



Rådet for  
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 29. september 2022  
(OR. en)

12866/22

---

---

**Interinstitutionel sag:  
2022/0299(NLE)**

---

---

**SOC 522  
EMPL 366  
ECOFIN 944**

### **FØLGESKRIVELSE**

---

fra: Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget: 29. september 2022

til: Generalsekretariatet for Rådet

---

Komm. dok. nr.: COM(2022) 490 final

---

Vedr.: Forslag til RÅDETS HENSTILLING om en tilstrækkelig minimumsindkomst, som sikrer aktiv inklusion

---

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 490 final.

---

Bilag: COM(2022) 490 final



EUROPA-  
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.9.2022  
COM(2022) 490 final

2022/0299 (NLE)

Forslag til

**RÅDETS HENSTILLING**

**om en tilstrækkelig minimumsindkomst, som sikrer aktiv inklusion**

{SWD(2022) 313 final}

## BEGRUNDELSE

### 1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

- **Forslagets begrundelse og formål**

Det er afgørende at sikre, at alle i Unionen kan leve et værdigt liv med henblik på at opbygge retfærdige og modstandsdygtige økonomier og samfund. Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, gav i sine politiske retningslinjer<sup>1</sup> udtryk for et ønske om et Europa, der stræber efter mere social retfærdighed og velstand. Dette initiativ lever op til Unionens ambition og engagement om at fremme mere inklusive økonomier og sikre, at ingen lades i stikken.

**På trods af politikker til bekæmpelse af fattigdom og forbedringer i løbet af det seneste årti påvirkede risikoen for fattigdom eller social udstødelse over 95,4 millioner europæere i 2021.** I mange medlemsstater har der i løbet af det seneste årti været en stigning i fattigdomsrisikoen for personer, der lever i (delvis) arbejdsløse husstande<sup>2</sup>, en forværring af den vedvarende fattigdom og omfanget heraf samt et fald i de sociale overførslers indvirkning på fattigdomsbekæmpelsen. Frem til 2020 fortsatte EU's økonomi med at vokse, beskæftigelsen nåede det højeste niveau nogensinde og arbejdsløsheden vendte tilbage til niveauet fra før 2008. Covid-19-pandemien førte imidlertid til et økonomisk chok. Unionen og medlemsstaterne intensiverede den sociale beskyttelse betydeligt og gav et omfattende svar på de hidtil usete sociale udfordringer, der opstod. Ikke desto mindre har nedlukningsforanstaltningerne haft en uforholdsmæssig stor indvirkning på kvinder og personer i sårbare situationer, navnlig med hensyn til den større byrde i forbindelse med uformelt omsorgsarbejde og mere begrænset adgang til sundhedspleje, uddannelse og relevante sociale tjenester, hvilket også har forværret allerede eksisterende begrænsninger i adgangen til beskæftigelse.

På det seneste påvirker den kraftige stigning i energipriserne og den stigende inflation efter Ruslands ulovlige og uberettigede aggression mod Ukraine navnlig lavindkomsthusstande, da udgifterne til energi og fødevarer generelt er højere i forhold til deres samlede indkomst.

Bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse og retten til en tilstrækkelig minimumsindkomst spiller en central rolle i den europæiske søjle for sociale rettigheder. I princip 14 hedder det, at *"Alle, som ikke har tilstrækkelige midler, har ret til passende minimumsindkomstydelse, som sikrer et værdigt liv i alle dets faser, og effektiv adgang til varer og tjenesteydelser, der kan understøtte dette. For dem, der kan arbejde, bør minimumsindkomstydelse kombineres med incitamentet til at komme ud (tilbage) på arbejdsmarkedet."* Den 4. marts 2021 vedtog Kommissionen handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev hilset velkommen af Unionens ledere på topmødet i Porto den 8. maj 2021. Det Europæiske Råd<sup>3</sup> fastsatte de overordnede mål for 2030 på områderne fattigdom, beskæftigelse og færdigheder. Antallet af personer i risiko for fattigdom eller social udstødelse bør inden 2030 nedbringes med mindst 15 millioner, herunder mindst 5 millioner børn, mindst 78 % af de 20-64-årige bør være i beskæftigelse og

---

<sup>1</sup> [political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf\(europa.eu\)](#).

<sup>2</sup> Personer i alderen 0-59 år, der bor i husstande, hvor voksne i den arbejdsdygtige alder (18-59 år) har udført arbejde svarende til mindre end 20 % af deres samlede arbejdspotentialer i det seneste år.

<sup>3</sup>

mindst 60 % af alle voksne bør deltage i efteruddannelse hvert år. I juni 2022 fremlagde medlemsstaterne deres nationale mål til støtte for denne ambition.

### *De sociale sikkerhedsnets rolle*

**Sociale sikkerhedsnet bidrager til at mindske sociale uligheder og forskelle i medlemsstaterne, øger den opadgående sociale konvergens og fremmer samtidig integrationen på arbejdsmarkedet for dem, der kan arbejde.** Veludformede sociale sikkerhedsnet har til formål at sikre, at alle har tilstrækkelige midler til at sikre et værdigt liv og være i stand til at deltage i det økonomiske og sociale liv, herunder på arbejdsmarkedet. De er særlig vigtige for personer, der bor i husstande uden tilstrækkelige midler, dvs. personer, som ikke har tilstrækkelige, regelmæssige eller sikre økonomiske og materielle midler, som er uundværlige for deres sundhed og trivsel og for social inklusion og integration på arbejdsmarkedet. Til dette formål omfatter sociale sikkerhedsnet indkomststøtte og forskellige naturalydelse og tjenesteydelse, som ydes til dem, der har behov for det.

**Indkomststøtte** består af en række økonomiske ydelser, der imødekommer forskellige behov. Sådanne økonomiske ydelser kan f.eks. omfatte børne- og familieydelse, boligydelse, arbejdsløshedsunderstøttelse, handicapydelse, ældreydelse eller arbejdsbetingede ydelser samt minimumsindkomstydelser.

**Minimumsindkomstydelser**<sup>4</sup> spiller en særlig rolle i den samlede økonomiske indkomststøtte, da de har til formål at udligne forskellen op til et vist samlet indkomstniveau i en given husstand. Der er tale om bidragsfrie og indtægtsbestemte ydelser som en sidste udvej til husstande, som ikke har tilstrækkelige midler, når andre indtægtskilder eller ydelser er udtømt eller ikke er tilstrækkelige til at sikre et værdigt liv. De suppleres generelt med skræddersyet bistand og skræddersyede incitamenter til at komme ind på arbejdsmarkedet, foranstaltninger til fremme af social inklusion og levering af kvalitetstjenester. På denne måde er minimumsindkomstordninger - der omfatter alle tre strenge, der gensidigt styrker hinanden - ikke et passivt redskab, men fungerer så vidt muligt som et springbræt til at forbedre inklusions- og beskæftigelsesmulighederne.

**Korrekt udformede minimumsindkomstordninger kan fungere som automatiske stabilisatorer.** I tider med økonomisk tilbagegang kan de bidrage til at støtte en bæredygtig og inklusiv genopretning, bidrage til at afbøde faldet i husstandsindkomsterne og begrænse antallet af personer i risiko for fattigdom eller social udstødelse. De kan også have en stabiliserende virkning på den samlede efterspørgsel efter varer og tjenester<sup>5</sup>. Veludformede minimumsindkomstordninger sikrer den rette balance mellem bekæmpelse af fattigdom, incitamenter til arbejde og bæredygtige budgetomkostninger.

Det overordnede indkomststøtteniveau bør sikre et værdigt liv, samtidig med at det altid bør kunne betale sig at arbejde, og de sociale beskyttelsessystemer bør være økonomisk bæredygtige. Minimumsindkomsten skal ledsages af tilstrækkelige incitamenter til at komme ud (tilbage) på arbejdsmarkedet for arbejdsdygtige personer, således at den kan spille en stabiliserende rolle og undgå skadelige hystereseffekter, der fører til lavere

<sup>4</sup> Minimumsindkomstydelser svarer ikke til universel basisindkomst, hvilket indebærer ubetinget indkomststøtte til alle, uden indtægtsbestemmelse eller krav om at arbejde.

<sup>5</sup> Europa-Parlamentet 2010: Undersøgelse "The Role of Social Protection as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis".

beskæftigelsesniveauer. Veludformede minimumsindkomster kan sammen med effektive foranstaltninger til aktivering af arbejdskraften være et vigtigt redskab til at nå Unionens beskæftigelsesmål for 2030 og samtidig støtte aktiveringen af unge voksne og deres integration på arbejdsmarkedet.

**Som en del af deres sociale sikkerhedsnet yder medlemsstaterne ikke blot økonomiske ydelser men også naturalydelser.** De omfatter f.eks. socialt boligbyggeri, nedsatte gebyrer for visse tjenester (f.eks. offentlig transport, gas, energi og andre forsyningsomkostninger) eller målrettet støtte til dækning af egenudgifter til børnepasning eller sundhedspleje, herunder sundhedspleje for mødre og spædbørn. Selv om minimumsindkomstmodtagere sandsynligvis vil kunne drage fordel af disse ydelser, er de ikke altid en integrerende del af minimumsindkomster og udnyttes ikke af alle modtagere af minimumsindkomst. Der er dokumentation for, at nogle af disse tjenester (f.eks. børnepasning) udnyttes i mindre omfang af lavindkomsthusholdninger på trods af den ekstra støtte, der ydes.

**Selv om alle medlemsstater har indført sociale sikkerhedsnet, har fremskridtene med at gøre dem tilgængelige og tilstrækkelige været ujævne.** Selv om udformningen varierer mellem medlemsstaterne imellem og afspejler forskellige nationale traditioner og de sociale beskyttelsessystemers overordnede struktur, står medlemsstaterne over for samme type udfordringer, hvilket fremgår af den tilbagevendende landespecifikke analyse og landespecifikke henstillinger som led i det europæiske semester. I forbindelse med tematiske drøftelser under den åbne koordinationsmetode blev der desuden fremhævet fælles udfordringer, navnlig med hensyn til manglende udnyttelse af ydelser og støtte til støttemodtagere, således at de kan deltage på arbejdsmarkedet og integrere sig i samfundet.

### *Udfordringer*

**I næsten alle medlemsstater er det en udfordring at sikre, at indkomststøtten er tilstrækkelig, hvilket også skyldes lønudviklingen.** Tilstrækkeligheden kan måles ved at sammenligne modtagernes samlede indkomst med den nationale fattigdomsgrænse<sup>6</sup> (som en indikation af virkningen af fattigdomsbekæmpelse) og med indkomsten for en lavtlønsmodtager<sup>7</sup> (som en indikation af de økonomiske incitament, der er forbundet med deltagelse på arbejdsmarkedet). Selv om der er forskelle mellem husstandene, giver indikatorerne ensartede resultater, som peger på, at lave lønninger er tæt på fattigdomsgrænsen, og at ydelserne ligger på et endnu lavere niveau. I 2019 lå indkomsten for en modtager af indkomststøtte (en enlig) på under 80 % af fattigdomsgrænsen i 22 medlemsstater, mens indkomsten for en lavtlønsmodtager nåede op på eller lå over fattigdomsgrænsen i alle medlemsstater. For husstande med børn er indkomststøttens tilstrækkelighed generelt betydeligt højere (i gennemsnit ca. 10-20 procentpoint).

---

<sup>6</sup> Målt ved fattigdomsrisikotærsklen (60 % af den ækvivalerede medianindkomst i husholdningerne efter sociale overførsler).

<sup>7</sup> I Udvalget for Social Beskyttelse nåede medlemsstaterne til enighed om en benchmarkingramme for mindsteindkomstydelser til befolkningen i den erhvervsaktive alder. Der blev udpeget tre centrale politiske løftestænger, som højst sandsynligt vil påvirke deres resultater: 1) ydelsernes tilstrækkelighed, 2) regler for støtteberettigelse og udnyttelse af ydelser og 3) aktivering og adgang til tjenester. Medlemsstaterne blev enige om to indikatorer til at måle tilstrækkeligheden af den kontante indkomststøtte, nemlig: i) som en andel af den nationale fattigdomsrisikotærskel i den pågældende medlemsstat og ii) som en andel af indkomsten for en lavtlønsmodtager, defineret som en person, der tjener 50 % af gennemsnitslønnen. Lavtlønsmodtagerens indkomst anvendes som erstatning for mindsteløn, da der ikke findes en mindsteløn i alle lande.

Hvis indkomststøtten ikke ændres hyppigt, kan dette føre til, at ydelserne ikke holder trit med lønudviklingen, stigninger i leveomkostninger, priser eller inflation (navnlig på fødevarer og energi) og dermed en yderligere udhuling af deres tilstrækkelighed. I et stort antal medlemsstater er fastsættelsen og justeringen af niveauet for minimumsindkomstydelser ikke baseret på en solid metode eller forbundet med statistisk underbyggede referenceværdier eller indikatorer. I omkring en tredjedel af medlemsstaterne anvender man automatiske indekseringssystemer, der regelmæssigt tilpasser indkomststøttens størrelse for at tage hensyn til ændringer i leveomkostningerne.

I det seneste årti har tilstrækkeligheden af indkomststøtten, og navnlig af minimumsindkomstydelserne, generelt næsten ikke ændret sig i Unionen på trods af en lille forbedring i de senere år. Der er konstateret en vis konvergens, navnlig på grund af nye minimumsindkomstordninger, der er indført i flere medlemsstater. Omvendt er der siden 2009 sket en betydelig forværring med hensyn til tilstrækkeligheden i en række medlemsstater, hvor satserne allerede lå under EU-gennemsnittet<sup>8</sup>.

**En anden fælles udfordring vedrører minimumsindkomstens dækning, idet ca. 20 % af de arbejdsløse, der er i risiko for fattigdom, ikke er berettigede til at modtage indkomststøtte.** Visse grupper har særlige vanskeligheder med at få adgang til indkomststøtte. Alderskrav (aldersgrænsen er f.eks. fastsat til over 18 år i fem medlemsstater) kan begrænse adgangen for unge voksne. Selv om restriktioner vedrørende statsborgerskab har begrænset indvirkning på berettigelsen<sup>9</sup>, kan kriterier vedrørende minimumsperioden for lovligt ophold (reguleret i nogle få medlemsstater, fra et til ti år) begrænse adgangen for udenlandske ansøgere. Desuden er forpligtelser såsom det at have en fast bopæl eller en bankkonto hindringer for hjemløse eller marginaliserede personer, der bor i dårligt stillede områder (f.eks. romabosættelser).

Selv om indtægtsbestemmelse er et væsentligt element for at sikre en passende målretning af minimumsindkomster, kan der også opstå utilstrækkelig dækning som følge af indtægtsbestemmelsen, hvis den er alt for streng. Indtægtsbestemmelsen omfatter en undersøgelse af alle husstandsmedlemmers midler — hvad enten det drejer sig om indkomst, aktiver, fast ejendom eller løsøre. I de fleste medlemsstater repræsenterer den tærskel, der anvendes til indtægtsbestemmelsen, det maksimale ydelsesniveau (og minimumsindkomstydelserne anvendes til at supplere husstandens indkomst op til dette niveau). Hvis tærsklen i nogle medlemsstater fastsættes på et lavt niveau, betyder det, at indtægtsbestemmelsen kan udelukke et stort antal lavindkomsthusstande og arbejdende fattige fra at være berettiget til minimumsindkomst. Desuden kan ufuldstændig dækning skyldes en for streng udformning af aktivbestemmelsen, hvilket skaber situationer, hvor en husstand udelukkes fra minimumsindkomst på grund af uforholdsmæssig medregning af aktiver af lav værdi<sup>10</sup>.

Endelig fordeles ydelserne muligvis ikke på passende vis mellem husstandsmedlemmerne, da retten til at ansøge om ydelser er begrænset til familieforsørgeren. I de fleste lande betragtes kvinder normalt ikke som familieforsørgere, medmindre der ikke permanent bor en voksen mand bor i husstanden<sup>11</sup>. Kun i få medlemsstater er det i særlige tilfælde tilladt for de enkelte

---

<sup>8</sup> Fælles rapport fra Udvalget for Social Beskyttelse og Europa-Kommissionen om minimumsindkomst (diagram 27).

<sup>9</sup> I alle medlemsstater er nationale statsborgere og statsborgere fra en anden EU-medlemsstat (afhængigt af de generelle regler for opnåelse af lovligt ophold) berettiget til minimumsindkomst.

<sup>10</sup> F.eks. arv af ejendom af lav værdi eller løsøre, opsparing osv.

<sup>11</sup> Kilde: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1126>.

medlemmer af husstanden at modtage ydelser, mens berettigelsen endnu ikke er fastlagt på husstands niveau. Uden nødvendigvis at øge det samlede niveau af ydelser, der modtages på husstands niveau, kan løsninger, der gør det lettere for de enkelte medlemmer af husstanden at modtage indkomststøtte, bidrage til at fremme ligestilling mellem mænd og kvinder og økonomisk uafhængighed og indkomstsikkerhed for kvinder og unge voksne.

De nationale genopretnings- og resiliensplaner under genopretnings- og resiliensfaciliteten omfatter reformer i de medlemsstater, hvor der i de landespecifikke henstillinger, der blev fremsat som led i processen med det europæiske semester<sup>12</sup>, blev identificeret udfordringer med hensyn til minimumsindkomsternes tilstrækkelighed og dækning. Eksempelvis fokuserer en række investeringer på at udvide eller forbedre kvaliteten af sociale tjenesteydelser, bekæmpe energifattigdom og integrere sårbare grupper. Nogle genopretnings- og resiliensplaner har også til formål at øge effektiviteten og tilstrækkeligheden af sociale ydelser, herunder minimumsindkomst.

**For det tredje synes den manglende udnyttelse af minimumsindkomsten at være ret høj i alle medlemsstater.** De foreliggende skøn viser, at mellem 30 % og 50 % af den støtteberettigede befolkning ikke benytter sig af minimumsindkomster. Dette kan forklares ved forskellige faktorer såsom manglende information, kompleks adgang, manglende tillid til institutionerne og opfattelse af stigmatisering. Det ser ud til, at kun få medlemsstater indsamler oplysninger om den manglende udnyttelse.

**For det fjerde er der fortsat en utilstrækkelig koordinering mellem indkomststøttepolitikker og incitament til at få dem, der kan arbejde, til at komme ud (tilbage) på arbejdsmarkedet.** Sociale sikkerhedsnet bør udformes på en sådan måde, at incitamenterne til at arbejde bevares. Navnlig bør udformningen af indkomststøtten ikke udhule incitamenterne til at arbejde eller skabe fattigdomsfælder (eller lavtlønsfælder for personer i arbejde og modtagere af indkomststøtte). I nogle tilfælde kan høje anvendelsessatser for minimumsindkomstydelser (også med hensyn til supplerende ydelser) eller en høj marginal effektiv skattesats føre til lave incitament til at komme i arbejde. Selv om det er klart, at indkomsten fra arbejde (allerede på mindstelønsniveau) bør være højere end indkomsten fra ydelser, påvirker andre faktorer også andelen af modtagere af minimumsindkomst, der kommer i arbejde (f.eks. deltagelse i og kvaliteten af jobrådgivning eller andre skræddersyede aktiveringsforanstaltninger, færdighedskløfter, sundhedsrelaterede problemer, børnepasningsmuligheder osv.).

Aktive arbejdsmarkedspolitikker, der tilskynder til overgang til beskæftigelse, omfatter livslang læring, personlig støtte og vejledning, der opfylder specifikke behov, fremmer kvalitetsjob og fastholdelse af job og muliggør advancement i overensstemmelse med begrebet rummelige arbejdsmarkeder<sup>13</sup>. I mange medlemsstater er disse foranstaltninger imidlertid ikke tilstrækkeligt tilpasset til individuelle behov hos modtagere af minimumsindkomst, som ofte befinder sig længst væk fra arbejdsmarkedet.

**Selv om deltagelse i aktiveringsprogrammer er et krav i de fleste medlemsstater, findes der ikke altid tilstrækkelige foranstaltninger.** Aktiveringskrav (og relaterede sanktioner) skal ledsages af støttetjenester såsom rådgivning, coaching eller hjælp til jobsøgning for at være mere effektive og tilskynde folk til at acceptere jobtilbud. Der skal lægges særlig vægt på unge voksne, som befinder sig uden for arbejdsmarkedet eller er i risiko for fattigdom eller social udstødelse. For at få dem tilbage i uddannelse eller på arbejdsmarkedet hurtigst muligt

<sup>12</sup> I Letland, Litauen, Kroatien, Spanien, Rumænien og Bulgarien.

<sup>13</sup> Se Kommissionens henstilling 2008/867/EF om aktiv integration af mennesker, som er udstødt fra arbejdsmarkedet.

bør modtagelsen af indkomststøtte kædes sammen med særligt stærke aktiveringsforanstaltninger, der støtter dem i at opnå erhvervs erfaring og udvikle de rette færdigheder til et arbejdsmarked i forandring, navnlig dem, der er relevante for den grønne og den digitale omstilling.

Positive incitament er til at komme i beskæftigelse, som støtter en gradvis overgang til arbejdsmarkedet, samtidig med at retten til minimumsindkomst bevares i en vis periode i løbet af beskæftigelsen, giver generelt positive resultater. Kvaliteten og bæredygtigheden af de tilbudte job (dvs. varige kvalitetsjob) er også en udfordring. I omkring en fjerdedel af medlemsstaterne er deltagelse i offentlige anlægsprogrammer enten obligatorisk eller første mulighed for støttemodtagerne, selv om offentlige anlægsarbejder generelt anses for at have ringe eller ingen indvirkning med hensyn til at støtte overgangen til beskæftigelse på længere sigt. Socialøkonomiens rolle er afgørende for at fremme beskæftigelsesmulighederne for minimumsindkomstmodtagere. Beskæftigelse i den sociale økonomi kan være et springbræt til at komme ud på det åbne arbejdsmarked.

**For det femte er det også nødvendigt at sikre effektiv adgang til støttetjenester og basale tjenesteydelser af høj kvalitet.** Selv om det ikke er muligt at udarbejde en udtømmende liste over støttetjenester, omfatter de typisk generelle støttetjenester, der leveres til alle, såsom førskoleundervisning og børnepasning, uddannelse, sundhedspleje og langtidspleje. En særlig kategori af støttetjenester — tjenester til fremme af social inklusion — omfatter tjenester, der tager fat på specifikke problemer for dem, der befinder sig længst væk fra arbejdsmarkedet, for at hjælpe dem med at blive integreret i samfundet og på arbejdsmarkedet. Tjenester til fremme af social inklusion kan omfatte socialt arbejde, rådgivning, coaching, mentorordninger, psykologisk støtte og rehabilitering. Desuden er adgang til økonomisk overkommelige basale tjenesteydelser såsom vand, sanitet, energi, transport, finansielle tjenester og digital kommunikation en grundlæggende forudsætning for yderligere social inklusion. Selv om de fleste af disse tjenester i princippet er tilgængelige for hele befolkningen, kan adgangen hertil og det økonomisk overkommelige aspekt være problematisk for personer, som ikke har tilstrækkelige midler, navnlig nu med de aktuelle energiprisstigninger.

Den dramatiske stigning i energipriserne lægger pres på sårbare husstande og risikerer at forårsage større social og økonomisk skade. I disse turbulente tider bidrager solide sociale sikkerhedsnet til at mindske risikoen for energifattigdom. Navnlig kan minimumsindkomst og adgang til basale tjenesteydelser bidrage til at afbøde virkningerne af prisstigningerne for de mest sårbare, samtidig med at de supplerer andre strukturelle foranstaltninger. Sammenlignet med prisforanstaltninger giver indkomststøtteforanstaltninger generelt mulighed for bedre at målrette støtten mod dem, der har behov for den, og er mere forenelige med opretholdelsen af incitament er til at reducere energiforbruget.

**For det sjette står personer, som ikke har tilstrækkelige midler, over for mange og komplekse hindringer for inklusion og har derfor brug for individualiseret støtte.** Nogle mennesker står aktivt til rådighed for at komme ud (tilbage) på arbejdsmarkedet. Nogle andre er måske ikke (umiddelbart) i stand til at arbejde, f.eks. personer med alvorlige handicap eller helbredsproblemer, personer, der mangler grundlæggende sociale færdigheder, hjemløse eller personer, der passer små børn eller plejekrævende voksne. For disse mennesker er politikker for social inklusion af afgørende betydning og kan gøre det lettere for dem at finde et job på et senere tidspunkt. For at yde individualiseret støtte foretager de fleste medlemsstater en flerdimensionel behovsvurdering. I omkring halvdelen af landene gennemføres den for alle personer, der bor i husstande, som ikke har tilstrækkelige midler, mens den i en mindre gruppe af medlemsstater er begrænset til specifikke grupper (f.eks. arbejdsløse i en vis

periode) eller ydes på skønsomt grundlag. Det er imidlertid kun omkring halvdelen af de medlemsstater, der foretager en flerdimensionel behovsvurdering, der tilbyder en skræddersyet inklusionsplan for at fjerne hindringerne for social integration og i sidste ende beskæftigelse. Da en betydelig del af minimumsindkomstmodtagerne sandsynligvis vil være langtidsledige, tilbydes de en aftale om jobintegration i overensstemmelse med Rådets henstilling om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet<sup>14</sup>.

**Endelig udfordres den effektive gennemførelse af robuste sociale sikkerhedsnet af forvaltningsmæssige spørgsmål.** De vigtigste hindringer omfatter utilstrækkelig koordinering mellem forskellige enheder på grund af manglende standarder for samarbejde, manglende informationsudveksling, mangel på kvalificeret menneskelig kapacitet og begrænsede ressourcer, herunder infrastruktur i offentlig beskæftigelse og støttetjenester. Disse begrænsninger udgør også en udfordring for den regelmæssige overvågning og evaluering af effektiviteten - omkring halvdelen af medlemsstaterne har indført regelmæssige overvågningsmekanismer, mens der i andre medlemsstater endnu ikke er etableret en sådan praksis.

**Der venter flere strukturelle udfordringer forude, hvilket taler for stærke sociale sikkerhedsnet.** Med den stadig hurtigere grønne og digitale omstilling er der mulighed for at stimulere den økonomiske vækst og skabe arbejdspladser. Veludformede, robuste sociale sikkerhedsnet kan bidrage til at realisere dette potentiale fuldt ud ved at støtte overgange på arbejdsmarkedet og en mere aktiv deltagelse af dårligt stillede personer. På den anden side kan den utilstrækkelige dækning af bidragsbaserede ydelser (herunder arbejdsløshedsunderstøttelse og fremtidige pensioner), der skyldes den stigende brug af atypisk beskæftigelse, skabe yderligere byrder for ikkebidragspligtige ordninger.

**I denne forbindelse skal navnlig sociale sikkerhedsnet og minimumsindkomster moderniseres og tilpasses for at fremme social inklusion og støtte personer, der er i stand til at arbejde, i deres bestræbelser på at finde kvalitetsjob.**

Det har længe været en prioritet for Unionen at sikre tilstrækkelige sociale sikkerhedsnet for at beskytte et værdigt liv. I 1992 vedtog Rådet henstilling 92/441/EØF om fælles kriterier i forbindelse med sikring af tilstrækkelige indtægter og ydelser fra socialbeskyttelsesordninger<sup>15</sup>, hvori det som et fælles mål blev foreslået at fastsætte et minimumsniveau for garanteret indkomst samt principper og retningslinjer for at nå dette mål. De generelle principper i rammebestemmelserne omfattede aktiv adgang til arbejde eller erhvervsuddannelse for personer, hvis alder, sundhed og familiemæssige situation tillader det, og økonomiske og sociale integrationsforanstaltninger for andre. Målene med denne henstilling blev gentaget og yderligere styrket i Kommissionens henstilling 2008/867/EF om aktiv integration af mennesker, som er udstødt fra arbejdsmarkedet<sup>16</sup>.

I erkendelse af, at en politisk reaktion på EU-plan er relevant for at tackle de nuværende udfordringer, opfordrede Rådet i oktober 2020 Kommissionen til at indlede en ajourføring af EU-rammen for effektivt at støtte og supplere medlemsstaternes politikker om national

---

<sup>14</sup> Rådets henstilling af 15. februar 2016 om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet (EUT C 67 af 20.2.2016).

<sup>15</sup> Rådets henstilling 92/441/EØF om fælles kriterier i forbindelse med sikring af tilstrækkelige indtægter og ydelser fra socialbeskyttelsesordninger (EFT L 245 af 26.8.1992).

<sup>16</sup> Kommissionens henstilling 2008/867/EF af 3. oktober 2008 om aktiv integration af mennesker, som er udstødt fra arbejdsmarkedet (EUT L 307 af 18.11.2008).

minimumsindkomstbeskyttelse<sup>17</sup>. I sin beslutning<sup>18</sup> opfordrede Europa-Parlamentet medlemsstaterne til at indføre en tilstrækkelig minimumsindkomst og fremhævede den rolle, som beskyttelse af minimumsindkomst spiller som et redskab til bekæmpelse af fattigdom.

**På denne baggrund og med henblik på at sikre et værdigt liv i alle dets faser har denne henstilling til formål at bekæmpe fattigdom og social udstødelse ved at fremme tilstrækkelig indkomststøtte, effektiv adgang til støttetjenester og basale tjenesteydelser for personer, som ikke har tilstrækkelige midler, og fremme integrationen på arbejdsmarkedet af dem, der kan arbejde, som fastsat i princip 14 i den europæiske søjle for sociale rettigheder. I den forbindelse sigter den mod at opnå et højt beskæftigelsesniveau ved at bidrage aktivt til integrationen på arbejdsmarkedet af dem, der kan arbejde. Disse mål skal nås, uden at dette berører medlemsstaternes beføjelser til at tilrettelægge deres sociale beskyttelsessystemer.**

For at nå dette overordnede mål er initiativets specifikke mål:

- a) at forbedre indkomststøttens tilstrækkelighed
- b) at forbedre minimumsindkomstens dækning og udnyttelse
- c) at forbedre adgangen til rummelige arbejdsmarkeder for dem, der kan arbejde
- d) at forbedre adgangen til støttetjenester og basale tjenesteydelser
- e) at fremme individualiseret støtte
- f) at øge effektiviteten i forvaltningen af sociale sikkerhedsnet på EU-plan, nationalt, regionalt og lokalt plan samt af overvågnings- og rapporteringsmekanismer.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Forslaget bidrager til gennemførelsen af princip 14 i den europæiske søjle for sociale rettigheder og vil også fremme andre søjleprincipper såsom principperne om "aktiv beskæftigelsesstøtte", "social beskyttelse", "adgang til basale tjenesteydelser", "uddannelse og livslang læring" og "lige muligheder". Forslaget vil bidrage til at nå det overordnede mål om fattigdomsbekæmpelse og dets delmål om børnefattigdom, der er fastsat i handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder, og vil støtte opfyldelsen af de overordnede beskæftigelsesmål samt det overordnede mål om færdigheder.

Forslaget bygger på Rådets henstilling 92/441/EØF om fælles kriterier i forbindelse med sikring af tilstrækkelige indtægter og ydelser fra sociale sikringsordninger. Forslaget er i overensstemmelse med de gældende bestemmelser og indfører nye elementer, hvor det er blevet vurderet, at Rådets henstilling 92/441/EØF var utilstrækkelig og måtte tilpasses til de samfundsmæssige ændringer. Af forenklingssyn har dette forslag til formål at erstatte Rådets henstilling 92/441/EØF, samtidig med at det sikres, at det opnåede beskyttelsesniveau ikke forringes.

Forslaget supplerer desuden Kommissionens henstilling 2008/867/EF om aktiv integration af mennesker, som er udstødt fra arbejdsmarkedet Aktive inklusionsstrategier har til formål at bidrage til at integrere dem, der kan arbejde, i bæredygtig kvalitetsbeskæftigelse og at stille

---

<sup>17</sup> Rådets konklusioner af 9. oktober 2020 om styrkelse af mindsteindkomstsikringen til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse under og efter covid-19-pandemien.

<sup>18</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 24. oktober 2017 om mindsteindkomspolitik som et redskab til bekæmpelse af fattigdom (2016/2270 (INI)).

tilstrækkelige ressourcer og støtte til et værdigt liv til rådighed for dem, der ikke kan arbejde. Dette forslag bygger på erfaringerne fra gennemførelsen af førnævnte henstilling og giver mulighed for at videreudvikle dens forskellige elementer og afhjælpe de resterende mangler.

Denne henstilling bygger videre på og supplerer ILO's henstilling om social mindstebeskyttelse<sup>19</sup>, der fastsætter retningslinjer for lande, hvad angår udvidelse af dækningen af social beskyttelse ved at prioritere oprettelsen af social mindstebeskyttelse på nationalt plan, der er tilgængelig for alle, der har behov for det.

Det europæiske semester for samordning af den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken har fremhævet strukturelle udfordringer i forbindelse med minimumsindkomstordninger og relaterede elementer såsom social inklusion og aktivering på arbejdsmarkedet, og en række medlemsstater har modtaget relaterede landespecifikke henstillinger. Den reviderede sociale resultattavle<sup>20</sup> viser resultater og tendenser i medlemsstaterne og giver Kommissionen mulighed for at overvåge de fremskridt, der gøres med hensyn til at gennemføre de landespecifikke henstillinger. I retningslinjerne for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker fra 2022 hedder det, at de sociale beskyttelsessystemer bør sikre tilstrækkelig minimumsindkomst for alle, der ikke har tilstrækkelige midler, og fremme social inklusion ved at tilskynde folk til at deltage aktivt på arbejdsmarkedet og i samfundet, herunder gennem målrettet levering af sociale tjenesteydelser. Med henblik på at styrke det analytiske arbejde blev der vedtaget en benchmarkingramme i Udvalget for Social Beskyttelse, og resultaterne heraf er afspejlet i den fælles beskæftigelsesrapport, landerapporterne og de landespecifikke henstillinger.

For løbende at indsamle sådanne kontekstuelle oplysninger og fremme gensidig læring og udveksling af praksis inden for den åbne koordinationsmetode har oprettelsen af et netværk af nationale myndigheder med ansvar for minimumsindkomster (MINET) muliggjort en regelmæssig struktureret dialog mellem medlemsstaterne.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Initiativet supplerer og er også i overensstemmelse med en række andre EU-initiativer.

I Rådets henstilling om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet<sup>21</sup> anbefales det, at medlemsstaterne yder individuel støtte til langtidsledige og tilskynder til en bedre koordinering af de relevante tjenester.

Rådets henstilling om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige<sup>22</sup> har til formål at sikre, at de alle bidrager til og har formel adgang til effektive, tilstrækkelige og gennemsigtige sociale beskyttelsessystemer. Den sigter navnlig mod at støtte folk i atypiske beskæftigelsesformer samt selvstændige, der på grund af deres ansættelsesstatus ikke er tilstrækkeligt dækket af bidragsbaserede sociale sikringsordninger, og som derfor er udsat for større økonomisk usikkerhed.

Direktivet om passende mindstelønninger<sup>23</sup> har til formål at etablere en ramme for at forbedre mindstelønningernes tilstrækkelighed og øge arbejdstagernes adgang til beskyttelse af

<sup>19</sup> ILO's henstilling nr. 202 om social mindstebeskyttelse, 2012.

<sup>20</sup> [Social scoreboard indicators - European Pillar of Social Rights - Eurostat \(europa.eu\)](#).

<sup>21</sup> Rådets henstilling af 15. februar 2016 om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet (EUT C 67 af 20.2.2016).

<sup>22</sup> Rådets henstilling af 8. november 2019 om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige (EUT C 387 af 15.11.2019).

<sup>23</sup> Add reference once published.

mindstelønninger og dermed bidrage til at tackle fattigdom blandt personer i arbejde og lavtlønsfælder.

Rådets henstilling om en bro til job — styrkelse af ungdomsgarantien<sup>24</sup> har til formål at sikre, at alle unge under 30 år modtager et kvalitetstilbud om beskæftigelse, videreuddannelse, lærlingeuddannelse eller praktikophold, senest 4 måneder efter at de er blevet arbejdsløse eller har forladt det formelle uddannelsessystem, hvorved deres fattigdom og sociale udstødelse forebygges.

I Rådets henstilling om oprettelse af en europæisk børnegaranti<sup>25</sup> opfordres medlemsstaterne til at sikre børn i risiko for fattigdom eller social udstødelse fri og effektiv adgang til centrale tjenester, der er afgørende for deres udvikling og trivsel, herunder gennem foranstaltninger til integration af forældrene på arbejdsmarkedet og indkomststøtte til familier og husstande.

Kommissionens henstilling om effektiv og aktiv støtte til beskæftigelse (EASE)<sup>26</sup> fremhæver i den forbindelse betydningen af at udvikle og gennemføre sammenhængende politiske pakker, herunder ansættelses- og overgangsincitament, opkvalificering og omskoling og øget støtte fra offentlige arbejdsformidlinger.

I strategien for ligestilling mellem mænd og kvinder 2019-2025<sup>27</sup> anerkendes det, at en højere andel af kvinder, navnlig ældre kvinder, lever i fattigdom på grund af kønsbestemte beskæftigelses- og lønforskelle, som akkumuleres gennem hele livet, og som resulterer i en stor pensionsforskel.

I EU's strategiske ramme for romaer og Rådets henstilling om romaernes ligestilling, integration og deltagelse<sup>28</sup> opfordres medlemsstaterne til at bekæmpe forskelsbehandling, der antager flere former, og strukturel forskelsbehandling mod romaer for at sikre, at størstedelen af romaerne kommer ud af fattigdom senest i 2030, og til at træffe stærkere foranstaltninger på de indbyrdes forbundne områder indkomststøtte, beskæftigelse, sundhedspleje og sociale tjenester, boliger og basale tjenesteydelser.

Strategien for rettigheder for personer med handicap 2021-2030<sup>29</sup> har bl.a. til formål at sikre, at personer med handicap kan udøve deres menneskerettigheder, have lige muligheder og lige adgang til at deltage i samfundet og økonomien samt have tilstrækkelig social beskyttelse for at sikre en passende indkomst, der sikrer personer med handicap og deres familier en anstændig levestandard.

---

<sup>24</sup> Rådets henstilling af 30. oktober 2020 om en bro til job — styrkelse af ungdomsgarantien og erstatning af Rådets henstilling af 22. april 2013 om oprettelsen af en ungdomsgaranti (EUT C 372 af 4.11.2020).

<sup>25</sup> Rådets henstilling (EU) 2021/1004 af 14. juni 2021 om oprettelse af en europæisk børnegaranti (EUT L 223 af 22.6.2021).

<sup>26</sup> Kommissionens henstilling (EU) 2021/402 af 4. marts 2021 om en effektiv og aktiv støtte til beskæftigelse efter covid-19-krisen (EASE) (EUT L 80 af 8.3.2021).

<sup>27</sup> [EUR-Lex - 52020DC0152 - DA - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eur-lex.do?uri=CELEX:52020DC0152:DA:EUR-Lex).

<sup>28</sup> Rådets henstilling af 12. marts 2021 om romaernes ligestilling, integration og deltagelse (EUT C 93 af 19.3.2021).

<sup>29</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=da&pubId=8376&furtherPubs=yes>.

Den nye dagsorden for færdigheder i Europa<sup>30</sup> indeholder en omfattende plan for at sikre social retfærdighed og lette adgangen til inklusiv uddannelse for alle, herunder for de mest sårbare. Rådets henstilling om individuelle læringskonti<sup>31</sup>, der er vedtaget som et af resultaterne af dagsordenen for færdigheder, sætter enkeltpersoner i stand til at deltage i arbejdsmarkedsrelevant uddannelse og letter deres adgang til eller fastholdelse af beskæftigelse. Det foreslåede europæiske år for færdigheder 2023 vil sætte yderligere fokus på færdigheder i alle faser af livet.

En meddelelse fra Kommissionen med titlen "En renoveringsbølge for Europa — grønnere bygninger, flere arbejdspladser, bedre levevilkår"<sup>32</sup> er baseret på princippet om renoverede boligers prisoverkommelighed og tilgængelighed og bidrager dermed til målet om at sikre passende boliger til sårbare befolkningsgrupper, navnlig gennem Kommissionens henstilling om energifattigdom<sup>33</sup>.

Rådets henstilling om sikring af en retfærdig omstilling til klimaneutralitet<sup>34</sup> indeholder specifikke retningslinjer, som skal hjælpe medlemsstaterne med at gennemføre politikpakker, der sikrer en retfærdig omstilling til klimaneutralitet på en omfattende måde med særlig vægt på sårbare husstande.

REPowerEU-planen<sup>35</sup> opfordrer til målrettede foranstaltninger for at minimere volatiliteten, holde priserne nede og beskytte personer, der befinder sig i eller er i risiko for (energi)fattigdom, for at sikre langsigtede fordele ved en retfærdig energiomstilling og en hurtig udfasing af russiske fossile brændstoffer.

Kommissionens forslag til en forordning om et nødindgreb for at imødegå høje energipriser<sup>36</sup> søger at imødegå de drastiske stigninger i energipriserne ved at reducere elektricitetsforbruget i medlemsstaterne og ved at dele energiproducenternes ekstraordinære overskud med dem, der har mest brug for hjælp, navnlig sårbare husstande.

Handlingsplanen for den sociale økonomi<sup>37</sup> hjælper den sociale økonomi med at trives ved at udnytte dens økonomiske potentiale og jobskabespotentialer samt dens bidrag til en retfærdig og inklusiv genopretning og den grønne og den digitale omstilling.

Dette forslag bidrager til målene i 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling.

---

<sup>30</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Den europæiske dagsorden for færdigheder med henblik på bæredygtig konkurrenceevne, social retfærdighed og modstandsdygtighed (COM(2020) 274 final).

<sup>31</sup> Rådets henstilling af 16. juni 2022 om individuelle læringskonti (EUT C 243 af 27.6.2022).

<sup>32</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "En renoveringsbølge for Europa — grønnere bygninger, flere arbejdspladser, bedre levevilkår" (COM(2020) 662 final).

<sup>33</sup> Kommissionens henstilling (EU) 2020/1563 af 14. oktober 2020 om energifattigdom (EUT L 357 af 27.10.2020).

<sup>34</sup> Rådets henstilling af 16. juni 2022 om sikring af en retfærdig omstilling til klimaneutralitet (EUT C 243 af 27.6.2022).

<sup>35</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: REPowerEU-planen (COM(2022) 230 final).

<sup>36</sup> Forslag til Rådets forordning om et nødindgreb for at imødegå høje energipriser (COM(2022) 473 final).

<sup>37</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Opbygning af en økonomi, der tjener alle: en handlingsplan for den sociale økonomi" (COM(2021) 778 final).

## 2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

### • Retsgrundlag

Den foreslåede henstilling er baseret på artikel 292 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) som det proceduremæssige retsgrundlag kombineret med artikel 153, stk. 1, litra j), i TEUF som det materielle retsgrundlag.

Artikel 153, stk. 1, litra j), giver Unionen mulighed for at støtte og supplere medlemsstaternes indsats inden for bekæmpelse af social udstødelse. Forslaget vil bidrage til dette mål ved at fremme indkomststøtte på et niveau, der gør det muligt at leve et værdigt liv, kombineret med effektiv adgang til støttetjenester og basale tjenesteydelser og foranstaltninger til støtte for integrationen på arbejdsmarkedet af dem, der kan arbejde.

Anvendelsen af det materielle grundlag i artikel 153, stk. 1, litra j), er for det første begrænset af artikel 153, stk. 2, litra a), da den kun tillader foranstaltninger, der har til formål at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne, uden at der er tale om nogen form for harmonisering af love og administrative bestemmelser.

I henhold til artikel 153, stk. 4, kræver alle bestemmelser, der vedtages i henhold til artikel 153, at henstillingen i) ikke berører medlemsstaternes ret til at fastlægge de grundlæggende principper i deres sociale beskyttelsessystemer og ii) ikke i væsentligt omfang berører den økonomiske balance i disse systemer.

### • Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)

Politikker for beskæftigelse og social beskyttelse er fortsat primært medlemsstaternes ansvar i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Med udgangspunkt i Rådets henstilling 92/441/EØF og Rådets henstilling 92/442/EØF om overensstemmelse mellem mål og politikker for social beskyttelse<sup>38</sup> har Unionen truffet foranstaltninger på området for social beskyttelse, der bygger på en konsensus om, at uddybningen af det indre marked bør suppleres af social solidaritet og konvergens mellem medlemsstaternes politikker for social beskyttelse.

Alle medlemsstater har vedtaget reformer på området for minimumsindkomst, men der er dokumentation for, at der er plads til forbedringer i de fleste medlemsstaters bestræbelser på at tackle de identificerede udfordringer på en integreret måde. Mangler i den effektive levering af minimumsindkomst og aktiveringsforanstaltninger på arbejdsmarkedet øger velfærdsrisiciene for de berørte personer og deres familier, som oplever større økonomisk usikkerhed, og reducerer det samlede beskæftigelsesniveau i økonomien. Problemet med utilstrækkelig indkomststøtte og utilstrækkelig adgang til støttetjenester for en betydelig del af befolkningen har negative konsekvenser for social retfærdighed og bæredygtig vækst. Vedvarende inaktivitet og manglende tilknytning til arbejdsmarkedet fører til en udhuling af færdigheder og fører til en mindre produktiv arbejdsstyrke af lavere kvalitet. Dette er en væsentlig årsag til social udstødelse og fattigdom og en hindring for opfyldelsen af de overordnede mål for 2030. Som det fremgår af det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager dette forslag, er det usandsynligt, at målet om at reducere fattigdom vil blive nået i de kommende år, medmindre medlemsstaterne styrker deres systemer for social beskyttelse og social inklusion, samtidig med at beskæftigelsesmålet kræver mere effektive aktiveringspolitikker på arbejdsmarkedet.

<sup>38</sup> Rådets henstilling 92/442/EØF af 27. juli 1992 om overensstemmelse mellem målene og politikken for social beskyttelse (EFT L 245 af 26.8.1992, s. 49).

I betragtning af risikoen for manglende indsats (eller utilstrækkelig indsats) i lyset af de tidligere tendenser og de kommende sociale udfordringer og den potentielle gensidige læring mellem medlemsstaterne er Unionen godt rustet til at optrappe indsatsen og tage føringen, samtidig med at medlemsstaternes kompetencer inden for social beskyttelse respekteres. Unionens indsats kan bidrage til at sikre, at alle medlemsstater bevæger sig i samme retning på samme tid og til at fremme opadgående konvergens i og mellem medlemsstaterne, hvilket resulterer i mere retfærdige og sammenhængende samfund.

- **Proportionalitetsprincippet**

De foranstaltninger, der foreslås i denne henstilling, står i et rimeligt forhold til de forfulgte mål. Forslaget støtter sociale sikkerhedsnet og minimumsindkomst, der allerede findes i medlemsstaterne, og supplerer medlemsstaternes indsats for at bekæmpe social udstødelse og for at fremme integration af dårligt stillede personer på arbejdsmarkedet. De foreslåede tiltag respekterer medlemsstaternes praksisser og deres forskellige sociale beskyttelsessystemer. Den anerkender, at forskellige nationale, regionale eller lokale situationer kan føre til forskelle i, hvordan henstillingen gennemføres, og giver medlemsstaterne mulighed for at gøre brug af henstillingen afhængigt af deres specifikke kontekst. Proportionalitet spillede også en central rolle i forbindelse med valget af instrument.

- **Valg af retsakt**

Den foreslåede retsakt er et forslag til Rådets henstilling, som overholder nærheds- og proportionalitetsprincippet. Den bygger på den eksisterende EU-lovgivning og er i overensstemmelse med den type instrumenter, der er til rådighed for Unionens indsats på beskæftigelsesområdet og det socialpolitiske område. En henstilling fra Rådet vil give medlemsstaterne specifik vejledning om reformforløbet, samtidig med at det overlades til medlemsstaterne at tilpasse foranstaltningerne til de nationale institutioner og gennemførelsesmodeller. Den fastsætter foranstaltninger, som medlemsstaterne skal overveje, og danner et solidt grundlag for samarbejde på EU-plan på dette område, samtidig med at medlemsstaternes kompetence på de relevante politikområder respekteres fuldt ud. Efter vedtagelsen vil henstillingen erstatte Rådets henstilling 92/441/EØF.

### **3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER**

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

I 1999 fremlagde Kommissionen en beretning om gennemførelsen af Rådets henstilling 92/441/EØF<sup>39</sup>. Beretningen bekræftede den afgørende rolle, som minimumsindkomst spiller i form af et endeligt sikkerhedsnet. Den konkluderede, at henstillingen havde bidraget til at organisere og stimulere debatten mellem medlemsstaterne om minimumsindkomstens rolle og udvikling, og at den havde skabt konvergens mellem medlemsstaterne. Det fremgik af beretningen, at der fortsat var betydelige forskelle i den måde, hvorpå minimumsindkomster fungerer, i hvilket omfang og hvor længe de dækker væsentlige behov, og hvordan de er forbundet med andre foranstaltninger vedrørende social og beskæftigelsesmæssig støtte.

---

<sup>39</sup> Beretning fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om gennemførelsen af henstilling 91/441/EØF af 24. juni 1992 om fælles kriterier i forbindelse med sikring af tilstrækkelige indtægter og ydelser fra socialbeskyttelsesordninger (COM(1998) 774 final).

I 2013 foretog Kommissionen en gennemgang af gennemførelsen af Kommissionens henstilling 2008/867/EF<sup>40</sup>. Gennemgangen bekræftede, at tilgangen med aktiv integration var gyldig, men det blev erkendt, at fremskridtene med gennemførelsen heraf på nationalt plan havde været forholdsvis begrænsede. Den fremhævede specifikke udfordringer i forbindelse med de tre indsatsområder for aktiv inklusion, såsom: i) ringe tilstrækkelighed, manglende udnyttelse og begrænset dækning af indkomststøtte, ii) fattigdom blandt personer i arbejde og potentielle negative incitamenter fra skatte- og socialsikringsystemer og iii) problematisk adgang til kvalitetstjenester i en række medlemsstater, navnlig for romaer, migranter og personer med handicap. Desuden har koordineringsudfordringer på lokalt plan og spredte kompetencer på forskellige politiske niveauer vanskeliggjort gennemførelsen.

Der blev i 2017<sup>41</sup> foretaget endnu en gennemgang af de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af Kommissionens henstilling 2008/867/EF. Resultaterne af denne gennemgang understregede betydningen af integrerede og omfattende politiske foranstaltninger for dårligt stillede personer. Der blev opfordret til et skarpere fokus på passende støtte til social inklusion af personer, der ikke kan arbejde, og behovet for tæt samarbejde mellem interessenter og aktiv inddragelse af alle relevante partnere blev fremhævet.

Resultaterne af disse vurderinger er blevet taget i betragtning ved udarbejdelsen af dette forslag.

- **Høringer af interesserede parter**

Kommissionen gennemførte høringer af interesserede parter i to perioder. Mellem den 14. januar og den 30. november 2020 gennemførte Kommissionen en offentlig høring om handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder (herunder om princip 14)<sup>42</sup>, som bidrog til at forme indholdet i dette forslag. Mellem den 5. januar og den 5. maj 2022 gennemførte Kommissionen desuden målrettede høringer om selve initiativet. Disse høringer, som hovedsagelig var tematiske debatter, havde deltagelse af arbejdsmarkedets parter, civilsamfundsorganisationer, Udvalget for Social Beskyttelse og Beskæftigelsesudvalget, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, det europæiske netværk af offentlige arbejdsformidlinger, Regionsudvalget, unge, forskere og den akademiske verden. Alle interessenter kunne deltage i indkaldelsen af feedback, hvor der blev indsendt 75 individuelle bidrag og 33 holdningsdokumenter, hovedsagelig fra civilsamfundet, borgerne samt fra erhvervs sammenslutninger, den akademiske verden, fagforeninger og offentlige myndigheder.

De fleste interessenter gik ind for et EU-initiativ, der havde til formål at styrke den nuværende ramme. Mange af dem gentog, at minimumsindkomster hænger sammen med andre støtteforanstaltninger og som sådan bør ses som en del af bredere sociale beskyttelsessystemer, der udformes og gennemføres på nationalt plan. En henstilling fra Rådet, der udstikker retningslinjer på EU-plan, og som overlader gennemførelsen til medlemsstaterne, blev generelt nævnt som det bedst egnede instrument. De fleste interessenter gentog betydningen af en tilgang, der styrker aktiv inklusion, herunder indkomststøtte, rummelige arbejdsmarkeder, social inklusion og adgang til kvalitetstjenester. Hvis tilgangen skal være effektiv, bør et passende forvaltningssystem støtte samarbejdet

---

<sup>40</sup> Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene "Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach", SWD(2013) 39 final.

<sup>41</sup> Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om gennemførelsen af Kommissionens henstilling fra 2008 om aktiv integration af mennesker, der er udstødt fra arbejdsmarkedet, SWD(2017) 257 final.

<sup>42</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder" (SWD(2021) 46 final).

mellem forskellige aktører på vertikalt og horisontalt plan. Med henblik herpå gentog mange interessenter betydningen af lokale aktører, herunder tjenesteudbydere og civilsamfundsorganisationer, og anbefalede, at disse aktører bliver en del af forvaltningssystemerne. Med hensyn til tilstrækkelighed var de fleste interessenter enige om, at indkomststøtteniveauet bør fastsættes på samme niveau som eller over den nationale fattigdomsgrænse for at sikre et værdigt liv. De fleste interessenter pegede på behovet for solide overvågningssystemer for at støtte en effektiv gennemførelse af henstillingen.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Det evidensgrundlag, der skal understøtte initiativet, omfatter:

- En sonderende undersøgelse til støtte for arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene med titlen "Filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges in the effectiveness of the EU Member States' minimum income schemes" (Udfyldelse af videnshuller og identifikation af styrker og udfordringer i forbindelse med effektiviteten af EU-medlemsstaternes mindsteindkomstordninger). Formålet med undersøgelsen var at: i) indsamle data om national minimumsindkomst i hele Unionen ii) identificere styrker og udfordringer i forbindelse med effektiviteten af minimumsindkomst og iii) vurdere virkningerne af forskellige foranstaltninger, der har til formål at øge deres effektivitet, herunder aktivering og adgang til tjenester.
- Modellering af virkningerne af udvalgte politiske løsningsmodeller i forbindelse med ydelse af tilstrækkelig indkomststøtte foretaget af Det Fælles Forskningscenter.
- En benchmarkingramme for minimumsindkomst, som blev vedtaget i Udvalget for Social Beskyttelse, og som udpegede tre politiske løftestænger, der højst sandsynligt vil påvirke minimumsindkomsternes resultater: i) ydelsernes tilstrækkelighed, ii) regler for støtteberettigelse og udnyttelse af ydelser og iii) aktiveringsforanstaltninger og adgang til tjenester. Rammen identificerede en række resultat-, præstations- og politikløftestangsindikatorer, herunder en dobbelt indikator for tilstrækkeligheden af den økonomiske indkomststøtte: i) som en andel af den nationale fattigdomsrisikotærskel i den pågældende medlemsstat og ii) som en andel af indkomsten for en lavtlønsmodtager, defineret som en person, der tjener 50 % af gennemsnitslønnen.
- På grundlag af benchmarkingrammen giver den fælles rapport fra Udvalget for Social Beskyttelse og Kommissionen et overblik over status for minimumsindkomst.
- Overvågningen af resultaterne for social beskyttelse (SPPM), som hvert år identificerer centrale sociale tendenser, der skal overvåges i hele Unionen, og vigtige sociale udfordringer og gode sociale resultater i de enkelte medlemsstater.
- **Konsekvensanalyse**

Den foreslåede retsakt — en henstilling fra Rådet — giver medlemsstaterne tilstrækkeligt spillerum til at afgøre, hvordan målene for dette initiativ bedst kan nås under hensyntagen til nationale, regionale og lokale forhold. Eftersom den potentielle virkning afhænger af konkrete foranstaltninger truffet af medlemsstaterne, kan en fuldstændig konsekvensanalyse ikke fuldt ud vurdere den forventede virkning, før medlemsstaterne træffer valg om gennemførelsen.

Det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene indeholder en oversigt over de vigtigste udfordringer med hensyn til minimumsindkomstens resultater. Det omfatter også en analyse af eventuelle politiske reformers indvirkning på fattigdomsbekæmpelse.

- **Målrettet regulering og forenkling**

Ikke relevant.

- **Grundlæggende rettigheder**

Forslaget vil bidrage til at sikre retten til et værdigt liv (artikel 1 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, "chartret"), til sociale sikringsydelser og sociale tjenester, til social bistand og boligstøtte og til en værdig tilværelse for dem, der ikke har tilstrækkelige midler (chartrets artikel 34).

#### **4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET**

Ikke relevant.

#### **5. ANDRE FORHOLD**

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Medlemsstaterne aflægger regelmæssigt rapport til Kommissionen om fremskridtene med gennemførelsen af denne henstilling. Henstillingen fastsætter også en periode for gradvis gennemførelse inden udgangen af 2030 af de bestemmelser, der er relevante for indkomststøttens tilstrækkelighed. Statusrapporterne bør drøftes i Udvalget for Social Beskyttelse i tæt samarbejde med Beskæftigelsesudvalget og netværket af offentlige arbejdsformidlinger for så vidt angår adgang til rummelige arbejdsmarkeder.

På grundlag af de nationale statusrapporter vil der blive udarbejdet regelmæssige fælles rapporter fra Udvalget for Social Beskyttelse og Kommissionen på EU-plan. Kommissionen vil også regelmæssigt overvåge gennemførelsen af henstillingen i forbindelse med det europæiske semester og eventuelt udstede landespecifikke henstillinger.

Kommissionen har også til hensigt at samarbejde med Udvalget for Social Beskyttelse om at videreudvikle benchmarkingrammen for minimumsindkomstordninger for at understøtte overvågningen af denne henstilling og øge tilgængeligheden og sammenligneligheden af relevante indikatorer.

Kommissionen agter at gennemgå de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på den foreslåede henstilling, navnlig med hensyn til deres indvirkning på at nedbringe fattigdom og social udstødelse, øge beskæftigelsen og forbedre færdigheder, og aflægge rapport til Rådet herom senest i 2032. Som følge af resultaterne af gennemgangen kan Kommissionen overveje at fremsætte yderligere forslag.

- **Forklarende dokumenter (for direktiver)**

Ikke relevant.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

I punkt 1 angives formålet med denne henstilling.

Punkt 2 indeholder de definitioner, der skal anvendes i forbindelse med henstillingen.

I punkt 3 henstilles det til medlemsstaterne, at de udvikler robuste sociale sikkerhedsnet gennem en integreret tilgang, der kombinerer indkomststøtte, incitamenter og støtte til at komme ud (tilbage) på arbejdsmarkedet og adgang til tjenesteydelser.

I punkt 4-7 henstilles det til medlemsstaterne, at de sikrer tilstrækkelig indkomststøtte ved at fastlægge en gennemsigtig metode til fastsættelse og revision af indkomststøtteniveauet, foreslå referenceværdier som rettesnor for vurderingen af tilstrækkeligheden og anbefale årlige justeringer af indkomststøtten. Mere specifikt opfordres medlemsstaterne i punkt 6 til gradvist at opnå tilstrækkelig indkomststøtte senest den 31. december 2030.

I punkt 8 henstilles det til medlemsstaterne, at de giver de enkelte medlemmer af husstanden mulighed for at anmode om individuel indkomststøtte, uden nødvendigvis at øge det samlede niveau af ydelser, som husstanden modtager.

I punkt 9 henstilles det til medlemsstaterne, at de sikrer en omfattende dækning af personer, som ikke har tilstrækkelige midler, ved hjælp af minimumsindkomst, bl.a. ved hjælp af ikkediskriminerende kriterier for støtteberettigelse og forholdsmæssig indtægtsbestemmelse.

I punkt 10 henstilles det til medlemsstaterne, at de tilskynder til fuld udnyttelse af minimumsindkomsten, herunder ved at forenkle ansøgningsproceduren, nedbringe de administrative hindringer og stille oplysninger til rådighed for de potentielle modtagere.

I punkt 11 henstilles det til medlemsstaterne, at de sikrer passende incitamenter for modtagere af minimumsindkomst til at komme ud (tilbage) på arbejdsmarkedet og sikrer rummelige arbejdsmarkeder og høj beskæftigelse, herunder gennem investeringer i menneskelig kapital og færdigheder, ved at skabe incitamenter til at arbejde, yde støtte til arbejdsgivere og fremme beskæftigelsesmulighederne i den socialøkonomiske sektor.

I punkt 12 henstilles det til medlemsstaterne, at de sikrer effektiv adgang til støttetjenester og basale tjenesteydelser ved at sikre kontinuitet i adgangen til basale tjenesteydelser (herunder energi) og fjerne hindringer for adgang til tjenesterne.

I punkt 13 henstilles det til medlemsstaterne, at de udvikler individualiserede tilgange til at tackle forskellige hindringer for social inklusion og beskæftigelse, som personer, der ikke har tilstrækkelige midler, står over for.

I punkt 14-15 henstilles det til medlemsstaterne, at de indfører effektive forvaltnings- og overvågningssystemer og regelmæssigt aflægger rapport til Kommissionen om gennemførelsen af henstillingen.

I punkt 16 opfordres Kommissionen til at arbejde videre med Udvalget for Social Beskyttelse om benchmarkingrammen for minimumsindkomstordninger og til at forbedre tilgængeligheden og sammenligneligheden af relevante data. Det henstilles også til Kommissionen og Udvalget for Social Beskyttelse, at de regelmæssigt gennemgår fremskridtene med gennemførelsen af henstillingen og aflægger rapport til Rådet senest i 2032.

Forslag til

## RÅDETS HENSTILLING

### om en tilstrækkelig minimumsindkomst, som sikrer aktiv inklusion

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 292 sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra j),

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Med henblik på at sikre et værdigt liv i alle dets faser har denne henstilling til formål at bekæmpe fattigdom og social udstødelse og tilstræbe et højt beskæftigelsesniveau ved at fremme tilstrækkelig indkomststøtte og effektiv adgang til støttetjenester og basale tjenesteydelser for personer, som ikke har tilstrækkelige midler, og ved at fremme integrationen på arbejdsmarkedet af dem, der kan arbejde.
- (2) I henhold til artikel 151 i TEUF har Unionen og medlemsstaterne bl.a. som mål at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene, en passende social beskyttelse og bekæmpelse af social udstødelse.
- (3) Artikel 1 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ("chartret") anerkender og respekterer retten til sociale sikringsydelser og sociale tjenester. Det fremgår også af chartret, at enhver, der har bopæl og bevæger sig lovligt inden for Unionens område, har ret til sociale sikringsydelser og sociale fordele, og at Unionen for at bekæmpe social udstødelse og fattigdom anerkender og respekterer retten til social bistand og boligstøtte for at sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler.
- (4) I Rådets henstilling 92/441/EØF af 24. juni 1992 om fælles kriterier vedrørende tilstrækkelige indtægter og ydelser fra de socialbeskyttelsesordninger<sup>43</sup> opfordres medlemsstaterne til at anerkende en persons grundlæggende ret til tilstrækkelige midler og ydelser til at leve på en måde, der er forenelig med en menneskeværdig tilværelse, som led i en omfattende og sammenhængende indsats for at bekæmpe social udstødelse, og det anbefales at tilpasse deres sociale beskyttelsesordninger i det omfang, det er nødvendigt. I betragtning af indholdet af denne henstilling bør henstilling 92/441/EØF erstattes.
- (5) Kommissionens henstilling 2008/867/EF af 3. oktober 2008 om aktiv integration af mennesker, der er udstødt fra arbejdsmarkedet<sup>44</sup>, indeholder en samlet strategi, der skal lette integrationen af dem, der kan arbejde, i bæredygtig kvalitetsbeskæftigelse og give de mennesker, som ikke kan arbejde, midler som er tilstrækkelige til at leve et værdigt liv og støtte dem, således at de kan deltage i samfundslivet. Denne integrerede

<sup>43</sup> Rådets henstilling 92/441/EØF af 24. juni 1992 om fælles kriterier i forbindelse med sikring af tilstrækkelige indtægter og ydelser fra socialbeskyttelsesordninger (EFT L 245 af 26.8.1992).

<sup>44</sup> Kommissionens henstilling 2008/867/EF af 3. oktober 2008 om aktiv integration af mennesker, som er udstødt fra arbejdsmarkedet (EUT L 307 af 18.11.2008).

tilgang, der er baseret på en kombination af tre politikområder, nemlig tilstrækkelig indkomststøtte, rummelige arbejdsmarkeder og adgang til kvalitetstjenester, er særlig vigtig for de personer, der befinder sig længst væk fra arbejdsmarkedet eller er udstødt fra samfundet.

- (6) I november 2017 proklamerede Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den europæiske søjle for sociale rettigheder, der indeholder 20 centrale principper til støtte for retfærdige og velfungerende arbejdsmarkeder og velfærdssystemer. I princip 14 hedder det, at "Alle, som ikke har tilstrækkelige midler, har ret til passende minimumsindkomstydelse, som sikrer et værdigt liv i alle dets faser, og effektiv adgang til varer og tjenesteydelser, der kan understøtte dette. For dem, der kan arbejde, bør minimumsindkomstydelse kombineres med incitamenter til at komme ud (tilbage) på arbejdsmarkedet."
- (7) Handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder<sup>45</sup> ("handlingsplanen") fastsætter ambitionen om en stærk social union. I juni 2021 hilste Det Europæiske Råd i tråd med Portoerklæringen<sup>46</sup> Unionens sociale mål om fattigdom velkommen; ifølge dette mål bør antallet af personer i risiko for fattigdom eller social udstødelse reduceres med mindst 15 millioner<sup>47</sup> inden 2030, herunder mindst 5 mio. børn. Det Europæiske Råd så også med tilfredshed på de overordnede mål for beskæftigelse, hvor mindst 78 % af befolkningen i alderen 20-64 år bør være i beskæftigelse, og færdigheder, hvor mindst 60 % af alle voksne bør deltage i uddannelse hvert år. I juni 2022 fremlagde medlemsstaterne deres nationale mål. En revideret social resultattavle og en benchmarkingramme for minimumsindkomst, som Udvalget for Social Beskyttelse er nået til enighed om, styrker det analytiske grundlag for det europæiske semester, den fælles beskæftigelsesrapport og de landespecifikke henstillinger.
- (8) I 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling og dens understøttende mål understreges det, at bæredygtig økonomisk vækst skal gå hånd i hånd med udryddelse af fattigdom og andre former for afsavn, mindskelse af uligheder og forbedret adgang til sundhed, uddannelse og beskæftigelse.
- (9) I sin beslutning af 24. oktober 2017<sup>48</sup> opfordrede Europa-Parlamentet medlemsstaterne til at indføre en tilstrækkelig minimumsindkomst og fremhævede den rolle, som beskyttelse af minimumsindkomst spiller som et redskab til bekæmpelse af fattigdom. I sine konklusioner af 9. oktober 2020<sup>49</sup> opfordrede Rådet Kommissionen til at indlede en ajourføring af EU-rammen for effektivt at støtte og supplere medlemsstaternes politikker om national minimumsindkomstbeskyttelse. På konferencen om Europas fremtid opfordrede borgerne til en fælles EU-ramme for minimumsindkomst<sup>50</sup>.
- (10) Denne henstilling bygger på resultaterne af Kommissionens vurderinger<sup>51</sup> af de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af Kommissionens henstilling

---

<sup>45</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder" (COM(2021) 102 final).

<sup>46</sup> <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>.

<sup>47</sup> Sammenlignet med 2019.

<sup>48</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 24. oktober 2017 om mindsteindkomspolitik som et redskab til bekæmpelse af fattigdom (2016/2270 (INI)).

<sup>49</sup> Rådets konklusioner af 9. oktober 2020 om styrkelse af mindsteindkomstsikringen til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse under og efter covid-19-pandemien.

<sup>50</sup> Conference on the Future of Europe – Report on the Final Outcome, maj 2022, s. 58.

<sup>51</sup> Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene "Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach", SWD(2013) 39 final. Arbejdsdokument fra

2008/867/EF. Vurderingerne bekræftede, at tilgangen med aktiv inklusion var gyldig, men fremhævede specifikke udfordringer i forbindelse med bl.a. lav tilstrækkelighed, begrænset udnyttelse og snæver dækning af minimumsindkomst, potentielle negative incitamentter fra skatte- og socialsikringsystemer og problematisk adgang til kvalitetstjenester, der fremmer social inklusion og integration på arbejdsmarkedet. De opfordrede også til et skarpere fokus på passende støtte til social inklusion af personer, der ikke kan arbejde.

- (11) Til trods for de fremskridt, der er gjort med hensyn til at reducere fattigdom og social udstødelse i Unionen i det seneste årti, var over 95,4 millioner mennesker i 2021 stadig i risiko, og risikoen var højere for kvinder end for mænd. Stigningen i fattigdomsrisikoen for personer, der lever i (delvis) arbejdsløse husstande og en forværring af den vedvarende fattigdom og omfanget heraf i mange medlemsstater samt et fald i de sociale overførsels indvirkning på fattigdomsbekæmpelsen giver anledning til bekymring. Unionen og dens medlemsstater bør gøre mere for at hjælpe de mest sårbare og ugunstigt stillede personer og gøre det på en mere effektiv måde.
- (12) Bæredygtig kvalitetsbeskæftigelse er den bedste vej ud af fattigdom og social udstødelse. Ved at sikre, at flere mennesker er på arbejdsmarkedet, bidrager man til finansieringen af de sociale beskyttelsessystemer og øger deres finansielle bæredygtighed, hvilket bidrager til retfærdighed mellem generationerne og fremmer social samhørighed. For at opnå højere beskæftigelsesniveauer er det af afgørende betydning at støtte folk i en vellykket omstilling på arbejdsmarkedet.
- (13) De sociale og økonomiske fordele ved tilstrækkelige og målrettede sociale sikkerhedsnet blev endnu vigtigere under nedlukningerne i forbindelse med covid-19-pandemien. Nedlukningsforanstaltningerne havde en uforholdsmæssig stor indvirkning på kvinder og ugunstigt stillede grupper, navnlig med hensyn til adgang til sundhedspleje, både af fysiske og psykiske årsager, uddannelse og relevante tjenester, hvilket også forværrede allerede eksisterende begrænsninger i adgangen til beskæftigelse<sup>52</sup>. Erfaringerne fra krisen fremhævede også betydningen af tilstrækkelige, omfattende og modstandsdygtige sociale beskyttelsessystemer, der er robuste, forebyggende instrumenter, som kan støtte genopretningen.
- (14) De makroøkonomiske tendenser, der er forbundet med globaliseringen, den grønne og den digitale omstilling, demografiske ændringer og ændrede arbejdsmønstre, er fortsat med til at forme Unionen. Omfattende og robuste sociale sikkerhedsnet, som sikrer tilstrækkelig indkomststøtte og letter omstillinger på arbejdsmarkedet, herunder støtte til omskoling og opkvalificering, kan bidrage til, at disse processer bliver retfærdige og inklusive. Ændringer i karrieremønstre kombineret med en stigning i atypiske beskæftigelsesformer kan gøre det vanskeligere for personer med lav indkomst at få adgang til forsikringsbaserede sociale beskyttelsessystemer og kan føre til øget efterspørgsel efter alternative støtteforanstaltninger såsom minimumsindkomst. Efter Ruslands uberettigede og ulovlige angrebskrig mod Ukraine påvirker den kraftige stigning i energipriserne og efterfølgende i inflationen desuden husstande med lav indkomst og med lavere mellemindkomst. Indkomstforanstaltninger kan målrettes mod sårbare grupper og er forenelige med opretholdelsen af incitamentter til at reducere energiefterspørgslen og forbedre energieffektiviteten.

---

Kommissionens tjenestegrene om gennemførelsen af Kommissionens henstilling fra 2008 om aktiv integration af mennesker, der er udstødt fra arbejdsmarkedet, SWD(2017) 257 final.

<sup>52</sup>

Den fælles beskæftigelsesrapport for 2022

- (15) Denne henstilling fokuserer på "personer, som ikke har tilstrækkelige midler," dvs. personer, som bor i husstande, der ikke har tilstrækkelige, regelmæssige eller sikre økonomiske og materielle midler, som er en forudsætning for deres sundhed og trivsel og for at deltage i det økonomiske og sociale liv. For dem, der kan arbejde, skal robuste sociale sikkerhedsnet gøre det lettere at komme ud (tilbage) på arbejdsmarkedet ved hjælp af aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger, støtte til jobsøgning, uddannelse og erhvervsuddannelse. For dem, der har størst behov, herunder dem, der ikke kan arbejde, skal de sikre tilstrækkelig indkomststøtte og støttetjenester. Sociale sikkerhedsnet er således ikke et passivt redskab, men fungerer så vidt muligt som et springbræt for socioøkonomisk integration og opadgående social mobilitet, der forbedrer inklusions- og beskæftigelsesudsigterne.
- (16) Sociale sikkerhedsnet omfatter en række økonomiske ydelser og naturalydelser, der yder indkomststøtte og adgang til støttetjenester og basale tjenesteydelser. Et vigtigt element i indkomststøtte er minimumsindkomstydelser defineret som en ikkebidragspligtig økonomisk ydelse, der som en sidste udvej har til formål at udligne forskellen op til et vist samlet indkomstniveau i en given husstand, når andre indtægtskilder eller ydelser er udtømt eller ikke er tilstrækkelige til at sikre et værdigt liv. Indkomststøtte kan også omfatte andre økonomiske ydelser såsom børne- og familiedydelser, boligydelse, arbejdsløshedsunderstøttelse, handicapydelse, ældreydelse eller arbejdsbetingede ydelser. Den kan også supplere minimumspensioner og arbejdsindkomst.
- (17) Minimumsindkomst er et centralt element i strategierne for at komme ud af fattigdom og udstødelse og kan fungere som en automatisk stabilisator. I tider med økonomisk krise kan den bidrage til at støtte en bæredygtig og inklusiv genopretning, bidrage til at afbøde faldet i husstandsindkomsterne og begrænse antallet af personer i risiko for fattigdom eller social udstødelse. For dem, der kan arbejde, omfatter minimumsindkomst passende incitament og skræddersyet og forholdsmæssig betingelser til at komme ud (tilbage) på arbejdsmarkedet. Samtidig bør minimumsindkomsten udformes sammen med incitament til at arbejde for at undgå hystereseffekter på arbejdsmarkedet og støtte et højt beskæftigelsesniveau.
- (18) Naturalydelser kan tilvejebringe målrettet støtte til personer, som ikke har tilstrækkelige midler, for at lette deres adgang til specifikke tjenester såsom førskoleundervisning og børnepasning i overensstemmelse med Rådets henstilling om oprettelse af en europæisk børnegaranti<sup>53</sup>, sundhedspleje og langtidspleje, socialt boligbyggeri, beskæftigelse og uddannelse.
- (19) Indsatsen for at gennemføre integrerede, robuste sociale sikkerhedsnet har potentiale til ikke blot at forbedre de sociale og sundhedsmæssige resultater for dem, der befinder sig længst væk fra arbejdsmarkedet, men også til at skabe varige sociale og økonomiske fordele for Unionen, sætte skub i den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed og munde ud i mere retfærdige og sammenhængende og modstandsdygtige samfund. Der er behov for en fortsat indsats for at forbedre lavindkomstgruppers adgang til det forsikringsbaserede sociale beskyttelsessystem for at hjælpe dem med at erhverve rettigheder til social beskyttelse, navnlig ved at fremme kvalitetsbeskæftigelse, og koordinere tilvejebringelsen af indkomststøtte under de respektive ordninger. Disse sikkerhedsnet bør også bidrage til at øge adgangen til sundhedspleje og sunde fødevarer for dem, der lever i fattigdom. Medlemsstaterne bør

---

<sup>53</sup> Rådets henstilling (EU) 2021/1004 af 14. juni 2021 om oprettelse af en europæisk børnegaranti (EUT L 223 af 22.6.2021).

bestræbe sig på at gøre deres sociale beskyttelsessystemer mere effektive overordnet set, bl.a. ved at støtte adgangen til arbejdsmarkedet, for at forhindre, at mennesker bliver ramt af fattigdom eller bliver nødt til at modtage minimumsindkomst på længere sigt.

- (20) Selv om alle medlemsstater har indført sociale sikkerhedsnet, har fremskridtene med at gøre dem tilgængelige og tilstrækkelige været ujævne. Udformningen varierer fra medlemsstat til medlemsstat og afspejler forskellige nationale traditioner og de sociale beskyttelsessystemers overordnede struktur, men medlemsstaterne står over for ensartede udfordringer. Selv om der sket en vis konvergens, har de hidtil vedtagne reformer ikke altid været tilstrækkelige, eller deres gennemførelse har været langsom, hvilket afspejles i relevante landespecifikke henstillinger, der med tiden er udstedt i forbindelse med det europæiske semester. De nationale planer under genopretnings- og resiliensfaciliteten omfatter støtte til reformer og investeringer i de berørte medlemsstater for at styrke effektiviteten, udformningen og modstandsdygtigheden af deres sociale beskyttelsessystemer, herunder ved at forbedre udformningen af minimumsindkomster og sikre opadgående konvergens i deres tilstrækkelighed og dækning. Flere investeringer fokuserer også på at bekæmpe energifattigdom og forbedre adgangen til basale tjenesteydelser for sårbare husholdninger.
- (21) Indkomststøtte anses for at være tilstrækkelig, når den sikrer et værdigt liv i alle dets faser. For at sikre, at den samlede indkomststøtte er tilstrækkelig, er der behov for en forsvarlig og gennemsigtig metode til fastsættelse og tilpasning af indkomststøtte med regelmæssige mellemrum, baseret på relevante indikatorer og som tager højde for husstandens specifikke behov. Referenceværdier såsom den nationale fattigdomsrisikotærskel eller metoder baseret på en nationalt defineret kurve af varer og tjenesteydelser, der afspejler leveomkostningerne i en given medlemsstat eller region, kan være en rettesnor for vurderingen af tilstrækkeligheden. Tilstrækkelighed kan også benchmarkes i forhold til indkomst fra arbejde, f.eks. en lavtlønnet eller en mindstelønsmodtager. Selv om det er klart, at indkomsten fra arbejde (allerede på mindstelønsniveau) bør være højere end indkomsten fra ydelser, er der generelt ingen tegn på, at dette i væsentlig grad indvirker negativt på sandsynligheden for at finde et job for personer, der modtager minimumsindkomststøtte. I betragtning af forskellene i tilstrækkelighed mellem landene bør medlemsstaterne gradvist opnå et tilstrækkeligt niveau for den samlede indkomststøtte. Ydelserne skal følge med inflationen (især inden for fødevarer og energi), stigningen i leveomkostningerne og lønudviklingen.
- (22) Berettigelseskriterier for minimumsindkomst kan være en hindring for visse gruppers adgang. I princippet er børn dækket som en del af husstanden. Aldersgrænsen for ansøgere er fastsat til over 18 år og kan dog begrænse adgangen for unge voksne. Begrænsninger i forbindelse med minimumsperioden for lovligt ophold kan begrænse adgangen for ikkestatsborgere, mens manglen på fast bopæl gør det vanskeligt at drage fordel af minimumsindkomst for hjemløse eller personer, der bor i dårligt stillede områder (f.eks. i romabosættelser). Selv om indtægtsbestemmelse er et væsentligt element for at sikre en passende målretning af minimumsindkomsten, kan der også opstå utilstrækkelig dækning, når tærsklen for den maksimale samlede værdi af indkomst og aktiver under indtægtsbestemmelsen fastsættes på et lavt niveau, hvorved nogle husstande udelukkes, selv om de er fattige.
- (23) Huller i minimumsindkomstens dækning bør afhjælpes, og den fortsatte dækning i de forskellige livsfasen bør sikres ved at indføre gennemsigtige og ikkediskriminerende adgangskriterier. Alder, fast bopæl eller krav om uforholdsmæssigt langt lovligt ophold bør ikke udgøre en hindring for adgang til minimumsindkomst. Tærsklerne for

indtægtsbestemmelsen bør afspejle et værdigt liv for forskellige typer og størrelser af husstande i en given medlemsstat. Lav arbejdsindkomst (såsom engangsindkomster eller uregelmæssige indkomster) bør behandles proportionalt i indtægtsbestemmelsen på en måde, der sikrer incitamentet til at arbejde og ikke udelukker ansøgere fra at modtage (muligvis lavere) ydelser. Der skal hurtigt gives adgang til minimumsindkomst, og retten hertil bør være ubegrænset, forudsat at ansøgerne fortsat opfylder kriterierne for støtteberettigelse, med forbehold af regelmæssig vurdering.

- (24) I tider med økonomisk tilbagegang kan fleksibilitet i udformningen af minimumsindkomst, herunder gennem midlertidig forenklet adgang, spille en vigtig rolle med hensyn til at afbøde de negative sociale konsekvenser og spille en stabiliserende rolle i økonomien. Finanspolitiske konsolideringsforanstaltninger, der fører til lavere beskyttelsesniveauer i stedet for at forbedre ordningernes effektivitet, bør kun anvendes som en sidste udvej, ledsaget af en analyse af fordelingsvirkninger for at afbøde de negative virkninger for de dårligst stillede.
- (25) Uforholdsmæssigt store administrative byrder, manglende oplysning eller frygt for stigmatisering eller forskelsbehandling kan betyde, at personer, der er berettiget til en minimumsindkomst, ikke anmoder om den. Ensartede ordninger, sikring af generel tilgængelighed og enkelhed i ansøgningsprocedurerne og tilbud om administrativ støtte til potentielle ansøgere kan øge udnyttelsen af minimumsindkomst. Der er behov for yderligere tiltag til at sikre udbredelsen af minimumsindkomst blandt husstande med enlige forsørgere, som hovedsagelig er kvinder. Desuden bør opsøgende arbejde især rettes mod socialt dårligt stillede områder og de mest marginaliserede husstande, herunder romaer. Den ringe adgang til digitale værktøjer eller manglen på færdigheder til at anvende disse værktøjer kan også udgøre en hindring for effektiv adgang, herunder for personer med handicap. Regelmæssig overvågning og analyse af relevante data kan bidrage til at forstå årsagerne til den manglende udnyttelse og forbedre den politiske reaktion.
- (26) Selv om indtægtsbestemmelsen udføres på husstands niveau, tager den ofte ikke hensyn til den enkeltes situation i husstanden, den potentielle ulige fordeling af familiens indkomst og ønsket om autonomi. Dette påvirker især kvinder, da de er mere tilbøjelige til at have lavere indkomster, lavere løn og større omsorgsforpligtelser. Uden nødvendigvis at øge det samlede niveau af ydelser, der modtages på husstands niveau, kan løsninger, der gør det lettere for de enkelte medlemmer af husstanden at modtage indkomststøtte, bidrage til at fremme ligestilling mellem mænd og kvinder og økonomisk uafhængighed samt indkomstsikkerhed for kvinder og unge voksne.
- (27) Det er vigtigt at styrke rummelige arbejdsmarkeder, der er tilgængelige for alle, for at mindske afhængigheden af indkomststøtte på lang sigt. Krav om aktivering og aktive arbejdsmarkedspolitikker kan tilskynde til en større jobsøgningsindsats og accept af jobtilbud, når de omfatter støttetjenester såsom rådgivning, coaching og hjælp til jobsøgning og foranstaltninger til at sikre balance mellem arbejdsliv og privatliv. I overensstemmelse med Rådets henstilling om en bro til job — styrkelse af ungdomsgarantien<sup>54</sup> bør der især lægges vægt på unge voksne, der er i risiko for fattigdom eller social udstødelse, ved at få dem tilbage i uddannelse eller på arbejdsmarkedet hurtigst muligt, mens modtagelse af indkomststøtte bør kædes sammen med særligt stærke aktiveringsforanstaltninger. I overensstemmelse med

---

<sup>54</sup> Rådets henstilling af 30. oktober 2020 om en bro til job — styrkelse af ungdomsgarantien og erstatning af Rådets henstilling af 22. april 2013 om oprettelsen af en ungdomsgaranti (EUT C 372 af 4.11.2020).

strategien for rettigheder for personer med handicap bør der også lægges særlig vægt på behovene hos personer med handicap. Opkvalificerings- og omskolingsmuligheder, personlig støtte og vejledning, der opfylder specifikke behov, sikring af kvalitetsjob, bedre fastholdelse af job og mulighed for advancement, kan støtte overgangen til beskæftigelse i alle aldre. Regelmæssige vurderinger af positive og negative incitamenter som følge af skatte- og socialsikringssystemer, gradvis udfasning af indkomststøtte ved ansættelse eller muligheden for at kombinere den med indtjening kan øge husstandens disponible indkomst og dermed bidrage til, at det kan betale sig at arbejde, mindske fattigdom blandt personer i arbejde og skabe incitamenter til formel beskæftigelse. Samtidig skal ydelser til personer i arbejde udformes omhyggeligt for at undgå lavtlønsfælder.

- (28) Beskæftigelse i den sociale økonomi kan være et springbræt til at komme ud i andre sektorer af arbejdsmarkedet. Fremme af overgangen til beskæftigelse bør støttes gennem målrettede foranstaltninger til arbejdsgivere og ledsages af målrettede finansielle incitamenter, hvor det er nødvendigt.
- (29) Tjenester vedrørende social inklusion, f.eks. socialt arbejde, rådgivning, coaching, mentorordninger, psykologisk støtte og forskellige rehabiliteringsordninger, og foranstaltninger, der letter adgangen til andre støttetjenester eller basale tjenesteydelser, er også nødvendige for at opbygge robuste sociale sikkerhedsnet. Der bør også fortsat gøres en indsats for at forbedre kvaliteten af tjenesteydelserne i overensstemmelse med den frivillige europæiske kvalitetsramme for sociale tjenesteydelser<sup>55</sup> og for at sikre kontinuitet i adgangen til basale tjenesteydelser. Foranstaltninger, som skal afhjælpe finansielle og ikkefinansielle hindringer, der hæmmer lige og universel adgang til tjenesteydelser, bør også styrkes.
- (30) En mere individualiseret støtte, der har til formål at identificere og imødekomme komplekse behov hos personer, som ikke har tilstrækkelige midler, og deres husstande kan i væsentlig grad bidrage til deres vellykkede sociale og økonomiske integration. En behovsvurdering bør resultere i, at der indgås en skræddersyet inklusionsplan, der omfatter personer, som ikke har tilstrækkelige midler, i en given husstand (individuelt eller i fællesskab), og som fastlægger, hvilken type støtte der er behov for, og aftalte mål. Støtten bør omfatte passende foranstaltninger til social inklusion eller aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger afhængigt af den enkeltes situation og mulighederne for at arbejde, samtidig med at der sikres en balance mellem positive incitamenter og aktiveringskrav<sup>56</sup>. De aftaler om jobintegration, der er indgået i overensstemmelse med Rådets henstilling om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet<sup>57</sup>, kan også anvendes i dette øjemed og kan derfor om nødvendigt tilpasses, så de også omfatter en bredere vifte af støttetjenester til integration af personer, som ikke har tilstrækkelige midler.
- (31) Effektive forvaltningsmekanismer er afgørende for at skabe solide sociale sikkerhedsnet. Forvaltningen af ydelser og tjenesteydelser bør drage fordel af de værktøjer, som den digitale omstilling tilbyder, samtidig med, at man undgår udstødelse på grund af den digitale kløft. Der bør gøres en indsats for at sikre en tæt

---

<sup>55</sup> En frivillig europæisk kvalitetsramme for sociale tjenesteydelser, SPC/2010/10/ final.

<sup>56</sup> Der er dokumentation for, at mere aktiv jobsøgning fører til øget beskæftigelse, mens der ikke findes dokumentation for en lignende positiv virkning af strengere sanktionsregler for beskæftigelse. Se også: OECD, Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980–2012.

<sup>57</sup> Rådets henstilling af 15. februar 2016 om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet (EUT C 67 af 20.2.2016).

koordinering og tilpasning af eksisterende ordninger og fordele samt koordinering heraf med andre politikker. Der skal især lægges vægt på at styrke alle involverede institutioners operationelle kapacitet. Udveksling af data og tættere samarbejde på tværs af forskellige forvaltningsniveauer og tjenester, herunder gennem formelle aftaler eller kvikskranker, fremmer bedre integreret støtte. Pålidelig overvågning og regelmæssig evaluering af politikkenes virkninger med inddragelse af alle interessenter kan bidrage til øget effektivitet, informeret politikudformning og øget gennemsigtighed i de nationale systemer.

- (32) Sammen med gensidig læring og udveksling af bedste praksis på EU-plan bør analytisk arbejde med henblik på at videreudvikle den eksisterende EU-benchmarkingramme for minimumsindkomst, herunder ved at øge tilgængeligheden og sammenligneligheden af relevante indikatorer og regelmæssige data, støtte medlemsstaterne i udformningen og gennemførelsen af nationale reformer.
- (33) Der er EU-midler til rådighed til at støtte gennemførelsen af denne henstilling. Inden for rammerne af Den Europæiske Socialfond Plus<sup>58</sup> bør hver medlemsstat tildele mindst 25 % af midlerne fra Den Europæiske Socialfond Plus til bekæmpelse af social udstødelse. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og InvestEU vil ligeledes støtte investeringer i social infrastruktur, som f.eks. socialt boligbyggeri og førskoleundervisnings- og børnepasningsfaciliteter, samt udstyr og adgang til almindelige tjenester af høj kvalitet. Instrumentet for teknisk støtte og genopretnings- og resiliensfaciliteten støtter allerede medlemsstaterne i udformningen og gennemførelsen af strukturreformer på minimumsindkomstområdet.
- (34) Gennemførelsen af denne henstilling kan ikke bruges til at sænke beskyttelsesniveauet i henhold til gældende national lovgivning eller som fastsat i henstilling 92/441/EØF. Medlemsstaterne opfordres til at indføre eller opretholde bestemmelser, der er gunstigere end dem, der anbefales heri.
- (35) De offentlige finansers overordnede holdbarhed og tilstrækkelig finansiering af minimumsindkomst er afgørende for deres modstandsdygtighed, produktivitet og effektivitet. Gennemførelsen af denne henstilling bør ikke i væsentligt omfang berøre medlemsstaternes sociale beskyttelsessystemers finansielle balance.
- (36) Analysen af fordelingsvirkninger er et nyttigt redskab til at måle virkningerne af budgetforanstaltninger og andre reformer og investeringer for forskellige indkomstgrupper, herunder de dårligst stillede. Analysen af fordelingsvirkninger kan således bidrage til en mere effektiv udformning af reformer af skatteordninger og sociale ordninger og sikre, at ingen lades i stikken. I en meddelelse fra Kommissionen vejledes medlemsstaterne om, hvordan de bedst kan integrere analysen af fordelingsvirkninger i deres politiske beslutningsproces<sup>59</sup> —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

## MÅLSÆTNING

---

<sup>58</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1057 af 24. juni 2021 om oprettelse af Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1296/2013 (EUT L 231 af 30.6.2021).

<sup>59</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Bedre vurdering af den fordelingsmæssige virkning af medlemsstaternes politikker" (COM(2022) 494).

- 1) Med henblik på at sikre et værdigt liv i alle dets faser har denne henstilling til formål at bekæmpe fattigdom og social udstødelse ved at fremme tilstrækkelig indkomststøtte, navnlig minimumsindkomst, effektiv adgang til støttetjenester og basale tjenesteydelser for personer, som ikke har tilstrækkelige midler, og fremme integrationen på arbejdsmarkedet af dem, der kan arbejde, i overensstemmelse med tilgangen med aktiv inklusion.

## DEFINITIONER

- 2) I denne forordning forstås ved:
  - a) "personer, som ikke har tilstrækkelige midler": personer, som bor i husstande, som ikke har tilstrækkelige, regelmæssige eller sikre økonomiske og materielle midler, som er en forudsætning for deres sundhed og trivsel og for at deltage i det økonomiske og sociale liv
  - b) "indkomststøtte": samlet beløb af alle typer økonomiske ydelser til husstanden, herunder minimumsindkomstydelser
  - c) "minimumsindkomst": ikkebidragspligtige og indtægtsbestemte sikkerhedsnet, der anvendes inden for de sociale beskyttelsessystemer
  - d) "dækning": retten til at modtage minimumsindkomst som defineret i den nationale lovgivning
  - e) "udnyttelse": andel af personer, som ikke har tilstrækkelige midler, som er berettiget til at modtage minimumsindkomst, og som faktisk modtager den
  - f) "støttetjenester": tjenester rettet mod specifikke behov hos personer, som ikke har tilstrækkelige midler, med henblik på at sikre, at de er i stand til at blive integreret i samfundet og, hvor det er relevant, på arbejdsmarkedet, herunder tjenester vedrørende social inklusion, f.eks. socialt arbejde, rådgivning, coaching, mentorordninger, psykologisk støtte og forskellige rehabiliteringsordninger, og andre generelle støttetjenester, f.eks. førskoleundervisning og børnepasning, sundhedspleje, langtidspleje, uddannelse og boliger
  - g) "basale tjenesteydelser": vand, sanitet, energi, transport, finansielle tjenesteydelser og digital kommunikation
  - h) "effektiv adgang til tjenesteydelser": en situation, hvor relevante tjenesteydelser er let tilgængelige, prismæssigt overkommelige, tilgængelige, af god kvalitet og leveres rettidigt, og hvor de potentielle brugere har lige adgang til dem, har kendskab til dem og til deres rettigheder i den henseende
  - i) "inklusionsplan": en aftale eller et sæt aftaler indgået med personer, som ikke har tilstrækkelige midler, med henblik på at fremme deres sociale inklusion og, for dem, der kan arbejde, deres integration på arbejdsmarkedet.

## INDKOMSTSTØTTENS TILSTRÆKKELIGHED

- 3) Det henstilles til medlemsstaterne at udvikle robuste sociale sikkerhedsnet, der garanterer et værdigt liv i alle dets faser, og kombinerer tilstrækkelig indkomststøtte — herunder minimumsindkomstydelser og andre ledsagende økonomiske ydelser — og naturalydelser, der giver adgang til støttetjenester og basale tjenesteydelser.

- 4) For at sikre tilstrækkelig indkomststøtte henstilles det til medlemsstaterne at fastsætte indkomststøtteniveauet ved hjælp af en gennemsigtig og robust metode, der er defineret i lovgivningen, og som inddrager relevante interessenter. Metoden bør tage hensyn til de samlede indtægtskilder, husstandenes specifikke behov og ugunstige situation, indkomsten for en lavtlønsmodtager eller mindstelønmodtager, levestandarder og købekraft, prisniveauer og den dermed forbundne udvikling.
- 5) Samtidig med at der sikres incitamenter til at komme ud (tilbage) på arbejdsmarkedet for dem, der kan arbejde, bør indkomststøtten gradvist forhøje indkomsten for personer, som ikke har tilstrækkelige midler, til et niveau, der mindst svarer til et af følgende:
  - a) den nationale fattigdomsrisikotærskel eller
  - b) den økonomiske værdi af nødvendige varer og tjenesteydelser, herunder tilstrækkelig ernæring, bolig, sundhedspleje og basale tjenesteydelser, i overensstemmelse med de nationale definitioner eller
  - c) andre niveauer svarende til de niveauer, der er omhandlet i litra a) eller b), som er fastsat ved national lovgivning eller praksis.
- 6) Det henstilles til medlemsstaterne at opnå et passende niveau af indkomststøtte som omhandlet i punkt 5 senest den 31. december 2030 og samtidig sikre de offentlige financers holdbarhed.
- 7) Det henstilles til medlemsstaterne, at de årligt vurderer og eventuelt tilpasser indkomststøtteniveauet for at opretholde dens tilstrækkelighed, samtidig med at der tages hensyn til naturalydelse.
- 8) Med henblik på at fremme ligestilling mellem mænd og kvinder, indkomstsikkerhed og økonomisk uafhængighed for kvinder, unge voksne og personer med handicap henstilles det til medlemsstaterne at sikre muligheden for, at de enkelte medlemmer af husstanden kan anmode om indkomststøtte.

#### MINIMUMSINDKOMSTENS DÆKNING

- 9) Det henstilles til medlemsstaterne at sikre, at alle personer, som ikke har tilstrækkelige midler, dækkes af en minimumsindkomst, der er fastsat ved lov, og som definerer:
  - a) gennemsigtige og ikkediskriminerende kriterier for støtteberettigelse, sikring af effektiv adgang til minimumsindkomst for unge voksne, uanset om de har en fast bopæl, samtidig med at det sikres, at varigheden af det lovlige ophold er proportionel
  - b) tærskler for indtægtsbestemmelse, der afspejler levestandarden i en medlemsstat for forskellige typer og størrelser af husstande og tager hensyn til husstandens andre former for indkomst (og aktiver) på en forholdsmæssig måde
  - c) den tid, der er nødvendig for at behandle ansøgningen, samtidig med at det sikres, at afgørelsen træffes senest 30 dage efter indgivelsen
  - d) kontinuitet i adgangen til minimumsindkomst, så længe personer, som ikke har tilstrækkelige midler, opfylder kriterierne for støtteberettigelse, med regelmæssige vurderinger af støtteberettigelsen

- e) enkle, hurtige, upartiske og vederlagsfri klage- og appelprocedurer, samtidig med at det sikres, at personer, som ikke har tilstrækkelige midler, informeres og har effektiv adgang til sådanne procedurer
- f) mekanismer, der sikrer, at minimumsindkomsten reagerer på socioøkonomiske kriser, f.eks. ved midlertidigt at lempe kriterierne for støtteberettigelse eller forlænge ydelsernes varighed.

#### UDNYTTELSE AF MINIMUMSINDKOMST

- 10) Det henstilles til medlemsstaterne at tilskynde til fuld udnyttelse af minimumsindkomst ved at:
- a) mindske den administrative byrde, herunder ved at forenkle ansøgningsprocedurerne og sikre trinvis vejledning for dem, der har brug for det, samtidig med at der lægges vægt på tilgængeligheden af digitale og ikkedigitale værktøjer
  - b) sikre adgang til brugervenlige, gratis og ajourførte oplysninger om rettigheder og forpligtelser i forbindelse med minimumsindkomst
  - c) proaktivt nå ud til personer, som ikke har tilstrækkelige midler, for at øge bevidstheden og fremme udnyttelsen, navnlig blandt enlige forsørgere, herunder ved at inddrage relevante interessenter på nationalt, regionalt og lokalt plan
  - d) tage skridt til at bekæmpe stigmatisering og ubevidst forudindtagethed i forbindelse med fattigdom og social udstødelse
  - e) foretage en regelmæssig vurdering af den manglende udnyttelse af minimumsindkomst og, hvor det er relevant, relaterede aktiveringsforanstaltninger på arbejdsmarkedet, identifikation af hindringerne og indførelse af afhjælpende foranstaltninger.

#### ADGANG TIL RUMMELIGE ARBEJDSMARKEDER

- 11) Med henblik på at fremme høj beskæftigelse og rummelige arbejdsmarkeder henstilles det til medlemsstaterne at sikre aktivering på arbejdsmarkedet, fjerne hindringer for at komme (tilbage) i beskæftigelse og fastholde jobbet, støtte personer, der kan arbejde, på deres vej til kvalitetsbeskæftigelse, sikre incitamenter til at arbejde, tackle fattigdom blandt personer i arbejde og segmentering af arbejdsmarkedet, tilskynde til formel beskæftigelse, bekæmpe sort arbejde og fremme beskæftigelsesmulighederne ved at:
- a) sikre, at aktiveringskravene giver tilstrækkelige incitamenter til at komme ud (tilbage) på arbejdsmarkedet, samtidig med at de er gradvise og forholdsmæssige lægge særlig vægt på unge voksne for at få dem tilbage i uddannelse eller på arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt
  - b) forbedre investeringerne i menneskelig kapital gennem inkluderende uddannelsespolitikker, støtte opkvalificering og omskoling, navnlig af personer med begrænsede eller forældede færdigheder, herunder gennem samarbejde med arbejdsmarkedets parter
  - c) give mulighed for at kombinere indkomststøtte med indtægter fra arbejde, en gradvis udfasning af indkomststøtte eller bevarelse af retten til indkomststøtte under prøvetid eller praktikophold og kortvarigt eller uregelmæssigt arbejde

- d) regelmæssigt at vurdere de positive og negative incitamenter, der følger af skatte- og socialsikringsystemerne
- e) støtte jobmuligheder i den socialøkonomiske sektor, herunder gennem tilvejebringelse af praktisk arbejds erfaring
- f) lette overgangen til beskæftigelse ved at tilbyde arbejdsgivere foranstaltninger såsom rekrutteringsincitamenter, støtte under og efter jobformidling, mentorordninger, rådgivning, fremme af fastholdelse af arbejdspladser og forfremmelse.

#### ADGANG TIL STØTTETJENESTER OG BASALE TJENESTEYDELSER

- 12) Det henstilles til medlemsstaterne, at sikre:
- a) effektiv og lige adgang til støttetjenester, herunder i overensstemmelse med de kvalitetsprincipper, der er fastlagt i den frivillige europæiske kvalitetsramme for sociale tjenesteydelser
  - b) kontinuitet i effektiv adgang til basale tjenesteydelser, herunder energi
  - c) håndtering af finansielle og ikkefinansielle hindringer for effektiv adgang til støttetjenester og basale tjenesteydelser.

#### INDIVIDUALISERET STØTTE

- 13) Med henblik på at fjerne de forskellige hindringer for social inklusion af personer, som ikke har tilstrækkelige midler, og for dem, der kan arbejde, henstilles det til medlemsstaterne at udvikle en individualiseret tilgang og koordinere leveringen af tjenesteydelser ved:
- a) gennemførelse af en flerdimensionel behovsvurdering, der undersøger hindringerne for social inklusion og beskæftigelse, identificerer støttetjenester og basale tjenesteydelser, der er nødvendige for at tackle disse hindringer, og afgør, hvilken støtte der er behov for
  - b) på dette grundlag og senest tre måneder efter at have fået adgang til minimumsindkomst udarbejde en inklusionsplan, der
    - 1) fastlægger fælles målsætninger og tidsfrister
    - 2) indeholder en støttepakke, der er skræddersyet til individuelle behov, og som omfatter aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger og/eller foranstaltninger til fremme af social inklusion
    - 3) udpeger en sagsbehandler, der vil sikre løbende støtte, tilrettelægge rettidige henvisninger til relevante tjenester og regelmæssigt føre tilsyn med, om der er gjort fremskridt med gennemførelsen af inklusionsplanen
  - c) for langtidsledige personer, som ikke har tilstrækkelige midler, at revidere og om nødvendigt tilpasse den eksisterende aftale om jobintegration i overensstemmelse med henstillingen om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet<sup>60</sup> for at supplere den med elementer af den inklusionsplan, der er omhandlet i litra b).

#### FORVALTNING, OVERVÅGNING OG RAPPORTERING

---

<sup>60</sup>

- 14) Med henblik på en effektiv udformning og gennemførelse af robuste sociale sikkerhedsnet på nationalt, regionalt og lokalt plan henstilles det til medlemsstaterne at:
- a) undgå huller, overlapninger og fragmentering af forskellige ydelser og ordninger for at tilvejebringe en sammenhængende pakke af indkomststøtte, aktiveringsforanstaltninger og støttetjenester
  - b) styrke den operationelle kapacitet hos myndigheder med ansvar for indkomststøtte, arbejdsformidlinger og udbydere af støttetjenester og styrke deres samarbejde, herunder gennem datadeling og fremme mere integrerede tjenestemodeller
  - c) styrke relevante interessenter såsom regionale og lokale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundsorganisationer og socialøkonomiske aktører med henblik på deres effektive deltagelse i udformningen, gennemførelsen, overvågningen og evalueringen af minimumsindkomstordninger
  - d) sikre tilstrækkelig finansiering af sociale sikkerhedsnet på en måde, der stemmer overens med de offentlige finansers overordnede holdbarhed.
- 15) For bedre at kunne danne grundlag for politikudformningen henstilles det til medlemsstaterne:
- a) løbende at overvåge gennemførelsen af indkomststøttepolitikker, navnlig minimumsindkomst, og relaterede aktiveringsforanstaltninger på arbejdsmarkedet, af adgangen til tjenesteydelser, herunder ved at forbedre tilgængeligheden og kvaliteten af relevante data på alle forvaltningsniveauer og ved at foretage regelmæssige evalueringer, og foretage tilpasninger for at nå målene i denne henstilling på den mest effektive måde
  - b) at udvikle mekanismer, der gør det muligt at følge op på personer, som ikke har tilstrækkelige midler, med hensyn til deres sociale inklusion eller overgang til beskæftigelse, under overholdelse af databeskyttelsesreglerne
  - c) at aflægge rapport hvert tredje år til Kommissionen om fremskridtene med gennemførelsen af denne henstilling den første rapport bør omfatte resultaterne af og anbefalingerne fra de evalueringer, der er omhandlet i litra a).
- 16) Rådet bifalder Kommissionens hensigt om:
- a) at samarbejde med medlemsstaterne i Udvalget for Social Beskyttelse om at videreudvikle benchmarkingrammen for minimumsindkomst og forbedre tilgængeligheden og sammenligneligheden af relevante indikatorer og data
  - b) at styrke gensidig læring og formidling af resultater og god praksis blandt medlemsstaterne
  - c) på grundlag af rapporterne i punkt 15, litra c), og i Udvalget for Social Beskyttelse regelmæssigt at evaluere fremskridtet i forbindelse med gennemførelsen af denne henstilling i tæt samarbejde med Beskæftigelsesudvalget og netværket af offentlige arbejdsformidlinger med hensyn til adgang til rummelige arbejdsmarkeder
  - d) at overvåge fremskridtene med gennemførelsen af denne henstilling inden for rammerne af det europæiske semester og, hvor det er relevant, foreslå landespecifikke henstillinger til medlemsstaterne

- e) at gøre status over de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på denne henstilling, navnlig med hensyn til deres indvirkning på at nedbringe fattigdom og social udstødelse, øge beskæftigelsen og forbedre deltagelsen i uddannelse samt aflægge rapport til Rådet herom senest i 2032.

17) Henstilling 92/441/EØF erstattes af nærværende henstilling.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne*  
*Formand*