



**RAAD VAN  
DE EUROPESE UNIE**

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

**15223/01  
ADD 1**

**LIMITE**

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

**BEGELEIDENDE NOTA**

---

van: de Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid

aan: de Europese Raad

---

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

---

Betreft: Gezamenlijk verslag inzake sociale integratie  
- Deel II: De lidstaten

---

Voor de delegaties gaat hierbij de tekst van het gezamenlijke verslag inzake sociale integratie, deel II: de lidstaten, zoals die er uitziet na de goedkeuring door de Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid.

Deel I: (Europese Unie) staat samen met de samenvatting in document 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167.

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

---

Vertalingen verstrekt door de Commissiediensten.

**Gezamenlijk Verslag**  
**inzake sociale integratie**

**DEEL II - DE LIDSTATEN**

Deel II - De lidstaten .....	
BELGIË.....	5
DENEMARKEN.....	13
DUITSLAND.....	21
GRIEKENLAND.....	29
SPANJE.....	37
FRANKRIJK.....	45
IERLAND.....	53
ITALIE.....	63
LUXEMBURG.....	71
NEDERLAND.....	77
OOSTENRIJK.....	85
PORTUGAL.....	93
FINLAND.....	101
ZWEDEN.....	109
VERENIGD KONINKRIJK.....	117



# BELGIË

## Conclusies

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

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

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

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

## 1. Belangrijkste tendensen en uitdagingen

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

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

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

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

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

## 2. Strategische aanpak en belangrijkste doelstellingen

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

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

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

### 2.1 Het strategisch perspectief voor de lange termijn

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

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

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

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

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

Gezien de uitzonderlijkheid van de Belgische federale structuur is een nauwe samenwerking nodig tussen de federale, regionale en gemeentelijke overheden om een strategische aanpak inzake sociale integratie te kunnen uitwerken. Het NAP is in een breed forum uitgewerkt: de werkgroep sociale zaken van de Belgische Intergouvernementele Conferentie (die de ministers van de federale regering en de ministers van de gefederaliseerde regeringen samenbrengt in de follow-up van het proces van Lissabon). De betrokkenheid van de belanghebbenden, waaronder het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" was beperkt door tijdgebrek, maar het NAP/int. stelt dat zij nadrukkelijk betrokken zullen worden bij de uitvoering, de follow-up en de evaluatie van de acties.

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

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



### **3. Belangrijkste beleidsmaatregelen in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen**

#### **3.1 Bevordering van arbeidsdeelname en toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten voor allen**

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

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

Preventie is een belangrijk aspect van het Belgische beleid in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. De gezondheidszorg in België kan als voorbeeld worden genomen. Het ziektekostenverzekeringstelsel vergoedt vaste bedragen voor medische diensten, het verschil wordt aangevuld door de patiënt. Hoewel bepaalde sociale categorieën in aanmerking komen voor verlaagde individuele bijdragen, hebben huishoudens met een laag inkomen en/of ernstige gezondheidsproblemen een betere dekking nodig. Eerdere maatregelen voorzagen al in terugbetalingen boven bepaalde uitgavenniveaus voor sommige categorieën. De maximale gezondheidsfactuur breidt deze maatregelen uit en vereenvoudigt ze, zodat uitgaven boven bepaalde plafonds direct worden terugbetaald door het nationale ziekenfonds. Deze plafonds zijn gerelateerd aan de aangifte inkomstenbelasting van het betreffend huishouden. Deze maatregel voorkomt het risico op uitsluiting als gevolg van ernstige gezondheidsproblemen (doelstelling 2) en verbetert de toegankelijkheid van de gezondheidszorg (doelstelling 1).

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

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

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

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

## **4. Gendermainstreaming**

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

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

## **5. De rol van het ESF in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting**

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

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



# DENEMARKEN

## Conclusies

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

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

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

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

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

## 1. Belangrijkste uitdagingen en tendensen

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

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

De effectiviteit en universaliteit van het Deens model voor sociaal beleid wordt bevestigd door het feit dat Denemarken het laagste armoederisicocijfer heeft in de EU. Volgens de geharmoniseerde ECHP-gegevens (1997) leefde 8% van de Deense bevolking van een inkomen dat lager was dan 60% van het nationale mediane inkomen. Het percentage mensen dat continu een armoederisico liep gedurende 3 jaar (1995-1997) was 3% (ECHP-gegevens).

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

Ontwikkeling van de "**inclusieve**" **arbeidsmarkt**, waardoor meer mensen in staat worden gesteld een stabiele band met de arbeidsmarkt te krijgen en te behouden, is de **belangrijkste algemene doelstelling**. Voor het grootste deel van de mensen is de kwaliteit van leven nauw verbonden met een actief arbeidsleven, waarbij werk niet alleen een doel op zichzelf is, maar ook het risico op sociale uitsluiting reduceert. Teneinde dit algemene doel te bereiken zijn er de volgende uitdagingen:

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

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

## **2. Strategische aanpak en belangrijkste doelstellingen**

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

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

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

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

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

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

Door de werkplek te nemen als startpunt voor de preventie van sociale uitsluiting en marginalisatie, vertegenwoordigen de maatregelen die de verantwoordelijkheid van de sociale partners ondersteunen, de Sociale Index en de sociaal-ethische verslagen nieuwe manieren om positieve prikkels te creëren voor bedrijven om meer sociale verantwoordelijkheid op zich te nemen. Dit dient men te zien in de context van een vergrijzende beroepsbevolking. De demografische ontwikkeling is zodanig dat de beroepsbevolking tegen 2010 met 40.000 zal zijn afgenomen, als de arbeidsdeelnamecijfers per sekse en per leeftijdsgroep onveranderd blijven.

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

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

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

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

## **3. Belangrijkste beleidsmaatregelen in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen**

### **3.1 Bevordering van arbeidsdeelname**

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

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



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

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

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

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

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

### 3.4 Steun voor de meest kwetsbaren

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

### 3.5 Mobilisatie van alle relevante organen

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

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

## 4. Gendermainstreaming

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

## **5. De rol van het ESF in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting**

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



# DUITSLAND

## Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** Duitsland heeft een op werkgelegenheid gericht sociale-beschermingsstelsel, dat is gebaseerd op diverse socialezekerheidsregelingen die bescherming bieden tegen de belangrijkste risico's in het leven zoals ouderdom, ziekte, invaliditeit, de behoefte aan langdurige zorg, en werkloosheid en - als een laatste vangnet - op het recht voor inwoners van Duitsland op sociale bijstand. Hiermee worden mensen die een ontoereikend inkomen hebben, de basismiddelen verschaft zodat zij kunnen voorzien in hun economische, sociale en culturele behoeften. Ondanks de gunstige economische ontwikkeling in de afgelopen jaren (groei BBP 3% in 2000) en een toename van het aantal werkenden met ongeveer 1,1 miljoen mensen tussen 1998 en 2000, wordt Duitsland geconfronteerd met aanhoudende hoge werkloosheidsniveaus in de oostelijke deelstaten. De geharmoniseerde ECHP-gegevens geven aan dat in 1997 14% van de Duitse bevolking een armoederisico liep (d.w.z. een inkomen dat lager is dan 60% van het landelijke mediane inkomen), dus minder dan het EU-gemiddelde van 18%. 8% van de Duitsers leefde gedurende (ten minste) drie achtereenvolgende jaren in een dergelijke situatie.

**Strategische aanpak** Het NAP houdt zich expliciet aan het concept van een "sociaal eerlijke samenleving" en combineert de opkomende "kennismaatschappij" met de behoefte aan versterking van de sociale samenhang. Tegelijkertijd moet de verzorgingsstaat activeren en stimuleren ("*fördern und fordern*"). Eenieder moet meer verantwoordelijk zijn voor zichzelf en tegelijkertijd moet zijn of haar deelname aan het sociale leven zeker worden gesteld. Het NAP benadrukt met name de intentie om armoedecycli te vermijden. De deelname van niet-gouvernementele actoren wordt gezien als een bijzonder belangrijke voorwaarde voor het oplossen van sociale problemen. De publicatie van het eerste Regeringsrapport inzake armoede en welvaart in april 2001, dat de nadruk legt op het veelzijdige karakter van het fenomeen sociale uitsluiting, was een belangrijke stap naar een meer onderbouwde publieke discussie. Het NAP/werkgelegenheid wordt beschouwd als een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

**Beleidsmaatregelen** Het NAP richt zich in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting op vier prioriteiten: integratie in de arbeidsmarkt en kwalificaties, het combineren van beroeps- en gezinsleven, steun voor de meest kwetsbare groepen en een verbeterde efficiëntie van de bijstandsregelingen door ze gericht te maken. Het NAP geeft een overzicht van het Duitse stelsel van sociale bescherming en verwijst naar vele reeds bestaande en recentelijk ingevoerde alsmede geplande afzonderlijke maatregelen en goede praktijken om deze doelstellingen uit te voeren. Er wordt een volledige verzameling beleidsgebieden en risicogroepen genoemd, alsmede specifieke hulp voor risicogroepen. Er zou meer uitleg gegeven moeten worden over de meeste algemene toezeggingen over hoe een meer solidair beleid zal worden omgezet in operationele regelingen. De gekwantificeerde doelen en controlemechanismen die de voortgang kunnen meten, zouden verder uitgewerkt moeten worden.

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

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

## 1. Belangrijkste uitdagingen en tendensen

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

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

Het alomvattende socialebeschermingsstelsel in Duitsland verklaart voor een belangrijk deel waarom men het armoederisico redelijk laag heeft kunnen houden ondanks de problemen met betrekking tot de arbeidsmarkt. Volgens gegevens van het ECHP (Huishoudenpanel van de Europese Gemeenschap) leefde in 1997 14% van de Duitse bevolking van een inkomen dat lager lag dan 60% van het landelijk mediane inkomen, een lager percentage dan het EU-gemiddelde van 18%. Het cijfer van het aanhoudende armoederisico was 8%. Volgens de Duitse nationale panelenquête (SOEP) van 1998 liep in de westelijke deelstaten 13% van de Duitse bevolking in een armoederisico, echter 25,4% van de niet-Duitse burgers. Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, even relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien.

Enkele belangrijke uitdagingen zijn:

- De helft van alle niet-Duitsers (vergeleken met een kwart van de Duitse burgers) heeft geen vakdiploma of onderwijsdiploma. Bij personen tussen de 20 en 29 jaar is dat één op de drie niet-Duitsers vergeleken met 'slechts' één op de twaalf Duitse burgers.

- Er bestaat nog steeds regionale inkomensongelijkheid tussen de oude en de nieuwe Duitse deelstaten. Het Duitse onderzoek van 1998 naar inkomen en consumptie (EVS) van het "Statistische Bundesamt" geeft aan dat het percentage mensen in huishoudens die een inkomen hadden dat lager was dan 60% van het landelijk mediane inkomen in de "oude" deelstaten 11,0% was, maar 18,7% in de "nieuwe" deelstaten (12,5% totaal op nationaal niveau)<sup>1</sup>.
- Bovendien wordt het oosten van Duitsland gekenmerkt door specifieke uitdagingen zoals hoge structurele werkloosheid en de noodzaak van onderhoud van de publieke en particuliere infrastructuur.
- In december 2000 kreeg 3,3% van de bevolking sociale bijstand, oftewel "regelmatige bijstand voor levensonderhoudskosten". Hoewel de voorwaarden om voor sociale bijstand in aanmerking te komen onveranderd zijn gebleven, daalt het aantal personen dat bijstand voor levensonderhoudskosten ontvangt (-4,2% in 2000 vergeleken met 1999, en -3,2% in 1999 ten opzichte van 1998. Meer dan één op de vier eenoudergezinnen (28%) is afhankelijk van sociale bijstand (gegevens van 1998).

## 2. Strategische aanpak en belangrijkste doelstellingen

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

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

---

<sup>1</sup> Als echter rekening wordt gehouden met de verschillen in economische situatie, zoals een ander prijspeil, en de armoederisicogrens wordt berekend op basis van het regionale mediane inkomen, dan is het percentage mensen in huishoudens met lage inkomens in het oosten (8,4%) zelfs nog lager dan in het westen (13,1%).

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

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

Het eerste officiële rapport over armoede en welvaart wijst erop dat armoederisico's gerelateerd zijn aan de situatie met betrekking tot werkgelegenheid, onderwijs en de gezins-situatie. Zodoende zijn de groepen die het meest kwetsbaar zijn voor sociale uitsluiting werklozen, mensen met lage kwalificaties, alleenstaande ouders en gezinnen met drie of meer kinderen, alsmede immigranten waaronder ook mensen die zich opnieuw vestigen. Het NAP zou echter meer nadruk kunnen leggen op initiatieven die niet-geïntegreerd departementaal beleid aanpakken en die coherente territoriale benaderingen aanmoedigen. Specifieke strategieën voor de uitdagingen in de oostelijke moeten verder ontwikkeld worden.

In de algemene toezeggingen wordt onvoldoende uitleg gegeven over hoe meer "inclusief" beleid zal worden omgezet in nieuwe operationele regelingen. De tenuitvoerlegging van strategieën om voor meer en betere faciliteiten voor kinderopvang te zorgen blijft onduidelijk. Er zijn weinig nieuwe toezeggingen gedaan die verder gaan dan het tweejarige perspectief van het huidige NAP (bijvoorbeeld herziening van de pensioenen, wetgeving voor deeltijdwerk, arbeidsmarktactivering) en voorstellen voor de strategie op de middellange termijn voor een geïntegreerde aanpak bevinden zich pas in een beginstadium. Verwijzing naar het tienjarige perspectief dat werd benadrukt tijdens de top van Lissabon, komt niet voldoende naar voren.

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

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

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

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



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

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

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

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

## **3. Belangrijkste beleidsmaatregelen in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen**

### **3.1 Bevordering van arbeidsdeelname**

Het NAP wil de samenwerking tussen de openbare arbeidsvoorziening en de socialebijstandsadministratie verbeteren met als doel een efficiëntere bijstand om mensen te helpen integreren in de arbeidsmarkt en eenvoudigere bureaucratische procedures. De bijdrage van beleid op het gebied van onderwijs en levenslang leren aan deze doelstelling blijft echter onduidelijk. Voor diegenen die lage kwalificatieniveaus hebben of die niet beschikken over belangrijke basis- of IT-vaardigheden en de spanning ervaren tussen de doelstelling van levenslange arbeid en de realiteit van meerdere breuken in hun individuele carrière op de arbeidsmarkt, lijkt het antwoord nog steeds te liggen in deels aanvullende en alleen deels gekoppelde maatregelen; het risico op de "leerkloof" blijft hoog. Er is tevens een belangrijk initiatief om de integratie van personen met een handicap in de arbeidsmarkt te bevorderen ("50.000 nieuwe banen voor gehandicapten") De bedoeling is dat regelingen die voor op maat gemaakte voorzieningen voor gehandicapten zorgen door middel van "arbeidsassistentie" ("*Arbeitsassistentz*") gemainstreamd worden voor heel Duitsland.

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

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

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

Er is een ruim aanbod van uiteenlopende begeleidings- en adviesdiensten voor specifieke groepen zoals migranten, gezinnen, jongeren, mensen met een handicap en daklozen. Een groot deel van deze diensten wordt aangeboden door niet-gouvernementele organisaties. De campagnes ter bevordering van de ICT die in 1999 en 2000 van start zijn gegaan, omvatten ook specifieke maatregelen voor mensen met een handicap, ouderen en vrouwen, en voor het verbeteren van de toegang van het publiek tot ICT-faciliteiten, bijvoorbeeld in openbare bibliotheken. Met betrekking tot het voorkomen van dak- en thuisloosheid vermeldt het NAP de mogelijkheid om tijdelijk de huren te betalen voor huurders die in problemen verkeren. Teneinde de kwaliteit van het advies dat wordt geboden door schuldadviesbureaus te verbeteren, worden er kwaliteitsnormen opgesteld voor verdere scholing in schuldadvisering die voor het hele land zullen gelden. In de praktijk lijkt het van belang om de benodigde financiële steun voor deze informatiecentra te garanderen.

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

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

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

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

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

#### 4. Beoordeling van gendermainstreaming

Het NAP benadrukt de algemene doelstellingen om de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt te vergroten en om de combinatie van beroeps- en gezinsleven te vergemakkelijken. Met het oog hierop wordt aangekondigd dat het aanbod van faciliteiten voor kinderopvang zal worden verbeterd. Bovendien zal werken in deeltijd bevorderd worden door een nieuwe wet betreffende gelijke rechten voor vrouwen en mannen in de publieke sector, door vrouwen die vanwege kinderen in deeltijd hebben gewerkt hogere pensioenrechten toe te kennen, en door voorlichtingscampagnes. Tenslotte is door de invoering van de wettelijke langdurige-zorgverzekering een netwerk van thuiszorgdiensten ontstaan, waardoor veel verwanten van afhankelijke personen hun beroepsactiviteiten kunnen voortzetten. Personen die anderen verzorgen kunnen nu ook pensioenrechten opbouwen.

Het NAP verwijst expliciet naar gendermainstreaming in het kader van het initiatief "Soziale Stadt" ("De Sociale Stad") binnen de territoriale aanpak van de bestrijding van sociale uitsluiting. De genderaspecten van de gestelde doelen zullen worden meegenomen bij de tenuitvoerlegging van maatregelen voor mensen met een handicap, bij het bevorderen van ICT-kwalificaties, in het kader van het welzijn van kinderen en jongeren, onderwijs en met betrekking tot immigranten. Bij de bevordering van ICT-kwalificaties zou het streven naar een deelname van vrouwen van 40% op alle ICT-gebieden moeten worden gespecificeerd naar beroeps categorieën.

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

#### 5. De rol van het ESF in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

De totale ESF-steun op federaal niveau en deelstaatniveau bedraagt 10,809 miljard euro in het kader van doelstelling 3 en 8,805 miljard euro in het kader van doelstelling 1.

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

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

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



# GRIEKENLAND

## Conclusies

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

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

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

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

**Uitdagingen voor de toekomst** De belangrijkste uitdaging voor de toekomst is het uitwerken en uitvoeren van specifiek beleid om de maatregelen op het gebied van sociale bescherming te verbeteren ten gunste van alle burgers die het risico lopen op sociale uitsluiting en armoede en zodoende hun sociale integratie te bevorderen. Andere belangrijke uitdagingen zijn de bevordering van de werkgelegenheidsmogelijkheden voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, gezien het verband tussen werkloosheid en situaties van armoede en sociale uitsluiting en de behoefte aan een grondige hervorming van de pensioenen om de toereikendheid en duurzaamheid van de pensioenen op de lange termijn veilig te stellen.

## 1. Belangrijkste uitdagingen en tendensen

Volgens de gegevens die in het NAP/int.<sup>2</sup> worden gepresenteerd, was het armoederisicocijfer in 1998 17%, 18,4% in 1994 en 17,3% in 1999. Hieruit blijkt dat het armoederisico stabiel is gebleven ondanks snelle structurele veranderingen in de economie en in de samenleving. De ECHP-gegevens bevestigen dat het cijfer stabiel blijft, maar het armoederisicocijfer wordt voor zowel 1995 als 1997 op 22% geschat.

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

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

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

- De belangrijkste uitdaging voor de toekomst, met name in het licht van het feit dat de rol van het Griekse gezin van solidariteit terrein verliest, is het *behouden van sociale samenhang door specifiek beleid te volgen op het gebied van sociale bescherming* ten gunste van alle burgers die het risico lopen op sociale uitsluiting en armoede. Dit wordt duidelijk genoemd in het Griekse NAP/int. als de belangrijkste uitdaging en beleidsprioriteit.

<sup>2</sup> Gegevens afgeleid uit de Nationale enquête inzake uitgaven van huishoudens, waarbij het beschikbare inkomen en de armoedegrens zijn gedefinieerd als 60% van het landelijk mediane inkomen.

- Een andere uitdaging die wordt onderkend door het NAP/int. is het verder vergroten van de soorten en kwaliteit van socialezekerheidsvoorzieningen, hetgeen waarschijnlijk zal leiden tot een stijging van hun aandeel als percentage van het BBP.
- Het NAP/int. legt veel nadruk op beleidsmaatregelen voor activering en voorkoming die reeds zijn gepland of worden uitgevoerd in het kader van het Griekse NAP/werkg. Daarom zijn de bestrijding van werkloosheid en de bevordering van de werkgelegenheid belangrijke uitdagingen in het Griekse NAP/int.
- Ondanks de goede economische prestatie van het land sinds 1996, blijft Griekenland zich geplaagd zien voor de uitdaging van het aanpakken van geografische ongelijkheden, teneinde de sociale samenhang te versterken.
- Vroegtijdige schoolverlating (met name door jonge mensen met "fysieke", "geestelijke" of "sociale" handicaps) blijft, ondanks een daling de afgelopen jaren, een uitdaging gezien de sterke relatie met armoede binnen de generaties.
- De verbetering van de huisvestingsomstandigheden van enkele huishoudens met lage inkomens blijft een bijzondere aandacht verlangen.
- Een ander probleem is de noodzaak van een grote pensioenhervorming. De reorganisatie van het socialezekerheidsstelsel is van groot belang omdat, gezien zowel de huidige financiële situatie als de toekomstige uitdagingen van een vergrijzende bevolking, het noodzakelijk is voor de veiligstelling van een continue toereikendheid van de pensioenen op de lange termijn.
- De bevordering van een multiculturele samenleving door een vlotte integratie van immigranten is een uitdaging en een prioriteit voor het NAP/int.

## 2. Strategische aanpak en belangrijkste doelstellingen

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

### 3. Belangrijkste beleidsmaatregelen in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen

Het Griekse NAP/int. omvat een groot aantal beleidsmaatregelen die worden verdeeld over de vier gemeenschappelijke doelstellingen en verschillende vormen omvatten zoals acties, wetgevingsbesluiten, geplande hervormingen op diverse beleidsterreinen, uitbreiding van bestaande maatregelen, financiële uitkeringen, enz.

#### 3.1 Bevordering van arbeidsdeelname

Bijzondere nadruk wordt door het NAP/int. gelegd op maatregelen en acties die **doelstelling 1.1** "*Bevordering van arbeidsdeelname*" dienen, waarvan het grootste deel bestaat uit maatregelen die al zijn opgenomen in het Griekse NAP/werkg. van 2001. Hoewel het NAP/int. een reeks gerichte acties bevat die kunnen bijdragen aan een betere toegang tot de arbeidsmarkt voor bepaalde groepen gezien de omvang van het werkloosheidsprobleem, zal een cruciale factor voor de te verwachten effectiviteit de voortgang van de ophanden zijnde grootschalige herstructurering van het arbeidsbureau (OAED) zijn en het opzetten van een goed georganiseerd systeem voor de vaststelling, verslaglegging en monitoring van de stromen in en uit de werkloosheid. Bovendien moet speciale aandacht worden besteed aan maatregelen die gericht zijn op het bieden van begeleiding en sociale bijstand die is aangepast aan individuele behoeften.

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

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

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

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

### 3.4 Steun voor de meest kwetsbaren

In het kader van **doelstelling 3**, "*Steun voor de meest kwetsbaren*", wordt een aantal maatregelen voorgesteld, met name via steunverlening ten behoeve van interculturele onderwijsproblemen, terwijl er geen evidente koppeling is tussen de geplande acties en de begeleidende socialebijstandsvoorzieningen die nodig zijn voor de specifieke groepen. Structurele hervormingen zijn echter tevens van belang ter bevordering van de sociale samenhang. De meeste maatregelen zijn gericht op specifieke bevolkingsgroepen. Ook hier zijn er enkele maatregelen die als vernieuwend kunnen worden gekenmerkt omdat zij worden ondersteund door een geïntegreerde aanpak, zoals het geïntegreerde actieplan voor ROM (zigeuners) dat infrastructurele investeringen met investeringen in menselijk en sociaal kapitaal combineert.

### 3.5 Mobilisatie van alle relevante organen

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

## 4. Gendermainstreaming

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

## 5. De rol van het ESF in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

Het Europees Sociaal Fonds en EQUAL leveren een aanzienlijke bijdrage aan de verwezenlijking van de doelen van het NAP/int. De tekst van het NAP bevat echter slechts enkele expliciete verwijzingen naar het Griekse communautaire bestek voor 2000-2006. Bij een groot aantal maatregelen, met name in het kader van doelstellingen 1.1, 2 en 3 van Nice en in mindere mate doelstelling 4, wordt impliciet uitgegaan van een bijdrage van het ESF. Deze omissie is te wijten aan het feit dat de betreffende bedragen pas zijn vastgesteld nadat het NAP was ingediend. Het ESF is actief in Griekenland op het gebied van sociale integratie, met name via de versterking van de inzetbaarheid en integratie van kwetsbare groepen, waaronder bevordering van de toegang tot het onderwijs- en gezondheidszorgstelsel. De steun van het ESF komt voornamelijk tot uiting in de medefinanciering van de operationele programma's "Werkgelegenheid en beroepsopleiding", "Onderwijs en initiële opleiding" en "Gezondheid en welzijn". Er wordt ook steun verleend door het EFRO voor hiermee samenhangende infrastructuur en apparatuur.

Bovendien steunt het OP Equal voor Griekenland, dat gericht is op het bevorderen en testen van nieuwe manieren om de discriminatie en ongelijkheid te bestrijden waarmee de minst bevoorrechte personen op de arbeidsmarkt (jongeren, vrouwen, mensen zonder onderwijsdiploma's, etnische minderheden, mensen met een handicap, oudere werknemers, vluchtelingen, voormalige criminelen, drugs- en alcoholverslaafden en asielzoekers) worden geconfronteerd, zwaar op de steun van het ESF.

# SPANJE

## Conclusies

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

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

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

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

## 1. Belangrijkste uitdagingen en tendensen

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

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

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

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

Enkele van de belangrijkste uitdagingen zijn de volgende:

- Zorgen voor een minimale gestandaardiseerde bijstand op het hele nationale grondgebied, omdat de manier waarop er met sociale integratie wordt omgegaan aanzienlijk verschilt tussen verschillende Autonome Gemeenschappen;

- Zorgen voor nauwere coördinatie tussen actief werkgelegenheidsbeleid en beleid voor sociale integratie;
- Zich richten op de belangrijkste kwetsbare groepen zoals daklozen, immigranten en eenoudergezinnen, omdat in deze groepen nadelige situaties zich opeenstapelen zoals werkloosheid, laag onderwijsniveau, slechte huisvestingsomstandigheden, handicaps, enz.
- Tegemoet komen aan de behoefte aan sociale bescherming voor gepensioneerden en mensen met een handicap.

## **2. Strategische aanpak en belangrijkste doelstellingen**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



### **3. Belangrijkste beleidsmaatregelen in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **4. Gendermainstreaming**

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

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

## **5. De rol van het ESF in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting**

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



# FRANKRIJK

## Conclusies

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

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

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

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

## 1. Belangrijkste uitdagingen en tendensen

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

Gemeten naar het armoederisicocijfer, gedefinieerd als het percentage van de bevolking dat van een inkomen leeft dat lager is dan 60% van het landelijke mediane inkomen, had in 1997 17% van de bevolking met een dergelijk risico te kampen, waarmee Frankrijk zich licht onder het gemiddelde van de Europese Unie bevond (volgens gegevens van het Europees panel van huishoudens, ECHP). Volgens de nationale statistieken leefden in 2000 ongeveer 5 miljoen mensen onder de armoederisicogrens (waarbij de grens is vastgesteld op 50% van het mediane inkomen).

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

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

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

## 2. Strategische aanpak en belangrijkste doelstellingen

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

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

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

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

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

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

De werkelijke verandering in het Franse beleid in de bestrijding van armoede en uitsluiting dateert van de wet van 29 juli 1998, waar het NAP/int. slechts de belangrijkste richtlijnen uit overgenomen heeft. Het NAP/int. legt echter de nadruk op **inspanningen ten behoeve van de bevolkingsgroepen die het verst van een baan staan, verhoogt de mobilisatie van de verschillende staatsactoren** (justitie, cultuur, onderwijs) **alsmede van bedrijven** (een van de beoogde doelstellingen van het wetsontwerp "maatschappelijke modernisatie" is de ontwikkeling van maatschappelijke verantwoordelijkheid en een maatschappelijke dialoog binnen bedrijven om te voorkomen dat een breuk in het beroepsleven tot uitsluiting leidt). Het plan van 2001 onderstreept tevens het belang van **specifieke maatregelen in gebieden waar armoede en uitsluiting meer uitgesproken zijn**.

## 2.3. Een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak

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

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



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

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

## **3. De belangrijkste beleidsmaatregelen ten aanzien van de vier gemeenschappelijke doelstellingen**

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

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

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

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

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

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

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

### **3.4. Mobilisatie van actoren**

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

## **4. Gendermainstreaming**

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

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

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

## 5. De rol van het ESF

Het NAP/int. noemt niet expliciet maatregelen die medegefinancierd worden door het ESF. **Er zijn echter aanknopingspunten zichtbaar** op het gebied van het gevolgde preventieve beleid. Daarom levert het ESF in het kader van het programma voor doelstelling 3 voor de periode 2000-2006 een bijzondere bijdrage aan de versterking van de preventieve aanpak. De maatregelen nemen namelijk 65,5% van het totale nationale budget in beslag (ongeveer 3 miljard euro aan ESF-bijdrage).

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



# IERLAND

## Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** Het jaar 2000 was het zevende jaar van buitengewone economische groei voor Ierland. Het BBP steeg met 10,7%, driemaal het EU-gemiddelde, en oversteeg daarmee de resultaten van eerdere jaren. De invloed hiervan is enorm geweest, gezien een daling in de werkloosheid tot 4,2% en daling in de langdurige werkloosheid tot onder de 1,7%. Naast een groei van de werkgelegenheid zijn er ook toenemende tekorten aan arbeidskrachten en deskundigheid. In termen van armoede is het beeld gemengd. Bij gebruik van de Ierse "aanhoudende armoede"-definitie is het armoedeniveau onder volwassenen gedaald van 15% in 1994 tot 8% in 1998, terwijl het armoedecijfer onder kinderen in diezelfde periode tot 12% daalde. Er is echter een groeiende inkomensongelijkheid; in 1997 had 20% van de bevolking een inkomen van onder de 60% van het mediane inkomen, op basis van ECHP-gegevens. Voor een grondig onderzoek van het verschijnsel sociale uitsluiting is meer informatie over de trends inzake armoede nodig, waarvoor weer gegevens over specifieke groepen en over de geografische spreiding van armoede benodigd zijn. Voor een dergelijk onderzoek zou ook een analyse van het probleem van sociale uitsluiting vereist zijn. Deze analyse zou moeten ingaan op thema's als gezondheid, armoede op het platteland, vervoer en huisvesting. Dit zal naar verwachting ook gebeuren in het kader van de herziening van de NAP's.

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

**Beleidsmaatregelen** Ierland is actief in het kader van alle vier de doelstellingen, met name in het vergemakkelijken van toegang tot werk en in het verhogen van onderwijsnormen. Werklozen en gehandicapten zijn doelgroepen en de waarde van levenslang leren wordt benadrukt. Het belang van het gezin en het aanpakken van het probleem van de daklozen zijn twee kwesties die genoemd worden. De behoefte aan een effectieve infrastructuur voor maatschappelijke zorg voor kinderen en ouderen wordt onderkend en kinderarmoede is een hoofdpunt waar het NAP/int. zich op richt. De betrokkenheid en bijdrage van belanghebbenden (stakeholders) wordt op prijs gesteld; zij zijn volledig betrokken bij de herziening van de National Anti-Poverty Strategy, en er zijn plannen om hen meer bij deze strategie te betrekken. De betrokkenheid en de bijdrage van belanghebbenden in het huidige proces van het NAP/int. werden echter als zwak beschouwd, dit punt zal in de toekomst meer aandacht moeten krijgen.

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

## 1. Belangrijkste uitdagingen en tendensen

Het jaar 2000 was het zevende jaar van uitzonderlijke economische groei voor Ierland. Het BBP groeide met 10,7%, driemaal het EU-gemiddelde en overtrof daarmee de resultaten van voorgaande jaren. Door deze ontwikkelingen zag men tekorten aan arbeidskrachten en deskundigheid toenemen. De invloed hiervan is veelbetekenend; het meest opvallende is de daling van de werkloosheid tot 4,2% en van de langdurige werkloosheid tot 1,7% en een groei van de werkgelegenheid. De tendens is een continue groei maar op een lager niveau (verwachting van 6,7% groei van het BBP in 2001). In termen van armoede is het beeld gemengd. Bij gebruik van de nationale "aanhoudende armoede"-definitie is het armoedeniveau onder volwassenen gedaald van 15% in 1994 tot 8% in 1998, terwijl het armoedecijfer onder kinderen in diezelfde periode tot 12% daalde. Een van de onmiddellijke effecten van deze economische groei is een groeiende inkomensongelijkheid. Volgens ECHP-gegevens had 20% van de bevolking in 1997 een inkomen dat lager was dan 60% van het mediane inkomen. Er zij op gewezen dat Ierland in 1998 slechts 16% van het BBP aan sociale bescherming besteedde (het laagste percentage van de Unie). Dit is ten dele toe te schrijven aan het reëlfief lage percentage ouderen. Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, tevens relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoeften wordt voorzien. Voor dit onderzoek is meer informatie over trends met betrekking tot armoede nodig, die in het NAP/int. onvoldoende aangeboden wordt. Deze informatie zou ook moeten worden uitgesplitst naar thema, bijvoorbeeld naar het risico op armoede per geografisch gebied of per kwetsbare groep. Het is wel mogelijk enkele van de belangrijkste problemen af te leiden, zoals de verarming van het platteland, die endemisch blijkt te zijn. Er wordt onderkend dat de toegang tot de gezondheidszorg niet voor iedereen gelijk is, maar gegevens hierover worden niet verschaft. De mensenrechten worden voornamelijk behandeld door de "Equal Status Act", maar er is geen specifieke verwijzing naar sociale rechten en weinig verwijzing naar burgerschap. In dit stadium van de herziening van de Nationale Anti-armoedestrategie identificeert het NAP/int. toekomstige uitdagingen in brede termen in plaats van in specifieke doelstellingen. De belangrijkste doelstelling van de Ierse regering is om een duurzame economische groei en groei in de werkgelegenheid te behouden terwijl sociale uitsluiting, armoede en ongelijkheid worden aangepakt. Er valt echter af te leiden uit het NAP/int. dat als men sociale uitsluiting efficiënt wil aanpakken, er beleid nodig is dat gericht is op: de dienstverlening (gezondheidszorg, huisvesting en vervoer) voor mensen met een laag inkomen, het aanpakken van de verarming in plattelandsgebieden en in steden en het opzetten van een infrastructuur op het gebied van maatschappelijke zorg (in het bijzonder voor kinderen en ouderen). Er moet ook aandacht worden besteed aan de groeiende inkomensongelijkheid, aan de integratie van vluchtelingen en migranten en aan de onafhankelijkheid, met name de financiële onafhankelijkheid, en het welzijn van vrouwen. Verder moet men zich richten op kansen op werk voor mensen die zijn uitgesloten en op het verbeteren van onderwijsprestaties en het terugdringen van analfabetisme. Hiervoor is coördinatie op lokaal niveau vereist en zijn betere gegevens over met name groepen die aan de rand van de samenleving leven, nodig. Het is te verwachten dat al deze punten aan de orde zullen komen in het kader van de herziening van het NAP/int.

## 2. Strategische aanpak en de belangrijkste doelstellingen

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

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

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

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



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

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

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

Het proces van de Nationale Anti-armoedestrategie steunt op een interdepartementale en interdisciplinaire aanpak. Sociale partners, NGO's, vrijwilligers- en gemeenschapsgroepen zijn betrokken bij de beleids- en strategieontwikkeling en bij werkzaamheden ter versterking hiervan. Bij de herziening van de Nationale Anti-armoedestrategie zijn alle relevante actoren op een positieve en betekenisvolle wijze betrokken. De participatie in en de betrokkenheid bij het NAP/int. zijn minder helder. Er zijn conferenties georganiseerd zodat groepen hun bijdrage konden leveren, maar de mening van sommige "stakeholders" is dat het strategische proces minder participatief was dan andere strategische processen en dat hun bijdragen minder gewaardeerd werden. Er is een toezegging gedaan voor volledige participatie bij toekomstige NAP's/int. Door middel van armoedetoetsing is een alomvattende aanpak nagestreefd. Dit is een radicale poging om te garanderen dat bij al het overheidsbeleid wordt gelet op de invloed ervan op mensen die in armoede leven. Armoedetoetsing heeft als doel om beleidsmakers een systematische aanpak voor het beoordelen van het effect van hun beleid op arme mensen te verschaffen, met name in de ontwerpfase van het beleid. Tot op heden is het concept nog steeds krachtig, maar voor de uitvoering ervan moet nog meer werk worden verricht. De aanpak zou nog verder versterkt en uitgebreid moeten worden op lokaal niveau na een externe herziening van het effect ervan.

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

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

### **3. Belangrijkste beleidsmaatregelen in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen**

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

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

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

In het NAP/int. worden kwesties op het gebied van sociale bescherming en minimuminkomen aangehaald. Om de situatie in Ierland in een context te plaatsen: het land besteedt in vergelijking met de andere lidstaten het kleinste deel van het BBP aan sociale bescherming (16,1% vergeleken met het EU-gemiddelde van 27,7%, hetgeen gedeeltelijk toe te schrijven is aan het relatief geringe percentage ouderen). Er zijn echter toezeggingen gedaan, die ook door de sociale partners worden ondersteund, om alle uitkeringen te verhogen. Er is ook al aanzienlijke vooruitgang geboekt op dit terrein. Meer in het bijzonder is er een toezegging om de kinderbijslag te verhogen; het doel is een minimum van 100 Ierse pond per week als laagste uitkering. Men is er al mee begonnen de laagstbetaalden uit het "belastingnet" te halen en wordt nagedacht over een gegarandeerd minimuminkomen. Op het gebied van de gezondheidszorg wordt erkend dat de toegang ertoe ongelijk is in Ierland. Er zijn doelstellingen opgesteld door het Programma voor welvaart en rechtvaardigheid, maar er zijn geen doelen. Op het gebied van vervoer wordt een alomvattende verbetering van de faciliteiten uitgevoerd om de toegang voor gehandicapten te verbeteren. Het gaat om taxi's, bussen en treinen. Deze verbeteringen zullen niet alleen gehandicapten ten goede komen, maar ook anderen (ouders met jonge kinderen en ouderen), hoewel hier niet de nadruk op wordt gelegd. Er wordt echter niet gespecificeerd hoe aan de behoefte aan vervoer voor andere maatschappelijk uitgesloten mensen, met name in plattelandsgebieden, tegemoet kan worden gekomen. Andere kwesties op het gebied van toegang, zoals toegang tot de rechter, tot recreatie en tot kunst worden niet aangehaald. Er zijn echter enkele initiatieven voor de aanpak van huiselijk geweld, waaronder de Nationale Stuurgroep Vrouwen tegen geweld en MOVE en First Contact, twee proefprojecten gericht op mogelijke geweldplegers.

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

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

### 3.4 Steun voor de meest kwetsbaren

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

### 3.5 Mobilisatie van alle relevante organen

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

## 4. Gendermainstreaming

Er is geen genderanalyse in de belangrijkste uitdagingen, maar er wordt werk voorbereid voor de aanpak van armoede onder vrouwen, onder meer door de herziening van de Nationale Anti-armoedestrategie. Structureel gezien is er de Eenheid Gendermainstreaming (GMU) die verbonden is aan de Afdeling voor gelijke kansen en wetsherziening, alsmede de geplande Eenheid voor gelijke kansen voor mannen en vrouwen in onderwijs (GEU). De nieuwe opbouw van gelijkheid dekt negen vormen van gelijkheid, waarmee de enige focus op gender-aangelegenheden is vervangen. Het is niet bekend wat de invloed van deze verandering is.

De genderproblematiek op de arbeidsmarkt wordt aangepakt overeenkomstig het NAP voor werkgelegenheid, en ook ten dele op het terrein van de sociale bescherming. Er zijn bijvoorbeeld betere regelingen voor vervroegde pensionering ingevoerd bij de overheid, hoewel de huidige pensioenhervorming vooral de particuliere sector betreft. Er zou echter bijzondere aandacht besteed moeten worden aan de behoeften van oudere vrouwen, vooral diegenen met weinig of geen arbeidsverleden. Op bepaalde terreinen wordt duidelijk vooruitgang geboekt, vooral wat de ondersteuning van verzorgenden betreft: de inkomensonafhankelijke uitkering voor personen die anderen verzorgen (Carers' Benefit) is nu aangevuld met de recente invoering van maximaal 65 weken zorgverlof. Bovendien worden de pensioenpremies aangevuld tot het normale niveau gedurende perioden dat men niet werkt om voltijds voor kinderen of andere afhankelijke personen te zorgen.

Wat betreft de toegang tot diensten, zoals gezondheidszorg, huisvesting en vervoer, is gendermainstreaming niet duidelijk aanwijsbaar.

## 5. De rol van het ESF in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

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



# ITALIË

## Conclusies

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

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

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

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

## 1. Belangrijkste uitdagingen en toekomstige tendensen

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

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

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



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

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

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

## 2. Strategische aanpak en belangrijkste doelstellingen

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

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

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

## 2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn

Tengevolge van de organisatie van het Italiaanse sociale stelsel en de regionalisatie daarvan worden de te behalen doelstellingen voornamelijk genoemd in kwalitatieve termen en zijn zelden gekwantificeerd; de kwantificering en het tijdpad vallen evenwel onder de verantwoordelijkheid van de regionale Plannen en de lokale Plannen die zich in het proces van aanneming bevinden.

De Italiaanse regering is echter bereid om een kwantificering van de nationale doelstellingen uit te werken na de aanneming van de regionale Plannen.

Het follow-upstelsel, het werk met betrekking tot de indicatoren, de aard van de problemen en de meerjarige planningsaanpak laten zien dat er een verband bestaat tussen de voornaamste uitdagingen en de voorgestelde strategie. Het antwoord van de Italiaanse regering betreft slechts een periode van twee jaar.

## 2.2. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak

Hoofdstuk 3 van het NAP is gericht op de rol van het "geïntegreerde systeem van sociaal beleid" dat zich concentreert op acht plannen, vier nationale (sociale voorzieningen, gezondheidszorg, werkgelegenheid, onderwijs) en vier sectorale (gehandicapten, kinderen en adolescenten, druggebruikers, ouderen). Een pijler van het NAP/int. is het National Social Plan (NSP) - een soort "masterplan" dat zeer vernieuwend is voor Italië - dat gekenmerkt wordt door een geïntegreerde strategie als universeel antwoord op de behoeften van de sociale integratie en dat gebaseerd is op de beginselen van universele toegang, verhoogd partnerschap en creatie van netwerken en follow-upsystemen. Het NSP vormt het kader voor de regionale en lokale planning. Het NSP wordt namelijk uitgevoerd door de regionale plannen ("Piani sociali regionali") en lokale plannen ("Piani di zona") die de directe verantwoordelijkheid van de regionale en lokale autoriteiten vereisen zowel wat betreft de programmering als wat betreft de uitvoering.

In dit complexe planningsstelsel worden de beginselen van coördinatie en integratie uitgelegd, in het bijzonder in het NSP. Het blijft echter de vraag hoe de integratie tussen de nationale plannen en de sectorale plannen verzekerd zal worden en in welke mate de voorgestelde architectuur de regionale verschillen kan verkleinen. De betrokkenheid van **particuliere actoren** wordt duidelijk door de rol van de Stichtingen en hun capaciteit om financiële middelen in te zetten. Hun rol wordt genoemd in het NSP 2000-2003, waarin de particuliere actoren, met name de vertegenwoordigers uit de tertiaire sector en uit de vrijwilligerssector, de geprivilegieerde actoren zijn in de maatregelen.

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

Het meest vernieuwende aspect van het NAP/int. is het proces zelf van de uitvoering van de **kaderwet over de hervorming van het stelsel voor sociale bijstand**. De hervorming voorziet in een scheiding van beheerstaken en coördinatietaken: er wordt steeds meer een beroep gedaan op de centrale autoriteiten voor de ontwikkeling van coördinatietaken en follow-up taken, terwijl het beheer en de uitvoering onder de verantwoordelijkheid van de regio's vallen.

Een ander belangrijk vernieuwend element is het lopende experiment met het **aanvullend minimuminkomen** op het niveau van een zeker aantal gemeenten. Dit experiment loopt sinds 1998, maar het NAP geeft geen informatie over de bereikte resultaten en over een eventueel voornemen om deze maatregel uit te breiden. Een ander vernieuwend element betreft de instrumenten die zijn ingesteld voor de diagnostiek van de problemen met betrekking tot sociale uitsluiting: er is een diepgaand onderzoek uitgevoerd naar **de indicatoren**, dat zou moeten leiden tot een significante verbetering in 2002.

### 2.4. Verenigbaarheid van het NAP/int. met het NAP/werkg.

Er is geen specifieke verwijzing naar beleid uit het NAP/werkg.; dit beleid wordt uitsluitend op een algemene manier herhaald in de context van het NAP/int.

## 3. Belangrijkste beleidsmaatregelen in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen

### 3.1. Bevordering van arbeidsdeelname

De maatregelen bewegen zich rond twee assen: bevordering van de toegang tot **de werkgelegenheid** en deelname aan **middelen, rechten, goederen en diensten**. De as **werkgelegenheid** omvat al het lopende beleid (hervorming van scholen, universitaire hervorming, opleiding, arbeidsbureaus, enz.) en in dit kader passen tevens de fiscale maatregelen en maatregelen op het gebied van inkomensondersteuning zoals het experiment met het aanvullend minimuminkomen; steunmaatregelen bij de uitoefening van gezinsverantwoordelijkheden en steunmaatregelen voor gedetineerden en voor immigranten vallen tevens in het kader van deze doelstelling. Ten aanzien van de as **middelen, rechten, goederen en diensten** moet gewezen worden op de versterking van de deelname van begunstigden van sociale voorzieningen, op het proces van territorialisering van de publieke gezondheidszorg en op maatregelen voor de verlaging van huisvestingskosten, op de gratis hulp voor de armste mensen en op het sociaal secretariaat.

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

In het kader hiervan worden drie soorten initiatieven opgesomd: de bestrijding van mislukkingen op school en vroegtijdige schoolverlating; maatregelen ter ondersteuning van het netwerk van solidariteit onder gezinsleden en de aanneming van een nationaal plan voor de **nieuwe economie** dat voorziet in opleidingsmaatregelen, in de verspreiding van computers en in de bevordering van het gebruik van Internet onder jongeren. Met uitzondering van dit plan (het gaat om 600.000 studenten in de periode 2001-2002; ± 90 miljoen euro) bevatten de genoemde maatregelen geen gekwantificeerde doelstellingen.

### 3.3. Steun voor de meest kwetsbaren

De genomen initiatieven hebben betrekking op vier doelgroepen. Armen: het antwoord van de regering bestaat uit het aanvullend minimuminkomen en minimale maatregelen voor de daklozen. Druggebruikers: er worden maatregelen van therapeutische aard genoemd. Minderjarigen, adolescenten en kinderen: er wordt een veelzijdig antwoord geboden (socialisatiestructuren, deelname van jongeren aan het maatschappelijke leven, opvang voor minderjarigen, psychosociale hulpverlening, integratie in het schoolsysteem van immigranten, bescherming van jongeren die het risico lopen om met criminaliteit in aanraking te komen. Gehandicapten: er is zowel een nationaal sectoraal plan (2000-2002) dat direct op hen gericht is als een reeks specifieke maatregelen die financiële steun inhouden.

### 3.4. Mobilisatie van actoren

De aard zelf van de lopende hervorming is gebaseerd op een partnerschapsaanpak die een actieve rol van de kant van de verschillende actoren vraagt op verschillende verantwoordelijkheidsniveaus. De actieve deelname van zowel de particuliere sector als van de associations, van NGO's en sociale partners moet door de regionale autoriteiten worden geregeld. De burgers als zijnde de begunstigden van de voorzieningen en consumenten worden ook opgeroepen om een actievere rol te spelen.

Initiatieven die op centraal niveau worden geleid, kunnen worden omgezet in een lokale programmering, gestimuleerd door de Sociale Pacten ("Patti per il sociale"). Deze pacten vormden een bottom-up-experiment en eisten veel overleg met de actoren uit het veld.

#### 4. Gendermainstreaming

Met het in kaart brengen van de belangrijkste uitdagingen in het analytische deel van het plan zijn verschillen naar voren gekomen ten nadele van vrouwen op het gebied van werkgelegenheid en werkloosheid, invaliditeit en verdeling van gezinsverantwoordelijkheden, en is gebleken dat er een veel grotere deelname van vrouwen is in het vrijwilligerswerk. Daarentegen is 80% van de daklozen man, voor de helft immigranten. Het NAP verschaft een groot aantal indicatoren en statistieken uitgesplitst per sekse, waaronder gegevens over huishoudens, die uitgesplitst zijn met betrekking tot het gezinshoofd (woning, subjectieve armoede, moeilijkheden met de toegang tot voorzieningen, enz.). De analyse van de sociale situatie is uitgevoerd vanuit een optiek van sekse. De kwestie van de bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen, hoewel deze op diagnostisch niveau is behandeld, blijft onvoldoende ontwikkeld op het niveau van de strategische aanpak, aangezien het accent is gelegd op het samengaan van beroepsleven met gezinsleven in plaats van veeleer op de vermindering van de verschillen in arbeidsdeelname. Een reeks maatregelen kan in dit opzicht als positief worden beschouwd (steun voor zwangere vrouwen die niet door de bestaande wetgeving op het gebied van zwangerschapsverlof gedekt wordt, belastingaftrek voor kinderopvang thuis en opvang van bejaarden, betere toegang tot de zorgdiensten voor kinderen en ouderen). De wet tegen huiselijk geweld wordt ook in het plan genoemd, alsmede de ontwikkeling, op het niveau van de nationale statistieken, van nieuwe indicatoren over huiselijk geweld en over het samengaan van beroepsleven en gezinsleven.

#### 5. De rol van het ESF

Het NAP verwijst naar de steun van het ESF. Over het algemeen wordt geschat dat, in termen van middelen, 6% van de middelen voor de doelstellingen 1 en 3 van het Fonds is bestemd voor sociale uitsluiting en voor individuele voorzieningen. De rol van het ESF in de bestrijding van sociale uitsluiting gaat echter veel verder dan de beoogde specifieke maatregelen. Er worden tevens andere communautaire initiatieven vermeld, maar er wordt geen rekening gehouden met het effect ervan op de sociale uitsluiting, met uitzondering van het initiatief Equal dat de bevordering van een integratie tussen het NAP/werkg. en het NAP/int. ten doel heeft en dat een vernieuwende aanpak in het kader van het beleid voor sociale samenhang en het beleid voor sociale integratie nastreeft.



# LUXEMBURG

## Conclusies

**Situatie en tendensen** Luxemburg profiteert van een sterke economie en kent een hoge levensstandaard. Er wordt een ruimhartig sociaal beleid gevoerd; het totaal van de uitgaven voor sociale bescherming bedraagt in 1998 9258 KKP per jaar/inwoner, waarmee dit land op de eerste plaats staat van de landen van de Unie. De Eurostatenquête naar het inkomen van huishoudens in 1996 toont aan dat er een armoederisicopercentage bestaat van 12% op basis van een landelijk mediaan inkomen van 2200 euro per maand per persoon in dit land (na sociale overdracht), hetgeen een bewijs is voor de relatieve doeltreffendheid van het Luxemburgse stelsel van sociale bescherming waarmee de armoede substantieel verminderd wordt. Ondanks het gevoerde beleid zijn er hardnekkige problemen houdt ten aanzien van werkloze ouderen, werkzoekenden met weinig vaardigheden, eenoudergezinnen en "nieuwkomers" die hun land van herkomst ontvluchten.

**Strategische aanpak** Luxemburg wenst in het kader van de nieuwe gemeenschappelijke strategie een sterk beleid te **blijven** uitvoeren ten gunste van een  **sociaal actieve staat**, en die waar dat nodig lijkt te verstrekken. Aangezien het huidige systeem effectief is gebleken, beschouwen de Luxemburgse autoriteiten ingrijpende hervormingen of de invoering van talrijke nieuwe instrumenten niet als een prioriteit. Het Luxemburgse sociale stelsel wil graag  **universeel** zijn. Uit dit eerste NAP/int. kunnen drie grote tendensen worden afgeleid: het garanderen van een toereikend inkomensniveau voor iedereen, het versterken van de inzetbaarheid in het beroepsleven als middel in de duurzame bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, en tot slot het beter voorkomen van potentiële crisissituaties. Volgens het plan moeten tevens de coördinatie en follow-up van het beleid op deze gebieden worden ontwikkeld.

**Beleidsmaatregelen** De voorgestelde maatregelen zijn adequaat ten opzichte van de aanwezige problemen en zij beantwoorden aan de gemeenschappelijke doelstellingen die in Nice zijn aangenomen. Wat betreft de eerste doelstelling vervolgt het plan het actieve gevoerde beleid, met name de maatregelen die bedoeld zijn om voldoende bestaansmiddelen te garanderen en een verbetering van de toegang tot de werkgelegenheid, tot opleiding, huisvesting en alle sociale voorzieningen te garanderen. Ten aanzien van de tweede doelstelling probeert het plan uitsluiting op het gebied van onderwijs en analfabetisme te voorkomen en de ruïneuze cirkel van hoge schulden te doorbreken. Ten aanzien van de derde doelstelling voorziet het plan in een betere bescherming van de jeugd en wenst de sociale integratie van sprekers van een andere taal dan het Luxemburgs te bevorderen. Wat de vierde doelstelling tot slot betreft, heeft de voorbereiding van dit plan een mobiliserend effect gehad op alle politieke en sociale organisaties en verenigingen. De regering heeft beloofd om op structurele wijze de verschillende organisaties (NGO's) en lokale overheden bij de tenuitvoerlegging en de besturing van het NAP/int. te betrekken.

**Uitdagingen voor de toekomst** Bepaalde uitdagingen zouden meer aandacht moeten krijgen: de omstandigheden met betrekking tot huisvesting, immigratie, de rol van het schoolsysteem als middel voor sociale integratie, risicogroepen en mensen die van sociale bijstand afhankelijk zijn. De samenhang tussen het NAP/int. en het NAP/werkg. zou versterkt moeten worden, met name in de verbreiding van activeringsbeleid en preventiebeleid ten aanzien van mensen met een gegarandeerd minimuminkomen (RMG) of andere groepen met een beperkte beroepsbekwaamheid. De risico's op een tekort aan toegankelijke woningen voor mensen met een laag inkomen moeten meer worden tegengegaan, gezien de context van de woningmarkt. De recente migratiestromen veroorzaken problemen met betrekking tot de integratie in het culturele en sociale leven van het land, met name op het gebied van onderwijs. Bovendien vragen het percentage vrouwen, veelal met kinderen, die afhankelijk zijn van sociale bijstand, en ook het aantal ouderen in dezelfde situatie, om bijzondere aandacht. De analyse van het fenomeen uitsluiting volgens leeftijd, herkomst en sekse had uitgebreider kunnen zijn. Tot slot kan worden opgemerkt dat er geen gekwantificeerde doelstellingen in het eerste NAP/int. zijn gegeven.

## 1. Belangrijkste uitdagingen en tendensen

Een sterke economische groei (8,5%), een preventief en actief werkgelegenheidsbeleid, de individualisering van de voorzieningen voor de werkgelegenheid zijn allemaal factoren die er een verklaring voor zijn dat werkloosheid vrijwel afwezig is (2,4%). Ondanks deze benijdenswaardige economische situatie en een universeel en genereus sociaal beleid (het totaal van de uitgaven voor sociale bescherming in Luxemburg bedroeg 9258 KKP<sup>3</sup> per inwoner in 1999, waarmee het land op de eerste plaats staat in vergelijking met andere landen van de EU), toont de **Eurostatenquête van 1996** naar het inkomen van huishoudens in Europa aan dat in Luxemburg 12% van de bevolking een inkomen heeft na overdrachten dat lager is dan 60% van het landelijk mediane inkomen (2200 euro per maand per inwoner). Volgens nationale gegevens beschikt 5% van de bevolking over een maandinkomen van minder dan 1000 euro en dit aandeel is de afgelopen jaren ongeveer stabiel gebleven. Dit toont de doeltreffendheid aan van het bestaande systeem van sociale overdrachten om de gevolgen van armoede substantieel te beperken.

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

De recente stijging van de inflatie (3,1%) treft mensen met een bescheiden inkomen. Deze stijging beïnvloedt in hogere mate **consumptieposten** met onrekbare prijzen zoals huisvesting, water, elektriciteit, energie en voedingsmiddelen (meer dan 5%).

De toename van het aantal sociale **woningen** (+7,5%) neemt niet weg dat er een risico bestaat van een tekort aan huurwoningen die betaalbaar zijn voor mensen met een laag inkomen. Luxemburg heeft na Ierland het laagste aantal wooneenheden per 1000 inwoners. Dit probleem zou ernstiger kunnen worden in een context van een woningmarkt die sterk groeit.

De constante groei van de werkgelegenheid gaat samen met een laag werkloosheidsniveau (2,4%). De **overblijvende werkloosheid** weerspiegelt redelijk vaak verergerde individuele problemen en heeft daardoor een gemarkeerd sociaal karakter. Zo bestaat er een **harde kern** van werklozen die ondanks de bestaande actieve maatregelen om hen weer aan het werk te krijgen, niet in de arbeidsmarkt kunnen worden opgenomen. Het gaat hierbij vooral om mensen met een laag opleidings- en kwalificatieniveau of om mensen die met meerdere en verschillende handicaps te kampen hebben (problemen met het bestaan, psychosociale problemen of gezondheidsproblemen).

Hoewel het gevolgde beleid de problematiek van de armoede heeft ingedamd, en zelfs licht heeft verbeterd (een verlaging met 1,7% van het aantal mensen met een gegarandeerd minimuminkomen (RMG) van 1998 tot 1999), heeft Luxemburg echter nog steeds te kampen met een aantal moeilijkheden ten aanzien van het bereiken van werkloze ouderen, werkzoekenden met weinig vaardigheden, eenoudergezinnen, duizenden "nieuwkomers" (illegalen, vluchtelingen, asielaanvragers, ontheemden, clandestiene personen, enz.).

---

<sup>3</sup> KKP = koopkrachtpariteit.



## 2. De strategische aanpak en de belangrijkste doelstellingen

Het NAP weerspiegelt de wens van de regering te streven naar een  **sociaal actieve staat**  die handelt vanuit een geestdrift van verantwoordelijke solidariteit en vanuit een open maatschappij waarvan iedereen deel kan uitmaken. Het Luxemburgse sociale stelsel wil graag  **universeel**  en zonder onderscheid zijn. Luxemburg wenst in het kader van de nieuwe Europese strategie een krachtig beleid te  **blijven**  voeren op dit gebied. Het beleid heeft ten doel om iedere burger werkelijk te kunnen laten deelnemen aan het economische en maatschappelijke leven door hem voldoende bestaansmiddelen toe te kennen en door de toegang tot grondrechten (huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid, cultuur, rechtspraak, vrije tijd) te garanderen en door hem de mogelijkheden om zijn burgerrechten uit te oefenen, te verschaffen.

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

De voorgestelde maatregelen ten aanzien van de aanwezige uitdagingen beantwoorden aan de gemeenschappelijke doelstellingen die in Nice zijn aangenomen, zonder dat daarbij aanzienlijke hervormingen worden ingevoerd, gezien de kwaliteit van de bestaande instrumenten. Dit eerste NAP/int. neemt een plaats in in een perspectief voor de middellange termijn: de autoriteiten wensen enerzijds de effecten van de bestaande wetgeving te  **evalueren**  en anderzijds de bestaande wetgeving te versterken en zelfs  **aan te vullen**  door het aannemen van nieuwe wetten. Luxemburg bespreekt amper de kwestie van de uitwerking van de strategische en operationele doelstellingen, de keuze van de indicatoren voor de follow-up en voor de aanpassing van de maatregelen afhankelijk van de resultaten: het is dan ook moeilijk om het effect van de voorgestelde maatregelen te voorzien en om het tijdpad van de tenuitvoerlegging van het nieuwe beleid te bepalen. Luxemburg vermijdt een kwantificering van de doelstellingen op dit gebied.

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

Het NAP/int. geeft een systematisch overzicht van initiatieven die zichzelf bewezen hebben, met name op het gebied van solidaire economie, werkgelegenheid voor personen met een handicap, maatregelen voor de integratie van mensen met een gegarandeerd minimuminkomen (RMG) in bedrijven, of in het kader van actief beleid voor de terugkeer van kwetsbare mensen in het arbeidsleven. Het plan vormt een meerwaarde ten opzichte van het bestaande beleid op het gebied van de bestrijding van sociale uitsluiting en armoede door bepaalde benaderingen te moderniseren en te verbeteren (beleid inzake hoge schulden, afhankelijkheid, toegang tot een minimuminkomen, mislukkingen op school, enz.). De meest vernieuwende elementen uit het NAP/int. gaan over de veralgemenisering van de sociale nooddienst (SAMU) op nationaal niveau, de oprichting van een alternatieve beroepsopleiding voor jongeren die op het sociaal-educatieve instituut Dreibern zijn terecht gekomen, en de opvang op kleuterscholen van kinderen die geen Luxemburgs spreken.

### 2.3. Een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak

Het NAP/int. is uitgewerkt rond een **uitvoerig overleg** met actoren uit de politieke, economische en maatschappelijke wereld, waarbij er een voorafgaande informatie- en bewustmakingsfase is geweest, in het bijzonder ten aanzien van de sociale partners en de NGO's. Bovendien is het moment van opstellen van het NAP/int. door de regering aangegrepen om de koppeling tussen het verschillende beleid te bevorderen en dus ook tussen de vele bestuurslichamen die bij de bestrijding van armoede betrokken zijn. Het NAP/int. is het resultaat van een gecoördineerde bijdrage van beleidsmaatregelen, hoewel uit de tekst niet altijd blijkt hoe die gekoppeld zijn. De analyse van het fenomeen uitsluiting volgens leeftijd, herkomst en sekse had grondiger kunnen zijn.

### 2.4. Overeenstemming en verband met het NAP/werkg.

Werkgelegenheid is een belangrijke factor voor sociale integratie. De intensivering van een actief werkgelegenheidsbeleid en de toepassing van maatregelen die in het kader van het NAP/werkg. zijn aangekondigd, hebben een versterking van de toegang voor iedereen tot de werkgelegenheid ten doel en daarmee de realisering van sociale integratie. De voorziene maatregelen in het kader van het NAP/int. en het NAP/werkg. vullen elkaar aan op dit gebied. De maatregelen uit het NAP/werkg. richten zich namelijk op de herintegratie op de arbeidsmarkt van werkzoekenden in het algemeen, terwijl de voorgestelde maatregelen uit het NAP/int. specifiek gericht zijn op de herintegratie van mensen die in het bijzonder achtergesteld zijn.

## 3. Belangrijkste beleidsmaatregelen ten aanzien van de vier gemeenschappelijke doelstellingen

### 3.1. Bevordering van arbeidsdeelname en de toegang voor iedereen tot middelen, rechten en diensten

De doelstelling bevordering van arbeidsdeelname en de toegang voor iedereen telt het grootste aantal maatregelen. De sociale integratie zal geleid worden middels beleid ten gunste van de werkgelegenheid, het gezin, onderwijs, opleiding, huisvesting, toegang tot openbare diensten of tot de rechter, toegang tot de kennismaatschappij, en dit dankzij maatregelen die erop gericht zijn in de behoeften van de meest kwetsbare personen te voorzien. Het NAP/int. geeft tevens een lijst met beleid - bestaand beleid en beleid dat wordt herzien - waarvan we de activiteiten op het gebied van werkgelegenheid en herintegratie in het beroepsleven in het kader van de solidaire economie kunnen noemen. Een van de geprivilegieerde middelen is de **inzetbaarheid in het beroepsleven** als middel in de duurzame bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

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

In absolute cijfers kan de omvang van de sociale uitsluiting marginaal lijken. De uitsluiting uit zich in de toename van het aantal langdurig werklozen en van oudere werkzoekenden, in het stabiel blijven van het aantal begunstigen van een gegarandeerd minimuminkomen (9000 mensen, ofwel 2% van de bevolking), in het aantal jongeren dat mislukt op school en in mensen met meerdere persoonlijke belemmeringen, personen met een handicap en andere afhankelijke personen.

De recente wet van 8 december 2000 met betrekking tot de preventie en aanpak van **hoge schulden** past in het preventieve beleid dat erop gericht is de ruïneuze cirkel te doorbreken. Onder andere zeer concrete maatregelen (zowel curatieve als preventieve) met directere tastbare gevolgen vallen de maatregelen van sociaal beleid en gezinsbeleid (verhoging van de kinderbijslag, verlaging van het belastingpercentage op lage inkomens, verhoging van de belastingaftrek van aanvullende pensioenen, gedeeltelijke vrijstelling van successierechten op een woning die een uitkeringsgerechtigde erft), alsmede andere overheidsmaatregelen ten gunste van mensen met een bescheiden inkomen (drempel voor beslagleggingen en overdrachten, harmonisatie van de sociale minima, bemiddelingscommissie, Fonds voor schuldsanering) en de oprichting van een sociale nooddienst (SAMU), de specifieke opleidingsmaatregelen of maatregelen voor het aan het werk krijgen van mensen met een gegarandeerd minimuminkomen, maatregelen die erop gericht zijn mislukkingen op school of culturele uitsluiting te ondervangen, voortijdige vrijwillige onderrichting en socialisatie op de kleuterschool en klassen voor het leren lezen en schrijven in het Frans, de oprichting van een overgangsschool richting het beroepsleven voor adolescenten die van school zijn afgegaan of voor jongvolwassenen. Het plan geeft duidelijk aan dat "e-integratie" een belangrijke uitdaging is, hoewel er weinig details worden gegeven over de ontwikkeling van noodzakelijke maatregelen tussen nu en 2003.

### 3.3. Steun voor de meest kwetsbaren

Dit is de doelstelling die reeds het beste gedekt werd door het "klassieke" Luxemburgse beleid. De genoemde maatregelen zijn de vertaling van de wil om ongelijkheden te corrigeren in een maatschappij die gekenmerkt wordt door economische bloei enerzijds en door een harde kern van uitsluiting en blijvende armoede anderzijds. Uitgaande van de wet op het gegarandeerde **minimuminkomen** (RMG), die in het teken van de bestrijding van armoede is geplaatst met als doel **iedereen** een minimum aan bestaansmiddelen te garanderen, verlegt het NAP/int. de horizon op een algemenere manier op de sociale uitsluiting, met name door de toegang te bevorderen (nieuwe maatregel sinds maart 2000).

Het NAP/int. geeft een opsomming van het beleid voor sociale samenhang en solidariteit, zoals bijvoorbeeld: opvangstructuren voor kinderen die in armoede leven in het kader van een wetsvoorstel voor de rechten van het kind en van de bescherming van de jeugd, specifieke maatregelen ten aanzien van mensen met een gegarandeerd minimuminkomen en ten aanzien van gehandicapten (wetsvoorstel van 27 juli 2001), de integratie van mensen die een andere taal dan het Luxemburgs spreken of de procedure voor legalisering van asielaanvragers, maar ook van mensen zonder papieren, van vluchtelingen uit Kosovo, enz. We wijzen tevens op het bestaan van een meerjarenplan in de bestrijding van drugsverslaving of ten gunste van personen die aan psychiatrische aandoeningen lijden.

### **3.4. Mobilisatie van alle actoren**

De mobilisatie van alle actoren is reeds goed in de Luxemburgse traditie verankerd en er staan dan ook weinig zeer vernieuwende maatregelen in dit plan. Er is echter bijzonder goed voldaan aan de verwachting van de Raad om zoveel mogelijk actoren bij de opstelling en de tenuitvoerlegging van het NAP/int. te betrekken: het plan is opgesteld na uitvoerig overleg en met grote betrokkenheid van de actoren uit de politieke, economische en maatschappelijke wereld. Er is hiertoe een informatie- en bewustmakingsfase geweest over de conclusies van de Top van Nice, vooral richting de sociale partners en de NGO's. Vervolgens is de discussienota die na overleg is opgesteld, voorgelegd aan de Kamer van Afgevaardigden, die er op 17 mei 2001 over heeft gedebatteerd, en vervolgens werd het plan door de regering goedgekeurd. De verschillende organisaties (NGO's) en lokale overheden zullen in het vervolg betrokken blijven worden bij de tenuitvoerlegging en de besturing van het NAP/int.

### **4. Gendermainstreaming**

De regering heeft de wens om systematisch in alle praktijken en in al het beleid de gelijke kansen voor mannen en vrouwen te integreren. Bovendien doet het plan voorstellen voor de voortzetting van positieve acties voor de integratie van vrouwen in het beroepsleven en in de maatschappij, waaronder de vermeerdering van lokale structuren voor de begeleiding van vrouwen om een terugkeer op de arbeidsmarkt en in het maatschappelijke leven te vergemakkelijken. Bepaalde maatregelen betreffen meer in het bijzonder vrouwen, zoals het creëren van plaatsen voor kinderopvang, de invoering van de deling van pensioenrecht tussen mannen en vrouwen, en de wetgeving op het gebied van pensioenverzekering (een rekensysteem: één kind staat gelijk aan zeven jaar pensioenpremie voor de ouder die thuis blijft).

Gezien het relatief hoge percentage vrouwen die afhankelijk zijn van sociale bijstand of die een minimuminkomen hebben, is een meer intensieve follow-up van de bevordering van gelijke rechten op de verschillende beleidsterreinen noodzakelijk.

Het rekening houden met de genderdimensie vraagt om een geïntegreerde aanpak van veel verschillende beleidsinstrumenten. Belangrijke punten zijn de keuze van geëigende monitoringindicatoren, en meer bijzondere aandacht voor vrouwen en kinderen in probleemsituaties.

### **5. Steun van het ESF**

Het NAP/int. noemt de rol van het ESF niet, maar voor enkele van de genoemde maatregelen wordt duidelijk steun verleend in het kader van doelstelling 3 of van het initiatief Equal (integratiebeleid voor jongeren en herintredende vrouwen; aangepast onderwijs. integratie van personen die geen Luxemburgs spreken, of die met discriminatie of verslaving te kampen hebben, zoals druggebruikers, daklozen, migranten, ex-gedetineerden, enz.).

Het ESF heeft een bijdrage van 44 miljoen euro aan Luxemburg toegekend voor de periode 2000-2006 in het kader de structurele Doelstelling 3 en het communautair initiatief Equal. 36% van de totale ESF-bijdrage is gereserveerd voor sociale integratie, waarvan 25% voor maatregelen ten gunste van gehandicapten en 11% voor andere achtergestelde groepen.

# NEDERLAND

## Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** De Nederlandse demografische situatie wordt gekenmerkt door een toenemende vergrijzing en een groeiende allochtone bevolking. De florerende economie van de afgelopen jaren heeft ertoe geleid dat het officiële werkloosheidscijfer tot onder de 3% is gedaald en dat de arbeidsdeelname tot 73% is gestegen. Er blijven echter bepaalde groepen met een aanzienlijk hoger werkloosheidscijfer bestaan en de bijna 1 miljoen WAO'ers blijven een zorg. In 1997 was het armoederisicocijfer 13% en lag daarmee onder het EU-gemiddelde. De financiële armoede is in de afgelopen vijf jaar verminderd doordat het minimumloon meer is gestegen dan de gemiddelde lonen. Bovendien is het aantal mensen dat langdurig van een minimuminkomen leeft, licht gedaald. De statistieken over inkomens laten zien dat vrouwen en ouderen meestal kwetsbaarder zijn dan andere groepen. Voorzieningen zoals huisvesting zijn in de meeste gevallen wel betaalbaar en toegankelijk voor de mensen met de laagste inkomens. Er blijven echter enkele problemen bestaan, waaraan momenteel wordt gewerkt. De onderwijskwaliteit heeft te lijden onder problemen met het aanwerven van personeel en verder zijn er leerachterstanden bij kinderen van allochtone afkomst en is er te veel vroegtijdige schoolverlating. De toegang tot de gezondheidszorg wordt door wachtlijsten belemmerd en er bestaan wezenlijke gezondheidsverschillen tussen mensen met een verschillende sociaal-economische status.

**Strategische aanpak** De Nederlandse strategie voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is op vier hoofdbeginselen gebaseerd. Ten eerste wordt geprobeerd om mensen die van een uitkering leven, terug aan het werk te krijgen of om hen aan een sociaal activeringsprogramma te laten deelnemen. Ten tweede wordt aan allen die niet in staat zijn zichzelf te onderhouden, een inkomenszekerheid geboden. Uitkeringen en het minimumloon zijn gekoppeld aan de lonen. Door een ruimhartig universeel beleid voor minimuminkomen gecombineerd met meer specifieke subsidieprogramma's en lokale individuele inkomenssteun wordt de koopkracht van mensen met een minimuminkomen en mensen met een laag inkomen in stand gehouden. De armoedeval, die tussen 1995 en 2000 is vergroot, is na de invoering van een nieuw belastingstelsel met een groter belastingkrediet lager geworden. Ten derde gaat het om het behoud van een goed ontwikkeld stelsel van sociale diensten en voorzieningen. Er wordt aandacht besteed aan de verbetering van de toegankelijkheid voor de meest kwetsbare personen. Het vierde beginsel is de partnerschapsaanpak. Met deze aanpak moet worden verzekerd dat alle betrokkenen aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid kunnen deelnemen.

**Beleidsmaatregelen** In het NAP wordt ruim aandacht besteed aan de vier doelstellingen van de EU. De twee hoofdbeginselen die in antwoord op doelstelling 1 van de EU zijn aangenomen, zijn sociale deelname en het aanbieden van toegankelijke en betaalbare voorzieningen. Het voorkomen van risico's op sociale uitsluiting, doelstelling 2 van de EU, krijgt veel nadruk in het Nederlandse beleid. Hieronder vallen concrete maatregelen ter bevordering van toegang tot Internet en ter voorkoming van "digitale achterstand". Het Nederlandse armoedebeleid legt een sterke nadruk op de meest kwetsbare groepen en het zware accent op de lokale tenuitvoerlegging maakt bijzondere maatregelen voor achterstandswijken (EU-doelstelling 3) mogelijk. De aanpak van het Nederlandse beleid is gebaseerd op de beginselen van samenwerking tussen de centrale en lokale overheden en op de betrokkenheid van alle partijen, waaronder de mensen die in een positie van sociale uitsluiting verkeren (EU-doelstelling 4).

**Uitdagingen voor de toekomst** De belangrijkste uitdaging van Nederland zal zijn om het inkomensbeleid, dat een relatief hoog minimuminkomen garandeert, te combineren met een activeringsbeleid dat het financieel aantrekkelijk moet maken voor mensen om te gaan werken en het uitkeringsstelsel te verlaten. Een andere belangrijke uitdaging vormt de herintegratie van mensen die op dit moment een arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen, maar die wel in staat zijn om te werken. Er is ook meer preventie nodig om de instroom in de WAO te verlagen. De vergrijzing van de bevolking zal de druk op de gezondheidszorg verhogen. Het huidige probleem van de wachtlijsten dient te worden aangepakt. Het stijgende aantal mensen van allochtone afkomst vraagt om een adequate tenuitvoerlegging van integratieprogramma's. Hoewel cijfers aantonen dat leerachterstanden kleiner worden, moeten inspanningen om leerachterstanden vanaf het allereerste begin aan te pakken, worden voortgezet.

## 1. Belangrijkste uitdagingen en tendensen

In demografisch opzicht is de Nederlandse samenleving de laatste decennia aanzienlijk veranderd. De bevolking is vergrijsd en telt nu 13,6% mensen ouder dan 65 jaar tegenover 7,7% in 1950. Hierdoor is ook het aantal mensen met lichamelijke handicaps en met chronische ziekten toegenomen. Verder is de sterkere groei van het aantal mensen van etnische afkomst van belang. De stijging is een gevolg van een hoog geboortecijfer en van immigratie. Nederland heeft geprofiteerd van de bloeiende economie in de afgelopen periode. Het officiële werkloosheidscijfer daalde daardoor tot onder de 3% en de arbeidsdeelname steeg van 62% in 1990 tot 73% in 2000. Het werkgelegenheidscijfer is echter aanzienlijk lager onder vrouwen, etnische minderheden, ouderen en laaggeschoolde mensen.

Het minimumloon is sinds 1995 meer gestegen dan de gemiddelde lonen. Het percentage dat wordt uitgegeven aan vaste kosten voor levensonderhoud is verlaagd en het aantal mensen dat langdurig afhankelijk is van een minimuminkomen, is licht gedaald. Vrouwen en ouderen zijn in het algemeen langer afhankelijk van een minimuminkomen dan anderen.

Volgens gegevens van het ECHP (Huishoudenspanel van de Europese Gemeenschap) leefde in 1997 13% van de bevolking van een inkomen dat lager lag dan 60% van het landelijke mediane inkomen. Slechts 4% liep in de periode 1995-1997 continu een armoederisico.

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

Nederland kent de meeste sociale huisvesting van de hele EU, waardoor zelfs de mensen die het slechtst af zijn keuzevrijheid hebben. Door huursubsidie is het nettodeel van het inkomen dat aan huur wordt besteed, in de afgelopen jaren lager geworden. Kinderen uit etnische minderheden hebben vaak te kampen met een aanzienlijke taal- en ontwikkelingsachterstand in het onderwijs. Tussen 1991 en 1999 is het aantal basisscholen met een groot aandeel kinderen met een achterstand van 19% tot 8% gedaald. Verder is vroegtijdige schoolverlating met succes aangepakt, hetgeen heeft geleid tot een verlaging van 26.600 jongeren in 1998 tot 21.800 in 2000. De gezondheidszorg en de jeugdhulpverlening hebben te maken met wachtlijsten, aangezien het aanbod de steeds groeiende vraag niet kan bijhouden. Recente onderzoeken naar sociaal-economische verschillen hebben aangetoond dat mensen met een laag opleidingsniveau gemiddeld 12 jaar minder in goede gezondheid leven en gemiddeld 3,5 jaar korter leven dan mensen met een hoger opleidingsniveau. De toegang tot Internet is goed, maar zou beter kunnen voor de meest kwetsbare personen. Er worden verplichte inburgeringsprogramma's georganiseerd voor alle nieuwkomers. In aanvulling hierop zijn maatregelen genomen voor de vele allochtonen die al langer in Nederland wonen, maar die nog steeds in een achterstandspositie verkeren. Tot slot zijn mensen met lage inkomens vaak in dezelfde buurten van grote steden geconcentreerd, hetgeen sociale en economische segregatie in de hand werkt.

## 2. Strategische aanpak en belangrijkste doelstellingen

De strategie bestaat uit vier hoofdbeginselen. Ten eerste wordt *maatschappelijke deelname* gestimuleerd in de vorm van betaald werk of sociale activering voor degenen die ver van de arbeidsmarkt staan. Het doel is om de arbeidsdeelname van bijzondere doelgroepen te verhogen. Het werkgelegenheidsaspect is nader uitgewerkt in het NAP/werkg., dat het NAP/int. aanvult. Het NAP/int. legt de nadruk op programma's voor sociale activering die de integratie van langdurig werklozen bevorderen door vrijwilligerswerk of andere activiteiten die van nut zijn voor de maatschappij. Deze werkzaamheden herstellen de werkroutine en stimuleren de sociale vaardigheden van de deelnemers. Sociale activering zou ook een optie kunnen zijn voor mensen met een WAO-uitkering.

Ten tweede wordt op drie manieren *inkomenszekerheid* nagestreefd: 1/ Door een algemeen inkomensbeleid dat minimumloon en uitkeringen koppelt aan de gemiddelde loonstijging, waardoor iedereen profiteert van een groei in de welvaart. 2/ Er zijn specifieke subsidie-regelingen voor groepen personen die met specifieke kosten te maken krijgen op de gebieden huisvesting, kinderen, invaliditeit en chronische ziekte. 3/ De gemeenten kunnen specifieke inkomenssteun bieden, mogelijk gekoppeld aan activeringsmaatregelen, gebaseerd op individuele en lokale omstandigheden. Dit is een succesvolle aanpak die verder moet worden vervolgd. Tegelijkertijd moet het activeringsbeleid garanderen dat mensen het stelsel van uitkeringen verlaten in die gevallen waarin afhankelijkheid vermijdbaar is. De armoedeval wordt aangepakt door financiële prikkels te bieden aan degenen die een baan aannemen of die aan sociale activering deelnemen. Degenen die langdurig van een minimuminkomen afhankelijk zijn en die niet kunnen werken of deelnemen aan sociale activering, zullen in de toekomst aanvullende inkomenssteun krijgen.

Ten derde worden armoede en sociale uitsluiting bestreden door het *aanbieden van betaalbare en toegankelijke voorzieningen*. Het Nederlandse gemeentelijke huisvestingsbeleid maakt het voor mensen mogelijk om een huis van goede kwaliteit te kiezen en te huren. Op het gebied van onderwijs is het doel om ontwikkelingsachterstanden van kinderen te verkleinen en er is een doelstelling om vroegtijdige schoolverlating rond 2010 gehalveerd te hebben. Op het gebied van de gezondheidszorg zou de strategie voor het probleem van de wachtlijsten grondiger uitgewerkt kunnen worden, met name in het licht van de vergrijzende bevolking. Met betrekking tot de sociaal-economische gezondheidsverschillen wil de regering het aantal ongezonde jaren van mensen met een lage sociaal-economische status in 2020 met 25% verlaagd hebben. De Nederlandse beleidsmix voor ICT is gericht op toegang tot Internet en ICT-kennis en ICT-vaardigheden. Er zijn doelstellingen voor de korte termijn opgesteld voor de aansluiting op Internet van scholen, openbare bibliotheken en gemeentelijke diensten. De sociale integratie van immigranten wordt gestimuleerd door een inburgeringsprogramma voor alle nieuwkomers en door programma's voor sociale activering voor werkloze immigranten die al langer in Nederland zijn.

Ten vierde is er een *partnerschapsaanpak* waarin de nationale en lokale overheden nauw samenwerken met alle betrokken partijen, inclusief de begunstigden zelf.

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

De Nederlandse strategie is een mix van beleid op het gebied van inkomen, activering, diensten en voorzieningen. De strategie heeft voornamelijk ten doel om het huidige stelsel te behouden en om het te versterken en nauwkeurig aan te passen op punten waar het zwak is (met bijzondere aandacht voor de zwakste groepen). Over het algemeen lijkt de beschreven strategie geschikt te zijn om aan de uitdagingen te voldoen. Nieuwe uitdagingen zoals ICT of armoede in achterstandswijken worden door nieuwe strategieën aangepakt. Enkele kwesties, zoals de vergrijzing of het potentieel voor de arbeidsmarkt van mensen met een WAO-uitkering, hadden verder uitgewerkt kunnen worden. Het perspectief voor de lange termijn is goed uitgewerkt in het NAP/int. Er zijn specifieke doelen en verplichtingen opgenomen voor het komende decennium. Bepaalde doelen, zoals die welke gerelateerd zijn aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer, gaan zelfs verder dan 2010.

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

De laatste jaren zijn er aanzienlijke inspanningen verricht om het Nederlandse beleid voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting te moderniseren en te integreren. Bovendien viel de voorbereiding van het NAP/int. samen met de evaluatie van nationaal armoedebestrijdingsbeleid over de periode 1995-2000. De uitkomst van deze evaluatie zal in de komende jaren een leidraad blijven vormen voor het beleid. Het NAP/int. wil een vervolg en een consolidatie zijn van de lopende hervormings- en moderniseringsinspanningen.

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

De minister van Sociale Zaken is de coördinerende minister op het gebied van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Er is een interdepartementale werkgroep met daarin alle relevante ministeries, die jaarlijks over de geboekte vooruitgang rapporteert. Deze werkgroep heeft tevens dit NAP opgesteld. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hebben input en advies aan de werkgroep geleverd. Overleg met en samenwerking tussen alle relevante actoren en betrokken partijen is in Nederland geïnstitutionaliseerd.

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

Het NAP/werkg. concentreert zich op aspecten die te maken hebben met de arbeidsmarkt, terwijl het NAP/int. zich richt op andere aspecten van sociaal beleid. De strategie voor de arbeidsmarkt van het NAP/werkg. wordt kort aangehaald omdat het de pijler voor herintreding en activering is van de Nederlandse strategie ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. In het NAP/int. worden echter drie extra pijlers beschreven die het grootste deel van het rapport uitmaken. Zowel het NAP/werkg. als het NAP/int. verwijzen expliciet naar elkaar.



### **3. Belangrijkste beleidsmaatregelen in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen**

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

De verhoging van de arbeidsdeelname wordt nagestreefd door middel van maatregelen voor kwetsbare groepen (vrouwen, etnische minderheden, ouderen) en door fiscale prikkels. De belastingherziening van 2001 maakt het belastingstelsel vriendelijker voor werk. De hervorming van het socialezekerheidsstelsel heeft ten doel om een particuliere markt voor herintegratiediensten te creëren. Als steun bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van sociaal activeringsbeleid op lokaal niveau heeft de regering een tijdelijk nationaal Informatie- en Servicepunt Sociale Activering (ISSA) opgericht. Het Stimuleringsprogramma Sociale Activering verschaft subsidies aan gemeenten zodat zij sociale activering beter in hun eigen structurele beleid kunnen verankeren. In de toekomst zullen prestatieovereenkomsten voor gemeenten worden opgesteld. Het politieke doel is om alle uitkeringsontvangers middels een alomvattende aanpak te bereiken.

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

Op het gebied van *huisvesting* zal het toekomstige huurbeleid blijven verzekeren dat huurstijgingen tot de inflatie beperkt blijven. Er worden plafonds voor de jaarlijkse huurverhoging opgesteld in relatie tot de kwaliteit van de woning. De Wet Bevordering Eigenwoningbezit van 1 januari 2001 verschaft de lage inkomens een hypotheeksubsidie, die kan worden aangevuld met een belastingsubsidie op de eigendomsoverdracht. Nederland stimuleert tevens de toegankelijkheid van het *openbaar vervoer*, met name voor personen met een handicap.

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

De preventieve aanpak kan worden gevonden in het *onderwijs*, waar leerachterstanden worden aangepakt door vroege opsporing, remedie en preventie. Vroegtijdige schoolverlating is een ander gebied waarop ingegrepen wordt. De kwaliteit van het onderwijs heeft te lijden onder personeelstekorten. Er wordt geprobeerd leraren te werven in andere beroepsgroepen. De salarissen zijn verhoogd en studenten, met name die uit culturele minderheden, worden aangemoedigd om een lerarenopleiding te volgen. De scholingskansen van kansarme leerlingen worden met extra financiële middelen en steun voor onderwijskansenscholen verbeterd. Het doel is om de kwaliteit van het onderwijs en de prestaties van leerlingen te verbeteren. In verscheidene gemeenten zijn "brede scholen" opgericht met als doel het combineren van schoolactiviteiten met de zorg voor kinderen buiten schooluren, waardoor deze scholen het voor ouders dus mogelijk maken om werk en gezinsleven met elkaar te combineren. De regering heeft extra geld opzijgezet voor het "Actieplan Verplichte Scholing" en het "Actieplan Vroegtijdige Schoolverlaters". In de *zorgsector* heeft de wijziging van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid een meer preventieve en coördinerende rol aan de lokale overheden toegewezen, waardoor de gemeenten beter in staat zouden moeten zijn om gezondheidsverschillen op sociaal-economisch vlak te verkleinen.

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

Het Nederlands *inkomensbeleid* richt zich op de meest kwetsbare groepen. Speciale nationale inkomensregelingen bieden huursubsidies, voorzieningen voor mensen met een handicap en chronisch zieken, en studiebeurzen. Onder gemeentelijke inkomenssteun vallen instrumenten als specifieke inkomensafhankelijke steun, vrijstelling van lokale heffingen, kortingen op culturele activiteiten, enz. *ICT-beleid* is gericht op kansarme groepen in kwetsbare gebieden. De toegang tot Internet wordt gestimuleerd middels projecten als "Digitale speelplaatsen". In openbare bibliotheken van achterstandswijken kunnen inwoners toegang tot Internet krijgen tegen lage kosten en/of een cursus in ICT-vaardigheden volgen. In 2000 is 9,1 miljoen euro voor dit project opzijgezet als onderdeel van het stadsvernieuwingsbeleid. Het aantal locaties ligt momenteel rond de 300. Een andere maatregel is de "Kenniswijk", waarbij bepaalde Nederlandse gemeenten, met financiële steun van de overheid, experimenteren met de introductie van ICT-infrastructuur en -toepassingen in buurten.

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

Alle Nederlandse beleidsinspanningen zijn gebaseerd op een *partnerschapsaanpak*. Daar waar de nationale autoriteiten de wetgeving, kaders en financiële middelen verschaffen, spelen de lokale overheden een belangrijke rol in de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van de maatregelen. De regering probeert burgers, bedrijven en belangengroepen voor kwetsbare categorieën erbij te betrekken. In 2000 hebben steuneisende pressiegroepen, kerken, sociaal opererende NGO's en vakbonden hun krachten gebundeld in een Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid. Tweemaal per jaar voert een regeringsdelegatie die geleid wordt door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gesprekken met deze Alliantie, met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en met het Interprovinciaal Overleg (IPO) over alle specten die gerelateerd zijn aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

## **4. Gendermainstreaming**

In dit NAP/int. wordt weinig aandacht besteed aan gendermainstreaming, op een beperkte evaluatie van de genderspecten van werkloosheid, inkomen en dakloosheid na. Sommige cijfers bevestigen dat alleenstaande oudere vrouwen en alleenstaande ouders die van een minimuminkomen leven, (meer) risico lopen op armoede. De Monitor Maatschappelijke Opvang, die in 2000 voor de eerste keer verscheen, zal verder worden ontwikkeld om meer gendergebonden gegevens en informatie te kunnen geven, in het bijzonder over de groeiende groep dakloze vrouwen.

Aan genderkwesties wordt in het NAP/int. meestal aandacht besteed wanneer ze verband houden met het NAP/werkg. en het Beleidsplan Emancipatie voor de Lange Termijn, bijvoorbeeld de doelstelling van 65% arbeidsdeelname onder vrouwen tegen 2010. Het NAP/werkg. bevat specifieke maatregelen ter zake. Wat het activerings- en participatiebeleid betreft, wordt in het NAP/int. enige aandacht besteed aan genderaspecten. Zo wordt bijvoorbeeld benadrukt dat kinderopvang belangrijk is om alleenstaande moeders die van een uitkering leven, weer aan werk te helpen. In andere belangrijke onderdelen van het sociale-integratiebeleid (bv. onderwijs, gezondheid, huisvesting) komen echter nauwelijks genderaspecten aan bod. De Monitor Emancipatie, waarmee in november 2000 van start is gegaan, moet het mogelijk maken hier meer aandacht aan te besteden.

## **5. De rol van het ESF in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting**

ESF-doelstelling 3 steunt de Nederlandse inspanningen om langdurig werklozen weer in de arbeidsmarkt te integreren. Een groot deel van deze mensen is gecategoriseerd als "ver van de arbeidsmarkt staand". Deze mensen moeten een herintegratietraject van minstens twee jaar afleggen dat tevens uit verschillende onderdelen bestaat. Het ESF steunt tevens maatregelen op het gebied van onderwijs die erop gericht zijn vroegtijdige schoolverlating te verminderen. **Equal steunt maatregelen die erop gericht zijn om de kwalificaties van kwetsbare groepen die het risico op discriminatie lopen, te verbeteren.**



# OOSTENRIJK

## Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** De belangrijkste basis van de sociale bescherming vormt een alomvattende, federaal gebaseerde socialezekerheidsregeling met verplicht lidmaatschap voor alle actieve mensen en hun niet-actieve afhankelijke gezinsleden (echtgenoten en kinderen). Dit stelsel zorgt voor toegang tot een ziektekostenverzekering, een werkloosheidsverzekering, pensioen-uitkeringen en een ongevallenzekeringsnet. Een tweede, inkomensafhankelijk verzekeringsnet, het socialebijstandsstelsel ("Sozialhilfe") valt onder de verantwoordelijkheid van de negen Länder. Oostenrijk kende ook in 2000 goede resultaten op het gebied van de economie en werkgelegenheid. De werkelijke groei van het BBP bedroeg 3,2% en het werkloosheidscijfer daalde verder tot 3,7%, een situatie die dicht bij volledige werkgelegenheid ligt. Volgens het ECHP (Huishoudenspanel van de Europese Gemeenschap) had in 1997 13% van de Oostenrijkse bevolking te kampen met een armoederisico. Het cijfer van het aanhoudende armoederisico is 5% (1995-1997). Armoede is dus geen massaverschijnsel in Oostenrijk.

In de afgelopen decennia is de arbeidsdeelname toegenomen en zijn de werkloosheidscijfers relatief laag gebleven. De ongelijkheid tussen hoge en lage inkomens is minder groot dan het EU15-gemiddelde, maar de inkomensongelijkheid tussen mannen en vrouwen is aanzienlijk. Het algemene opleidings- en kwalificatieniveau van de bevolking is de laatste 30 jaar aanzienlijk verbeterd. Het minimumniveau van ouderdomspensioenen ("Ausgleichszulagenrichtsatz") is substantieel verhoogd van 30 tot 50% van het gemiddelde inkomen bij werk.

**Strategische aanpak** Volgens de Oostenrijkse autoriteiten is het Oostenrijkse beleidskader in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting gebaseerd op een geïntegreerd beleid voor economie, werkgelegenheid en welvaart. Het NAP/int. geeft een alomvattende opsomming van bestaande maatregelen die voor een belangrijk deel hebben bijgedragen aan de gunstige situatie in Oostenrijk. Voor een algehele strategische aanpak staat onderzoek naar de identificatie van toekomstige risicofactoren die leiden tot armoede en sociale uitsluiting, gepland om te starten. Kwantitatieve doelstellingen gebaseerd op de verwachte resultaten, indicatoren voor de monitoring van de nu geleverde inspanning en tijdschema's voor de tenuitvoerlegging worden aangegeven voor bepaalde groepen (daklozen en gehandicapten). De integratie van verschillende in het NAP/int. genoemde maatregelen van het onderwijsbeleid, en de specifieke bijdrage daarvan aan de afzonderlijke beleidsdoelen, zouden meer gecombineerd moeten worden in een breed integratiekader.

**Beleidsmaatregelen** Oostenrijk beantwoordt aan de vier doelstellingen met een sterke nadruk op werkgelegenheids- en uitkeringsmaatregelen voor gezinnen in het algemeen. Het NAP/int. is vooral gericht op lopende maatregelen en een paar nieuwe beleidsontwikkelingen (bijvoorbeeld ouderdomsverzekering voor vrouwen, gehandicapten, gezinsarmoede). De problemen van bepaalde groepen met ernstige problemen in verband met toegang tot de arbeidsmarkt of uitsluiting van sociale uitkeringen, zoals immigranten die niet uit de EU komen, zouden in het NAP meer specifieke aandacht moeten krijgen.

**Uitdagingen voor de toekomst** De belangrijkste uitdaging is het bepalen van een alomvattende en geïntegreerde strategie voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, en tegelijkertijd verder voort te bouwen op het bestaande goedontwikkelde sociale stelsel. Hiertoe zouden doelen en duidelijke tijdschema's moeten worden opgesteld en zou een pakket aan maatregelen die de geïdentificeerde tekorten aanpakken, moeten worden bevorderd. De algemene toezegging tot monitoring en evaluatie zou vertaald moeten worden in operationele afspraken op het gebied van de tenuitvoerlegging van het NAP/int. Er zullen tevens inspanningen moeten worden geleverd om de complexiteit te verminderen van het bestuurlijk systeem, die te maken heeft met de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de federale overheid en de provincies en tussen verschillende bestuurlijke eenheden (b.v. in verband met "one-stop-shops").

## 1. Belangrijkste uitdagingen en tendensen

Oostenrijk kende ook in 2000 goede resultaten op het gebied van de economie en werkgelegenheid. De werkelijke groei van het BBP bedroeg 3,2% en het werkloosheidscijfer daalde verder tot 3,7%, een situatie die dicht bij volledige werkgelegenheid ligt. De arbeidsdeelname is met 68,7% bijna in overeenstemming met de doelen van Lissabon (77% onder mannen, 59,4% onder vrouwen).

In totaal ligt het armoederisico in Oostenrijk een kwart lager dan het EU-gemiddelde. De belangrijkste basis van de sociale bescherming vormt een alomvattende socialeverzekeringsregeling met verplicht lidmaatschap voor alle actieve mensen en hun niet-actieve afhankelijke gezinsleden (echtgenoten en kinderen). Een tweede, inkomensafhankelijk verzekeringsnet, het socialebijstandsstelsel ("Sozialhilfe"), valt onder de verantwoordelijkheid van de negen Länder en geeft EU-burgers, en in uiteenlopende mate ook onderdanen van derde landen, recht op sociale bijstand.

De complexiteit van de kwestie wordt niet alleen weerspiegeld door de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de federale overheid en provincies, maar ook tussen verscheidene administratieve eenheden op deze twee niveaus. Het duale karakter van de Oostenrijkse sociale bescherming voorkomt voor de meeste mensen dat zij in armoede terechtkomen, maar het stelsel is niet in alle gevallen helemaal betrouwbaar. Er is een verdere ontwikkeling in de coördinatie en integratie van beleid voor sociale integratie voor de meest kwetsbare groepen nodig.

Volgens ESSPROS-gegevens van Eurostat besteedt Oostenrijk 28,4% van het BBP aan sociale bescherming vergeleken met het EU-gemiddelde van 27,7% (gegevens uit 1998). Gemeten naar de uitgaven per hoofd van de bevolking in koopkrachtpariteit (KKP), liggen de Oostenrijkse uitgaven voor sociale bescherming met 6297 KKP ongeveer 15% boven het EU-gemiddelde van 5532 KKP.

Het Oostenrijkse alomvattende stelsel voor sociale bescherming draagt ertoe bij dat het armoederisico over het algemeen laag blijft. Volgens gegevens van het ECHP (Huishoudenspanel van de Europese Gemeenschap) uit 1997 leefde 13% van de bevolking van een inkomen dat lager lag dan 60% van het landelijke mediane inkomen. 4,7% van de bevolking leefde in de periode 1995-1997 continu onder deze armoederisicodrempel.

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

De ongelijkheid tussen hoge en lage inkomens is minder groot dan het EU-gemiddelde. Er is echter een relatief hoge inkomensongelijkheid tussen mannen en vrouwen.

- Het algemene opleidings- en kwalificatieniveau van de bevolking is de laatste 30 jaar aanzienlijk verbeterd; het aandeel mensen met een opleidingsniveau dat niet hoger is dan het primaire onderwijs is enorm gedaald.
- Het minimumniveau van ouderdomspensioenen ("Ausgleichszulagenrichtsatz") is in deze periode aanzienlijk gestegen van rond de 30% van het gemiddelde inkomen bij werk tot ongeveer 50% van dit inkomen.
- Er zijn aanwijzingen dat asielzoekers die niet onder de dekking van federale minimumgaranties ("Bundesbetreuung") vallen, een hoog risico op armoede en sociale uitsluiting lopen.

## **2. Strategische aanpak en belangrijkste doelstellingen**

De Oostenrijkse welvaartsstaat heeft een zeer omvangrijk socialezekerheidsnet opgezet dat heeft geleid tot een zeer gunstige situatie met betrekking tot armoede in vergelijking met andere lidstaten. Derhalve legt het NAP meer nadruk op het geven van een opsomming van bestaande maatregelen, die men wenst te continueren en te evalueren, dan dat veel acties voor de toekomst worden beschreven.

- Het NAP/int. verwijst hoofdzakelijk naar bestaande onderzoeken of naar lopende debatten.
- De vertaling van de doelstellingen van Nice is gebaseerd op lopende en op enkele nieuwe maatregelen.
- Er zijn enkele gekwantificeerde doelen, hoewel het plan af en toe toezeggingen doet voor enkele maatregelen en *niet-gekwantificeerde* doelen. Het plan geeft bijna geen bindende tijdschema's voor de tenuitvoerlegging. Geschikte mechanismen voor de monitoring die de voortgang kunnen meten in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, zouden in het bijzonder belangrijk zijn.

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

Het NAP/int. bevat een uitgebreide lijst met bestaande maatregelen, die nog geëvalueerd of opnieuw beoordeeld moeten in het licht van nieuwe ontwikkelingen of nieuwe behoeften. Er worden enkele plannen voor de lange termijn in het NAP/int. genoemd die een wezenlijk preventief effect zouden kunnen hebben op de vermindering van sociale uitsluiting, maar deze blijven vaag. (Zo wordt het probleem van vrouwen zonder een pensioenuitkering genoemd als een kwestie die de regering in de toekomst wenst aan te pakken). De integratie van verschillende in het NAP genoemde maatregelen van het onderwijsbeleid, en de specifieke bijdrage daarvan aan de afzonderlijke beleidsdoelen, zouden meer gecombineerd moeten worden met een breed integratiekader.

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

De werkgroep ('Beirat') voor de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het NAP/int. kan worden gezien als een procesgerelateerde vernieuwing. De intentie van de regering om het probleem van vrouwen zonder een pensioenuitkering aan te pakken, is van belang. Eén concrete stap is het laten meetellen van een aantal periodes waarin de vrouw de zorg voor kind of kinderen had, als bijdrage aan het aantal jaren dat nodig is om aanspraak te kunnen maken op een pensioenuitkering. Ook al moeten de effecten voor de arbeidsmarkt van de nieuwe toelage voor kinderverzorging ("Kinderbetreuungsgeld") nog geëvalueerd worden, er zitten enkele opvallende en positieve elementen in, zoals de uitbreiding van het aantal personen dat in aanmerking komt, de aanzienlijke verhoging van toegestane bijverdiensten ("Zuverdienstgrenze") of de periodes die als niet-premievrije periodes meetellen, niet alleen voor de pensioengerechtigdheid, maar ook voor het pensioenniveau.

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

Enkele maatregelen die in het NAP worden genoemd, zijn niet specifiek ontwikkeld ter bestrijding van armoede, hoewel ze wel invloed hebben op de preventie en de vermindering van armoede (bijvoorbeeld enkele werkgelegenheidsmaatregelen, de toelage voor kinderverzorging en speciale middelen voor personen met een handicap). Het rendement en de doeltreffendheid ervan op dit gebied zullen worden onderzocht.

In Oostenrijk is de coördinatie van maatregelen op regionaal niveau ter bestrijding van sociale uitsluiting, inclusief de maatregel voor sociale bijstand ("Sozialhilfe"), een belangrijke kwestie. Het NAP/int. vermeldt dat er een werkgroep in het leven geroepen zal worden die zich hiermee bezighoudt, en dat landelijke kwaliteitsnormen ontwikkeld zullen worden.



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

Er wordt gewezen op de samenhang tussen het NAP/int. en het NAP/werkg. In het NAP/int. worden verscheidene maatregelen en doelstellingen herhaald die in het NAP/werkg. Zijn vastgelegd. Het NAP/werkg. heeft tevens gewezen op de achterstanden van immigranten in relatie tot de arbeidsmarkt. De integratie van immigranten wordt als een van de prioriteiten in het NAP/int. genoemd. De maatregelen en indicaties met betrekking tot de verwezenlijking van deze doelstelling zijn nog te weinig concreet.

## **3. Belangrijkste beleidsmaatregelen in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen**

### **3.1 Bevordering van arbeidsdeelname**

Het NAP benadrukt **doelstellingen op het gebied van de werkgelegenheid**. Tot op zekere hoogte verwijst het NAP/int. naar elementen die in het NAP/werkg. zijn ontwikkeld. Dit komt overeen met de conclusies van de Europese Raad van Lissabon over de doelstelling om de arbeidsdeelname te stimuleren. Sommige groepen met ernstige problemen op het gebied van werkgelegenheid worden echter te weinig genoemd, zoals immigranten die niet uit de EU komen, voor wie de harmonisatie van verblijfs- en werkvergunningen nog onvoldoende geregeld is. Er worden enkele interessante initiatieven voor IT-opleiding voor vrouwen genoemd. Verder wordt er weinig gezegd over hoe de kennisgebaseerde maatschappij en initiatieven voor "e-learning" het probleem van de "leerkloof" kunnen aanpakken en over wat de specifieke plannen zijn om te voldoen aan de specifieke behoeften van achtergestelde personen.

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

Met betrekking tot de toegang voor iedereen tot middelen, rechten, goederen en diensten geeft het NAP/int. een opsomming van de verschillende vormen van overdracht die reeds bestaan in de vooruitstrevende Oostenrijkse welvaartsstaat en die positieve effecten op het bereiken van dit doel hebben. Er is voor iedereen toegang tot onderwijs. In de laatste decennia is het aantal mensen met een opleidingsniveau dat niet hoger is dan basisonderwijs enorm gedaald. Voor 15,8% van de bevolking tussen 20 en 29 jaar is de basisschool nog steeds de hoogst genoten opleiding (mannen: 14,4 %; vrouwen: 17,1 %).

Een aantal hervormingen van het sociaalbeleidsgebied "sociale gerichtheid" moet beoordeeld worden op de mogelijke effecten ervan met betrekking tot de toegang tot goederen en diensten.

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

In het NAP/int. worden drie beleidsgebieden genoemd die ertoe zouden moeten bijdragen het risico op uitsluiting te voorkomen: het gebruik van informatietechnologie, maatregelen ter ondersteuning van solidariteit in gezinnen en andere primaire groepen en steun in specifieke noodsituaties. Naast specifieke maatregelen voor personen met een handicap vermeldt het NAP/int. een vernieuwende aanpak op regionaal niveau (bijv. Wenen) ter voorkoming van dak- en thuisloosheid. Verder moeten de perspectieven voor veranderingen en verbeteringen op de lange termijn die zouden moeten helpen bij het oplossen van bestaande problemen op enkele overige gebieden (bijvoorbeeld de beperkte aanspraak van immigranten op bepaalde sociale uitkeringen of het gebrek aan vernieuwende, actieve maatregelen voor de arbeidsmarkt voor mensen die niet op de reguliere arbeidsmarkt inzetbaar zijn) nader onderzocht worden.

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

Het NAP/int. bevat een alomvattende opsomming van de meest kwetsbare groepen. Opvallende maatregelen zijn het extra geld voor personen met een handicap ("Behinderten-milliarde") en de toelage voor kinderverzorging, die is ontworpen als een universele uitkering zonder verzekerplicht. Het NAP/int. specificceert echter niet welke concrete maatregelen voor andere bijzondere groepen in de toekomst gepland staan. De toezeggingen die verder gaan dan het tweejarige perspectief van het huidige NAP zouden meer expliciet moeten zijn (gehandicapten, alleenstaande ouders, ouderen en vroegtijdige schoolverlaters) en er zou een strategisch kader voor een geïntegreerde aanpak en structurele hervormingen ontwikkeld moeten worden. Het NAP/int. verwijst naar de rurale dimensie van armoede en er worden verscheidene voorstellen voor de verbetering van de infrastructuur in plattelandsgebieden aangekondigd.

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

De federale regering vermeldde in het NAP/int. dat er overleg heeft plaatsgevonden met alle betrokken partijen. Enkele belanghebbenden hebben echter hun zorg over het proces geuit en wensen meer erkenning van hun bijdragen. Er wordt niet verwezen naar de mobilisatie van organen voor gelijke kansen voor mannen en vrouwen.

Toch verschaft het NAP/int. een institutionele basis voor het voeren van een dialoog tussen de verschillende actoren en institutionele groepen in het kader van de tenuitvoerlegging van het NAP/int. en de voorbereiding van het volgende verslag.

#### **4. Gendermainstreaming**

Het NAP/int. verwijst naar de algemene doelstellingen om de arbeidsdeelname onder vrouwen te verhogen en om het beroeps- en gezinsleven te kunnen combineren. Het NAP/int. omvat echter nauwelijks een consistente benadering inzake gendermainstreaming en er zijn onvoldoende indicaties hoe de specifieke problemen van achtergestelde vrouwen aangepakt zullen worden.

Hoewel het "Kinderbetreuungsgeld" in enkele gevallen de armoede zou kunnen verminderen, zal een verdere evaluatie van het gendereffect moeten uitwijzen wat het feitelijke effect op de arbeidsdeelname van vrouwen zal zijn.

Het debat over individuele rechten richt zich op individuele pensioenrechten voor vrouwen.

De voorschotten voor levensonderhoud ("Unterhaltsvorschuss") moeten bijdragen aan de vermindering van armoede onder vrouwen.

De "Wet Bescherming tegen geweld" ("Gewaltschutzgesetz") maakt het voor vrouwen en hun kinderen mogelijk om in hun woning te blijven wonen en draagt zo bij aan de bestrijding van sociale uitsluiting van personen die met geweld zijn bedreigd.

#### **5. De rol van het ESF in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting**

Van de 1,147 miljoen euro voor het programma voor doelstelling 3 is 219 miljoen euro bestemd voor het beleidsgebied 2 (sociale integratie). In doelstelling 1, Burgenland, is 4,5 miljoen euro ingepland voor sociale integratie. Ook op andere beleidsgebieden worden positieve effecten op de bestrijding van armoede verwacht.

Er is een algemene verwijzing naar het effect van het ESF op de verbetering van de situatie in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

Het communautair initiatief (CI) Equal, dat zich veel meer richt op mensen die buiten de arbeidsmarkt staan, wordt in het NAP/int. genoemd. De totale begroting van het CI Equal voor de programmeringsperiode 2000-2006 is 204 miljoen euro.



# PORTUGAL

## Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** Ondanks de lage werkloosheid en de hoge arbeidsdeelname blijft het armoederisicocijfer in Portugal hoog (23%, volgens gegevens van Eurostat voor 1997). Vormen van traditionele armoede die te wijten zijn aan beperkingen van het stelsel voor sociale bescherming, aan het overwicht aan arbeidsintensieve sectoren waarin laaggeschoolde werknemers werken en aan een lage productiviteit, komen voor naast de opkomst van een "nieuwe armoede" die voortvloeit uit recente moderniseringsprocessen van de Portugese economie en die veelal geassocieerd wordt met immigratie en met de onzekerheid van de banen. De lage scholings- en beroepskwalificaties van het merendeel van de bevolking en de hoge mate van vroegtijdige schoolverlating maken dat de factoren voor uitsluiting alleen maar toenemen. In deze context heeft de regering de afgelopen 5 jaar een begin gemaakt met de ontwikkeling van een "nieuwe generatie van actief sociaal beleid" dat is gericht op de versterking van de sociale integratie op basis van partnerschappen en dat voorrang geeft aan geïntegreerde interventiemethoden.

**Strategische aanpak** De algemene strategie voor de lange termijn is gebaseerd op een economische ontwikkeling die in overeenstemming is met de verbetering van de sociale samenhang en het elimineren van structurele factoren die sociale uitsluiting veroorzaken. Het NAP voorziet in mainstreaming van de integratie in al het relevante beleid, in de modernisering van het stelsel van sociale bescherming en in geïntegreerde initiatieven die gericht zijn op de meest kwetsbare groepen en gebieden. De partnerschapsaanpak en de mobilisatie van actoren op nationaal en lokaal niveau is tevens een centraal onderdeel van de strategie. Het NAP legt gekwantificeerde doelstellingen vast voor de uitroeiing van de armoede onder kinderen, ter verlaging van de absolute armoede en van het armoedecijfer en in de bestrijding van de armoede in stedelijke en plattelandsgebieden.

**Beleidsmaatregelen** Het NAP doorloopt uitvoerig de vier belangrijkste doelstellingen en subdoelstellingen van Nice. Er is echter af en toe een zekere mate van verwarring te constateren tussen de "prioriteiten" en de "doelen" en een herhaling van dezelfde "instrumenten" in verscheidene doelstellingen en subdoelstellingen en het probleem van prioritering. De meeste geplande maatregelen zijn niet nieuw en het verband tussen iedere maatregel en de doelstelling die het dient, is niet altijd duidelijk. Op basis van de gepresenteerde maatregelen moeten drie aspecten naar voren worden gebracht: de arbeidsdeelname wordt beschouwd vanuit een perspectief van preventie/activering en van bevordering van levenslang leren, het beginsel van positieve discriminatie is een hoofdonderdeel van de hervorming van het stelsel van sociale bescherming (waarmee het probleem van de gepensioneerden die in armoede leven kan worden aangepakt) en de geïntegreerde aanpak van kwetsbare groepen wordt voorgesteld middels een grondige uitvoeringsbepaling voor tijdelijke tewerkstelling. Bovendien voorziet het NAP in de ontwikkeling van diensten en voorzieningen die als eerste bestemd zijn voor de minst bedeelde personen en gezinnen, en zet zich in voor de bevordering van gelijke kansen ("sociaal gendercontract").

**Uitdagingen voor de toekomst** De voornaamste uitdagingen die naar voren gebracht moeten worden, betreffen de verbinding tussen de preventieve en curatieve dimensie van het sociaal beleid : directe actie gericht op ernstige uitsluitingssituaties, vroegtijdige interventie en activering ter vergemakkelijking van de terugkeer op de arbeidsmarkt en preventie op de lange termijn van eventuele risico's op uitsluiting door verbetering van zowel opleidingsniveau als kwalificatieniveau. De rol van de sociale bescherming moet worden versterkt, alsmede de afstemming van de sociale diensten en voorzieningen op de behoeften van de minst bedeelden en de toegangsmogelijkheden tot de sectoren gezondheidszorg, huisvesting, rechtspraak, enz. Gezien de ambitie van de gekwantificeerde doelstellingen die Portugal zich op korte, middellange en lange termijn heeft gesteld, vormt het systeem voor monitoring van de indicatoren zeker een belangrijke uitdaging. Anderzijds zou de effectieve mobilisatie van actoren, in het bijzonder de begunstigden van de acties zelf en de sociale partners, moeten worden uitgediept.

## 1. Belangrijkste uitdagingen en tendensen

In 2000 was het groecijfer van de economie (3,3%) gelijk aan het EU-gemiddelde. Op dezelfde wijze is de productiviteit in gelijk tempo toegenomen als het communautaire gemiddelde (1,6%), waarmee Portugal nog altijd het laagste productiviteitsniveau van de EU (65,8% van het communautaire gemiddelde) laat zien.

De situatie op het gebied van de werkgelegenheid wordt gekenmerkt door een werkgelegenheidscijfer (68,3%) dat boven het EU-gemiddelde ligt en door een relatief laag werkloosheids-cijfer (4,2%). Toch blijven, ondanks de over het algemeen positieve ontwikkeling van indicatoren met betrekking tot de arbeidsmarkt, structurele problemen bestaan: de langdurige werkloosheid, die 40% van de totale werkloosheid uitmaakt, het lage aantal mensen tussen de 15 en 64 jaar dat een middelbareschoolopleiding heeft afgerond (11,5% tegen 42,3% in de Unie) en het hoge aantal jongeren dat vroegtijdig het schoolsysteem verlaat (43% van de jongeren tussen de 18 en 24 jaar verlaten hun school met lage kwalificaties).

Armoederisico blijft een wijdverbreid fenomeen in Portugal. Gemeten naar het armoederisicocijfer, gedefinieerd als het percentage van de bevolking dat van een inkomen leeft dat lager is dan 60% van het mediane inkomen in het land, liep in 1997 23% van de bevolking een armoederisico (het hoogste percentage van de Europese Unie). Tevens blijft de aanhoudende armoede hoog: 15% van de bevolking heeft drie opeenvolgende jaren onder de armoederisicogrens van 60% geleefd. Een laag inkomen is echter slechts een van de dimensies van armoede en om dit fenomeen nauwkeuriger te kunnen meten en analyseren is het noodzakelijk om rekening te houden met andere, tevens relevante aspecten zoals de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg en de mate waarin in basisbehoefte wordt voorzien. Portugal besteedt minder dan het gemiddelde aan sociale bescherming (23,4% van het BBP in 1998 tegen een communautair gemiddelde van 27,7%).

In deze context zal bijzondere aandacht moeten worden besteed aan het aantal personen dat in aanhoudende armoede leeft, aan het hoge aantal arme werknemers (overeenkomstig de lage inkomens en de onzekerheid van de banen) en aan het tevens hoge aantal gepensioneerden dat in een armoedesituatie verkeert (hetgeen een van de tekortkomingen van het socialezekerheidsstelsel aan het licht brengt), aan het lage kwalificatieniveau van de arbeidskrachten en aan vroegtijdige schoolverlating, en aan de kwestie van de armoede in plattelandsgebieden en in sommige stedelijke wijken. Aangezien het armoederisicocijfer onder vrouwen hoger ligt dan onder mannen (25% tegen 22%), zouden vrouwen bijzondere aandacht moeten krijgen.

## 2. Strategische aanpak en belangrijkste doelstellingen

De hoogste prioriteiten op het gebied van de bestrijding van armoede en van de bevordering van sociale integratie zijn algemeen van karakter en zijn gebaseerd op zes strategische assen: economische ontwikkeling, sociale samenhang, gelijke kansen, sociale bescherming, integratie en netwerk van sociale diensten/voorzieningen.

De belangrijkste doelstellingen van het NAP zijn dan ook de volgende:

- activering van mensen die buiten de arbeidsmarkt staan en levenslang leren in het kader van een concurrerende economische ontwikkeling en met respect voor de behoeften aan samenhang
- ontwikkeling van een stelsel van sociale bescherming als specifiek middel in de bestrijding van armoede
- sociaal-economische integratie van personen en gezinnen die in een situatie van uitsluiting verkeren (geïntegreerde programma's en "contracten voor sociale integratie")
- geïntegreerde ontwikkeling van gebieden die met sociale uitsluiting te kampen hebben
- het opzetten van een netwerk voor sociale diensten en voorzieningen met medewerking van de burgermaatschappij
- bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen met het oog op de uitvoering van een "sociaal gendercontract".

In het NAP heeft Portugal zich enkele doelstellingen gesteld die op termijn moeten worden bereikt:

Gekwantificeerde doelstellingen: vanaf nu tot 2010 het uitroeien van de "kinderarmoede"; vanaf nu tot 2005 de verlaging van het armoederisicocijfer tot 17% en de halvering van de "absolute armoede"; vanaf nu tot 2003 de uitvoering van 50 "Contracten voor stedelijke sociale ontwikkeling" (die op een geïntegreerde manier worden beheerd en die gericht zijn op achtergestelde stedelijke gemeenschappen).

Andere doelstellingen: start van het Programma "Platteland en sociale ontwikkeling" (geïntegreerde lokale ontwikkeling van de plattelandsgemeenschappen), tekening van een "contract voor sociale integratie" met alle betrokken personen binnen een termijn van één jaar (3 maanden voor kinderen en jongeren die risico lopen), invoering van een nationale telefoonlijn voor noodgevallen (gekoppeld aan de lokale centra voor sociale noodgevallen).

## 2.1. Het strategisch perspectief voor de lange termijn

Met betrekking tot de afstemming tussen de strategie en de nagestreefde doelstellingen moet de aandacht op de volgende elementen worden gericht:

- de toepassing van het beginsel van mainstreaming van de integratie zodat de bestrijding van sociale uitsluiting een volwaardig onderdeel van het sectorale beleid wordt naast het sociale beleid;
- de vele aspecten die betrekking hebben op de deelname aan het economische leven worden in het NAP behandeld, met name opleiding, beroepskwalificatie, onderwijs, werkgelegenheid, levenslang leren in het kader van de kennismaatschappij. Verder moet worden gewezen op het voorstel om de uitroeiing van structurele factoren voor uitsluiting centraal te stellen in het economische beleid;
- het belang van de ontwikkeling van een stelsel voor sociale bescherming is een centraal punt in de strategie; ondanks de ermee gepaard gaande begrotingsdruk gaat de hervorming van het solidariteits- en socialezekerheidsstelsel (gebaseerd op de beginselen rechtvaardigheid, gelijkheid, solidariteit, positieve discriminatie) verder;
- de territorialiteit van de uitsluiting met de twee kanten (achterstandswijken in grote steden en plattelandsgemeenschappen in het binnenland) is het onderwerp van een geïntegreerde ontwikkelingsstrategie.

De analyse van de problemen in een perspectief voor de lange termijn is duidelijk in het NAP: de uitdagingen zijn structureel van aard en verwijzen naar het Nationale Plan voor economische en sociale ontwikkeling (waarvan het uiterste doel is om de achterstand van het land ten opzichte van het EU-gemiddelde in één generatie in te lopen); enkele gekwantificeerde doelstellingen, met name de "kinderarmoede" en de "absolute armoede" (concepten die overigens niet worden gedefinieerd) worden gepresenteerd voor een termijn die verder gaat dan 2003. De manier waarop dit tweejarige plan zich echter voegt in de lange termijn, is nog voor ontwikkeling vatbaar want het onderscheid tussen "prioriteiten" op termijn en meer directere "doelen" is veelal lastig te zien.

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

Vanuit de strategie gezien zijn er twee vernieuwingen in de nationale context: de mainstreaming van de integratie in het huidige beleid en het perspectief voor de lange termijn in de bestrijding van de sociale uitsluiting. Verder moet de preventiestrategie in verband met risico's van een nieuwe vorm van uitsluiting, "informatie-uitsluiting", worden genoemd. Vanuit het beleid gezien is het merendeel van de aangekondigde programma's en maatregelen reeds ingevoerd.



Het vernieuwende karakter van enkele thema's moet echter op de voorgrond worden geplaatst, zoals bijvoorbeeld een nieuwe dimensie van de "tijdelijke tewerkstelling": in gelijke tred met de "contracten voor sociale en economische integratie" (niet onbekend, want Portugal volgt reeds de benadering van geïntegreerde integratieroutes, bijvoorbeeld het gegarandeerd minimuminkomen (vormalige RMG) noemt het NAP een nieuw "sociaal gendercontract" en "contracten voor sociale stedelijke ontwikkeling").

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

De rol van de verschillende actoren (institutionele en niet-gouvernementele, publieke en particuliere) op verschillende interventieniveaus (vooral nationaal en lokaal) wordt gedefinieerd in het kader van de sociale dialoog (Commissie voor sociaal overleg) en van het partnerschap tussen de staat en de burgermaatschappij (Samenwerkingspact voor sociale solidariteit, Sociaal Netwerk voor ontwikkeling). De behoefte aan coördinatie wordt herhaaldelijk genoemd en ondanks de ontwikkelde inspanningen die het afgelopen decennium in het kader van de programma's ter bestrijding van armoede zijn verricht, moet een actief partnerschap nog worden uitgediept.

Het NAP voorziet in: de gemeenschappelijke mobilisatie van nationale autoriteiten, regionale (niet uitgewerkt gezien hun eenvoudige rol op het gebied van coördinatie) en lokale; institutionele partnerschappen (Interministeriële Follow-upcommissie voor de afstemming van verschillend sectoraal beleid en mainstreaming van de integratie en een Operationele Commissie binnen het ministerie van Arbeid voor de voorbereiding van het NAP en voor de follow-up ervan); de aanpassing van de administratieve en sociale diensten aan de behoeften van de lokale actoren (bijvoorbeeld Loketten voor solidariteit en sociale zekerheid); de betrokkenheid van de sociale partners (die voor verbetering vatbaar is), van NGO's en instellingen voor sociale voorzieningen; het creëren van verantwoordelijkheidsgevoel bij burgers en bedrijven (bijvoorbeeld uitbreiding van het Portugese Netwerk voor bedrijven).

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

Het NAP/werkg. vormt het referentiekader dat de voorkeur geniet, met name voor de maatregelen in het kader van doelstelling 1 van het NAP/int.. De voornaamste doelstellingen van het NAP/werkg. (de overgang van jongeren naar het beroepsleven, sociaal-economische integratie, onderwijs- en beroepskwalificatie, monitoring van het sectorale herstructureringsproces en bevordering van de kwaliteit in de werkgelegenheid) zijn op een directe of indirecte wijze in het NAP/int. overgenomen.

Er bestaat een nauw verband tussen de twee NAP's in termen van strategie: het op elkaar laten aansluiten van onderwijs-, opleidings- en werkgelegenheidsstelsels; vaststelling van macro-economisch beleid voor het creëren van werkgelegenheid; vernieuwing en informatiemaatschappij; sectorale, regionale en lokale aanpak voor de oplossing van de problemen van sociale aard; bevordering van de maatschappelijke dialoog; het op elkaar laten aansluiten van beleid op het gebied van sociale bescherming/werkgelegenheid/opleiding; bevordering van gelijke kansen om de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt en de deelname van mannen aan het gezinsleven te stimuleren.

### **3. Belangrijkste beleidsmaatregelen in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen**

Rekening houdend met de globale aanpak die het actiekader voor de tenuitvoerlegging van de vier gemeenschappelijke doelstellingen zou moeten vormen (doelstellingen die uitvoerig in het NAP worden besproken, maar weinig systematisch zijn in termen van prioritering tussen de belangrijkste doelstellingen en de subdoelstellingen) zouden enkele voorbeelden naar voren kunnen worden gebracht:

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

Wat betreft de arbeidsdeelname richten de inspanningen op het gebied van het werkgelegenheidsbeleid zich op de ontwikkeling van maatregelen ter preventie van langdurige werkloosheid en activeringsmaatregelen door middel van het vastleggen van routes voor sociale integratie en voor integratie in het beroepsleven die zijn omgezet in contractuele plannen (een grotere persoonlijke verantwoordelijkheid). De inspanningen richten zich tevens op de ontwikkeling van een nationale strategie voor levenslang leren. Over de toegang tot middelen, rechten, goederen en diensten moet worden gewezen op het vervolg van een beleid van "positieve discriminatie" voor de pensioenuitkeringen, alsmede de herhuisvesting van mensen die in slechte woningen zijn gehuisvest, waarbij nieuwe uitsluitingsgebieden moeten worden vermeden, en de verbetering in het functioneren van de Nationale Gezondheidsdienst en van lokale gezondheidscentra (in het bijzonder hulp aan druggebruikers).

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

Ten aanzien van het voorkomen van risico's op uitsluiting vormt de strategie ter voorkoming van risico's op "informatie-uitsluiting" een wezenlijk onderdeel (algemene toegang tot de informatietechnologie en een inspanning op het gebied van opleiding die heeft geleid tot het toekennen van een "diploma voor basisvaardigheden" aan 2 miljoen mensen vanaf nu tot 2006). Ten aanzien van het behoud van de solidariteit lijkt een vernieuwend aspect de verbinding tussen het traditionele solidariteitsdenken en het ontwikkelingsdenken voor de markt voor dienstverlening te zijn (bijvoorbeeld beloning van bureaus voor hulp op het woonvlak).

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

De actie ten gunste van de meest kwetsbare groepen (die uitstekend in het NAP worden geïdentificeerd met bijzondere aandacht voor immigranten, ex-gedetineerden en druggebruikers) is gebaseerd op een geïntegreerde aanpak middels geïndividualiseerde programma's voor sociale, institutionele en economische integratie en middels integratieplannen voor prioritaire groepen volgens de methode van tijdelijke tewerkstelling. Er is tevens een specifieke actie voorzien voor problematische gebieden door middel van territoriale initiatieven voor integratie.

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

Op het gebied van mobilisatie ontwikkelen zich praktijken op drie niveaus (individueel, collectief en organisatorisch) voor het erbij betrekken van mensen die buiten de maatschappij staan en de rol van de "bemiddelaars" als ambtenaren ter bevordering van informatie en actieve deelname van deze buiten de maatschappij staande mensen is van cruciaal belang. Op institutioneel vlak vormen de institutionele partnerschappen en de sectorale actieplannen die reeds zijn opgezet, en de "loketten voor solidariteit en sociale zekerheid" (lokale en communautaire nabije interventie voor een geïntegreerde oplossing van de problemen) een poging tot aanpassing van de administratieve en sociale diensten aan de behoeften van de burgers. Wat betreft het partnerschap tussen overheid en particuliere sector is de aanmoediging van de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven het noemen waard.

## **4. Gendermainstreaming**

Er is sprake van een zorg die alle doelstellingen van het NAP doorkruist (veelal op impliciete wijze) en die een van zijn prioritaire interventiegebieden vormt.

Wat betreft doelstelling 1 zijn de prioriteiten de bevordering van gelijke kansen in de toegang tot arbeid en het garanderen van een gelijke behandeling, de introductie in de bedrijfscultuur van de idee van combinatie van het beroepsleven met het gezinsleven als recht van werknemers, als plicht voor werkgevers en als sociale verantwoordelijkheid voor bedrijven, en tot slot de ontwikkeling van een netwerk voor steun aan kinderen en afhankelijke personen met als doel werkgelegenheid, de opleiding en economische integratie van vrouwen te stimuleren. Wat betreft doelstelling 2 is de zorg voor gelijkheid expliciet aanwezig wat de toegang tot de informatiemaatschappij en de informatietechnologie betreft. Ten aanzien van doelstelling 3 geeft het NAP slechts een speciale verwijzing naar vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Ten aanzien van doelstelling 4 noemt het NAP het belang van het in aanmerking nemen van de gelijkheid voor mannen en vrouwen in het kader van het partnerschap. Er moeten echter extra inspanningen worden verricht in de richting van een vergroting van de mobilisatie van vrouwenorganisaties en/of organisaties die de belangen van vrouwen vertegenwoordigen.

## 5. De rol van het ESF in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

Op het niveau van de "instrumenten" die een bijdrage leveren aan de realisatie van de doelstellingen van Nice worden veelal de operationele programma's genoemd die door het ESF worden medegefinancierd in het kader van het Communautaire Bestek III (2000-2006) alsmede het communautair initiatief Equal. Het NAP geeft echter geen enkele aanwijzing van de bedragen die hiermee gemoeid zijn. Toch wordt de doeltreffende overeenstemming tussen de financieringen die uit het budget voor de sociale zekerheid komen en tussen die uit het CB III komen, genoemd als een van de factoren die de ontwikkeling van het plan bevorderen. Bovendien vormt het actiekader van het NAP een mogelijkheid om de versnippering van nationale en communautaire maatregelen tegen te gaan en om ze te stroomlijnen door de concentratie van de middelen en de specialisatie van de instrumenten.

De door de structuurfondsen aan Portugal toegekende middelen in het kader van doelstelling 1 zijn aanzienlijk: de ESF-bijdrage vertegenwoordigt 22% (4370 miljoen euro) van deze steun, waarvan ongeveer 16% van het ESF specifiek bestemd is voor de sociale integratie (hetgeen een stijging betekent ten opzichte van het CB II). Tevens moet de indirecte bijdrage van andere interventiegebieden van het ESF worden genoemd (actief beleid op het gebied van de arbeidsmarkt en op het gebied van levenslang leren). Wat het CB III betreft dienen onder andere de volgende programma's te worden genoemd: "Werkgelegenheid, opleiding en sociale ontwikkeling" (de belangrijkste as in financiële termen heeft juist de sociale ontwikkeling ten doel), "Onderwijs" (bestrijding van schoolverlating, verbetering van het opleidingsniveau, opleiding van volwassenen), "Informatiemaatschappij" (het aanleren van ICT-vaardigheden, bestrijding van informatie-uitsluiting) en "Gezondheidszorg" (een van de assen heeft een verbetering in de toegang tot kwalitatief goede gezondheidszorg ten doel).

# FINLAND

## Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** Het Finse socialezekerheidsstelsel berust op de fundamentele beginselen van universele sociale welvaart en gezondheidszorgvoorzieningen en een alomvattend stelsel voor inkomenszekerheid. Het doel hiervan is om de hele bevolking sociale welvaart en gezondheidsdiensten te verschaffen die voornamelijk via belasting worden gefinancierd en waarvan de organisatorische verantwoordelijkheid gedecentraliseerd is, namelijk toegewezen aan gemeenten. Het stelsel voor inkomenszekerheid is in wezen een op risico gebaseerd socialezekerheidsstelsel dat wordt aangevuld met aan de woonplaats verbonden uitkeringen. Finland besteedde in 1997 27,2% van zijn BBP aan sociale bescherming, net iets minder dan het EU-gemiddelde. Deze structuur heeft ervoor gezorgd dat er naar internationale maatstaven een laag armoederisico is. In 1997 leefde 9% van de Finse bevolking van een inkomen dat lager was dan 60% van het mediane inkomen.

De sterke economische groei (5,7%) duurde in 2000 in Finland voort, aangedreven door de snelgroeiende exportsector. Naar verwachting zal de economie ook dit jaar relatief sterk blijven (met een groei van ongeveer 4%). Het werkgelegenheidscijfer bedroeg 67,5% in 2000.

**Strategische aanpak** De strategie van het NAP/int. voor het komende decennium is geconcretiseerd in vier algemene beleidslijnen: bevordering van de gezondheid en van de mogelijkheid om een actief leven te leiden; vergroting van de aantrekkelijkheid voor het leiden van een werkend leven; preventie en bestrijding van sociale uitsluiting; en het garanderen van effectieve voorzieningen en een redelijk niveau van inkomenszekerheid. Het uitgangspunt is om de fundamentele structuur van het Finse socialezekerheidsstelsel te behouden en om binnen deze structuur te werken door meer nadruk te leggen op het belang van werk. Het proces zal systematisch door de Finse autoriteiten gemonitord en geëvalueerd worden, maar het NAP/int. specificiert niet welke doelstellingen en indicatoren, afgezien van het armoederisicocijfer, voor dit doel zullen worden gebruikt.

**Beleidsmaatregelen** Finland beschouwt het universele stelsel van voorzieningen en inkomensoverdracht als een efficiënt beleidsinstrument om armoede en sociale uitsluiting tegen te gaan. Het stelsel is aangevuld door extra inkomensoverdracht en voorzieningen voor groepen die het risico op sociale uitsluiting lopen.

Het NAP/int. beantwoordt aan alle vier de doelstellingen met een aantal maatregelen, waarvan de meeste een verbetering van het universele stelsel ten doel hebben. De maatregelen omvatten bijvoorbeeld een verhoging van het niveau van het nationale pensioen, werkactiviteiten voor herintegratie, verbetering van de geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongeren, aanstelling van een ombudsman voor gevallen van discriminatie, en activering van ouderen alsmede kwaliteitsaanbevelingen voor de zorg voor ouderen. Gevolgen van de maatregelen voor de begroting zijn waar mogelijk geïdentificeerd. Finland heeft een geïntegreerde samenvattende lijst aan het plan toegevoegd met alle maatregelen in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen, uitgesplitst per geïdentificeerde risicofactor.

**Uitdagingen voor de toekomst** De belangrijkste uitdagingen omvatten: de ontwikkeling van het stelsel voor sociale bescherming op een zodanige wijze dat het aannemen van werk altijd financieel aantrekkelijk is; het voorkomen van een opeenstapeling van problemen met betrekking tot bijvoorbeeld langdurig werklozen, mensen met geestelijke of verslavingsproblemen, mensen met hoge schulden en de gezinnen van deze mensen; het bieden van gerichte hulp aan mensen in de meest kwetsbare posities; de verbetering van de samenwerking tussen verschillende actoren die bij het voorkomen van sociale uitsluiting en armoede zijn betrokken; en het aanpakken van regionale verschillen zodat dezelfde normen voor sociale voorzieningen in het hele land blijven gelden.

## 1. Belangrijkste uitdagingen en tendensen

De sterke economische groei (5,7%) duurde in 2000 in Finland voort, aangedreven door de snelgroeïende exportsector. Nationale bronnen verwachten echter voor dit jaar een kleinere groei (2,7%), met name vanwege een zwakkere internationale vraag. De werkgelegenheid steeg met 1,5% in 2000. Het werkgelegenheidscijfer was 67,5% (70,6% voor mannen en 64,4% voor vrouwen). Ondanks de gunstige economische ontwikkeling in 2000 daalde het werkloosheidscijfer langzaam en bleef op 9,8% steken (9,1% voor mannen, 10,6% voor vrouwen). Onevenredig hoge werkloosheid onder laaggeschoolden en ouderen enerzijds en groeiende wervingsproblemen in bepaalde sectoren en groeisectoren anderzijds tonen de structurele problemen van de arbeidsmarkt aan.

Door bezuinigingsmaatregelen tengevolge van de recessie in het begin van de jaren '90 en een relatief lange periode van economische groei daarna is het aandeel van het BBP dat voor sociale uitgaven wordt uitgetrokken, in Finland gedaald tot lager dan het EU-gemiddelde. Volgens ESSPROS-gegevens van Eurostat besteedt Finland 27,2% van het BBP aan sociale bescherming tegenover het EU15-gemiddelde van 27,7% (gegevens 1998). Gemeten naar de uitgaven per hoofd van de bevolking in koopkrachtpariteit (KKP) is de Finse uitgave voor sociale bescherming met 5181 KKP bijna gelijk aan het EU15-gemiddelde van 5379 KKP (gegevens over 1997). De geharmoniseerde ECHP-gegevens laten zien dat in 1997 9% (EU15 18%) van de Finse bevolking leefde van een inkomen dat lager was dan 60% van het mediane inkomen in Finland. Jonge volwassenen, werklozen en "andere inactieven" en eenpersoonshuishoudens lijken het hoogste armoederisico te lopen.

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

- Nationale bronnen laten zien dat het aantal mensen dat onder een hoge mate van sociale uitsluiting lijdt tussen de 30.000 en 60.000 ligt, ofwel 0,6-1,2% van de Finnen.
- De hoge werkloosheid, met name langdurige werkloosheid (cijfer voor langdurige werkloosheid 2,8%) blijft het grootste sociale probleem voor Finland.
- De belangrijkste risicofactoren die tot het gevaar van sociale uitsluiting leiden, omvatten economische en financiële uitsluiting; gezondheidsproblemen; uitsluiting van de arbeidsmarkt; uitsluiting van de woningmarkt; uitsluiting van onderwijs of een laag onderwijsniveau; en andere vormen van uitsluiting, zoals criminaliteit, verslavingen, culturele uitsluiting, enz.
- Territoriale verschillen moeten aandacht krijgen.
- Bij uitsluiting gaat het veelal om een opeenstapeling van problemen. Een belangrijke uitdaging vormt het voorkomen van een gelijktijdige opeenstapeling van middelen-tekorten.

## **2. Strategische aanpak en belangrijkste doelstellingen**

Het Finse socialezekerheidsstelsel berust op de fundamentele beginselen van universele sociale welvaart en gezondheidszorgvoorzieningen en een alomvattend stelsel voor inkomenszekerheid. Inwoners van het land hebben normaal gesproken individuele rechten op fundamentele voorzieningen en uitkeringen. Er is geen minimumeis van werk of inkomen, maar mensen die werken, krijgen hogere uitkeringen op basis van hun inkomen. Deze structuur heeft ervoor gezorgd dat er volgens internationale maatstaven een laag armoedeniveau is.

De strategie van het NAP/int. voor het komende decennium is geconcretiseerd in vier algemene beleidslijnen: bevordering van de gezondheid en van de mogelijkheid om een actief leven te leiden; vergroting van de aantrekkelijkheid voor het leiden van een werkend leven; preventie en bestrijding van sociale uitsluiting; en het garanderen van effectieve voorzieningen en een redelijk niveau van inkomenszekerheid.

Finland streeft ernaar om de fundamentele structuur van het bestaande stelsel te behouden en werkt binnen deze structuur door meer nadruk te leggen op het belang van werk. De hervorming van de socialezekerheidsuitkeringen, van het belastingstelsel en van kosten voor voorzieningen moet op een zodanige wijze worden vervolgd dat het aannemen van werk altijd financieel aantrekkelijk is. Het doel is niet alleen om prikkels tot werk voor huishoudens te verbeteren, maar ook institutionele prikkels voor organisaties: er moet bijzondere aandacht worden geschonken aan prikkels voor werkgevers, aan wetgeving die de relatie tussen de staat en gemeenten regelt, en de bijdrage van de staat aan gemeentelijke financiën.

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

Het plan beschrijft strategische hoofddoelstellingen en doet een poging tot identificatie van de uitdagingen vanuit het perspectief voor de lange termijn. Finland streeft naar integratie van een aantal ontwikkelingen in het huidige stelsel. Het beleid en de maatregelen die een verbetering van het universele stelsel voor steun en voorzieningen ten doel hebben, kunnen worden gezien als een poging om problemen op een duurzame wijze aan te pakken. Het NAP/int. erkent echter dat voor veel van de in het plan voorziene uitdagingen tevens de inzet van speciaal gerichte acties nodig is. Al met al is er voor de aanpak van de problemen een breed scala aan maatregelen op verschillende niveaus. Een belangrijk doel is de verhoging van de werkgelegenheid en in het bijzonder de poging de langdurige werkloosheid te verlagen, door middel van een strategie die op actief sociaal beleid is gebaseerd. Dit is een bijzondere uitdaging in Finland. Hoewel de langdurige werkloosheid meerdere jaren centraal heeft gestaan in het regeringsbeleid, is deze niet zoveel gedaald als wenselijk was geweest en treft het een kern van moeilijk inzetbare mensen.

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

Naast de uitvoerige reeks maatregelen die Finland in zijn plan heeft opgenomen, presenteert het land verscheidene kwesties die onderwerp zijn van lopende beleidsdiscussies, en maatregelen die door verschillende werkgroepen zijn voorgesteld en behandeld. Deze zullen gedurende de periode van het plan worden besproken en behandeld. Voorbeelden van geplande maatregelen zijn: hervorming van het beroepsgezondheidsstelsel om kortdurende banen erin op te nemen; bevordering van de werkgelegenheid voor gehandicapten; ontwikkeling van een actiemodel dat gebaseerd is op een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verscheidene actoren in de samenleving en verandering van de financieringsverantwoordelijkheden van de uitkeringenstelsels met als doel de kansen op werk voor degenen die het risico op uitsluiting van de arbeidsmarkt lopen, te vergroten; opstelling van geïntegreerde huisvestingsstrategieën in gemeenten, gebaseerd op het gebruik van de bestaande woningvoorraad; onderzoek naar landelijke ontwikkelingsbehoeften en naar het welzijn van leerlingen op de niveaus peuteronderwijs, basisonderwijs en de hoge klassen van het secundaire onderwijs; en oprichting van een instelling die nauw samenwerkt met NGO's voor onderzoek naar en monitoring van armoede en sociale uitsluiting.

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

Finland kent een lange traditie in een breed opgezette beleidsvoorbereiding, ondanks het feit dat de programma's normaal gesproken door de openbare overheden worden uitgevoerd, met name op gemeentelijk niveau. Het landelijk beleid inzake inkomen, belasting, werkgelegenheid en sociale zaken is ontwikkeld middels samenwerking tussen de staat, gemeenten en sociale partners. Deze op partnerschap gebaseerde traditie speelde een belangrijke rol in de aanpassing van Finlands stelsel voor sociaal beleid aan de veranderde omstandigheden in de jaren '90. De tertiaire sector en de kerken, de publieke en particuliere sector hebben onlangs de samenwerking ter voorkoming van sociale uitsluiting vergroot.

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

De maatregelen uit het NAP/int. die in het plan onder de noemer 'uitsluiting van de arbeidsmarkt' vallen, worden tevens in het NAP/werkg. genoemd en zijn met elkaar in overeenstemming. Beide plannen zijn door een interministeriële groep onderzocht die verantwoordelijk is voor de coördinatie van aan de EU gerelateerde kwesties op het gebied van sociale zaken. Bovendien hebben de sociale partners, die een belangrijke rol in het sociale en werkgelegenheidsbeleid van Finland spelen, aan de voorbereiding van beide NAP's deelgenomen.



### **3. Belangrijkste beleidsmaatregelen in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen**

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

Veranderingen in de arbeidsmarkt betekenden dat de vraag van de markt zich met name richt op hoogopgeleide personen. Het is van belang om een passende hoeveelheid werk te garanderen. Obstakels voor de werkgelegenheid zijn verwijderd door ontmoedigend werkende regels uit het belasting- en uitkeringstelsel te halen. Nieuwe soorten voorzieningen en verschillende soorten gesubsidieerd werk zijn ontwikkeld ter bevordering van de werkgelegenheid onder minder hoog opgeleide en gekwalificeerde mensen. Herscholing en alle daarmee samenhangende steunmaatregelen die mensen meer controle over hun leven moeten geven, zijn belangrijke door het NAP genoemde methoden ter beëindiging van sociale uitsluiting.

Er zijn ook maatregelen ter verbetering van het arbeidsvermogen van ouderen en ter vergroting van de inzetbaarheid van immigranten. Ten aanzien van de combinatie van het beroepsleven met het gezinsleven hebben ouders met kinderen in de peuterleeftijd een persoonlijk recht op kinderopvang, onafhankelijk van hun beroepsstatus. Het NAP/int. voorziet in de ontwikkeling van naschoolse activiteiten voor schoolgaande kinderen. Levenslang leren wordt gestimuleerd door een aanpassing van de inkomenszekerheid tijdens een beroepsopleiding van volwassenen.

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

Het gevaar van sociale uitsluiting wordt tegengegaan door het gebruik van het universele stelsel van voorzieningen en inkomensoverdracht dat de alle mensen die in Finland wonen, dekt. Het sociale vangnet en de ruime consensus daaromtrent bespaarden Finland ernstige sociale onrust in begin jaren '90. Beleid ter bestrijding van uitsluiting zal bovenal gebaseerd zijn op de ontwikkeling van het universele stelsel, dat echter waar nodig kan worden aangevuld met speciaal gerichte maatregelen.

Het plan verwijst naar een aantal maatregelen ter verbetering van het stelsel voor sociale bescherming: coördinatie van de onderhoudstoelage en inkomsten uit arbeid om mensen te stimuleren een parttime baan of kortdurende baan aan te nemen; verlenging van de uitkeringsperiode voor jongeren met een handicap als steun om hen aan het werk te krijgen zonder dat zij onmiddellijk hun uitkering verliezen; verhoging van de maximale huur waarmee men nog in aanmerking komt voor algemene huursubsidie; en verbetering van de geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongvolwassenen.

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

Er zijn grote inspanningen verricht op een aantal beleidsvlakken ter voorkoming van crisis-situaties die tot sociale uitsluiting leiden. Inkomensherverdeling verlaagt de een armoederisico zeer effectief in Finland. Het NAP/int. geeft bijvoorbeeld een opsomming van de volgende maatregelen die vallen onder de doelstelling preventie: verhoging van het niveau van het nationale pensioen; verhoging van de kinderbijslag in combinatie met arbeidsmarktsteun; hervorming ter vergroting van de effectiviteit van de preventieve onderhoudstoelage; als voorwaarde voor het ontvangen van een werkloosheidsuitkering stellen dat mensen gehoor geven aan programma's voor het vinden van een baan; gratis kleuteronderwijs voor kinderen in de leeftijdsgroep van zes jaar; oprichting van een egalisatiefonds zodat kindbescherming niet afhankelijk is van de financiële situatie van een gemeente.

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

Risico's op sociale uitsluiting worden bovenal aangepakt door de voorzieningen en inkomenszekerheid die in het kader van het beginsel van universaliteit worden verschaft, maar de aanwezigheid van uitsluitingsproblemen betekent dat bovendien speciaal gerichte maatregelen nodig zijn. Finland biedt verscheidene soorten herintegratiemaatregelen ter vergroting van de individuele controle over zijn of haar leven. Er wordt tevens verwezen naar innovatieve workshops op beroepsopleidingsinstituten om uitsluiting van onderwijs tegen te gaan en naar workshops voor jonge werklozen, beide door het ESF medegefinancierd. De regering stelt de aanstelling van een ombudsman voor voor gevallen van discriminatie alsmede voor de bevordering van goede relaties tussen verschillende etnische groepen. Bovendien moet het vermogen van de gewone burger om om te gaan met de informatiemaatschappij worden ontwikkeld.

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

De deelname en mobilisatie van alle betrokken partijen is in de Finse structuur een onderdeel van de normale overheid en de betrekkingen met organen buiten de overheid zelf worden in de wetgeving en in de dagelijkse praktijk geregeld. Het NAP/int. brengt in dit opzicht echter nieuwe initiatieven naar voren, zoals: de ontwikkeling van samenwerking tussen gemeentelijke autoriteiten op het gebied van actief sociaal beleid; het 'Suburbs 2000'-programma voor woningbouw; de ontwikkeling van open voorzieningen voor mensen die voor mentale problemen zijn behandeld; en de oprichting van instellingen voor regionaal partnerschap door de NGO's.

## **4. Gendermainstreaming**

De structuur van het stelsel voor sociaal beleid is met name gebaseerd op het individu en er is bewezen dat geïndividualiseerde rechten en plichten de gelijke kansen in de maatschappij versterken. Het NAP/int. laat zien dat er sprake is van bewustzijn van genderverschillen als zodanig en van het belang voor het bevorderen van gelijke kansen voor mannen en vrouwen. De op het individu gebaseerde stelsels worden ondersteund door een alomvattend stelsel van voorzieningen die de combinatie van beroepsleven met het gezinsleven vergemakkelijken en de arbeidsdeelname onder vrouwen bevorderen.

## **5. De rol van het ESF in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting**

In het kader van Finlands programma voor doelstelling 3 is bijna 140 miljoen euro aan ESF-financiering en nationale overheidsgelden voorzien voor specifieke maatregelen voor de her-integratie van de meest kwetsbare en kansarme groepen, hetgeen 13% van de totale overheids-uitgaven voor het programma vertegenwoordigt. Maatregelen voor sociale integratie worden tevens gefinancierd door regionale Finse programma's. Verder heeft het communautair initiatief Equal ten doel om alle vormen van discriminatie en ongelijkheid te bestrijden en om sociale uitsluiting te voorkomen. De ESF-bijdrage en nationale overheidsgelden voor Finlands Equal-programma bedragen 145 miljoen euro.



# ZWEDEN

## Conclusions

**Situatie en belangrijkste tendensen** Het Zweedse sociale stelsel en gezondheidszorgstelsel is universeel en alomvattend. Socialezekerheidsuitkeringen zijn in belangrijke mate gebaseerd op het beginsel van compensatie voor inkomensverlies met individuele rechten op fundamentele uitkeringen voor alle mensen die in het land wonen, onafhankelijk van hun sociale of professionele status, burgerlijke staat of sekse.

Een gestage economische groei (meer dan 3% gedurende de laatste 3 jaar) met een hoog werkgelegenheidscijfer van 73% en relatief weinig werkloosheid vormen een stevig uitgangspunt voor het versterken van beleid voor sociale integratie en ter bestrijding van armoede. Zweden trok in 1998 33% van het BBP uit voor sociale zekerheid, het hoogste percentage van alle EU-landen. Het armoederisicocijfer is laag: in 1997 12%.

**Strategische aanpak** De Zweedse welvaartsstaat is gebaseerd op beleid voor volledige werkgelegenheid voor zowel mannen als vrouwen en op een universeel socialezekerheidsstelsel. De regering legt zich in het NAP/int. vast tot een verdere verhoging van de werkgelegenheid (doel: werkgelegenheidscijfer van 80% rond 2004) en tot het vergroten van de sociale rechtvaardigheid (doel: halvering van het aantal mensen dat van een uitkering afhankelijk is rond 2004). Een krachtig werkgelegenheidsbeleid is de sleutel in de bestrijding van armoede. Door te kiezen voor een universeel stelsel met inkomensafhankelijke uitkeringen in plaats van voor een stelsel van minimale uitkeringsniveaus garandeert Zweden een geïntegreerde en alomvattende aanpak. Gendermainstreaming zit in de structuur van het welvaartssysteem. De universele regelingen die individuele rechten geven, vergroten de gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

**Beleidsmaatregelen** Het NAP/int. beantwoordt aan de vier gemeenschappelijke doelstellingen door de investeringen in het socialezekerheidsstelsel te verhogen en door de programma's voor sociale bescherming aan te passen zodat de bestaande gebieden van armoede beter kunnen worden aangepakt. Het NAP/int. bevat een uitvoerige lijst van algemene hervormingen en specifieke maatregelen op alle gebieden met een alomvattende aanpak voor sociale integratie. Alomvattende maatregelen met betrekking tot de arbeidsmarkt houden in dat werklozen opleiding of werkervaring krijgen aangeboden als er geen werk beschikbaar is. Het beginsel dat werk van groot belang is, vraagt om effectieve maatregelen om mensen de kans op het vinden van werk te geven en de mogelijkheid om zichzelf te onderhouden. Pensioenhervormingen moeten de sociale integratie vergroten. Het NAP/int. bevat investeringen op alle onderwijsniveaus, een hervorming van beroepsopleiding en volwassenenonderwijs, en een verbetering van vaardigheden en toegankelijkheid tot de informatietechnologie.

**Uitdagingen voor de toekomst** De belangrijkste uitdaging voor de toekomst is een verdere versterking van het welvaartssysteem, waaronder het beleid voor volledige werkgelegenheid en het universeel socialezekerheidsstelsel. Alleen door een stijging van de werkgelegenheid kunnen de gezondheidszorg, de sociale voorzieningen en de pensioenen van de vergrijzende bevolking voldoende worden betaald en kan de behoefte aan uitkeringen en andere socialezekerheidstoelagen worden verminderd. Andere uitdagingen zijn ervoor zorgen dat personen van wie de levensstandaard wezenlijk is verslechterd gedurende de economische crises, niet in een positie van sociale uitsluiting raken; het versterken van de bescherming voor degenen die het risico op sociale uitsluiting lopen door een handicap, hun etnische afkomst, korte of onvolledige scholing, gebrek aan integratie in de arbeidsmarkt of doordat zij in achterstandsgebieden of -regio's wonen; en de verbetering van de steun voor de meest kwetsbaren (zoals alcohol- en drugsverslaafden, daklozen, risicokinderen en geestelijk gehandicapten).

## 1. Belangrijkste uitdagingen

**Het Zweedse sociale stelsel en gezondheidszorgstelsel** is universeel en alomvattend en het stelsel voor sociale zekerheid is in belangrijke mate gebaseerd op het beginsel van compensatie voor inkomensverlies met individuele rechten op fundamentele uitkeringen voor alle mensen die in het land wonen, onafhankelijk van hun sociale of professionele status, burgerlijke staat of sekse. Er is geen minimumeis voor werk of inkomen om recht te hebben op sociale zekerheid, ook al hebben mensen met werk recht op hogere uitkeringen op basis van hun inkomen. De afgelopen drie jaar bedroeg de **groei van het BBP** meer dan 3% per jaar, 3,6% in 2000, maar er wordt verwacht dat de groei dit jaar daalt tot 2%. In 2000 was het **werkgelegenheidscijfer** 73% (71% voor vrouwen en 74,8% voor mannen), een van de hoogste in de Unie. Het werkloosheidsniveau blijft dalen en was 5,9% (5,8% voor vrouwen en 6% voor mannen) in 2000 vergeleken met 7,2% in 1999. Het cijfer voor langdurige werkloosheid blijft laag, met 1,1% voor vrouwen en 1,4% voor mannen in 2000.

Volgens ESSPROS-gegevens van Eurostat besteedde Zweden in 1998 33% van het BBP aan **sociale bescherming**, het hoogste percentage van alle EU-lidstaten (EU-gemiddelde van 27,7%). Het begrotingsvoorstel van voorjaar 2001 geeft aan dat het percentage relatief arme personen (met een inkomen van minder dan 50% van het gemiddelde inkomen) tussen 1991 en 1998 systematisch is gegroeid van 7,2% tot 9,1%<sup>4</sup>. Op basis van de geharmoniseerde ECHP-gegevens bedroeg het armoederisicocijfer (percentage personen in huishoudens met een inkomen lager dan 60% van het landelijke mediane inkomen) 12% in 1997.

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

Na het economische herstel is het sociaal beleid hervormd en zijn de middelen verhoogd. De volgende uitdagingen kunnen echter worden waargenomen:

- De uitbreiding van het stelsel voor socialezekerheidsuitkeringen betekende een **stijging van de kosten door langere afhankelijkheid van uitkeringen en het stijgende aantal huishoudens** dat van deze uitkeringen voor langere periodes afhankelijk is (jonge mensen en vluchtelingen- en immigrantengezinnen). Om dit tegen te gaan was het beleid om het stelsel minder ruimhartig en beperkter te maken, met name door het hanteren van strengere criteria om voor een uitkering in aanmerking te komen en door een maximum aan de uitkeringsniveaus te stellen. De vernieuwing van het socialezekerheidsstelsel garandeert de duurzaamheid en stabiliteit.

---

<sup>4</sup> Gemeten naar het beschikbare inkomen van een huishouden per consumptie-eenheid, met gebruikmaking van nationale gegevens, daalde de relatieve armoede in dezelfde periode met 3,9%.

- Zelfs al lukte het het Zweedse socialezekerheidsstelsel om de uitdaging van de economische recessie het hoofd te bieden en om te voorkomen dat dit zou leiden tot een welvaarts crisis, toch zijn enkele groepen zoals **jonge mensen, immigranten en alleenstaande ouders** zwaarder getroffen dan andere groepen. De uitdaging is hoe deze groepen gecompenseerd kunnen worden.
- Een andere uitdaging is de verbetering van de positie van de **meest kwetsbare personen**. Ondanks het gebrek aan beschikbare gegevens zijn er aanwijzingen dat de situatie van de meest kwetsbare personen in verschillende opzichten is verslechterd, in het bijzonder voor risicokinderen, alcohol- en drugsverslaafden, daklozen en zeer grote gezinnen, criminelen en prostituees. Verdere aandacht zou ook gegeven moeten worden aan langdurig werklozen, gehandicapten, ouderen en mensen die buiten Zweden geboren zijn.
- Ofschoon er slechts kleine regionale verschillen in besteedbaar inkomen zijn, duurde het proces van  **sociaal-economische en etnische segregatie** in de jaren '90 voort. De tendens is echter noch dramatisch noch uitgesproken in alle opzichten. Etnische segregatie is bijzonder groot.

## 2. Strategische aanpak en belangrijkste doelstellingen

De Zweedse welvaartsstaat is gebaseerd op beleid voor volledige werkgelegenheid voor zowel mannen als vrouwen en op een universeel socialezekerheidsstelsel. De regering heeft zich een vergroting van de werkgelegenheid en sociale rechtvaardigheid ten doel gesteld. De doelstelling voor de werkgelegenheid is dat 80% van de bevolking tussen de 20 en 64 jaar rond 2004 vast werk heeft. De doelstelling voor sociale rechtvaardigheid is een halvering van de afhankelijkheid van uitkeringen tussen 1999 en 2004.

Een krachtig werkgelegenheidsbeleid is de sleutel in de bestrijding van armoede. Het doel van het Zweedse werkgelegenheidsbeleid is om de werkloosheid te verminderen en om een hoog werkgelegenheidscijfer te creëren voor zowel mannen als vrouwen, ongeacht hun achtergrond of afkomst.

De doelstellingen van de regering ter vergroting van de sociale rechtvaardigheid omvatten:

1) ervoor zorgen dat groepen mensen van wie de levensstandaard tijdens de economische crisis wezenlijk is verslechterd, niet sociaal uitgesloten raken – met name jonge mensen, alleenstaande ouders en enkele immigranten- of vluchtelingengroepen; 2) het versterken van de bescherming voor groepen die het risico op sociale uitsluiting lopen op grond van een handicap, etnische afkomst, korte of onvolledige scholing, gebrek aan integratie in de arbeidsmarkt, of het wonen in achterstandsgebieden of -regio's; en 3) het verbeteren van de steun voor de meest kwetsbare groepen. Er moeten maatregelen worden genomen ter preventie en behandeling van alcohol- en drugsmisbruik, om het aantal daklozen te verminderen en om de bescherming van risicokinderen en geestelijk gehandicapten te versterken.

Door te kiezen voor een universeel socialezekerheidsstelsel met aan het inkomen gerelateerde uitkeringen in plaats van voor een stelsel met minimale uitkeringsniveaus is het beleid volgens de Zweedse autoriteiten voordeliger dan in een stelsel van inkomensafhankelijke uitkeringen en zijn de meest achtergestelde groepen beter af.

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

Gezien het beleid voor volledige werkgelegenheid in combinatie met een universeel sociaal stelsel dat aangevuld wordt door op inkomen gebaseerde toelagen, zijn de strategische benaderingen en de hoofddoelstellingen juist gericht. Wanneer geen duidelijke armoede of sociale uitsluiting kan worden geïdentificeerd, is het zinnig om de welvaart van alle mensen te versterken. Als de economische groei als voorzien voortduurt, zullen de doelstellingen voor de lange termijn worden gehaald. Door een versterking van het kader voor socialezekerheidsbeleid kunnen mogelijke problemen bij een lagere groei tegemoet worden getreden.

In het Zweedse NAP/int. wordt niet echt besproken over de vraag hoe deze onderliggende strategie van het socialezekerheidsstelsel effectief armoede en sociale uitsluiting vermindert en is het belang en de kracht van de universele programma's niet beoordeeld. Bovendien is het niet duidelijk hoe de verschillende maatregelen die in het NAP/int. worden uiteengezet, zullen bijdragen aan de centrale doelstelling, namelijk de halvering van het aantal mensen dat van uitkeringen afhankelijk is. De vooruitgang zal echter rond 2004 worden gemeten.

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

Het streven van het Zweedse beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is het universele sociale stelsel zoals dat hierboven is beschreven. Het stelsel verschaft een stevige basis voor de bestrijding van de voornaamste bronnen voor armoede en sociale uitsluiting. Er zijn echter nog steeds specifieke maatregelen nodig voor bijzondere gevallen of groepen van mensen. Dergelijke maatregelen vormen in feite ook een belangrijk onderdeel van het Zweedse stelsel van sociale bescherming. Er zal in de toekomst ook ruimte zijn voor verdere vernieuwingen om de meest kwetsbaren te helpen en te ondersteunen.

Enkele Bureaus van de Ombudsman (voor gehandicapten, kinderen) worden in het NAP/int. genoemd. Omdat Zweden een lange traditie van een ombudsman op verschillende terreinen kent, zou deze typisch Zweedse instelling in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting als een vernieuwing genoemd kunnen worden, waarover meer informatie welkom zou zijn.

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

In het kader van het welvaartsstelsel wordt de gecoördineerde en geïntegreerde aanpak van beleid voornamelijk geregeld door wetgeving en overheidsbepalingen. Instellingen buiten de overheid kunnen hun oordeel geven. Dit in aanmerking genomen houdt het algemene welvaartsbeleid rekening met alle aspecten van armoede en sociale uitsluiting. Hoewel dit niet duidelijk beschreven wordt, lijkt er een duidelijke balans te bestaan tussen beleid ten aanzien van werkgelegenheid en de maatregelen die worden genomen ter versterking van sociale programma's, en duidelijk gedefinieerde hoofddoelstellingen voor beide gebieden (zie ook paragraaf 3.4 hieronder). In het NAP/int. wordt verwezen naar de inspanningen die de regering en een groot aantal verschillende instellingen en belangengroeperingen op alle niveaus hebben gedaan, hoewel het niet mogelijk is om te beoordelen tot op welke hoogte de deelname van instellingen buiten de normale overheid heeft geresulteerd in feitelijke bijdragen aan het NAP/int.



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

Zweden heeft de verenigbaarheid en coördinatie met het NAP/werkg. opgelost door het als Bijlage 1 aan het NAP/int. toe te voegen. Ook al lijkt er coördinatie op beleidsniveau tussen deze twee aspecten van de Zweedse welvaartsstaat te zijn, is dit niet duidelijk omschreven in het NAP/int.

## **3. Belangrijkste beleidsmaatregelen in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen**

### **3.1 Bevordering van arbeidsdeelname**

Aangezien het beleid voor volledige werkgelegenheid een hoeksteen van het Zweedse welvaartsstelsel vormt, legt het NAP/int. de nadruk op de rol van werkgelegenheidsbeleid in de bestrijding van armoede. Om de arbeidsdeelname te bevorderen heeft Zweden gekozen voor het beginsel van activering en verbetering van vaardigheden. Het beginsel dat werk van groot belang is, houdt effectieve maatregelen in die mensen de kans op het vinden van een baan moeten geven en hen in staat moeten stellen om zichzelf te onderhouden. Om de prikkel tot werk te vergroten zijn de regels voor de werkloosheidsverzekeringsregelingen hiertoe veranderd. Bovendien is het afgelopen jaar een programma voor een arbeidsdeelnamegarantie geïntroduceerd. Hervormingen op het gebied van onderwijs vergroten tevens de toegang tot de arbeidsmarkt. Het gaat hierbij om gekwalificeerde beroepsopleidingen, nieuw postsecundair onderwijs en een nieuw wetsvoorstel over de ontwikkeling van volwassenenonderwijs. Om het voor beide ouders gemakkelijker te maken om de arbeidsmarkt te betreden en om op de arbeidsmarkt actief te blijven, zal het ouderschapsverlof met 30 dagen worden uitgebreid tot een totaal van 480 dagen, als beide ouders ieder in ieder geval 60 dagen gebruiken.

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

Het universele welvaartsstelsel houdt individuele rechten in en toegang voor iedereen tot sociale uitkeringen, onderwijs, gezondheidszorg en voorzieningen, en tot huisvesting. Iedereen heeft een recht op redelijke financiële middelen in geval van inkomensverlies. Om de toegang voor iedereen te bevorderen heeft Zweden verscheidene hervormingen en maatregelen gelanceerd. Zo is de economische positie van ouderen verbeterd en is het ouderdomspensioen hervormd op basis van levenslange inkomsten en met een basisdekking in de vorm van een gegarandeerd pensioen voor mensen met een laag inkomen of zonder inkomen. Ter bevordering van de toegang tot het onderwijs zijn op alle niveaus investeringen gedaan. Het huisvestingsbeleid is hervormd; lokale autoriteiten moeten bijvoorbeeld de beschikbaarheid van huisvesting plannen zodat voor iedereen een passende woning beschikbaar is. Een Nationaal Actieplan voor de ontwikkeling van de gezondheidsdiensten moet de gezondheidszorg verbeteren. Een nieuw Wet op de sociale dienst moet het individuele recht op steun uitbreiden. Het Bureau van de Ombudsman voor gehandicapten zal een nationaal centrum voor toegankelijkheid oprichten.

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

Een van de belangrijkste doelstellingen van de regering is de uitbreiding van de bescherming van groepen die om welke reden dan ook het risico op sociale uitsluiting lopen. De situatie moet jaarlijks worden geanalyseerd zodat een uitbreiding van specifieke maatregelen mogelijk is. Het NAP/int. bevat vele plannen en maatregelen hiertoe, zoals het nationale actieplan tegen racisme, vreemdelingenhaat, homohaar en discriminatie, dat onlangs is gepresenteerd ter vergroting van de mogelijkheden voor algemene wetgeving tegen discriminatie. De maatregelen voor 'e-integratie' richten zich op nieuwe initiatieven, zoals de ICT-mogelijkheden voor gehandicapten, terwijl bestaande initiatieven voor "digitale alfabetisering" voor kansarme groepen en ICT-toegang voor ouderen niet worden genoemd.

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

De verbetering van Steun voor de meest kwetsbaren is ook een van de benaderingen van strategisch beleid van de regering die jaarlijks moet worden geanalyseerd. Maatregelen en plannen die zijn geïntroduceerd, ondersteunen de meest kwetsbare personen zoals risicokinderen, alcohol- en drugsverslaafden, daklozen en zeer grote gezinnen, criminelen en prostituees, alsmede langdurig werklozen, gehandicapten, ouderen en immigranten. Om de sociale integratie te verbeteren is een speciale onderzoeker aangewezen die voorstellen moet indienen voor de tenuitvoerlegging van de twee EU-richtlijnen tegen discriminatie. De regering heeft middelen beschikbaar gesteld voor de periode 1999-2003 voor de aanpak van sociale, etnische en discriminerende segregatie in stedelijke gebieden en voor de bevordering van gelijke en seksegelijke leefomstandigheden voor inwoners van deze gebieden.

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

Aangezien Zweden een lange traditie van vrijwilligersorganisaties heeft, kent de regering jaarlijks subsidies toe ter ondersteuning van ongeveer 100 organisaties uit de sociale sector. In 2001 is een secretariaat in de Nationale Gezondheids- en Welvaartsraad opgericht met als doel de kennisbasis van deze organisaties te vergroten en hun werk te ontwikkelen. Om de bestrijding van uitsluiting te mainstreamen zullen alle regeringsinstanties actieplannen voorbereiden ter bevordering van etnische diversiteit onder hun werknemers. Om de mogelijkheden van asielzoekers, vluchtelingen en andere nieuw aangekomen immigranten te vergroten, is een overeenkomst ter verbetering van de coördinatie gesloten tussen een groot aantal publieke autoriteiten. De sociale verantwoordelijkheid van bedrijven is door verschillende maatregelen vergroot.

## **4. Gendermainstreaming**

De universele regelingen die individuele rechten aan iedereen geven, versterken gelijkheid als zodanig, ook tussen mannen en vrouwen. Er is sprake van gendermainstreaming in de structuur zelf. Dit kan een reden zijn voor de weinige specifieke verwijzingen naar genderkwesties. Hoewel Zweden een goede traditie kent op het gebied van gelijke kansen en hierin goede resultaten heeft bereikt, wordt gendermainstreaming als zodanig helemaal niet besproken om de genderperspectieven zichtbaar te maken in doelen, acties en het evaluatieproces.

## **5. De rol van het ESF in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting**

Het totale ESF-bedrag voor de medefinanciering voor 2000-2006 bedraagt 2,78 miljard euro voor doelstelling 3, 44 miljoen euro voor doelstelling 1 en 172,4 miljoen euro van het initiatief Equal, waaronder ESF-middelen en nationale overheids- en particuliere middelen. 14,5% van zowel de programma's voor doelstelling 3 als 1 is toegewezen voor gelijke kansen. Equal levert geheel en al een bijdrage aan de bestrijding van discriminatie. Ondanks deze programma's is de rol van het ESF bijna afwezig in het NAP/int. Het wordt alleen genoemd in verwijzingen naar het NAP/werkg. en wel naar het hoofdstuk met een beschrijving van wat het ESF in Zweden doet. Er wordt in het NAP/int. niet gesproken over de wijze waarop ESF-programma's een bijdrage zouden kunnen leveren aan het Zweedse sociaalzekerheidsbeleid.



# VERENIGD KONINKRIJK

## Conclusies

**Situatie en belangrijkste tendensen** Gezonde economische resultaten hebben geleid tot recordhoogten in werkgelegenheid en recordlaagten in werkloosheid en langdurige werkloosheid. Desondanks heeft het VK te maken met aanhoudende inkomensongelijkheid. Het VK kende een armoederisicocijfer van 22% in 1997<sup>5</sup> (inkomen onder 60% van het landelijk mediane inkomen). Een op de drie kinderen leeft in een huishouden onder deze armoedegrens. Bijna 2 miljoen kinderen leven in een gezin waarin niemand werkt. Werkloosheid is in bijzondere sociale groepen en geografische gebieden geconcentreerd. Er zijn een aantal groepen die bijzonder kwetsbaar zijn voor sociale uitsluiting: kinderen uit tehuizen, daklozen, alleenstaande ouders en tienerouders, bepaalde etnische minderheden, psychiatrische patiënten en gehandicapten. Onder de volwassenen die een armoederisicoplopen, zijn meer vrouwen dan mannen. Door aanhoudende financiële armoede zijn veel gepensioneerden niet in staat zijn geweest om een redelijk aanvullend pensioen op te bouwen. Een belangrijke uitdaging is de concentratie van armoederisico's in geografische gebieden (binnensteden, wijken met sociale huisvesting en enkele plattelandsgebieden) die te kampen hebben met aan elkaar gerelateerde problemen van sociale uitsluiting.

**Strategische aanpak** De benadering van het VK pakt kwesties aan die aan de levenscyclus zijn gerelateerd, middels steunverlening die aan de behoeften van verschillende leeftijdsgroepen is aangepast. Dit vindt plaats in het kader van het universele socialezekerheidsstelsel van het VK. Men richt zich sterk op werkgelegenheid als de weg uit armoede, maar ook als een belangrijk preventief element. Speciale aandacht wordt gegeven aan kinderen die in armoede leven, met een belangrijke belofte om binnen 20 jaar kinderarmoede uit te roeien. Gezien de complexe aard van het probleem, gaat de strategie uit van een aanpak voor de lange termijn. Het NAP/int. vermeldt slechts een bestaande reeks maatregelen en kondigt geen nieuw beleid aan. Er ligt nadruk op het vaststellen van doelstellingen voor de lange termijn (2020) met subdoelstellingen voor specifieke groepen en voor gebieden. Een reeks vernieuwende indicatoren controleert de voortgang. Het NAP/int. bevat weinig details over de gendermainstreaming van beleid. De regionale overheden zijn verantwoordelijk voor veel van het beleid dat invloed heeft op armoede en uitsluiting en iedere regionale overheid afzonderlijk is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een eigen strategie voor de aanpak van de problemen. De regering van het VK en de regionale overheden hebben een gezamenlijk doel in de uitroeiing van armoede en de bevordering van sociale integratie en er zijn overeenkomsten in hun strategische aanpak.

<sup>5</sup> Dit cijfer is niet rechtstreeks vergelijkbaar met de 18% in 1996. Het wordt momenteel herzien om de vergelijkbaarheid met de gegevens van andere lidstaten te verbeteren.

**Beleidsmaatregelen** Het VK komt tegemoet aan alle vier de doelstellingen. Er is een reeks maatregelen en recente hervormingen die voor een verhoging van de kansen op en prikkels tot werk moeten zorgen en lage lonen en weinig vaardigheden moeten aanpakken. Het NAP/int. geeft maar weinig voorbeelden van de aanpak van het VK waarmee toegang tot voorzieningen gegarandeerd moet worden. Bij het voorkomen van uitsluiting wordt bijzondere aandacht gegeven aan beleid dat kinderen al vroeg helpt. Hervormingen van pensioenen zouden ertoe moeten bijdragen dat minder mensen in armoede terechtkomen als zij met pensioen gaan. Het NAP/int. stelt een aantal kwetsbare groepen vast waarvoor aanvullende maatregelen nodig zijn om aan hun behoeften te voldoen. Er wordt bijzondere aandacht gegeven aan kinderen in tehuizen of kinderen die een tehuis verlaten, aan zwangere tienermeisjes, daklozen en aan mensen met drugsproblemen of met een zwakke geestelijke gezondheid. Een belangrijk thema in de aanpak van het VK is het lokale partnerschap, waarbij een groep relevante actoren nauw betrokken is bij tenuitvoerlegging van verschillend beleid. De actoren wordt vaak flexibiliteit gegeven om programma's "om te buigen" zodat zij tegemoet komen aan specifieke lokale omstandigheden. Op nationaal niveau zijn NGO's en de twee belangrijkste sociale partners echter minder nauw erbij betrokken.

**Uitdagingen voor de toekomst** De belangrijkste uitdaging voor het VK blijft de aanpak van het aantal kinderen dat in armoede leeft. De bestrijding van sociale uitsluiting moet tevens de blijvende inkomensongelijkheid en concentratie van werkloosheid en inactiviteit onder enkele hoofdgroepen en -gebieden aanpakken. Het is van belang dat het VK doorgaat met het ontwikkelen van goed gecoördineerde afspraken voor gericht beleid om toegang voor iedereen tot kwaliteitsvoorzieningen te garanderen, in het bijzonder tot gezondheidszorg, huisvesting en onderwijs. Dit is met name van belang binnen achterstandswijken. Decentralisatie en de aandacht voor lokale tenuitvoerlegging houden in dat het VK moet garanderen dat bestaande coördinatiemethoden effectief blijven werken zodat de strategie achter de grote variatie aan lokaal, regionaal en nationaal beleid kan blijven staan. Het aanpakken van zwakke basisvaardigheden is belangrijk vanwege de relatie hiervan met laag betaald werk en terugkerende periodes van werkloosheid. Gezien het feit dat vrouwen vaker in een situatie van armoede verkeren en langer in die situatie blijven, is een systematische gendermainstreaming van al het beleid in toekomstige NAP's noodzakelijk. Een verdere uitdaging is de aanpak van het grote aantal mensen (met name vrouwen) dat niet in staat is om redelijke pensioenaanspraken op te bouwen en om zo het aantal gepensioneerden dat in armoede leeft, te verlagen.

## 1. Belangrijkste uitdagingen en tendensen

Ondanks gezonde economische resultaten die tot recordhoogten in werkgelegenheid en recordlaagten in werkloosheid en langdurige werkloosheid hebben geleid, geven de verhoging in de afgelopen 20 jaar van de inkomensongelijkheid en de stijging van het aantal mensen dat een armoederisico loopt, blijk van een reeks uitdagingen. 22% van de bevolking liep een armoederisico in 1997. Vóór sociale overdracht was het armoederisicocijfer in 1997 43%, hetgeen een maat is voor het effect van inkomenscorrectie van het stelsel voor sociale bescherming. Het VK besteedde in 1998 26,8% van het BBP aan sociale bescherming, hetgeen onbeduidend lager is dan het EU-gemiddelde (27,5%).

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

Vrouwen vormen een groter aandeel van de volwassenen die een armoederisico lopen dan mannen. Een van de belangrijkste uitdagingen is het aantal kinderen dat een armoederisico loopt. Het is niet alleen een probleem van zuiver getallen, maar de armoedesituatie kan ook verergeren over generaties heen als kinderen in aanhoudende armoede opgroeien. Ongeveer een op de drie kinderen woonde in 1998-1999 in een huishouden met een inkomen dat lager lag dan 60% van het landelijk gemiddelde. Een gedeeltelijke verklaring hiervoor is het aantal kinderen dat in een gezin woont waarin niemand werkt. Het aantal gezinnen zonder kostwinner is sinds 1979 verdubbeld. Bijna 2 miljoen kinderen leefden in dergelijke gezinnen in 2000 (bijna 16% van alle kinderen), waarvan er 800.000 opgroeien in gezinnen waarin beide ouders reeds meer dan 5 jaar aanspraak maken op werkloosheidsuitkeringen.

Het probleem van de werkloosheid kan worden verergerd door een gebrek aan prikkels tot werk door het verband tussen lage lonen en het verlies van uitkeringen. De recente invoering van belastingvoordelen bij werk ten gunste van mensen met een laagbetaalde baan zou moeten bijdragen aan de verlichting van deze situatie. Verder is werkloosheid in bijzondere sociale groepen, geografische gebieden en huishoudens geconcentreerd. Jongeren in de leeftijd van 16 tot 18 jaar die geen opleiding volgen of geen werk hebben, alleenstaande ouders (het grootste aantal in de EU), bepaalde etnische minderheden, gehandicapten en mensen zonder kwalificaties lopen een groter risico op armoede en sociale uitsluiting. Bijzonder kwetsbaar voor uitsluiting zijn kinderen in tehuizen, tienermoeders, daklozen en mensen die te kampen hebben met drugsproblemen en mensen met problemen op het gebied van de geestelijke gezondheid. Een op de vier ouderen leefde in 1998/1999 in een huishouden met een laag inkomen. Door aanhoudende financiële armoede waren veel ouderen niet in staat om een redelijk aanvullend pensioen op te bouwen. Een verdere uitdaging voor het VK is de concentratie van het armoederisico in bepaalde geografische gebieden (binnensteden, wijken met sociale huisvesting en enkele plattelandsgebieden). Deze gebieden hebben te kampen met verscheidene, aan elkaar gerelateerde problemen van hoge werkloosheid en hoge sterftecijfers, etnische ongelijkheden, veel criminaliteit en slechte toegang tot kwaliteitsvoorzieningen (huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg).

De belangrijkste tendensen voor de toekomst zijn naar verwachting: de groeiende concentratie van werkloosheid onder bepaalde hoofdgroepen en -gebieden; een aanhoudend hoog niveau van economische inactiviteit, met name onder oudere mannen (er zijn 2,3 miljoen economisch inactieve mannen in de arbeidsgeschikte leeftijd); zwakke basisvaardigheden en het verband hiervan met terugkerende periodes van werkloosheid; en de hoge mate van kinderarmoede. Voorziene patronen van banengroei verergeren de situatie naar verwachting, aangezien de groei geconcentreerd is in beroepen waarvoor hoge kwalificaties nodig zijn en in gebieden met weinig werkloosheid.

## **2. Strategische aanpak en belangrijkste doelstellingen**

Het VK heeft een universeel socialezekerheidsstelsel dat gebaseerd is op minimumlevensstandaarden voor iedereen. De benadering is het aanpakken van kwesties die aan de levenscyclus gerelateerd zijn. Maatregelen worden toegespitst op de behoeften van verschillende leeftijdsgroepen om te vermijden dat achterstand zich niet opstapelt over generaties heen. Deze aanpak richt zich sterk op werkgelegenheid als belangrijkste weg om uit een situatie van sociale uitsluiting te raken. Strategische doelstellingen zijn vastgesteld in relatie tot kinderen en jongeren, mensen in de arbeidsgeschikte leeftijd en ouderen. Verdere doelstellingen zijn gerelateerd aan kansarme bevolkingsgroepen. In maatregelen ter bestrijding van sociale uitsluiting worden veranderingen in de mainstreamingprogramma's zoals de belasting- en uitkeringenstelsels met gerichte initiatieven voor specifieke kwesties en groepen gecombineerd. Dergelijke initiatieven zijn recentelijk snel in aantal toegenomen en moeten goed worden geïntegreerd om de samenhang te kunnen garanderen.

De belangrijkste belofte is de uitroeiing van kinderarmoede binnen 20 jaar. Beleid hiervoor heeft een sterk preventief element in zich. Er zijn soortgelijke doelstellingen onder alle regionale overheden. Voor mensen in de arbeidsgeschikte leeftijd is het doel om een alomvattende samenleving te creëren door middel van een welvaartsstaat die steun verleent en kansen geeft aan eenieder die kan werken en die garandeert dat de meest kwetsbare personen volledig aan de samenleving kunnen deelnemen. Het aanpakken van armoede onder gepensioneerden concentreert zich op de verlichting van directe problemen waar de armste gepensioneerden van nu mee te kampen hebben en op een doelstelling voor de lange termijn om ouderen zekerheid en onafhankelijkheid te verschaffen als zij gepensioneerd zijn. Er is een reeks vernieuwende maatregelen die de kloof tussen de armste gebieden en de rest van het land moeten verkleinen. Centraal hierin staat de garantie dat basale publieke voorzieningen tegemoet komen aan de specifieke behoeften van achtergestelde gebieden.

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

Er is een reeks doelstellingen die in overeenstemming is met het aanpakken van de belangrijkste uitdagingen van het VK. Gezien de complexe en multidimensionale aard van het probleem, moet de strategie noodzakelijkerwijs uitgaan van een aanpak voor de lange termijn. De doelstellingen variëren van het langetermijndoel (2020) inzake armoede onder kinderen tot een reeks subdoelstellingen voor specifieke groepen en gebieden, en tussentijdse doelstellingen voor de monitoring van de voortgang.

De mate van vernieuwing van het NAP/int.

Het NAP/int. vermeldt uitsluitend een bestaande reeks maatregelen en kondigt geen nieuw beleid aan ter bestrijding van sociale uitsluiting. De reeks vernieuwende indicatoren meet de voortgang, niet alleen landelijk, maar tevens op lokaal niveau, waarbij de nadruk ligt op de verbetering van de levensstandaard in gebieden die er het slechtst voorstaan. "Bodemdoelstellingen" leggen minimumnormen vast waar voorzieningen niet onder mogen komen. Een cruciaal element in de aanpak van het VK is de nadruk op doelstellingen. Dit legt de nadruk op en betekent een aanzienlijke investering in de ontwikkeling van de "bewijsgrondslag" door middel van systematische monitoring van de voortgang en door gebruikmaking van grondige evaluatie.

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

Decentralisatie heeft belangrijke gevolgen voor het VK. Schotland, Wales en Noord-Ierland zijn verantwoordelijk voor veel van het beleid dat van invloed is op armoede en uitsluiting en iedere regionale overheid is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een eigen strategie voor de aanpak van problemen. De regering van het VK en de regionale overheden hebben een gemeenschappelijk doel in de uitroeiing van armoede en de bevordering van sociale integratie en er bestaan veel overeenkomsten in hun aanpak. Een Gezamenlijk Ministerieel Comité voor Armoede, waarin ministers van het VK en de regionale overheden zitting hebben, is opgericht met als doel een gemeenschappelijk beleid te ontwikkelen. Zowel decentralisatie als de aandacht voor lokale tenuitvoerlegging zorgen ervoor dat de noodzaak voor coördinatie een prioriteit is zodat de strategie achter de grote variatie aan lokaal, regionaal en nationaal beleid kan blijven staan. Partnerschap in de tenuitvoerlegging van beleid op lokaal niveau is een zeer sterk thema in de aanpak van het VK. De regering en de regionale overheden erkennen dat zij alleen, zonder actieve betrokkenheid van alle relevante actoren, geen succes kunnen behalen. De interdisciplinaire en interdepartementale aanpak is essentieel gezien de schaal van het probleem. Het is van belang dat het VK doorgaat met het ontwikkelen van goed gecoördineerde afspraken voor gericht beleid om toegang voor iedereen tot kwaliteitsvoorzieningen te garanderen. Overleg op alle niveaus bij de ontwikkeling van het volgende NAP/int. zou moeten worden verbeterd met een minder strak tijdspad.



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

Aangezien de aanpak van het VK door werkgelegenheid wordt bepaald, is er een sterk verband tussen het beleid dat in het NAP/int. aan de orde komt en het beleid uit het NAP/werkg. Dit verband is echter niet voldoende naar voren gebracht in het NAP/int.

## **3. Belangrijkste beleidsmaatregelen in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen**

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

De maatregelen die toegang tot de werkgelegenheid stimuleren, omvatten beleid voor een actieve arbeidsmarkt, hervorming van belasting en uitkeringen (belastingkredieten voor mensen met een laagbetaalde baan) en verbeteringen in de op werk gerichte "dienstverlening" voor werklozen en inactieven. Het New Deal-stelsel vormt de basis van deze aanpak. Het stelsel biedt intensieve steun en scholing aan een grote groep uitkeringsgerechtigden: jongeren (verplicht na 6 maanden); vijftigplussers (verplicht na 18 maanden); en vrijwillige programma's (alleenstaande ouders, gehandicapten, vijftigplussers en partners van werklozen). De evaluatie is relatief positief over de effecten van de verschillende New Deal-programma's, met name van de New Deal voor jongeren die heeft geleid tot verbeteringen in alle programma's. Om belemmeringen om weer aan het werk te gaan weg te nemen en het probleem van de lage lonen onder een aanzienlijk deel van het arbeidspotentieel aan te pakken, gebruikt het VK in toenemende mate gerichte belastingkredieten om een minimum aan arbeidsinkomen te garanderen. Dit zal in 2003 worden uitgebreid door de introductie van een belastingkrediet op werk voor mensen met een laag inkomen, met of zonder kinderen. In aanvulling hierop verschaft het Nationale Minimumloon een ondergrens voor lonen. Ter verbetering van de dienstverlening die werklozen en inactieven wordt geboden, zal in oktober 2001 het "Job centre plus" operationeel worden. Dit bureau, dat de Openbare Dienst voor Arbeidsvoorziening (*Public Employment Service*) en het Uitkeringenbureau (*Benefit Agency*) samenvoegt, zal een meer op werk gerichte aanpak van de betaling van alle uitkeringen voor mensen van de arbeidsgeschikte leeftijd in Groot-Brittannië verschaffen.

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

Er is een reeks vernieuwende maatregelen om verschillen in kwaliteit en toegang tot voorzieningen aan te pakken. Het NAP/int. geeft echter slechts enkele voorbeelden van de aanpak van het VK om de toegang tot voorzieningen te garanderen, zonder de toegang tot de rechter, sport of cultuur te noemen. Vernieuwende voorzieningen voor levenslang leren hebben ten doel mensen aan te trekken die traditioneel gezien niet in staat waren tot leren of niet wilden leren. Beleid voor 'e-integratie' is niet goed geïllustreerd in het plan, met enkele opvallende uitzonderingen. "UK online"-centra hebben ten doel om mensen te helpen bij het opbouwen van ICT-vaardigheden en om het risico op uitsluiting van groepen die aan de verkeerde kant van de digitale tweedeling staan, aan te pakken. "*Learndirect*" biedt op het web gebaseerd leren en meer dan 1000 centra in het VK om het leren voor iedereen toegankelijk te maken. Toegang tot redelijke huisvesting is een bijzondere zorg voor het VK. In 1996 voldeed 40% van de woningen in de sociale woningbouw en 29% van de woningen uit de particuliere sector in Engeland niet aan de opgestelde normen voor redelijkheid. Het recente discussiestuk "*The Way Forward for Housing*" zet de strategie uiteen die de kwaliteit van de huisvesting in Engeland moet verbeteren, ondersteund door een extra investering van 1,8 miljard Engelse pond. In Wales voerde de Nationale Vergadering onlangs overleg over de voorstellen voor een Nationale Huisvestingsstrategie "*Better Homes for People in Wales*". In Schotland geeft de recente Huisvestingswet lokale autoriteiten meer macht om huisvestingsproblemen aan te pakken en het probleem van de daklozen te verkleinen. Het VK biedt universele toegang tot de gezondheidszorg door middel van de "National Health Service". Het tienjarenplan van de "National Health Service" geeft een uiteenzetting van de hervormingen ter verbetering van de gezondheidszorg en om te garanderen dat zij ongelijkheid op het gebied van de gezondheidszorg in Engeland aanpakken.

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

De levenscyclusbenadering legt de nadruk op het voorkomen van risico's op uitsluiting onder kinderen. Maatregelen, ondersteund door een aanzienlijke investering, hebben ten doel om de belangrijkste risicofactoren aan te pakken die zich tijdens de jeugd voordoen: zwakke vroege ontwikkeling en gezondheid en matige aanwezigheid op school, tienerouderschap, en het niet deelnemen aan onderwijs, opleiding of werk tussen de 16 en 18. "*Sure Start*" is het voornaamste beleid in de bestrijding hiervan. Het programma richt zich op buurten waar een groot deel van de kinderen in armoede leeft, waarbij gewerkt wordt met aanstaande ouders, ouders en kinderen om de cirkel van achterstand te doorbreken. Het doel van het programma is verbetering van voorzieningen op lokaal niveau, verspreiding van goede praktijken en het werken aan lokale en nationale doelstellingen die afhankelijk van de lokale behoeften variëren. De recente hervorming van het onderwijs helpt de normen verhogen, zoals bewezen is door de vooruitgang die is geboekt met het behalen van de verscheidene nationale doelstellingen. Steun door programma's als "*Early Education Centres, Excellence in Cities, and New Community Schools*" in Schotland is bedoeld om de risico's op uitsluiting onder de meest kwetsbare groepen kinderen te voorkomen. Noord-Ierland heeft zich de doelstelling gesteld om het aantal kinderen dat bekendstaat om hun herhaalde afwezigheid op school, te verminderen (2003). Ter voorkoming van uitsluiting van ouderen heeft het VK maatregelen ingevoerd om de hulp te richten op huidige gepensioneerden en om de gepensioneerden van de toekomst tegen risico's op sociale uitsluiting te beschermen. Recentelijk zijn stappen ondernomen om de armste gepensioneerden te helpen door middel van de garantie op een minimuminkomen. Op de lange termijn is de belangrijkste oorzaak van armoede onder ouderen het ontbreken van een redelijk aanvullend pensioen naast het basisstaatspensioen. Zo moeten wezenlijke hervormingen van het pensioenstelsel hier iets tegen doen door de invoering van een nieuw aanvullend staatspensioen dat gericht is op groepen die in het bijzonder risico op uitsluiting lopen, zoals mensen met lage inkomens, mensen met een breuk in hun arbeidsverleden of mensen die niet in staat zijn te blijven werken door de verzorging van iemand, door ziekte of arbeidsongeschiktheid. De invloed van deze nieuwe ontwikkelingen moet zorgvuldig gemonitord worden.

### 3.4 Steun voor de meest kwetsbaren

Het NAP/int. stelt een aantal kwetsbare groepen vast die specifieke maatregelen vragen om aan hun behoeften tegemoet te komen. Bijzondere aandacht wordt gegeven aan kinderen in tehuizen of kinderen die een tehuis verlaten, een kwestie die is geïdentificeerd als een van de belangrijkste risico's voor sociale uitsluiting. "Quality Protects" (Engeland) streeft naar een modernisering van de voorzieningen voor kinderen in tehuizen zodat zij een succesvolle stap naar volwassenheid kunnen zetten. Er zijn doelstellingen vastgesteld voor de verbetering van de resultaten voor kwetsbare kinderen, waaronder onderwijsverworvenheden van degenen die de kinderopvang verlaten. Gezien het feit dat het VK een van de hoogste cijfers van tienerzwangerschappen in West-Europa kent, krijgt de verlaging van dit cijfer bijzondere aandacht. De regering heeft in Engeland een "Teenage Pregnancy Unit" opgericht om initiatieven te coördineren die een halvering van het aantal geboorten onder tieners onder de 18 jaar rond 2010 nastreven. In Wales zet "Children First" een vijfjarenprogramma uiteen dat de sociale voorzieningen voor kinderen in nood moet verbeteren, met ondersteuning van lokale doelstellingen.

De meeste nadruk van de initiatieven voor mensen in de arbeidsgeschikte leeftijd ligt op het aan het werk krijgen van deze mensen. Aanvullende steun is gericht op daklozen en op mensen die lijden onder problemen met betrekking tot drugsmisbruik of de geestelijke gezondheid. Met betrekking tot steun voor kwetsbare ouderen is het doel de verschaffing van een redelijk minimuminkomen, alsmede een verbetering van de toegang tot en kwaliteit van voorzieningen, met name van gezondheidszorg, sociale hulpverlening en huisvesting, en de aanpak van angst voor criminaliteit. Het NAP bespreekt beleid dat op gebieden is gericht die onder doelstelling 4 vallen, ter illustratie van de op partnerschap gebaseerde aanpak van het verschillende beleid. In Wales zal "Communities First" gerichte steun voor de meest kansarme gemeenschappen geven. Het VK volgt echter een sterke territoriale aanpak om de uitsluiting tegen te gaan. De "National Strategy for Neighbourhood Renewal" geeft een uiteenzetting van de intentie van de regering om de kloof tussen achtergestelde gebieden en de rest van Engeland te verkleinen. Maatregelen worden veelal lokaal ten uitvoer gelegd en zijn bedoeld om wezenlijke, aan elkaar gerelateerde problemen in achterstandsgebieden aan te pakken. Het ambitieuze doel is dat binnen 10 tot 20 jaar niemand meer in belangrijke mate wordt achtergesteld door de plek waar hij woont. De strategie legt met name nadruk op het "ombuigen" van mainstreamingsprogramma's zodat zij op de meest achtergestelde gebieden worden gericht. Het "Neighbourhood Renewal Fund" verschaft extra middelen voor 88 van de meest achtergebleven gemeentelijke gebieden. 26 "Health Action Zones" verspreid over Engeland streven een vermindering van ongelijkheid in de gezondheidszorg in achtergebleven gebieden na. Soortgelijke benaderingen worden door de regionale overheden gevolgd. In Schotland bevordert het programma "Social Inclusion Partnership" de integratie in gebieden die onder meervoudige achterstand lijden.

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

Het territoriaal gebaseerde beleid van de regering van het VK en de regionale overheden leunt zwaar op partnerschap in de tenuitvoerlegging ervan op lokaal niveau. Lokale partners krijgen vaak de vrijheid om programma's aan te passen en ze toe te spitsen op lokale behoeften. Lokale strategische partnerschappen brengen de publieke, particuliere, vrijwilligers- en gemeenschapssectoren bij elkaar om de kernoorzaken van verval van gebieden vast te stellen en om ideeën te ontwikkelen over de vraag hoe verbeteringen kunnen worden aangebracht. Veel lokale autoriteiten hebben Lokale Overheidsovereenkomsten (PSA's) opgesteld volgens welke zij doelstellingen moeten behalen die met lokale mensen en partners zijn overeengekomen. Op het niveau van Engeland heeft de Eenheid Sociale Uitsluiting de opdracht om de maatregelen van de regering te verbeteren door het bevorderen van "gemeenschappelijke oplossingen". De eenheid leunt zwaar op de betrokkenheid van partners in haar werk. Uitvoeriger overleg op nationaal niveau is minder frequent met de betrokkenheid van NGO's en is (met name) onder de twee belangrijkste sociale partners van het VK beperkt tot specifieke kwesties.

### **4. Gendermainstreaming**

Het NAP/int. erkent dat "meer vrouwen in een situatie van armoede verkeren dan mannen en dat zij meer kans lopen om aanhoudend arm te zijn", maar de behandeling van gendermainstreaming in het plan is fragmentarisch. De Schotse onderdelen van het plan laten echter een consistentere identificatie van de uitdagingen zien en er wordt verwezen naar de statutaire toezegging van Noord-Ierland om gelijke kansen voor mannen en vrouwen te bevorderen. De aanwezigheid van genderkwesties in het kader van de vier gemeenschappelijke doelstellingen varieert. Deze is sterk in het kader van de eerste doelstelling, waar een reeks maatregelen vrouwen stimuleert om een volledige en actieve rol te spelen op de arbeidsmarkt. Voorbeelden zijn de New Deal voor alleenstaande ouders en de Nationale Strategie voor kinderopvang die een aanzienlijke verhoging van het aantal en de kwaliteit van plaatsen voor kinderopvang nastreeft. Toekomstige vrouwelijke gepensioneerden zouden in het bijzonder moeten profiteren van de aanstaande hervormingen van het staatspensioen. In het kader van doelstelling 3 zijn tienermoeders en jongens die een tehuis verlaten, geïdentificeerd als bijzonder kwetsbare groepen. Weinig indicatoren uit het NAP/int. zijn naar sekse uitgesplitst, hoewel zo'n uitsplitsing op eenvoudige wijze gegeven zou kunnen worden voor veel van de indicatoren en doelstellingen. Schotland laat een grotere mate van uitsplitsing van de indicatoren zien.

### **5. De rol van het ESF in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting**

Structuurfondsen spelen een belangrijke rol in de bestrijding van sociale uitsluiting in het VK. Sociale integratie is een hoofdthema voor het ESF. In het kader van de financiering voor 2000-2006 bevat doelstelling 3 drie Operationele Programma's (Engeland, Schotland, Wales) die voor een nauwere nationale focus zorgen en die het voor ieder programma mogelijk maken om de financiering te variëren om uitsluiting volgens nationale prioriteiten tegen te gaan. In Schotland is 40% van het budget voor doelstelling 3 direct bestemd voor sociale uitsluiting. Het ESF zal een groot aantal problemen aanpakken die direct gerelateerd zijn aan de bestrijding van uitsluiting op alle prioritaire terreinen. Het belangrijkste is doelstelling 2, die gericht is op individuen of achtergebleven gebieden die te lijden hebben onder meervoudige achterstand. Maatregelen in het kader van alle vier de prioriteiten leveren echter ook belangrijke bijdragen. In het kader van doelstelling 1 en 2 zal het ESF naast het EFRO actief zijn door een op gebieden gebaseerde aanpak toe te passen om de gemeenschappelijke economische ontwikkeling te vervroegen. Equal zal een belangrijke rol spelen door zich te richten op sociaal uitgesloten groepen, maar het initiatief wordt niet in het plan genoemd.