



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 12 december 2001 (13.12)
(OR. en)**

15223/01

LIMITE

**SOC 538
ECOFIN 400
EDUC 161
SAN 167**

BEGELEIDENDE NOTA

van: de Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid

aan: de Europese Raad

nr.Comv.: 13926/01 SOC 447 ECOFIN 327 EDUC 136 SAN 147

Betreft: Gezamenlijk verslag inzake sociale integratie

- Deel I: De Europese Unie, met inbegrip van de samenvatting

Voor de delegaties gaat hierbij de tekst van het gezamenlijke verslag inzake sociale integratie, deel I: de Europese Unie, zoals die er uitziet na de goedkeuring door de Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid. In dit deel staat ook de samenvatting.

Deel II: (lidstaten) staat in document 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167 ADD 1

Deel III (bijlagen bij het gezamenlijke verslag) staat in document 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167 ADD 2.

Vertalingen verstrekt door de Commissiediensten.

Gezamenlijk Verslag

inzake sociale integratie

DEEL I - DE EUROPESE UNIE

Deel I - De Europese Unie	2
SAMENVATTING	5
Inleiding	11
1. Belangrijke trends en uitdagingen	14
2. Strategische benaderingen en beleidsmaatregelen.....	27
3. Vaststellen van goede werkwijzen en innoverende benaderingen.....	31
3.1 Doelstelling 1: bevordering van arbeidsdeelname en van de toegang voor iedereen tot middelen, rechten, goederen en diensten.....	32
3.1.1 Bevordering van arbeidsdeelname.....	32
3.1.2 Bevordering van de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten	40
3.1.2.1 Stelsels van sociale bescherming	40
3.1.2.2 Huisvesting	44
3.1.2.3 Gezondheidszorg	48
3.1.2.4 Onderwijs, justitie en cultuur	52
3.2 Doelstelling 2: voorkoming van de risico's op uitsluiting.....	60
3.2.1 Bevordering van e-integratie.....	60
3.2.2 Preventie van te grote schulden en dak- en thuisloosheid	63
3.2.3 Behoud van de solidariteit onder gezinsleden	67
3.3 Doelstelling 3: steun voor de meest kwetsbaren	68
3.3.1 Bevordering van de integratie van mensen die in blijvende armoede verkeren.....	69
3.3.2 Het voorkomen van sociale uitsluiting bij kinderen	72
3.3.3 Bevordering van actie ten behoeve van gebieden die door uitsluiting worden gekenmerkt.....	73
3.4 Doelstelling 4: Mobilisatie van alle relevante organen.....	76
3.4.1 Bevordering van participatie en zelfexpressie van mensen die uitsluiting ervaren	77
3.4.2 Mainstreaming van de strijd tegen uitsluiting.....	77
3.4.3 Bevordering van dialoog en partnerschap.....	82

4.	Bevordering van gelijkheid tussen mannen en vrouwen	84
4.1	Gendergevoeligheid bij belangrijke uitdagingen.....	84
4.2	Gendermainstreaming in de totale strategie	85
4.3	Hoe bij de diverse doelstellingen met gendervraagstukken wordt omgegaan	85
4.4	Gender in het monitoringproces, effectbeoordelingen en indicatoren	88
5.	Toepassing van indicatoren in de NAP's/int.	88

SAMENVATTING

Het is voor de eerste maal dat de Europese Unie een beleidsdocument over armoede en sociale uitsluiting goedkeurt. Dit 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 gezamenlijk overeengekomen 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 te verzekeren dat de lidstaten grondigere analyses verrichten van de doelmatigheid en de kosteneffectiviteit van hun 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 door de lidstaten van hun nationale 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 achtereenvolgend onder deze grens 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.

Verskillende 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 aangegane 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 beleidlijnen 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.

Gezamenlijk overeengekomen 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 gezamenlijk overeengekomen 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 het Gezamenlijk Verslag over sociale integratie dat de Raad en de Commissie hebben opgesteld 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 uitsluiting¹ 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 beleidsvorming 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 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.

¹ 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.

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 seminaries 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 seminaries 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 inspelen 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 verheviggen.

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 overwegen. Andere hebben erop gewezen dat het moeilijk was om op zo korte termijn hun nieuwe NAP's in overeenstemming te brengen met het bestaande nationale besluitvormingsproces. 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 ook verenigbaar zijn met de nationale financiële verplichtingen en met 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 moedigen de Raad en 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.

Bovendien maken de huidige onvolkomenheden in de beschikbare statistische gegevens, waaronder meting van veranderingen in de loop van de tijd, 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.

Dit verslag geeft een synthetische vergelijkende analyse van de situatie inzake armoede en sociale uitsluiting in de de Unie², op basis van de beschikbare gegevens. Een centraal punt bij deze analyse is dat gekozen is voor een relatief in plaats van een absoluut armoedeconcept. Armoede is een relatief begrip in die zin dat het gedefinieerd wordt in verhouding tot het algemene welvaartsniveau in een bepaald land op een bepaald punt in de tijd. Een absolute definitie is theoretisch aantrekkelijk maar voldoet niet aan de specifieke doeleinden van dit verslag, en wel om twee redenen. Ten eerste is de uitdaging voor Europa de hele bevolking te laten delen in de voordelen van een hoge gemiddelde welvaart, en niet een bepaald minimumniveau te bereiken, zoals in andere delen van de wereld het doel moet zijn. In de tweede plaats is de vraag wat een aanvaardbaar minimumniveau is sterk afhankelijk van de algemene levensstijl en van het niveau van sociale en economische ontwikkeling, dat sterk varieert per lidstaat.

Bij het meten van relatieve armoede wordt traditioneel vooral naar de hoogte van het inkomen gekeken, waarbij de multidimensionele aard van het verschijnsel veronachtzaamd werd. De nadruk op inkomen is begrijpelijk, aangezien in een markteconomie een gebrek aan geldmiddelen betekent dat veel basisgoederen en -voorzieningen niet of moeilijk te verkrijgen zijn. Laag inkomen is echter slechts een van dimensies van armoede en sociale uitsluiting, en om dit verschijnsel beter te meten en te analyseren moet ook rekening worden gehouden met andere evenzeer relevante aspecten, zoals toegang tot betaald werk, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, de mate waarin aan basisbehoeften kan worden voldaan en het vermogen volledig deel te nemen aan het maatschappelijk leven.

² Bij de keuze van de indicatoren waarop deze analyse berust, is in ruime mate rekening gehouden met de lopende werkzaamheden van de door het Comité voor sociale bescherming ingestelde groep deskundigen, alsook met de conclusies van het verslag "Indicators for Social Inclusion in the European Union" dat onder auspiciën van het Belgische voorzitterschap door T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier en B. Nolan is opgesteld.

Uit niet-monetaire indicatoren blijkt dat in de hele Unie aanzienlijke aantallen mensen kennelijk in een ongunstige situatie verkeren ten aanzien van financiële problemen, basisbehoeften, duurzame consumptiegoederen, huisvesting, gezondheid, sociale contacten en algemeen welbevinden³. Een op de 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. De armoedesituatie van deze categorie is bijzonder zorgwekkend.

Hoewel personen in huishoudens met een laag inkomen veel vaker ook in niet-financiële termen benadeeld zijn dan de rest van de bevolking, is de relatie tussen inkomen en de niet-monetaire dimensies van armoede verre van simpel. Het is mogelijk dat een aanzienlijk aantal mensen dat boven een relatieve inkomensarmoedegrens leeft, niet in staat is aan een basisbehoefte te voldoen, vanwege de negatieve invloed van factoren als slechte gezondheid, onzekerheid van het inkomen uit werk, noodzaak van extra zorg voor oudere of gehandicapte leden van het huishouden, enz. Aan de andere kant wordt de feitelijke levensstandaard van mensen die beneden een relatieve inkomensarmoedegrens leven sterk bepaald door factoren als een eigen woning, of sociale verstrekkingen in natura.

Hoewel dus een puur monetaire indicator de volledige complexiteit en multidimensionaliteit van armoede en sociale uitsluiting niet kan weergeven, kan relatieve armoede toch redelijke goed bij benadering gemeten worden door een inkomensdrempel te bepalen waaronder mensen het risico lopen in armoede te vervallen. In dit verslag wordt die drempel gedefinieerd als 60% van het nationale gelijkgestelde mediane inkomen, en het percentage personen dat in huishoudens met een lager leeft, wordt beschouwd als een indicator van het armoederisico. In 1997 leefde 18%⁴ van de bevolking van de EU onder die drempel, ongeveer even veel als in 1995. Dit komt overeen met meer dan 60 miljoen personen in de EU, waarvan ongeveer de helft drie jaar na elkaar (1995-1997) doorlopend onder de relatieve armoedegrens leefde. Om een volledig beeld te krijgen van de trends met betrekking tot lage inkomens, is het ook nuttig om naar andere punten van inkomensdistributie te kijken, bijvoorbeeld naar 70%, 50% en 40% van het nationale gelijkgestelde mediane inkomen. Het percentage individuele personen dat onder deze drempels viel bedroeg in 1997 voor de Unie als geheel respectievelijk 25%, 12% en 7%.

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 Luxemburg⁵ tot 3.800 KKP⁶ (2.870 euro's) in Portugal.

³ 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.

⁴ Dit cijfer is gebaseerd op geharmoniseerde gegevens van Eurostat en van het Huishoudenspanel van de Europese Gemeenschap (EHP).

⁵ Alle gegevens over Luxemburg betreffen het jaar 1996.

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

Deze indicator van het risico van armoede is ook nuttig als voor het beoordelen van 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).

Hoewel de algemene genderkloof bij de relatieve armoedepercentages klein is⁷, 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).

Het risico van armoede was ook aanzienlijk groter voor werklozen, voor bepaalde leeftijdsgroepen zoals kinderen en jongeren, en voor bepaalde typen huishoudens zoals eenoudergezinnen en echtparen met veel kinderen.

Rond het EU-gemiddelde van risico van armoede van 18% bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten. De laagste armoederisicopercentages in de EU in 1997 waren te vinden in Denemarken (8%), Finland (9%), Luxemburg⁸ en Zweden (12%), Oostenrijk en Nederland (13%), en de hoogste in Portugal (23%), het Verenigd Koninkrijk⁹ en Griekenland (22%)¹⁰ - zie ook grafiek 1 in bijlage I.

Dergelijke verschillen kunnen alleen uit een reeks van factoren verklaard worden. In de betreffende literatuur wordt traditioneel vooral gewezen op de correlatie tussen uitgaven voor sociale bescherming en het risico van armoede (zie grafiek 4 in bijlage I). Vergelijkingen tussen lidstaten met betrekking tot het peil van de uitgaven voor sociale bescherming werpen een aantal complexe vragen op. Er moet rekening worden gehouden met uiteenlopende niveaus van welvaart, de leeftijdsopbouw van de bevolking, de business cycle, verschillen in de patronen van de verstrekking van sociale bescherming, en belastingstructuren.

Het is echter een feit dat dat lidstaten met hoge sociale uitgaven per capita (d.w.z. duidelijk boven het EU-gemiddelde van 5532 KKP in 1998), zoals Luxemburg, Denemarken, Nederland, Zweden en Duitsland, percentages personen met armoederisico vertonen die duidelijk lager zijn dan het EU-gemiddelde.

In een aantal lidstaten liggen de sociale uitgaven lager en is het risico van armoede en sociale uitsluiting een veel wijdverbreider en fundamenteeler probleem. Daarbij moet men wel bedenken dat landen als Portugal en Griekenland een snelle overgang van een plattelands- naar een moderne samenleving doormaken, alsmede van een ontwikkeling van nieuwe vormen van sociale uitsluiting naast de meer traditionele vormen.

⁷ 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.

⁸ Gegevens uit 1996.

⁹ Dit cijfer is niet rechtstreeks vergelijkbaar met de 18% in 1996. Het wordt momenteel herberekend met het oog op betere vergelijkbaarheid met gegevens uit andere lidstaten.

¹⁰ 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.

De relatief grote kwantitatieve verschillen in de gehele EU ten aanzien van het risico van armoede verklaren 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 ze 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 voortvloeien 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 gevaar bestaat van constant slecht betaald en onzeker werk, wat met name bij vrouwen en jongeren voorkomt.
- Er zijn ook meer mogelijkheden voor deeltijdse arbeid 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 goed ontwikkelde analyse van de risico's en de kloven die zich op dit moment op nationaal niveau voordoen. De omvang 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 beschouwen¹¹. 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.

Een aspect van de veranderende structuur van huishoudens is het toenemend aantal eenoudergezinnen. Deze gezinnen lijken een hoger armoederisico te lopen, zoals blijkt uit het feit dat 40% van de personen die deel uitmaakten van dergelijke huishoudens in 1997 onder de relatieve inkomensgrens van 60% 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 niveaus van armoederisico bij eenoudergezinnen voorkomen.

¹¹ COM (2001) "De sociale situatie in de Europese Unie 2001".

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 in (financiële) armoede leven, oftewel mensen die al drie jaar of langer deel uitmaken van een huishouden dat van minder dan 60% van het nationale gelijkgestelde mediane 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 armoederisicogrens 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 deeltijdse baan 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 armoederisico onder personen met werk van 11%).

Bovendien wordt het ontbreken van arbeidsgegevens als een belangrijke risicofactor erkend, met name bij vrouwen in combinatie met een gebroken 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 armoederisico 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 armoede dan volwassenen, met een gemiddeld percentage in de EU van 25% in 1997, tegen 13% bij volwassenen (25-49) (tabel 3a). Jongeren (16-24) lopen ook een hoog armoederisico, omdat 23% van hen onder de inkomensgrens van 60% 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 personen met een handicap 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 personen met een handicap volledig in de samenleving te integreren¹². 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 mensen met een handicap, 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 personen met een handicap 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 personen onder de armoederisicogrens dan bij personen daarboven, zowel in de Unie als geheel (respectievelijk 13% en 9%¹³), als in alle afzonderlijke 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.

¹² Resultaten van een Eurobarometerenquête die in 2000 werd gehouden.

¹³ 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 lopen¹⁴. 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 bouwen¹⁵. Dit wordt waarschijnlijk de komende jaren voor veel lidstaten een steeds grotere uitdaging naarmate het aantal buitenlandse werknemers en hun gezinnen toeneemt¹⁶. 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.

¹⁴ 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).

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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 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 inspelen 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 ondersteunen 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. Enkele lidstaten benadrukken ook dat het bevorderen van individuele rechten en de bestrijding van discriminatie belangrijke instrumenten zijn bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.
- (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. Dit betekent dat men het belang dient te erkennen van meer integratie tussen de verschillende beleidsterreinen, en van coördinatie van nationale plannen met geïntegreerde benaderingen op regionaal en lokaal niveau. 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.

Bij het beoordelen van de verschillende manieren waarop nationale strategieën werden ontwikkeld dient rekening te worden gehouden met de achterliggende verschillen tussen de lidstaten in termen van:

- de aard en de omvang van het bestaande socialebeschermingsstelsel, het peil van de overheidsuitgaven voor sociale bescherming, en de universaliteit en 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;

Verder blijkt uit de eerste ronde van NAP's/int. dat het ontwikkelen van een doelmatige strategische aanpak voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting anders verloopt in lidstaten als België, Duitsland, Italië, Oostenrijk, het VK en Spanje, waar de verantwoordelijkheid voor belangrijke beleidsterreinen (gezondheidszorg, onderwijs, sociale bijstand, enz.) grotendeels bij de regionale en/of de lokale autoriteiten ligt. Dit heeft natuurlijk het voordeel dat strategieën plaatselijke verschillen beter kunnen weerspiegelen en beter afgestemd kunnen worden op plaatselijke behoeften. Het kan ook de mobilisatie en participatie van alle actoren bevorderen. Er doen zich dan echter ook bijzondere uitdagingen voor met betrekking tot het integreren van lokaal, regionaal en nationaal beleid, en het combineren, waar nodig, van algemene nationale en regionale doelstellingen. Het proces van de ontwikkeling van een algemeen plan blijkt onder deze omstandigheden ook complexer te zijn en een langere voorbereiding te vereisen. Ondanks deze beperkingen heeft de uitdaging van een regionale aanpak in de genoemde lidstaten tot belangrijke stappen vooruit geleid bij de ontwikkeling van de NAP's/int.

Ongeacht het startpunt of de bijzondere situatie van de lidstaten kunnen drie elementen worden geïdentificeerd die de basis vormen voor de ontwikkeling van nationale plannen die strategisch en coherent zijn en waarde toevoegen aan de bestaande inspanningen om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden. Deze elementen zijn: een grondige analyse van de **voornaamste risico's en uitdagingen** en een beoordeling van de doelmatigheid van de bestaande desbetreffende maatregelen; het vaststellen van **duidelijke prioriteiten**, op basis van de te Nice goedgekeurde gemeenschappelijke doelstellingen, met inbegrip van het bepalen van specifieke doelen; en een **geïntegreerde en multidimensionale benadering** van de beleidsontwikkeling. Alle plannen omvatten, in meerdere of mindere mate, deze drie elementen, en zijn ook zelf belangrijke stappen bij de totstandkoming en tenuitvoerlegging van beleid ter bestrijding van sociale uitsluiting. Het proces bevindt zich nog in een vroeg stadium en dit verslag wil nog geen beoordeling geven van het beleid van de lidstaten en de effectiviteit daarvan. In deze context is de navolgende analyse gebaseerd op de ingediende NAP's, met de bedoeling de identificatie en uitwisseling van goede praktijken te bevorderen.

Analyse: Alle lidstaten geven een meer of minder uitgebreide beoordeling van de situatie in hun land. Sommige, bijvoorbeeld België, Denemarken, Frankrijk, Italië, Nederland, Portugal en het VK bieden alomvattende analyses van belangrijke structurele trends en de achterliggende oorzaken, met indicatoren die hun beoordeling van de voornaamste uitdagingen en risico's, nu en in de toekomst, onderbouwen. Het NAP/int. van Griekenland identificeert de belangrijkste uitdagingen en problemen, en richt zich op geselecteerde doelgroepen in de bredere context van economische en sociale hervormingen. Het Duitse NAP/int. verwijst naar de analyse in een recent nationaal verslag over armoede.

Prioriteiten en doelen: Verschillende lidstaten gebruiken hun analyse als basis voor het ontwikkelen van een coherente reeks strategische doelen die voortbouwen op de in Nice vastgestelde gemeenschappelijke doelstellingen. Deze doelen zijn veelomvattend en worden vertaald in een reeks specifieke doelen waaraan de vooruitgang kan worden getoetst. Ze zijn dus duidelijk gericht op het teweegbrengen van structurele veranderingen met een meetbaar effect op het uitroeien van armoede en sociale uitsluiting. Binnen deze categorie is er een verscheidenheid van antwoorden; sommigen concluderen uit hun analyse dat zij zich nieuwe en ambitieuzere doelen moeten stellen, terwijl anderen concluderen dat hun bestaande stelsels goed werken, en de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting duidelijk in de context van hun meer ontwikkelde universele stelsels van sociale bescherming plaatsen. In dit laatste geval hebben de doelstellingen meestal betrekking op het verder verbeteren van hun stelsels door een reeks zeer specifieke maatregelen.

In de NAP's/int. van Denemarken, Frankrijk en Nederland zijn de doelstellingen toekomstgericht en gebaseerd op een diepgaande analyse. De NAP's/int. van Denemarken, Nederland, Portugal, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk bevatten doelen voor de periode na 2003. Duitsland, Oostenrijk en Luxemburg beogen hun alomvattende socialebeschermingsstelsels te verbeteren door bepaalde maatregelen toe te voegen of uit te breiden.

Geïntegreerde benadering: De NAP's/int. van Denemarken, Frankrijk en Nederland gebruiken een sterk holistische benadering van beleid, hetgeen hun sterk ontwikkelde universele stelsels weerspiegelt; dat geldt ook voor Finland en Zweden. Dit leidt er toe dat ze beleid op meer samenhangende wijze koppelen en integreren, waardoor het beleid niet beperkt blijft tot bepaalde doelgroepen of sectoren en een proactieve aanpak ter voorkoming van armoede ontwikkeld kan worden. Ierland wijst op de multidimensionale en geïntegreerde aanpak in het kader van zijn bestaande Nationale strategie ter bestrijding van armoede (National Anti-Poverty Strategy, NAPS), in het kader waarvan doelstellingen voor de middellange termijn zijn bepaald, die binnenkort geëvalueerd en aangepast zullen worden. Het VK plaatst het NAP in het bredere kader van zijn bestaande nationale strategie ter bestrijding van armoede.

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. De 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, gebroken gezinnen, slecht of onmaatschappelijk schoolgedrag en armoede die van de ene op de andere generatie overgaat, beantwoorden 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 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. Er moet op gewezen worden dat het goed mogelijk is dat enkele van de genoemde nieuwe maatregelen al toegepast worden in andere lidstaten.

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 aan te vangen. 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 vooruitstrevender¹⁷. Andere lidstaten, zoals Griekenland, 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).

¹⁷ Het Finse NAP/int., waarin geen nieuwe maatregel is opgenomen, verwijst naar een reeks beleidskwesities die met het oog op verdere beleidsontwikkelingen worden bestudeerd.

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:

(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, Oostenrijk, 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 (Denemarken, 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, gehandicapten¹⁸ en immigranten verstaan.

In overeenstemming met de NAP's/werkg. leggen alle lidstaten zich erop toe de arbeidsdeelname van vrouwen te vereenvoudigen¹⁹ 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).

¹⁸ Voorzieningen ter ondersteuning van de integratie van gehandicapten in de arbeidsmarkt worden in paragraaf 3.3.1 besproken.

¹⁹ Voorzieningen met betrekking tot toegang van vrouwen tot de arbeidsmarkt worden in hoofdstuk 4 behandeld.

TRACE: OP DE PERSOON AFGESTEMD PROGRAMMA VOOR JONGEREN MET PROBLEMEN (FRANKRIJK)

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, Duitsland 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 Finland, Zweden, Italië, Portugal, en andere, 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, Duitsland, 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. Sommige lidstaten gaan nog een stapje verder en breiden 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.

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

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, 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 socialeverzekeringsstelsel aan te sluiten. Sommigen zijn gedekt als "onafhankelijke werknemers" binnen het socialeverzekeringsstelsel voor werknemers. Anderen vallen als "nieuwe zelfstandigen" onder het socialeverzekeringsstelsel 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 situaties inzake huisvesting 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 gemeentehuurloningen 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 hoofdvoorzieningen

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

Bevordering van **betaalbaarheid** vereist normaliter 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 overall 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 hoofdvoorzieningen 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 hoofdvoorzieningen 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 aangegeven 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 onderwijsachterstand²⁰, 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.

²⁰ Deze beleidsaanpak wordt in paragraaf 3.3.2 in detail behandeld (uitroeien van sociale uitsluiting onder kinderen).

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 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, Duitsland, Ierland, Italië 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 overheidspersoneel 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 levenscrisissen 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 computercursussen 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 thuisloosheid²¹

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.

²¹ 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).

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.

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 2,77 miljoen (1999) geschat. Ten aanzien van preventieve maatregelen wordt er in Duitsland momenteel door 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 precare 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 zwerfende 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; consolidering van maatregelen inzake noodopvangvoorzieningen; en ontwikkeling van voorstellen ter verbetering van de toegang van daklozen tot het gegarandeerd minimuminkomen.
- 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 steunstructuren 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 ondersteuningsstructuren binnen de gemeenschap, door huishulp 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 ziektewetuitkeringen 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 aantoonde 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, Duitsland, 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 wetslagen van de strategie bewaken en een onafhankelijke evaluatie laten uitvoeren. Deze wordt gesteund door de ontwikkeling van de Dienst voor Stadswijkstatistieken. 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 **coördinatieprocedures** 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 programma's voor lokale ontwikkeling en "community development", samen met het vredes- en verzoeningsprogramma van de EU in Ierland en Noord-Ierland, en in de piani di zona in Italië, gebruikt om begunstigden direct te betrekken bij het opzetten, toezicht houden op of evalueren van lokale initiatieven.

Uit de evaluaties van dergelijke programma's blijkt wel dat het ondersteunen van actieve betrokkenheid van mensen die zelf door armoede en sociale uitsluiting zijn getroffen, een belangrijke bijdrage kan leveren aan de sociale integratie. Deze betrokkenheid bij vrijwilligersactiviteit levert drie belangrijke voordelen op. Ten eerste kan het bijdragen tot de persoonlijke ontwikkeling en de "empowerment" van de betreffende persoon, die zelfvertrouwen en een gevoel van eigenwaarde kan opbouwen, nieuwe vaardigheden kan verwerven, nieuwe contacten kan leggen en een netwerk kan opbouwen. In de tweede plaats kan het ondersteunen en aanmoedigen van lokale projecten zoals "community development projects" (maatschappelijk opbouwwerk), vrouwengroepen en kunst- en handvaardigheidsprojecten, die bedoeld zijn om mensen die door armoede en sociale uitsluiting zijn getroffen te activeren en te mobiliseren, een sociaal kapitaal helpen opbouwen dat van essentieel belang is voor het ontwikkelen en in stand houden van gezonde en levendige lokale gemeenschappen. In de derde plaats kunnen door de actieve betrokkenheid van mensen die zelf armoede en sociale uitsluiting ervaren, hun deskundigheid, kennis en hulpmiddelen in het ontwikkelingsproces ingebracht worden, en dit leidt tot meer doelgerichte en meer relevante beleidsmaatregelen en programma's ter bevordering van sociale integratie.

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 coördinatie-procedures 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, Ierland en Luxemburg 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. In Luxemburg is het parlement geraadpleegd over een eerste ontwerp van het NAP/int.

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), almede 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 coördinatiescomités 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 BEGINSLEN 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 gelijkheidsbeleid 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. Denemarken, Finland en Zweden benadrukken dat hun sociale stelsels gebaseerd zijn op geïndividualiseerde rechten die gelijkheid van 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 seksespecifieke 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, Oostenrijk 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 NDP²², 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.

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 overtreders 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.

²² National Development Plan: Nationaal Ontwikkelingsplan

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 analytischonderdeel 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 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 armoederisicopercentage verwijzen, verwijzen enkele landen ook naar nationale indicatoren van absolute armoede (Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk) – ofschoon de betekenis van 'absolute armoede' uiteenloopt²³. De armoederisicogrens wordt op verschillende drempels berekend (50% of 60% van het mediane 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 armoederisicopercentage 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.

²³ 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.

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 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 percentage lage inkomens), 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 mensen met een handicap 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

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 Statistieken 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. op te volgen, alsmede indicatoren te ontwikkelen waarmee de rol van sociale bescherming wordt verhelderd en die het moderniseringsproces van de stelsels steunen. Een rapport van deze groep, met een lijst van gezamenlijk overeengekomen indicatoren op het gebied van armoede en sociale uitsluiting, is intussen goedgekeurd door het Comité voor Sociale Bescherming, en zal aan de Europese Raad van Laken worden voorgelegd. In toekomstige gezamenlijke verslagen zal dit document als basis voor analyses gebruikt kunnen worden.

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.