - niet zelfstandig	Totaal	4	3	4	4	3	3	8	7	6	10	11	11	7	6	7
Werkzaam - niet zelfstandig	M	4	3	4	3	2	2	7	7	5	8	10	10	8	7	7
Werkzaam - niet zelfstandig	V	4	4	3	5	3	3	8	7	6	12	12	13	5	6	5
Zelfstandig	Totaal	17	18	15	20	15	13	10	7	5	24	22	23	23	30	27
Zelfstandig	M	19	17	16	22	16	18	7	3	4	25	23	24	23	31	28
Zelfstandig	V	12	19	12	16	12	2u	14	14	8	23	19	18	21	27	24
Werkloos	Totaal	35	30	29	10	8	4	40	39	35	34	28	38	38	34	36
Werkloos	M	46	39	34	13	12	6	42	45	39	44	37	45	42	39	41
Werkloos	V	27	24	26	9	5	3	37	32	32	28	23	34	34	28	30
Gepensioneerd	Totaal	20	17	18	24	21	18	20	17	15	34	31	36	12	11	13
Gepensioneerd	M	21	15	18	22	19	16	17	13	12	32	29	32	15	14	15
Gepensioneerd	V	20	19	18	26	22	20	22	19	18	37	36	40	6	6	7
Inactief - overige	Totaal	28	26	24	24	26	21	27	25	23	25	22	24	22	21	21
Inactief - overige	M	31	26	21	30	27	24	26	26	24	30	24	29	22	22	21
Inactief - overige	V	27	25	25	21	25	19	27	25	22	24	22	23	22	21	21

Meest voorkomende activiteit	Gender	F			IRL			I			L			NL		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
TOTAAL	Totaal	15	16	16	16	17	18	19	18	18	11	10	11	12	13	
TOTAAL	M	14	15	14	14	15	17	18	17	17	10	9	10	11	12	
TOTAAL	V	16	17	17	18	19	20	20	20	18	12	11	12	13	14	
Werkzaam - niet zelfstandig	Totaal	7	7	6	3	4	5	8	8	7	7	5	6	6	5	
Werkzaam - niet zelfstandig	M	7	7	7	4	5	6	9	9	8	7	6	6	6	5	
Werkzaam - niet zelfstandig	V	6	6	5	2	3	4	6	5	6	9	5	6	7	6	
Zelfstandig	Totaal	15	16	17	14	13	13	22	19	24	12	12	18	18	17	
Zelfstandig	M	15	16	18	14	14	12	23	20	26	13	8	20	19	17	
Zelfstandig	V	14	14	16	9	7	15	19	16	17	12	12	12	15	16	
Werkloos	Totaal	36	43	38	35	39	44	48	48	47	20	23	19	23	19	
Werkloos	M	43	52	42	39	42	47	52	54	52	24	29	20	29	20	
Werkloos	V	31	36	33	21	28	33	43	41	40	19	21	18	18	18	
Gepensioneerd	Totaal	17	17	15	18	17	22	15	13	13	12	11	6	6	6	
Gepensioneerd	M	15	15	14	17	16	20	14	14	13	10	10	6	6	6	
Gepensioneerd	V	18	18	17	20	19	30	15	13	12	15	12	9	9	9	
Inactief - overige	Totaal	28	28	31	24	26	27	25	26	24	15	15	15	15	15	
Inactief - overige	M	29	26	28	20	24	29	24	21	21	18	18	18	17	23	
Inactief - overige	V	28	29	32	25	27	27	26	27	24	14	14	14	15	19	



Meest voorkomende activiteit	Seks	A			P			FIN			S			UK		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
TOTAAL	Totaal	13	13	13	23	22	22	:	9	8	:	:	:	19	16	17
TOTAAL	M	11	11	11	21	20	20	:	8	8	:	:	:	17	14	15
TOTAAL	V	15	15	15	25	23	25	:	9	9	:	:	:	21	18	20
Werkzaam - niet zelfstandig	Totaal	6	6	5	10	10	11	:	2	2	:	:	:	6	6	5
Werkzaam - niet zelfstandig	M	6	6	4	11	10	10	:	2	2	:	:	:	6	4	3
Werkzaam - niet zelfstandig	V	7	6	6	10	10	12	:	2	2	:	:	:	7	8	7
Zelfstandig	Totaal	23	20	25	35	34	32	:	15	13	:	:	:	20	14	15
Zelfstandig	M	26	22	27	30	30	30	:	15	11	:	:	:	20	16	15
Zelfstandig	V	19	16	22	43	41	36	:	15	15	:	:	:	20	7	14
Werkloos	Totaal	34	31	31	31	29	34	:	17	19	:	:	:	54	48	49
Werkloos	M	37	34	36	41	29	42	:	20	23	:	:	:	55	50	53
Werkloos	V	29	28	25	23	29	28	:	14	15	:	:	:	50	44	37
Gepensioneerd	Totaal	14	16	16	35	32	33	:	10	7	:	:	:	30	24	29
Gepensioneerd	M	12	14	14	36	33	31	:	6	3	:	:	:	27	21	23
Gepensioneerd	V	17	19	17	35	32	34	:	13	10	:	:	:	33	26	34
Inactief - overige	Totaal	21	24	21	28	27	28	:	18	18	:	:	:	32	27	31
Inactief - overige	M	21	20	21	19	27	23	:	21	22	:	:	:	30	26	34
Inactief - overige	V	22	24	21	30	27	30	:	16	15	:	:	:	33	28	29

Meest voorkomende activiteit	Seks	EU15T		
		1995	1996	1997
TOTAAL	Totaal	17	16	16
TOTAAL	M	16	14	14
TOTAAL	V	19	17	17
Werkzaam - niet zelfstandig	Totaal	7	7	6
Werkzaam - niet zelfstandig	M	7	7	6
Werkzaam - niet zelfstandig	V	7	7	6
Zelfstandig	Totaal	18	16	17
Zelfstandig	M	18	16	17
Zelfstandig	V	18	16	15
Werkloos	Totaal	40	40	38
Werkloos	M	45	45	43
Werkloos	V	36	34	32
Gepensioneerd	Totaal	20	17	18
Gepensioneerd	M	18	15	15
Gepensioneerd	V	20	18	19
Inactief - overige	Totaal	26	25	25
Inactief - overige	M	26	24	25
Inactief - overige	V	26	25	25

Bron: Eurostat, ECHP

Cijfers met specificatie naar seks voor meerpersoonshuishoudens gaan ervan uit dat het inkomen evenredig wordt verdeeld binnen het huishouden.

De cijfers hebben betrekking op personen van 16 jaar of ouder.

\* De variabele voor de status van meest voorkomende activiteit is niet beschikbaar in de Nederlandse ECHP. De cijfers die hier worden gegeven zijn afgeleid uit vergelijkbare

N.B.: Wijziging in de reeks voor het VK; zie tabel 1.

u: onbetrouwbare gegevens

**3c. Relatieve armoedecijfers naar soort huishouden (60% van het gelijkgestelde gemiddelde inkomen)**

		Totaal	1- persoons- hh, totaal	1- persoons- hh, man	1- persoons- hh, vrouw	1- persoons- hh, jonger dan 30	1- persoons- hh, 30-64 jaar	1- persoons- hh, ouder dan 65
B	1995	17	23	20	25	33	18	26
	1996	16	21	11	27	26	15	25
	1997	15	20	15	23	27u	15	23
DK	1995	12	27	22	32	43	11	35
	1996	10	25	19	30	42	11	29
	1997	8	24	20	27	47	9	26
D	1995	17	26	21	29	40	19	27
	1996	16	21	17	24	34	15	25
	1997	14	24	19	27	34	20	25
EL	1995	22	32	22	36	25	20	41
	1996	21	25	20	30	24u	13	33
	1997	22	29	18	35	34	15	36
E	1995	20	14	14	14	16u	18	12
	1996	19	11	11	11	21u	16	8
	1997	19	11	11	12	32u	14	8
F	1995	17	24	24	24	40	16	25
	1996	17	24	23	24	41	15	25
	1997	17	20	18	21	32	11	25
IRL	1995	19	36	29	42	16	30	46
	1996	19	37	30	43	21	29	48
	1997	20	43	34	51	17	32	58
I	1995	20	23	15	27	15u	14	29
	1996	20	23	14	27	27u	13	28
	1997	19	21	16	23	26u	16	23
L	1995	12	13	6	18	12u	9	18
	1996	12	12	5	17	13u	11	13
	1997	.	.	.	.	.	.	.
NL	1995	11	18	18	17	50	7	8
	1996	12	19	20	18	53	8	7
	1997	13	22	22	22	53	5	.
A	1995	13	25	18	29	29	18	30
	1996	14	27	18	31	34	19	31
	1997	13	27	19	31	29	19	33
P	1995	23	49	45	51	.	34	58
	1996	22	47	42	49	.	34	55
	1997	23	43	34	46	18u	29	51
FIN	1995	.	.	.	.	.	.	.
	1996	8	23	23	24	48	14	25
	1997	9	20	19	20	43	12	17
S	1995	.	.	.	.	.	.	.
	1996	.	.	.	.	.	.	.
	1997	12	23	26	20	46	18	11
UK	1995	22	32	26	36	30	21	40
	1996	18	27	20	31	29	18	33
	1997	22	35	24	41	42	17	47
EU15T	1995	18	25	21	28	30	18	29
	1996	17	23	18	25	31	16	26
	1997	18	24	19	27	34	16	28

		2 volwas- senen z. afh. kin- deren (ten minste één 65+)	2 volwas- senen z. afh. kin- deren (beide jonger dan 65)	Overige hh zonder afh. kinderen	Alleen- staande ouder, ten minste 1 afh. kind	2 volwas- senen, 1 afh. kind	2 volwas- senen, 2 afh. kinderen	2 volwas- senen, 3 of meer afh. kinderen	Overige hh met afh. kinderen
B	1995	23	12	8	34	10	14	22	23
	1996	18	8	5	30	9	14	25	24
	1997	20	10	6	30	7	12	18	23
DK	1995	19	4	6	9	4	3	15	19
	1996	19	4	7	7	3	2	13	5
	1997	17	3	3	9	0	3	6	0
D	1995	10	13	11	53	12	14	32	16
	1996	11	9	7	55	13	11	38	12
	1997	8	8	5	48	8	12	.	6
EL	1995	39	17	18	23	12	17	16	26
	1996	35	13	15	26	10	17	20	32
	1997	36	17	16	24	13	14	26	37
E	1995	19	13	13	38	15	18	31	26
	1996	18	15	12	36	14	17	36	24
	1997	18	14	12	30	14	21	33	24
F	1995	16	11	9	29	9	8	28	26
	1996	14	11	8	31	8	9	34	30
	1997	14	10	10	.	7	8	30	28
IRL	1995	8	6	5	52	7	15	34	16
	1996	10	7	4	52	11	16	33	18
	1997	9	7	4	40	14	12	38	20
I	1995	12	8	14	23	14	18	42	31
	1996	13	9	15	19	13	19	40	32
	1997	14	11	14	25	15	21	34	29
L	1995	12	8	5	27u	11	9	30	11
	1996	9	10	2	27u	8	9	23	17
	1997	.	.	.	.	.	.	.	.
NL	1995	8	6	9	30	11	9	16	15
	1996	8	6	7	45	9	9	18	17
	1997	.	6	6	40	7	6	17	16
A	1995	18	7	6	40	12	8	24	13
	1996	15	8	5	32	10	11	31	17
	1997	18	6	6	28	11	9	26	12
P	1995	42	22	15	34	13	17	45	23
	1996	38	18	14	32	16	16	40	21
	1997	40	19	14	40	12	13	58	28
FIN	1995	.	.	.	.	.	.	.	.
	1996	4	5	6	9	3	3	5	11
	1997	4	8	4	9	5	4	9	4
S	1995	.	.	.	.	.	.	.	.
	1996	.	.	.	.	.	.	.	.
	1997	4	7	35u	16	6	7	12	44u
UK	1995	28	8	6	59	13	19	38	26
	1996	20	7	5	49	11	16	36	19
	1997	17	7	7	41	12	16	.	16
EU15T	1995	17	11	11	40	12	15	32	23
	1996	15	10	9	38	11	14	35	22
	1997	15	9	9	40	10	14	.	20

Bron: Eurostat, ECHP

Cijfers met specificatie naar sekse voor meerpersoonshuishoudens gaan ervan uit dat het inkomen van het huishouden evenredig wordt verdeeld binnen het huishouden.

N.B.: Wijziging in de reeks voor het VK; zie tabel 1.

u: onbetrouwbare gegevens

**4. Spreiding over de relatieve armoedegrens**  
**(40%, 50%, 60% en 70% van het gelijkgestelde gemiddelde inkomen)**

		40% v. gemiddelde	50% v. gemiddelde	60% v. gemiddelde	70% v. gemiddelde
<b>B</b>	1995	6	10	17	26
	1996	6	10	16	24
	1997	6	10	15	23
<b>DK</b>	1995	2	4	12	19
	1996	2	5	10	17
	1997	2	4	8	16
<b>D</b>	1995	8	11	17	24
	1996	6	9	16	22
	1997	4	8	14	21
<b>EL</b>	1995	10	16	22	29
	1996	9	15	21	27
	1997	11	16	22	29
<b>E</b>	1995	8	12	20	27
	1996	9	13	19	25
	1997	9	13	19	25
<b>F</b>	1995	5	9	17	25
	1996	4	10	17	25
	1997	4	11	17	25
<b>IRL</b>	1995	3	8	19	29
	1996	3	8	19	29
	1997	2	10	20	29
<b>I</b>	1995	8	13	20	27
	1996	8	13	20	26
	1997	9	13	19	27
<b>L</b>	1995	4	7	12	21
	1996	3	6	12	20
	1997	:	:	:	:
<b>NL</b>	1995	5	7	11	20
	1996	5	8	12	21
	1997	6	9	13	22
<b>A</b>	1995	4	7	13	21
	1996	4	7	14	22
	1997	4	8	13	21
<b>P</b>	1995	10	17	23	30
	1996	9	15	22	29
	1997	9	15	23	30
<b>FIN</b>	1995	:	:	:	:
	1996	2	4	8	16
	1997	2	3	9	17
<b>S</b>	1995	:	:	:	:
	1996	:	:	:	:
	1997	4	7	12	20
<b>UK</b>	1995	6	13	22	30
	1996	6	12	18	26
	1997	11	16	22	29
<b>EU15T</b>	1995	7	11	18	26
	1996	6	11	17	25
	1997	7	12	18	25

Bron: Eurostat, ECHP

N.B.: Wijziging in de reeks voor het VK; zie tabel 1.

## 5. Relatieve armoedecijfers vastgelegd op een bepaald moment (in %)

	1995	1995x	1996	1996x	1997
B	17	16	16	14	15
DK	12	11	10	8	8
D	17	15	16	13	14
EL	22	21	21	22	22
E	20	20	19	19	19
F	17	17	17	18	17
IRL	19	17	19	14	20
I	20	19	20	20	19
L	:	:	:	:	:
NL	11	12	12	12	13
A	13	14	14	14	13
P	23	22	22	22	23
FIN	:	:	8	:	9
S	:	:	:	:	12
UK	20	23	21	20	22
EU15T	18	17	17	17	18

Bron: Eurostat, ECHP

N.B.: Wijziging in de reeks voor het VK; zie tabel 1.

## 6. Relatieve armoedecijfers vóór overdrachten naar sekse (inclusief en exclusief ouderdomspensioenen) (60% van het gelijkgestelde gemiddelde inkomen)

	Exclusief ouderdomspensioenen in sociale overdrachten								
	1995			1996			1997		
	Totaal	M	V	Totaal	M	V	total	M	V
B	29	28	30	28	27	29	28	27	29
DK	31	30	33	31	29	32	29	27	31
D	24	22	25	23	22	24	22	21	23
EL	23	22	24	23	22	23	24	23	24
E	27	28	27	26	26	26	28	28	28
F	28	27	28	28	27	29	28	28	28
IRL	34	33	36	33	32	34	34	32	35
I	23	22	23	22	21	23	22	21	22
L	25	25	26	26	25	26	:	:	:
NL	25	24	25	24	24	24	26	25	26
A	25	23	27	25	22	28	25	23	27
P	28	26	30	28	27	29	29	27	30
FIN	:	:	:	32	30	33	34	33	35
S	:	:	:	:	:	:	29	26	30
UK	33	30	36	30	27	33	33	31	36
EU15T	27	25	28	26	25	27	26	25	27

Inclusief ouderdomspensioenen in sociale overdrachten									
	1995			1996			1997		
	Totaal	M	V	Totaal	M	V	Totaal	M	V
<b>B</b>	45	42	48	46	42	49	46	43	49
<b>DK</b>	40	37	42	40	37	43	38	35	41
<b>D</b>	39	34	43	38	34	42	38	35	42
<b>EL</b>	38	36	40	37	37	37	38	36	39
<b>E</b>	41	39	43	42	40	43	42	41	44
<b>F</b>	40	38	42	41	38	43	41	39	43
<b>IRL</b>	42	40	44	42	40	43	40	39	42
<b>I</b>	40	38	42	41	38	44	42	40	45
<b>L</b>	41	38	43	42	40	44	:	:	:
<b>NL</b>	38	36	41	38	36	41	37	34	40
<b>A</b>	42	37	46	40	36	44	40	36	43
<b>P</b>	38	35	40	38	36	40	39	36	41
<b>FIN</b>	:	:	:	38	36	40	39	38	41
<b>S</b>	:	:	:	:	:	:	45	41	48
<b>UK</b>	42	38	45	39	35	43	43	39	46
<b>EU15T</b>	40	37	43	40	37	43	41	38	44

Bron: Eurostat, ECHP

Cijfers met specificatie naar sekse voor meerpersoonshuishoudens gaan ervan uit dat het inkomen evenredig wordt verdeeld binnen het huishouden

N.B.: Wijziging in de reeks voor het VK; zie tabel 1.

### **7. Aanhoudende armoede gedurende 3 opeenvolgende jaren (1997, 1996, 1995)** **60% van het gelijkgestelde gemiddelde inkomen**

	Totaal	Mannen	Vrouwen
<b>B</b>	8	7	9
<b>DK</b>	3	3	3
<b>D</b>	8	7	9
<b>EL</b>	11	10	12
<b>E</b>	8	8	8
<b>F</b>	11	11	10
<b>IRL</b>	11	10	11
<b>I</b>	8	8	9
<b>L</b>	:	:	:
<b>NL</b>	4	5	4
<b>A</b>	5	5	6
<b>P</b>	15	14	16
<b>FIN</b>	:	:	:
<b>S</b>	:	:	:
<b>UK</b>	10	8	11
<b>EU15T</b>	9	8	9

Bron: Eurostat, ECHP (1995, 1996, 1997)

Cijfers met specificatie naar sekse voor meerpersoonshuishoudens gaan ervan uit dat het inkomen evenredig wordt verdeeld binnen het huishouden.

N.B.: Wijziging in de reeks voor het VK; zie tabel 1.

## 8. Coëfficiënt van variatie - arbeidsdeelname (in percentage)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	8,1	7,7	7,5	7,5	7,6	8,0
D	5,9	5,8	5,5	5,6	5,8	5,9
EL	9,0	10,1	9,1	7,3	7,3	7,3
EL	10,7	10,6	10,9	11,2	10,9	10,8
F*	6,9	7,0	7,1	7,2	7,1	6,9
I	16,3	17,5	17,2	16,5	17,2	17,1
NL	3,1	3,5	3,2	3,1	2,7	2,1
A	3,2	3,2	2,8	2,6	1,7	3,0
P	6,3	8,1	9,6	7,4	7,5	8,2
FIN	7,1	7,2	7,2	7,3	7,5	7,1
S	:	4,3	3,2	4,2	4,4	4,7
UK	5,4	6,5	6,4	7,4	8,0	7,8

## 9. Percentage langdurig werklozen

	Totale langdurig werkloze bevolking/ totale actieve bevolking					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	5,8	5,8	5,4	5,7	5,2	3,8
DK	2,0	1,8	1,5	1,3	1,0	1,0
D	3,9	4,2	4,9	5,0	4,5	4,0
EL	4,6	5,4	5,3	5,9	6,5	:
E	12,4	11,8	10,8	9,4	7,3	5,9
FR	4,7	4,7	5,0	5,0	4,7	3,8
IRL	7,2	6,9	5,7	:	2,8	1,7
I	7,4	7,9	8,1	7,1	7,1	6,4
L	0,7	0,9	0,9	0,9	0,8	0,6
NL	3,1	3,0	2,5	1,9	1,4	0,8
A	1,2	1,4	1,5	1,6	1,5	1,0
P	3,4	3,6	3,5	2,1	1,9	1,7
FIN	5,5	5,1	4,4	3,6	2,6	2,8
S	1,8	2,9	3,5	3,3	2,2	1,3
UK	3,8	3,3	2,7	2,0	1,8	1,5
EU-15	5,2	5,2	5,2	:	4,3	3,6

Mannen	Totale langdurig werkloze bevolking/ totale actieve bevolking					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	4,5	4,4	4,2	4,5	4,5	31,0
DK	1,8	1,6	1,2	0,9	0,9	0,9
D	3,2	3,6	4,3	4,5	4,2	3,7
EL	2,6	2,8	2,8	3,1	3,7	:
E	8,8	8,1	7,5	6,1	4,4	3,5
FR	3,9	3,8	4,2	4,3	3,9	3,0
IRL	7,8	7,5	6,4	:	3,2	2,1
I	5,7	6,1	6,4	5,6	5,4	4,9
L	0,5	0,7	0,6	0,7	0,7	0,5
NL	2,9	2,6	1,9	1,5	1,1	0,7
A	1,0	1,2	1,4	1,5	1,3	1,0
P	3,0	3,1	3,0	1,6	1,6	1,4
FIN	6,3	5,6	4,6	4,2	2,6	2,8
S	2,3	3,5	3,8	3,9	2,7	1,4
UK	5,0	4,4	3,6	2,6	2,3	2,0
EU-15	4,5	4,5	4,5	:	3,6	3,0

Vrouwen	Totale langdurig werkloze bevolking/ totale actieve bevolking					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	7,7	7,8	7,1	7,4	6,2	4,8
DK	2,1	2,1	1,8	1,8	1,2	1,2
D	4,9	4,9	5,6	5,7	4,9	4,3
EL	7,9	9,6	9,2	10,1	10,7	:
E	18,2	17,5	16,1	14,4	11,6	9,5
FR	5,8	5,8	5,9	5,9	5,5	4,7
IRL	6,1	5,9	4,6	:	2,1	1,0
I	10,3	11,0	11,0	9,6	9,8	8,8
L	0,9	1,2	1,3	1,1	0,9	0,6
NL	3,4	3,5	3,2	2,3	1,7	1,1
A	1,5	1,5	1,5	1,8	1,7	1,0
P	4,0	4,3	4,1	2,6	2,2	2,0
FIN	4,6	4,5	4,1	3,1	2,6	2,7
S	1,3	2,2	3,1	2,7	1,6	1,1
UK	2,2	1,8	1,6	1,3	1,1	0,9
EU-15	6,1	6,2	6,2	:	5,2	4,4

## 10. Aandeel langdurige werkloosheid

	Totale langdurig werkloze bevolking/ totale werkloze bevolking					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	62,4	61,3	60,5	61,7	60,5	54,3
DK	27,9	26,5	27,0	26,7	20,3	21,3
D	48,3	47,2	49,2	51,5	50,8	50,6
EL	50,9	56,3	55,4	54,5	55,3	0,0
E	54,6	52,8	51,7	49,7	46,3	41,8
FR	39,9	38,0	39,2	41,6	38,7	40,0
IRL	60,1	58,6	55,6	:	48,3	40,5
I	62,9	65,1	65,6	58,9	60,6	61,0
L	22,4	27,6	34,6	31,3	32,3	25,0
NL	43,6	46,0	44,9	42,4	37,7	29,6
A	27,0	25,6	28,3	29,2	31,2	27,0
P	48,7	49,9	53,4	44,1	40,9	40,5
FIN	32,3	32,8	29,2	27,6	22,3	28,6
S	20,4	30,0	33,9	37,4	29,1	22,0
UK	43,5	39,8	38,6	32,6	29,6	27,3
EU-15	48,6	47,9	48,5	:	45,6	43,9



## 11. Percentages zeer langdurige werkloosheid

Totaal	Totale zeer langdurig werkloze bevolking/ totale actieve bevolking					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	3,8	3,8	3,7	4,1	3,8	2,7
DK	0,8	0,8	0,6	0,6	0,5	0,3
D	2,2	2,5	3,0	3,1	2,9	2,6
EL	2,5	3,2	3,1	3,8	3,9	3,6
E	8,1	7,7	7,1	6,2	4,8	3,8
FR	2,4	2,6	2,6	2,7	2,7	2,3
IRL	5,1	4,7	3,8	:	1,9	:
I	4,9	5,5	5,6	4,9	5,0	4,8
L	0,3	0,4	0,2	0,3	0,5	0,2
NL	2,0	1,9	1,5	1,2	0,8	0,5
A	0,6	0,7	0,7	0,9	0,7	0,8
P	1,4	1,7	1,9	1,2	0,9	0,9
FIN	2,9	2,9	2,6	2,0	1,5	1,3
S	0,0	0,0	0,1	:	:	:
UK	2,4	2,1	1,8	1,3	1,1	0,9
EU-15	3,1	3,2	3,2	:	2,7	:

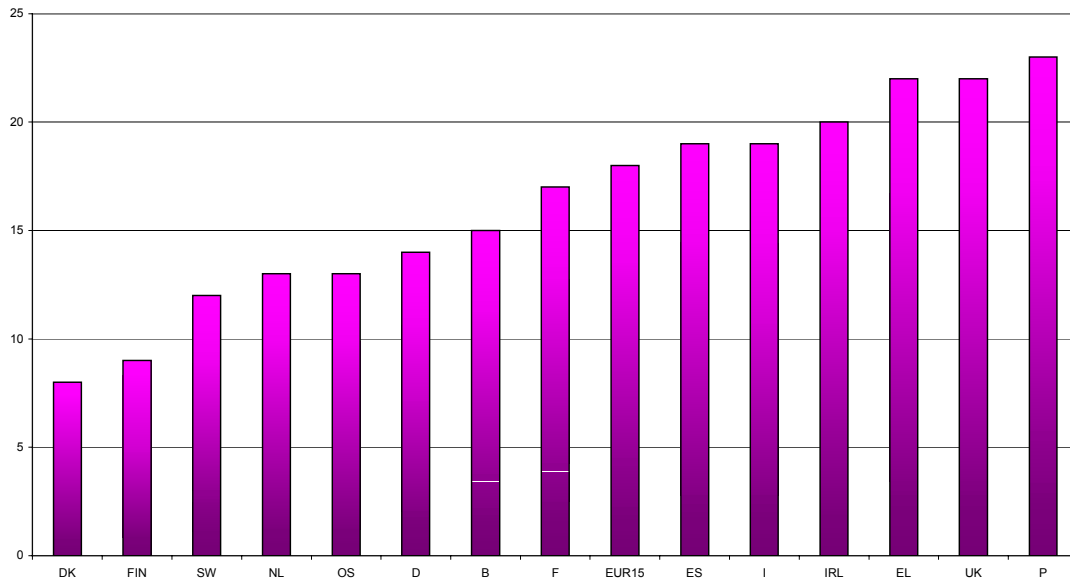
Mannen	Totale zeer langdurig werkloze bevolking/ totale actieve bevolking					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	2,7	2,8	2,8	3,2	3,0	2,1
DK	0,6	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3
D	1,7	2,1	2,5	2,6	2,6	2,3
EL	1,4	1,5	1,6	1,9	2,1	2,1
E	5,4	5,0	4,6	3,8	2,8	2,2
FR	1,9	2,1	2,1	2,3	2,2	1,8
IRL	5,9	5,5	4,5	:	2,3	:
I	3,8	4,3	4,4	3,9	3,9	3,7
L	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,1
NL	1,9	1,7	1,2	1,1	0,7	0,4
A	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7	0,9
P	1,2	1,4	1,5	1,0	0,7	0,8
FIN	3,5	3,4	2,8	2,4	1,6	1,5
S	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
UK	3,3	3,0	2,5	1,8	1,5	1,2
EU-15	2,7	2,8	2,7	:	2,3	:

Vrouwen	Totale zeer langdurig werkloze bevolking/ totale actieve bevolking					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>B</b>	5,3	5,3	4,8	5,3	4,8	3,4
<b>DK</b>	1,0	0,9	0,8	0,9	0,6	0,4
<b>D</b>	3,0	3,1	3,6	3,6	3,2	2,9
<b>EL</b>	4,4	5,8	5,6	6,7	6,5	5,9
<b>E</b>	12,5	11,9	10,9	10,0	7,9	6,2
<b>FR</b>	2,9	3,2	3,1	3,2	3,2	2,8
<b>IRL</b>	3,7	3,6	2,7	:	1,2	:
<b>I</b>	6,8	7,4	7,4	6,4	6,7	6,4
<b>L</b>	0,4	0,5	0,2	0,4	0,6	0,3
<b>NL</b>	2,1	2,1	1,8	1,3	0,9	0,7
<b>A</b>	0,7	0,7	0,7	0,9	0,7	0,7
<b>P</b>	1,7	2,1	2,2	1,5	1,2	1,1
<b>FIN</b>	2,3	2,4	2,4	1,5	1,4	1,1
<b>S</b>	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>UK</b>	1,2	0,9	0,9	0,7	0,6	0,5
<b>EU-15</b>	3,7	3,9	3,8	:	3,3	:

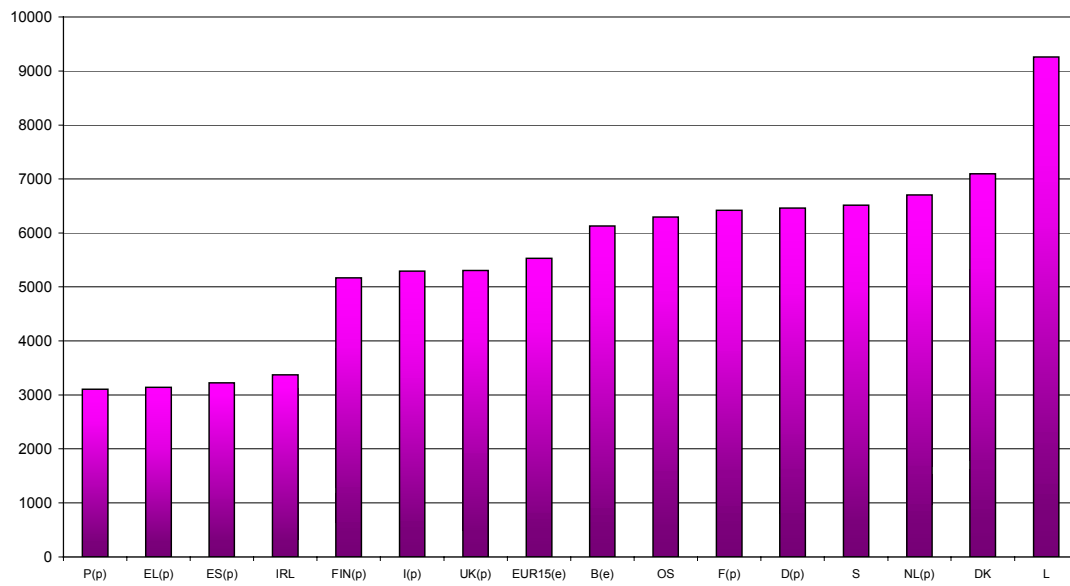
## 12. Vroegtijdige schoolverlaters naar sekse (leeftijd 18-24)

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>B</b>	M	16,6	14,7	14,2	16,7	17,7	14,8
	V	13,5	11,0	11,2	12,3	12,7	10,2
	Totaal	15,1	12,8	12,7	14,5	15,2	12,5
<b>DK</b>	M	5,2	12,2	11,0	9,5	14,2	13,4
	V	6,9	12,1	10,3	10,0	9,1	9,9
	Totaal	6,1	12,1	10,7	9,8	11,6	11,7
<b>D</b>	M	9,7	12,5	12,3	:	14,2	14,6
	V	11,4	14,2	13,5	:	15,6	15,2
	Totaal	10,6	13,3	12,9	:	14,9	14,9
<b>EL</b>	M	26,6	24,2	23,7	24,6	21,2	21,8
	V	18,8	17,8	16,7	15,5	14,8	12,9
	Totaal	22,7	21,0	20,2	20,1	18,0	17,4
<b>E</b>	M	38,1	36,4	35,0	34,8	34,7	33,7
	V	28,4	25,3	24,5	23,7	23,0	22,4
	Totaal	33,3	30,9	29,8	29,2	28,9	28,1
<b>F</b>	M	16,8	17,0	15,4	16,2	16,0	14,8
	V	14,2	13,7	13,0	13,7	13,5	11,8
	Totaal	15,5	15,3	14,2	14,9	14,7	13,3
<b>IRL</b>	M	25,7	23,5	22,6	:	:	:
	V	17,1	14,2	15,1	:	:	:
	Totaal	21,4	18,8	18,8	:	:	:
<b>I</b>	M	35,8	34,9	33,7	32,3	30,3	32,4
	V	29,1	27,7	26,2	24,5	24,2	25,6
	Totaal	32,4	31,3	29,9	28,4	27,2	29,0
<b>L</b>	M	32,9	32,8	30,9	:	18,9	15,9
	V	33,9	37,9	30,5	:	19,4	17,6
	Totaal	33,4	35,3	30,7	:	19,1	16,8
<b>NL</b>	M	:	18,1	16,8	17,0	17,5	17,5
	V	:	17,1	15,2	14,0	14,9	15,9
	Totaal	:	17,6	16,0	15,5	16,2	16,7
<b>A</b>	M	9,9	9,2	9,0	:	:	:
	V	17,3	14,9	12,5	:	:	:
	Totaal	13,6	12,0	10,8	:	:	:
<b>PT</b>	M	47,1	45,6	46,8	51,7	51,3	50,6
	V	35,5	34,4	34,4	42,0	39,6	35,6
	Totaal	41,3	40,0	40,6	46,9	45,5	43,1
<b>FIN</b>	M	15,1	11,4	9,1	8,6	12,0	12,5
	V	10,5	10,8	7,0	7,2	7,9	7,2
	Totaal	12,8	11,1	8,1	7,9	10,0	9,8
<b>S</b>	M	:	9,0	7,3	:	7,7	9,2
	V	:	6,0	6,2	:	6,1	6,2
	Totaal	:	7,5	6,7	:	6,9	7,7
<b>UK</b>	M	4,2	4,8	5,5	:	7,3	6,5
	V	5,1	6,4	6,0	:	7,0	7,1
	Totaal	4,7	5,6	5,8	:	7,1	6,8
<b>EU15T</b>	M	23,2	22,6	21,8	27,0	20,9	20,7
	V	19,4	18,6	17,8	20,2	16,9	16,4
	Totaal	21,3	20,6	19,8	23,6	18,9	18,5

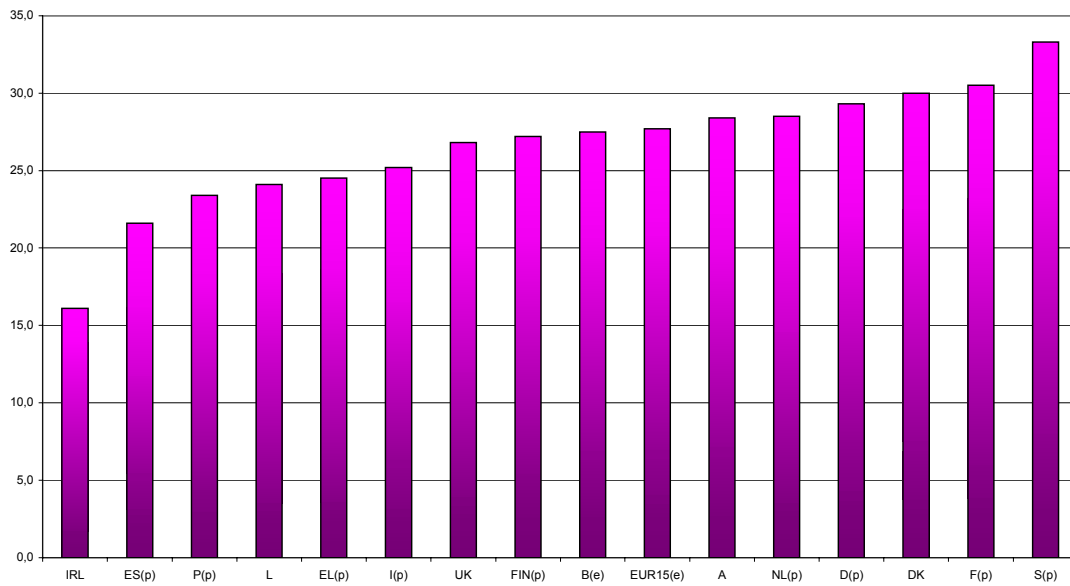
### 1. Relatieve armoedecijfers\* 1997



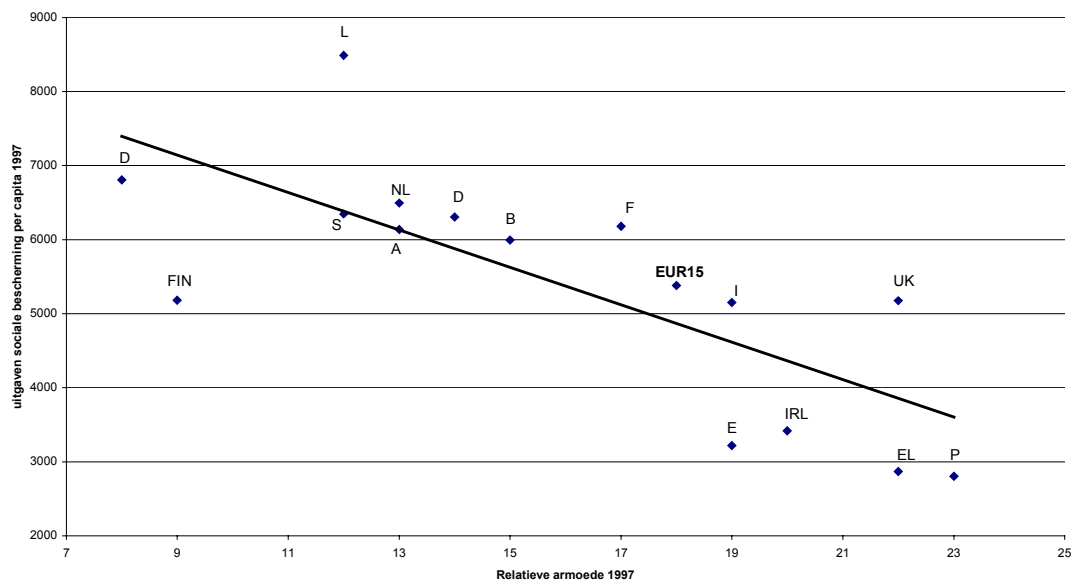
### 2. Uitgaven aan sociale bescherming per capita PPS, 1998



### 3. Aan sociale bescherming besteed percentage van het BBP, 1998



**GRAFIEK 4 - Correlatie tussen relatieve armoede en sociale uitgaven per capita (in koopkrachtpariteiten) 1997**



## **Voorbeelden van indicatoren uit de NAP's/int:**

### Inzake werkgelegenheid

- onvrijwillig parttime (F)
- activeringspercentage (EMCO-indicator) (F)
- arbeidsdeelnamepercentages voor vrouwen met en zonder kinderen (I)
- % personen dat niet kon werken vanwege verzorging van kinderen/zorg voor overige afhankelijke personen (SILC) (F)
- % bevolking dat deelneemt aan vrijwilligerswerk (NL)
- arbeidsdeelnamepercentages voor minder bevoorrechte groepen (mensen met een handicap, alleenstaande ouders, etnische minderheden, 50+) (UK)
- huishoudens met twee of meer werkloze gezinsleden (I)

### Inzake toegang tot minimale hulpbronnen

- perceptie van armoede (I, B)
- aandeel van personen tussen 18-65 jaar die uitkeringen kregen gedurende ten minste 6 maanden van het jaar (DK)
- aandeel van personen die gedurende de afgelopen 3 jaar ten minste 80% van de tijd werkloos waren, of met activerings-, of opleidings/onderwijsverlof, of ontvangers van financiële bijstand, of mensen die gerehabiliteerd werden of ontvangers van uitkeringen in verband met ziekte (DK)

### Inzake levensomstandigheden

- indicatoren voor levensomstandigheden (cumulatieve niet-monetaire ontbering) (F)

### Inzake huisvesting

- huisvestingsindicatoren (aanwezigheid van voorzieningen - alle afzonderlijk) (F)
- overbevolking (F)
- huisvestingskosten (F)
- aantal daklozen / aantal mensen dat gebruik maakt van opvang (F, NL, FIN)

### Inzake gezondheid

- afzien van medische uitgaven om financiële redenen (F, B)
- % mensen dat beperkt is in de dagelijks activiteiten vanwege ziekte/handicap (B, F)
- % mensen met een handicap dat alleen woont (I)

- aandeel van mensen met een handicap van 16-64 jaar in de arbeidsdeelname (I)
- Percentages rokende volwassenen (UK)

#### Inzake onderwijs/opleiding

- % functioneel analfabetisme (B)
- % huishoudelijke begroting dat wordt uitgegeven aan onderwijs (B)
- schoolspijbelen (UK, E)
- koppeling tussen onderwijsniveau ouders/kinderen (B)

#### Inzake toegang tot diensten

- % personen dat op minder dan 10 minuten lopen woont van het openbaar vervoer (F)

#### Inzake sociale/culturele deelname

- % mensen dat de afgelopen maand een voorstelling heeft bezocht (theater, bioscoop) (F)
- culturele deelname in de afgelopen 12 maanden (F)
- sport bedreven in de afgelopen 12 maanden (F)
- % huishoudens dat zich een week vakantie buitenshuis kan veroorloven (F)

#### Inzake toegang tot nieuwe technologieën

- deel van de bevolking dat pc's gebruikt, naar inkomen
- deel van de bevolking dat gebruik maakt van het Internet, naar inkomen

#### Inzake schulden

- % bevolking met (ernstige) schulden (NL, B, FIN)

#### Inzake kinderen

- % kinderen dat in gezinnen onder de armoedegrens leeft (I, PT, UK)
- % kinderen dat in werkloze gezinnen leeft (B, UK)
- kinderen van werkende leeftijd die in werkloze gezinnen leven (UK)
- kinderen die in een huis wonen dat niet voldoet aan de ingestelde norm voor betamelijkheid (UK)
- aantal kinderen dat in tijdelijke accommodaties woont (UK, FIN)
- % kinderen in inrichtingen (F, FIN)

#### Inzake ouderen

- % ouderen dat alleen woont
- % vereenzaamde ouderen (percentage van de bevolking ouder dan 65 dat alleen woont en waarvan geen kinderen of broers/zussen in leven zijn (I)
- % ouderen dat in een gezin onder de armoedegrens woont (I, UK)
- aandeel van ouderen die in een huis wonen dat niet voldoet aan de ingestelde norm voor betamelijkheid (UK)
- aandeel van de bevolking van ouderen die hulp krijgen om onafhankelijk te wonen (UK)
- aandeel van ouderen wier leven wordt beïnvloed door de angst voor misdaad (UK)

#### Inzake specifieke groepen

- gevangenen (gemiddeld op een bepaalde dag) (FIN)
- herintegratie van gevangenen (F, B)
- mate van optreden van alcoholmisbruik (FIN, E)
- mate van optreden van drugmisbruik (UK, FIN)
- percentages huisinbraken (UK)
- gewelddadige misdaden (per 100 000) (FIN)
- zelfmoord (FIN)

#### Inzake territoriale verschillen

- aandeel van studenten uit ondervertegenwoordigde, minder bevoorrechte gebieden in het hoger onderwijs, vergeleken met de gemiddelde studentenbevolking in het hoger onderwijs (Schotland)
- In Nederland heeft men een voorbeeld toegevoegd van een pakket lokale indicatoren en doelen voor een specifieke locatie (HAARLEM)



**BIJLAGE II**

**VOORBEELDEN VAN GOEDE PRAKTIJKEN ALS VERMELD IN DE  
NATIONALE ACTIEPLANNEN TER BESTRIJDING VAN ARMOEDE EN  
SOCIALE UITSLUITING**

1. ARBEIDSDEELNAME
2. MINIMUMINKOMEN / SOCIAAL VANGNET
3. GEZONDHEIDSZORG
4. HUISVESTING
5. ONDERWIJS
6. JUSTITIE
7. E-INTEGRATIE (ICT)
8. CULTUUR, SPORT, VRIJE TIJD
9. SCHULDEN
10. DAK- EN THUISLOOSHEID
11. TERRITORIALE / REGIONALE DIMENSIE
12. SOLIDARITEIT ONDER GEZINSLEDEN / KINDEREN
13. HULP AAN DE MEEST KWETSBAREN
14. MOBILISEREN VAN BELANGHEBBENDEN

## 1. ARBEIDSDEELNAME

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>
<b>A</b>	1. Ondersteunde arbeidsdeelname	Project dat is ontworpen om gehandicapten te voorzien van begeleiding en hulp en werkgevers verschillende vormen van bijstand aan te bieden om ervoor te zorgen dat gehandicapte werknemers hun potentieel volledig kunnen ontwikkelen.
<b>BE</b>	1. Le Plan Rosetta	Het plan verplicht bedrijven om een bepaald percentage jongeren onder de 25 jaar in dienst te nemen.
<b>DA</b>	1. Methodologieontwikkelingsprogramma	Project dat eind 2001 van start zal gaan om nieuwe en betere methoden voor op de praktijk gericht sociaal werk te ontwikkelen, teneinde de kwaliteit van sociaal werk te verbeteren en de bekendheid ermee te vergroten.
	2. Soorten banen voor mensen met bijzonder individuele vaardigheden en kwalificaties	Driejarig proefproject dat in 2001 van start zal gaan om bestaande kennis en ideeën te vergaren en te verspreiden die inspiratie kunnen bieden voor lokale activiteiten op het gebied van het creëren van banen.
	3. Meer kennis over lokale inspanningen met betrekking tot de banenmarkt	Grote informatiecampagne die in samenwerking met de Sociale Raad in 2001 van start moet gaan.
	4. Meting van de effecten	Project om het mogelijk te maken lokaal toezicht te houden op beleidsmaatregelen die zijn gericht op de arbeidsmarkt.
	5. Jongerenproject	Modelproject (1999-2002) voor lokale overheden ter ondersteuning van de integratie van jonge mensen uit kwetsbare groepen in opleidings- en onderwijsprogramma's en in de arbeidsmarkt.
	6. Praktijkgericht rehabilitatieproject voor kwetsbare groepen	Programma om afzonderlijke projecten te ontwikkelen om mensen in de arbeidsmarkt te integreren.

<b>DE</b>	1. "Cursusplan" ter bestrijding van langdurige werkloosheid - Brandenburg	Plan dat in Brandenburg in 1993 is geïntroduceerd om langdurig werklozen te stimuleren initiatieven te nemen voor eigen herintegratie in de arbeidsmarkt.
	2. Tijdelijke tewerkstelling van uitkeringsontvangers in werk ten gunste van de gemeenschap – Beieren	Het gebruik van tijdelijk werk als een middel voor uitkeringsontvangers voor herintegratie in de arbeidsmarkt.
	3. Werk moet lonend zijn  Aanvullende kinderbijslag om afhankelijkheid van sociale bijstand te vermijden – Rheinland-Pfalz.	In mei 2000 gelanceerd programma om vast te stellen hoe de bereidheid van uitkeringsontvangers met kinderen om lucratief werk aan te nemen kan worden vergroot.
<b>FR</b>	1. Trace – Wegen naar werkgelegenheid	Lopend programma om een op maat gesneden en vroeg ingrijpen te stimuleren om werkzoekenden te helpen en werkloosheid onder jongeren en volwassenen te voorkomen.
	2. Hulp voor werklozen die bedrijven opstarten of redden	Sociale en fiscale maatregelen om ondernemers te begeleiden en financieel te steunen.
<b>I</b>	1. Moriana - Gemeenten Milaan en Turijn en provincies Napels en Genua	Nieuwe banen voor sociaal uitgesloten jongeren. Het project beoogt de integratie van jongeren op de arbeidsmarkt via banen in de nieuwe economie, alsook via de oprichting van centra voor zelfstandige microbedrijven
<b>NL</b>	1. Wegen naar werkgelegenheid voor minderheden	Kaderovereenkomst die in juni 2000 is gesloten tussen de regering en een aantal grote bedrijven om de deelname aan de arbeidsmarkt en de integratie van etnische minderheden te vergroten.
	2. Talent geactiveerd	Diverse lokale projecten gericht op het activeren van mensen die ver afstaan van de arbeidsmarkt en sociaal geïsoleerd zijn, via vrijwilligerswerk, begeleid werk, beroepsopleidingscursussen en gesubsidieerde banen.

<b>PT</b>	1. Horizons 2000	Programma dat zorgt voor individuele begeleiding en adequate opleiding en banen voorstelt voor werklozen.
<b>SV</b>	1. Echte kansen voor het combineren van ouderschap en werk	Gecombineerd systeem van kinderbijslag en kindercareerdiensten om het eenvoudiger te maken voor de beide ouders om ouderschap en werk met elkaar te combineren.

## 2. MINIMUMINKOMEN / SOCIAAL VANGNET

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>
<b>A</b>	1. Integratie van atypische werknemers in het sociaal stelsel	Bevordering van sociale dekking om te garanderen dat alle economisch actieve personen over sociale zekerheid beschikken of de mogelijkheid krijgen aan een regeling mee te doen met gunstige voorwaarden.
	2. Inkomensafhankelijk minimumpensioen	Zorgen voor een minimumpensioen in de vorm van aanvullende betalingen aan personen die gedurende een korte periode verzekerd zijn geweest of een laag loon hebben ontvangen.
<b>EL</b>	1. EKAS – gerichte inkomensondersteuning voor gepensioneerden	Sociaal solidariteitssupplement voor gepensioneerden ingevoerd in 1996 om aanvullende uitkeringen te verzorgen voor meer behoeftige gepensioneerden.
<b>I</b>	1. Minimuminkomen - 237 gemeenten in Italië	Experiment in verband met de invoering van een minimuminkomen, gericht op individuen en huishoudens onder de armoededrempel, met inbegrip van activeringsmaatregelen
<b>PT</b>	1. Gegarandeerd minimuminkomen	Maatregel om te garanderen dat alle burgers die in financiële nood verkeren een minimuminkomen ontvangen.

## 3. GEZONDHEIDSZORG

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>
-----------------	------------------------	---------------------

<b>BE</b>	1. Maximale rekening gezondheidskosten	Hervorming van het gezondheidszorgstelsel om te garanderen dat gezinnen met lage inkomens niet meer betalen dan een jaarlijks plafond aan gezondheidskosten.
<b>DA</b>	1. INTEGRA – Project “Terug naar het leven”	Samenwerkingsproject tussen de lokale overheden van Odense en Frederica en de Europese Commissie om nieuw menselijk potentieel en nieuwe kwalificaties te ontwikkelen als een eerste stap op weg naar de functionele en sociale rehabilitatie van gemarginaliseerde groepen drugverslaafden.
<b>DE</b>	1. Medische zorg voor daklozen – Berlijn	Geïntegreerd programma gericht op de verlening van ‘outreach’-diensten voor de daklozen. (b.v. mobiele spreekkamers en ‘outreach’-overleg met artsen ).
	2. Medische zorg voor migranten – Nieder-Saksen	Programma om gezondheids- en begeleidingsdiensten te verlenen gericht op de behoeften van migranten door de taalkundige en culturele barrières weg te nemen.
<b>FR</b>	1. Gezondheidszorg voor iedereen	Hervorming van het gezondheidszorgstelsel uit 1999 om het voor iedereen mogelijk te maken zich aan te sluiten bij het socialezekerheidsstelsel en, voor de armsten, al hun kosten betaald te krijgen boven de kosten die al worden gedekt door de basisregeling.

#### 4. HUISVESTING

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>
<b>BE</b>	1 Federale wet inzake huisvesting	In 1997 aangenomen federale wet waarmee de minimale voorwaarden zijn vastgelegd waaraan een huis dat bestemd is voor verhuur moet voldoen, zoals elementaire veiligheidsvereisten, elektrische installaties, stromend water en huisvesting.
<b>ES</b>	1. Plan voor Historisch Centrum - Zaragoza	Plan om de bestaande bevolking te behouden en nieuwe inwoners aan te trekken voor het historisch centrum van Zaragoza.

<b>FR</b>	1. Loca-Pass: hulp toegang tot huisvesting voor jongeren	Regeling die is ontworpen voor jongeren onder de 30 jaar die huisvesting zoeken, om hen te voorzien van een financiële garantie en voorschot.
<b>NL</b>	1. "EOS": modernisering van de huursubsidie	Regeringsprogramma gericht op het verbeteren van de efficiëntie, klantvriendelijkheid van en informatie over huursubsidie.
	2. Sociaal investeringsplan: Overtoomse Veld Noord in Amsterdam	Raadgevend platform bestaande uit vertegenwoordigers uit de lokale overheid, woningbouwverenigingen en lokale bedrijven om de lokale huisvesting en het stadsbeleid te verbeteren.

## 5. ONDERWIJS

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>
<b>BE</b>	1. Verlaging van de kosten voor onderwijs	Diverse initiatieven om de financiële steun aan de meest behoeftige gezinnen en kinderen te vergroten.
<b>DA</b>	1. Taalspel – de integratie van tweetalige kinderen in dagzorgfaciliteiten en scholen.	Project dat wordt geleid door de lokale overheid van Alberstlund en is gericht op de taalontwikkeling van zowel Deense als tweetalige kinderen.
<b>DE</b>	1. "Rath"-model – Nordrhein-Westfalen	Reeks herintegratiemaatregelen teneinde het aantal jonge mensen dat voortijdig de school verlaat te verminderen.
	2. Integratiecursussen om sociale en taalkundige vaardigheden te bevorderen – Hamburg	Programma om teenagers en jonge volwassen migranten in staat te stellen hun kennis van het Duits te verbeteren.
<b>I</b>	1. Kansen - Gemeente Napels	Gericht op kinderen tussen 13 en 15 jaar. Project om uitgesloten sociaal te reïntegreren en opnieuw in het onderwijsstelsel te brengen
	2. Socialisering en creativiteit onder jongeren - 27 gemeenten in het	Opleiding voor sociaal uitgesloten jongeren onder gebruikmaking van socialisering en creativiteit, aanmoediging van de oprichting van coöperatieven

	centrum/noorden van Italië	
<b>IRL</b>	1. Stepping Stones Project – Waterford-jeugdcomité	Project gericht op verbetering van de persoonlijke vaardigheden en kennis van jonge werklozen teneinde hun vooruitzichten op werk te vergroten.
	2. Colaiste ide Open Onderwijscentrum – Dublin (stad)	Centrum dat is opgericht in 1994 om kwalitatief flexibel onderwijs te kunnen bieden aan werklozen, alleenstaande ouders, voor het huishouden zorgende ouders en mensen die flexibiliteit nodig hebben in hun onderwijs.
	3. Moyross Probation Project (stap-voor-stap)	Project gericht op de ontwikkeling van opleiding voor werk voor jonge criminelen en jongeren van 15-25 jaar die risico lopen.
<b>NL</b>	1. Stichting Iesgeld Tilburg	Stichting die is opgericht in 1996 om kinderen van minder kapitaalkrachtige ouders in staat te stellen deel te nemen aan normale buitenschoolse activiteiten.
	2. Breed schoolbeleid: open wijkscholen	Initiatieven die zich erop richten scholen in het hart van de wijk te plaatsen, met een brede reeks activiteiten voor kinderen, ouders en overige lokale inwoners.
<b>PT</b>	1. Bestrijding van uitsluiting op school en sociale uitsluiting binnen het basisonderwijs	Reeks beleidsmaatregelen gericht op het reduceren van het aantal vroegtijdige schoolverlaters door het aanbod van gediversifieerde opleiding te stimuleren en de overgang van school naar het actieve leven te bevorderen via kwalificerend onderwijs.
	2. Nationaal Bureau voor onderwijs en opleiding voor volwassenen - ANEFA	Permanente constructie die verantwoordelijk is voor de bevordering van levenslang leren en opleiding voor mensen met weinig onderwijs en kwalificaties.

## 6. JUSTITIE

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>
<b>EL</b>	1. De Ombudsman: bevorderen van gelijke	Opzetten van een autonome instantie die functioneert als een onafhankelijk



	toegang	buitengerechtelijk mechanisme voor toezicht en bemiddeling.
<b>DA</b>	1. Wettelijke bescherming van de meest kwetsbare groepen in de samenleving	Projectdeel van het bredere "Service en verzorging"-project om intensieve inspanningen te leveren in relatie tot de meest kwetsbare groepen in de samenleving zodat zij in staat worden gesteld gebruik te maken van de diensten die worden aangeboden door openbare overheden.
<b>FR</b>	1. Toegang tot de rechter	Het opzetten van huizen van justitie in combinatie met de grotere rol voor lokale ombudsmannen om mensen, met name de uitgesloten, in staat te stellen beter op de hoogte te zijn van en gebruik te maken van hun rechten.

## 7. E-INTEGRATIE (ICT)

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>
<b>DA</b>	1. SOLICOM – IT-project voor sociaal uitgesloten mensen in Vejle	Project uit 1999 dat is bestemd om sociaal uitgesloten groepen een kans te geven toegang te krijgen tot informatie- en communicatietechnologie.
<b>ES</b>	1. OMNIA – Catalonië	Project gestart in 1999 om IT-centra op te zetten in de meest achtergestelde gebieden.
<b>I</b>	1. Sito Word Scuola	Leren gebruiken van nieuwe technologieën, gericht op leerlingen en docenten
	2. Domus Area, Teledidattica, Relais Service, Telegoverno, Rete Radio-Mobile - ministerie van Werkgelegenheid, ministerie van Gezondheid, gemeente Ferrara, privé-bedrijf	Gebruik van nieuwe technologieën om ouderen en/of gehandicapten meer in staat te stellen langer thuis te blijven wonen en om gehandicapten, oudere uitgesloten en sociale randgroepen in staat te stellen hun sociale contacten te onderhouden
<b>NL</b>	1. Internet in gecombineerde huisvestings- en zorgcentra voor ouderen	Nationaal project om oudere mensen in staat te stellen zich vertrouwd te maken met computers en het Internet via de ontwikkeling van Internetcafés.
	2. Kenniswijk: ICT in de wijk.	Experimentele projecten om inwoners uit voornamelijk achtergestelde wijken

		te voorzien van toegang tot een reeks innovatieve elektronische diensten via een ICT-infrastructuur van bijzonder goede kwaliteit.
	3. Verwijderen van drempels: Internet en de gehandicapten	De bedoeling van dit project is het verbeteren van de toegang tot het Internet voor de gehandicapten en de functionaliteiten van het Internet en de communicatietechnologie beter toegankelijk te maken voor mensen met een handicap.
	4. Een virtueel huis voor de daklozen	Project dat erop gericht is dakloze mensen de mogelijkheid te bieden in hun eigen tempo vertrouwd te raken met ICT.
<b>SV</b>	1. ICT voor gehandicapten	Programma dat is ontworpen om het gebruik van ICT-systemen te testen en te ontwikkelen voor gehandicapte personen gedurende de periode 1998-2001.
<b>UK</b>	1. Universiteit voor industrie – direct leren	Door particuliere bedrijven gefinancierd via een combinatie van publieke en commerciële bronnen om de vraag naar levenslang leren – en met name ICT-opleiding – te stimuleren onder volwassenen en KMO's.

## 8. CULTUUR, SPORT, VRIJE TIJD

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>
<b>FR</b>	1. Vakantiewaardebon uit solidariteit	Waardebon die wordt uitgedeeld door lokale sociale diensten om gezinnen in staat te stellen op vakantie te gaan.
<b>IRL</b>	1. CELTTS (Celtic Eco-Leisure Training & Tourism Scheme) – Waterford-jeugdcomité.	Project gericht op het leveren van een gezamenlijk erkende opleidingscursus voor jonge mensen die werkzaam zijn in de sector voor buitenactiviteiten

## 9. SCHULDEN

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>
-----------------	------------------------	---------------------

<b>A</b>	1. Particulier faillissement	Procedure ingesteld in 1995 die alle schuldenaars in staat stelt hun schulden onder bepaalde nauwkeurig omschreven voorwaarden af te lossen binnen een redelijke tijd (als regel zeven jaar).
----------	------------------------------	---

## 10. DAK- EN THUISLOOSHEID

<b>A</b>	1. Maatregelen ter bestrijding van dak- en thuisloosheid	Programma dat is opgezet in Wenen om dak- en thuisloosheid te voorkomen en te bestrijden via preventie van uitzetting, dagcentra, opvangaccommodaties en geschikte huisvesting op lange termijn.
<b>DE</b>	1. Het vermijden van dak- en thuisloosheid: het waarborgen van een permanente woonplek – Nordrhein-Westfalen.	Programma ter ondersteuning van de daklozen en om geïntegreerde strategieën te stimuleren op het gebied van de raakvlakken tussen stedelijke ontwikkeling, huisvesting en sociaal beleid.
<b>ES</b>	1. Opnieuw vestigen in "normale" huisvesting – IRIS Madrid	Instelling gevestigd in Madrid die mensen die wonen in de sloppenwijken moet helpen bij het vinden van betere huisvesting.
	2. IGLOO-netwerk	Het opzetten van nationale, regionale en lokale netwerken om directe en meerdimensionale oplossingen te bieden voor het vraagstuk van dak- en thuisloosheid.
<b>NL</b>	1. Stichting Voila voor de daklozen – daklozen werken voor daklozen in Amsterdam	De doelstelling van deze stichting is ervoor te zorgen dat daklozen elkaar helpen door ideeën te ontwikkelen en projecten te starten voor en door daklozen.
	2. Pension Maaszicht: jonge dakloze mensen op weg naar een nieuwe plaats in de gemeenschap - Rotterdam	Een rehabilitatiecentrum in Rotterdam dat accommodatie en begeleiding biedt aan jonge dakloze mensen teneinde het voor hen eenvoudiger te maken terug te keren naar de "normale" samenleving.

## 11. TERRITORIALE / REGIONALE DIMENSIE

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>
<b>DE</b>	1. Sociale Stad – Bremen	Programma dat bestaat uit vier actiegebieden: stimulering van economische bedrijvigheid, nieuwe bedrijven en diensten, ontwikkeling van woonwijken en vernieuwing van contactpunten.
	2. Wonen in wijken - Bremen	Programma dat gericht is op de ontwikkeling van woonwijken en districten, alsmede steun voor wijken.
	3. Bevordering van verbeteringen in woonomstandigheden en gemeenschapswerk – Rheinland-Pfalz	Maatregelen om de woonomstandigheden in de stedelijke gebieden te verbeteren en het gemeenschapswerk te stimuleren.
<b>EL</b>	1. Het antwoord op de aardbeving in Athene	Reeks gecoördineerde beleidsmaatregelen voor stedelijke gebieden en stadsplanning als antwoord op de aardbeving in Athene van 7 september 1999.
<b>ES</b>	1. Confederatie van centra voor plattelandontwikkeling (COCEDER)	Netwerk van centra die verantwoordelijk zijn voor de geïntegreerde ontwikkeling van plattelandgebieden.
<b>PT</b>	1. Nationaal programma ter bestrijding van armoede	Landelijke strategie die wordt ondersteund door Europese structuurfondsen voor ontwikkeling van het platteland en stedelijke gebieden.
<b>UK</b>	1. Herstel van de gemeenschap - Wales	Programma dat gericht is op het herstel van de meest achtergestelde gemeenschappen in Wales en dat gebaseerd is op een recente beoordeling van de beste werkwijze.

## **12. SOLIDARITEIT ONDER GEZINSLEDEN / KINDEREN**

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>
<b>A</b>	1. Uitkering kinderverzorging Karinthië	Uitkering voor kinderverzorging voor kinderen van drie jaar en jonger.

	2. Preventie van geweld binnen het gezin	Federale wet die de politie in staat stelt een potentieel gewelddadig persoon uit het huis te verwijderen en een uitsluitingsbevel uit te vaardigen.
	3. Voorschot op kinderonderhoud	Voorziening waarbij de <i>Bund</i> voorschotten betaalt voor kinderen in het geval van afwezigheid van de persoon die wettelijk verplicht is het onderhoud te betalen.
	4. Pleegzorg	Systeem van gestandaardiseerde federale toeslagen voor gezondheidszorg gecombineerd met een adequate reeks sociale diensten voor personen die pleegzorg bieden op particuliere basis.
<b>DA</b>	1. Kinderen moeten gezien en gehoord worden – een project met betrekking tot kinderen in gezinnen waar sprake is van alcoholmisbruik in Randers	Project dat van 1996 tot 1998 ten uitvoer werd gelegd om de perspectieven voor het kind en de motivatie van de ouders te bevorderen in gezinnen waar sprake is van alcoholmisbruik.
<b>DE</b>	1. Moeder en kind Steun voor alleenstaande ouders – Baden-Württemberg.	Programma dat ervoor zorgt dat alleenstaande ouders de nodige begeleiding en financiële onafhankelijkheid krijgen om voor hun kinderen te zorgen
<b>IRL</b>	1. Project gezinsdiensten - Waterford	Oprichting van een informatiedienst van goede kwaliteit op het gebied van zowel de wettelijk vereiste als vrijwillige steun die beschikbaar is voor het gezin.
<b>PT</b>	1. Werkende vaders die hun beroepsleven combineren met het gezinsleven	Erkenning van de rechten van mannen die zowel werknemer zijn als vader.
	2. Comité voor de bescherming van kinderen en teenagers die in gevaar verkeren	Officiële instellingen die in 1991 zijn opgericht teneinde de rechten van kinderen en teenagers te bevorderen door preventieve en curatieve maatregelen te ontwikkelen.

	3. Peuterzorg 2000	Regeringsprogramma voor de ontwikkeling van de capaciteit van het nationaal netwerk van peuterzorg voor kinderen jonger dan 3 jaar.
	4. Geboren als burger	Interministerieel project om een pakket procedures op te stellen waarmee het mogelijk is de directe wettelijke registratie van kinderen bij de kraamafdeling / het ziekenhuis te bevorderen.
<b>UK</b>	1. Zekere start	Regeringsstrategie om armoede en sociale uitsluiting bij kinderen aan te pakken via de ontwikkeling van geïntegreerde lokale programma's

### 13. HULP AAN DE MEEST KWETSBAREN

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>
<b>DA</b>	1. Gelijke kansen voor mensen met een handicap	Amendement op de Huisvestingswet om verdere gelijke kansen te garanderen voor mensen met een handicap en met name onbelemmerde toegang tot een brede reeks gebouwen.
	2. Begeleidingsregeling voor etnische minderheden	Proefproject waarbij lokale overheden en regio's met openbare arbeidsdiensten in staat worden gesteld financiële steun te verlenen om een deel van de werktijd van een werknemer in een particulier bedrijf op te kopen, zodat deze werknemer kan werken als begeleider voor nieuwe werknemers.
	3. Lokaal beleid betreffende de integratie van etnische minderheden.	Sectoroverschrijdend integratieplan dat is aangenomen door de lokale overheid van Greve om alle door lokale overheden ondernomen initiatieven tot een geheel te maken.
<b>DE</b>	1. Anti-discriminatieprogramma Samenwonende mannen of vrouwen – Schleswig-Holstein	Programma gericht op de bestrijding van iedere vorm van discriminatie op grond van seksuele geaardheid op verschillende beleidsgebieden.

	2. Kinderdagverblijven voor alle kinderen met een handicap ten behoeve van de integratie. – Hessen	Kaderovereenkomst tussen de deelstaat en de relevante instellingen om te garanderen dat ieder gehandicapt kind het recht heeft op een plaats binnen een kinderdagverblijf.
<b>ES</b>	1. Commune Metisse - Asturië	Diverse initiatieven op lokaal niveau om de integratie van immigranten te stimuleren
	2. CANDELITA - Madrid	Programma dat bestaat sinds 1996 en dient om diverse kwetsbare groepen te voorzien van specifieke lokale diensten en uitkeringen.
	3. "La Huertecica" – actie tegen verslaving en sociale isolatie	Door NGO geleid project dat gericht is op het opzetten van geïntegreerde centra om tegemoet te komen aan de behoeften van de meest kwetsbaren.
<b>I</b>	1. Arcobaleno - privé-bedrijf	Integratie van jonge gehandicapten in een ICT-bedrijf, ook door scholing van werkgevers en verandering van bedrijfscultuur
	2. Oltre la Strada - regio Emilia Romagna	Project, gericht op de bestrijding van de handel en de seksuele exploitatie van buitenlandse vrouwen en kinderen en de reïntegratie van de slachtoffers
	3. Kwaliteit van thuishulp - gemeente Reggio Emilia	Herstructurering van de dienst voor thuiszorg voor hulpbehoevende gehandicapten, gericht op de kwaliteit van de dienstverlening
<b>NL</b>	1. Informatie thuis – Heeveren	Project om ouderen thuis te informeren over voorzieningen en regelingen met betrekking tot huisvesting, zorg en welzijn, waar op dit moment nog geen gebruik van wordt gemaakt, en hen in staat te stellen een actieve rol te spelen in de gemeenschap.
	2. Houvast voor herstel – Eindhoven	Het project is een "samenwerkingsketen" bestaande uit opvang voor de nacht, dagcentra, klinische en mobiele zorgfaciliteiten, het strafrechtstelsel, zorgfaciliteiten en overige steun voor ongeveer 300 langdurig drugverslaafden.

<b>PT</b>	1. Geïntegreerde steun aan ouderen - PAII	Programma dat is gericht op het bevorderen van de zelfstandigheid van ouderen thuis door de kwaliteit en de mobiliteit van en de toegang tot diensten te verbeteren.
	2. Principe van positieve discriminatie	Systeem waarbij gezinnen of individuen specifieke uitkeringen of diensten krijgen, naargelang hun specifieke behoeften.
<b>UK</b>	1. De Commissie Rechten voor gehandicapten (DRC)	Onafhankelijke instantie die is opgericht door de regering om de burgerrechten van de gehandicapten te beschermen.

#### 14. HET MOBILISEREN VAN BELANGHEBBENDEN

<i>Lidstaat</i>	<i>Titel maatregel</i>	<i>Samenvatting</i>
<b>DA</b>	1. De sociale index en de sociaal-etnische verslagen	De sociale index werd in 2000 geïntroduceerd door het ministerie van Sociale Zaken als referentiepunt voor bedrijven voor de 'benchmarking' van hun sociale verantwoordelijkheid.
<b>DE</b>	1. Instanties voor sociale diensten – Nordrhein-Westfalen	Programma voor de ontwikkeling van 'one-stop-shops' ter verbetering van werkprocedures, kwaliteit en levering van sociale diensten.
	2. "JobPlan" proefproject - Hamburg	Proefproject om de samenwerking tussen arbeidsbureaus en organisaties voor maatschappelijk welzijn te verbeteren (MoZArt).
	3. Sociale-informatiesysteem - Beieren	Het opzetten van een nieuw regionaal georganiseerd systeem voor sociale informatie dat gegevens verstrekt over vrijwel alle dienstverleners teneinde uitkeringen en diensten met elkaar te vergelijken.
<b>ES</b>	1. Plan ter bestrijding van sociale uitsluiting in Navarra	Geïntegreerd regionaal actieplan ter bestrijding van sociale uitsluiting op diverse beleidsgebieden
	2. Netwerk voor sociaal-professionele	Globaal plan onder leiding van de stichting RAIS ter bestrijding van sociale



	integratie – Madrid	uitsluiting in het onderwijs en op het werk.
<b>FR</b>	1. PLIE (Lokale plannen voor integratie en arbeidsdeelname)	Plannen waarbij lokale actoren worden samengebracht om hun acties te coördineren in de strijd tegen uitsluiting en het stimuleren van lokale arbeidsdeelname.
<b>IRL</b>	1. Gebiedsgebonden samenwerking tussen bedrijven en gefinancierde gemeenschapsgroepen	Lokale samenwerkingsverbanden waarbij vertegenwoordigers worden samengebracht uit de gemeenschap en de vrijwilligerssector, overheidsinstellingen, de sociale partners op lokaal niveau en gekozen publieke vertegenwoordigers.
<b>I</b>	1. Territoriaal pact voor sociale kwesties - provincie Savona	Territoriaal pact gericht op sociaal uitgeslotenen, uitgewerkt via een partnerschap tussen de regionale, provinciale en lokale autoriteiten, andere overheids- en niet-overheidsorganen, sociale partners, vertegenwoordigers van de derde sector
<b>NL</b>	1. Sociale activering in de wijk in Klazienaveen, Hengelo en Rotterdam Noord	Project gericht op het bevorderen van sociale activering via de steun aan formele en informele organisaties die bijdragen aan de betrokkenheid van lokale bewoners.
	2. LETS (Lokale Economische Transactie Systemen) ruilwinkels	LETS is een voorziening op districtsniveau die de uitwisseling van goederen en diensten tussen particulieren mogelijk maakt en stimuleert.
	3. Social Axis Desk: geïntegreerde dienstverlening	Regeringsplan om vast te stellen hoe en met welke middelen de lokale gezondheidszorg, inkomensondersteuning en huisvestingsdiensten op een meer geïntegreerde wijze kunnen worden aangeboden.
<b>PT</b>	1. Sociaal netwerk	Geïntegreerd programma om het opzetten van netwerken van lokale belanghebbenden te stimuleren en de dienstverlening beter te coördineren.
	2. Solidariteit en socialezekerheidscentra	Project gericht op verbetering van de kwaliteit van de ontvangst van begunstigden binnen sociale diensten.

	3. Boek 2000 – Van verklaring tot actie	Boek dat is geïnspireerd door de lijst met klachten van de Franse revolutie om de zelfexpressie van sociaal uitgesloten mensen te bevorderen.
<b>SV</b>	1. Persoonlijke vertegenwoordigers voor meer mensen met een verstandelijk handicap	Regeringssubsidies voor lokale overheden ter dekking van de kosten van 300 nieuwe betrekkingen voor onafhankelijke vertegenwoordigers voor mensen met een ernstig verstandelijk handicap.