AANBEVELINGEN

COMMISSIE

AANBEVELING VAN DE COMMISSIE

van 3 oktober 2008

over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2008) 5737)

(2008/867/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 211,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Respect voor de menselijke waardigheid is een basisbeginsel van de Europese Unie, die onder meer tot doel heeft volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang te bevorderen, sociale exclusie en discriminatie te bestrijden en sociale rechtvaardigheid en sociale bescherming te bevorderen. Overeenkomstig artikel 137, lid 1, onder h), van het Verdrag moet de Gemeenschap een rol spelen bij de ondersteuning en aanvulling van het optreden van de Gemeenschap bij de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten. Artikel 34 van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie voorziet in het recht op sociale bijstand en bijstand ten behoeve van huisvesting teneinde al diegenen die niet over voldoende middelen beschikken een waardig bestaan te verzekeren.

(2) Aanbeveling van de Raad 92/441/EEG van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming [1] blijft een referentie-instrument voor het beleid van de Gemeenschap op het gebied van armoede en sociale exclusie en heeft niets van haar relevantie verloren, hoewel nog meer moet worden gedaan om haar volledig ten uitvoer te leggen.

(3) Sinds 1992 zijn nieuwe beleidsinstrumenten ontwikkeld. Eén daarvan is de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale inclusie (OCM), waarvan de doelstellingen de actieve sociale inclusie van allen omvatten door de bevordering van de participatie op de arbeidsmarkt en de bestrijding van armoede en exclusie, wat de meest gemarginaliseerde personen en groepen betreft [2]. Een ander instrument is de Europese werkgelegenheidsstrategie die onder meer tot doel heeft de sociale inclusie te versterken, armoede te bestrijden, uitsluiting van de arbeidsmarkt te voorkomen en de integratie op de arbeidsmarkt van personen in een achterstandspositie te ondersteunen [3].

(4) De blijvende armoede en werkloosheid en de toenemende complexiteit van de meervoudige achterstanden maken een omvattend, geïntegreerd beleid noodzakelijk [4]. Met het oog op de modernisering van de socialebeschermingsstelsels moet passende inkomenssteun worden gecombineerd met een koppeling met de arbeidsmarkt en de toegang tot hoogwaardige diensten in een geïntegreerde actieve-inclusiestrategie [5]. Deze strategie is volledig complementair met de flexizekerheidsaanpak, aangezien zij is gericht op degenen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten. Zij draagt bij aan de Lissabonstrategie doordat zij de activering en de mobiliteit van de werknemers vergemakkelijkt en zij vormt een van de bouwstenen van de sociale dimensie van de strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling [6].

[1] PB L 245 van 26.8.1992, blz. 46.

[2] Mededeling COM(2005) 706 — Samenwerken, beter werken: Een nieuw kader voor de open coördinatie van het beleid inzake sociale bescherming en integratie in de Europese Unie.

[3] Beschikking van de Raad van 7 juli 2008 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, document van de Raad 10614/2/082008 (nog niet verschenen in het Publicatieblad).

[4] Mededelingen COM(2007) 620 — „De sociale bescherming moderniseren voor meer sociale rechtvaardigheid en economische samenhang: werk maken van de actieve integratie van de mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan" en COM(2005) 33 inzake de sociale agenda.

[5] Mededeling COM(2006) 44 betreffende een raadpleging over maatregelen op EU-niveau ter bevordering van de actieve integratie van de mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan.

[6] Mededeling COM(2007) 620, conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Brussel van 14 december 2007 en oriëntatienota van het CSB over actieve inclusie van 3 juli 2008. Zie met name ook: conclusies van de Raad van 5 december 2007, document 16139/07; advies van het Comité van de Regio's van 18 juni 2008 over actieve inclusie (doc. CdR 344/2007); advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 27 oktober 2007 over sociale minimumnormen (doc. CESE 892/2007).

(5) Bij de geleidelijke tenuitvoerlegging van deze aanbeveling moet rekening worden gehouden met de nationale prioriteiten en de beschikbaarheid van financiële middelen.

(6) Deze aanbeveling en de tenuitvoerlegging van de daarin vastgestelde gemeenschappelijke beginselen doen geen afbreuk aan de toepassing van het Gemeenschapsrecht, waaronder de voorschriften inzake staatssteun en de algemene groepsvrijstellingsverordening ([1]), en de communautaire voorschriften inzake de gunning van overheidsopdrachten.

(7) Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de bepaling van de hoogte van de inkomenssteun en de vaststelling van de passende beleidsmix in het licht van de verschillende situaties en behoeften op lokaal, regionaal en nationaal niveau,

BEVEELT AAN DAT DE LIDSTATEN:

1. een geïntegreerde omvattende strategie voor de actieve inclusie van de personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten ontwerpen en ten uitvoer leggen, welke passende inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot hoogwaardige diensten combineert. Het beleid ter bevordering van actieve inclusie moet de integratie van degenen die kunnen werken in een duurzame en hoogwaardige baan vergemakkelijken en aan degenen die niet kunnen werken een voor het leiden van een menswaardig bestaan toereikend inkomen en ondersteuning voor hun sociale participatie verstrekken;

2. zorgen voor de doeltreffendheid van het geïntegreerde actieve-inclusiebeleid door:

   a) een omvattend beleidsontwerp voor de vaststelling van de juiste mix van de drie onderdelen van de actieve-inclusiestrategie, rekening houdend met het gezamenlijke effect daarvan op de sociale en economische integratie van de personen in een achterstandspositie en de mogelijke interacties daarvan, inclusief synergieën en mogelijke wisselwerkingen;

   b) een geïntegreerde tenuitvoerlegging van de drie onderdelen van de actieve-inclusiestrategie om de veelzijdige oorzaken van armoede en sociale exclusie doeltreffend aan te pakken en de coördinatie te verbeteren tussen de overheidsagentschappen en -diensten die uitvoering geven aan het actieve-inclusiebeleid;

   c) een coördinatie van het beleid tussen lokale, regionale, nationale en EU-autoriteiten in het licht van hun bijzondere rollen, bevoegdheden en prioriteiten;

   d) een actieve deelname van alle andere relevante actoren, inclusief degenen die door armoede en sociale exclusie worden getroffen, de sociale partners, niet-gouvernementele organisaties en dienstverleners aan de ontwikkeling, tenuitvoerlegging en evaluatie van strategieën;

3. ervoor zorgen dat het beleid ter bevordering van actieve inclusie:

   a) de uitoefening van de grondrechten ondersteunt;

   b) gendergelijkheid en gelijke kansen voor iedereen bevordert;

   c) zorgvuldig rekening houdt met de complexiteit van meervoudige achterstanden en de specifieke situaties en behoeften van de verschillende kwetsbare groepen;

   d) naar behoren rekening houdt met de lokale en regionale omstandigheden en de territoriale samenhang verbetert;

   e) consistent is met de levensloopaanpak van het sociaal en werkgelegenheidsbeleid zodat het de solidariteit tussen de generaties kan ondersteunen en de overdracht van armoede van generatie op generatie kan doorbreken;

4. een geïntegreerd beleid ter bevordering van actieve inclusie opzetten en ten uitvoer leggen overeenkomstig de onderstaande gemeenschappelijke beginselen en richtsnoeren voor elk onderdeel, onder inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en de verschillende situaties, behoeften en prioriteiten van de lidstaten, onverminderd de toepassing van het Gemeenschapsrecht, inclusief de voorschriften inzake staatssteun en de communautaire voorschriften inzake de gunning van overheidsopdrachten.

   a) *Passende inkomenssteun*

      Erkennen van het basisrecht van iedere persoon op inkomsten en prestaties die toereikend zijn om een menswaardig bestaan te leiden als onderdeel van een omvattende en consistente actie ter bestrijding van sociale exclusie.

      i) Zo nodig opnieuw bekijken van de socialebeschermingsstelsels van de lidstaten in het licht van de *gemeenschappelijke beginselen* die staan vermeld in punt B van Aanbeveling 92/441/EEG. In het kader van een actieve-inclusiestrategie moet het recht op een toereikend inkomen met name:

         — worden gecombineerd met actieve beschikbaarheid voor arbeid of beroepsopleiding ten einde werk te vinden, voor personen wier omstandigheden deze actieve beschikbaarheid mogelijk maken, of die, in voorkomend geval, afhankelijk moet worden gemaakt van maatregelen tot economische en sociale integratie voor de overige personen;

         — worden gecombineerd met beleidsmaatregelen die op nationaal niveau nodig worden geacht voor de economische en sociale integratie van de betrokkenen.

([1]) Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard (Algemene groepsvrijstellingsverordening) (PB L 214 van 9.8.2008, blz. 3).

ii) Zorgen voor de uitoefening van dat recht overeenkomstig de *praktische richtsnoeren* in de punten C.1, C.2 en C.3 van Aanbeveling 92/441/EEG. Bij de vaststelling van de inkomsten die nodig zijn om een menswaardig bestaan te leiden, moet met name rekening worden gehouden met de levensstandaard en het prijspeil in de betrokken lidstaat voor huishoudens van verschillend type en verschillende omvang, onder gebruikmaking van de passende nationale indicatoren. In een kader voor actieve inclusie moet voor personen die in staat zijn te werken een prikkel blijven bestaan om werk te zoeken en moeten de bedragen worden aangepast en aangevuld om aan specifieke behoeften te voldoen.

b) *Inclusieve arbeidsmarkten*

Goedkeuren van regelingen om ervoor te zorgen dat personen die in staat zijn te werken doeltreffende hulp ontvangen om te gaan werken, opnieuw aan het werk te gaan of aan het werk te blijven in een baan die beantwoordt aan hun arbeidsgeschiktheid.

i) Bevorderen van de volgende *gemeenschappelijke beginselen* in de context van actieve- inclusiestrategieën:

— rekening houden met de *behoeften van de personen* die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten om hun geleidelijke re-integratie in de samenleving en op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken en hun inzetbaarheid te vergroten;

— nemen van de nodige maatregelen ter bevordering van *inclusieve arbeidsmarkten* om ervoor te zorgen dat iedereen de kans krijgt om tot de arbeidsmarkt toe te treden;

— bevorderen van *hoogwaardige banen*, onder meer wat betreft salaris en toelagen, arbeidsvoorwaarden, gezondheid en veiligheid, toegang tot een leven lang leren en carrièrevooruitzichten, met name om te voorkomen dat werkenden in armoede vervallen;

— aanpakken van de segmentering op de arbeidsmarkt door de bevordering van *baanbehoud en promotie*.

ii) Ten uitvoer leggen van deze beginselen aan de hand van de volgende *praktische richtsnoeren*:

— uitbreiden en verbeteren van de investeringen in menselijk kapitaal door het voeren van een inclusief onderwijs- en opleidingsbeleid, met inbegrip van doeltreffende strategieën voor een leven lang leren; aanpassen van de onderwijs- en opleidingsstelsels om te voldoen aan nieuwe bekwaamheidseisen, en de noodzaak van digitale vaardigheden;

— bevorderen van actieve en preventieve arbeidsmarktmaatregelen, waaronder op de individuele behoeften toegesneden, gepersonaliseerde en responsieve dienstverlening en ondersteuning, omvattende: vroege identificatie van de behoeften, bijstand bij het zoeken naar werk, advisering en opleiding, en motivering om actief naar een baan te zoeken;

— voortdurend toetsen van de positieve en negatieve prikkels die uitgaan van de belasting- en uitkeringsstelsels, onder meer wat het beheer van de uitkeringen en de voorwaarden voor de toekenning van voordelen betreft, en een aanzienlijke verlaging van hoge marginale belastingtarieven, met name voor de lage inkomens, met instandhouding van een toereikend niveau van sociale bescherming;

— verlenen van steun aan de sociale economie en de sociale werkplaatsen als een vitale bron van instapbanen voor mensen in een achterstandspositie, bevorderen van financiële inclusie en microleningen, financiële prikkels voor werkgevers om mensen in dienst te nemen en de ontwikkeling van nieuwe banen in de dienstverlening, met name op lokaal niveau, en vergroten van het bewustzijn van het belang van inclusieve arbeidsmarkten;

— bevorderen van het aanpassingsvermogen en zorgen voor ondersteuning op het werk en een ondersteunende omgeving, waarbij aandacht moet worden besteed aan gezondheid en welzijn, nondiscriminatie en de toepassing van het arbeidsrecht in samenhang met de sociale dialoog.

c) *Toegang tot hoogwaardige diensten*

Nemen van alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de betrokkenen overeenkomstig de relevante nationale bepalingen passende sociale ondersteuning krijgen via de toegang tot hoogwaardige diensten. Er moeten met name maatregelen worden genomen om:

diensten te verlenen die van essentieel belang zijn voor de ondersteuning van een actief sociaal en economisch inclusiebeleid, waaronder socialebijstandsdiensten, arbeidsvoorzienings- en opleidingsdiensten, huisvestingssteun en sociale woningbouw, kinderopvang, diensten voor langdurige zorgverlening en gezondheidsdiensten, overeenkomstig de volgende *gemeenschappelijke beginselen* en rekening houdend met de rol van de lokale, regionale en nationale autoriteiten, de van toepassing zijnde communautaire voorschriften en de verschillende situaties, behoeften en voorkeuren in de lidstaten:

— territoriale beschikbaarheid, fysieke toegankelijkheid, betaalbaarheid;

— solidariteit, gelijke kansen voor de gebruikers en de werknemers van de diensten en inachtneming van de diversiteit van de gebruikers;

— investeringen in menselijk kapitaal, arbeidsomstandigheden en passende fysieke omgeving;

— omvattende en gecoördineerde diensten, die op geïntegreerde wijze worden opgezet en verleend;

— betrokkenheid van de gebruikers en gepersonaliseerde aanpak om tegemoet te komen aan de meervoudige behoeften van personen als individu's;

— monitoring, evaluatie van de prestaties en uitwisseling van beste praktijken;

5. de relevante inkomsten en uitkeringen in het kader van de socialebeschermingsregelingen garanderen; gebruikmaken van de regelingen en middelen van de structuurfondsen, met name het Europees Sociaal Fonds, voor de ondersteuning van actieve-inclusiemaatregelen;

gedetailleerde regelingen vaststellen, de kosten financieren en het beheer en de uitvoering daarvan organiseren overeenkomstig de nationale wetgeving en/of praktijken;

rekening houden met de economische en budgettaire omstandigheden, de door de nationale autoriteiten vastgestelde prioriteiten en de situatie van de openbare financiën om het juiste evenwicht te vinden tussen werkprikkels, verlichting van de armoede en betaalbare begrotingskosten;

de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat alle mensen, inclusief de meest kansarmen, worden geïnformeerd over hun rechten en de beschikbare steun, zo nodig met behulp van informatietechnologieën;

de administratieve procedures en regelingen voor het onderzoek van de inkomsten en de leefsituaties zo veel mogelijk vereenvoudigen;

indien mogelijk, overeenkomstig de nationale bepalingen mechanismen opzetten voor het instellen van een beroep bij de bevoegde administratieve autoriteiten en, zo nodig, onafhankelijke derde partijen, zoals rechtbanken, waartoe de betrokken personen gemakkelijk toegang moeten hebben;

6. de indicatoren en informatiesystemen verbeteren om beter in staat te zijn actuele en vergelijkbare informatie over alle pijlers van de actieve inclusie te verstrekken;

het actieve-inclusiebeleid in het kader van de open coördinatiemethode monitoren en evalueren op grond van een nauwe samenwerking tussen het Comité voor sociale bescherming en het Comité voor de werkgelegenheid en met steun van het Progress-programma;

zorgen voor de samenhang met het algemene beleid van de Lissabonstrategie ten aanzien van de doelstellingen voor de sociale cohesie.

Deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel, 3 oktober 2008.

Voor de Commissie
Vladimír ŠPIDLA
Lid van de Commissie