



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 12 december 2001 (13.12)
(OR. en)**

15223/01

SOC	538
ECOFIN	400
EDUC	161
SAN	167

ÖVERSÄND TEXT

från: Rådet (sysselsättning och socialpolitik)

till: Europeiska rådet

Komm. förslag nr: 13962/01 SOC 447 ECOFIN 327 EDUC 136 SAN 147 REV 1

Ärende: Gemensam rapport om social integration

– Del I: Europeiska unionen, inklusive sammanfattning

För delegationerna bifogas den gemensamma rapporten om social integration, del I: Europeiska unionen, sedan det godkänts av rådet. Denna del omfattar sammanfattningen.

"Del II: Medlemsstaterna" finns i 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167 ADD 1.

"Del III: Bilagor till den gemensamma rapporten" finns i 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167 ADD 2.

Kommissionen tillhandahåller översättningar.

Gemensam rapport om social integration

DEL I – EUROPEISKA UNIONEN OCH SAMMANFATTNING

Del I – Europeiska unionen.....	2
OCH SAMMANFATTNING	2
SAMMANFATTNING	5
Inledning.....	11
1. Viktiga tendenser och utmaningar	14
2. Strategiska angreppssätt och politiska åtgärder	27
3. Fastställa bra lösningar och innovativa angreppssätt.....	31
3.1 Mål 1: Främja deltagande på arbetsmarknaden och tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster för alla	32
3.1.1. Främja deltagande på arbetsmarknaden.....	32
3.1.2. Främja tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster för alla	40
3.1.2.1. Sociala trygghetssystem	40
3.1.2.2. Bostad 44	
3.1.2.3. Hälso- och sjukvård.....	48
3.1.2.4. Utbildning, rättvisa och kultur	52
3.2 Förebygga risker för utslagning	60
3.2.1. Främja delaktighet i IT-samhället	60
3.2.2. Förebygga hög skuldsättning och bostadslöshet.....	63
3.2.3. Bevara familjesolidariteten	67
3.3. Mål 3: Agera för de mest utsatta.....	68
3.3.1. Främja integration av personer som riskerar bestående fattigdom	69
3.3.2. Förhindra social utslagning bland barn.....	72
3.3.3. Främja åtgärder för områden präglade av utslagning	73
3.4. Mål 4: Mobilisera alla relevanta aktörer	76
3.4.1. Främja delaktighet och självförverkligande för människor som drabbats av utslagning	77
3.4.2. Bredda arbetet mot utslagning	77
3.3.3. Främja dialog och partnerskap.....	82
4. Främja jämställdhet.....	84
4.1 Beaktande av könsaspekten i samband med de stora utmaningarna.....	84
4.2 Jämställdhetsarbetet i den övergripande strategin.....	85
4.3 Hanteringen av jämställdhetsfrågor i de olika målen.....	85

4.4	Könsaspekten i övervakning, konsekvensanalyser och indikatorer.....	88
5.	Användning av indikatorer i de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning.....	88

SAMMANFATTNING

Detta är första gången som Europeiska kommissionen godkänner ett policydokument om fattigdom och social utslagning. Genom att dokumentera och analysera situationen i alla medlemsstater och genom att identifiera de viktigaste utmaningarna för framtiden bidrar detta utkast till den gemensamma rapporten om social integration till att stärka den europeiska sociala modellen. Den utgör därför ett viktigt framsteg när det gäller att uppnå EU:s strategiska mål att åstadkomma en ökad social sammanhållning i unionen under åren 2001–2010.

Med denna rapport konkretiseras den öppna samordningsmetod om social integrering som man kom överens om vid toppmötet i Lissabon i mars 2000. Denna nya process är ett viktigt erkännande av de stora betydelse som socialpolitiken måste tillmätas tillsammans med den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken för ökad jämlikhet och främjande av social sammanhållning samt när det gäller behovet av att se till att det finns effektiva band mellan dessa politikområden i framtiden. Det är således ett viktigt inslag när det gäller utvecklingen av den europeiska sociala agenda som det beslutades om i Nice, och ett komplement till målen i den europeiska sysselsättningsstrategin.

Rapporten är ett viktigt framsteg i arbetet med att utveckla gemensamt överenskomna indikatorer för mätning av fattigdom och social utslagning för hela Europeiska unionen och i medlemsstaterna. Den visar att medlemsstaterna och kommissionen arbetar aktivt med dessa frågor. Detta kommer att leda till en mycket rigorösare och effektivare uppföljning av framstegen när det gäller att ta itu med fattigdom och social utslagning i framtiden. Den kommer också att bidra till en bättre utvärdering av den politik som förs och till en tydligare bedömning av dess effektivitet och kostnadseffektivitet. Detta borde leda till bättre politiskt beslutsfattande i medlemsstaterna i framtiden.

I rapporten utvärderas inte effektiviteten i de system som redan finns i de olika medlemsstaterna. Den är snarare inriktad på en analys av olika tillvägagångssätt som medlemsstaterna använt i sina nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning i anslutning till de gemensamma mål avseende fattigdom och social utslagning som man kom överens om på EU-nivå vid toppmötet i Nice i december 2000. I rapporten granskas medlemsstaternas handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning med tonvikt på kvalitetsanalys, målen och målgruppernas tydlighet och i vilken utsträckning ett strategiskt och integrerat tillvägagångssätt har använts. Genom detta visas alla medlemsstaternas engagemang när det gäller att använda sig av den nya processen för social integrering för att öka insatserna för att ta itu med fattigdom och social integrering.

I rapporten dokumenteras en rad olika strategier och initiativ som genomförts eller föreslås i medlemsstaterna. Dessa kommer att lägga en god grund för samarbete och utbyte av kunskaper mellan medlemsstaterna i framtiden. Det har dock inte varit möjligt att kartlägga exempel på god praxis eftersom det för närvarande råder en allmän brist på en rigorös utvärdering av politik och program i medlemsstaterna. I rapporten framhålls därför att en viktig utmaning för nästa etapp när det gäller social integrering kommer att vara att säkerställa att medlemsstaterna gör en mer djupgående analys av kostnadseffektiviteten och politikens verkan för att ta itu med fattigdom och social utslagning.

Ett nytt åtagande – Vid Europeiska rådets möten i Lissabon (mars 2000), Nice (december 2000) och Stockholm (juni 2001) enades medlemsstaterna om ett åtagande för att främja hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning av god kvalitet i syfte att minska risken för fattigdom och social utslagning och stärka den sociala sammanhållningen i unionen mellan 2001 och 2010. För att stödja detta åtagande formulerade rådet gemensamma mål för arbetet med att bekämpa fattigdom och social utslagning. Man enades även om att medlemsstaterna skall vidareutveckla dessa mål från och med 2001 inom ramen för tvååriga nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning. Rådet fastslog även en ny öppen samordningsmetod, som främjar samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller att minska den sociala utslagningen genom politiska åtgärder på områden som social trygghet, sysselsättning, hälso- och sjukvård, bostäder och utbildning. De nationella handlingsplanerna och utvecklingen av jämförbara indikatorer är utgångspunkten för att främja utbyte av bra lösningar och ömsesidigt lärande på gemenskapsnivå. Detta skall stödjas från och med 2002 genom ett femårigt handlingsprogram om social utslagning för gemenskapen.

Övergripande sammanhang – Den nya öppna samordningsmetoden bör främja en bättre integrering av sociala mål i det nuvarande arbetet med att försöka nå det ambitiösa strategiska målet för unionen som fastställdes i Lissabon. Framför allt bör den bidra till att säkra en positiv och dynamisk samverkan mellan den ekonomiska politiken, sysselsättningspolitiken och socialpolitiken, och engagera alla berörda parter i arbetet med att nå detta strategiska mål. Denna rapport är helt i linje med målen för den europeiska sociala agenda som antogs i Nice, då den erkänner socialpolitikens dubbla roll, dels som en produktiv kraft, dels som ett viktigt instrument för att minska ojämlikhet och främja den sociala sammanhållningen. I detta avseende understryks det i rapporten hur viktigt deltagande på arbetsmarknaden är, särskilt för grupper som är underrepresenterade eller missgynnade i detta avseende, i enlighet med målen för den europeiska sysselsättningsstrategin. Samtidigt som mångfalden i medlemsstaternas val och villkor beskrivs i rapporten beaktas resultaten av den europeiska sociala modellen, som kännetecknas av system med en hög nivå av social trygghet, av en social dialog som tillmätts stor betydelse och av allmännyttiga tjänster som omfattar verksamheter av stor betydelse för den sociala sammanhållningen.

Fullgörande av åtagandet – Alla medlemsstater har visat sin vilja att genomföra den öppna samordningsmetoden genom att utarbeta nationella planer som skall vara färdiga i juni 2001. I dessa planer fastställs medlemsstaternas prioriteringar i kampen mot fattigdom och social utslagning under en tvåårsperiod. Dessutom ges en mer eller mindre detaljerad beskrivning av de politiska åtgärder som genomförts eller planeras för att uppnå EU:s gemensamma mål. Planerna innehåller ofta exempel på bra lösningar. De nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning är en viktig informationskälla som kommissionen och medlemsstaterna kan ha som utgångspunkt för att vidareutveckla förfaranden för utbyte av bra lösningar, som främjar en effektivare politik i medlemsstaterna. Dessa förfaranden bör förbättras ytterligare i framtiden genom mer omfattande utvärderingar av medlemsstaterna av deras nationella politik, inbegripet dess konsekvenser för de offentliga finanserna, och genom utveckling av en rad indikatorer och metoder både på medlemsstats- och EU-nivå.

Övergripande intryck – Av de nationella handlingsplanerna framgår att kampen mot fattigdom och utslagning fortsätter att vara en viktig utmaning för Europeiska unionen. Den gynnsamma utvecklingen av ekonomin och sysselsättningen mellan 1995 och 2000 har bidragit till att stabilisera läget, som var besvärligt i många medlemsstater efter lågkonjunkturen i mitten av 90-talet. Av medlemsstaternas analys och jämförbara EU-indikatorer framgår dock tydligt att antalet personer som löper stor risk att drabbas av fattigdom och utslagning i samhället fortfarande är alltför högt. Av de senast tillgängliga uppgifterna om inkomster i medlemsstaterna framgår – även om dessa inte avspeglar komplexiteten och de många olika dimensionerna när det gäller fattigdom och social utslagning – att 18 % av EU:s befolkning, eller över 60 miljoner människor, under 1997 levde i hushåll med en inkomst som var mindre än 60 % av den nationella medianinkomsten, och att omkring hälften hade levt under denna gräns under en sammanhängande treårsperiod.

Riskfaktorer – I handlingsplanerna påvisas flera faktorer som i hög grad ökar risken för att människor drabbas av fattigdom och social utslagning. Arbetslöshet, särskilt långtidsarbetslöshet, är den faktor som nämns allra oftast. Andra viktiga orsaker är låg inkomst, okvalificerat arbete, bostadslöshet, ohälsa, invandring, låg kompetens och avbruten skolgång, ojämlikhet mellan könen, diskriminering och rasism, funktionshinder, hög ålder, splittrade familjer, drogmissbruk och alkoholism samt boende i eftersatta områden. Vissa medlemsstater underströk att dessa riskfaktorer påverkar varandra och ackumuleras över tiden, och att det därför är nödvändigt att bryta cirkeln av fattigdom och hindra att den går i arv.

Strukturförändringar – I flera handlingsplaner anges en rad strukturförändringar som kännetecknar hela EU, och som kan innebära nya risker för fattigdom och social utslagning för särskilt utsatta grupper, om inte lämpliga politiska åtgärder vidtas. Det handlar om följande: omfattande strukturförändringar på arbetsmarknaden efter en period av mycket snabb ekonomisk förändring och framväxande globalisering, ett snabbt växande kunskapssamhälle och ökad användning av informations- och kommunikationsteknik, längre medellivslängd i kombination med sjunkande födelsetal, vilket leder till en ökad demografisk försörjningsbörda, ökad etnisk, kulturell och religiös mångfald till följd av invandring och ökad rörlighet inom unionen, ökade möjligheter för kvinnor att komma in på arbetsmarknaden och nya hushållsstrukturer.

Utmaningar – Den överordnade utmaningen för offentliga åtgärder enligt handlingsplanerna är att se till att de grundläggande system som fördelar möjligheter och resurser – arbetsmarknaden, skattesystemet, de sociala trygghetssystemen, systemen för utbildning, boende, hälso- och sjukvård och andra tjänster - blir tillräckligt generella för att kunna tillgodose behoven för dem som löper störst risk att drabbas av fattigdom och social utslagning och ge dem tillgång till grundläggande rättigheter. Det är därför uppmuntrande att de nationella handlingsplanerna framhåller medlemsstaternas ansvar för att dels förbättra sin sysselsättningspolitik, dels se till att både de sociala trygghetssystemen och andra system, t.ex. för utbildning, hälso- och sjukvård och boende, moderniseras ytterligare och blir mer lyhörda för individuella behov och bättre anpassade till att hantera traditionella och nya risker för fattigdom och social utslagning. Även om problemens omfattning är mycket olika i olika medlemsstater kan åtta grundutmaningar fastställas som de flesta medlemsstater arbetar mot i större eller mindre utsträckning. Det handlar om följande: att utveckla en arbetsmarknad för alla och verka för sysselsättning som en rättighet och möjlighet för alla, garantera en tillräcklig inkomst och resurser för ett människovärdigt liv, hantera risken att missgynnas i utbildningen, bevara familjesolidariteten och skydda barnens rättigheter, se till att alla har ett fullgott boende, garantera investeringar i och lika tillgång till tjänster av god kvalitet (hälso- och sjukvård, transport, sociala tjänster, omvårdnad, kultur, fritid och rättsväsende), förbättra tillhandahållandet av tjänster och förnya eftersatta områden.

Olika utgångspunkt – I handlingsplanerna understryks att medlemsstaterna har mycket olika socialpolitiska system. De medlemsstater som har de mest utvecklade välfärdssystemen och höga sociala utgifter per capita har ofta lyckats bäst när det gäller att tillgodose grundläggande behov och hålla antalet personer i riskzonen för fattigdom under EU-genomsnittet. I medlemsstaternas handlingsplaner anges olikartade strategier för att bekämpa fattigdom och social utslagning, vilket inte är särskilt förvånande med tanke på de att de socialpolitiska systemen är olika och skillnaderna i fattigdom. En del medlemsstater har tagit tillfället i akt att ompröva sin strategi mot fattigdom och social utslagning, även när det gäller samordningen mellan olika nivåer av politiskt beslutsfattande och genomförande. Andra medlemsstater, särskilt de som har de mest utvecklade välfärdssystemen, och där fattigdom och social utslagning ofta endast utgörs av ett antal mycket specifika riskfaktorer, har inte beaktat effekterna av sina generella system i någon högre grad, utan inriktar sig på nya och mer specifika åtgärder i sina handlingsplaner. En annan faktor som påverkat strategin i medlemsstaternas handlingsplaner är deras politiska struktur och ansvarsfördelningen mellan centrala, regionala och lokala myndigheter när det gäller att bekämpa social utslagning. Oavsett skillnaderna i detta avseende är de flesta medlemsstater medvetna om behovet av att komplettera de nationella planerna med integrerade strategier på regional och lokal nivå.

Strategisk och integrerad metod – Även om alla medlemsstater har fullgjort åtagandet från Nice finns det skillnader i huruvida det i de nationella handlingsplanerna finns en heltäckande analys av viktiga strukturella risker och utmaningar, en politik som sätts in i ett mer långsiktigt strategiskt perspektiv och en metod som går från att vara renodlat sektorsspecifik och målgruppsinriktad till att vara en integrerad metod. Bara några få medlemsstater har gått ett steg längre än allmänna ambitioner och fastställt specifika och kvantifierade mål som ger en grund för den fortsatta övervakningen. Jämställhetsperspektivet är svagt i flertalet handlingsplaner och nämns endast sporadiskt, även om det är glädjande att en del medlemsstater vill stärka jämställdhetsarbetet under de kommande två åren. Den skiftande betoningen av dessa frågor i handlingsplanerna avspeglar i hög grad de olika utgångspunkter som nämns ovan.

Utrymme för nytänkande – När det gäller särskilda åtgärder och politik har flertalet medlemsstater inriktat sina ansträngningar på att förbättra samordningen, finslipa och synkronisera befintliga strategier och åtgärder samt främja partnerskap, snarare än att presentera nya och omvälvande politiska strategier. Den relativt korta tid man hade för att utarbeta de första nationella handlingsplanerna har inneburit att de flesta medlemsstater har anpassat de politiska åtgärderna efter befintliga budgetramar och rättsliga ramar. I de flesta fall saknas kostnadsanalyser. Även om flertalet handlingsplaner för 2001 utgör en viktig utgångspunkt för arbetet, krävs dock ytterligare politiska insatser under de kommande åren för att fattigdom och social utslagning verkligen skall kunna bekämpas.

Samverkan med sysselsättningsstrategin – De flesta medlemsstater framhåller sysselsättningen som den främsta åtgärden mot fattigdom och social utslagning. Detta är i linje med den vikt som Europeiska rådet i Nice lade vid sysselsättning. Dubbla samband fastställs mellan handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning och handlingsplanerna för sysselsättning. Å ena sidan erkänner medlemsstaterna den centrala betydelse som riktlinjerna för sysselsättning har i kampen mot fattigdom, genom att öka anställbarheten och skapa nya arbetstillfällen, vilket är avgörande för att skapa en tillgängligare arbetsmarknad. Samtidigt handlar sysselsättningsstrategin främst om att på det mest effektiva sättet öka sysselsättningen till de mål som fastställdes i Lissabon och Stockholm. Å andra sidan kan de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning spela en positiv roll för att öka sysselsättningen, genom att de fokuseras på åtgärder som främjar deltagande på arbetsmarknaden för personer och grupper som har svårast att komma in på arbetsmarknaden. Utvecklingen mot mer aktiva och förebyggande strategier i flertalet handlingsplaner visar de erfarenheter som erhållits genom Luxemburgprocessen.

Politikens utformning – Av de olika politiska åtgärder som genomförs för att uppnå EU:s gemensamma mål härrör tre allmänna och kompletterande strategier från de nationella handlingsplanerna. Den första handlar om att göra de allmänna politiska åtgärderna och insatserna tillräckliga, tillgängliga och överkomliga för att förbättra deras täckning, utnyttjande och effektivitet (dvs. främja allmän tillgång). Den andra handlar om att hantera särskilda svårigheter med hjälp av lämpliga åtgärder (dvs. främja lika möjligheter). Den tredje handlar om att kompensera för brister som endast delvis (eller inte alls) kan övervinnas (dvs. garantera solidaritet).

Politikens genomförande – En viktig utgångspunkt i samtliga handlingsplaner är att inte bara utforma en bättre politik utan även förbättra politikens genomförande för att göra tjänsterna mer tillgängliga och integrerade och öka fokuseringen på mottagarnas behov och situation. Vissa bra lösningar anges i handlingsplanerna, till exempel följande: att utforma och genomföra politiska åtgärder så nära de berörda människorna som möjligt, se till att tjänster tillhandahålls på ett samordnat sätt och med helhetssyn, se till att beslutsprocesserna är öppna och tillförlitliga, göra tjänsterna mer användarvänliga, anpassade och effektiva, uppmuntra partnerskap mellan olika aktörer, främja jämlikhet, rättigheter och icke-diskriminering, främja deltagande av människor som drabbats av fattigdom och social utslagning, betona självständighet och egenmakt hos tjänsternas användare och främja en process där tjänsterna förbättras fortlöpande och är hållbara.

Deltagande av viktiga aktörer – De flesta medlemsstater erkänner behovet av att engagera och uppmuntra deltagandet av viktiga aktörer, inbegripet personer som drabbats av fattigdom och social utslagning, i utformningen och genomförandet av de nationella handlingsplanerna. Medlemsstaterna har i de flesta fall rådfrågat icke-statliga organisationer och arbetsmarknadens parter när handlingsplanerna utformades. Samrådet tycks dock i många fall ha haft begränsad omfattning och inverkan, delvis på grund av tidsbrist. En viktig utmaning inför framtiden är att utveckla effektiva mekanismer för att icke-statliga organisationer och arbetsmarknadens parter fortlöpande skall kunna delta i genomförandet och övervakningen av de nationella handlingsplanerna. Vissa medlemsstater anger mekanismer för samråd och aktörer för att bidra till detta.

Gemensamt överenskomna indikatorer – Den första omgången nationella handlingsplaner visar att det fortfarande är långt kvar till en gemensam strategi för sociala indikatorer, som gör det möjligt att jämföra politikens effekter och enklare att fastställa bra lösningar. För att förbättra situationen måste insatser göras både på nationell nivå och EU-nivå. I flertalet handlingsplaner används fortfarande nationella definitioner för att mäta fattigdom och brister när det gäller bostäder, hälsa och utbildning, och endast några få medlemsstater använder politiska indikatorer i sina handlingsplaner. Det är därför angeläget att öka insatserna för att utveckla gemensamt överenskomna indikatorer för fattigdom och social integration som Europeiska rådet kan enas om före 2001 års utgång. Detta visar även behovet av att öka insamlingen av jämförbara uppgifter i medlemsstaterna.

INLEDNING

I denna rapport fastställs bra lösningar och innovativa tillvägagångssätt av gemensamt intresse för medlemsstaterna utifrån de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning och i enlighet med uppdraget från Europeiska rådet i Nice. Rapporten läggs fram som ett utkast till en gemensam rapport om social integration, som rådet skall utarbeta tillsammans med kommissionen inför Europeiska rådets möte i Laeken.

Antagandet av rapporten är i sig en viktig landvinning. För första gången någonsin bedöms i ett enda policydokument gemensamma utmaningar för att förebygga och avskaffa fattigdom och social utslagning och främja social integration ur ett EU-perspektiv. I dokumentet sammanförs strategier och viktiga politiska åtgärder som redan föreligger eller som planeras av alla EU:s medlemsstater för att bekämpa fattigdom och social utslagning¹. Rapporten är ett viktigt steg framåt när det gäller att stärka politiskt samarbete inom detta område, i syfte att främja ömsesidigt lärande och mobilisering inom hela EU för att uppnå en större social integration, samtidigt som medlemsstaternas centrala ansvar när det gäller politiskt beslutsfattande och genomförande värnas.

Till följd av att kampen mot utslagning förts in i bestämmelserna om socialpolitiken genom Amsterdamfördraget (artiklarna 136 och 137 i EG-fördraget) enades man vid Europeiska rådets möte i Lissabon om behovet av att vidta kraftfulla åtgärder för att få bukt med fattigdomen till 2010. Rådet enades även om att medlemsstaternas politik för att bekämpa social utslagning skall grunda sig på en öppen metod för samordning som förenar gemensamma mål, nationella handlingsplaner och ett program som lagts fram av kommissionen för att främja samarbete på området.

Den nya öppna samordningsmetoden bör bidra till att de sociala målen integreras bättre i befintliga förfaranden för att uppnå det ambitiösa strategiska mål som fastställdes för unionen i Lissabon, nämligen *att EU skall bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning*. Framför allt bör den bidra till att säkra en positiv och dynamisk samverkan mellan den ekonomiska politiken, sysselsättningspolitiken och socialpolitiken och engagera alla berörda parter i arbetet med att nå detta strategiska mål. Denna rapport är helt i linje med målen för den europeiska sociala agenda som antogs i Nice, då den erkänner socialpolitikens dubbla roll, dels som produktiv kraft, dels som viktigt instrument för att minska orättvisorna och främja den sociala sammanhållningen. I detta avseende betonar rapporten i tillräckligt hög grad hur viktigt deltagande på arbetsmarknaden är, särskilt för grupper som är underrepresenterade eller missgynnade i detta avseende, i enlighet med målen för den europeiska sysselsättningsstrategin. Samtidigt som medlemsstaternas vitt skilda valmöjligheter och förhållanden beskrivs utförligt i rapporten beaktas dessutom resultaten av den europeiska sociala modellen, som kännetecknas av system med en hög nivå av social trygghet, av en social dialog som tillmäts stor betydelse och av allmännyttiga tjänster som omfattar verksamheter av stor betydelse för den sociala sammanhållningen.

¹ I denna rapport avses med fattigdom och social utslagning de situationer när människor hindras från att fullt ut delta i det ekonomiska, sociala och samhälleliga livet och/eller när deras tillgång till inkomster eller andra resurser (personliga, familjerelaterade, sociala och kulturella) är så otillräcklig att de inte uppnår en levnadsstandard och livskvalitet som anses fullgod i det samhälle där de lever.

Med tanke på den breda samverkan som sker med andra befintliga politiska samordningsförfaranden är det nödvändigt att se till att både riktlinjerna för sysselsättning och de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken följs för att undvika att målen överlappas eller strider mot varandra. Genom den sammanfattande rapport som lades fram vid Europeiska rådets möte i Stockholm började kommissionen omsätta unionens nya strategiska vision i en samordnad bedömning av politiska strategier och resultat inom fyra viktiga områden: ekonomiska reformer, informationssamhället, den inre marknaden och social sammanhållning. Denna rapport är avsedd att understryka socialpolitikens betydelse, liksom andra politikområden av betydelse för den sociala sammanhållningen (utbildning, bostad och hälsa), inför den sammanfattande rapport som kommissionen skall utarbeta till Europeiska rådets möte våren 2002.

I Nice förband sig samtliga medlemsstater att utveckla sina politiska prioriteringar när det gäller kampen mot fattigdom och social utslagning inom ramen för fyra mål man gemensamt enats om. Målen är att

- 1) främja deltagande på arbetsmarknaden och tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster för alla,
- 2) förebygga risker för utslagning,
- 3) agera för de mest utsatta,
- 4) mobilisera alla relevanta aktörer.

Medlemsstaterna betonade också vikten av att integrera jämställdhetsfrågorna i alla åtgärder som syftar till att nå dessa mål.

Från januari till maj 2001 utarbetades de nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning som fastställde politiska mål och metoder för att uppnå dessa mål. Kommissionen spelade en aktiv roll för att stödja medlemsstaterna i utarbetandet genom att föreslå en gemensam ram och en arbetsplan för de nationella handlingsplanerna, som antogs av kommittén för social trygghet. Vidare föreslog kommissionen en rad bilaterala seminarier, som den aktivt deltog i, med samtliga medlemsstater för att presentera den nya gemensamma strategin och diskutera respektive lands politiska prioriteringar vid utarbetandet av den nationella handlingsplanen. Förutom de myndigheter som ansvarade för samordningen av handlingsplanerna deltog flera andra regeringsenheter samt representanter för regionala och lokala myndigheter, icke-statliga organisationer och arbetsmarknadens parter i seminarierna i varierande utsträckning.

Det övergripande intrycket av de femton nationella handlingsplanerna är att kampen mot fattigdom och utslagning fortfarande är en viktig utmaning för Europeiska unionen. Om medlemsstaterna skall kunna nå målet att bygga upp samhällen för alla, måste betydande förbättringar ske när det gäller fördelningen av resurser och möjligheter i samhället för att säkerställa att alla har möjlighet till social integration och delaktighet och att komma i åtnjutande av grundläggande rättigheter. Omfattningen av denna utmaning varierar dock avsevärt både mellan och inom medlemsstaterna.

De stora skillnaderna mellan medlemsstaternas olika socialpolitiska system har lett till skillnader mellan staternas sätt att ta sig an processen med att utforma de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning. Vissa medlemsstater har sett handlingsplanen som ett sätt att tänka om eller göra grundläggande förbättringar i sitt sätt att hantera fattigdom och social utslagning. Andra medlemsstater, särskilt de med väl utvecklade välfärdssystem, har tagit för givet att deras övergripande system bidrar till att förebygga fattigdom och social utslagning och de har i stället koncentrerat sig på att framhålla nya och mer specifika åtgärder i sina nationella handlingsplaner.

I de nationella handlingsplanerna understryks medlemsstaternas ansvar för att se till att sysselsättningspolitiken förbättras och att såväl de sociala trygghetssystemen som andra system, t.ex. utbildning och boende, ytterligare moderniseras och att de blir mer lyhörda för individuella behov och i stånd att hantera traditionella och nya risker för fattigdom och social utslagning. En central utmaning är att se till att lika stor vikt läggs vid dessa politikområden som vid sysselsättning och ekonomi. Kampen mot fattigdom och social utslagning måste integreras på ett relevant sätt i dessa olika politikområden, och det måste också skapas samverkan mellan dem. I många medlemsstater medger man också att bilden inte är statisk och att man måste ta hänsyn till de snabba strukturförändringar som påverkar alla länder om inte nya former av social utslagning skall uppstå och de nuvarande formerna förvärras.

Samtliga medlemsstater har förbundit sig att delta i EU:s samordning av politiken mot fattigdom och social utslagning. Vidare har man i samtliga nationella handlingsplaner ställt upp prioriteringar i kampen mot fattigdom och social utslagning för en tvåårsperiod, varvid de fyra mål beaktats som man enades om vid Europeiska rådets möte i Nice. Samtliga handlingsplaner omfattar även en mer eller mindre detaljerad beskrivning av planerade eller befintliga åtgärder för att uppnå dessa mål, och i flertalet fall har man angett exempel på bra lösningar så att de lättare kan identifieras. Det var dock flera medlemsstater som anmärkte på att den tid som anslagits för att utarbeta handlingsplanerna var alltför knapp för man skulle hinna fundera över viktiga initiativ och nyskapande angreppssätt. Andra pekade på svårigheten att med så kort varsel anpassa de nya nationella handlingsplanerna med befintliga nationella beslutsprocesser. Därför tenderar flertalet handlingsplaner att koncentrera sig på till befintliga åtgärder och program i stället för att föreslå nya angreppssätt. I handlingsplanerna talas i allmänhet jämförelsevis litet om de föreslagna satsningarnas konsekvenser för de offentliga finanserna. För de pågående satsningarna har givetvis ordentliga kostnadsanalyser och budgetar upprättats. När det gäller att utforma framtidens strategi för att främja integration är det dock viktigt att vara medveten om de ekonomiska hindren. Åtaganden för att öka anslagen till utbildning, öka den sociala tryggheten och satsningarna på anställbarhet kan medföra betydande kostnader och bör därför även överensstämma med nationella budgetåtaganden, de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken samt stabilitets- och tillväxtpakten. På samma sätt bör även regleringshinder beaktas. Till exempel bör åtgärder som kan påverka arbetskraftskostnaderna eller stimulera deltagandet på arbetsmarknaden vara förenliga med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och riktlinjerna för sysselsättning.

De följande stegen i den öppna metoden för samordning är:

- **Steg 1 (oktober–december 2001):** Kommissionens analys av de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning kompletteras av medlemsstaternas analys i kommittén för social trygghet och därefter i rådet (sociala frågor). Europaparlamentet förväntas bidra till debatten. En gemensam rapport kommer därefter att läggas fram för Europeiska rådet i Laeken-Bryssel, som förväntas fastställa prioriteringar och tillvägagångssätt som skall vara vägledande insatser och samarbete på gemenskapsnivå under genomförandet av de första nationella handlingsplanerna.
- **Steg 2 (januari–maj 2002):** Fokusering på att organisera en process för ömsesidigt lärande, med stöd från gemenskapens nya handlingsprogram som är planerat att påbörjas i januari 2002 och de gemensamt antagna indikatorerna för social integration som rådet förväntas godkänna före utgången av 2001.
- **Steg 3 (återstoden av 2002):** En dialog mellan medlemsstaterna och kommissionen skall föras inom kommittén för social trygghet på grundval av erfarenheterna från det första genomförandeåret. Syftet är att i slutet av 2002 kunna dra slutsatser som gör det möjligt att befästa målen och stärka samarbetet inför den andra omgången av nationella handlingsplaner.

Europeiska rådet uppmanade vid sitt möte i Göteborg kandidatländerna att överföra unionens ekonomiska, sociala och miljömässiga mål till sin nationella politik. Att främja social integration är ett av dessa mål som skall överföras till den nationella politiken och kommissionen uppmuntrar kandidatländerna att för detta använda sig av medlemsstaternas erfarenheter som presenteras i denna rapport.

1. VIKTIGA TENDENSER OCH UTMANINGAR

Viktiga tendenser

Under de senaste åren har EU haft en period av varaktig ekonomisk tillväxt, som åtföljts av en betydande ökning av antalet arbetstillfällen och en klar minskning av arbetslösheten. Mellan 1995 och 2000 hade de 15 medlemsstaterna en genomsnittlig tillväxttakt av BNP på 2,6 %, vilket tillsammans med en mer sysselsättningsfrämjande politik ledde till att mer än tio miljoner nettoarbetstillfällen skapades och att sysselsättningen i genomsnitt ökade med 1,3 % per år. Under samma tid ökade sysselsättningen från totalt 60 % till 63,3 %. För kvinnor var ökningen ännu större: från 49,7 % till 54 %. Arbetslösheten är fortfarande hög och berör för närvarande 14,5 miljoner människor i EU, även om andelen arbetslösa sjunkit stadigt sedan 1995–1997, då den var närmare 11 % för att sedan minska till drygt 8 % år 2000. Långtidsarbetslösheten har minskat ännu snabbare och andelen arbetslösa har minskat från 49 % till 44 % (tabell 10), vilket avspeglar en generellt sett mer aktiv arbetsmarknadspolitik.

Medan uppfattningen att såväl den ekonomiska situationen som sysselsättningsnivån förbättrats nått allmän acceptans, råder delade meningar om utvecklingen när det gäller fattigdom och social utslagning. Somliga menar att situationen förvärrats under senare delen av nittioalet, eller åtminstone inte förändrats nämnvärt, medan andra hävdar att situationen förbättrats, huvudsakligen till följd av den minskade arbetslösheten. I många medlemsstater har ökad ekonomisk tillväxt och höjda sysselsättningsnivåer bidragit till att i stor utsträckning stabilisera situationen när det gäller fattigdom och social utslagning – om än på en nivå som fortfarande är alltför hög –, vilken förvärrades med den ekonomiska lågkonjunkturen i mitten på nittioalet. Bristen på allmänt accepterade analytiska ramar gör det dock svårt att dra bestämda slutsatser.

Vidare gör de nuvarande bristerna i den befintliga statistikens täckning, inbegripet mätningar av förändringar över tiden, det ännu svårare att få en riktig bild av den senaste utvecklingen. Det senaste året för vilket inkomstuppgifter finns tillgängliga för medlemsstaterna är 1997 (och inte för alla medlemsstater).

Rapporten ger en syntetisk komparativ analys av situationen när det gäller fattigdom och social utslagning i unionen² på grundval av tillgängliga uppgifter. Centralt i denna analys är valet av ett relativt fattigdomsbegrepp istället för ett absolut. Fattigdom är ett relativt begrepp i den mån det definieras i förhållande till den allmänna välfärdsnivån i ett givet land vid en viss tidpunkt. Ett absolut begrepp, som dock är teoretiskt tilltalande, motsvarar inte de särskilda syftena med denna rapport av två grundläggande skäl. För det första är huvudutmaningen för Europa att få hela befolkningen att dela fördelarna av den höga genomsnittliga välfärden. För det andra vad som anses som lägsta godtagbara levnadsnivå beror i hög grad på den allmänna livsstilen och nivån när det gäller social och ekonomisk utveckling, vilket varierar avsevärt från en medlemsstat till en annan.

Traditionellt har man mätt den relativa fattigdomen genom att betona låg inkomst och på så sätt förlorat den flerdimensionella arten av detta fenomen. Sådan betoning är motiverad under förutsättning att i en marknadsekonomi minskar otillräckliga ekonomiska resurser tillgången till hela utbudet av grundläggande varor och tjänster. Låg inkomst är bara en av dimensionerna på fattigdom och social utslagning och för att mäta och analysera detta fenomen mer fullständigt, skulle det vara nödvändigt att beakta andra lika relevanta aspekter t.ex. tillgång till sysselsättning, utbildning, boende, hälso- och sjukvård, graden av tillfredsställelse av grundläggande behov och förmåga att delta fullt ut i samhället.

² I valet av indikatorer som stöder denna analys beaktades i hög grad det pågående arbetet inom den expertgrupp som bildats av Kommittén för social trygghet samt slutsatserna i rapporten "Indicators for Social Inclusion in the European Union" av T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier och B. Nolan under det belgiska ordförandeskapet.

Andra indikatorer än ekonomiska visar att i unionen förefaller ett stort antal leva under ogynnsamma förhållanden när det gäller ekonomiska problem, grundläggande behov, kapitalvaror, bostadsförhållanden, hälsa, sociala kontakter och allmän tillfredsställelse³. En av sex personer i EU (17 %) hade flera svårigheter på två eller t.o.m. på alla tre av de följande områdena: ekonomisk situation, grundläggande behov och boende. Fattigdomssituationen bland sådana personer är särskilt bekymmersam.

Medan personer i låginkomsthushåll oftare förefaller vara missgynnade när det gäller andra frågor än ekonomiska än den övriga befolkningen, är förhållandet mellan inkomst och andra dimensioner än ekonomiska inte på något sätt enkelt. Ett stort antal människor som lever ovanför den relativa fattigdomsgränsen kan inte tillfredsställa åtminstone ett av de behov som anses grundläggande, beroende på menligt inflytande av sådana faktorer som hälsa, säker arbetsinkomst, behov av extra vård för äldre eller funktionshindrade medlemmar i hushållet. Å andra sidan är den faktiska levnadsstandarden för de som lever under den relativa fattigdomsgränsen starkt beroende av sådana faktorer som bostadsägande eller sociala vårdförmåner.

Medan man erkänner att en rent ekonomisk indikator inte kan fånga hela komplexiteten hos fattigdomen och den sociala utslagningen med dess många dimensioner, kan en relativt god uppskattning av mätningen av den relativa fattigdomen göras genom att man definierar en inkomsttröskel under vilken människor riskerar att hamna i fattigdom. I den här rapporten definieras tröskeln som 60 % av den nationella ekvivalerade medianinkomsten, och den andel individer som lever i hushåll där inkomsten är lägre än denna nivå utgör en indikator på risken för fattigdom. År 1997 levde 18 %⁴ av EU:s befolkning i hushåll med inkomster under denna tröskel, samma sak som 1995. Detta motsvarar mer än 60 miljoner personer i EU. Hälften levde kontinuerligt under tröskeln under tre på varandra följande år (1995–97). För att få en total bild av tendenserna när det gäller låg inkomst är det även till hjälp att se på andra punkter i inkomstfördelningen, t.ex. vid 70 %, 50 % och 40 % av den nationella motsvarande medianinkomsten. Andelen personer som faller utanför dessa gränser är 1997 25 %, 12 % och 7 % respektive i hela unionen.

Man bör även beakta det faktum att dessa gränser är nationella och att de varierar mycket från en medlemsstat till en annan. Penningvärdet för tröskeln för risken att hamna i fattigdom varierar mellan 11 400 KKS (eller 12 060 euro) i Luxemburg⁵ och 3 800 KKS⁶ (eller 2 870 euro) i Portugal.

³ För en detaljerad analys av fattigdomsindikatorer av annan karaktär än ekonomisk, grundad på Europeiska gemenskapens hushållspanel (EHP) för 1996, se "Europeisk socialstatistik - Inkomst, fattigdom och social utslagning", Eurostat 2000.

⁴ Denna siffra grundar sig på harmoniserade data från Eurostat, Europeiska gemenskapens hushållspanel (EHP).

⁵ Alla uppgifter för Luxemburg gäller 1996.

⁶ KKS=Köpkraftsstandarder, en teoretisk valuta som utesluter påverkan från prisnivåskillnader mellan länder. Källa: Eurostat.

Denna indikator på risk för fattigdom är även värdefull för att bedöma den totala effekten av det sociala trygghetssystemet på inkomstfördelningen. Av EU:s befolkning skulle 26 % ha fallit under denna gräns om inte andra sociala transfereringar än ålderspensioner hade räknats som del av inkomsten och 41 % av ålderspensionerna hade heller inte beaktats (tabell 6).

Medan den totala könsklyftan när det gäller risk för fattigdom är liten⁷, är den mycket betydelsefull för vissa grupper: personer som lever ensamma, särskilt äldre kvinnor (15 % för äldre män, 22 % för äldre kvinnor och 40 % för ensamstående föräldrar som huvudsakligen är kvinnor (tabellerna 3a och 3c).

Risken för fattigdom var även väsentligt högre för arbetslösa, särskilda åldersgrupper, såsom barn och ungdomar och för vissa typer av hushåll, t.ex. familjer med en ensamstående förälder och par med många barn.

Runt genomsnittsriskerna för fattigdom på 18 % i EU finns det stora variationer mellan medlemsstaterna. Den lägsta risken i EU 1997 var i Danmark (8 %), Finland (9 %), Luxemburg⁸ och Sverige (ca 12 %), Österrike och Nederländerna (13 %), medan den högsta risken fanns i Portugal (23 %), Förenade kungariket⁹ och Grekland (22 %)¹⁰, se diagram 1 i bilaga 1.

Sådana variationer kräver en lång rad förklarande faktorer. Traditionellt har man i relevant litteratur uppmärksammat förhållandet mellan utgifter för social trygghet och risk för fattigdom (se diagram 4 i bilaga 1). Jämförelser mellan medlemsstaterna när det gäller utgiftsnivån för social trygghet ställer många komplexa frågor. De måste beakta de olika välfärdsnivåerna, befolkningens åldersstruktur, företagen, skillnader i mönster för social trygghet och skattesystem.

Icke desto mindre uppvisar medlemsstater med höga sociala utgifter per capita (dvs. gott och väl över EU:s genomsnitt på 5 532 KKS 1998), t.ex. Luxemburg, Danmark, Nederländerna, Sverige och Tyskland procenttal för risk för fattigdom som ligger gott och väl under genomsnittet för EU.

I några medlemsstater är utgiftsnivåerna för social trygghet låga och risken för fattigdom och social utslagning är mer utbredd och utgör ett grundläggande problem. Man bör komma ihåg att länder som Portugal och Grekland upplever en snabb övergång från ett jordbrukssamhälle till ett modernt samhälle och ser former av social utslagning vid sidan av mer traditionella former.

⁷ Den uppmätta skillnaden mellan könen när det gäller låga inkomster överensstämmer inte med den gängse uppfattningen om könsskillnader när det gäller att vara utsatt för fattigdom och social utslagning. Detta kan delvis förklaras av att inkomstuppgifter samlas in på hushållsnivå och att man antar att hushållets inkomster delas lika mellan de vuxna medlemmarna.

⁸ Alla uppgifter för Luxemburg gäller 1996.

⁹ Dessa uppgifter är inte strikt jämförbara med 1996 års data (18 %). De revideras för närvarande för att förbättra jämförbarheten med uppgifter från andra medlemsstater.

¹⁰ Det bör noteras att dessa siffror inte helt tar hänsyn till den utjämnande effekt som ett utbrett egnahemsboende och inkomster in natura kan ha i vissa av dessa medlemsstater.

De relativt omfattande kvantitativa variationerna inom EU när det gäller risken för fattigdom illustrerar de olika utgångspunkter från vilka medlemsstaterna skulle utveckla sina politiska prioriteringar i de nationella handlingsplanerna.

Viktiga strukturella förändringar

I de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning anges fyra större strukturella förändringar som nu äger rum inom EU och som sannolikt kommer att ha stor betydelse de närmaste tio åren. Dessa avspeglas i större eller mindre utsträckning i de olika strategiförslagen, vilket i hög grad beror på i vilken mån medlemsstaterna valt att granska det förflutna fram till idag, eller det nuvarande och framåt, när de utarbetat sina planer. Strukturförändringarna skapar nya möjligheter för att förbättra och stärka den sociala sammanhållningen men innebär också påfrestningar och nya utmaningar för integrationssystemen. I vissa fall leder de till nya risker för fattigdom och social utslagning för särskilt utsatta grupper. Följande förändringar diskuteras:

Förändringar på arbetsmarknaden. Arbetsmarknaden genomgår stora strukturella förändringar till följd av en period med mycket snabb ekonomisk förändring och globalisering. Förändringarna skapar såväl nya möjligheter som nya risker.

- Efterfrågan på nya kunskaper och högre utbildningsnivå ökar. Detta kan leda till att nya arbetstillfällen skapas, men också till att nya hinder uppstår för dem som saknar de kunskaper som erfordras för att ta vara på möjligheterna. På så vis skapas större otrygghet för dem som inte förmår anpassa sig till de nya kraven.
- Vidare skapas nya arbetstillfällen för lågutbildade inom tjänstesektorn, vilket leder till ökade inkomster för hushållen, men detta kan samtidigt leda till att särskilt kvinnor och ungdomar fastnar i lågavlönade och osäkra arbeten.
- Möjligheterna till deltidsarbete och nya former av arbete ökar, vilket kan göra det lättare att förena ansvar för hem och arbete och vara en inkörsport till tryggare anställningar men också till mer osäkra anställningar.
- Denna utveckling åtföljs ofta av en nedgång i vissa traditionella branscher och en överflyttning av ekonomiskt välstånd från vissa områden till andra, varigenom en del samhällen marginaliseras, medan andra drabbas av överbelastning. I de nationella handlingsplanerna för Grekland, Portugal, Irland, Förenade kungariket och Finland ägnas detta problem särskild uppmärksamhet, och det är också framträdande i de regionala skillnaderna i Spanien, Italien och Tyskland.

Genomgående finns det i samtliga medlemsstater en medvetenhet om dessa strukturella förändringar på arbetsmarknaden, vilka ofta påverkar de svagaste i samhället.

Delaktighet i IT-samhället. Den mycket snabba framväxten av det kunskapsbaserade samhället och av informations- och kommunikationsteknik ger upphov till stora strukturella samhällsförändringar och påverkar ekonomi och sysselsättning lika väl som hur människor och samhällen förhåller sig till varandra. Dessa förändringar innebär både betydande möjligheter och avsevärda risker. Å ena sidan skapar informations- och kommunikationstekniken nya arbetstillfällen och mer flexibilitet i arbetet, vilket kan göra det lättare att förena arbete och familjeliv och tillåta större flexibilitet i var människor arbetar. Tekniken kan bidra till att isolerade och marginaliserade samhällen får nytt liv. Den kan användas till att förbättra kvaliteten på viktiga offentliga tjänster, förbättra tillgången till information och rättigheter för var och en samt göra det lättare att delta för människor som är missgynnade, såsom funktionshindrade eller människor som är isolerade eller ensamma. Å andra sidan kan tekniken, för dem som redan löper stor risk att slås ut, ytterligare förvärra utanförskapet och vidga klyftan mellan fattiga och rika, om inte utsatta grupper och låginkomsttagare får tillgång till den i samma utsträckning. Medlemsstaterna står inför utmaningen att skapa en sammanhängande och dynamisk politik för att se till att informations- och kommunikationstekniken inte skapar en ny lågutbildad och isolerad grupp i samhället. Följaktligen måste de satsa på att alla ges möjlighet till lika tillgång, utbildning och delaktighet.

I de nationella handlingsplanerna erkänner medlemsstaterna i allt väsentligt detta problem på grundval av en tämligen noggrann analys av risker och nuvarande nationella klyftor. Emellertid anges inte hur stort problemet är, och i allmänhet utvecklas indikatorerna inte i handlingsplanerna.

Demografiska förändringar och ökad etnisk mångfald. I hela Europa sker det stora demografiska förändringar, eftersom människor lever längre och andelen äldre därmed ökar, särskilt gruppen "äldre-äldre", varav de flesta är kvinnor. Detta betonas särskilt av vissa medlemsstater (Grekland, Italien, Nederländerna, Portugal, Österrike), men det är generellt ett växande problem. Den demografiska försörjningsbördan, vilket är ett uttryck för andelen personer över 65 år i förhållande till andelen personer i arbetsför ålder (20–64), har ökat från 25 % till 27 % mellan 1995 och 2000 och förväntas öka ytterligare till 53 % år 2050 (källa: Eurostat).

Sjunkande födelsetal i många länder bidrar också till att den demografiska försörjningsbördan ökar. Detta får påtagliga konsekvenser när det gäller fattigdom och social utslagning:

- Skatte- och välfärdssystemen måste kunna finansiera tillräckliga pensioner för alla äldre och särskilt för personer, huvudsakligen kvinnor, som inte haft en tillräckligt lång och/eller kontinuerlig yrkeskarriär för att tjäna in tillräckliga pensionsrättigheter.
- De offentliga tjänsterna står inför uppgiften att tillgodose de behov som en växande äldre befolkning har, att tillhandahålla omvårdnad och stöd, att garantera äldres möjligheter till full delaktighet i samhället och att tillmötesgå ökade krav på hälso- och sjukvård.

Många medlemsstater konstaterar i sina nationella handlingsplaner att det finns en tendens mot ökande etnisk, kulturell och religiös mångfald i samhället till följd av mer omfattande internationell migration och ökad rörlighet inom unionen. Kommissionen underströk nyligen i ett meddelande (KOM(2001) 387) att det till följd av den demografiska utvecklingen och andra omständigheter kommer att finnas ett behov av ökad invandring av både kvalificerad och okvalificerad arbetskraft i EU. Detta får viktiga konsekvenser för alla politiska åtgärder som syftar till att främja social integrering och ökad social sammanhållning. Kommissionen framhöll i sitt meddelande att "om man misslyckas med att bygga upp ett inkluderande och tolerant samhälle, som gör det möjligt för etniska minoriteter att leva i harmoni med den lokala befolkningen, som de utgör en del av, kommer detta att leda till diskriminering, social utslagning och uppkomsten av rasism och främlingsfientlighet."

Förändringar i hushållens sammansättning och i kvinnors och mäns roller. Förutom att den åldrande befolkningen behöver mer omvårdnad förändras hushållens sammansättning allt oftare till följd av att fler familjer splittras och att familjens betydelse som institution minskar¹¹. Samtidigt ökar kvinnors inträde på arbetsmarknaden markant. Dessutom hade kvinnor traditionellt, och har ofta även idag, ansvaret för obetald omvårdnad av anhöriga. Dessa omständigheter aktualiserar sammantaget den viktiga frågan om hur arbete och familjeliv kan förenas, och om hur anhöriga kan ges tillräcklig omvårdnad till rimligt pris.

Detta konstateras i varierande utsträckning av samtliga medlemsstater. Kvinnors ökande deltagande på arbetsmarknaden ses som något positivt, då det kan bidra till ökad jämställdhet mellan könen, öka hushållens inkomster så att fler familjer klarar sig undan fattigdom samt öka möjligheterna till ett aktivt deltagande i samhället. Den största utmaningen blir då för samhällsservice och system att hitta nya vägar för att hjälpa föräldrar att kombinera ansvar för arbete och hem och se till att utsatta människor får erforderlig omsorg och stöd. Detta betonas särskilt av medlemsstater som Grekland, Spanien, Italien och Portugal, där familjen och lokalsamhället varit det viktigaste skyddet mot fattigdom och utslagning.

En aspekt av den förändrade hushållsstrukturen är det växande antalet enföräldershushåll. Dessa hushåll har ofta högre fattigdomsrisker, vilket bekräftas av att 40 % av de som levde i sådana hushåll låg under 60% av den relativa inkomstgränsen 1997 (samma procentuella andel som 1995) (tabell 3c). Den risken är särskilt stor för kvinnor, som utgör en klar majoritet av de ensamstående föräldrarna. Detta betonas i en rad nationella handlingsplaner (Belgien, Frankrike, Förenade kungariket, Spanien, Tyskland, Österrike). Det är dock värt att notera att vissa länder (särskilt Danmark, Finland och Sverige) har mycket lägre risk för fattigdom bland enföräldersfamiljerna.

¹¹ KOM(2001) Den sociala situationen i Europeiska unionen 2001.

Viktiga riskfaktorer

I de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning identifieras tydligt ett antal återkommande risker eller hinder som spelar en avgörande roll för att begränsa människors tillgång till de system som underlättar integrationen i samhället. Dessa risker och hinder innebär att vissa individer, grupper eller samhällen befinner sig i riskzonen eller är särskilt utsatta för fattigdom och social utslagning och också sannolikt kommer att ha svårigheter med att anpassa sig till de pågående strukturförändringarna. De belyser också problemets flerdimensionella natur eftersom det ofta beror på en kombination eller ackumulering av dessa riskfaktorer att människor (både barn och vuxna) fastnar i fattigdom eller social utslagning. Även om riskfaktorernas betydelse avsevärt varierar mellan medlemsstaterna finns en ganska stor samsyn om vikten av följande faktorer:

Långvarigt beroende av låg eller otillräcklig inkomst: Ett antal medlemsstater betonar att ju längre tid någon tvingas överleva på en mycket låg inkomst, desto mer ökar utanförskapet och bristen på social, kulturell och ekonomisk verksamhet liksom risken för extrem social isolering. Uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning 1997 om människor som lever i ekonomisk fattigdom, det vill säga människor som i tre år eller mer levit i hushåll där inkomsten understiger 60 % av den nationella medianinkomsten, tyder på att detta är ett särskilt problem för 15 % av befolkningen i Portugal, för 11 % av befolkningen i Irland, Frankrike och Grekland och för 10 % av befolkningen i Förenade kungariket (tabell 7). Frågan om skuldsättning i kombination med låg inkomst förekommer också i en rad nationella handlingsplaner.

Långtidsarbetslöshet: Det finns ett klart samband mellan långtidsarbetslöshet och låg inkomst. Om inte lämpligt och lägligt stöd erbjuds människor som har varit arbetslösa en längre tid, tenderar de att förlora det kunnande och den självaktning som behövs för att återfå fotfästet på arbetsmarknaden. För länder med hög långtidsarbetslöshet som Spanien, Grekland, Italien, Tyskland, Belgien eller Frankrike, med nivåer som överstiger EU-genomsnittet 3,6 % år 2000 (tabell 9), anses denna riskfaktor i hög grad ligga bakom fattigdom och social utslagning. Emellertid framhäver samtliga medlemsländer de risker för fattigdom och social utslagning som sammanhänger med arbetslöshet och i synnerhet långtidsarbetslöshet.

Sysselsättning med låg kvalitet eller bristande arbetslivserfarenhet: Att ha arbete är det bästa sättet att försäkra sig mot risken för fattigdom och social utslagning. Detta framgår tydligt i uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning, enligt vilka endast 6 % av den sysselsatta befolkningen i EU levde under den relativa fattigdomsgränsen 1997, jämfört med 38 % av de arbetslösa och 25 % av de inaktiva (tabell 3b). Att gå till och från osäkra, lågavlönade och okvalificerade arbeten, som dessutom ofta är deltidsarbeten, kan dock leda till såväl bestående fattigdom och svagare sociala och kulturella band som till otillräckliga pensioner i framtiden. Även om andelen "arbetande fattiga" har varit stabil under 1995–1997 har företeelsen varit mer markant i några av medlemsstaterna (Grekland och Portugal, med en fattigdomsrisk bland de sysselsatta på 11 %).

Dessutom anses bristen på arbetslivserfarenhet vara en avgörande riskfaktor, i synnerhet för kvinnor i samband med familjesplittring och för ensamstående äldre kvinnor i länder där pensionen huvudsakligen grundar sig på tidigare arbetsinkomst.

Låg utbildningsnivå och analfabetism: Bristen på grundläggande kunskaper och kvalifikationer är ett avgörande hinder för integration i samhället och detta accentueras i ett alltmer kunskapsbaserat samhälle. Det finns därför en växande fara för nya klyftor mellan dem som har och dem som inte har kunskaper och kvalifikationer. Flertalet medlemsstater påtalar denna risk.

Idag, när problemet med att människor inte kan läsa och skriva i stort sett är avskaffat i Europa, utom bland ett litet antal äldre, etniska minoriteter och invandrare, är företeelsen funktionell analfabetism utbredd. Detta erkänns av flera medlemsstater, bland annat Grekland, Irland, Portugal och Nederländerna, som pekar på de mycket allvarliga svårigheter som människor med otillräckliga läs- och skrivfärdigheter möter, i samhället och på arbetsmarknaden.

Många medlemsstater konstaterar att vissa grupper löper särskilt stor risk att missgynnas när det gäller utbildning. Till exempel Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Portugal, Spanien Tyskland och Österrike nämner lågutbildade ungdomar som en riskgrupp för fattigdom, särskilt i övergångsfasen från skolgång till arbete. Det är glädjande att flera medlemsstater särskilt behandlar den utmaning det innebär att integrera barn med funktionshinder i den vanliga skolundervisningen för att motverka den mycket stora risk de löper att missgynnas i utbildningen och drabbas av social utslagning. Vissa medlemsstater som Nederländerna pekar också på de problem och svårigheter som lågutbildade äldre möter både när det gäller tillträde till arbetsmarknaden och mer allmänt deltagande i samhällslivet. Många medlemsstater framhåller den ofördelaktiga situation som många invandrare och etniska minoriteter befinner sig i när det gäller utbildning, liksom de språkbarriärer som många av dem står inför.

Uppväxt i en sårbar familj: Barn som växer upp i hushåll som drabbas av skilsmässa eller arbetslöshet, enföräldershushåll, fattiga hushåll med många barn eller hushåll där våld i hemmet förekommer anses i hög grad riskera fattigdom och social utslagning. Detta bekräftas av uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning som visar att hushåll med två vuxna och tre barn eller fler, samt hushåll med en ensam förälder med åtminstone ett hemmavarande barn, har den högsta risken för fattigdom av samtliga hushållstyper, 35 % 1996 respektive 40 % 1997 (tabell 3c). I flertalet medlemsstater löper i själva verket fler barn (0–15 år) än vuxna risk att leva i fattigdom, med en andel fattiga barn i EU på 25 % år 1997 jämfört med en andel vuxna (25–49 år) på 13 % (tabell 3a). Även unga människor (16–24 år) visar sig vara utsatta för fattigdom, eftersom 23 % av dem lever under 60 % av medianinkomsten. Det finns starka belägg för att barn som växer upp i fattigdom tenderar att klara sig sämre i skolan, ha sämre hälsa, ha färre möjligheter att delta och utvecklas socialt, på fritiden och kulturellt samt löper större risk att dras in i eller påverkas av asocialt beteende och narkotikamissbruk. I en del handlingsplaner betonas denna risk särskilt, t.ex. i Finlands, Portugals och Förenade kungarikets.

Funktionshinder: Flertalet medlemsstater anser att funktionshindrade är en grupp som löper risk att drabbas av social utslagning. Detta överensstämmer med den allmänna uppfattningen om funktionshindrets betydelse: 97 % av medborgarna i EU tycker att mer borde göras för att bättre integrera människor med funktionshinder i samhället¹². Det stämmer också med uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning om den stora risk som sjuka och funktionshindrade löper att drabbas av fattigdom. Emellertid är bristen på exakta uppgifter och gemensamma indikatorer för funktionshindrade slående. Endast Italien, Spanien, Portugal, Förenade kungariket och Frankrike använder sig av klara indikatorer för funktionshindrade i syfte att skapa en korrekt bild av situationen. Det kommer att vara av grundläggande betydelse att förbättra tillgången på indikatorer på social integration för människor med funktionshinder.

Ohälsa: Det finns en utbredd förståelse för att ohälsa både är orsak till och en konsekvens av mer vittomfattande socioekonomiska problem. Det allmänna hälsotillståndet tycks vara sämre i de lägre inkomstgrupperna. Andelen människor som ansåg att deras hälsa var (mycket) dålig var klart högre bland dem som befanns sig under fattigdomsgränsen än de som låg ovanför i unionen som helhet (13 % respektive 9 %¹³), liksom i samtliga medlemsstater. Finland, Sverige, Spanien, Grekland, Nederländerna, Förenade kungariket och Irland pekade i handlingsplanerna på det starka sambandet mellan ohälsa och fattigdom och utslagning. Särskilt utsatta grupper som romer och resandefolket har låg medellivslängd och högre barnadödlighet. Detta samband beror på olika faktorer men särskilt på hur ogynnsamma sociala och miljömässiga faktorer, som människor med låga inkomster drabbas av i särskilt stor utsträckning, kan göra det svårt för enskilda att göra hälsosamma val.

Boende i eftersatta områden: Att växa upp eller leva i ett på flera sätt missgynnat område förstärker sannolikt utanförskapet och marginaliseringen bland dem som lever i fattigdom och försvårar deras återinträde i samhället. I sådana områden utvecklas ofta bidragsberoende, och de tenderar att drabbas av hög brottslighet, narkotikahandel och asocialt beteende samt ha en koncentration av marginaliserade grupper som ensamstående föräldrar, invandrare, tidigare straffade och narkotikamissbrukare. Att förnya dessa städer och storstadsområden ses som en viktig utmaning i de flesta medlemsstaterna.

Otrygga boendevillkor och bostadslöshet: Att inte få tillgång till lämplig bostad eller annan inkvartering bidrar till att öka isoleringen och utslagningen och ses som ett avgörande problem i en del medlemsstater. Trycket på bostadsmarknaden påtalas särskilt för vissa områden med snabb tillväxt i Sverige, Finland och Irland och har lett till avsevärda problem med överbelastning. Vissa grupper som invandrare och etniska minoriteter (särskilt romer och resandefolk) kan också möta stora svårigheter när det gäller lämpligt boende och sålunda drabbas av större utslagning. Många medlemsstater, särskilt Finland, Förenade kungariket, Irland, Italien, Nederländerna och Österrike, pekar på allvarliga problem med bostadslöshet och somliga försöker göra en uppskattning av antalet drabbade.

¹² Resultatet är hämtat från en Eurobarometer-undersökning som genomfördes år 2000.

¹³ Europeiska gemenskapens hushållsundersökning (ECHP) 1996, se Den sociala situationen i Europeiska unionen 2001.

Invandring, etnicitet, rasism och diskriminering: Flertalet medlemsstater menar att etniska minoriteter och invandrare löper stor risk att drabbas av social utslagning¹⁴. Flera, som Danmark och Irland, framhåller det växande antalet invandrare och vikten av att utveckla lämpliga tjänster och stöd till hjälp för dem att integreras i samhället och att bygga ett mer mångkulturellt samhälle med större delaktighet för medborgarna¹⁵. Detta kommer sannolikt att bli en tilltagande utmaning för många medlemsstater de närmaste åren, eftersom antalet utländska arbetstagare och deras anhöriga kommer att öka¹⁶. Ett fåtal länder pekar på andra faktorer för diskriminering, som sexuell läggning (Tyskland). Trots att sådana risker allmänt erkänns, saknas generellt uppgifter och gemensamma indikatorer om människor från dessa utsatta grupper. Endast Spanien, Portugal, Italien, Nederländerna och Frankrike använder klara indikatorer för att skapa en korrekt bild av situationen och behoven i inom det egna landet.

Att ta sig ur den onda cirkeln av fattigdom och social utslagning - Ett antal av dessa riskfaktorer kan lika gärna ses som både orsaker och konsekvenser, eller produkter, av fattigdom och social utslagning. Till exempel förstärks koncentrationen av fattigdom och andra problem i vissa samhällen, hög grad av fysisk ohälsa, psykosocial och miljömässig stress, ökad kriminalitet eller missbruk av narkotika och alkohol samt ungdomars utanförskap av fattigdom och social utslagning. Det avgörande är att fattigdomens orsaker och konsekvenser ofta är oupplösligt förenade. Därför betonar flera medlemsstater vikten av att bryta den onda cirkeln av fattigdom eller fattigdom som överförs från generation till generation för att inte vissa individer och grupper skall komma att ytterligare marginaliseras och fjärras från det övriga samhället.

¹⁴ Termen etniska minoriteter avser i allmänhet medborgare av annat etniskt ursprung än majoriteten av befolkningen (t.ex. inuiterna i Danmark). Det kan även vara medborgare i tidigare kolonier (t.ex. svarta afrikanska portugiser). Det kan även vara grupper inom den invandrade populationen av annat etniskt ursprung än majoriteten av populationen (t.ex. turkiska invandrare i Tyskland).

¹⁵ Se även rådets beslut av den 28 september 2000 om inrättande av en europeisk flyktingfond där ett av målen är att integrera särskilda grupper av invandrare.

¹⁶ Detta understryker vikten av att se till att gemenskapens invandringspolitik anpassas efter arbetsmarknadens behov – se meddelandet KOM 2001 (387) från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en öppen samordningsmetod för gemenskapens invandringspolitik.

Åtta centrala utmaningar

Den överordnade utmaningen för offentlig politik är att se till att de grundläggande system som fördelar möjligheter och resurser – arbetsmarknaden, skattesystemet, de sociala trygghetssystemen, systemen för utbildning, boende, hälso- och sjukvård och andra tjänster – blir tillräckligt generella i samband med strukturförändringarna för man skall kunna hantera behoven bland de människor, både män och kvinnor, som är mest i riskzonen för fattigdom och social utslagning och för att ge dem tillgång till deras grundläggande rättigheter. Följande åtta centrala utmaningar framhävs särskilt i de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning:

- (1) *Utveckla en arbetsmarknad för alla och verka för sysselsättning som en rättighet och möjlighet för alla:* Det finns ett utbrett samförstånd mellan medlemsstaterna om vikten av att verka för tillgång till arbete inte bara som en central väg ut ur fattigdom och social utslagning utan också som ett medel för att förebygga fattigdom och social utslagning. Utmaningen ligger då i att utveckla en rad strategier för att främja anställbarhet och som är anpassade efter individuella behov. Sådana strategier bör åtföljas av att lämpliga arbetstillfällen skapas för dem som har minst förutsättningar att träda in på den traditionella arbetsmarknaden liksom av tillräckliga och överkomliga åtgärder för att förena ansvaret för arbete och familj.
- (2) *Garanterade en tillräcklig inkomst och resurser för ett människovärdigt liv:* Utmaningen består i att se till att alla män, kvinnor och barn har en tillräcklig inkomst för att leva ett värdigt liv och delta i samhällslivet som fullvärdiga medlemmar. För flera medlemsstater innebär detta att se över system och politik för omfördelning av resurser i samhället, så att de som inte kan försörja sig eller är pensionärer har inkomster som håller jämna steg med levnadsstandarden i samhället i övrigt. Det kan även innebära utveckling av en adekvat politik för att förhindra och ta itu med skuldsättningsproblematiken.
- (3) *Motverka risken att vissa missgynnas i utbildningen:* Utmaningen enligt många medlemsstater består här i att öka investeringarna i utbildning som en viktig långsiktig strategi för att motverka fattigdom och social utslagning. I enlighet med medlemsstaternas prioriteringar kan detta innebära att man genom tidiga och effektiva ingripanden (inbegripet lämplig och allmän barnomsorg) söker motverka att vissa missgynnas i utbildningssystemet. Därför behövs ett utbildningssystem som anpassas så att skolorna med framgång kan hantera de behov och de karakteristiska svårigheter som barn med missgynnad bakgrund har. Vidare måste man förhindra att ungdomar ger upp skolan (och se till att de som slutar kommer tillbaka till studierna), liksom att det livslånga lärandet utvecklas och utökas så att det finns utbildning och praktisk möjligheter som anpassats för utsatta grupper samt att man ökar möjligheterna att förvärva grundläggande kompetens och tar itu med (funktionell) analfabetism. Det kan även handla om att stärka skolans och andra utbildningsanstalters roll när det gäller att stödja normer och värderingar som social sammanhållning, jämställdhet och aktivt medborgarskap.

- (4) *Bevara familjesolidariteten och skydda barnens rättigheter:* Utmaningen för många medlemsstater består i att finna nya vägar för att stödja familjen i alla dess former för att förebygga fattigdom och social utslagning, samtidigt som man tar hänsyn till kvinnors och mäns förändrade roller i samhället. Dessutom är det en viktig utmaning för ett antal länder att ge särskilt stöd och vägledning till utsatta familjer och skydda barnens rättigheter. Vissa medlemsstater betonar även att viktiga verktyg för att bekämpa fattigdom och social utslagning är att främja individuella rättigheter och bekämpa diskriminering.
- (5) *Se till att alla har ett tillfredsställande boende:* Tillgång till ett boende av god kvalitet och till överkomligt pris är ett grundläggande behov och en rättighet. Att tillgodose detta behov utgör fortfarande en viktig utmaning för ett antal medlemsstater. Dessutom är det för vissa länder en central utmaning att utveckla lämpliga samordnade insatser för att såväl förebygga som hantera bostadslöshet.
- (6) *Garanterar lika tillgång till tjänster av god kvalitet (inom hälso- och sjukvård, transport, sociala tjänster, omvårdnad, kultur, fritid, rättsväsende):* En avgörande politisk utmaning, särskilt för de medlemsstater som inte investerat så mycket i dessa tjänster, är att utarbeta strategier så att alla får lika tillgång till samtliga dessa områden. I detta sammanhang är det slående att rättsliga och kulturella aspekter samt sport och fritid knappast behandlas i många av handlingsplanerna.
- (7) *Förbättra tillhandahållandet av tjänster:* Tillhandahållandet av sociala tjänster är inte bara en fråga för socialministerierna utan även för andra aktörer, såväl offentliga som privata, nationella som lokala. I många handlingsplaner diskuteras fyra typer av utmaningar. För det första måste man komma till rätta med fragmentariseringen och uppdelningen i politikens utformning och genomförande. Detta innebär att behovet av att erkänna betydelsen av ökad samordning mellan olika politikområden måste tillgodoses och att de nationella planerna måste kompletteras med samordnade tillvägagångssätt på regional och lokal nivå (tysk reservation). För det andra måste frågan om förbindelsen mellan nationella, regionala och lokala nivåer behandlas, särskilt i medlemsstater med starka regionala strukturer. För det tredje måste man ta itu med problemet med strategier och program som tycks ovidkommande, inflexibla, likgiltiga och som ingen tar ansvar för, och överbrygga klyftan mellan demokratiska strukturer och de fattiga och utanförstående. För det fjärde måste alla relevanta aktörer mobiliseras i kampen mot fattigdom och social utslagning och ett större folkligt stöd skapas för den politik och de program som erfordras för att skapa ett samhälle för alla.
- (8) *Förnya eftersatta områden:* Medlemsstaterna är medvetna om att utmaningen består i att hitta effektiva lösningar på de problem som missgynnade områden ställs inför (både i tätorter och på landsbygden) så att de på nytt kan införlivas i den traditionella ekonomin och samhället.

2. STRATEGISKA ANGREPPSSÄTT OCH POLITISKA ÅTGÄRDER

Främja ett strategiskt och samordnat angreppssätt

Målen som man enades om i Nice fastställdes inom en politisk ram varvid främjandet av social sammanhållning sågs som en viktig beståndsdel i EU:s övergripande strategi för de kommande tio åren. De nationella handlingsplanerna för 2001 är därför ett första steg i en flerårig process, som bör ha en avgörande effekt för att avskaffa fattigdom och social utslagning i EU inom denna tidsram. Vidare uppträder fattigdom och social utslagning i komplexa och flerdimensionella former, vilket fordrar att en rad politikområden mobiliseras i ett samordnat angreppssätt. Av den anledningen uppmanades medlemsstaterna att i de nationella handlingsplanerna utarbeta ett strategiskt och samordnat angreppssätt för att bekämpa fattigdom och social utslagning. Syftet med detta kapitel är att dra lärdom av de angreppssätt som medlemsstaterna antagit genom att försöka utveckla ett strategiskt och samordnat angreppssätt i sina nationella handlingsplaner.

När man beaktar de olika sätt på vilka de nationella handlingsplanerna har utvecklats måste man beakta de underliggande skillnaderna mellan medlemsstaterna när det gäller följande :

- De sociala trygghetssystemens karaktär, de offentliga utgifterna för social trygghet och dess effektivitet,
- Den uppfattade dimensionen när det gäller fattigdom och social utslagning, som i vissa fall knyts till de specifika problem som de mest utsatta grupperna i samhället har, medan den i andra fall uppfattas som ett problem för samhället som helhet,
- I vilken omfattning det i landet i fråga redan finns en integrerad strategi mot fattigdom med allmänt godtagna analytiska ramar, prioriteringar och uppföljning,

Dessutom visar den första rundan med de nationella handlingsplanerna tydligt att utvecklingen av ett effektivt strategiskt angreppssätt för att ta itu med fattigdom och social utslagning är i olika i medlemsstater som Belgien, Tyskland, Italien, Österrike och Spanien där ansvaret för nyckelpolitiken (t.ex. hälso- och sjukvård, utbildning och socialt bistånd) till stor del ligger hos och/eller delas mellan regionala och lokala myndigheter. Det är klart att fördelen med det är att säkerställa att strategierna bättre kan återspegla lokala skillnader och bättre uppfylla lokala behov. Det kan även göra det lättare att mobilisera och få alla aktörer att medverka. Det leder dock även till särskilda utmaningar när det gäller att integrera lokal, regional och nationell politik och vid behov kombinera övergripande nationella och regionala mål (tysk reservation). Processen att utveckla en övergripande plan under dessa omständigheter har även visat sig vara mer komplex och kräver en längre förberedelseperiod. Trots restriktioner har utmaningen med ett regionalt angreppssätt i dessa medlemsstater lett till viktiga steg framåt under utvecklingen av de nationella handlingsplanerna.

Vilken utgångspunkt eller särskilda omständigheter medlemsstaterna än har kan man ta fram tre element som ger grunden för utvecklingen av nationella planer som är strategiska, sammanhängande och ger ett mervärde till befintliga ansträngningar för att bekämpa fattigdom och social utslagning. Dessa element är: en analys av hög kvalitet av **nyckelriskerna och utmaningarna** och en bedömning av effektiviteten av befintliga svar, fastställandet av **klara prioriteringar** på grundval av de gemensamma mål som antogs i Nice, inbegripet fastställandet av specifika mål samt ett **integrerat och flerdimensionellt angreppssätt** för en politisk utveckling. Alla planer innehåller några eller alla tre dimensioner i större eller mindre utsträckning.

Analys: Alla medlemsstater ger en bedömning av situationen i sina länder. Några medlemsstater, t.ex. Belgien, Danmark, Frankrike, Italien, Nederländerna, Portugal och Förenade kungariket har gett omfattande analyser av viktiga strukturtendenser och deras underliggande orsaker med indikatorer som styrker deras bedömning av de främsta utmaningarna och riskerna både nu och senare. Den grekiska nationella handlingsplanen fastställer centrala utmaningar och problem och fokuserar på särskilda målgrupper i samband med ekonomiska och sociala reformer och arbetsmarknadsreformer. I den tyska handlingsplanen betonas vikten av den senaste nationella rapporten om fattigdomen.

Prioriteringar och mål: Flera medlemsstater använder sin analys som underlag för att utveckla en särskilt samstämmig uppsättning strategiska mål som bygger på de gemensamma mål som man enades om i Nice. Dessa är omfattande och överförs till ett antal specifika mål och riktmärken mot vilka kommande framsteg kan bedömas. De har således en klar inriktning på att få till stånd strukturförändringar med mätbara effekter för utrotandet av fattigdom och social utslagning. Inom denna kategori finns det en rad olika svar, eftersom en del drar slutsatsen av sina analyser att de behöver ställa upp nya eller mer objektiva mål än hitintills, medan andra drar slutsatsen att deras befintliga system fungerar bra och de placerar därmed kampen mot fattigdom och social utslagning i samma kontext som de utvecklade generella systemen för social trygghet. I det senare fallet blir inriktas målen mer på att ytterligare förbättra systemen genom en rad mycket specifika åtgärder.

Danmarks, Frankrikes och Nederländernas handlingsplaner är framåtblickande och deras mål utgår från en djupgående analys. Danmarks, Nederländernas, Portugals, Finlands, Sveriges och Förenade kungarikets handlingsplaner har satt upp mål som sträcker sig längre än 2003, medan Tyskland, Österrike och Luxemburg koncentrerar sig på att förbättra sina allmänna sociala trygghetssystem genom att lägga till eller utöka ett antal särskilda åtgärder.

Integrerat angreppssätt: Handlingsplanerna för Danmark, Frankrike och Nederländerna har ett starkt holistiskt angreppssätt som återspeglar deras utvecklade generella system, vilket även gäller Finland och Sverige. Ett sådant angreppssätt leder dem till att knyta samman och integrera politiska åtgärder på ett konsekvent sätt och hjälper dem att gå längre än ett strikt sektoriellt eller målgruppsinriktat angreppssätt skulle tillåta och att inta en offensiv ställning när det gäller att förhindra fattigdom. Irland belyser det flerdimensionella och integrerade angreppssättet som antagits enligt dess befintliga nationella strategi mot fattigdom.

Medan de nationella handlingsplanerna kan skilja sig åt när det gäller det strategiska angreppssätt som de har utvecklat, delar alla en rad grundläggande principer och mål som stöder den europeiska sociala modellen, t.ex. "solidaritet", "social sammanhållning", "respekt för människors värdighet och grundläggande rättigheter", "integration och fullt deltagande i samhället" och "hög nivå på social trygghet". Minst två aspekter förtjänar att belysas bland de strategiska element som är gemensamma för de flesta nationella handlingsplaner.

De flesta nationella handlingsplaner erkänner behovet av politik som **satsar på en ny start**. Att bygga samhällen som integrerar människor och är aktiva går längre än att skydda människor mot större risker och olägenheter i livet. De initiativ som tagits i de nationella handlingsplanerna med hänsyn till t.ex. utslagning från arbetsmarknaden, långtidsarbetslöshet, brottslighet eller drogmisbruk, arbetskraftsoverskott, bostadslöshet, splittring inom familjen, dåligt eller olämpligt uppförande i skolan och fattigdom som överförs mellan generationerna motsvarar de ofta komplicerade behov och svåra villkor som många av dem för vilka initiativen är avsedda lever under. De avspeglar den struktur av rättigheter och skyldigheter som ligger bakom att varor, tjänster och andra åtgärder ställs till förfogande för att stödja människor som börjar på nytt.

I flertalet handlingsplaner tenderar man att inte längre hantera risker och ogynnsamma förhållanden defensivt, det vill säga som ett hot, utan de innehåller förslag på strategiska åtgärder som **vänder risker och ogynnsamma förhållanden till möjligheter**. När det gäller exempelvis funktionshinder, migration och eftersatta områden, inriktas politiken och åtgärderna allt mer på att locka fram och utveckla den outnyttjade potential som finns bland invandrare, funktionshindrade, ensamstående föräldrar och äldre, liksom i regioner och bostadsområden som halkat efter. Även om flertalet medlemsstater försöker skapa så generella och omfattande system som möjligt, som stöder dessa människors och områdets integration och utveckling samt bekräftar människors grundläggande medborgerliga rättigheter, tenderar i praktiken dock flera medlemsstater fortfarande att inrikta sig på mindre generella och mer selektiva strategier som grundas på sektoriella och målgruppsinriktade angreppssätt.

Främja utbyte av bra lösningar och innovativa angreppssätt

Ett viktigt mål för den nya europeiska processen är att främja utbytet av bra lösningar och innovativa angreppssätt för att främja ömsesidigt lärande. Därför förväntades det att samtliga handlingsplaner på ett strukturerat vis skulle innehålla förslag på en rad politiska åtgärder för att ta itu med de prioriteringar som fastställdes inom ramen för de mål som man enades om i Nice. Två frågor är viktiga när det gäller att bedöma hur de olika handlingsplanerna uppfyllt dessa krav:

1. I vilken utsträckning kan handlingsplanerna användas som huvudsaklig källa för att identifiera bra lösningar av gemensamt intresse för medlemsstaterna?
2. I vilken utsträckning har utarbetandet av handlingsplanerna lett till att nya och/eller innovativa politiska åtgärder och angreppssätt formulerats?

Medlemsstaterna har i sina handlingsplaner infört en mer eller mindre detaljerad beskrivning av redan existerande eller planerade åtgärder för att uppfylla sina prioriteringar. Vissa medlemsstater, särskilt de med övergripande system, har valt att framhålla nya och mer specifika åtgärder och tagit för givet att deras befintliga system redan är kända. De flesta har infört exempel på bra lösningar så att de lättare kan identifieras. Av den anledningen har handlingsplanerna inte bara politisk relevans utan de utgör också en rik informationskälla som möjliggör för kommissionen och medlemsstaterna att få en aktuell och utförlig överblick av den politik som förs för att bekämpa fattigdom och social utslagning. De exempel på politiska åtgärder som ges i rapportens olika kapitel grundas dock på den information som ges i de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning, och utgör inte någon uttömmande förteckning över all den politik som förs på detta område.

Bristen på ingående utvärderingar i efterhand av den nu förda politikens effekter begränsar möjligheterna att fastställa vilka åtgärder, angreppssätt eller satsningar som förtjänar att kallas bra lösningar i denna rapport. Bedömningar av politik (både på förhand och i efterhand) tycks vara ett centralt utvecklingsområde i framtiden, allteftersom sociala förmåner blir mer explicita. Med tanke på den allmänna resursbristen är det även viktigt att fokusera på politikens kostnader och utreda om samma mål kan uppnås effektivare genom en annan politik. Vidare måste man ta hänsyn till varje medlemsstats bakomliggande villkor, och i vilken utsträckning dessa har påverkat resultatet, när man granskar möjligheterna att sprida bra lösningar.

Därför måste man se fastställandet av bra lösningar och innovativa angreppssätt av gemensamt intresse som en fortgående process i vilken denna rapport endast är ett första steg. De medlemsstatsexempel som framhålls i rutorna i rapporten måste ses mot denna bakgrund. Utbytet av bra lösningar mellan medlemsstaterna kommer i framtiden att förbättras genom mer omfattande utvärderingar av nationell politik och genom utvecklingen av flera indikatorer och metodbeskrivningar på såväl nationell som europeisk nivå. Det är viktigt att notera att några av de nya åtgärder som belysts redan kan ha vidtagits i andra medlemsstater.

Den relativt korta tid man haft på sig för att utarbeta de första handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning har försvårat utformandet av nya och/eller innovativa politiska åtgärder och angreppssätt. De åtgärder som presenteras i samtliga handlingsplaner har i stort sett utvecklats inom ramen för befintliga rättsliga ramar och budgetramar. Flertalet medlemsstater har därför inriktat sina ansträngningar på att förbättra samordningen, finslipa och sammanställa existerande strategier och åtgärder och främja partnerskap, snarare än på att lansera viktiga nya initiativ eller politiska angreppssätt. Dessa mål är lättare att nå för medlemsstater som Danmark, Nederländerna, Sverige och Finland, som redan har väl utvecklade generella system, eller Frankrike, där de politiska insatserna mot utslagning intensifierats efter fjolårets utvärdering av 1998 års nationella lagstiftning mot social utslagning. Av dessa skäl tenderar dessa länders handlingsplaner att vara jämförelsevis mer framåtblickande¹⁷. Andra medlemsstater, som Grekland, Spanien och Portugal, såg i utarbetandet av handlingsplanerna en möjlighet att lägga mer kraft bakom sin politik mot fattigdom och social utslagning genom att ställa upp mål eller rationalisera den politiska ramen.

3. FASTSTÄLLA BRA LÖSNINGAR OCH INNOVATIVA ANGREPPSSÄTT

De politiska åtgärderna i handlingsplanerna består vanligen av en blandning av marknadsorienterade åtgärder, tillhandahållande av offentliga tjänster och insatser i det civila samhället. Genomgående kan man i de olika politiska linjerna identifiera tre allmänna mål som man försöker främja:

- Allmängiltighet: Detta innebär att göra de allmänna strategierna och insatserna tillräckliga, tillgängliga och överkomliga för att förbättra deras täckning, utnyttjande och effektivitet.
- Lika förutsättningar: Detta innebär att de särskilda brister som kan övervinnas med lämpliga åtgärder hanteras (till exempel bristande kompetens).
- Solidaritet för mänsklig värdighet: Detta innebär att de brister som endast delvis (eller inte alls) kan övervinnas kompenseras (till exempel funktionshinder).

¹⁷ Den finska handlingsplanen hänvisar till en rad olika politiska frågor som skall utredas vidare, men några nya åtgärder omfattar den inte.

3.1 Mål 1: Främja deltagande på arbetsmarknaden och tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster för alla

3.1.1. Främja deltagande på arbetsmarknaden

Inom ramen för EU:s sysselsättningsstrategi och genomförandet av riktlinjerna bör man särskilt göra följande:

(a) Främja **tillgång till trygg anställning av god kvalitet** för alla kvinnor och män som kan arbeta, särskilt genom att

- **skapa vägar till anställning** för de mest utsatta grupperna i samhället och genom att utveckla **utbildningsstrategier** i detta syfte,
- utveckla strategier så att **arbete och familjeliv kan förenas**, inbegripet frågan om omsorg om barn och anhöriga,
- använda sig av de möjligheter till integration och sysselsättning som **den sociala ekonomin** ger.

(b) Förebygga att människor utestängs från arbetslivet genom att **förbättra anställbarheten** genom förvaltning av mänskliga resurser, arbetsorganisation och möjlighet till livslångt lärande.

Samtliga medlemsstater är ense om att deltagande på arbetsmarknaden är ett av de bästa sätten att såväl förebygga som lindra fattigdom och social utslagning. Rätten till arbete är en grundläggande rättighet och en viktig del av medborgarskapet. Att vara delaktig i den sociala gemenskap som en arbetsplats utgör är för de allra flesta ett viktigt sätt att såväl säkerställa en tillräcklig inkomst (både i nuet och som pensionär) som att utvidga och utveckla sociala kontaktnät. Detta främjar deltagande i samhällslivet och minskar risken för marginalisering.

Flertalet medlemsstater anknyter i sina handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning till handlingsplanerna för sysselsättning. Detta var väntat eftersom riktlinjerna för sysselsättning betonar skapandet av arbetstillfällen och förbättringen av anställbarhet, vilket är väsentliga villkor för att arbetsmarknaden skall bli öppnare och tillgänglig för alla. Några medlemsstater erkänner den viktiga roll som Europas sysselsättningsstrategi har spelat vid utarbetandet av ett effektivare politiskt angreppssätt för att bekämpa arbetslöshet baserat på individualisering, aktivering och förebyggande insatser.

De flesta politikområden och satsningar som nämns i detta avsnitt beaktades redan under Luxemburgprocessen. Men medan den gemensamma sysselsättningsrapporten behandlar en rad olika politiska åtgärder som syftar till att förbättra effektiviteten på arbetsmarknaden och öka sysselsättningen i riktning mot de i Lissabon uppställda målen – och därför måste bedömas som sådana – inriktar sig denna rapport på åtgärder som kan underlätta för de individer, grupper och samhällen som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden att delta i arbetslivet. Flera medlemsstater har helt riktigt noterat den positiva roll som sådana åtgärder kan spela för de mer generella sysselsättningsmålen, till exempel att öka sysselsättningen. Även om sysselsättningen prioriteras i samtliga handlingsplaner finns det skillnader i betoningen. Dessa skillnader tenderar att spegla skillnaderna i sysselsättningssituationen i de olika medlemsstaterna. Länder med hög sysselsättning och låg arbetslöshet betonar vikten av att särskilda grupper, som äldre, invandrare eller funktionshindrade (Luxemburg, Nederländerna, Danmark, Österrike, Sverige och Irland), i större omfattning kommer ut på arbetsmarknaden, vilket också är ett sätt att hantera den nuvarande bristen på arbetskraft. Länder där arbetslöshet och särskilt långtidsarbetslöshet är ett stort problem inriktar sig, å andra sidan, på mer omfattande strategier för att se till att arbetstillfällena skapas och att öka långtidsarbetslösas och ungdomars anställbarhet (Spanien, Frankrike och Belgien).

Samtidigt som många medlemsstater framhåller arbetets centrala betydelse påpekar de också att tillgång till arbete inte skall främjas utan hänsyn till andra grundläggande rättigheter utan snarare som ett komplement till dem. Sålunda får inte arbetet prioriteras framför rätten till en tillräcklig minimiinkomst, rätten att till fullo delta i familjelivet, samhällslivet eller det sociala livet eller rätten till god hälsa.

Full tillgång till trygg anställning av god kvalitet för alla kvinnor och män som kan arbeta måste ses som ett resultat av en komplicerad omvandlingsprocess av arbetsmarknaderna. I Danmarks handlingsplan definieras resultatet av en sådan omvandling som en arbetsmarknad för alla där fler människor med bristande kompetens eller nedsatt arbetsförmåga får en chans att använda sina kunskaper och delta i arbetslivet. En arbetsmarknad för alla är ett vitt begrepp som främst ger uttryck för förväntningar på att arbetsplatser skall vara öppna för personer som inte under alla omständigheter och i alla skeden kan leva upp till rådande krav på prestationsförmåga eller normer.

Strategier som ökar anställbarheten för de mest svårplacerade, med hjälp av en aktiv politik och i synnerhet utbildning, liksom strategier som syftar till att förena familjeliv med arbete eller främja den sociala ekonomin, kan vara effektiva sätt att för främja social integrering. Men ett viktigt steg är att göra den befintliga arbetsmarknaden öppnare och mer intresserad av att anställa personer eller grupper som är marginaliserade och utestängda.

Främja en öppnare och mer tillmötesgående arbetsmarknad

Åtgärderna för att göra den nuvarande arbetsmarknaden mer öppen och tillmötesgående för människor som nu är utestängda inbegriper att

- införa sociala klausuler och kapitel i kollektivavtal för att anställa och behålla människor med nedsatt arbetsförmåga på arbetsmarknaden (Danmark) eller införa kvotering när det gäller anställning av särskilda grupper som funktionshindrade (Tyskland, Österrike),
- minska arbetsgivarnas kostnader för att anställa människor med lägre kompetens eller vissa kategorier av arbetslösa (Danmark, Luxemburg, Grekland, Danmark, Sverige),
- främja utbildning av arbetsgivare för att motverka fördomar och diskriminering av människor från särskilda samhällsgrupper eller med viss bakgrund, samt regelbunden översyn och kontroll av de förfaranden som används vid anställning och resultatet av dessa förfaranden,
- se till att myndigheter utarbetar handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland anställda (Sverige),
- införa sociala klausuler i offentligt upphandlade kontrakt som fordrar att långtidsarbetslösa, människor från särskilda grupper eller från lokala missgynnade områden anställs eller att en strategi för etnisk jämställdhet införs (Danmark),
- utöka möjligheterna till "skyddade", "marknadsnära" och rehabiliterande sysselsättning för särskilt sårbara grupper (Danmark, Finland),
- främja företaganda bland missgynnande grupper och samhällen och ge intensivt stöd till lokala initiativ för ekonomisk utveckling i områden som missgynnas på flera sätt,
- inrikta ekonomiska investeringar och strategier för att skapa arbetstillfällen på orter som drabbats hårt av arbetslöshet, i synnerhet i missgynnade områden (Förenade Kungariket, se också avsnitt 3.3.3).

Skapa vägar till anställning

Att skapa och utveckla vägar till anställning anses allmänt vara en viktig åtgärd i utvecklingen av en arbetsmarknad för alla. Vägar kombineras vanligen flera olika anpassningsåtgärder som rådgivning, utbildning, subventionerad eller skyddad anställning samt aktivering av personer som uppbär socialbidrag. Detta är en central och känslig aspekt eftersom socialbidragstagare ofta är människor som är mycket långt borta från arbetsmarknaden och i behov av omfattande och personligt stöd. De flesta medlemsstaternas handlingsplaner speglar tydligt en förändring i inställningen från passivt inkomststöd till aktivt stöd för att hjälpa människor till självständighet. I vissa fall hänvisar man uttryckligen till erfarenheter som gjordes när de nationella handlingsplanerna för sysselsättning genomfördes, i avsikt att utsträcka det då använda angreppssättet till att också omfatta dem som befinner sig långt bort från arbetsmarknaden.

Det finns en medvetenhet om att situationen på arbetsmarknaden hänger samman med andra delar i utanförskapet, och många medlemsstater anger som mål att förbättra samarbetet mellan arbetsförmedlingen och socialtjänsten för att tydligare rikta in sig på individuella behov (Finland, Förenade kungariket, Luxemburg, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike). Denna inriktning på anställbarhet har lett till att stöden i högre grad skraddarsyttts för människorna och i flera fall har den lett till att särskilda avtal för social integration utvecklats som i Portugal, Frankrike och Luxemburg.

Det är dock komplicerat att utveckla effektiva åtgärder för integration och aktivering, varför det skulle vara bra med fler komparativa studier mellan medlemsstaterna av vad som fungerar bäst för dem som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden. De senaste exemplen på bra lösningar tyder på att åtgärder bör utvecklas så att de uppfattas som stödjande och utvecklande och inte som bestraffande. Individualiserade program bör utarbetas i samråd och ömsesidigt godkännas efter noggrann bedömning av människors behov och möjligheter. För dem som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden kan inlemmandet ta tid och omfatta förberedande och förtroendeskapande åtgärder.

Det står klart att metoderna för genomförandet måste förbättras om effektivare aktiveringsprogram skall kunna utvecklas. Ett antal centrala förbättringar föreslås i handlingsplanerna. De omfattar ökad decentralisering och en större samordning av arbetsförmedlingens och socialtjänsters stödjande verksamhet på lokal nivå. Sålunda tänker Grekland inrätta 50 centrum för att främja sysselsättningen, medan Nederländerna har incitamentprogram för social aktivering och Tyskland och Frankrike föreslår att ansträngningar görs för att minska och effektivisera byråkratiska förfaranden.

Samtidigt som det är viktigt att inrikta sig på förebyggande åtgärder och därmed tidiga ingripanden, så att människor inte kommer alltför långt bort från arbetsmarknaden, är det också viktigt att programmen inte väljer ut dem som är lättast att integrera och ägnar mindre uppmärksamhet åt dem som är mindre produktiva. Om man inte är uppmärksam kan detta vara en av riskerna när ambitiösa mål ställs upp, eller när företag anlitas för återanpassning av arbetslösa utan att delmål anges för de mest sårbara grupperna.

Många handlingsplaner ger hög prioritet till olika utbildnings- och praktikåtgärder, förutom utarbetandet av anpassade aktiveringsprogram, med ökad betoning på livslångt lärande och på att se till att utsatta grupper får förbättrad tillgång till detta (Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Sverige, Tyskland, Österrike) och bättre tillgång till lärlingsplatser som i Luxemburgs förslag om lärlingsplatser för vuxna.

Genom att utveckla ett mer aktivt angreppssätt för att öka anställbarheten för långtidsarbetslösa och för dem som länge varit beroende av socialbidrag, erkänner medlemsstaterna också de speciella svårigheter som ett antal särskilt utsatta grupper ställs inför. Det är inte bara de långtidsarbetslösa som anses höra till de svagaste grupperna på arbetsmarknaden utan dit hör också ungdomar, äldre arbetstagare, funktionshindrade¹⁸ och invandrare.

I linje med handlingsplanerna för sysselsättning verkar samtliga medlemsstater för att främja kvinnornas deltagande på arbetsmarknaden¹⁹, varvid särskild uppmärksamhet ägnas dem som har det särskilt besvärligt, som ensamstående föräldrar, vilket flertalet medlemsstater nämner, funktionshindrade (Tyskland) och lågutbildade (Spanien, Frankrike) eller dem som är på väg tillbaka ut på arbetsmarknaden (Irland).

Ungdomar: Många medlemsstater prioriterar problem som uppstått i samband med övergången från skola till arbetsliv, särskilt för dem som inte fullföljer sin skolgång eller yrkesutbildning. En del länder har utarbetat särskilda program för att främja ungdomars inträde på arbetsmarknaden. Exempel på detta är Belgiens så kallade avtal om första jobbet, Finlands åtgärd för rehabiliteringsanställning, Frankrikes Trace-program, Sveriges kommunala ungdomsprogram och Förenade kungarikets New Deal-program för ungdomar, vilket innebär att ett obligatoriskt arbetsrelaterat stöd och utbildning inträder för ungdomar efter sex månader. Andra länder inriktar sig på att utveckla systemen för yrkesutbildning som en alternativ väg till grundläggande kompetens (till exempel har Italien tagit intryck av det "dubbla systemet", där praktik och studier varvas, och reformerar nu yrkesutbildningssystemet genom att utveckla lärlingsutbildning och internutbildning, och Grekland håller på att utveckla ett system med skolor för "en andra chans" där syftet är att åter inlemma personer över 18 år i utbildningssystemet med hjälp av individuell undervisning). I länder där systemet för yrkesutbildning redan är väl utbyggt (Luxemburg, Tyskland, Österrike) ligger tonvikten på att underlätta sökandet och bibehållandet av arbete samt på praktik, uppbackning och rådgivning för att på så vis begränsa antalet avhoppare. I det här sammanhanget är det också intressant att notera den vikt man lägger vid att ge praktikanten ekonomiska incitament (bidrag för praktiktiden).

¹⁸ Åtgärder för att stödja integration av funktionshindrade på arbetsmarknaden kommer att behandlas i avsnitt 3.3.1.

¹⁹ Åtgärder som rör kvinnors tillträde till arbetsmarknaden behandlas i kapitel 4.

TRACE: INDIVIDUELLT ANPASSAT PROGRAM FÖR UNGDOMAR MED PROBLEM (FRANKRIKE)

Detta program är avsett för ungdomar med problem. Det erbjuder varje ung människa ett skräddarsytt program och uppföljning av fackmän under 18 månader och syftar till att föra ut åtminstone 50 % av dem i varaktiga arbeten. Det grundar sig på följande:

- Ett avtal sluts mellan en ung människa och en socialassistent som bekräftar på ett gemensamt åtagande. Varje socialassistent följer 30 ungdomar och kan därför lära känna dem, deras tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet etc.
- En ledningskommitté samordnar och mobiliserar aktiveringsåtgärder som finns på nationell, regional eller lokal nivå. Kommittén skall också undanröja administrativa hinder och understödja kontakter med andra politikområden (hälsa, boende, utbildning etc.).

Äldre arbetstagare: Problemet för äldre arbetstagare som saknar den utbildning eller kompetens som krävs för att få arbete på den moderna arbetsmarknaden påtalas av många medlemsstater. Av den anledningen betonar många handlingsplaner behovet av kraftfulla utbildningsinsatser och omskolning för äldre arbetstagare (Finland, Förenade kungariket, Nederländerna och Tyskland). Vissa medlemsstater pekar också på vikten av flexibla arbetsförhållanden mot slutet av en människas yrkeskarriär (Danmark, Finland och Sverige).

VÅRPROGRAMMET – SAMARBETE FÖR ATT SKAPA JOBB (BELGIEN)

Programmet är avsett för långtidsarbetslösa och människor med minimiinkomst. Det kombinerar aktiveringsåtgärder med särskilda kontrakt med personaluthyrningsföretag, som får bidrag i 24 månader för att både minska lönekostnaderna och utbilda förmånstagarna. Målet är att inom fem år minska antalet människor med minimiinkomst med en tredjedel och att öka antalet mottagare av aktiveringsåtgärder från 5 % till 20 %.

Etniska minoriteter och migranter: De flesta medlemsstaterna anger tydligt att etniska minoriteter och invandrare ofta har särskilda svårigheter att komma in på arbetsmarknaden och många medger att de behöver öka sysselsättningsnivån. Några medlemsstater fastställer särskilda mål för detta i sina handlingsplaner för sysselsättning (Danmark, Nederländerna). Flera intressanta åtgärder på detta område nämns i vissa av handlingsplanerna. Till exempel stöds invandrades integration i Finland av en integrationsplan som upprättas gemensamt av invandraren, kommunen och arbetsförmedlingen. Danmark har inlett en försöksordning för arbetsplatsintroduktion (brobyggande) där lokala myndigheter och arbetsförmedling kan ge ekonomiskt stöd för att "friköpa" arbetstid från en anställd på privata företag. Spanien bidrar med intressanta fallstudier som utarbetats av icke-statliga organisationer (La Huertecica och Asociacion Candelita).

VÄGAR TILL SYSSELSÄTTNING FÖR MINORITETER (NEDERLÄNDERNA)

I juni 2000 förhandlade den nederländska regeringen fram avtal med ett antal stora företag om att dessa företag skall göra ytterligare insatser inom områdena för interkulturellt ledarskap, tillströmning, överflyttning och kvarhållande av människor från etniska minoriteter. Interkulturellt ledarskap är ett instrument för att ge substans åt den sociala dimensionen i företag med socialt ansvar. Det omfattar ett optimalt utnyttjande av möjligheterna till kulturell mångfald i själva arbetsstyrkan (med fokus på arbetsplatsen) och en medvetenhet om kundernas kulturella mångfald (omgivningen inom vilken företaget verkar). Staten främjar utarbetandet och genomförandet av detta ramavtal genom projektorganisationen "Ruim Baan voor Minderheden" (Vägar till sysselsättning för minoriteter). Projektgruppens uppgift är att utgöra en plattform för utbyte av bra lösningar, produktutveckling, genomföra innovativa försöksprojekt och undanröja byråkratiska flaskhalsar.

ARBETSPLATSINTRODUKTION FÖR ETNISKA MINORITETER (DANMARK)

Detta regeringsstödda pilotprojekt gör det möjligt för kommunen eller arbetsförmedlingen att ge ekonomiskt stöd för att friköpa arbetstid från en anställd i ett *privat* företag, för att den anställda, eller om det gäller mycket små företag, en extern konsult, skall kunna fungera som brobyggare och underlätta introduktionen på arbetsplatsen för nyanställda med annan etnisk bakgrund än dansk. "Brobyggaren" skall vägleda den nyanställda i fråga om företagets normer och värderingar och främja dialog och social samverkan mellan den nyanställda och övriga anställda i företaget.

Målgruppen för detta program är arbetslösa med annan etnisk bakgrund än dansk, som mottar kontantstöd eller arbetslöshetsstöd. Stödprogrammet kan användas när en arbetslös erbjuds ordinarie anställning eller i samband med andra erbjudanden som (individuell) arbetsträning, arbetsrehabilitering, flexarbete eller skyddad anställning med lönesubvention.

Kommunen eller arbetsförmedlingen kan också använda en del av medlen till att sprida information om denna åtgärd till företagen eller anordna kurser och skapa nätverk, m.m.

Göra det lättare att förena arbete och familjeliv

Många medlemsstater är medvetna om att för att få människor att stanna eller träda in på arbetsmarknaden måste man hjälpa dem att överbygga hinder. Den viktigaste faktorn som nämns i handlingsplanerna är omvårdnad av barn (och andra anhöriga), men också andra faktorer som en anständig bostad, god hälsa och lämpliga transporter.

Flertalet medlemsstater vill öka möjligheterna till barnomsorg för att hjälpa kvinnor att träda in på arbetsmarknaden, medan färre medlemsstater, bland dem Sverige, Tyskland och Danmark m.fl. vidgar synsättet till att handla om de olika möjligheter som finns för att bättre jämka samman ansvar för arbete och familjeliv för män och kvinnor.

En del medlemsstater håller på att införa lagändringar för att förbättra möjligheten till föräldraledighet för båda föräldrarna, medan andra, bl.a. Finland, Sverige, Italien och Portugal, vidtar åtgärder för att få män att i större utsträckning utnyttja föräldraledigheten. I Sverige har den maximala perioden för föräldrapenning nyligen förlängts med 30 dagar, till 480 dagar, med villkoret att båda föräldrarna skall ta ut minst 60 dagar var.

Medlemsstaterna har också utvecklat incitament för arbetsgivare för att göra det lättare att förena arbete och familjeliv. Danmark gör det inom ramen för företagens sociala ansvar. Portugal har för avsikt att tillsammans med arbetsgivarna utveckla ett jämställdhetsavtal som skall sporra män att ta större del i hemarbetet. I Österrike delas ett pris ut till familjevänliga arbetsgivare. Dessutom håller deltidsarbete på att bli en rättighet i fler medlemsstater.

De föreslagna förbättringarna för barnomsorgen handlar i första hand om att öka antalet tillgängliga platser, både för småbarn och för äldre barn efter skoldagens slut. I några handlingsplaner (Italien) nämns också frågan om omsorg för andra anhöriga, och behovet av att utveckla poliklinisk vård för att bistå hushållets medlemmar i deras omvårdnadsansvar. Ett fåtal medlemsstater behandlar låginkomstgruppernas ekonomiska möjligheter att skaffa barnomsorg. I Danmark uppmanas lokala myndigheter att garantera daglig barntillsyn för alla förskolebarn oavsett om deras föräldrar arbetar eller inte. Vissa medlemsstater nämner särskilda förmåner och/eller skattesänkningar (Belgien, Danmark, Italien, Tyskland, Österrike,) eller tänker höja barnbidraget (Finland, Irland, Luxemburg, Sverige).

Utnyttja den sociala ekonomins möjligheter

Den sociala ekonomin och den tredje sektorn erbjuder mångahanda möjligheter till integration och sysselsättning. Organisationer inom den tredje sektorn kan definieras som privata, självstyrande organisationer som bland annat strävar efter sociala och ekonomiska mål av allmänt intresse, har begränsat privat eller individuellt vinstsyfte och arbetar för lokala samhällen eller grupper i samhället med gemensamma intressen. Ledningen för dessa organisationer omfattar ofta de berörda själva, inklusive arbetstagare, frivilliga och brukare.

Om den sociala ekonomin stötts på rätt sätt kan den på ett effektivt sätt bidra till att utvidga arbetsmarknaden och ge nya möjligheter till lågutbildade människor eller människor med begränsad arbetsförmåga, så att de kan få användning för sina kunskaper och delta i arbetslivet. Handlingsplanerna ger flera exempel på hur den sociala ekonomins möjligheter används i den riktningen. Italien, Frankrike, Belgien och Sverige utvecklar den tredje sektorn och den sociala ekonomin som en källa till arbeten för människor med begränsad kompetens eller kapacitet genom att förenkla lagstiftningen, underlätta för offentlig upphandling och förbättra kontakten med offentliga myndigheter.

3.1.2. Främja tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster för alla

(a) Organisera **de sociala trygghetssystemen** så att de bidrar till att:

- garantera att var och en har de resurser som behövs för att leva ett människovärdigt liv,
- undanröja hinder för sysselsättning genom att säkerställa att anställning medför ökade inkomster samt genom att verka för anställbarhet.

(b) Genomföra en politik med målsättningen att ge var och en tillgång till en **anständig och sund bostad** med den standard som krävs för en normal tillvaro (elektricitet, vatten, värme) med hänsyn till lokala förhållanden.

(c) Genomföra en politik med målsättningen att ge var och en tillgång till den **hälso- och sjukvård** som hans hälsotillstånd kräver, inklusive i situationer som innebär beroende av andra.

(d) För berörda personer utarbeta bidrag, tjänster eller följdåtgärder som möjliggör en verklig tillgång till **utbildning, rättsväsende och andra offentliga och privata tjänster**, såsom kultur, sport och fritid.

3.1.2.1. Sociala trygghetssystem

Tretton medlemsstater har byggt upp en generell socialpolitik som garanterar alla med laglig hemvist i landet en minimiinkomst, även om det finns vissa begränsningar. I Österrike omfattar systemet endast EU-medborgare, utom i vissa delstater där alla personer med laglig hemvist ingår. Spanien saknar ett nationellt system, men nästan alla regioner har minimiinkomstsystem med olika bidragsregler. I Italien finns på prov ett generellt yttersta skyddsnät fram till 2002 (försöket omfattar endast 230 kommuner och 90 000 förmånstagare). Grekland tillämpar fortfarande en rad olika kontantstöd till särskilt utsatta grupper och en inkomstgaranti för pensionärer.

Tillräckligt höga minimiinkomstnivåer

De flesta nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning omfattar satsningar för att se till att minimiinkomstsystemen är tillräckliga. Reformerna syftar både till att se till att minimiinkomsterna räcker till för att garantera mänsklig värdighet och till att främja full delaktighet i samhället och återinträde på arbetsmarknaden. För att uppnå detta innehåller de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning flera åtgärder:

- **Höja inkomstnivåerna i absoluta tal:** I flera medlemsstater har minimiinkomstnivåerna saktat efter löner och levnadsomkostnader. Detta har försämrat minimiinkomsternas köpkraft jämfört med den genomsnittliga köpkraften hos samhället i övrigt. Belgien har för avsikt att höja nivån för garanterad minimiinkomst och nivån för inkomststöd till pensionärer (liksom Grekland).

- **Skydda minimiinkomsterna mot utmätning och indrivning:** Flera medlemsstater (Luxemburg, Finland, Tyskland, Frankrike och Belgien) har infört åtgärder för att förbjuda eller begränsa utmätning av minimiinkomster, till exempel vid skulder, konkurser eller separationer. Andra medlemsstater har infört skattelättnader.
- **Anpassa minimiinkomstsystemen efter de anhörigas behov:** Nästan alla nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning innehåller satsningar för att öka och/eller komplettera minimiinkomsten med andra resurser för att förbättra de anhörigas levnadsvillkor, särskilt barn till ensamstående mödrar. Flera medlemsstater (Belgien, Frankrike, Nederländerna, Sverige och Österrike) garanterar utbetalning av underhåll i tid och ger stöd vid behov (till exempel förskott), särskilt till utsatta, ensamstående föräldrar.

GARANTERAD MINIMIINKOMST (PORTUGAL)

Garanterad minimiinkomst i Portugal gäller alla personer och familjer med laglig hemvist i landet och som har allvarliga ekonomiska problem, alla ungdomar med försörjningsansvar samt mödrar och gravida kvinnor under 18 år. Systemet bygger på principen om nationell solidaritet och syftet är framför allt att garantera tillgång till minimiinkomst och integrationsmöjligheter för alla medborgare och invånare oavsett hur de tidigare bidragit, att främja integration genom ett anpassat program som utarbetas i samråd med bidragstagare, att ge bidragstagare handlingskraft både när det gäller rättigheter och skyldigheter, med hjälp av aktiva solidaritetsbaserade åtgärder. Systemet med garanterad minimiinkomst har införts i nära samarbete mellan nationella och lokala myndigheter, företrädare för det civila samhället samt bidragstagare på grundval av ett avtal med tydliga åtaganden för alla parter.

Sedan systemet med garanterad minimiinkomst blev generellt i juli 1997 har över 700 000 personer beviljats bidrag, varav 41 % var barn och ungdomar (under 18 år) och 7 % var äldre (över 65 år). Majoriteten bidragstagare var ensamstående kvinnor, med eller utan barn. Över en tredjedel av bidragstagarna har kunnat lämna minimiinkomstsystemet. Systemet har även inneburit att cirka 15 000 bidragstagare har kunnat börja studera och att 16 000 barn och ungdomar har kunnat återvända till skolan, så att avbruten skolgång och barnarbete kan förebyggas.

Öka tillgängligheten

Många satsningar i de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning syftar till att öka tillgången till minimiinkomst- och bidragssystem. Satsningarna bygger på en rättighetsbaserad grundtanke. Eftersom det handlar om ett yttersta skyddsnet skall minimiresurser inte bara erbjudas utan garanteras för alla som behöver det. Två strategier dominerar när det gäller att stärka de yttersta skyddsneten:

- **Öka utnyttjandet:** Den vanligaste strategin (Danmark, Finland, Frankrike, Nederländerna, Portugal, Spanien, Sverige och Österrike) inom detta område är att utveckla och/eller stärka systemen för "upsökande" information, medvetenhet och genomförande, att överlåta genomförandet till partnerskap på regional eller lokal nivå och att främja ett rättighetsbaserat tillvägagångssätt.
- **Främja generell täckning:** I samtliga medlemsstater är tillgång till minimiinkomst inte längre enbart reserverad för de egna medborgarna. Den allmänna policyn utvecklas mot att garantera alla personer med laglig hemvist inom landets territorium lika tillgång till erforderliga minimiresurser vid behov. Vissa medlemsstater har gått ett steg längre och garanterar även flyktingar, asylsökande och illegala invandrare tillgång till en miniminivå av resurser. Även om dessa insatser ändå ofta är otillräckliga anammar allt fler länder principen att garantera alla människor i landet rätten till mänsklig värdighet, oavsett ursprung, nationalitet och rättslig ställning.

**INFORMATION I HEMMET FÖR ATT FÅ ÄLDRE ATT UTNYTTJA TILLGÄNGLIG SOCIALTJÄNST
(HEERENVEEN I NEDERLÄNDERNA)**

Isolering, okunskap, rädsla för att bli stämplade osv. kan göra att äldre inte fullt ut utnyttjar tillgängliga ekonomiska och sociala trygghetssystem. I Heerenveen samarbetar organisationer som tillhandahåller sociala tjänster med de äldre för att inrätta ett permanent och strukturerat system för att informera äldre personer över 70 år i hemmet om vilka regler och system som gäller för hushålls-, omsorgs- och sociala tjänster som de har rätt till men för närvarande inte utnyttjar. Andra mål är att fastställa behovet av stöd, vård och tjänster, upptäcka flaskhalsar i praxis, administration och genomförande och göra det möjligt för äldre att bli delaktiga i samhället. Särskild uppmärksamhet ägnas äldre från etniska minoriteter.

Göra det lönsamt att arbeta och främja anställbarheten

Det råder enighet bland medlemsstaterna om att man förutom att skapa nya arbeten för människor som nu är utestängda från arbetsmarknaden måste vidta åtgärder för att se till att sådana arbeten genererar en skälig inkomst. Det får inte finnas hinder som avskräcker människor från att gå från socialbidrag till arbete. Även om inga medlemsstater förespråkar sänkta bidragsnivåer för att få människor i arbete, råder bred enighet om att minska det långsiktiga bidragsberoendet när så är möjligt och främja aktiva bidragstagare för att göra socialbidrag till en väg som leder fram till sysselsättning snarare än ett hinder.

För att hindra missbruk och minska risken för långsiktigt bidragsberoende har praxis för garanterad minimiinkomst ofta inriktats på att tillhandahålla ett yttersta skyddsnät. Följden har blivit en restriktiv hållning när det gäller att komplettera minimiinkomster med andra inkomster. Denna trend tycks nu ha brutits i de flesta medlemsstater. I stället undersöker man möjligheten att kombinera minimiinkomst med arbetsinkomst eller andra resurser, samtidigt som man undviker ett stort utbud av förmåner eftersom detta kan leda till olika behandling av bidragssökande. Dessutom försöker många medlemsstater i allt högre grad kombinera garanterad minimiinkomst med tjänster för att öka anställbarheten hos bidragstagare, till exempel rådgivning, utbildning, frivilligt arbete och andra typer av aktiviteter och egenutvecklande verksamheter. Åtgärder som föreslagits för att göra det lönsamt att arbeta är bland annat följande:

- Behålla vissa förmåner en tid efter anställning (Belgien, Irland, Tyskland).
- Sänka skatten på lågavlönat arbete eller införa en "anställningsbonus" i form av en skattelättnad för att gynna personer i avlönad verksamhet (Frankrike, Nederländerna och Förenade kungariket), ibland med särskild inriktning på barnfamiljer (Belgien).
- Komplettera socialbidrag med lön (Frankrike, Luxemburg, Sverige).

För att förbättra systemens möjligheter att främja ökad rörlighet och varaktiga sätt att komma ur bidragsberoende är flera medlemsstater (Danmark, Nederländerna och Sverige) i färd med att utveckla indikatorer som gör det möjligt att följa bidragstagarnas rörlighet så länge dessa är kvar i systemet och en tid efter att de lämnat det.

I vissa nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning framhålls att arbete inte nödvändigtvis leder ut ur fattigdom. I vissa fall beror detta på att det handlar om den "gamla ekonomins" arbeten med låg produktivitet, särskilt inom jordbruket (Portugal och Grekland), men det kan också röra sig om en ny sorts osäkerhet på arbetsmarknaden (Belgien, Italien och Frankrike). Å andra sidan kan till och med lågavlönat arbete som utgör en sekundär inkomst i hushållet bidra till att komma ur fattigdomen. Flera åtgärder syftar till att göra arbete attraktivare och öka tryggheten för personer med osäker koppling till arbetsmarknaden:

- Lagstifta om minimilöner (Irland och Förenade kungariket) och se till att arbetsmarknadens parter tar särskild hänsyn till minimilöner vid kollektivavtalsförhandlingar (Österrike).
- Höja ersättningsnivåerna i socialförsäkringen för personer som arbetar deltid och se till att pensionsrättigheter tjänas in av föräldrar som går miste om arbetsinkomst (Sverige, Tyskland, Österrike).
- Inrätta socialförsäkringssystem för atypisk arbetskraft (Tyskland, Österrike).

**INLEMMA ATYPISK ARBETSKRAFT I DET SOCIALA SYSTEMET
(ÖSTERRIKE)**

Fram till helt nyligen var det inte obligatoriskt med socialförsäkring för ekonomiskt verksamma personer i gråzonen mellan anställning och eget företagande, för personer som bedriver viss egen näringsverksamhet och för låginkomsttagare (deltidsarbetande).

I dag måste alla ekonomiskt verksamma personer ha socialförsäkring eller erbjudas möjlighet att på förmånliga villkor ansluta sig till ett system. En del omfattas av socialförsäkringssystemet för anställda i egenskap av "oberoende anställda". Andra omfattas av socialförsäkringssystemet för egna företagare i egenskap av "nya egna företagare". Nu måste arbetsgivare dessutom betala sjuk- och pensionsförsäkringsavgifter för deltidsanställda (månadslön under 296 euro). Dessa kan ansluta sig till egenförsäkringssystemet (fast avgift) för de delarna av socialförsäkringen.

3.1.2.2. Bostad

I alla medlemsstaters nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning erkänns betydelsen av tillgång till anständig bostad som ett centralt villkor för social integration och delaktighet i samhället. Bostadssituationen ser mycket olika ut i olika medlemsstater, men fungerar i allmänhet väl. De flesta människor i Europeiska unionen bor i bostäder av anständig till god kvalitet, som de antingen hyr eller äger och där leveranserna av vatten, elektricitet och värme fungerar väl.

När det gäller den del av befolkningen som har låga inkomster fungerar dock marknaden sämre i de flesta medlemsstater, och det blir bara värre. Det sjunkande utbudet av hus till rimliga priser i det lägre prissegmentet av bostadsmarknaden tenderar att knuffa allt fler hushåll utan tillräcklig köpkraft mot marknads restsegment. Bostadskvaliteten där är dålig och blir allt sämre. Ofta saknas det mest grundläggande i standard, samtidigt som priser och hyror stiger till följd av den ökade efterfrågan.

Nya otrygga boendeformer är bland annat hyra av möblerade rum eller madrasser i överfulla rum, boende utan tillstånd i hus, på stationer eller i andra offentliga utrymmen, samt enklare bostäder som husvagnar, kåkstäder, båtar och garage.

Med tanke på boendekostnadens stora andel av den samlade hushållsbudgeten (i genomsnitt 25 % i EU) får höjda hyror särskilt kännbara följd effekter på extrainkomster i låginkomsthushåll, som ofta hamnar långt under fattigdomsgränsen. Användningen av indikatorer som visar nettohyrans andel av den disponibla inkomsten och disponibel nettoinkomst efter totala boendekostnader, såsom föreslås av Nederländerna, är en positiv utveckling.

Det främsta målet hos satsningarna i medlemsstaternas nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning är att åtgärda bristerna hos ländernas bostadsmarknader för att garantera den del av befolkningen som har låga inkomster tillgång till anständig bostad till en rimlig kostnad. Satsningarna kan sammanfattas i följande tre centrala politiska målsättningar:

- Öka utbudet av hus och bostäder till rimlig kostnad: åtgärder för att komplettera och stimulera utbudet av billiga bostäder och rusta upp befintliga, slitna bostadsbestånd. Detta innefattar särskilda åtgärder för missgynnade områden och kvarter.
- Garantera kvalitet och värde för pengarna i det lägre prissegmentet av bostadsmarknaden: åtgärder för bättre kontroller och reglering av bostadsmarknaden, särskilt där tendenser finns att utnyttja eller stänga ute.
- Öka tillgången och skydda utsatta konsumenter: åtgärder för att stärka låginkomstkonsumenter och andra särskilt utsatta konsumenter på bostadsmarknaden.

Öka utbudet av hus och bostäder till rimlig kostnad

I samtliga nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning talas om svagheter och brister hos marknadens utbud av anständiga bostäder till rimlig kostnad för låginkomsthushåll. I Irland, Sverige, Finland, Portugal och i viss mån Belgien är tillgången särskilt begränsad på grund av strukturella faktorer.

Medlemsstaterna har en rad olika åtgärder för att stimulera och öka utbudet av anständiga och billiga bostäder, till exempel följande: bidrag till bostadssubventioner i de flesta medlemsstater, både för bostadsbyggande och subventionerade bostäder för enskilda, investeringar för att rusta upp och förbättra bostadsbestånden i missgynnade storstadsområden (Danmark, Finland, Förenade kungariket, Portugal, Spanien och Sverige) och på landsbygden (Portugal och Spanien), stimulansåtgärder för att utveckla särskilda boendeformer, till exempel små, billiga ungdomsbostäder (Luxemburg och Spanien), bostäder för resandefolk (Irland), handikappbostäder (Danmark, Förenade kungariket, Tyskland och Österrike) och bostäder för äldre (Danmark och Förenade kungariket), mark som öronmärkts för billiga bostäder (Frankrike och Portugal), skattelättnader och andra stimulansåtgärder för att rusta upp äldre bostadsbestånd (Belgien, Finland, Frankrike, Förenade kungariket, Portugal och Tyskland) samt beskattning och konfiskering av lediga bostäder (Belgien och Frankrike).

Garantera kvalitet och värde för pengarna i det lägre prissegmentet av bostadsmarknaden

De flesta medlemsstater erkänner behovet av åtgärder för att stärka och skydda svaga konsumenter, så att dessa slipper utnyttjas och exploateras på den kommersiella bostadsmarknaden. Framför allt nämns följande fyra åtgärder i handlingsplanerna:

- Riva ovärdiga bostäder och bostadsområden (baracker, slumområden etc.) samtidigt som invånarna ges bättre bostäder (Belgien, Spanien och Portugal).
- Tillvarata rättigheterna för hyresgäster och husägare med låg inkomst, genom bättre reglering och information (Belgien, Danmark, Finland, Irland, Luxemburg och Sverige).
- Reglera, övervaka och kontrollera bostadsstandarden (Belgien och Frankrike).
- Övervaka och kontrollera sambandet mellan hyror och (lägsta) boendestandard (Belgien, Frankrike och Nederländerna).

**TILLGÅNG TILL SUBVENTIONERADE BOSTÄDER FÖR MÄNNISKOR I KÅKSTÄDER
(PORTUGAL)**

Att öka tillgången till bostäder är en viktig prioritering i Portugals nationella handlingsplan mot fattigdom och social utslagning. Mest utsatta i detta avseende är de närmare 80 000 människor som lever i över 40 000 kåkar i städer och ytterområden. Sedan 1993 driver regeringen ett ambitiöst program för att riva kåkstäderna och ge dess invånare nya boenden i subventionerade bostäder. Samtidigt som programmet fram till 1998 har gett cirka 900 familjer per år nya bostäder har antalet därefter stigit till cirka 7 500 per år, efter att avtal slutits med 170 orter. Denna takt skall upprätthållas för att garantera alla invånare i kåkstäder tillgång till subventionerade bostäder senast 2005.

Öka tillgången och skydda utsatta konsumenter

Medlemsstaterna har en rad olika satsningar för att åtgärda den ökande osäkerheten i det lägre prissegmentet av bostadsmarknaderna, bland annat följande:

- Ansträngningar att bättre kartlägga och förstå bostadsproblemet (le mal du logement) (Finland, Frankrike och Nederländerna).
- Offentliga/icke-vinstdrivande/kooperativa "hjälpförmedlingar" som tillhandahåller information och mäklartjänster för svaga konsumenter på bostadsmarknaden (Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Luxemburg, Spanien, Sverige, Tyskland).
- Räntesubventioner och/eller skattelättnader för låginkomsttagare (Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Sverige, Tyskland och Österrike).
- Bostadsstöd till ungdomar (Danmark, Frankrike, Luxemburg, Portugal och Spanien).
- Ökad tillgång till banklån och bankgarantier (Luxemburg).

Flera medlemsstater ordnar logi för särskilt utsatta grupper, till exempel härbärgen för kvinnor och barn som utsatts för våld i hemmet (Frankrike, Spanien och Tyskland), särskilda program för bostadslösa (Danmark, Grekland, Luxemburg, Spanien och Sverige), förbud mot att stänga av el och liknande (Frankrike), upprustning av bostäder för invandrad arbetskraft (Frankrike), utveckling av subventionerade bostäder, till exempel boende plus vård och tjänster, (Danmark, Förenade kungariket, Nederländerna och Tyskland) samt bostadshjälp åt ensamstående mödrar (Grekland).

Främja tillgången till bostäder för ungdomar – LOCA-PASS (Frankrike)

Syftet med LOCA-PASS är att göra det enklare att finna privatägda eller allmännyttiga hyresbostäder för ungdomar under 30 som har eller söker anställning inom den privata sektorn. LOCA-PASS förvaltas och finansieras av offentliga organisationer genom ett solidaritetsbidrag på 1 % från arbetsgivare. Samarbete sker med "Union économique et sociale du logement" och med företrädare för det civila samhället. LOCA-PASS ger blivande (unga) hyresgäster en garanti och ett förskott så att de kan uppfylla hyresavtalets villkor. Garantin täcker upp till arton månaders hyra inklusive avgifter. Förskottet beviljas gratis och kan utbetalas antingen till hyresgästen eller hyresvärderna. Garanti och/eller förskott från LOCA-PASS beviljas automatiskt om den sökande uppfyller kraven. Sökande lämnar in en ansökan till det offentliga bostadskontor som ligger närmast hemmet. Om inget svar erhållits inom åtta dagar anses ansökan beviljad.

3.1.2.3. Hälsa- och sjukvård

I de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning anges framför allt tre strategier för att skapa en hälso- och sjukvård för alla:

- Utveckla sjukdomsförebyggande åtgärder och förbättra hälsoutbildningen.
- Göra de allmänna insatserna tillräckliga, tillgängliga och överkomliga.
- Genomföra satsningar för att hantera särskilda svårigheter.

Dessa tre strategier förenas på olika sätt i handlingsplanerna beroende på ländernas olika förutsättningar och prioriteringar.

Utveckla sjukdomsförebyggande åtgärder och förbättra hälsoutbildningen

Förebyggande åtgärder och utbildningsåtgärder är inte nödvändigtvis anpassade efter de mest utsattas behov. Ändå kan de vara mycket effektiva när det gäller att garantera lika tillgång till hälso- och sjukvård, genom att inrikta sig på vissa riskgrupper. Att förebygga sjukdomar och främja utbildning anses därför vara en prioriterad fråga för att hantera socioekonomiska faktorer som påverkar hälsan. De har även en viktig fördelningsmässig funktion, då de bidrar till att övervinna ekonomiska och kulturella hinder. I handlingsplanerna nämns ofta följande tre typer av åtgärder:

- Barn- och mödravård med regelbundna hälsokontroller, inbegripet vaccinationsprogram.
- Förebyggande skolhälsovård, inbegripet regelbunden och kostnadsfri rådgivning och hälsoundervisning inom ramen för den ordinarie undervisningen.
- Förebyggande företagshälsovård i enlighet med arbetsmiljölagstiftningen eller, om anställning saknas, kostnadsfria och regelbundna hälsokontroller inom ramen för socialtjänst och hälso- och sjukvård.

Nya metoder prövas i Finland (hälsoundervisning i skolan) och Österrike (årliga hälsokontroller).

Göra allmänna insatser överkomliga, tillgängliga och tillräckliga

För människor som redan lider av ohälsa eller befinner sig i riskzonen är det centralt att de allmänna insatsernas täckning, utnyttjande och effektivitet förstärks.

Att främja en **överkomlig** vård kräver normalt att gruppen med lägst inkomst kostnadsfritt har tillgång till alla nödvändiga tjänster, medan personer utanför denna grupp debiteras en rimlig kostnad. Detta kan åstadkommas genom olika politiska instrument som ger en inkomstprövad avgiftsbefrielse. När en grundavgift ansetts nödvändig har vissa medlemsstater infört ett tak för individens eller hushållets sjukvårdsutgifter (årligt högkostnadsskydd). Även om målet att ha en hälso- och sjukvård till rimlig kostnad finns hos alla medlemsstater kan skillnaderna vara stora mellan täckningen och kvaliteten hos den vård som tillhandahålls i de olika systemen. Med utgångspunkt från de nationella förutsättningarna har nyskapande metoder införts i Frankrike (generellt sjukvårdssystem) och Belgien (högkostnadsskydd).

INFÖRA ETT GENERELLT SJUKFÖRSÄKRINGSSYSTEM (FRANKRIKE)

Det generella sjukförsäkringssystemet infördes den 1 januari 2000. Systemet ersätter tidigare sociala trygghetssystem och är öppet alla. De allra fattigaste får sina kostnader betalda. Syftet är framför allt att ge många människor som annars inte skulle ha råd tillgång till ett antal tjänster som tidigare endast omfattades av kompletterande sjukförsäkringar. Över fem miljoner människor omfattas nu av systemet. Även om detta allmänt anses som ett framsteg pågår fortfarande diskussioner om inkomstprövningens nivå och vad som skall ingå i det paket av tjänster som systemet berättigar till. Eventuellt kommer ytterligare ändringar att göras efter en utvärdering inom kort.

Förutom ekonomiska hinder kan **tillgången** till hälso- och sjukvård försvåras av administrativa, institutionella, geografiska och/eller kulturella hinder. Det är därför nödvändigt att öka tillgången till adekvata vårdtjänster, särskilt för personer med särskilda problem. I handlingsplanerna anges främst följande tre strategier:

- En allmän politik för att få till stånd en jämnare geografisk spridning av sjukvårdstjänster.
- Lokala och regionala satsningar för att förbättra samordningen mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård.
- En nationellt erkänd stadga för patienters rättigheter, inklusive vikten av att korta värdköerna.

Nya metoder har prövats i Sverige (strategier och finansiering för att korta värdköerna) och Danmark (finansiering av nyskapande projekt för att förbättra samordningen mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst).

Förutom att vara överkomliga och tillgängliga bör de allmänna insatserna även göras **tillräckliga** för att tillgodose de mest utsattas behov. Tjänsterna bör framför allt anpassas bättre för akuta fall. Akuta vårdtjänster omfattar bland annat akutvård på sjukhus, inrättande av härbärgen/dagcenter för vissa utsatta grupper och uppsökande verksamhet, eventuellt i kombination med en kostnadsfri telefontjänst där alla berörda yrkesgrupper samordnas.

Ett nytt synsätt på detta problem finns i Portugal (där en kostnadsfri nationell akuttelefontjänst har inrättats i samarbete med den lokala socialtjänsten).

Genomföra satsningar för grupper med särskilda svårigheter

Att de allmänna insatserna är tillräckliga är ännu viktigare för vissa grupper med särskilda svårigheter. Följande grupper nämns i handlingsplanerna: äldre, invandrare och etniska minoriteter, människor med fysiska eller psykiska funktionshinder, bostadslösa, alkoholister, missbrukare, HIV-positiva, tidigare straffade och prostituerade. Samtliga dessa grupper kräver att praxis och tjänster anpassas efter deras särskilda behov.

I vissa länder, särskilt där omfattande sociala trygghetssystem har inrättats ganska nyligen, löper **äldre** särskilt stor risk att drabbas av social utslagning, på grund av otillräckliga pensioner. I de flesta länder är dock det största bekymret hur det växande antalet behovssituationer skall hanteras, särskilt med tanke på den offentliga vårdens begränsningar och det minskade stödet från anhöriga. För att hantera denna fråga har olika politiska åtgärder genomförts i hela EU, från utveckling av långvård till införande av försäkringssystem för långtidsvård.

Lika stor betydelse för människor som lever i fattigdom och social utslagning har frågan om **psykisk hälsa**, som tas upp i majoriteten av de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning. Medlemsstaterna är eniga om behovet av att hantera psykiska hälsoproblem genom olika politiska åtgärder, där man särskilt förlitar sig till utökad lokalt och regionalt samarbete, bättre uppsökande verksamhet, tjänster för att lösa akuta bostadsbehov och särskild fortbildning för anställda inom hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Med utgångspunkt från de nationella förutsättningarna har nya metoder för målgrupper prövats i Grekland och Tyskland (särskilda åtgärder för att öka tillgången till hälso- och sjukvård för personer med invandrarbakgrund).

Hälso- och sjukvård för invandrare (Niedersachsen i Tyskland)

Syftet med *Ethno-Medizinisches Zentrum – EMZ* (etniskt-medicinskt centrum) är att tillhandahålla hälso- och sjukvård och rådgivning som är anpassad efter invandrades behov, genom att undanröja språkliga och kulturella hinder för kommunikation och därigenom göra det enklare att ställa riktiga diagnoser, särskilt när det gäller psykiska eller psykosomatiska åkommor och sjukdomar. Grundläggande delar i detta arbete är följande: tolktjänster för socialtjänst och hälso- och sjukvård, vidareutbildning för specialister, utbildning, seminarier och konferenser, gemensamma nätverk för specialist- och expertrådgivning, insatser på modersmålet för att uppmärksamma om förebyggande hälsovård, broschyrer, media och dokumentation på modersmålet, hälsofrämjande projekt (aids, läkemedel, tandvård, kvinnors hälsa m.m.), arbetsgrupper, rekrytering av frivilliga till självhjälpsgrupper och utformning av specialiserade handböcker och publikationer.

3.1.2.4. Utbildning, rättvisa och kultur

Utbildning

De flesta medlemsstater anser att tillgång till utbildning är en grundläggande rättighet. De ser det både som en nyckelfaktor för att förebygga risken för fattigdom och social utslagning och som ett viktigt sätt att stödja integrationen av de mest utsatta grupperna. Medvetenheten ökar om vikten av tillgång till utbildning för alla medborgare i alla skeden av livet, för att ge de kompetenser och kunskaper som krävs för att bli fullt delaktiga i ett allt mer kunskapsinriktat samhälle. I de flesta nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning finns därför målsättningen att öka tillgången till utbildning och inrätta öppna inlärningsmiljöer där utbildning är attraktivt och där det finns få (eller inga) hinder för studier.

I flertalet handlingsprogram berörs förutom tillgång även rättvisa i utbildningens resultat. Därför har åtgärder utvecklats för att skapa lika förutsättningar genom att fokusera på särskilda nackdelar eller hinder för att delta i undervisning och anpassa utbildningsmöjligheterna för att kompensera personer som tidigare gått miste om utbildning.

I handlingsplanerna finns en bred medvetenhet om att vissa personer löper särskilt stor risk att drabbas av fattigdom och social utslagning för att de bor i samhällen eller områden där bristande kunskaper och kompetens är mer utbredd. Här nämns bland annat invandrare, etniska minoriteter (särskilt barn till romer/resandefolk), barn som lever och går i skolan i områden som är missgynnade på flera sätt och unga ensamstående föräldrar. Behovet av utbildning och praktik för funktionshindrade och äldre arbetslösa arbetare, varav många slutat skolan tidigt och har få eller inga kvalifikationer, nämns också i samband med vuxenutbildning och livslångt lärande. Att förbättra kunskaper och kompetens hos dessa grupper är bästa sättet att hantera och motverka social och etnisk-kulturell segregation.

Det råder allt större enighet om att effektiva insatser för att åtgärda olika aspekter av vissa gruppers eftersatta utbildningssituation handlar om mer än bara utbildningsåtgärder. Det krävs integrerade och samordnade åtgärder av en rad aktörer, eftersom en eftersatt utbildningssituation kan förvärras av bristande stöd från hem, familj och samhälle, ohälsa, låg inkomst, undermålig bostad och miljö, dåliga matvanor och brist på transportmöjligheter. Förenade kungarikets program Sure Start (se nedan) är ett bra exempel på en sådan strategi.

Det finns fyra strategiska angreppssätt som tycks särskilt lämpliga: genomföra tidiga insatser för att förebygga att vissa grupper missgynnas i utbildningssystemet²⁰, undanröja hindren för utsatta gruppers deltagande, utveckla integrerade åtgärder för personer som avbrutit sin skolgång och främja livslångt lärande samt läs- och skrivkunnighet hos vuxna.

²⁰ Detta angreppssätt beskrivs i detalj i avsnitt 3.3.2 (förhindra social utslagning bland barn).

Undanröja hindren för utsatta grupper att delta i allmänna insatser – i flera av de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning, särskilt Belgiens, Greklands, Irlands, Nederländernas och Frankrikes, finns en medvetenhet om att vissa faktorer hindrar en del barn och deras familjer från att få del av allmänna utbildningsinsatser. Flera intressanta angreppssätt nämns för att råda bot mot detta, bland annat följande:

- Undanröja de ekonomiska hindren för deltagande (Belgien, Frankrike, Förenade kungariket och Nederländerna).
- Införa gratis skolmåltider och förbättra transporter eller ordna inkvartering för barn från avlägsna områden (Grekland), undanröja språkliga och kulturella hinder för etniska minoriteter och invandrare (Danmark, Luxemburg, Sverige, Tyskland) och erbjuda handledning och extraundervisning för barn från sådana förhållanden (Förenade kungariket).
- Integrera barn med funktionshinder i det ordinarie utbildningssystemet (Grekland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Spanien, Tyskland och Österrike).

Garanterade lika tillgång till utbildning (Grekland)

I Grekland har man vidtagit flera åtgärder för att undanröja hindren för lika tillgång till utbildning, vilka på grundval av socioekonomiska kriterier riktar sig till studenter eller elever. Exempel: **gratis skolmåltider** (11 matsalar och 5 312 elever med begränsade medel), **inkvartering** (4 240 mottagare – 331 elever, främst från bergsområden och avlägsna regioner, som bor på pensionat för att kunna gå i den närmaste skolan) och **transport** – alla elever som bor långt från skolan åker gratis mellan hemmet och skolan på kommunens bekostnad. Skolundervisning på sjukhus eller i hemmet. I en "övergångsskola" för ungdomar inom ramen för Strophe-nätverket utbildas ungdomar som genomgår avgiftning. Särskilda förfaranden för att anta speciella grupper av sökande till högre utbildning. – Greker från utlandet, utlänningar, Trakiens muslimska minoritet och personer som lider av allvarliga sjukdomar. Överföringar av särskilda grupper av elever. Förfaranden för särskilda grupper i yrkesutbildningscenter. Exempel: återvändande grekiska medborgare, gratis undervisning för tidigare missbrukare osv. Stipendier – från statens stipendieinstitut, generalsekretariatet för ungdom etc. Slutligen finns kurser och yrkesutbildning på kvällstid för elever som yrkesarbetar.

Inlemmande av invandrarbarn i det ordinarie utbildningssystemet (Luxemburg)

Cirka 36 % av Luxemburgs invånare är invandrare. Av dessa kommer 13 % från Portugal och 9 % från Italien och Frankrike. Den obligatoriska skolan är i stor utsträckning tysk. Det gör det svårt för barn till invandrare att inlemmas i skolsystemet, vilket i sin tur även försvårar deras sociala och kulturella integration i samhället. 13 % av eleverna i gymnasiet har ett främmande språk som modersmål.

För att skapa lika förutsättningar i utbildningssystemet för barn med ett främmande språk som modersmål har Luxemburg beslutat inrätta franska "välkomstklasser" i barnomsorgen. Detta tidiga välkomnande skall underlätta integrationen i det luxemburgska samhället och successivt göra barn med ett främmande språk som modersmål bättre rustade att möta och övervinna de svårigheter i skolan som de sannolikt kommer att drabbas av på grund av sämre kunskaper i tyska och luxemburgska.

Utveckla integrerade åtgärder för att hantera avbruten skolgång. De flesta medlemsstaterna oroas starkt av problemet med barn som lämnar skolan i förtid. I praktiken handlar det om tre grupper som överlappar varandra. Den första är elever som inte är så gamla att de gått ut skolan men som har problem när det gäller skolk, betyg eller uppförande. Den andra är elever i skolåldern som faktiskt har hoppat av. Den tredje är elever som slutat skolan i förtid och som formellt har lämnat den, men som har dåliga eller inga kunskaper och svårt att klara övergången från skola till arbetsliv (se avsnitt 3.1.1). En lång rad politiska åtgärder beskrivs för de första två grupperna vars syfte både är att förebygga avhopp och hantera sådana när de inträffar och främja integrering på nytt i skolsystemet. Satsningar har genomförts både i skolan och i den informella utbildningssektorn, till exempel följande:

- Ökad tonvikt i läroplanen på samhällelig och social kompetens.
- Utbildning av lärare i frågor som rör fattigdom, social utslagning och kulturell mångfald och utformning av nyskapande undervisningsmetoder.
- Extra resurser till skolor i missgynnade områden eller med stor andel missgynnade elever.
- Bättre elevvård och tillgång till skolpsykolog.

- Bättre insatser för elever med särskilda behov eller läs- och skrivsvårigheter.
- Säkrare skolmiljöer, aktiviteter efter skolan och i samband med lov.
- Ökad fokusering på att underlätta övergången mellan olika skolstadier, minska utslagningen i skolan, åtgärda utbrett skolk och i högre grad övervaka och följa elever som hoppar av eller riskerar att hoppa av skolan.
- Bättre kontakter mellan hem, skola och samhälle.

En viktig lärdom från alla dessa satsningar är att det är nödvändigt att involvera en rad lokala aktörer, både i den formella och den informella utbildningssektorn, till exempel föräldrar, socialtjänst, polis, övervakare, arbetsgivare, fackförbund och föreningar, för att kunna hantera problemen med de ungdomar som kommit längst bort från skolsystemet. Skolorna måste samarbeta mer intimt med de andra aktörerna och lägga större tyngdvikt vid att tillhandahålla nya anpassade möjligheter och gå till botten med orsakerna till varför man över huvud taget avbryter sin skolgång. Det behövs bättre kopplingar mellan formell och informell inläring liksom nya metoder att upptäcka och bedöma all slags kompetens. Intressanta pilotprojekt med en sådan inriktning finns i Italien och Tyskland.

UNGDOMAR SOM HOPPAT AV SKOLAN I TYSKLAND (NORDRHEIN-WESTFALEN)

Det finns många metoder att hjälpa denna grupp, till exempel stödåtgärder för skoltrötta eller avhoppade elever och åtgärder för att på nytt inlemma elever som vägrar gå i skolan. Ett av de mest lyckade exemplen där skolket minskats är Rathmodellen i Düsseldorf. Metoden prövades först i Rathdistriktet är sedan dess synonym med åtgärder för att på nytt inlemma elever som hoppat av skolan.

Modellen bygger på samarbete mellan kommunala myndigheter, yrkesutbildningscentrum, välgörenhetsorganisationer, lokala skolstyrelser, grundskolor, skolor som ger undervisningsstöd och skolor för barn med inlärningssvårigheter. För närvarande deltar 27 ungdomar som tröttnat på eller som vägrar gå i skolan i projektet.

Målet är att förena skolinriktat ungdomsvårdande arbete, utbildningsstöd i skolorna och allmänna stödåtgärder i utbildningen. Projektet är värdefullt eftersom det ger handledning och stöd till ungdomar som avbrutit sin utbildning liksom till barn från olika svåra förhållanden. Samarbetet mellan olika skolor och ungdomsvårdsinstitutioner anses särskilt värdefullt.

ÅTERANPASSNING AV UNGA SKOLAVHOPPARE SOM HAMNAR I UTANFÖRSKAP (ITALIEN)

Italien har tagit flera initiativ för att fånga upp och hjälpa ungdomar som avbryter sin skolgång.

- Kommunen Neapel har inlett ett projekt kallat "Chance" i ett mycket nedgånget bostadsområde. Projektet som kopierats med framgång också i andra italienska städer, syftar till att fånga upp och hjälpa ungdomar mellan 13 och 15 år som helt slutat gå till den obligatoriska grundskolan. Projektet är innovativt så till vida att det inte tar avhopparna direkt tillbaka till skolan utan i stället ordnar "lärare på stan" som tar kontakt med ungdomarna och erbjuder dem skräddarsydda aktiviteter och stöd. Till slut kommer de flesta ungdomarna tillbaka till skolan.
- Den centrala myndigheten i norra Italien har inlett ett initiativ för kreativitet bland unga, som har omfattat omkring 900 unga i socialt utanförskap (tidigare straffade, drogmissbrukare, arbetslösa, funktionshindrade, skolavhoppare osv.). Centra för social interaktivitet har inrättats för dessa unga i 27 städer med stöd av offentlig-privata partnerskap. Dessa center drivs av de unga, som använder sina egna förmågor och kreativa talanger. Ungdomarna har fått utbildning och stöd för att starta kooperativ. Pilotprojektet resulterade i att 12 kooperativ startades, som nu är självbärande och också har bildat nätverk sinsemellan. Uppskattningsvis har 60 % av de unga människorna fått arbete tack vare detta.

Främja livslångt lärande och läs- och skrivkunnighet hos vuxna. Den ökande betydelsen hos livslångt lärande för att nå grundläggande kunskaper hos alla och garantera människors fortsatta delaktighet i samhället tas upp i flera nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning, särskilt när det gäller den snabba utvecklingen inom informations- och kommunikationstekniken (se avsnitt 3.2.1 Främja delaktighet i IT-samhället). Det finns en rad metoder för att öka det allmänna deltagandet i vuxenutbildning i framtiden. Särskilt anmärkningsvärd är den ökade tonvikten vid regionala strategier som syftar till att samordna insatserna bättre på lokal nivå och flytta lärandet närmare hemmet och därigenom komma närmare målgrupperna och anpassa undervisningen. Hollands "Kenniswijk" och Portugals "Territorios Educativos de Intervenção Prioritaria" är intressanta exempel.

Flera medlemsstater, till exempel Belgien, Nederländerna, Finland, Sverige och Irland, har utvecklat speciella strategier för särskilt utsatta grupper. Exempel på detta är initiativet att låta arbetslösa studera vid allmänna utbildningsinstitutioner i Danmark. Flera nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning behandlar även frågan om (tidigare) straffade och omfattar i allt högre grad projekt för utbildning eller praktik under och/eller efter fängelsetiden för att underlätta övergången ut i samhället. I den irländska handlingsplanen finns ett bra exempel på detta, Moyross Probation Project Céim ar Céim.

För den svagaste gruppen handlar bättre grundkunskaper först och främst om att öka läs- och skrivkunnigheten och kunskaperna i räkning. I många nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning, till exempel Nederländernas, Danmarks, Belgiens, Finlands, Tysklands, Frankrikes, Irlands, Italiens och Portugals, erkänns att etniska minoriteter, asylsökande och invandrare aldrig integreras på riktigt i samhället om inte bristerna åtgärdas genom språkundervisning. Irland har särskilt inriktat sig på analfabetismen och har kraftigt ökat anslagen för att förbättra läs- och skrivkunnigheten hos vuxna.

I vissa handlingsplaner betonas att det som en del i livslångt lärande finns ett behov av fortlöpande utbildning och praktik för personer som arbetar med att förebygga fattigdom. Danmark föreslår till exempel särskild utbildning och praktik för "omsorgsarbetare". Irland noterar att personal vid lokala myndigheter måste förstå hur fattigdomen fungerar och vilka satsningar som krävs för att motverka fattigdom, och man håller på att inrätta ett lokalt myndighetsnätverk för att öka kunskapen om fattigdomsbekämpning.

Kunskapslyftet (Sverige)

Sedan 1997 pågår i Sverige en satsning inom ramen för vuxenutbildningen Kunskapslyftet. Satsningens övergripande mål är att minska arbetslösheten, utveckla vuxenutbildningen, minska utbildningsklyftorna och öka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. Under år 2000 har uppskattningsvis 223 000 personer fått möjlighet att stärka sin kompetens och sin ställning på arbetsmarknaden genom Kunskapslyftet. Andelen män som deltog i gymnasial vuxenutbildning ökade mellan hösten 1999 och våren 2000 med 1,4 procentenheter till drygt 33 procent. Resultatet av satsningen visar att en tredjedel av de studerande hade höjt sin utbildningsnivå motsvarande ett års gymnasieutbildning under läsåret 1997/98. Utvärderingar har visat att tre fjärdedelar av deltagarna i Kunskapslyftet hade fått arbete eller gått vidare till fortsatta studier. Statistiska Centralbyrån presenterade år 2000 en studie som visade att kommunal vuxenutbildning kan ha positiva effekter både vad gäller inkomst och sysselsättning.

Rättslig prövning

Frågan om tillgång till rättslig prövning nämns endast i ett fåtal handlingsplaner (Frankrike, Italien, Nederländerna och Tyskland), vilket är en smula förvånade med tanke på den tyngd som lades i Nice vid tillgång till rättigheter. Rättslig prövning ingår dock underförstått i flera andra handlingsplaner, till exempel i Belgiens, Finlands, Greklands och Irlands, i samband med åtgärder för jämlikhet och mot diskriminering. Förutom att tydliga mål och syften saknas finns en allmän brist på information och uppgifter om tillgången till rättslig prövning för människor som lever i fattigdom och social utslagning.

Tillgång till rättslig prövning är en grundläggande rättighet. Vid behov måste medborgare kunna få sådan kvalificerad rättshjälp som krävs för att de skall kunna tillgodogöra sig sina rättigheter. Rättslig prövning är således ett nödvändigt medel för att tillvarata människors grundläggande rättigheter. För vissa utsatta grupper kan tillgången till rättslig prövning vara särskilt viktig, men även problematisk. I handlingsplanerna nämns bland annat följande grupper: etniska minoriteter, invandrare, asylsökande, offer för våld i hemmet, tidigare straffade, prostituerade och låginkomsttagare boende i hyreshus.

I handlingsplanerna anges framför allt två strategier för att förbättra tillgången till rättslig prövning:

i. Öka tillgången till juridiska tjänster och rättslig prövning: Detta innefattar åtgärder som subventionerad rättshjälp, lokala juridiska rådgivningsbyråer för mindre bemedlade personer, specialiserade rådgivningscentrum för asylsökande, inrättande av ett brett nätverk av regionala kommittéer som verkar för tillgång till rättslig prövning, utveckling av alternativa, snabbare och lättillgängligare metoder för tvistlösning och tillgång till rättslig prövning, till exempel genom förfaranden för hantering av separationer och konfliktlösning samt domstolar för mindre ärenden.

ii. Utveckla lagar och metoder för att främja jämlikhet och motverka diskriminering: Några medlemsstater (Nederländerna, Finland, Sverige, Belgien, Irland och Grekland) gör en tydlig koppling mellan åtgärder för jämlikhet och mot diskriminering och den medvetenhet som finns om att lika rättigheter och rättsliga åtgärder för att bekämpa diskriminering nu är en viktig del av EU:s socialpolitik och en viktig strategi för att främja social integration. Att inrätta nya metoder och förfaranden för att ge människor tillgång till dessa rättigheter är centralt i denna utveckling.

FRÄMJA JÄMLIKHET OCH BEKÄMPA DISKRIMINERING MED HJÄLP AV LAGEN (IRLAND)

Irland vill främja likabehandling genom en rad åtgärder, däribland 1998 års lag om likabehandling i arbetslivet (Employment Equality Act) och 2000 års jämställdhetslag (The Equal Status Act), på grundval av kön, civilstånd, familjesituation, sexuell läggning, ålder, funktionshinder, religion, ras och tillhörighet i resandefolket. För att övervaka denna lagstiftning har två myndigheter inrättats: jämlikhetsmyndigheten (Equality Authority) och byrån för jämlikhetsundersökningar (Office of the Director of Equality Investigations).

Jämlikhetsmyndigheten har för närvarande tre mål: att främja och försvara de rättigheter som fastställs i jämlikhetslagstiftningen, att stödja utvecklingen av en beredskap för att driva på jämställdhetsarbetet i arbetslivet och tillgången till varor, service, tjänster, utbildning och bostad, och att bidra till att jämlikheten beaktas mer inom den privata och den offentliga sektorn liksom i samhället i stort.

Byrån för jämlikhetsundersökningar är en del av den infrastruktur som är avsedd att främja jämlikhet och bekämpa diskriminering. Den bidrar till jämställdhetsarbetet genom att undersöka och förmedla klagomål om diskriminering som strider mot 1998 års lag om likabehandling i arbetslivet och 2000 års jämställdhetslag.

Möjligheterna att införa "jämställdhetsgranskning", där åtgärder bedöms med avseende på eventuell negativ inverkan på grupper som skyddas i jämställdhetslagstiftningen, utreds för närvarande av FÁS och departementet för utbildning och forskning.

Kultur

Tillgång till och deltagande i kulturell verksamhet är ett av människans mest centrala behov. Det är viktigt för att främja en positiv känsla av identitet och uppmuntra och stimulera kreativitet, uttrycksförmåga och självkänsla. Konstnärlig och kreativ verksamhet är därför centralt för att engagera och på nytt integrera personer och grupper som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden och som är minst delaktiga i samhället. Lokala konstprojekt kan också ha stor betydelse för att stimulera lokalsamhällen och arbetet i lokala grupper.

De nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning innehåller i allmänhet inte några sammanhängande planer för att främja engagemang hos personer som är utestängda från skapande och kulturell verksamhet. Några medlemsstater redovisar dock intressanta åtgärder. I Danmarks treåriga integrationsprogram för nya invandrare och flyktingar betonas möjligheterna att delta i såväl kulturella som ekonomiska, sociala och politiska samhällsaktiviteter. Frankrike understryker tillgången till *Espaces Culture et Multimédias* för de mest missgynnade. Portugal betonar ökad tillgång till kultur för missgynnade grupper och vikten av mer decentraliserade insatser för att uppnå detta. Irland nämner ett program och en rapport där det undersöks hur kultur kan användas för social integration av långtidsarbetslösa: Community Arts for Everyone (samhällskultur för alla). Däremot nämns inte den stora betydelse som rapporten om fattigdom, tillgång och deltagande i kulturen har för att utveckla en sammanhängande och genomgripande strategi. I Belgiens handlingsplan redovisas tydlig statistik över de missgynnade gruppernas kulturella underskott liksom avsikten att presentera ytterligare uppgifter om kulturella åtgärder i handlingsplanen för 2003.

3.2 Förebygga risker för utslagning

- a) Att till fullo utnyttja **kunskapssamhällets** och den nya informations- och kommunikationsteknikens möjligheter och se till att ingen slås ut. Särskild hänsyn skall tas till funktionshindrades behov.
- b) Att inrätta strategier för att förebygga livskriser som kan leda till situationer med social utslagning, till exempel **skuldsättning, utslagning från skolan och bostadslöshet**.
- c) Att genomföra åtgärder för att bevara **familjesolidariteten** i alla dess former.

3.2.1. Främja delaktighet i IT-samhället

Problematiken kring kunskapssamhällets och informations- och kommunikationsteknikens betydelse för integrationen, det vill säga frågan om **delaktighet i IT-samhället**, erkänns allmänt i de olika medlemsstaterna. Utgångspunkten skiljer sig dock mycket åt mellan medlemsstaterna, eftersom vissa länder (särskilt de nordiska länderna och Nederländerna) har mycket större IT-användning (till exempel antal Internetabonnemang, även i låginkomstgrupperna) och tillvaratar dess integrerande möjligheter i högre grad. Åtgärder för att främja delaktighet i IT-samhället är därför viktigare i länder med mindre IT-användning.

Frågan om delaktighet i IT-samhället har förts upp på **strategisk nivå** i Nederländernas, Portugals och Spaniens handlingsplaner och anges som en av huvudprinciperna i strategin mot fattigdom och social utslagning. Den mest omfattande strategin för delaktighet i IT-samhället finns i Nederländernas, Portugals och Irlands handlingsplaner. Där finns två mål: för det första att utnyttja informations- och kommunikationsteknikens integrerande möjligheter, genom nya sysselsättningsmöjligheter och genom att förbättra eller skapa nya tjänster för missgynnade grupper och områden, och för det andra att se till att ingen hindras från att få del av den nya teknikens ekonomiska och sociala förmåner, vilket skall ske genom undanröjande av hindren för bli delaktig i det nya samhället.

När det gäller det första målet har redovisade initiativ inriktats på **IT-utbildning**, i linje med de nationella handlingsplanerna för sysselsättning. Initiativen riktar sig särskilt till arbetslösa och har ofta en bred inriktning: i Frankrike kommer 1,2 miljoner arbetslösa att få IT-utbildning fram till 2002, i Danmark är IT nu obligatoriskt i all yrkesutbildning och i södra Italien får de arbetslösa datautbildning. I vissa fall kombineras utbildningen med tillhandahållande av datautrustning, till exempel i Belgien.

Utvecklingen av **online-tjänster** är en annan möjlighet att öka integrationen med hjälp av den nya tekniken, som utnyttjas i en rad initiativ: elektroniska offentliga tjänster, portaler med en inloggning, i bland annat Österrike, Irland och Nederländerna, och ständigt öppna "virtuella kontor" inom olika områden. I vissa fall ger informations- och kommunikationstekniken nya interaktiva möjligheter, till exempel i Finland, där ett e-demokratiprojekt pågår för att stimulera ungdomars samhällsengagemang.

Nya teknologier och onlinetjänster används även för att främja **lokalsamhällen**, till exempel Portugals initiativ *Com as Minorias* (med minoriteterna) för afrikanska invandrare i Lissabon och Spaniens Omnia-projekt i Katalonien. Lokala samhällens och sammanslutningars centrala betydelse erkänns och stöds även i Irland genom CAIT-initiativet, där projekt med den nya tekniken finansieras inom den gemensamma och den frivilliga sektorn, och i Spanien där det finns en plan för att garantera tillgång till informations- och kommunikationsteknik för de icke-statliga organisationer som förvaltar program för social integration.

Att **öka medvetenheten** om de nya teknologiernas och tjänsternas möjligheter är det första hindret som måste övervinnas för att uppnå ett kunskapssamhälle för alla, särskilt i länder med liten Internetanvändning. I de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning anges några sådana initiativ, till exempel Tysklands kampanj *Internet für alle* (Internet för alla).

Sådana åtgärder är ofta strikt kopplade till initiativ för **grundläggande IT-kunskaper**, för att stödja den breda befolkningen och missgynnade grupper framför allt i deras första kontakter med Internet och onlinetjänster. I detta avseende står det klart att det krävs åtgärder på olika nivåer i olika medlemsstater. Å ena sidan har vissa länder med liten Internetanvändning omfattande program för att nå målet att skapa ett kunskapssamhälle för alla (Spaniens program *Internet para todos*, som omfattar en miljon människor, och Portugals mål att två miljoner människor skall ha gått en datakurs senast 2006). Å andra sidan kan program i länder där över halva befolkningen använder Internet inrikta sig enbart på missgynnade grupper (till exempel bostadslösa och äldre) och missgynnade bostadsområden, som i Finland och Nederländerna.

**IT, DE ÄLDRE OCH SOCIAL INTEGRATION: INTERNET I SERVICEHUS
(NEDERLÄNDERNA)**

I Nederländerna har Internetkaféer startats i 48 servicehus för att äldre skall lära sig datorer och Internet. Dessutom har samtliga 1 355 servicehus fått vägledning i hur ett Internetkafé kan startas med relativt små resurser. Kaféerna utgör även datautbildningscentrum som är öppna för allmänheten, vilket gör dem till en gemensam mötesplats med nya kommunikationsmöjligheter för äldre.

Frågan om **IT-tillgänglighet** behandlas främst med avseende på allmän tillgång, medan löpande satsningar där bidrag ges till inköp av utrustning knappast nämns alls. Utvecklingen av allmänhetens tillgång till Internet genom särskilda Internetcentrum sker särskilt i Frankrike, där 7 000 center skall inrättas senast 2003 (varav 2 500 skall erbjuda användarstöd), inbegripet kulturella multimedieplatser inom ramen för nätverket för ungdomsinformation (*réseau Information Jeunesse*), men även i Luxemburg där gemensamma informationscenter (*point information communal*) skall inrättas. Grekland lägger särskild vikt vid Internetinformationscentrum på avlägset belägna platser och öar, medan Förenade kungariket har "UK online"-center (6 000 stycken år 2002, särskilt i missgynnade områden) där tillgång till Internet kombineras med andra utbildningsmöjligheter. Internetcentrum skall inrättas i alla länders bibliotek.

Den senaste Eurobarometerundersökningen visar att **kvinnor** är mycket missgynnade i de flesta medlemsstater när det gäller IT-utbildning och Internettillgång. Endast tre medlemsstater uppger att åtgärder vidtagits för att minska klyftorna. I Österrike finns flera satsningar för att främja kvinnors tillgång till tekniska yrken och datautbildning. I Tyskland har man som mål att 40 % av platserna på IT- och medieutbildningar skall besättas av kvinnor senast 2005. Portugal vill främja jämställdheten i livslångt lärande med en IT-andel på minst 50 %.

I enlighet med målet från Nice att särskild hänsyn skall tas till funktionshindrades behov har majoriteten medlemsstater infört åtgärder för att främja **funktionshindrades** tillgång till IT (Finland, Danmark, Grekland, Irland, Nederländerna, Portugal, Sverige, Tyskland och Österrike). Vissa medlemsstater (Belgien, Frankrike, Förenade kungariket, Luxemburg och Spanien) saknar adekvata sådana åtgärder i sina handlingsplaner. Nya metoder prövas i Sverige och Danmark, där allmänna normer för utformningen skall användas för att öka IT-produkternas tillgänglighet. Sverige skall se över relevanta lagar och riktlinjer för att anpassa dessa efter principen om tillgänglighet. Andra åtgärder är att förbättra funktionshindrades IT-kunskaper (Sverige och Portugal). IT skall till exempel bli obligatoriskt undervisningshjälpmedel i all specialutbildning för funktionshindrade i Portugal.

IT FÖR FUNKTIONSHINDRADE (SVERIGE)

Hjälpmiddelsinstitutet i Sverige driver under 1998–2001 ett program som skall utveckla och praktiskt pröva IT för människor med funktionshinder för att öka deras delaktighet och jämlikhet. Hittills har stöd beviljats drygt 60 projekt och förstudier inom ramen för handikapporganisationer och stiftelser eller enheter inom landsting och kommuner, och handikapporganisationer och enskilda användare har konsulterats. Varje enskilt projekt har en plan för utvärdering och informationsspridning. Med start år 2000 påbörjades också en utvärdering av en extern konsult. Programmet består av fyra delar: ett tillämpningsprogram, en informationskampanj, en särskild satsning på utveckling av funktionshindrade användares IT-kompetens samt en studie av sociala och ekonomiska konsekvenser av IT-insatser. Målen för programmet är att det efter tre år skall finnas dokumenterade erfarenheter av IT-användning inom nya områden och för eftersatta grupper, nya IT-baserade produkter och tjänster som är anpassade eller utvecklade så att de kan användas av människor med funktionshinder, utvecklade metoder för utprovning, träning och användning av IT-hjälpmiddel och tjänster. Under tre år fördelas inom ramen för detta program omkring 30 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden.

Det finns många hinder för funktionshindrades tillgång till Internet. Eftersom myndighetstjänster och viktig allmän information i allt högre grad läggs ut på Internet är det lika viktigt med garanterad tillgång för alla medborgare till myndigheters webbplatser som allmän tillgång till offentliga byggnader. Flera medlemsstater har därför genomfört åtgärder för att främja funktionshindrades tillgång till Internet (Danmark, Grekland, Irland, Nederländerna, Sverige och Tyskland). Grekland, Irland och Danmark har även antagit riktlinjer för att främja tillgängligheten hos myndigheternas webbplatser.

3.2.2. Förebygga hög skuldsättning och bostadslöshet²¹

Hög skuldsättning

Skuldsättning nämns i de flesta handlingsplaner som en av orsakerna till bestående fattigdom och social uteslutning (Belgien, Finland, Frankrike, Tyskland, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Tyskland och Österrike.). Situationer med hög skuldsättning kan ha många orsaker, till exempel arbetslöshet, låg inkomst, problem att få hushållets pengar att räcka till och missbruk av kreditkort. Därför behövs både förebyggande och korrigerande åtgärder där alla berörda myndigheter ingår.

²¹ Att förebygga utslagning från skolan behandlas utförligare under mål 1.2 (garantera tillgång till utbildning) och mål 3 (förhindra social utslagning bland barn).

Bland de förebyggande åtgärderna anses utbildning och rådgivning om ekonomi och budgetplanering för familjer i riskzonen vara en central politisk åtgärd som bör kompletteras med inrättande av relevanta myndigheter (Irland, Luxemburg, Portugal och Tyskland). Såsom planeras i Tyskland kan dessutom även banker och finansiella institutioner bidra till sådan utbildning och rådgivning.

När det gäller korrigerande åtgärder har de flesta medlemsstater utformat förfaranden för att underlätta skuldreglering, genom att anpassa återbetalningsvillkor och återbetalningstid efter gäldenärens ekonomiska situation, särskilt när det gäller möjligheten till betalningsanstånd eller skuldavskrivning (Frankrike, Tyskland, och Österrike). Förutom ekonomiska förfaranden råder bred enighet om att övergripande social vägledning behövs även i framtiden och att rätten till grundläggande ting och resurser bör värnas. I det avseendet anses det viktigt att främja ökat samarbete mellan sociala och rättsliga myndigheter liksom med privata, finansiella institutioner.

ÅTGÄRDER FÖR ATT BEKÄMPA HÖG SKULDSÄTTNING (TYSKLAND)

Antalet högt skuldsatta hushåll i Tyskland uppskattas till cirka 2,77 miljoner (1999). När det gäller förebyggande åtgärder kan skuldsatta för närvarande få rådgivning vid 1 160 oberoende rådgivningsbyråer runtom i Tyskland. Byråerna, som finansieras av delstaterna, de kommunala myndigheterna eller den som tillhandahåller tjänsten, ger kostnadsfri rådgivning åt skuldsatta. Flera satsningar planeras under 2001–2003 inom ramen för ett program initierat av den tyska regeringen för att förebygga fattigdom, i vilket olika samhällssektorer uppmuntras att fokusera mer på utbildning och rådgivning om ekonomi för barn, tonåringar och vuxna, och framför allt hushåll med svag ekonomi. Ansträngningar görs även på regional nivå för att få banker, finansiella institutioner och försäkringssektorn att bidra till skuldrådgivningens finansiering. Därför kommer organisationer som ger skuldrådgivning att gå i täten då regionala "förhandlingsbord" inrättas.

När det gäller korrigerande åtgärder har personer som befinner sig i ett hopplöst ekonomiskt läge sedan den 1 januari 1999 möjlighet att börja om igen efter att ha genomgått ett skuldsaneringsförfarande. Detta ger en möjlighet till avskrivning av eventuella obetalda skulder efter sex år. Vid hög skuldsättning finns ett tak för hur stora belopp som får utmätas, för att garantera familjer det allra nödvändigaste. Den tyska regeringen planerar att anta lagstiftning under 2001 som innebär att taket höjs för den inkomstnivå då tillgångar får utmätas för att betala av skulder. Förändringar av insolvenslagstiftningen planeras också, avsikten är till exempel att vidta åtgärder för att senarelägga handläggningskostnader så att helt betalningsoförmögna gäldenärer skall få tillgång till skuldsanering och eventuellt få sina skulder avskrivna.

Bostadslöshet

Bostadslöshet är den kanske svåraste formen av social utslagning. Uppgifterna om bostadslöshet i de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning är dock i allmänhet knapphändiga. När det finns indikatorer avser dessa dessutom ofta administrativa faktorer och insatser (antal bostadslösa som fått assistans av myndigheterna) i stället för att fokusera på resultaten. De flesta medlemsstater medger att de vet (för) lite om problemets omfattning och art, vilket även hindrar dem från att utveckla mer strategiska och förebyggande åtgärder mot bostadsbrist.

Det är få medlemsstater som gör en uppskattning av antalet bostadslösa: Danmark (4 500), Österrike (20 000, varav 3 000 är uteliggare och återstoden bor i subventionerade bostäder), Finland (10 000 ensamstående och 800 familjer), Italien (17 000) och Nederländerna (20 000–30 000). Vissa medlemsstater (Belgien, Danmark, Frankrike, Irland, Luxemburg och Spanien) medger att bostadslösheten eventuellt ökar, men denna uppfattning delas inte av alla. Förenade kungariket hävdar att antalet uteliggare har sjunkit kraftigt de senaste åren. Det finns tecken på att andelen bostadslösa kvinnor, ungdomar, utlänningar, personer med psykiska problem eller missbruksproblem ökar.

Fem medlemsstater (Belgien, Finland, Frankrike, Förenade kungariket och Nederländerna) anger i sina handlingsplaner att de skall förstärka sina indikatorer och system för information om bostadslöshet. Belgiens förslag att förbättra metoderna och arbeta för en mer harmoniserad insamling av uppgifter genom europeiskt samarbete är särskilt positivt.

De intressantaste åtgärder som länderna anger i sina handlingsplaner för att hantera bostadslösheten är följande:

- Österrike: Särskilda inkvarterings- och bostadsarrangemang på lokal nivå. Helhetsstrategi (bostad + rådgivning + andra tjänster).
- Danmark: Nationell plan (juli 2000), lokala och regionala myndigheter är ansvariga, förebygga hyresskulder, skyldighet att ge tillfälligt husrum åt behövande familjer, heltäckande paket: bostad + sociala tjänster, hälso- och sjukvård och utbildning, särskild budget 200 miljoner danska kronor 2000–2003, projekt för bostadslösa och IT. 60 miljoner kronor 1999–2003 för ett pilotprogram för att anpassa bostadsbyggandet till de bostadslösas behov.
- Finland: Särskilt program för att minska bostadslösheten till år 2004: 1 000–1 200 nya bostäder för bostadslösa (förtur), stödtjänster, "kooperativa organ" i partnerskapsform.
- Frankrike: Effektivare användning av larmnumret 115, omfattande samarbete med föreningar, målsättning att öka inkvarteringskapaciteten och förbättra den befintliga kapaciteten, praxis för att förebygga eller hantera hyresskulder.
- Tyskland: Tyngdpunkten ligger på att förebygga hyresskulder (främsta orsaken till vräkning), delstaterna ansvariga.
- Grekland: Omfattande särskilt stöd har tillhandahållits för jordbävningsoffer.
- Irland: Strategi för bostadslöshet (maj 2000) med ett heltäckande och förebyggande tillvägagångssätt, omfattande budgetanslag och ökade resurser under de kommande fem åren, brett samarbete med icke-statliga organisationer och lokala myndigheter, ökad inkvarteringskapacitet, särskild vård (alkoholister och drogmissbrukare), särskild myndighet för bostadslöshet i Dublin, treåriga lokala handlingsplaner utarbetas.

- Luxemburg: Stärkande av befintliga bestämmelser om vård, rådgivning och boende, konsoliderade åtgärder när det gäller boendebestämmelser i brådskande fall och utveckling av förslag för att förbättra möjligheterna för bostadslösa till en garanterad minimiinkomst.
- Nederländerna: Heltäckande strategi och tillvägagångssätt för att förebygga vräkning och hyresskulder, integrerat synsätt på lokal nivå, omfattande registrering och databas för alla bostadslösa senast 2006.
- Portugal: Ett nytt larmnummer skall inrättas, åtagande av lokala, sociala institutioner att bistå alla bostadslösa inom ett år.
- Sverige: Regeringen har sedan 1999 ett särskilt åtgärds paket och en särskild budget för insatser mot bostadslöshet (10 miljoner kronor per år under perioden 2002–2004).
- Förenade kungariket: Strategiska åtgärder och föresats att minska antalet uteliggare med minst två tredjedelar (England) före 2002, till noll före 2003 (Skottland) samt i Wales. Särskilda arbetsgrupper eller enheter utarbetar och ser över åtgärder. Stora ansträngningar för att öka förståelsen och bevaka situationen för bostadslöshet. Skottlands satsning för uteliggare, Englands fond för säkrare samhällen och subventionerade bostäder.

ÅTGÄRDER MOT BOSTADSLÖSHET (FINLAND)

Syftet med Finlands program för att minska bostadslösheten under perioden 2001–2003 är att bromsa den ökande bostadslösheten och minska antalet bostadslösa till år 2004. Målet är att åstadkomma 1 000–1 200 nya bostäder för bostadslösa. Det föreslås att urvalet av hyresgäster anpassas så att bostadslösa och andra personer i akut behov av bostad skall prioriteras av alla fastighetsägare när hyresgäster utses. Programmet syftar även till att undersöka det extra behovet av boende med tjänster, och stödtjänster skall utvecklas för bostadslösa och andra särskilda grupper. För att öka tjänsternas effektivitet föreslås att kooperativ med företrädare för kommuner, tjänsteföretag, den tredje sektorn och ägare av hyresfastigheter skall inrättas i tillväxtområden.

3.2.3. Bevara familjesolidariteten

Många åtgärder i de olika handlingsplanerna bidrar till att bevara familjesolidariteten. Det handlar dels om allmänna politikområden som sysselsättning, inkomststöd, bostäder, hälsa, utbildning och jämställdhet, men även om särskilda åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper som barn, äldre och funktionshindrade. Det är dock anmärkningsvärt att endast några medlemsstater särskilt prioriterar bevarandet av familjesolidariteten som en viktig politisk strategi för att främja social integration. Det är framför allt de medlemsstater som traditionellt betraktar familjen som den centrala utgångspunkten för nationella strategier för främjad sammanhållning: Portugal, Spanien, Grekland, Tyskland, Irland, Italien och Österrike. De understryker särskilt den fortlöpande roll som familjen har för den sociala integrationen av barn, äldre och funktionshindrade.

Alla är medvetna om de snabba strukturförändringar som påverkar familjer (se kapitel 1) och anser att om familjen i dess olika sammansättningar även fortsättningsvis skall ha en central betydelse för att förebygga risken för utslagning så måste politiken anpassas efter dessa nya situationer.

Politiska åtgärder omfattar både allmänna insatser för att ge alla familjer stöd och särskilda insatser för att förebygga att familjer i särskilt svåra situationer eller i kris (till exempel splittring av familjen eller våld i hemmet) drabbas av fattigdom och social isolering. Åtgärderna kan även indelas i insatser som främst syftar till att undvika att familjer drabbas av fattigdom och stödja familjer som redan drabbats och insatser för att stärka familjernas förmåga att underlätta äldres, barns och funktionshindrades integration.

I allmänhet tycks en blandning av politiska åtgärder vara bästa sättet att bevara familjesolidariteten. Det handlar framför allt om följande områden:

- *Garanterar ekonomisk stabilitet och bättre levnadsvillkor* genom gynnande av familjer i skatte- och välfärdssystemen (Italien, Luxemburg, Tyskland och Österrike), erkännande av olika familjekonstellationer, till exempel homosexuella par (Tyskland), stöd till arbetslösa och utsatta familjer att finna sysselsättning (Frankrike) och bibehållit barnbidrag till föräldrar till omhändertagna barn så att dessa kan återvända hem (Belgien).
- *Garanterar stöd när familjer splittras och vid skilsmässor* så att inte följden blir ny fattigdom, otrygghet och isolering och fler omhändertagna barn (Frankrike). Exempel på åtgärder är medling och rådgivning vid separationer, särskild stöd och hjälp till offer för våld i hemmet, ökat allmänt ekonomiskt stöd till ensamstående med barn, bättre regler för betalning av underhåll (Österrike) och åtgärder för att se till att båda föräldrarna tar del av barnens vård och fostran (Sverige och Frankrike).
- *Förbättra information, utbildning, stöd och rådgivning* för att hjälpa familjer att hantera och lösa konflikter, öka föräldrarnas kunskaper, stödja barnen och erkänna deras rättigheter i utsatta familjer (Finland, Frankrike, Irland, Luxemburg, Tyskland, Portugal), bidra till att hålla ihop familjer i svåra situationer och låta barnen vara kvar i stabila familjesituationer hellre än att omhänderta dem på institutioner (Italien och Portugal).

– *Främja lokala initiativ för utsatta familjer* i missgynnade områden, till exempel det spanska stödet till icke-statliga organisationer för att utveckla lokala, integrerade stödsystem och utformningen av lokala familjecentrum i Irland.

– *Främja insatser för att förena arbete och familjeliv*, till exempel utbyggnad av barnomsorgen och flexibla arbetsvillkor (se även kapitlet 3.1.1 och 4).

– *Bistå och uppmuntra familjer att vårda sjuka, funktionshindrade och äldre i hemmet* genom att förbättra samhällets stödsystem, ge stöd i hemmet och utbildning i hemsjukvård (Grekland, Italien, Irland, Spanien, Sverige och Österrike) och bidra till kostnader för sådant arbete till exempel genom vårdbidrag (Irland) och försäkringsbefrielse (Österrike).

GENOMFÖRANDE AV PILOTPROJEKT FÖR FAMILJESTÖD (IRLAND)

Ett engagerat samhälle är en förutsättning för att kunna ge det stöd som familjer behöver. Pilotprojektets syfte är att öka tillgången till information för familjer där dessa bor och finns, genom att utveckla det så kallade one-stop-shop-konceptet. Därför förespråkas en myndighetsöverskridande metod och nära samarbete mellan myndigheter och frivilligorganisationer. Ett utökat stödprogram har inrättats för en liten grupp familjer med komplexa behov, till exempel mycket unga ensamstående mödrar, andra ensamstående föräldrar och makar i hushåll som är beroende av socialbidrag. I projekten samarbetar man med personer på individuell basis för att öka deras möjligheter att förbättra sina egna och familjens förutsättningar och få en chans till studier och sysselsättning. Projekten skall genomföras på tre platser: Waterford, Cork och Finglas i Dublin. Pilotprojekten utvärderas löpande och i en aktuell rapport rekommenderas bland annat att de skall införas generellt. Regeringen har anslagit 15,24 miljoner euro (tolv miljoner irländska pund) inom ramen för den nationella utvecklingsplanen för att utveckla framgångsrika delar av pilotprojektet under perioden 2000–2006. Total budget för familjeprojekten under 2001 är 1,27 miljoner euro (en miljon irländska pund).

3.3. Mål 3: Agera för de mest utsatta

a) Att främja social integration av män och kvinnor som riskerar att hamna i bestående fattigdom, till exempel för att de är **funktionshindrade** eller tillhör en grupp med särskilda integrationsproblem.

b) Arbeta för att förhindra social utslagning bland **barn** och ge dem alla möjligheter till social integration.

c) Utveckla heltäckande åtgärder för **områden med utbredd utslagning**.

Dessa mål kan nås om de inlemmas i alla de övriga målen och/eller genom särskilda strategier och åtgärder.

3.3.1. Främja integration av personer som riskerar bestående fattigdom

De flesta medlemsstater medger i allt större utsträckning att personer med funktionshinder eller personer med särskilda integrationsproblem som bostadslösa, mentalsjuka, drog- och alkoholmissbrukare, tidigare straffade och prostituerade löper särskilt stor risk att drabbas av social utslagning. Även om många av dessa personers behov bäst kan tillmötesgåas genom att förbättra tillgången till allmänna tjänster också i de mest utvecklade och omfattande systemen, är denna tillgång ofta otillräcklig. Detta bekräftas av siffror som visar att dessa grupper i låg utsträckning använder sig av de allmänna tjänsterna.

För de personer som står inför särskilda integrationssvårigheter finns alltså ett behov av att utveckla särskilda sociala tjänster som kan hjälpa dem att hjälpa sig själva i största möjliga mån och som kan lotsa dem mot ett mer aktivt deltagande i samhällslivet. Åtgärder för dessa grupper är t.ex. individuella hjälpprogram, särskilt boende och dagcenter, och särskild uppmärksamhet ägnas åt att utveckla skräddarsydda och integrerade stödpaket för att hjälpa dem tillbaka till samhället.

När det gäller funktionshindrade identifierar de flesta medlemsstater dessa som en grupp som löper risk att drabbas av social utslagning och fastställer en mer eller mindre sammanhängande strategi för att deras integration. Frankrike och Luxemburg har lagt fram sin politik för funktionshindrade i separata policydokument, till vilka det enbart görs hänvisningar i de nationella handlingsplanerna.

En positiv utveckling är att några medlemsstater har fastställt **nationella mål** för att öka den sociala integrationen av funktionshindrade (Sverige, Nederländerna och Portugal). Andra medlemsstater har upprepat målet i 2001 års nationella handlingsplaner för sysselsättning, nämligen att öka andelen sysselsatta funktionshindrade (Förenade kungariket, Irland, Portugal, Sverige, Tyskland och Österrike). Inga nya större politiska satsningar för sysselsättning anges dock i handlingsplanerna.

Det finns en medvetenhet hos vissa medlemsstater om att funktionshindrades **utbildningsresultat** är sämre, vilket i sin tur påverkar deras framtida anställbarhet. Uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning 1996 visar att funktionshindrade har mindre chans att nå upp till den högsta utbildningsnivån och löper större risk att avbryta sina studier i förtid (9 % av de svårt funktionshindrade gick vidare till högre utbildning, jämfört med 18 % av de icke-funktionshindrade). Det är en särskilt positiv utveckling att allt fler medlemsstater erkänner behovet av att integrera funktionshindrade barn i den vanliga skolan.

- Österrike planerar att insatser för att integrera skolelever med särskilda behov skall fortgå ända upp till nionde klass från och med 2001–2002.
- I Förenade kungariket har 1995 års lag om diskriminering av funktionshindrade nu utökats till att omfatta utbildning.
- I Nederländerna har föräldrar, efter att det individuella elevfinansieringssystemet infördes i augusti 2000, möjlighet att välja mellan att placera funktionshindrade barn i specialskola eller i vanlig skola. Skolan får då ett belopp som skall täcka särskild anpassning efter barnets behov.

- I Tyskland och Italien integreras funktionshindrade barn i den vanliga skolan där alla har rätt till utbildning, för att de skall nå sin fulla potential. Beroende på funktionshindrets art och omfattning ges särskilt pedagogiskt stöd.
- I Spanien tillhandahålls kompletterande undervisningsstöd. Planer har utarbetats för att utöka stödprogrammen till döva och hörselskadade på alla utbildningsnivåer.

Trots allt fler bevis för att funktionshindrade som integreras i det vanliga utbildningssystemet i högre grad utvecklar den sociala och yrkesmässiga kompetens som krävs på arbetsmarknaden kvarstår särundervisning för funktionshindrade i vissa medlemsstater. I Belgien har till exempel antalet barn som får särskild undervisning ökat. Belgien har dock inlett ett projekt för att integrera 60 funktionshindrade elever i den vanliga skolan till år 2003.

En oproportionerligt stor andel funktionshindrade nekas **praktik** för att deras utbildningsnivå anses för låg. Mindre stränga antagningsregler behövs för att göra utbildning och vidareutbildning mer tillgänglig. Ett fåtal nyskapande insatser finns dock:

- Sverige, där funktionshindrade som saknar grundläggande utbildning upp till gymnasienivå kan få sådan som arbetsmarknadsutbildning.
- Finland, där revideringen av 1999 års lag om rehabiliteringsbidrag gjort det möjligt för ungdomar över 16 år att få rehabiliteringsbidrag i stället för förtidspension, för att ge dem tillgång till yrkesutbildning. Från 2001 omfattar bidraget ungdomar upp till 20 år.
- Österrike, där det finns särskilt stöd att tillgå vid övergången från skola till arbete. Arbetsgrupper skall inrättas för att främja funktionshindrade elevers integration i arbetslivet.

Många funktionshindrade är ekonomiskt överksamma och beroende av handikappbidrag under långa perioder i livet. I Nederländerna ökar nu antalet vilket fått myndigheterna att utveckla alternativ för arbetslösa funktionshindrade och fastställa nya åtgärder för att öka deras **anställbarhet**. Vissa medlemsstater ger exempel på sådana åtgärder i sina handlingsplaner:

- Sverige har nyligen föreslagit förändringar av det nuvarande systemet med förtidspensioner. Dessa skall ersättas av sjukersättning och bli en del av sjukförsäkringen i stället för en del av ålderspensionssystemet. En ny aktivitetsersättning föreslås för personer som är yngre än 30 år för att stimulera till aktivitet efter individuella förutsättningar utan att den enskildes ekonomiska trygghet påverkas.

- Finland har reviderat 1999 års pensionslag för att göra det möjligt att frysa förtidspensioner under perioder av arbete för att hjälpa funktionshindrade in på arbetsmarknaden.
- Österrike har infört arbetsintegrationsbidrag med tillfällig finansiering av löne-kostnader för att stimulera rekrytering av unga funktionshindrade. Förtidspensioner skall kombineras med aktivitetsåtgärder för att förebygga social utslagning.
- Danmark har inrättat system för flexibelt arbete och skyddade anställningar med lönesubventioner för funktionshindrade.
- Luxemburg har nyligen föreslagit ändringar av det nuvarande systemet för anställning och ersättning till funktionshindrade för att bättre främja dessa personers självständighet.

Vissa medlemsstater har en mer integrerande strategi för funktionshindrade och tar hänsyn till deras behov vid politikens utformning, enligt principen om **design för alla**. I Grekland utformas ett sådant program där det bland annat ingår att undanröja byggnadsmässiga hinder för handikappvänliga städer (trottoarer, torg, övergångsställen). Den mest radikala strategin finns i Österrike, som går längre än principen om design för alla och arbetar för en handikappvänlig miljö. Handikappbostäder har central betydelse för att integrera funktionshindrade på arbetsmarknaden. Österrike skall därför genomföra kompletterande åtgärder för handikappanpassade möbler och arbetsplatser med tekniska hjälpmedel. Danmark håller på att genomföra lagstiftning som skall säkerställa lika möjligheter för funktionshindrade, och handikappanpassningen av statliga institutioner förbättras under 2001.

Tillgängliga **transporter** har stor betydelse för den sociala integrationen av funktionshindrade. Satsningar på att öka tillgängligheten hos offentliga transportmedel har gjorts i vissa medlemsstater (Grekland, Irland, Nederländerna och Spanien). De mest ambitiösa åtgärderna finns i den nederländska handlingsplanen: för att tåg och regionala bussar skall vara hundra procentigt tillgängliga senast 2010 respektive 2030 har regeringen beslutat att fordon, stationer, plattformar, busshållplatser, tidtabeller, biljettkontor och biljettautomater skall handikappanpassas. I 2000 års lag om passagerartransporter anges dessutom att regeringen vid upphandling av offentliga transporttjänster måste inkludera tillgänglighet som ett krav.

Flera medlemsstater har uttryckt att funktionshindrade har **rätt till ett självständigt liv**. I Nederländerna infördes ett tidsbegränsat system för hem och omvårdnad i oktober 2000. Där främjas nyskapande kombinationer av bostäder och omvårdnadstjänster för att göra det möjligt för funktionshindrade att bo själva så länge som möjligt. I Grekland slussas funktionshindrade som bor på stängda institutioner successivt ut till självständiga eller delvis självständiga särskilda boenden, samtidigt som de får tillgång till praktik eller dagliga yrkesutbildningsprogram. I Danmark har särskilda medel anslagits för att bygga bostäder för fysiskt funktionshindrade under 60. I Sverige har vårdhem och specialistsjukhus för utvecklingsstörda nästan avvecklats helt och mer än 6 000 personer har flyttat till gruppboende eller eget boende. I Förenade kungariket har program för "vård och underhåll" bidragit till att finansiera anpassningar av hemmet så att man kan stanna längre i hemkommunen i stället för att flyttas till sjukhus eller vårdhem. I Skottland stöds detta av målet att fler personer med inlärningssvårigheter skall kunna bo hemma eller i en "hemlik" miljö.

3.3.2. *Förhindra social utslagning bland barn*

Det finns omfattande internationell forskning som visar att utbildningsresultat senare i livet påverkas starkt av tidiga utvecklingserfarenheter och att välriktade insatser på ett tidigt stadium är ett av de effektivaste sätten att förebygga att elever missgynnas i utbildningen eller drabbas av läs- och skrivsvårigheter. Barn från fattiga förhållanden och utsatta grupper löper ofta särskilt stor risk att drabbas.

Flera medlemsstater (Finland, Tyskland, Förenade kungariket, Grekland, Irland, Portugal, Spanien och Sverige) lägger inom ramen för sina egna system tonvikt på att utveckla mer allmänna system för kvalitativ utbildning för små barn och stödssystem med särskild inriktning på tillgång, tillräcklighet och överkomlighet för barn från missgynnade områden och utsatta grupper. Ett av de viktigaste målen i Portugals handlingsplan är att fattigdomen bland barn skall vara utplånad senast 2010. Alla socialt utslagna barn och ungdomar skall behandlas individuellt av de lokala sociala myndigheterna inom tre månader, så att de åter kan integreras i skolan. Även Förenade kungariket upprepar sitt mål att fattigdomen bland barn skall vara utplånad inom tjugo år.

Det finns även en starkt uttalad vilja i flera medlemsstater, bland annat Grekland, Nederländerna och Förenade kungariket, att tidigt identifiera barn med särskilda inlärnings-, tal- eller utvecklingsvårigheter och att anpassa stödinsatserna efter detta. Nederländerna har en övergripande strategi för missgynnande i utbildningen, nämligen att i högre grad upptäcka elever som missgynnas och erbjuda dem intensiv språk- eller annan undervisning i förskolan och de första två åren i skolan. Greklands planer på att utveckla en metod för tidig upptäckt av inlärnings- och talsvårigheter är en intressant satsning.

PROGRAMMET SURE START (FÖRENADE KUNGARIKET)

Sure Start är en grundpelare i den brittiska regeringens satsning för att förebygga fattigdom och social utslagning bland barn. Syftet är att väsentligt förbättra tillvaron för barn under fyra år som lever i fattigdom. Programmet har fyra mål: att främja den sociala och känslomässiga utvecklingen, förbättra hälsan, förbättra barnens inlärningsförmåga och stärka familjer och lokalsamhällen.

Sure Start-programmets mål skall uppnås genom att inrätta lokala program i områden med en hög andel barn som lever i fattigdom för att förbättra servicen för familjer med barn under fyra år, sprida bra lösningar som härrör från lokala program till alla som arbetar med små barn och se till att alla lokala program syftar till att nå en rad nationella mål och syften.

Även om de lokala programmen är anpassade efter lokala förutsättningar omfattar allihop uppsökande verksamhet och hembesök, stöd till familjer och föräldrar, kvalitetslek, erfarenheter av inlärning och barnomsorg, primärvård och övrig sjukvård. Programmet omfattar framför allt partnerskapsarbete, nära samarbete med föräldrar och lokalsamhällen och en förebyggande metod.

I mars 2004 kommer det att finnas minst 500 lokala Sure Start-program i England som når en tredjedel av de barn under fyra år som lever i fattigdom. Regeringens anslag skall höjas till 499 miljoner pund 2003–2004. Liknande satsningar görs av motsvarande lokala myndigheter i Skottland och Nordirland.

3.3.3. Främja åtgärder för områden präglade av utslagning

De flesta medlemsstater berör den regionala dimensionen av social utslagning i sina nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utslagning. Det handlar framför allt om följande tre utmaningar:

- Italien och Tyskland och i viss mån även Spanien och Finland understryker vikten av att få bukt med regionala orättvisor. I Belgiens handlingsplan betonas de väsentligt ökade skillnaderna mellan sysselsättningsnivån i olika regioner, medan Frankrike berör sina utomeuropeiska territorier.
- Portugal, Danmark, Sverige, Finland, Nederländerna, Förenade kungariket och Frankrike vidtar åtgärder för att bistå missgynnade områden och kvarter och stoppa den ekonomiska och sociala segregationen, särskilt i storstadsområden.
- Nederländerna, Österrike, Grekland, Irland, Portugal och Spanien nämner de traditionella landsbygdsområdena, som i jämförelse blir allt mer missgynnade.

Medlemsstaterna följer i huvudsak två strategier i sina handlingsplaner för att komma till rätta med problemen. Ett stort antal insatser kan kallas rättviseåtgärder eller kompenserande åtgärder. Syftet är att ge någon slags kompensation för de relativa nackdelar som dessa områden har. Andra insatser syftar till att tillvarata de missgynnade områdenas starka sidor och möjligheter.

Exempel på rättviseåtgärder och kompenserande åtgärder i handlingsplanerna är bland annat följande:

- Särskilda inkomststöd för låginkomsthushåll i eftersatta bergsområden i Grekland och Portugal.
- Justering av de franska utomeuropeiska departementens nivåer för minimiinkomster och bidrag till ensamstående föräldrar till samma nivåer som övriga Frankrike.
- Skuldsanering för österrikiska jordbrukare som utan egen förskyllan drabbats av fattigdom.

Flera intressanta exempel på aktiva politiska åtgärder är följande:

- Integrerad bostadsstrategi för att stimulera efterfrågan på befintliga bostäder i regioner med krympande befolkning (Pidot-rapporten) i Finland.
- Storstadskommittén i Danmark utformar storstads-, bostads- och kulturstrategier för utsatta storstads- och bostadsområden med en koncentration av sociala, trafikrelaterade, kulturella och sysselsättningsrelaterade problem.
- Asteriasprogrammet i Grekland stimulerar nätverk mellan lokala myndigheter för att förbättra tjänsterna till medborgarna. Hippokratesprogrammet förbättrar tillgången till hälso- och sjukvård på mindre öar.
- Särskilt stöd ges i Sverige (fyra miljarder kronor under perioden 1999–2003) till 24 bostadsområden som drabbats hårt av den ekonomiska krisen och som har en stor andel invandrare. Grunden är lokala utvecklingsavtal med storstadskommunerna.
- En särskild fond har inrättats i Frankrike för ekonomisk förnyelse av 751 slitna storstadsområden i kombination med särskilda sysselsättningsinsatser för ungdomar.
- En integrerad storstadspolicy år 2000 (*Grotestedenbleid*) infördes i Nederländerna för missgynnade storstadsområden (i trettio medelstora städer) med ett antal mätbara mål.

- Programmet *Die soziale Stadt* i Tyskland syftar till att främja en integrerad politisk strategi i missgynnade storstadsområden samtidigt som kompletterande resurser och insatser inriktas på missgynnade personer.
- Irlands program för lokal utveckling och social integration (med en budget på 280 miljoner euro för perioden 2000–2003) bygger på en partnerskapsstrategi och riktar sig till områden med en hög koncentration av arbetslösa, ungdomar i riskzonen, ensamstående föräldrar, resandefolk och asylsökande.
- 50 storstadsavtal för social utveckling skall utformas i Portugal under de närmaste två åren i syfte att skapa städer för alla. De skall förvaltas i samarbete med lokala och nationella, privata och offentliga aktörer.
- I Förenade kungariket finns en nationell, strategisk handlingsplan för upprustning av bostadsområden (budget cirka en miljard pund), där åtgärder framför allt skall inriktas på de mest missgynnade områdena. Målet är att bostadsrelaterade orättvisor och nackdelar skall vara utplånade inom tio till tjugo år.

NATIONELL STRATEGI FÖR UPPRUSTNING AV BOSTADSOMRÅDEN (FÖRENADE KUNGARIKET)

Den brittiska regeringen har infört en omfattande och noggrant kontrollerad strategi för att minska klyftan mellan missgynnade områden och övriga England, så att ingen om tio till tjugo år skall missgynnas allvarligt på grund av sin bostadsort. Strategin inriktas på grundproblemen i missgynnade områden som hamnat i en nedåtgående negativ spiral med utbredd arbetslöshet och kriminalitet. Syftet är även att förbättra hälsa, utbildning, bostäder och fysisk miljö. Strategin har en helhetsmetod för att åtgärda missgynnade områden och sammanföra lokala, regionala och nationella aktörer. Metoden bygger på att inrätta lokala strategiska partnerskap som omfattar offentliga, privata, frivilliga och lokala sektorer liksom områdesförvaltning. Programmet kommer att anslå medel till de mest missgynnade områdena, och det kommer att finnas lägsta mål som skall uppnås. Gruppen för upprustning av bostadsområden som leder denna strategi skall se till att regeringen uppfyller sina 105 åtaganden. Gruppen skall övervaka utvecklingen och en oberoende utvärdering av strategin kommer att beställas. Detta kommer att underlättas av utvecklingen av en områdesstatistikjänst. Satsningen har stora resurser till sitt förfogande: 900 miljoner pund i fonden för upprustning av bostadsområden, som satsas på de 88 mest eftersatta områdena, 36 miljoner i fonden för aktiva samhällen och 45 miljoner i pilotprojekt för områdesförvaltning.

3.4. Mål 4: Mobilisera alla relevanta aktörer

a) Att i enlighet med nationell praxis främja **delaktighet och uttrycksmöjligheter för människor som drabbats av utslagning**, särskilt när det gäller deras situation och politik och åtgärder som påverkar dem.

b) **Att inlemma arbetet mot utslagning** i den allmänna politiken, särskilt genom att

- engagera **nationella, regionala och lokala** offentliga myndigheter beroende på deras olika behörighetsområden,
- utforma lämpliga förfaranden och strukturer för **samordning**,
- anpassa administrativa och sociala tjänster efter **behoven hos människor** som drabbats av utslagning och se till att personal som kommer i kontakt med dessa är lyhörd för deras behov.

c) **Att främja dialog och partnerskap** mellan alla berörda offentliga och privata organ, till exempel genom att

- engagera **arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer och organisationer som tillhandahåller sociala tjänster**, beroende på deras respektive behörighetsområden, i kampen mot olika former av utslagning,
- stimulera socialt ansvarstagande och ett aktivt engagemang hos **alla medborgare** i kampen mot social utslagning,
- främja **företagens** sociala ansvarstagande.

Att engagera alla berörda intressenter beroende på deras behörighetsområde är en central del i en integrerad och delaktiggörande strategi för att bekämpa social utslagning och fattigdom. Medlemsstaternas förvaltningar, lokala och regionala myndigheter, enheter som ansvarar för att bekämpa social utslagning, arbetsmarknadens parter, organisationer som tillhandahåller sociala tjänster och icke-statliga organisationer har alla ansvar för att bekämpa utslagning. Även om det ofta glöms bort finns flera andra berörda aktörer som också har stor betydelse, till exempel universitet och forskningsinstitut, nationella statistikkontor, media och, framför allt, offren för utslagning.

Sådant engagemang är nödvändigt både när det gäller legitimitet och effektivitet. För det första förutsätter den sociala utslagningens flerdimensionella karaktär att politiska strategier utformas för flera institutionella och politiska områden. För det andra är det en fråga om administrativ effektivitet att åtgärderna utformas och genomförs av berörd myndighet på rätt nivå. Detta engagemang är nödvändigt i alla delar av den politiska cykeln: från planering via genomförande och slutresultat till övervakning och utvärdering.

3.4.1. *Främja delaktighet och självförverkligande för människor som drabbats av utslagning*

Det finns en bred enighet om behovet av en integrerad strategi för att främja delaktigheten hos personer som drabbats av fattigdom och social utslagning. Ändå yttrar sig inte detta mål tydligt och systematiskt i konkreta politiska åtgärder i handlingsplanerna, trots att det visat sig vara en stor brist hos politiken att inte delaktiggöra utslagna samhällen. På nationell nivå kan delaktighet och uttrycksmöjligheter för människor som drabbats av utslagning säkerställas indirekt genom icke-statliga organisationers nätverk. På lokal nivå har endast ett fåtal medlemsstater och/eller lokala myndigheter institutionella metoder och lämpliga förfaranden som ger uttrycksmöjligheter för de mest utsatta.

Två nyskapande metoder för delaktighet bör nämnas närmare. På nationell nivå har Nederländerna inrättat en "allians för social rättvisa" med bidragstagare, kyrkor och fackföreningar. Två gånger om året anordnas samtal med myndigheter och kommunala och regionala företrädare om hur fattigdom och social utslagning bör bekämpas. På lokal nivå har intressanta satsningar gjorts, till exempel lokala strategiska partnerskap i Förenade kungariket, lokala utvecklingsprogram och gemenskapens utvecklingsprogram tillsammans med EU:s program för fred och försoning i Irland och Nordirland och *piani di zona* i Italien. Syftet är att engagera förmånstagarna direkt i utformningen, revideringen och utvärderingen av lokala initiativ.

Det framgår tydligt av utvärderingar av sådana program att stöd till en aktiv involvering av personer som är utsatta för fattigdom och social utslagning kan ge ett viktigt bidrag till främjandet av social integration. En sådan involvering i frivillig verksamhet har tre särskilda fördelar. För det första kan det bidra till personlig utveckling och större inflytande för personen i fråga genom att denne bygger upp sitt självförtroende och självrespekt, underlätta tillägnet av nya kunskaper, komma över social isolering och bygga upp nya kontakter och nätverk. För det andra kan det stödja och uppmuntra lokala projekt, t.ex. gemensamma utvecklingsprojekt, kvinnogrupper och gemensamma konstprojekt, som syftar till att involvera och mobilisera människor som lider av fattigdom, hjälpa till att främja och bygga upp det sociala kapital som är en väsentlig del för att utveckla och bibehålla starka och välmående gemenskaper. För det tredje kan de som upplever fattigdom och social utslagning genom sin medverkan bidra med sina erfarenheter, kunskaper och resurser till utvecklingsprocessen och detta leder till bättre riktad och mer relevant politik och program för att främja social integration.

3.4.2. *Bredda arbetet mot utslagning*

De institutionella ramarna skiljer sig starkt åt mellan medlemsstaterna beroende på hur deras politiska och sociala trygghetssystem ser ut. Medan lokala myndigheter ansvarar för genomförandet av politiska åtgärder ligger ofta ansvaret för åtgärdernas utformning liksom det övergripande politiska ansvaret hos regionala och/eller nationella myndigheter, beroende på politiskt område. Därav behovet av att engagera offentliga myndigheter och utveckla lämpliga samordningsförfaranden på alla nivåer för att se till att tjänster och politiska åtgärder genomförs ordentligt.

Engagera offentliga myndigheter och utveckla lämpliga samordningsförfaranden på nationell nivå

I samtliga medlemsstater har handlingsplanerna utarbetats av centralregeringen med hjälp av socialdepartementet. Olika offentliga myndigheter har engagerats inom ramen för befintliga samråds- och samordningsförfaranden.

Belgien, Frankrike, Förenade kungariket, Irland, Italien och Luxemburg har redan utvecklat system för departementsöverskridande samordning när det gäller social utslagning, genom särskilda ministerkommittéer där ministrar med olika ansvarsområden möts. I dessa medlemsstater liksom i Finland och Nederländerna har en särskild samordningsstruktur inrättats för arbetet, med företrädare för förvaltningsorgan och i vissa fall även icke-statliga organisationer, arbetsmarknadens parter och organisationer som tillhandahåller sociala tjänster, för att övervaka det politiska arbetet inom detta område. Andra medlemsstater, till exempel Portugal, Österrike, Grekland och Spanien, redovisade liknande strukturer för samordning och/eller rådgivning redan i sina första handlingsplaner. I Luxemburg har parlamentet konsulterats om ett förslag till den nationella handlingsplanen.

Förutom att inrätta lämpliga institutioner krävs ytterligare insatser för att aktualisera frågan om fattigdom och social utslagning inom andra områden än social trygghet och socialhjälp. En ny metod att hålla kvar denna fråga högt upp på den politiska dagordningen har utvecklats i Irland under några år. Syftet är att inrätta förfaranden för "fattigdomsgranskning" för att centralregeringen på alla nivåer, särskilt när politiken utformas, skall vara skyldiga att beakta politikens effekter på människor som lever i fattigdom. En liknande metod har använts i Nordirland (*New Targeting Social Need*). Det finns förslag om att bygga ut den på lokal nivå i Irland, och liknande förfaranden skall utformas i Portugal.

Engagemang och samordning på lokal och regional nivå

Medlemsstater där socialpolitiken traditionellt sett decentraliserats och vilat på samarbete (Danmark, Sverige, Nederländerna och Finland) liksom länder med federala strukturer (Tyskland, Österrike och Belgien) eller regionala strukturer (Spanien, Italien och Förenade kungariket) har gjort ansträngningar att integrera bidragen från sina regionala eller lokala enheter. Planerna innehåller dock inte tillräckligt för att bedöma ansträngningarnas omfattning eller deras inverkan på engagemanget. Detta är en mycket viktig fråga som förtjänar att utvecklas mer i detalj i kommande handlingsplaner.

På lokal nivå måste de många olika aktörerna samordnas effektivt. Framför allt finns en bred medvetenhet om behovet av bättre samordning mellan arbetsförmedlingar och socialtjänst för att utforma en aktivare socialpolitik där bidrag kombineras med social vägledning. Innovativa angreppssätt med detta mål har tillämpats i Tyskland, Italien och Finland. En mer strukturerad samordning kan ske i form av lokala samordningskommittéer eller lokala integrations- och sysselsättningsprojekt, som i Danmark och Frankrike. I Danmark samlar dessa kommittéer företrädare för arbetsmarknadens parter, handikapporganisationer och lokala myndigheter för att ge de sistnämnda råd om de arbetsmarknadsinriktade sociala ansträngningarna och för att hjälpa till att stödja de mest sårbara grupperna genom sysselsättning, bland annat med insatser som inriktas på bolagssektorn. Lokal socialtjänst och hälso- och sjukvård, som de primära eller allmänna lokala åtgärdscentrum som finns i Belgien och Frankrike, kan också bidra till samordningen på lokal nivå.

Samordning mellan olika behörighetsområden är nödvändigt för att se till att den nationella strategin är stadigt förankrad. Beroende på politiskt system, och särskilt de regionala enheternas behörighet, kan medlemsstaterna använda befintliga decentraliserade strukturer (Finland, Tyskland och Österrike), särskilda samarbetsavtal (Belgien och Grekland) eller nationella, regionala eller lokala samarbetsprojekt för att bekämpa social utslagning (Danmark, Frankrike, Förenade kungariket, Irland, och Italien). En intressant utveckling väntas i Spanien där alla självstyrande områden liksom de största kommunerna skall utforma handlingsplaner för att komma till rätta med den sociala utslagningen senast 2003, i enlighet med den allmänna strategin i handlingsplanen. Ett exempel är den självstyrande regionen Navarra.

REGIONALA HANDLINGSPLANER FÖR ATT BEKÄMPA SOCIAL UTSLAGNING (NAVARRA I SPANIEN , 1998–2005)

1998 antog den självstyrande regionen Navarra en regional plan för att bekämpa social utslagning. Planen är resultatet av en noggrann analys av regionens sociala utslagning samt olika regionala intressenters samlade ansträngningar: myndigheterna i det självstyrande Navarra, sociologiska institutionen vid universitetet i Navarra, organisationer som tillhandahåller sociala tjänster, Navarras nätverk mot fattigdom och social utslagning och centralregeringens regionala delegation. Målet är att hantera följande frågor senast 2005: minimiinkomstsystem, utbildning och sysselsättning, tillgång till bostad, utbildning och god hälsa samt bättre sociala tjänster.

Anpassa administrativa och sociala tjänster

Alla medlemsstater anger i sina handlingsplaner att det är nödvändigt att förbättra politikens genomförande. I de flesta planer anges framför allt att man för att kunna utforma en mer integrerande politik måste ställa mottagarnas behov och situation i centrum, och särskilt de mest utsatta. Ett stort antal åtgärder i handlingsplanerna syftar därför till att förbättra politikens inverkan och resultat för dem som politiken riktar sig till. Detta gäller allmän politik inom till exempel hälso- och sjukvård, utbildning och sysselsättning, där alla människor berörs, men även särskild politik som syftar till att hantera särskilda svårigheter.

De flesta satsningar avser sociala tjänster där det finns ett behov av att samordna och tillhandahålla tjänster på ett integrerat sätt. Det är även mycket vanligt att delegera befogenheter till regionala och lokala myndigheter så att tjänster kan anpassas och tillhandahållas närmare medborgarna.

För att bedöma hur medlemsstaterna agerar för att förbättra tjänster och politik är det lämpligt att använda tio grundprinciper för vad som är bra lösningar. Sådana principer skall betraktas som ett riktvärde som skall nås gradvis, med beaktande av olika grundförutsättningar i medlemsstaterna. De indikationer som ges i handlingsplanerna är uppmuntrande såtillvida att de visar att de initiativ som tagits i de flesta medlemsstater för att förbättra genomförandesystemen tycks gå i samma riktning och överensstämmer med flera av dessa principer.

GENOMFÖRA DEN POLITIK SOM KRÄVS:

TIO CENTRALA PRINCIPER FÖR INTEGRERANDE TJÄNSTER OCH POLITIK

Subsidiaritet: politik och tjänster blir mer integrerande om de utformas och genomförs så nära människor som möjligt. Även om denna princip syftar till att förbättra den allmänna politiken har den till och med ännu större betydelse för att skapa lika förutsättningar och nå särskilt utsatta personer.

Helhetsstrategi: politik bör utformas och tjänster tillhandahållas på ett integrerat sätt som är anpassat efter människors samlade behov snarare än efter organisationen.

Öppenhet och ansvar: politikens mottagare, inbegripet mottagarna av tjänster, bör garanteras tydlig och öppen information om beslutsvägar liksom tydliga förfaranden för bestridande eller överklagande av beslut (till exempel ombudsman, stadga om rättigheter).

Användarvänlighet: tjänsterna blir mer integrerande om man gör dem öppna, tillgängliga, flexibla och lyhörda för mottagarna (till exempel *one-stop-shops*).

Effektivitet: integrerande tjänster tillgodoser snabbt människors behov med minsta möjliga byråkrati och med betoning av tidiga insatser och kostnadseffektiva lösningar.

Solidaritet och partnerskap: integrerande politik och tjänster utvecklas och främjas ofta på ett sätt som gynnar solidaritet och sammanhållning i samhället och partnerskap och medansvar hos alla aktörer.

Mänsklig värdighet och rättigheter: integrerande politik och tjänster innebär erkännande och främjande av mänsklig värdighet och grundläggande rättigheter för alla genom att verka för jämlikhet och motverka diskriminering.

Delaktighet: integrerande politik och tjänster utformas, genomförs och övervakas ofta tillsammans med dem som drabbats av fattigdom och social utslagning.

Egenmakt och personlig utveckling: integrerande politik och tjänster syftar till att minska beroendet och öka människors egenmakt, självständighet och självförtroende, samtidigt som möjligheter till förbättringar och personlig utveckling tillvaratas.

Fortlöpande förbättring och varaktighet: politik och tjänster kan alltid göras mer integrerande och effekten på integrationen kan alltid göras mer varaktig, därav medlemsstaternas allt högre benägenhet att regelbundet övervaka politikens och tjänsternas resultat och samråda med och få feedback från mottagarna.

3.4.3. *Främja dialog och partnerskap*

Engagera intressenter

Arbetsmarknadens parter och företrädare för icke-statliga organisationer som arbetar med att förebygga fattigdom och social utslagning har blivit formellt rådfrågade i de flesta länder. Utifrån tillgängliga uppgifter är det dock svårt att avgöra hur deras bidrag har påverkat handlingsplanernas innehåll.

Arbetsmarknadens parter har i majoriteten av medlemsstaterna rådfrågats eller deltagit i handlingsplanernas utformande. I de flesta fall tycks dock deras insats ha varit begränsad. Samrådet skedde genom befintliga rådfrågningsförfaranden i länderna (Luxemburg, Finland, Spanien, Danmark) eller i särskilda kommittéer som inrättats inom ramen för befintliga strategier för att bekämpa social utslagning (Irland). I vissa länder (Spanien och Portugal) har man i utarbetandet av handlingsplanerna passat på att inrätta eller förstärka det institutionella samrådet inom detta område med hjälp av arbetsmarknadens parter.

Medlemsstaterna erkänner allmänt värdet av den erfarenhet och kunskap som finns hos de icke-statliga organisationerna, däribland frivilligorganisationer och andra. I många länder har de en central roll både som talesmän för socialt utslagna personer och som viktig leverantörer av sociala tjänster. I de flesta handlingsplanerna fastställs behovet av att inkludera den icke-statliga sektorn i processen, genom att man utvecklar och förstärker effektiva och omfattande system för samråd mellan berörda parter. Vissa medlemsstater (Belgien, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna) har gjort större framsteg än andra på detta område. Informationsutbyte och formella samråd med den icke-statliga sektorn har ägt rum i alla medlemsstater, bland annat vid bilaterala seminarier i samarbete med Europeiska kommissionen, men det är bara i ett fåtal av de nationella handlingsplanerna som man beskriver i vilken omfattning den icke-statliga sektorns insatser har tagits med i bagaget. De flesta medlemsstaterna framhåller också att tidsfristen för utarbetandet av denna första nationella handlingsplan varit relativt begränsad, vilket gjort det svårt att få med denna sektor i arbetet.

Nya åtaganden har gjorts, främst i Spanien, Finland, Nederländerna och Sverige, att samla in och rapportera om bra lösningar och nyskapande lokala projekt som drivs av icke-statliga organisationer, i syfte att sprida dem vidare inom landet. Belgien, Finland, Frankrike, Nederländerna, Luxemburg, Portugal och Spanien nämner även behovet av bygga ut samarbetet med nationella tillsynsorgan, universitet och forskningsinstitut som arbetar med fattigdom och social utslagning.

Främja socialt ansvar hos alla medborgare

I handlingsplanerna anges två typer av åtgärder för att främja socialt ansvar och aktivt engagemang hos alla medborgare. För det första planerar vissa medlemsstater att inleda landsomfattande mediekampanjer för att öka medvetenheten (till exempel Spanien och Frankrike). För det andra finns en stark medvetenhet om att frivillig och annan socialt viktig verksamhet bör främjas (Danmark, Irland, Nederländerna, Spanien och Tyskland). Frivilliga verksamheter har inte betydelse enbart för de icke-statliga organisationernas arbete, utan även som effektiva sätt att skapa skyddade eller reglerade arbeten såsom skett i Danmark och Nederländerna.

Främja företagens sociala ansvarstagande

Även om det inte finns någon entydig definition av socialt ansvarstagande är medlemsstaterna, särskilt Danmark, Nederländerna, Irland och Portugal, medvetna om behovet av att stödja förfaranden där företagen på frivillig basis tar social hänsyn i sin verksamhet och sina kontakter med olika aktörer. I det avseendet kan företagens sociala ansvar betraktas som ett sätt att hantera förändring och förena social utveckling med ökad konkurrenskraft. Detta kan till exempel uppnås genom att inrätta nationella företagsnätverk och öka användningen av en social klausul vid offentlig upphandling. Störst framgång har man haft i Danmark.

FÖRETAGENS ANSVAR (DANMARK)

För att öka den sociala medvetenheten hos företag har ett nationellt nätverk med femton höga chefer från företag med sammanlagt över 85 000 anställda liksom fem regionala nätverk med höga chefer inrättats med stöd av Danmarks socialdepartement. Vidare har regeringen inrättat *Copenhagen Centre* för att öka det internationella utbytet när det gäller företagens ansvarstagande. Socialdepartementet har dessutom infört ett socialindex under år 2000 för att företagen skall kunna jämföra sig själva med andra företag. Socialindexet beräknas med hjälp av ett system där företagen poängsätts utifrån olika faktorer som hälsopolicy, familjepolicy och policy för rekrytering av minoriteter. Indexet följer utvecklingen av sociala och etiska värden som kan användas av företag som vill ange ett nyckeltal för sitt sociala ansvar.

4. FRÄMJA JÄMSTÄLLDHET

Vid Europeiska rådets möte i Nice betonades **vikten av att integrera jämställdhet mellan kvinnor och män i samtliga åtgärder som syftar till att nå de gemensamt fastställda målen**. De nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning ger flertalet medlemsstater en unik möjlighet att med ett integrerat synsätt både bekämpa fattigdom och social utslagning och främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Även om samtliga medlemsstater i viss mån tar upp könsfrågor är det tyvärr mycket få som låter jämställdhetsarbetet genomsyra handlingsplanerna, från fastställande av utmaningar och en genomgripande strategi till utformning och övervakning av detaljerade åtgärder. Flera medlemsstater uppger dock att de skall öka jämställdhetsarbetet under de kommande två åren.

4.1 Beaktande av könsaspekten i samband med de stora utmaningarna

Genusanalys inom alla delar av kampen mot fattigdom och utslagning är ett grundläggande första steg. En sådan analys omfattar inte bara kartläggningen av jämställdhetsklyftor i data och statistik och könstypiska mönster i riskerna för social utslagning, utan också en analys av vilka effekter den befintliga och planerade politiken kan ha på de olika könen. Även om det finns en del mycket relevanta exempel i handlingsplanerna saknas en bred analys i samtliga fall. Flera medlemsstater anför bristen på uppgifter som ett skäl till detta och uppger att de planerar att förbättra uppgifterna under de kommande två åren.

Könsanalysen är mest framträdande i mål 1.1 (se kapitel 1.1). Detta återspeglar arbetet inom de nationella handlingsplanerna för sysselsättning: kvinnors långtidsarbetslöshet, låga löner och atypiska arbeten ger sämre social trygghet (lägre pensioner eller till och med ingen pension om minimikraven inte är uppfyllda). Många medlemsstater ser längre än till arbetsmarknaden för att uppnå de gemensamma målen, men är fortfarande långt från ett heltäckande synsätt.

Medlemsstaterna är överens om de bakomliggande orsakerna till ökad fattigdom bland kvinnor. Framför allt nämns följande faktorer:

- För det första: ensamstående föräldrar. Kvinnorna är i majoritet i denna grupp och en stor andel är beroende av socialbidrag.
- För det andra: situationen som pensionär efter ett arbetsliv med lite eller inget förvärvsarbete. Av alla pensionärer över 75 år är två tredjedelar kvinnor, vilka löper stor risk att drabbas av fattigdom.
- För det tredje: våld i hemmet, vilket nämns av tio medlemsstater.

Andra faktorer som påverkar kvinnors utsatthet, men som endast nämns av några medlemsstater, är funktionshinder, långtidssjukskrivning, depression, analfabetism, prostitution och könshandel.

För män formuleras inte utsattheten lika tydligt:

- De flesta medlemsstater nämner bostadslöshet, men det är inte många som nämner att majoriteten bostadslösa är män.
- Samma sak gäller (tidigare) straffade.
- Siffrorna för avbruten skolgång är sällan könsuppdelade.
- Män ligger också ofta dåligt till i tillgängliga hälsouppgifter (medellivslängd, hjärtsjukdomar, självmord, rökning, alkohol- och drogmissbruk).

4.2 Jämställdhetsarbetet i den övergripande strategin

Jämställdhetsarbete i den övergripande strategin kan stimuleras genom lagstiftningsåtgärder, politiska åtaganden och genom att lämpliga organisationer görs delaktiga i utarbetandet av strategin. Ett fåtal medlemsstater (Danmark, Finland, Irland, Sverige och Nordirland i Förenade kungariket) hänvisar uttryckligen till lagstadgade skyldigheter för de offentliga myndigheterna att främja jämställdhet mellan kvinnor och män inom olika områden. Danmark, Finland, och Sverige har understrukit att deras socialpolitiska system grundas på individuella rättigheter som ökar jämställdheten. Grekland, Frankrike, Portugal och Spanien har förbundit sig att integrera jämställdhetsarbetet i sin strategi under de kommande två åren. I de andra nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning är medvetenheten om könsaspekten skiftande. I Nederländernas handlingsplan är den näst intill obefintlig. Strukturer och kommittéer för jämställdhet har visserligen funnits där vid utformningen av handlingsplanerna, men inte så mycket mer, och nämns uttryckligen endast i ett fåtal handlingsplaner.

Den allmänna utvecklingen att utforma individanpassade åtgärder för att bekämpa fattigdom borde öka medvetenheten om könsfrågor. Vissa skillnader mellan könen kräver dock en djupare analys av socialförsäkringssystemens bakomliggande antaganden om kön. Ett typiskt exempel är problemet med äldre, ensamstående kvinnor som förvärvat lite eller inte alls. Eurostats siffror visar att skillnaden mellan siffrorna för äldre mäns lägsta inkomster och motsvarande uppgifter för äldre kvinnor är betydligt mindre i medlemsstater där socialförsäkringssystemen bygger på individuella rättigheter. De nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning hade kunnat vara en möjlighet att göra en grundlig genomgång av detta område.

4.3 Hanteringen av jämställdhetsfrågor i de olika målen

Det är först när problemen kartlagts ordentligt som man kan kontrollera att åtgärderna inte ger upphov till könsdiskriminering och avgöra om det krävs positiv särbehandling av exempelvis särskilda målgrupper. Med tanke på avsaknaden av övergripande könsanalyser framstår behandlingen av genusfrågor ofta som något osammanhängande.

Mål 1.1 har den utan jämförelse mest genomtänkta jämställdhetsstrategin och avspeglar pågående processer i de nationella handlingsplanerna för sysselsättning. Kvinnornas nackdelar när det gäller att komma in på arbetsmarknaden behandlas, men ofta utan tydlig fokusering på låginkomstgrupperna. Det finns en obalans när det gäller att förena arbete och familjeliv såtillvida att åtgärderna riktar sig till mödrar medan få riktar sig till fäder. Vidare ligger tyngdpunkten på att öka antalet barnomsorgsplatser, samtidigt som få medlemsstater tar upp frågan om huruvida föräldrar i låginkomstgrupper har råd med barnomsorg (se kapitel 3.1).

Vissa medlemsstater försöker överbrygga könsskillnaderna på arbetsmarknaden med hjälp av flerdimensionella program, till exempel den spanska handlingsplanen för jämställdhet mellan kvinnor och män, det brittiska programmet för ensamstående föräldrar och makar och det irländska projektet för familjer med särskilda behov.

De flesta medlemsstater beaktar i viss mån ensamstående föräldrars särskilda behov i mål 1.1 och mål 1.2, när de presenterar sina åtgärder för ökad tillgång till sysselsättning, praktik, utbildning, socialbidrag, subventionerade bostäder och tjänster. De olika tillvägagångssätten kan ses som en preliminär bedömning av åtgärdernas inverkan på ensamstående föräldrar. Endast fyra medlemsstater har också nämnt ensamstående föräldrar bland de mest utsatta grupperna i mål 3 (Belgien, Danmark, Förenade kungariket och Irland).

Mål 1.2: Det område som främst behandlas är social trygghet, särskilt ålderspension och socialtjänstsystem (se kapitel 3.1.2 a). Även om de flesta medlemsstater talar om en ökad risk för fattigdom bland äldre kvinnor som förvärvsarbetat litet, inte alls eller inom atypiska arbeten är det få som hänvisar till en översyn av pensionssystemen. Könnsfrågor behandlas delvis i den pågående reformen av Irlands system för pensioner och social trygghet. I Tyskland finns möjligheten att ackumulera pensionsrättigheter för personer som gör avbrott i arbetslivet för vård av barn eller anhöriga och Luxemburg, Österrike och Sverige kommer att ge pensionsrätt för år med små barn. Förenade kungarikets pensionsreform, och i synnerhet den så kallade Second state pension, bör förbättra situationen för kvinnor som tidigare blivit lidande av sina avbrott i arbetslivet. När det gäller åtgärder för tillgång till bostad finns knappt någon strategi. Förutom bostadslöshet (se nedan) har Frankrike och Spanien nya lösningar i form av subventionerade akutbostäder för personer som fallit offer för våld i hemmet. Grekland har ett program för ensamstående mödrar (se kapitel 3.1.2 b).

Den bristfälliga analysen ur könsperspektiv medför att genusaspekten knappast beaktas alls i tillgången till hälso- och sjukvård. Män: Frankrike har för avsikt att förbättra den psykiska vården för bostadslösa. Kvinnor: Belgien planerar att inrätta ett ambulande system för psykisk vård för att minska den höga andelen depressioner. Danmark och Förenade kungariket vill minska tonårsgraviditeterna och Spanien håller på att utveckla ett program för hälsoinformation till prostituerade.

När det gäller utbildning är genusperspektivet nästan helt obefintligt. Avbruten skolgång och skolk, där pojkar är överrepresenterade, behandlas av flera medlemsstater utan att genusfrågan nämns (se kapitel 3.1.2 d). När det gäller vuxenutbildning skall Österrike lägga fram en handlingsplan 2003 för att främja tillgången till skolor och vuxenutbildning för kvinnor som löper stor risk att drabbas av fattigdom. Spanien har sin ALBA-plan vars syfte är att bekämpa analfabetismen bland kvinnor.

Eftersom tjänster ofta ingår i de flerdimensionella åtgärderna i mål 2 eller 3 sägs inte mycket om kön när det gäller tillgång till tjänster i 1.2.

Mål 2: Den senaste Eurobarometerundersökningen visar att kvinnor är kraftigt underrepresenterade i de flesta medlemsstater när det gäller IT-utbildning och tillgång till Internet. Trots detta är det bara tre medlemsstater som uppger att de vidtagit åtgärder för att minska skillnaderna (Portugal, Tyskland och Österrike, se kapitel 3.2.1). Andra initiativ inom mål 2 är att motverka splittring av familjer i Belgien, Irland och Österrike. Förenade kungarikets nationella strategi för vårdare redovisas också under mål 2.

Mål 3: Två breda initiativ för kvinnor redovisas överraskande till stöd för de mest utsatta: åtgärden Jämställdhet för kvinnor i den irländska nationella utvecklingsplanen²² och den fjärde spanska handlingsplanen för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Bostadslöshet, där män är överrepresenterade, behandlas under flera olika mål: i mål 1.2 som akuta åtgärder för bostad och hälsa (Frankrike och Förenade kungariket), i mål 2 som förebyggande åtgärder i Danmark och Grekland och en samordnad strategi i Irland (se kapitel 3.2.2), och i mål 3 som den mest utsatta gruppen i Danmark, Tyskland och Förenade kungariket.

Finland, Frankrike, Irland, Italien, Spanien, Tyskland och Österrike redovisar satsningar för att minska våld i hemmet och stödja dess offer i mål 3, men även i mål 1.2 och 2. Italien har antagit en lag mot våld i hemmet och utvecklar initiativ för att bistå offer för människohandel. Österrike har lagstiftat om skydd mot våld i hemmet och Tyskland överväger liknande åtgärder, utöver det befintliga nätverket för kvinnohus. I Irland samordnar en nationell styrkommitté flera olika stödjande och förebyggande satsningar. Spaniens nationella handlingsplan mot våld i hemmet (2001–2004) omfattar stöd åt offer, åtgärder för gärningsmän och utbildning av personal inom rättsväsendet.

"OLTRE LA STRADA" (EMILIA ROMAGNA I ITALIEN)

För att bekämpa och förebygga handel med kvinnor och barn krävs ett övergripande och flerdisciplinärt angreppssätt som engagerar alla berörda instanser i såväl ursprungsland som destinationsland. Italien har nyligen anpassat sin invandringslagstiftning för att kunna ge offer för människohandel tillfälliga uppehållstillstånd som ett första steg till social rehabilitering. I det regionala projektet "Oltre la strada" i provinsen Emilia Romagna deltar lokala myndigheter, icke-statliga organisationer och socialarbetare i lokala nätverk och utvecklar samarbete med offrens hemländer. Bland åtgärderna finns en hjälplinje, rättslig rådgivning och skydd, logi, rehabiliteringsprogram, yrkesutbildning och arbete i kvinnodrivna företag. Projektet bidrar också till att förebygga människohandel genom att sprida information om frågan och utbilda socialarbetare och andra berörda såväl i Italien som i ursprungsländerna.

Mål 4: Könsreglerad representation är en fråga som helt förbises i medlemsstaterna. Danmark anger att kommunernas landsorganisation vidtar jämställdhetsåtgärder.

²² Nationell utvecklingsplan.

4.4 KÖNSASPEKTEN I ÖVERVAKNING, KONSEKVENSANALYSER OCH INDIKATORER

Lika väl som omläggningar av politiken och nya åtgärder föregås av könsanalyser bör de följas upp av bedömningar av jämställdhetseffekter, stöttade av lämpliga indikatorer uppdelade på kön. Utvärderingar av jämställdhetseffekter planeras uttryckligen i Irland på försök inom program för sysselsättning, vidareutbildning och utbildning. Tillsynskommittéer på nationell nivå nämns av Danmark och Irland. I de andra medlemsstaterna är övervakningen begränsad till särskilda åtgärder.

De könsuppdelade indikatorerna är i stort sett desamma som i de nationella handlingsplanerna för sysselsättning. Övriga uppgifter skiftar och avser bland annat social trygghet, utbildning, hälsa och engagemang i frivilligorganisationer. Flera medlemsstater anger att de har för avsikt att förbättra könsuppdelningen under de nationella handlingsprogrammets löptid.

5. ANVÄNDNING AV INDIKATORER I DE NATIONELLA HANDLINGSPLANERNA MOT FATTIGDOM OCH SOCIAL UTSLAGNING

I syfte att göra det möjligt att följa upp den politik som fastställts i de nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning, uppmanades medlemsstaterna att på nationell nivå utveckla indikatorer och andra uppföljningsmetoder för att mäta de framsteg som gjorts i förhållande till vart och ett av de uppställda målen.

I detta sammanhang är det bra att skilja mellan prestationsindikatorer och politiska indikatorer. Prestationsindikatorer mäter företeelsens egenskaper, speglar den förda politikens resultat och de framsteg som gjorts i att hantera viktiga sociala problem på ett effektivt sätt (till exempel andelen fattiga, antal avhopp från skolan), medan politiska indikatorer används för att följa upp de politiska satsningarna (till exempel utgifter för socialhjälp, antal bostadslösa som fått hjälp). Därtill kommer kontextindikatorer som används för att placera in politiken i ett mer generellt ekonomiskt och socialt sammanhang (till exempel andelen av BNP som går till de sociala trygghetssystemen). Även om det är mer relevant att jämföra förändringar över tiden än omfattningen, eftersom det primära målet är att följa framstegen mellan olika tidpunkter, bör också den ursprungliga omfattningen beaktas med tanke på de väsentliga skillnaderna i medlemsländernas utgångslägen.

Flertalet medlemsstater använde **prestationsindikatorer** för att klargöra den ursprungliga situationen och identifiera de viktigaste utmaningarna. Emellertid har inte alla medlemsstater tillräckligt betonat denna uppgift: medan vissa medlemsstater infört en relevant analytisk diskussion (Belgien, Frankrike, Grekland, Italien, Spanien) medan andra helt enkelt hänvisat till redan befintligt material, till exempel från nationella källor (Tyskland). En del medlemsstater har dessutom beräknat de olika indikatorer de tänker använda sig av (Belgien, Finland, Förenade kungariket och Italien).

Några medlemsstater har satt upp särskilda **mål** på grundval av analysen. Två typer av mål kan urskiljas:

- Vissa medlemsstater inriktade sig på ett övergripande mål: minska förekomsten av fattigdom (Irland), halvera antalet socialbidragstagare (Sverige), öka antalet människor i arbete (Danmark). Det danska målet att öka antalet sysselsatta med 100 000 personer till 2005 måste ses i ljuset av att landet har den högsta sysselsättningsnivån i EU och redan passerat det europeiska målet på 70 %. Det innebär att det är de människor som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden som måste nås för att kunna sätta ytterligare människor i arbete.
- Andra medlemsstater ställde för sig själva upp en rad specifika mål, antingen "administrativa" mål (Nederländerna) eller gällande särskilda resultat (Förenade kungariket) eller en kombination av dessa två (Portugal). I det senare fallet utlovar handlingsplanen att samtliga socialt utslagna människor inom ett år skall ha fått personligt stöd av socialtjänsten och erbjudits ett avtal för social integration. Portugal tycks vara det land som har den mest ambitiösa målsättningen med både allmänna och specifika mål.

Flertalet andra medlemsstater har genomgående i analysen implicit fastställt de indikatorer som skall användas för uppföljningen utan att ställa upp några uttryckliga mål. Det är endast Österrike och Tyskland som inte uttryckligen nämner indikatorer (bortsett från hänvisningarna till den nyligen utarbetade regeringsrapporten om fattigdom och välbefinnande).

I brist på gemensamt fastställda och överenskomna indikatorer på EU-nivå tenderar medlemsstaterna att använda **olika definitioner** för att mäta och beskriva nuvarande omfattning av fattigdom och social utslagning. Medan flertalet medlemsstater använder huvudindikatorn fattigdomsrisk, använder vissa länder också nationella indikatorer på absolut fattigdom (Förenade kungariket, Italien, Portugal,) – även om innebörden av "absolut fattigdom" varierar²³. Den risken för fattigdomsgräns beräknas vid olika trösklar (50 % eller 60 % av medianinkomsten), och Irland och Österrike justerar strecket på basis av kompletterande information. Grekland och Italien definierar relativ fattigdom på basis av inkomst och konsumtion. De förklarar användningen av konsumtionen som mått med den höga andelen egenföretagare och människor som äger sina hus, även bland fattiga hushåll.

En del medlemsstater (Sverige, Danmark, Nederländerna) erkänner inte risk för fattigdom som en huvudindikator utan betonar vikten av andra faktorer för social integration, såsom hälsa, utbildning och delaktighet i samhällslivet, eller föredrar indikatorer som baseras på administrativa källor. Nederländerna utvecklar ett ekonomiskt fattigdomsindex som tar hänsyn till både andelen hushåll med minimiinkomst och trenden för deras disponibla realinkomster.

²³ I Italien syftar termen på kostnaden för en korg varor i förhållande till inkomsten och i Förenade kungariket på den relativa fattigdomsgränsen som fastställts för en viss tidpunkt. Portugal anger i handlingsplanen ingen tydlig definition av absolut fattigdom eller av barnfattigdom.

Medan det inte finns någon strävan att enas kring gemensamma definitioner för **politiska indikatorer** för unionen som helhet, finns det ett uppenbart behov av att i handlingsplanerna införa lämpliga indikatorer och uppföljningsmetoder för att göra det möjligt att följa utvecklingen över tiden, i enlighet med de mål man enades om i Nice. Vissa medlemsstater använder politiska indikatorer i handlingsplanerna i stor utsträckning (Spanien, Frankrike, Portugal, Danmark). Det vore önskvärt att de politiska indikatorernas nuvarande nivåer infördes i handlingsplanerna så att de kunde fungera som effektiva redskap för att följa upp politiken, men det är bara Danmark som konsekvent har använt detta mer ambitiösa tillvägagångssätt. En del medlemsstater (Italien, Förenade kungariket) har uttryckligen bestämt att enbart använda prestationsindikatorer och inte ta hänsyn till politiska indikatorer.

Vad beträffar **särskilda tillvägagångssätt** är det flera som är intressanta lyfta fram. Förenade kungariket skiljer mellan indikatorer som är inriktade på aktuella aspekter av fattigdom och social utslagning (såsom andelen låginkomsttagare) och indikatorer som fångar upp faktorer som ökar risken att drabbas av fattigdom och social utslagning (såsom skolk från skolan eller tonårsgraviditeter). I den italienska handlingsplanen identifieras särskilda indikatorer för sårbara grupper (exempelvis funktionshindrade som bor i icke handikappanpassade bostäder, äldre som lever ensamma och inte har några levande anhöriga). Det är också intressant att notera att vissa länder uttryckligen använder subjektiva indikatorer och menar att de berörda individernas egen uppfattning vara väl så viktig som deras objektiva situation (Italien, Belgien).

Den vikt som vissa medlemsstater lägger vid den **territoriella aspekten** bör inte underskattas. För en del länder (Spanien, Italien, Belgien, Tyskland) är de regionala skillnaderna påfallande och det är viktigt att all information finns tillgänglig med en regional uppdelning. Andra länder betonar den territoriella aspekten, men snarare med tanke på missgynnade stadsområden, och föreslår indikatorer för att följa upp just dessa områden (Förenade kungariket, Nederländerna, Frankrike).

Tecken på framtida utveckling inom EU

Mot bakgrund av ovanstående står det klart att vi fortfarande har långt kvar till en gemensam syn på sociala indikatorer för att följa upp politiska resultat och för att underlätta kartläggningen av goda lösningar. För att förbättra situationen måste ansträngningar göras både på nationell nivå och på EU-nivå.

På nationell nivå är det uppenbart att det i många länder finns avsevärda luckor i befintliga data. Detta gäller framför allt för identifieringen av utsatta grupper, där flera av handlingsplanerna saknar grundläggande kvantitativ information eller uppgifter för att följa upp politiken beträffande grupper som inte kan identifieras med hjälp av undersökningar, såsom alkoholister, narkomaner, bostadslösa, etniska minoriteter etc. För att kunna följa upp strategin för social integration på ett effektivt sätt måste ett nationellt statistiskt underlag utarbetas. En större satsning tycks motiverad i syfte att utnyttja administrativa källor effektivare. Administrativa källor kan, jämte hushållsundersökningar, tillhandahålla användbara uppgifter om många frågor av intresse för social integration, som boende, hälsa, rättvisa, mest missgynnade grupper etc. En del medlemsstater har för avsikt att använda handlingsplanerna för att sätta igång en satsning på att höja den nationella statistiska kompetensen (Grekland, Belgien).

På europeisk nivå är det inte bara angeläget att förbättra de befintliga europeiska databaserna utan också att se till att de accepteras av samtliga medlemsstater, vilket ännu inte är fallet för närvarande. På EU-nivå kommer huvuddelen av de statistiska uppgifter som de sociala indikatorerna baseras på från två hushållsundersökningar som samordnats av Eurostat – arbetskraftsundersökningen (Arbetskraftsundersökning) och Europeiska gemenskapens hushållsundersökning. Ett nytt statistiskt redskap håller för närvarande på att utvecklas för att ersätta ECHP efter 2004 – Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) (statistik över inkomstnivåer och levnadsvillkor). Detta förväntas bli referenskällan för analys inom området för inkomster och social utslagning liksom för uppföljning av uppnådda resultat genom genomförandet av integrationsstrategierna. Det är därför nödvändigt att redskapet accepteras av samtliga nationella statistiktjänster och behandlas som en nationell källa som redovisar aktuella uppgifter av god kvalitet.

Det är dock viktigt att inse att europeiska indikatorer som anger nivåer inte bör begränsas till inkomst och sysselsättning utan även bör täcka andra områden av central betydelse för den sociala integrationen, som hälsa, boende, utbildning, social delaktighet och situationen för särskilt utsatta grupper. På hälsoområdet kommer ett omfattande hälsoinformationssystem att inrättas som en del av gemenskapens handlingsprogram inom folkhälsoområdet (se KOM(2000) 285 slutlig av den 16 maj 2000). Systemet omfattar insamling, analys och spridning av uppgifter om hälsoläget, hälsosystem och hälsofaktorer. När det gäller hälsa skulle ett första steg mot en mer omfattande täckning kunna vara att utveckla nationella källor av god kvalitet baserade på administrativa data, med detta är otillräckligt inom de flesta områden eftersom jämförbarheten sannolikt är otillfredsställande.

I januari 2001 inrättade kommittén för social trygghet en grupp av experter på indikatorer, vars uppgift är att förbättra indikatorerna inom området för fattigdom och social utslagning, inbegripet indikatorer som kan användas för att utvärdera trender och följa upp den politiska utvecklingen inom ramen för handlingsplanerna, samt utveckla indikatorer som kan visa på betydelsen av social trygghet och stödja moderniseringsprocessen av systemen. Gruppen har under tiden lagt fram en rapport med en förteckning över gemensamt överenskomna indikatorer inom området för fattigdom och social utslagning. Rapporten har antagits av kommittén för socialt skydd i syfte att överlämnas till Europeiska rådet i Laeken. I kommande gemensamma rapporter kommer detta arbete att beaktas som en grund för analysen.

Även om det i nuläget kan tyckas lämpligt att använda befintliga nationella uppgifter för de områden (till exempel boende) där en gemensamt överenskommen samling indikatorer fortfarande saknas, visar erfarenheten från de nuvarande handlingsplanerna, där endast en minoritet bland medlemsstaterna tillhandahöll detaljerade och relevanta indikatorer, att detta tillvägagångssätt inte räcker till om syftet är att göra verkliga framsteg i fråga om jämförbarhet.

Av den orsaken bör man också fortsättningsvis prioritera utvecklandet av gemensamt överenskomna indikatorer. En del av de indikatorer som medlemsstaterna använde i handlingsplanerna kommer att tas i beaktande av expertgruppen i dess fortsatta arbete. I den statistiska bilagan presenteras ett urval av de indikatorer som användes i handlingsplanerna och som skulle kunna utvecklas på europeisk nivå.