



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 29 september 2022
(OR. en)

12866/22

**Interinstitutioneel dossier:
2022/0299(NLE)**

**SOC 522
EMPL 366
ECOFIN 944**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	29 september 2022
aan:	het secretariaat-generaal van de Raad
nr. Comdoc.:	COM(2022) 490 final
Betreft:	Voorstel voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 490 final.

Bijlage: COM(2022) 490 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 28.9.2022
COM(2022) 490 final

2022/0299 (NLE)

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie

{SWD(2022) 313 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

Om faire en veerkrachtige economieën en samenlevingen op te bouwen, is het van essentieel belang dat iedereen in de Unie een waardig leven kan leiden. In haar politieke beleidslijnen¹ heeft Commissievoorzitter Ursula von der Leyen gepleit voor een Europa dat streeft naar meer sociale rechtvaardigheid en welvaart. Dit initiatief komt tegemoet aan de ambitie en het engagement van de Unie om inclusievere economieën te bevorderen en ervoor te zorgen dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten.

Ondanks beleidsmaatregelen ter bestrijding van armoede en een aantal verbeteringen de afgelopen tien jaar werden in 2021 meer dan 95,4 miljoen Europeanen door armoede of sociale uitsluiting bedreigd. In veel lidstaten is het armoederisico voor mensen die in (bijna) werkloze gezinnen wonen, de afgelopen tien jaar toegenomen². Bovendien is de armoede dieper en hardnekkiger geworden en het effect van sociale overdrachten op de armoedebestrijding afgenomen. Tot 2020 bleef de economie van de Unie groeien, bereikte de werkgelegenheid het hoogste niveau ooit en lag de werkloosheid opnieuw op het niveau van vóór 2008. De COVID-19-pandemie heeft echter tot een economische schok geleid. De Unie en de lidstaten hebben de sociale bescherming aanzienlijk opgevoerd en op alomvattende wijze gereageerd op de ongekende sociale uitdagingen. Niettemin hebben de lockdownmaatregelen onevenredige gevolgen gehad voor vrouwen en mensen in kwetsbare situaties – met name wat betreft de hogere lasten van informele zorgtaken en de beperktere toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en relevante sociale diensten – en ook de reeds bestaande beperkingen op de toegang tot werk nog verscherpt.

Meer recent hebben de scherpe stijging van de energieprijzen en de stijgende inflatie na de illegale en ongerechtvaardigde agressie van Rusland tegen Oekraïne vooral negatieve gevolgen gehad voor gezinnen met een laag en lager middeninkomen, aangezien het aandeel van energie en voeding in hun totale uitgaven over het algemeen hoger is.

De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en het recht op een toereikend minimuminkomen spelen een centrale rol in de Europese pijler van sociale rechten. Beginsel 14 van de pijler bepaalt dat *“iedereen die over onvoldoende middelen beschikt, het recht heeft op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden, en op praktische toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid van mensen bevorderen. Voor mensen die tot werken in staat zijn, moeten de voorzieningen voor een minimuminkomen worden gecombineerd met prikkels om (weer) actief te worden op de arbeidsmarkt”*. Op 4 maart 2021 heeft de Commissie het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten goedgekeurd, dat de leiders van de Unie op 8 mei 2021 op de top van Porto hebben verwelkomd. De Europese Raad³ heeft kerndoelen voor 2030 vastgesteld op het gebied van armoede, werkgelegenheid en vaardigheden. Uiterlijk 2030 moet het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, met

¹ [political-guidelines-next-commission_en_0.pdf\(europa.eu\)](#)

² Mensen van 0 tot en met 59 jaar die deel uitmaken van een gezin, waar volwassenen in de werkende leeftijd (18 tot 59 jaar) het afgelopen jaar minder dan 20 % van hun totale arbeidspotentieel hebben gewerkt.

³

minstens 15 miljoen worden verlaagd, van wie ten minste 5 miljoen kinderen; minstens 78 % van de bevolking tussen 20 en 64 jaar moet een baan hebben; en minstens 60 % van de volwassenen moet jaarlijks een opleiding volgen. In juni 2022 hebben de lidstaten hun nationale streefcijfers gepresenteerd om deze ambitieuze kerndoelen te verwezenlijken.

De rol van sociale vangnetten

Sociale vangnetten helpen sociale ongelijkheden binnen de lidstaten te verminderen, opwaartse sociale convergentie te versterken en de integratie op de arbeidsmarkt voor wie kan werken te bevorderen. Het doel van solide sociale vangnetten is ervoor te zorgen dat iedereen over voldoende middelen beschikt om een waardig leven te leiden en aan het economische en sociale leven, met inbegrip van de arbeidsmarkt, deel te nemen. Ze zijn vooral belangrijk voor personen in gezinnen met onvoldoende middelen, d.w.z. personen met onvoldoende, onregelmatige of onzekere geldelijke en materiële middelen die onmisbaar zijn voor hun gezondheid en welzijn en voor sociale inclusie en integratie op de arbeidsmarkt. Daartoe voorzien sociale vangnetten onder meer in inkomenssteun, diverse voordelen in natura en diensten voor mensen in nood.

Inkomenssteun bestaat uit een spectrum van geldelijke voordelen om verschillende behoeften te dekken. Dergelijke geldelijke voordelen zijn bijvoorbeeld kinder- en gezinstoelagen, huisvestingstoelagen, werkloosheidsuitkeringen, invaliditeitsuitkeringen, ouderdomsuitkeringen, inkomensondersteuning voor werkenden en ook minimuminkomens.

Minimuminkomens⁴ spelen een bijzondere rol binnen de totale geldelijke inkomenssteun, aangezien ze erop gericht zijn de kloof te dichten om een bepaald algemeen inkomensniveau in een bepaald gezin te bereiken. Het zijn niet op het betalen van bijdragen en op een middelentoets gebaseerde voordelen die als laatste redmiddel dienen voor gezinnen met onvoldoende middelen, wanneer andere inkomstenbronnen of voordelen zijn uitgeput of niet toereikend zijn om een waardig leven te waarborgen. Ze worden over het algemeen aangevuld met op maat gesneden bijstand en prikkels voor toegang tot de arbeidsmarkt, maatregelen ter bevordering van sociale inclusie en een hoogwaardige dienstverlening. Zo zijn regelingen op het gebied van het minimuminkomen – waarin de drie versterkende onderdelen zijn geïntegreerd – geen passief instrument, maar fungeren ze zoveel mogelijk als springplank om de vooruitzichten op het gebied van inclusie en werkgelegenheid te verbeteren.

Goed opgezette regelingen op het gebied van het minimuminkomen kunnen als automatische stabilisatoren fungeren. In tijden van economische crisis kunnen ze tot een duurzaam en inclusief herstel bijdragen, de daling van het gezinsinkomen helpen opvangen en het aantal met armoede of sociale uitsluiting bedreigde mensen beperken. Ze kunnen ook een stabiliserend effect hebben op de totale vraag naar goederen en diensten⁵. Goed opgezette regelingen op het gebied van het minimuminkomen zorgen voor het juiste evenwicht tussen armoedebestrijding, arbeidsprikkels en duurzame begrotingskosten.

⁴ Een minimuminkomen verschilt van het universele basisinkomen.. Dit laatste is een niet aan voorwaarden gebonden inkomenssteun voor iedereen, zonder middelentoets of verplichting om te werken.

⁵ Europees Parlement 2010: Study “The Role of Social Protection as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis”.

De inkomenssteun moet een waardig leven waarborgen, maar tegelijkertijd moet werken altijd lonend blijven en moeten de stelsels voor sociale bescherming fiscaal duurzaam zijn. Het minimuminkomen moet gepaard gaan met voldoende prikkels om wie kan werken te stimuleren zich (opnieuw) op de arbeidsmarkt te integreren. Zo kan het een stabiliserende rol spelen en schadelijke hysteresiseffecten die tot een daling van de werkgelegenheid leiden, voorkomen. Solide regelingen op het gebied van het minimuminkomen kunnen in combinatie met doeltreffende arbeidsactiveringsmaatregelen een belangrijk instrument zijn om streefcijfer van de Unie voor 2030 inzake werkgelegenheid te halen en ook de activering van jonge volwassenen en hun integratie op de arbeidsmarkt te ondersteunen.

Als onderdeel van hun sociale vangnetten en ter aanvulling van geldelijke voordelen voorzien de lidstaten ook in voordelen in natura. Het gaat bijvoorbeeld om sociale huisvesting, lagere tarieven voor bepaalde diensten (bijvoorbeeld openbaar vervoer, gas, energie en andere nutsvoorzieningen) of gerichte steun om de eigen kosten van kinderopvang of gezondheidszorg te dekken. Hoewel begunstigden van een minimuminkomen deze voordelen wellicht genieten, zijn ze niet altijd geïntegreerd in het minimuminkomen en maken niet alle begunstigden van een minimuminkomen er gebruik van. Uit gegevens blijkt dat gezinnen met een laag inkomen minder van een aantal van deze diensten (bv. kinderopvang) gebruikmaken ondanks de extra steun.

Hoewel alle lidstaten over sociale vangnetten beschikken, is niet overal in gelijke mate vooruitgang geboekt bij de inspanningen om de sociale vangnetten toegankelijk en toereikend te maken. Hoewel de opzet van lidstaat tot lidstaat verschilt conform de uiteenlopende nationale tradities en de algemene architectuur van de stelsels voor sociale bescherming, worden de lidstaten met soortgelijke problemen geconfronteerd, zoals blijkt uit de landspecifieke analyses en aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. Daarnaast is tijdens de thematische besprekingen in het kader van de open coördinatiemethode gewezen op wederzijdse uitdagingen, met name wat betreft het niet-gebruik van voordelen en het ondersteunen van begunstigden om zich op de arbeidsmarkt en in de samenleving te integreren.

Uitdagingen

Het waarborgen van toereikende inkomenssteun is een uitdaging in bijna alle lidstaten, onder meer als gevolg van loonontwikkelingen. De toereikendheid kan worden gemeten door het totale inkomen van de begunstigden te vergelijken met de nationale armoededrempel⁶ (als een indicatie van het armoedebestrijdend effect) en met het inkomen van een laagverdiener⁷ (als een indicatie van de financiële prikkels die met de participatie op de arbeidsmarkt verband houden). Ondanks verschillen tussen gezinnen leveren beide indicatoren vergelijkbare resultaten op, waaruit blijkt dat lage lonen dicht bij de

⁶ Gemeten aan de hand van het armoederisicopercantage (60 % van het mediaan equivalent gezinsinkomen na sociale overdrachten).

⁷ Binnen het Comité voor sociale bescherming hebben de lidstaten overeenstemming bereikt over een benchmarkingkader inzake minimuminkomens voor de bevolking in de werkende leeftijd. Er werden drie belangrijke beleidshefbomen vastgesteld die met de grootste waarschijnlijkheid van invloed zijn op hun performantie: 1) toereikendheid van de voordelen, 2) regels om in aanmerking te komen en het gebruik van voordelen, en 3) activering van en toegang tot diensten. De lidstaten zijn het eens geworden over twee indicatoren om de toereikendheid van de inkomenssteun in cash te meten: i) als percentage van de nationale armoederisicodrempel in de betrokken lidstaat; en ii) als percentage van het inkomen van een laagverdiener, gedefinieerd als een persoon die 50 % van het gemiddelde loon verdient. Het inkomen van de laagverdiener wordt gebruikt als alternatief voor het minimumloon, aangezien er niet in alle landen een minimumloon bestaat.

armoededrempel liggen en de voordelen nog lager zijn. In 2019 bedroeg het inkomen van een begunstigde van inkomenssteun (één persoon) in 22 lidstaten minder dan 80 % van de armoededrempel, terwijl het inkomen van een laagverdiener in alle lidstaten de armoededrempel bereikte of overschreed. Voor gezinnen met kinderen is de toereikendheid van de inkomenssteun over het algemeen aanzienlijk hoger (gemiddeld met ongeveer 10 tot 20 procentpunten).

Weinig herzieningen van de inkomenssteun kunnen ertoe leiden dat de voordelen geen gelijke tred houden met de loonontwikkelingen, de stijgingen van de kosten van het levensonderhoud, de prijzen of de inflatie (met name van voedsel en energie), waardoor de toereikendheid verder wordt aangetast. In een groot aantal lidstaten is het vaststellen en opwaarts aanpassen van de minimuminkomens niet gebaseerd op een robuuste methode, noch gekoppeld aan statistisch onderbouwde referentiewaarden of indicatoren. In ongeveer een derde van de lidstaten wordt een automatische indexering toegepast waarbij de inkomenssteun regelmatig wordt aangepast om rekening te houden met veranderingen in de kosten van het levensonderhoud.

De toereikendheid van de inkomenssteun, en met name van de minimuminkomens, is de afgelopen tien jaar in de Unie gemiddeld bijna onveranderd gebleven, ondanks een lichte verbetering de afgelopen jaren. Er is enige convergentie geconstateerd, met name als gevolg van nieuwe regelingen op het gebied van het minimuminkomen die in verschillende lidstaten zijn ingevoerd. Omgekeerd heeft zich sinds 2009 een aanzienlijke verslechtering van de toereikendheid voorgedaan in een aantal lidstaten waar de percentages reeds onder het gemiddelde van de Unie lagen⁸.

Een tweede gemeenschappelijke uitdaging betreft het bereik van het minimuminkomen: ongeveer 20 % van de werklozen die met armoede worden bedreigd, komt niet in aanmerking voor inkomenssteun. Sommige groepen ondervinden bijzondere moeilijkheden om toegang tot inkomenssteun te krijgen. Leeftijdsvereisten (in vijf lidstaten bijvoorbeeld is de leeftijdsgrens hoger dan 18 jaar) kunnen de toegang van jonge volwassenen beperken. Hoewel beperkingen met betrekking tot de nationaliteit een beperkt effect hebben op de eligibiliteit⁹, kunnen criteria met betrekking tot de minimumduur van legaal verblijf (gereguleerd in enkele lidstaten, variërend van één tot tien jaar) de toegang voor aanvragers die geen onderdanen zijn, beperken. Bovendien vormen verplichtingen zoals een vaste verblijfplaats of een bankrekening een obstakel voor daklozen of gemarginaliseerde mensen die in achterstandsgebieden wonen (bv. Roma-nederzettingen).

Hoewel een middelentoets essentieel is om te garanderen dat de juiste personen een minimuminkomen ontvangen, kan een te beperkt bereik ook voortvloeien uit een overmatig strenge middelentoets. De middelentoets licht de middelen – inkomen, vermogen, onroerend goed of roerende goederen – van alle leden van het gezin door. In de meeste lidstaten komt de drempel die bij de middelentoets wordt gebruikt, overeen met het maximumniveau van het verstrekte voordeel (en de minimuminkomens dienen om het inkomen van het gezin tot dit niveau te verhogen). Als de drempel op een laag niveau is vastgesteld kan de middelentoets in sommige lidstaten een belangrijke aantal gezinnen met een laag inkomen en werkende armen uitsluiten van het recht op een minimuminkomen. Bovendien kan het onvolledige bereik het

⁸ Joint Social Protection Committee – European Commission Report on Minimum Income (chart 27).

⁹ In alle lidstaten komen nationale burgers en burgers van een andere EU-lidstaat (afhankelijk van de algemene regels voor het verkrijgen van legaal verblijf) in aanmerking voor een minimuminkomen.

gevolg zijn van een te strenge activatetest, waardoor een gezin kan worden uitgesloten van het minimuminkomen als gevolg van het onevenredige gewicht van activa van geringe waarde¹⁰.

Ten slotte is het mogelijk dat de voordelen niet adequaat over de leden van het gezin zijn verdeeld, aangezien het recht om voordelen te claimen beperkt is tot het gezinshoofd. In de meeste landen worden vrouwen doorgaans niet als gezinshoofd beschouwd, tenzij geen enkele volwassen man permanent van het gezin deel uitmaakt¹¹. Alleen in enkele lidstaten is het recht op voordelen per gezinslid in specifieke gevallen toegestaan, terwijl de eligibiliteit nog steeds op het niveau van het gezin moet worden bepaald. Zonder noodzakelijkerwijs het totale niveau van de door het gezin ontvangen voordelen te verhogen, kunnen oplossingen die de ontvangst van inkomenssteun door individuele gezinsleden vergemakkelijken, bijdragen tot gendergelijkheid en tot economische onafhankelijkheid en inkomenszekerheid voor vrouwen en jonge volwassenen.

De nationale plannen voor herstel en veerkracht in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht overwegen hervormingen in lidstaten waar problemen inzake de toereikendheid en het bereik van het minimuminkomen zijn vastgesteld in de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester¹². Een aantal investeringen is bijvoorbeeld gericht op de uitbreiding of verbetering van de kwaliteit van sociale diensten, de bestrijding van energiearmoede en de inclusie van kwetsbare groepen. Sommige plannen voor herstel en veerkracht beogen ook de doeltreffendheid en toereikendheid van sociale voordelen, met inbegrip van een minimuminkomen, te vergroten.

Ten derde lijkt het niet-gebruik van het minimuminkomen in alle lidstaten vrij hoog te zijn. Uit de beschikbare schattingen blijkt dat doorgaans 30 % tot 50 % van de in aanmerking komende bevolking geen gebruik van het recht op een minimuminkomen maakt. Dit kan worden verklaard door verschillende factoren, zoals het gebrek aan informatie, de moeilijke toegang, het gebrek aan vertrouwen in de instellingen en de perceptie van stigmatisering. Het blijkt dat slechts enkele lidstaten informatie verzamelen over het niet-gebruik.

Ten vierde blijft de coördinatie tussen het beleid inzake inkomenssteun en de prikkels voor (her)integratie op de arbeidsmarkt van wie kan werken, ontoereikend. De sociale vangnetten moeten zodanig worden opgezet dat de prikkels om te werken zijn gewaarborgd. Met name mag de opzet van inkomenssteun de prikkels om te werken niet uithollen, noch armoedevallen creëren (of lagelonen vallen voor mensen die werken en inkomenssteun ontvangen). In sommige gevallen kunnen hoge percentages intrekkingen van minimuminkomens (ook met betrekking tot aanvullende voordelen) of een hoog marginaal effectief belastingtarief leiden tot lage prikkels om aan het werk te gaan. Hoewel het duidelijk is dat het inkomen uit werk (reeds op het niveau van het minimumloon) hoger moet zijn dan het inkomen uit voordelen, zijn ook andere factoren van invloed op de mate waarin ontvangers van een minimuminkomen zich op de arbeidsmarkt integreren (bv. deelname aan en kwaliteit van loopbaanbegeleiding of andere op maat gesneden activeringsmaatregelen, vaardigheidskloven, gezondheidsproblemen, beschikbaarheid van kinderopvang enz.).

Een actief arbeidsmarktbeleid ter bevordering van de overgang naar werk omvat een leven lang leren, gepersonaliseerde ondersteuning en begeleiding die tegemoetkomen aan specifieke behoeften, het bevorderen van hoogwaardige banen en het behoud van banen en de mogelijkheid van bevordering, in overeenstemming met het concept van inclusieve

¹⁰ Zoals geërfde bezittingen of roerende goederen van geringe waarde, spaartegoeden, enz.

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

¹² In Letland, Litouwen, Kroatië, Spanje, Roemenië en Bulgarije.

arbeidsmarkten¹³. In veel lidstaten zijn deze maatregelen echter niet voldoende afgestemd op de individuele behoeften van de begunstigden van een minimuminkomen die vaak het verst van de arbeidsmarkt af staan.

Hoewel deelname aan activeringsprogramma's in de meeste lidstaten vereist is, kan het voorkomen dat er zelfs geen adequate maatregelen beschikbaar zijn. Activeringseisen (en daarmee verband houdende sancties) moeten vergezeld gaan van ondersteunende diensten (zoals counseling, coaching of hulp bij het zoeken naar werk) om doeltreffender te zijn en het aanvaarden van vacatures aan te moedigen. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan jonge volwassenen die niet op de arbeidsmarkt actief zijn of bedreigd worden door armoede of sociale uitsluiting. Om hen zo snel mogelijk weer onderwijs of een opleiding te laten volgen of op de arbeidsmarkt te integreren, moet de inkomenssteun worden gekoppeld aan bijzonder krachtige activeringsmaatregelen om hen te helpen werkervaring op te doen en de juiste vaardigheden voor een veranderende wereld te ontwikkelen, met name vaardigheden die relevant zijn voor de groene en de digitale transitie.

Positieve prikkels om aan het werk te gaan die een geleidelijke overgang naar de arbeidsmarkt ondersteunen en tegelijkertijd gedurende een bepaalde periode als werknemer de eligibiliteit voor een minimuminkomen handhaven, leveren over het algemeen positieve resultaten op. Ook de kwaliteit en de duurzaamheid van de aangeboden banen (d.w.z. langdurige hoogwaardige banen) vormt een probleem. Deelname aan programma's voor openbare werken is verplicht of het eerste redmiddel voor de begunstigden in ongeveer een vierde van de lidstaten, ondanks het feit dat openbare werken over het algemeen weinig of geen effect hebben op de ondersteuning van de overgang naar werk op langere termijn. De sociale economie speelt een belangrijke rol bij het vergemakkelijken van de kansen op werk voor begunstigden van een minimuminkomen. Werkgelegenheid in de sociale economie zou een opstap kunnen zijn naar integratie op de open arbeidsmarkt.

Ten vijfde is het ook noodzakelijk te zorgen voor daadwerkelijke toegang tot hoogwaardige ondersteunende en essentiële diensten. Hoewel er geen uitputtende lijst van ondersteunende diensten kan worden opgesteld, gaat het doorgaans om algemene ondersteunende diensten voor iedereen, zoals voor- en vroegschoolse educatie en opvang, opleiding en onderwijs, gezondheidszorg en langdurige zorg. Een specifieke categorie ondersteunende diensten, namelijk diensten ter bevordering van de sociale inclusie, omvat diensten die de specifieke problemen van diegenen die het verst van de arbeidsmarkt af staan, willen verhelpen, zodat ze zich beter in de samenleving en op de arbeidsmarkt kunnen integreren. Bij diensten ter bevordering van de sociale inclusie kan het onder meer gaan om maatschappelijk werk, counseling, coaching, mentorschap, psychologische ondersteuning en rehabilitatie. Bovendien zijn toegankelijke en betaalbare essentiële diensten, zoals water, sanitaire voorzieningen, energie, vervoer, financiële diensten en digitale communicatie, een fundamentele voorwaarde voor verdere sociale integratie. Hoewel de meeste van deze diensten in beginsel beschikbaar zijn voor de hele bevolking, kunnen de toegang en de betaalbaarheid problematisch zijn voor mensen met onvoldoende middelen, vooral nu de energieprijzen stijgen.

De dramatische stijging van de energieprijzen zet kwetsbare gezinnen onder druk en dreigt grotere sociale en economische schade te veroorzaken. In deze turbulente tijden helpen solide sociale vangnetten het risico van energiearmoede opvangen. Vooral een minimuminkomen en de toegang tot essentiële diensten kunnen de gevolgen van de prijsstijgingen voor de meest kwetsbaren helpen opvangen en tegelijkertijd een aanvulling vormen op andere structurele

¹³ Zie Aanbeveling 2008/867/EG van de Commissie over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten.

maatregelen. In vergelijking met prijsmaatregelen kan inkomenssteun over het algemeen beter op de behoeften van noodlijdenden worden afgestemd. Inkomenssteun is ook beter verenigbaar met prikkels om het energieverbruik te verminderen.

Ten zesde worden personen met onvoldoende middelen met meervoudige en complexe obstakels voor inclusie geconfronteerd en dus hebben ze individuele steun nodig. Sommige mensen zijn actief beschikbaar om zich (opnieuw) op de arbeidsmarkt te integreren. Anderen zijn mogelijk niet (onmiddellijk) in staat om te werken, bijvoorbeeld mensen met een ernstige handicap of gezondheidsproblemen, mensen met een gebrek aan sociale basisvaardigheden, daklozen of mensen die voor jonge kinderen of afhankelijke volwassenen zorgen. Beleidsmaatregelen ter bevordering van de sociale inclusie zijn voor deze mensen van het allergrootste belang en kunnen het voor hen in een later stadium gemakkelijker maken een baan te vinden. Om geïndividualiseerde steun te bieden, voeren de meeste lidstaten een multidimensionale behoeftenanalyse uit. In ongeveer de helft van de landen wordt de analyse uitgevoerd voor alle personen in gezinnen met onvoldoende middelen, terwijl in een kleinere groep lidstaten de analyse beperkt is tot specifieke groepen (bv. werklozen gedurende een bepaalde periode) of op discretionaire basis wordt uitgevoerd. Slechts ongeveer de helft van de lidstaten die een multidimensionale behoeftenanalyse uitvoeren, biedt echter een op maat gesneden inclusieplan aan om de belemmeringen voor sociale integratie en, uiteindelijk, de werkgelegenheid aan te pakken. Aangezien een aanzienlijk deel van de begunstigden van een minimuminkomen waarschijnlijk langdurig werklozen zijn, krijgen ze een herintegratieovereenkomst aangeboden conform de aanbeveling van de Raad betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt¹⁴.

Ten slotte bemoeilijken problemen die met governance te maken hebben, de doeltreffendheid van solide sociale vangnetten. Belangrijke obstakels zijn onder meer de ontoereikende coördinatie tussen verschillende entiteiten als gevolg van ontbrekende normen voor samenwerking, een gebrek aan uitwisseling van informatie en een tekort aan geschoold personeel en middelen (onder meer een tekort aan infrastructuur bij openbare diensten voor arbeidsvoorziening en ondersteunende diensten). Deze beperkingen vormen ook een probleem voor de regelmatige monitoring en evaluatie van de doeltreffendheid van de sociale vangnetten: ongeveer de helft van de lidstaten beschikt over mechanismen voor regelmatige monitoring, terwijl het in andere lidstaten nog steeds aan dergelijke mechanismen ontbreekt.

Er liggen meer structurele problemen in het verschiet, wat pleit voor sterke sociale vangnetten. De versnelde groene en digitale transitie biedt kansen om de economische groei te stimuleren en banen te scheppen. Goed opgezette en robuuste sociale vangnetten kunnen dit potentieel ten volle helpen benutten door overgangen op de arbeidsmarkt en een actievere participatie van kansarmen te ondersteunen. Anderzijds kan het ontoereikende bereik van op bijdragen gebaseerde voordelen (met inbegrip van werkloosheidsuitkeringen en toekomstige pensioenen) als gevolg van het toenemende gebruik van atypisch werk extra lasten voor niet op bijdragen berustende stelsels meebrengen.

In dit verband moeten de sociale vangnetten en vooral het minimuminkomen worden gemoderniseerd en aangepast om de sociale inclusie te bevorderen en mensen die kunnen werken, op hun pad naar hoogwaardige werkgelegenheid te ondersteunen.

Het vrijwaren van adequate sociale vangnetten ter bescherming van een waardig leven is al geruime tijd een punt van zorg van de Unie. In 1992 heeft de Raad Aanbeveling 92/441/EEG

¹⁴ Aanbeveling van de Raad van 15 februari 2016 betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt (PB C 67 van 20.2.2016).

inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming¹⁵ aangenomen, waarin als gemeenschappelijke doelstelling wordt voorgesteld een gewaarborgd minimuminkomen vast te stellen met beginselen en richtsnoeren om dat doel te bereiken. De algemene beginselen van het kader omvatten actieve beschikbaarheid voor arbeid of beroepsopleiding voor personen wier leeftijd, gezondheid en gezinssituatie zulks mogelijk maken, en maatregelen tot economische en sociale integratie voor de overige personen. De doelstellingen van die aanbeveling zijn herhaald en verder versterkt door Aanbeveling 2008/867/EG van de Commissie over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten¹⁶.

De Raad erkent de relevantie van een beleidsrespons op het niveau van de Unie om de huidige uitdagingen aan te gaan en heeft de Commissie in oktober 2020 verzocht initiatief te nemen tot actualisering van het Uniekader teneinde het beleid van de lidstaten inzake minimuminkomensbescherming doeltreffend te kunnen ondersteunen en aan te vullen¹⁷. Het Europees Parlement heeft er in een resolutie¹⁸ bij de lidstaten op aangedrongen een adequaat minimuminkomen in te voeren en de nadruk gelegd op de rol van de bescherming van het minimuminkomen als instrument om armoede te bestrijden.

Tegen deze achtergrond en om een waardig leven in alle levensfasen te waarborgen, heeft deze aanbeveling tot doel armoede en sociale uitsluiting te bestrijden door toereikende inkomenssteun en daadwerkelijke toegang tot ondersteunende en essentiële diensten te bevorderen voor personen met onvoldoende middelen, en de integratie van wie kan werken op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken conform beginsel 14 van de Europese pijler van sociale rechten. De aanbeveling beoogt zo voor een hoog niveau van werkgelegenheid te zorgen door actief bij te dragen tot de integratie op de arbeidsmarkt van wie kan werken. Deze doelstellingen moeten worden verwezenlijkt zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de lidstaten om hun stelsels voor sociale bescherming te organiseren.

Om deze algemene doelstelling te verwezenlijken streeft het initiatief de volgende specifieke doelstellingen na:

- a) de toereikendheid van de inkomenssteun verbeteren;
- b) het bereik en het gebruik van het minimuminkomen verbeteren;
- c) de toegang tot inclusieve arbeidsmarkten verbeteren voor wie kan werken;
- d) de toegang tot ondersteunende en essentiële diensten verbeteren;
- e) geïndividualiseerde ondersteuning bevorderen;
- f) de doeltreffendheid van de governance van de sociale vangnetten op Unie-, nationaal, regionaal en lokaal niveau verbeteren, evenals de monitoring- en rapportagemechanismen.

¹⁵ Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming (PB L 245 van 26.8.1992).

¹⁶ Aanbeveling 2008/867/EG van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (PB L 307 van 18.11.2008).

¹⁷ Conclusies van de Raad van 12 oktober 2020 “Betere bescherming van het minimuminkomen, ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting tijdens de COVID-19-pandemie en erna”.

¹⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 24 oktober 2017 over beleid ter garantie van een minimuminkomen als instrument om de armoede te bestrijden (2016/2270 (INI)).

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Het voorstel draagt bij tot de uitvoering van beginsel 14 van de Europese pijler van sociale rechten en zal ook andere beginselen van de pijler bevorderen, bijvoorbeeld de beginselen inzake “actieve ondersteuning bij het vinden van werk”, “sociale bescherming”, “toegang tot essentiële diensten”, “onderwijs, opleiding en een leven lang leren” en “gelijke kansen”. Het voorstel zal tot de verwezenlijking van het kerndoel inzake armoedebestrijding en de subdoelstelling inzake kinderarmoede (zoals vastgesteld in het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten) bijdragen en de verwezenlijking van de kerndoelen inzake werkgelegenheid en het kerndoel inzake vaardigheden ondersteunen.

Het voorstel bouwt voort op Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming. Het voorstel is in overeenstemming met de bestaande bepalingen en introduceert nieuwe elementen waar is geoordeeld dat Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad ontoereikend was en moest worden aangepast aan maatschappelijke veranderingen. Met het oog op vereenvoudiging beoogt dit voorstel Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad te vervangen, zonder afbreuk te doen aan het verworven niveau van bescherming.

Het voorstel vormt ook een aanvulling op Aanbeveling 2008/867/EG van de Commissie over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten. Strategieën voor actieve inclusie zijn erop gericht wie kan werken, aan een duurzame en hoogwaardige baan te helpen en wie niet kan werken, voldoende middelen en steun te bieden om een waardig leven te leiden. Dit voorstel bouwt voort op de ervaringen en de lessen die zijn getrokken uit de uitvoering van die aanbeveling, en biedt de mogelijkheid om de verschillende elementen ervan verder te ontwikkelen en de resterende lacunes aan te pakken.

Het voorgestelde initiatief bouwt voort en vormt een aanvulling op de IAO-aanbeveling betreffende nationale sociale beschermingssokkels¹⁹, die landen richtsnoeren aanreikt om de sociale bescherming uit te breiden door prioriteit te verlenen aan de vaststelling van nationale sociale beschermingssokkels die toegankelijk zijn voor alle noodlijdenden.

Het proces van coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in het kader van het Europees Semester heeft de aandacht gevestigd op structurele uitdagingen in verband met de regelingen op het gebied van het minimuminkomen en daarmee verband houdende elementen (bijvoorbeeld sociale inclusie en activering van de arbeidsmarkt), waarbij een aantal lidstaten landspecifieke aanbevelingen heeft ontvangen. Het herziene sociale scorebord²⁰ volgt de prestaties en trends in de lidstaten en stelt de Commissie in staat de vooruitgang bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen te monitoren. In de richtsnoeren van 2022 voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten staat dat de stelsels voor sociale bescherming voor toereikende minimuminkomens voor iedereen met onvoldoende middelen moeten zorgen en de sociale inclusie moeten bevorderen door mensen aan te moedigen actief deel te nemen aan de arbeidsmarkt en de samenleving, onder meer door gericht sociale diensten te verlenen. Om de analytische werkzaamheden te versterken, is in het Comité voor sociale bescherming overeenstemming over een benchmarkingkader bereikt en de resultaten ervan zijn tot uiting gekomen in het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid, de landverslagen en de landspecifieke aanbevelingen.

¹⁹ ILO Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202).

²⁰ [Social scoreboard indicators - European Pillar of Social Rights - Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

Om dergelijke contextuele informatie voortdurend te verzamelen en wederzijds leren en de uitwisseling van praktijken in het kader van de open coördinatiemethode te vergemakkelijken, heeft de oprichting van een netwerk van voor minimuminkomens verantwoordelijke nationale autoriteiten (MINET) een regelmatige gestructureerde dialoog tussen de lidstaten mogelijk gemaakt.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het initiatief vormt ook een aanvulling op en sluit aan bij een aantal andere initiatieven van de Unie.

In de aanbeveling van de Raad betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt²¹ wordt aanbevolen dat de lidstaten individuele steun aan langdurig werklozen verlenen en een betere coördinatie van de relevante diensten stimuleren.

De aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen²² heeft tot doel ervoor te zorgen dat alle werknemers en zelfstandigen bijdragen en formeel toegang hebben tot doeltreffende, adequate en transparante stelsels voor sociale bescherming. Doel is vooral alle atypische werknemers en zelfstandigen te ondersteunen die vanwege hun arbeidsstatus niet voldoende gedekt zijn door op bijdragen gebaseerde socialezekerheidsregelingen en zodoende te lijden hebben van grotere economische onzekerheid.

De richtlijn betreffende toereikende minimumlonen²³ heeft tot doel een kader vast te stellen om de toereikendheid van minimumlonen te verbeteren en de toegang van werknemers tot bescherming door minimumlonen te vergroten, en zo bij te dragen tot de strijd tegen armoede onder werkenden en lagelonenvallers.

De aanbeveling van de Raad inzake Een brug naar banen – Versterking van de jongerengarantie²⁴ heeft tot doel ervoor te zorgen dat alle jongeren onder de 30 jaar uiterlijk vier maanden nadat zij werkloos zijn geworden of het formele onderwijs hebben verlaten, een deugdelijk aanbod krijgen voor een baan, voortgezet onderwijs, een plaats in het leerlingstelsel of een stage, waardoor armoede en sociale uitsluiting worden voorkomen.

In de aanbeveling van de Raad tot instelling van een Europese kindergarantie²⁵ worden de lidstaten verzocht kinderen die risico lopen op armoede of sociale uitsluiting kosteloze en daadwerkelijke toegang te garanderen tot essentiële diensten voor hun ontwikkeling en welzijn, onder meer via maatregelen voor de integratie op de arbeidsmarkt van de ouders en inkomenssteun voor gezinnen en huishoudens.

²¹ Aanbeveling van de Raad van 15 februari 2016 betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt (PB C 67 van 20.2.2016).

²² Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (PB C 387 van 15.11.2019).

²³ Referentie volgt na bekendmaking.

²⁴ Aanbeveling van de Raad van 30 oktober 2020 inzake Een brug naar banen – Versterking van de jongerengarantie en tot vervanging van de Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie (PB C 372 van 4.11.2020).

²⁵ Aanbeveling (EU) 2021/1004 van de Raad van 14 juni 2021 tot instelling van een Europese kindergarantie (PB L 223 van 22.6.2021).

In de aanbeveling van de Commissie over doeltreffende actieve steun voor werkgelegenheid (EASE)²⁶ wordt gewezen op het belang van de ontwikkeling en uitvoering van samenhangende beleidspakketten, waaronder aanwervings- en transitiestimulansen, bij- en omscholing en meer ondersteuning door openbare diensten voor arbeidsvoorziening.

In de strategie voor gendergelijkheid 2019-2025²⁷ wordt erkend dat het percentage vrouwen – en vooral oudere vrouwen – dat in armoede leeft als gevolg van de arbeidsparticipatie- en loonkloof tussen mannen en vrouwen groter is en dat dit – een leven lang geaccumuleerd – tot een grote pensioenkloof leidt.

In het strategisch EU-kader voor de Roma en de aanbeveling van de Raad inzake de gelijkheid, inclusie en participatie van de Roma²⁸ worden de lidstaten opgeroepen meervoudige en structurele discriminatie van Roma te bestrijden, ervoor te zorgen dat de meerderheid van de Roma in 2030 niet langer in armoede leeft en sterkere maatregelen te nemen op de onderling samenhangende gebieden van inkomenssteun, werkgelegenheid, gezondheidszorg, sociale diensten, huisvesting en essentiële diensten.

De strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030²⁹ heeft onder meer tot doel ervoor te zorgen dat personen met een handicap hun mensenrechten kunnen uitoefenen, gelijke kansen en gelijke toegang hebben om aan de samenleving en de economie deel te nemen, over adequate sociale bescherming beschikken en een toereikend inkomen hebben om met hun gezin een waardig leven te leiden.

De nieuwe vaardighedenagenda voor Europa³⁰ bevat een alomvattend plan om sociale rechtvaardigheid te waarborgen en de toegang tot inclusief onderwijs en inclusieve opleiding voor iedereen, ook voor de meest kwetsbaren, te vergemakkelijken. De aanbeveling van de Raad inzake individuele leerrekeningen³¹, die is aangenomen als een van de resultaten van de vaardighedenagenda, stelt personen in staat om deel te nemen aan voor de arbeidsmarkt relevante opleidingen en vergemakkelijkt het behoud van een baan of de toegang tot werk. In het voorgestelde Europees Jaar van de Vaardigheden 2023 zal nog meer aandacht worden geschonken aan vaardigheden in alle levensfasen.

De mededeling van de Commissie “Een renovatiegolf voor Europa – groenere gebouwen, meer banen, hogere levenskwaliteit”³² is gebaseerd op het beginsel van betaalbaarheid en toegankelijkheid van gerenoveerde woningen, en draagt aldus bij tot de doelstelling om

²⁶ Aanbeveling (EU) 2021/402 van 4 maart 2021 over doeltreffende actieve steun voor werkgelegenheid na de COVID-19-crisis (EASE) (PB L 80 van 8.3.2021).

²⁷ [EUR-Lex - 52020DC0152 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²⁸ Aanbeveling van de Raad van 12 maart 2021 inzake de gelijkheid, inclusie en participatie van de Roma (PB C 93 van 19.3.2021).

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

³⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Europese vaardighedenagenda voor duurzaam concurrentievermogen, sociale rechtvaardigheid en veerkracht (COM(2020)274 final).

³¹ Aanbeveling van de Raad van 16 juni 2022 inzake individuele leerrekeningen (PB C 243 van 27.6.2022).

³² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's “Een renovatiegolf voor Europa – groenere gebouwen, meer banen, hogere levenskwaliteit” (COM(2020) 662 final).

kwetsbare bevolkingsgroepen adequate huisvesting te garanderen, met name via de aanbeveling van de Commissie over energiearmoede³³.

De Aanbeveling van de Raad inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit³⁴ bevat specifieke richtsnoeren om de lidstaten te helpen beleidspakketten uit te voeren die op een alomvattende manier een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit garanderen, met bijzondere aandacht voor kwetsbare gezinnen.

In het REPowerEU Plan³⁵ wordt aangedrongen op gerichte maatregelen om de volatiliteit tot een minimum te beperken, de prijzen onder controle te houden en personen die het slachtoffer zijn van (energie)armoede of in (energie)armoede dreigen te vervallen, te beschermen om de langetermijnvoordelen van een rechtvaardige energietransitie en een snelle uitfasering van Russische fossiele brandstoffen te waarborgen.

Een voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen³⁶ heeft tot doel de enorme stijgingen van de energieprijzen aan te pakken door het elektriciteitsverbruik in de lidstaten te verminderen en de uitzonderlijke winsten van energieproducenten te delen met degenen die het meest hulpbehoevend zijn, onder meer kwetsbare gezinnen.

Het actieplan voor de sociale economie³⁷ helpt de sociale economie floreren, waarbij haar economisch en werkgelegenheidspotentieel wordt benut en van haar bijdrage tot een eerlijk en inclusief herstel en tot de groene en de digitale transitie wordt gebruikgemaakt.

Dit voorstel draagt bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

De voorgestelde aanbeveling is gebaseerd op artikel 292 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) als procedurele rechtsgrondslag in combinatie met artikel 153, lid 1, punt j), VWEU als materiële rechtsgrondslag.

Artikel 153, lid 1, punt j), biedt de Unie de mogelijkheid het optreden van de lidstaten op het gebied van de bestrijding van sociale uitsluiting te ondersteunen en aan te vullen. Het voorstel zal tot deze doelstelling bijdragen door toereikende inkomenssteun om een waardig leven te leiden, te promoten in combinatie met daadwerkelijke toegang tot ondersteunende en essentiële diensten en maatregelen ter ondersteuning van de integratie op de arbeidsmarkt van wie kan werken.

³³ Aanbeveling (EU) 2020/1563 van de Commissie van 14 oktober 2020 over energiearmoede (PB L 357 van 27.10.2020).

³⁴ Aanbeveling van de Raad van 16 juni 2022 inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit (PB C 27 van 27.6.2022).

³⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, REPowerEU Plan (COM/2022/230 final).

³⁶ Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende een noodinterventie betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen (COM(2022) 473 final).

³⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Bouwen aan een economie die werkt voor de mensen: een actieplan voor de sociale economie (COM(2021) 778 final).

Het gebruik van de materiële grondslag van artikel 153, lid 1, punt j), wordt in de eerste plaats begrensd door artikel 153, lid 2, punt a), aangezien alleen maatregelen zijn toegestaan die erop gericht zijn de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.

Voorts is in artikel 153, lid 4, bepaald dat alle krachtens artikel 153 vastgestelde bepalingen vereisen dat de aanbeveling i) het recht van de lidstaten om de fundamentele beginselen van hun socialezekerheidsstelsel vast te stellen onverlet laat; ii) geen aanmerkelijke gevolgen mag hebben voor het financiële evenwicht van dat stelsel.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Het beleid inzake werkgelegenheid en sociale bescherming blijft in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de lidstaten overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel.

Te beginnen met Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad en Aanbeveling 92/442/EEG van de Raad betreffende de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming,³⁸ heeft de Unie maatregelen genomen op het gebied van de sociale bescherming, voortbouwend op een consensus dat de verdieping van de eengemaakte markt moet worden aangevuld met sociale solidariteit en convergentie van het beleid op het gebied van de sociale bescherming tussen de lidstaten.

Hoewel alle lidstaten hervormingen op het gebied van het minimuminkomen hebben doorgevoerd, blijkt dat er in de meeste lidstaten nog ruimte voor verbetering is om de problemen op geïntegreerde wijze aan te pakken. Lacunes bij de daadwerkelijke verlening van een minimuminkomen en bij de activering van de arbeidsmarkt vergroten de risico's voor het welzijn van de getroffen personen en hun gezinnen als gevolg van grotere economische onzekerheid en hebben negatieve gevolgen voor de totale werkgelegenheid in de economie. Het probleem van ontoereikende inkomenssteun en onvoldoende toegang tot ondersteunende diensten voor een aanzienlijk deel van de bevolking heeft negatieve gevolgen voor de sociale rechtvaardigheid en de duurzame groei. Aanhoudende inactiviteit en afstand van de arbeidsmarkt leiden tot een uitholling van vaardigheden en tot minder geschoolde en minder productieve arbeidskrachten. Dit probleem is een sterke aanjager van sociale uitsluiting en armoede en vormt een belemmering voor de verwezenlijking van de kerndoelen voor 2030. Uit het bij het voorstel gevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie blijkt dat de doelstelling inzake armoedebestrijding de komende jaren waarschijnlijk niet zal worden gehaald, tenzij de lidstaten hun stelsels voor sociale bescherming en sociale inclusie versterken. Uit het werkdocument blijkt ook dat de doelstelling inzake werkgelegenheid een doeltreffendere activering van de arbeidsmarkt vereist.

Gezien het risico dat niet (of onvoldoende) wordt opgetreden, is de Unie – gezien de trends in het verleden, de toekomstige sociale uitdagingen en het mogelijk wederzijds leren tussen de lidstaten – bij uitstek geschikt om de inspanningen op te voeren en het voortouw te nemen, zonder in breuk te plegen op de bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van sociale bescherming. Het optreden van de Unie kan ertoe bijdragen dat alle lidstaten tegelijkertijd in dezelfde richting gaan, zodat de opwaartse convergentie binnen en tussen de lidstaten wordt bevorderd, wat leidt tot billijkere en hechtere samenlevingen.

³⁸ Aanbeveling 92/442/EEG van de Raad van 27 juli 1992 betreffende de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming (PB L 245 van 26.8.1992, blz. 49).

- **Evenredigheid**

De in deze aanbeveling voorgestelde maatregelen staan in verhouding tot de nagestreefde doelstellingen. Het voorstel ondersteunt de reeds in de lidstaten bestaande sociale vangnetten en minimuminkomens en vormt een aanvulling op de inspanningen van de lidstaten bij de bestrijding van sociale uitsluiting en de integratie van kansarmen op de arbeidsmarkt. Het voorstel eerbiedigt de praktijken van de lidstaten en de diversiteit van hun stelsels voor sociale bescherming. Het erkent dat verschillende nationale, regionale of lokale situaties kunnen leiden tot verschillen in de wijze waarop de aanbeveling wordt uitgevoerd, en stelt de lidstaten in staat de aanbeveling te gebruiken conform hun specifieke context. Evenredigheid heeft ook een belangrijke rol gespeeld bij de keuze van het instrument.

- **Keuze van het instrument**

Het instrument is een voorstel voor een aanbeveling van de Raad waarbij het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel worden gerespecteerd. Het bouwt voort op de bestaande wetgeving van de Unie en is in overeenstemming met het soort instrumenten die beschikbaar zijn voor maatregelen van de Unie op het gebied van werkgelegenheid en sociaal beleid. Een aanbeveling van de Raad biedt de lidstaten specifieke richtsnoeren voor hervormingen, maar het is aan de lidstaten om de maatregelen aan de nationale instellingen en uitvoeringsmodellen aan te passen. Het voorstel bevat maatregelen die de lidstaten in overweging moeten nemen, en biedt een stevige basis voor samenwerking op het niveau van de Unie op dit gebied, met volledige inachtneming van de bevoegdheid van de lidstaten op de betrokken beleidsterreinen. Zodra deze aanbeveling is goedgekeurd, vervangt ze Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

In 1999 heeft de Commissie een verslag ingediend over de uitvoering van Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad³⁹. Het verslag bevestigt de essentiële rol van bijstandsuitkeringen als laatste middel voor een herverdeling van de inkomens. Het verslag concludeert dat de aanbeveling de discussie tussen de lidstaten over de rol en de ontwikkeling van het minimuminkomen op gang heeft helpen brengen en de convergentie tussen de lidstaten heeft bevorderd. Volgens het verslag zijn er nog steeds aanzienlijke verschillen in de manier waarop het minimuminkomen functioneert; in hoeverre en hoe lang het voorziet in essentiële behoeften en hoe het verband houdt met andere maatregelen inzake sociale ondersteuning en werkgelegenheid.

In 2013 heeft de Commissie de uitvoering van Aanbeveling 2008/867/EG van de Commissie geëvalueerd⁴⁰. De beoordeling bevestigde de deugdelijkheid van actieve inclusie, maar erkende dat de voortgang bij de uitvoering ervan op nationaal niveau relatief beperkt was. Er werd gewezen op specifieke problemen bij de drie onderdelen van actieve inclusie, zoals: i) geringe toereikendheid, gebrekkig gebruik en beperkt bereik van inkomenssteun,

³⁹ Verslag van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de regio's over de tenuitvoerlegging van Aanbeveling 91/441/EEG van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming (COM(1998) 774 final).

⁴⁰ Commission Staff Working Document 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.

ii) armoede onder werkenden en mogelijke negatieve prikkels als gevolg van belasting- en uitkeringsstelsels, en iii) een problematische toegang tot hoogwaardige diensten in een aantal lidstaten, met name voor Roma, migranten en mensen met een handicap. Bovendien hebben coördinatieproblemen op lokaal niveau en de versnippering van bevoegdheden over beleidsniveaus de uitvoering belemmerd.

In 2017 is nog een andere evaluatie van de voortgang bij de uitvoering van Aanbeveling 2008/867/EG van de Commissie uitgevoerd⁴¹. Uit die beoordeling bleek het belang van geïntegreerde en alomvattende beleidsmaatregelen voor kansarmen. Gepleit werd meer aandacht te schenken aan adequate steun voor de sociale inclusie van mensen die niet kunnen werken. Bovendien werd beklemtoond dat de belanghebbenden nauw moeten samenwerken en alle relevante partners bij de problematiek moeten worden betrokken.

Bij de voorbereiding van dit voorstel is rekening gehouden met de resultaten van bovenvermelde beoordelingen.

• **Raadpleging van belanghebbenden**

De Commissie heeft de belanghebbenden tijdens twee perioden geraadpleegd. Tussen 14 januari en 30 november 2020 heeft de Commissie een openbare raadpleging over het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten (onder meer over beginsel 14) gehouden⁴², die heeft bijgedragen tot de inhoud van dit voorstel. Bovendien heeft de Commissie tussen 5 januari en 5 mei 2022 gerichte raadplegingen over het initiatief zelf gehouden. Bij deze raadplegingen – voornamelijk thematische debatten – waren de sociale partners, maatschappelijke organisaties, het Comité voor sociale bescherming, het Comité voor de werkgelegenheid, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Europees netwerk van openbare diensten voor arbeidsvoorziening, het Comité van de Regio's, jongeren, onderzoekers en de academische wereld betrokken. Alle belanghebbenden konden op het verzoek om input reageren: er werden 75 individuele bijdragen en 33 standpuntnota's ingediend, voornamelijk door het maatschappelijk middenveld, burgers, bedrijfsorganisaties, de academische wereld, vakbonden en overheidsinstanties.

De meeste belanghebbenden waren voorstander van een initiatief van de Unie om het huidige kade te versterken. Velen herhaalden dat minimuminkomens met andere steunmaatregelen zijn verweven en als zodanig moeten worden beschouwd als een onderdeel van de ruimere stelsels voor sociale bescherming, die op nationaal niveau worden opgezet en uitgevoerd. Een aanbeveling van de Raad met richtsnoeren op het niveau van de Unie waarbij de uitvoering aan de lidstaten wordt overgelaten, werd over het algemeen als het meest geschikte instrument beschouwd. De meeste belanghebbenden herhaalden het belang van actieve inclusie, die inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten, sociale inclusie en toegang tot hoogwaardige diensten omvat. Met het oog op doeltreffende actieve inclusie moet adequate governance de samenwerking tussen verschillende actoren op verticaal en horizontaal niveau ondersteunen. Vele belanghebbenden herhaalden in dit verband het belang van lokale actoren (onder meer dienstverleners en maatschappelijke organisaties) en pleitten ervoor deze actoren in de governance systemen te integreren. Wat de toereikendheid betreft, waren de meeste belanghebbenden het erover eens dat de inkomenssteun gelijk moet zijn aan of meer moet bedragen dan de nationale armoededrempel om een waardig leven te kunnen waarborgen. De

⁴¹ Commission Staff Working Document on the implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market, SWD(2017) 257 final.

⁴² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten" (SWD/2021/46 final).

meeste belanghebbenden wezen op de noodzaak van robuuste monitoringsystemen om een doeltreffende uitvoering van de aanbeveling te ondersteunen.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Het initiatief is onder meer gebaseerd op:

- Een verkennende studie ter ondersteuning van het werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld “Filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges in the effectiveness of the EU Member States’ minimum income schemes”. Het doel van de studie was: i) gegevens te verzamelen over het nationale minimuminkomen in de Unie; ii) de sterke punten en de problemen met betrekking tot de doeltreffendheid van het minimuminkomen in kaart te brengen; en iii) de effecten te beoordelen van verschillende maatregelen om de doeltreffendheid te verbeteren, met inbegrip van activering en toegang tot diensten.
- Een modellering (door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek) van de effecten van geselecteerde beleidsopties bij het verlenen van toereikende inkomenssteun.
- Een in het Comité voor sociale bescherming overeengekomen benchmarkingkader voor het minimuminkomen met drie beleidshefbomen die het meest waarschijnlijk van invloed zijn op de performantie van het minimuminkomen: i) de toereikendheid van voordelen, ii) de regels om in aanmerking te komen en het gebruik van voordelen, en iii) activeringsmaatregelen en toegang tot diensten. Het kader omvatte een selectie van indicatoren (outcome, performance and policy lever indicators), waaronder een tweeledige indicator voor de toereikendheid van geldelijke inkomenssteun: i) als percentage van de nationale armoederisicodrempel in de betrokken lidstaat; en ii) als percentage van het inkomen van een laagverdiener, gedefinieerd als een persoon die 50 % van het gemiddelde loon verdient.
- Op basis van het benchmarkingkader geeft het gezamenlijk verslag van het Comité voor sociale bescherming en de Commissie een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot het minimuminkomen.
- De prestatie-monitor sociale bescherming (Social Protection Performance Monitor, SPPM), waarin jaarlijks de belangrijkste sociale trends in de Unie en de belangrijkste sociale problemen en positieve sociale resultaten in de afzonderlijke lidstaten in kaart worden gebracht.
- **Effectbeoordeling**

Het voorgestelde instrument – een aanbeveling van de Raad – geeft de lidstaten voldoende speelruimte om te bepalen hoe de doelstellingen van dit initiatief het best kunnen worden verwezenlijkt, rekening houdend met nationale, regionale of lokale omstandigheden. Aangezien het potentiële effect afhangt van de concrete maatregelen van de lidstaten, kunnen de verwachte effecten niet volledig worden beoordeeld voordat de lidstaten hebben beslist op welke wijze ze de aanbeveling willen uitvoeren.

Het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie bevat een overzicht van de belangrijkste problemen met betrekking tot de performantie van het minimuminkomen. Het bevat ook een analyse van het effect van mogelijke beleidshervormingen op de armoedebestrijding.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Niet van toepassing.

- **Grondrechten**

Het voorstel zal het recht op een leven in waardigheid (artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het “Handvest”), op socialezekerheidsvoorzieningen en sociale diensten, op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting en op een waardig bestaan voor wie niet over voldoende middelen beschikt (artikel 34 van het Handvest), helpen vrijwaren.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Niet van toepassing.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De lidstaten zullen regelmatig verslag bij de Commissie uitbrengen over de voortgang bij de uitvoering van deze aanbeveling. In de aanbeveling wordt ook een periode vastgesteld voor de geleidelijke uitvoering tegen eind 2030 van de bepaling met betrekking tot de toereikendheid van de inkomenssteun. De voortgangsverslagen zouden binnen het Comité voor sociale bescherming moeten worden besproken in nauwe samenwerking met het Comité voor de werkgelegenheid en het netwerk van openbare diensten voor arbeidsvoorziening waar het de toegang tot inclusieve arbeidsmarkten betreft.

Op basis van de nationale voortgangsverslagen zullen op het niveau van de Unie regelmatig gezamenlijke verslagen van het Comité voor sociale bescherming en de Commissie worden opgesteld. De Commissie zal ook regelmatig toezicht houden op de uitvoering van de aanbeveling in het kader van het Europees semester en zo nodig landspecifieke aanbevelingen doen.

De Commissie wil ook met het Comité voor sociale bescherming samenwerken om het benchmarkingkader voor regelingen op het gebied van het minimuminkomen verder te ontwikkelen: doel is de monitoring van deze aanbeveling te onderbouwen en de beschikbaarheid en de vergelijkbaarheid van relevante indicatoren te verbeteren.

De Commissie wil de maatregelen naar aanleiding van de voorgestelde aanbeveling evalueren – met name wat betreft het effect ervan op de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, op de werkgelegenheid en op vaardigheden – en uiterlijk 2032 verslag bij de Raad uit te brengen. Op basis van de resultaten van de evaluatie kan de Commissie overwegen verdere voorstellen te doen.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Niet van toepassing.

- **Artikelsgewijze toelichting**

In punt 1 wordt de doelstelling van deze aanbeveling vermeld.

Punt 2 bevat definities die voor deze aanbeveling moeten worden gebruikt.

In punt 3 wordt de lidstaten aanbevolen robuuste sociale vangnetten op te zetten op basis van een geïntegreerde aanpak waarbij inkomenssteun, prikkels en steun voor (her)integratie op de arbeidsmarkt en toegang tot diensten worden gecombineerd.

In de punten 4 tot en met 7 wordt de lidstaten aanbevolen de toereikendheid van de inkomenssteun te waarborgen door een transparante methode voor de vaststelling en de herziening van het niveau van de inkomenssteun vast te stellen, referentiewaarden als leidraad voor de beoordeling van de toereikendheid voor te stellen en jaarlijkse aanpassingen van de inkomenssteun aan te bevelen. In punt 6 worden de lidstaten specifiek verzocht om geleidelijk en uiterlijk 31 december 2030 voor toereikende inkomenssteun te zorgen.

In punt 8 wordt de lidstaten aanbevolen in de mogelijkheid te voorzien om inkomenssteun voor individuele leden van het gezin aan te vragen, zonder dat het totale niveau van de voordelen die het gezin ontvangt, noodzakelijkerwijs wordt verhoogd.

Punt 9 beveelt de lidstaten aan ervoor te zorgen dat alle personen met onvoldoende middelen een minimuminkomen ontvangen, onder meer door te voorzien in niet-discriminerende eligibiliteitscriteria en een evenredige middelentoets.

In punt 10 wordt de lidstaten aanbevolen het volledig gebruik van het minimuminkomen aan te moedigen, onder meer door de aanvraagprocedure te vereenvoudigen, administratieve obstakels uit de weg te ruimen en potentiële ontvangers van een minimuminkomen toegankelijke informatie te verstrekken.

In punt 11 wordt de lidstaten aanbevolen ontvangers van een minimuminkomen op passende wijze te prikkelen om zich (opnieuw) op de arbeidsmarkt te integreren, en voor inclusieve arbeidsmarkten en een hoge arbeidsparticipatie te zorgen, onder meer door in menselijk kapitaal en vaardigheden te investeren, arbeidsprikkels niet in het gedrang te brengen, werkgevers te steunen en de toegang tot een baan in de sociale economie te vergemakkelijken.

In punt 12 wordt de lidstaten aanbevolen voor daadwerkelijke toegang tot ondersteunende en essentiële diensten te zorgen door continue toegang tot essentiële diensten (waaronder energie) te vrijwaren en obstakels voor de toegang tot de diensten uit de weg te ruimen.

Punt 13 beveelt de lidstaten aan geïndividualiseerde methoden te ontwikkelen om de verschillende obstakels voor sociale inclusie en werkgelegenheid waarmee personen met onvoldoende middelen geconfronteerd worden, uit de weg te ruimen.

In de punten 14 en 15 wordt de lidstaten aanbevolen doeltreffende governance- en monitoringsystemen op te zetten en regelmatig bij de Commissie verslag over de uitvoering van de aanbeveling uit te brengen.

In punt 16 wordt de Commissie verzocht verder met het Comité voor sociale bescherming samen te werken aan het benchmarkingkader voor regelingen op het gebied van het minimuminkomen en de beschikbaarheid en de vergelijkbaarheid van relevante gegevens te verbeteren. Ook wordt de Commissie en het Comité voor sociale bescherming aanbevolen de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling regelmatig te evalueren en uiterlijk 2032 verslag bij de Raad uit te brengen.

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292, in samenhang met artikel 153, lid 1, punt j),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Om een waardig leven in alle levensfasen te waarborgen, heeft deze aanbeveling tot doel armoede en sociale uitsluiting te bestrijden en voor een hoge mate aan werkgelegenheid te zorgen door toereikende inkomenssteun en daadwerkelijke toegang tot ondersteunende en essentiële diensten te bevorderen voor personen met onvoldoende middelen, en de integratie van wie kan werken op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken.
- (2) Overeenkomstig artikel 151 VWEU stellen de Unie en de lidstaten zich ten doel de bevordering van de werkgelegenheid, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, een adequate sociale bescherming en de bestrijding van uitsluiting.
- (3) Artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (“het Handvest”) erkent en eerbiedigt het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen en sociale diensten. Het Handvest bepaalt ook dat eenieder die legaal in de Unie verblijft en zich daar legaal verplaatst, recht heeft op socialezekerheidsvoorzieningen en sociale voordelen en dat de Unie – om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden – het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting erkent en eerbiedigt, teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt een waardig bestaan te verzekeren.
- (4) Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming⁴³ beveelt de lidstaten aan in het kader van een algemene, coherente regeling ter bestrijding van sociale uitsluiting, het fundamentele recht van personen te erkennen op inkomsten en prestaties die toereikend zijn om een menswaardig bestaan te leiden, en hun stelsel van sociale bescherming voor zover nodig aan te passen. Gezien de inhoud van deze aanbeveling is het passend Aanbeveling 92/441/EEG te vervangen.

⁴³ Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming (PB L 245 van 26.8.1992).

- (5) Aanbeveling 2008/867/EG van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten⁴⁴ bevat een omvattende strategie om de integratie van degenen die kunnen werken in een duurzame en hoogwaardige baan te vergemakkelijken en aan degenen die niet kunnen werken een voor het leiden van een menswaardig bestaan toereikend inkomen en ondersteuning voor hun sociale participatie te verstrekken. Deze geïntegreerde aanpak, die gebaseerd is op een combinatie van drie onderdelen (namelijk passende inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot hoogwaardige diensten), is bijzonder belangrijk voor wie het verst van de arbeidsmarkt af staat of van de samenleving uitgesloten is.
- (6) In november 2017 hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie de Europese pijler van sociale rechten afgekondigd, waarin twintig beginselen en rechten ter ondersteuning van goed werkende en eerlijke arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels zijn vastgelegd. Beginsel 14 bepaalt dat “iedereen die over onvoldoende middelen beschikt, het recht heeft op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden, en op praktische toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid van mensen bevorderen. Voor mensen die tot werken in staat zijn, moeten de voorzieningen voor een minimuminkomen worden gecombineerd met prikkels om (weer) actief te worden op de arbeidsmarkt”.
- (7) In het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten⁴⁵ (“het actieplan”) worden de doelstellingen voor een sterke sociale Unie uiteengezet. In juni 2021 heeft de Europese Raad – in overeenstemming met de Verklaring van Porto⁴⁶ – het sociale streefcijfer van de Unie inzake armoede verwelkomd, namelijk dat het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, tegen 2030 met ten minste 15 miljoen⁴⁷ – onder wie ten minste 5 miljoen kinderen – moet worden verminderd. De Europese Raad heeft ook de kerndoelen verwelkomd inzake werkgelegenheid – ten minste 78 % van de mensen tussen 20 en 64 jaar heeft een baan – en vaardigheden – ten minste 60 % van alle volwassenen volgt elk jaar een opleiding. In juni 2022 hebben de lidstaten hun nationale streefcijfers gepresenteerd. Een door het Comité voor sociale bescherming herzien sociaal scorebord en een kader van benchmarks met betrekking tot het minimuminkomen versterken de analytische basis van het Europees semester, het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid en de landspecifieke aanbevelingen.
- (8) In de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling en de bijbehorende ondersteunende doelstellingen wordt benadrukt dat duurzame economische groei hand in hand moet gaan met het uitbannen van armoede en andere vormen van deprivatie, het terugdringen van ongelijkheden en het verbeteren van de toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en werkgelegenheid.

⁴⁴ Aanbeveling 2008/867/EG van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (PB L 307 van 18.11.2008).

⁴⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's “Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten” (COM/2021/102 final).

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

⁴⁷ Vergeleken met 2019.

- (9) Het Europees Parlement heeft er in een resolutie van 24 oktober 2017⁴⁸ bij de lidstaten op aangedrongen een adequaat minimuminkomen in te voeren en de nadruk gelegd op de rol van de bescherming van het minimuminkomen als instrument om armoede te bestrijden. In zijn conclusies van 12 oktober 2020⁴⁹ heeft de Raad de Commissie verzocht initiatief te nemen tot actualisering van het Uniekader teneinde het beleid van de lidstaten inzake minimuminkomensbescherming doeltreffend te kunnen ondersteunen en aan te vullen. Tijdens de Conferentie over de toekomst van Europa hebben de burgers gepleit voor een gemeenschappelijk kader van de Unie voor het minimuminkomen⁵⁰.
- (10) Deze aanbeveling bouwt voort op de resultaten van de beoordelingen door de Commissie⁵¹ van de vooruitgang bij de uitvoering van Aanbeveling 2008/867/EG van de Commissie. Uit de beoordelingen bleek dat de aanpak van actieve inclusie deugdelijk is. Er werd echter ook op specifieke problemen gewezen die onder meer verband houden met het feit dat het minimuminkomen ontoereikend is en het gebruik en het bereik ervan beperkt zijn, de belasting- en uitkeringsstelsels voor negatieve prikkels kunnen zorgen en de toegang tot hoogwaardige diensten ter bevordering van sociale inclusie en integratie op de arbeidsmarkt problematisch is. Er werd ook voor gepleit meer aandacht te schenken aan toereikende steun voor de sociale inclusie van mensen die niet kunnen werken.
- (11) Hoewel de afgelopen tien jaar enige vooruitgang is geboekt bij het terugdringen van armoede en sociale uitsluiting in de Unie, werden in 2021 nog steeds meer dan 95,4 miljoen mensen met armoede en sociale uitsluiting bedreigd, waarbij het risico voor vrouwen groter is dan voor mannen. Het feit dat mensen in gezinnen waar (bijna) niemand werkt, steeds meer met armoede worden bedreigd en de ernst en de persistentie van de armoede in veel lidstaten toenemen – in combinatie met een afname van het effect van sociale overdrachten op de armoedebestrijding – geeft aanleiding tot bezorgdheid. De Unie en haar lidstaten zouden meer moeten doen om de meest kwetsbare en kansarme mensen te helpen en ze zouden daarbij efficiënter te werk moeten gaan.
- (12) Hoogwaardige en duurzame werkgelegenheid biedt de beste kansen om aan armoede en sociale uitsluiting te ontsnappen. Door ervoor te zorgen dat meer mensen op de arbeidsmarkt actief zijn, wordt tegelijkertijd bijgedragen tot de financiering van de stelsels voor sociale bescherming en de financiële houdbaarheid ervan, wat de billijkheid tussen de generaties en de sociale cohesie bevordert. Om de werkgelegenheid te bevorderen, is het van het grootste belang mensen te ondersteunen bij succesvolle overgangen op de arbeidsmarkt.
- (13) De sociale en economische voordelen van toereikende en gerichte sociale vangnetten werden nog belangrijker tijdens de lockdowns als gevolg van de COVID-19-pandemie. De inperkingsmaatregelen hadden onevenredig zware gevolgen voor

⁴⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 24 oktober 2017 over beleid ter garantie van een minimuminkomen als instrument om de armoede te bestrijden (2016/2270 (INI)).

⁴⁹ Conclusies van de Raad van 12 oktober 2020 “Betere bescherming van het minimuminkomen, ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting tijdens de COVID-19-pandemie en erna”.

⁵⁰ Conferentie over de toekomst van Europa, verslag over het eindresultaat, mei 2022, blz. 58.

⁵¹ Commission Staff Working Document 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. Commission Staff Working Document on the implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market, SWD(2017) 257 final.

vrouwen en kansarme groepen – met name bij de toegang tot zowel lichamelijke als geestelijke gezondheidszorg, onderwijs en relevante diensten – en de reeds bestaande beperkingen bij de toegang tot werk werden nog verscherpt⁵². De crisis heeft ook het belang gedemonstreerd van adequate, alomvattende en veerkrachtige stelsels voor sociale bescherming zijn die schokbestendige en preventieve instrumenten zijn om het herstel te ondersteunen.

- (14) Macro-economische trends in verband met de globalisering, de groene en de digitale transitie, demografische veranderingen en veranderende arbeidspatronen laten zich in de Unie gevoelen. Alomvattende en robuuste sociale vangnetten die voor toereikende inkomenssteun zorgen en overgangen op de arbeidsmarkt vergemakkelijken – onder meer via steun voor om- en bijscholing – kunnen ertoe bijdragen dat die processen rechtvaardig en inclusief zijn. Veranderde loopbaanpatronen kunnen – in combinatie met een toename van atypische vormen van werk – de toegang voor mensen met een laag inkomen tot op verzekeringen gebaseerde stelsels voor sociale bescherming bemoeilijken en leiden tot een grotere vraag naar alternatieve steunmaatregelen, zoals een minimuminkomen. Bovendien hebben de scherpe stijging van de energieprijzen en de daarop volgende toename van de inflatie na de ongerechtvaardigde en illegale aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne negatieve gevolgen voor gezinnen met een laag en lager middeninkomen. Inkomensmaatregelen kunnen op kwetsbare groepen worden toegespitst en zijn verenigbaar met prikkels om de vraag naar energie te verminderen en de energie-efficiëntie te verbeteren.
- (15) Deze aanbeveling schenkt vooral aandacht aan “personen met onvoldoende middelen”, d.w.z. personen in gezinnen met onvoldoende, onregelmatige of onzekere geldelijke en materiële middelen die onmisbaar zijn voor hun gezondheid en welzijn en voor hun deelname aan het economische en sociale leven. Voor wie kan werken, moeten robuuste sociale vangnetten de (her)integratie op de arbeidsmarkt vergemakkelijken via actieve arbeidsmarktmaatregelen, steun bij het zoeken naar werk, onderwijs en opleiding. Voor iedereen in nood – met inbegrip van wie niet kan werken – zorgen ze voor toereikende inkomenssteun en ondersteunende diensten. Sociale vangnetten zijn dus geen passief instrument, maar fungeren zoveel mogelijk als springplank voor sociaal-economische integratie en opwaartse sociale mobiliteit, waardoor de vooruitzichten op het gebied van inclusie en werkgelegenheid beter worden.
- (16) Sociale vangnetten omvatten een reeks geldelijke voordelen en voordelen in natura die inkomenssteun en toegang tot ondersteunende en essentiële diensten bieden. Een belangrijk onderdeel van de inkomenssteun zijn minimuminkomens, d.w.z. niet op het betalen van bijdragen berustende geldelijke voordelen die als laatste redmiddel dienen om de kloof te dichten tot een bepaald totaal gezinsinkomen wanneer andere bronnen van inkomsten of voordelen zijn uitgeput of ontoereikend zijn om een waardig leven te kunnen leiden. Inkomenssteun kan ook andere geldelijke voordelen omvatten, zoals kinder- en gezinstoelagen, huisvestingstoelagen, werkloosheidsuitkeringen, invaliditeitsuitkeringen, ouderdomsuitkeringen of inkomensondersteuning voor werkenden. Inkomenssteun kan ook een aanvulling vormen op minimumpensioenen en inkomen uit arbeid.
- (17) Het minimuminkomen is een essentieel onderdeel van de strategieën om aan armoede en uitsluiting te ontsnappen en het kan als automatische stabilisator fungeren. In tijden van economische crisis kan het tot een duurzaam en inclusief herstel bijdragen, de daling van het gezinsinkomen helpen opvangen en het aantal met armoede of sociale

⁵² Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022.

uitsluiting bedreigde mensen beperken. Voor wie kan werken, omvat het minimuminkomen adequate prikkels en op maat gesneden en evenredige conditionaliteit om (weer) op de arbeidsmarkt actief te worden. Tegelijkertijd moet het minimuminkomen worden opgezet in combinatie met arbeidsprikkels om hysteresis op de arbeidsmarkt te voorkomen en een hoge werkgelegenheid te ondersteunen.

- (18) Voordelen in natura kunnen gerichte steun aan personen met onvoldoende middelen verlenen om gemakkelijker toegang te krijgen tot specifieke diensten, zoals voor- en vroegschoolse educatie en opvang (overeenkomstig de aanbeveling van de Raad tot instelling van een Europese kindergarantie⁵³), gezondheids- en langdurige zorg, sociale huisvesting, werkgelegenheid en opleiding.
- (19) Door meer inspanningen te leveren om voor geïntegreerde en robuuste sociale vangnetten te zorgen, is het niet alleen mogelijk de sociale situatie en de gezondheid te verbeteren van wie het verst van de arbeidsmarkt af staat, maar ook duurzame sociale en economische voordelen voor de Unie te genereren, de economische, sociale en territoriale cohesie te stimuleren en rechtvaardigere, hechtere en veerkrachtigere samenlevingen tot stand te brengen. De inspanningen moeten worden voortgezet om de toegang van mensen met een laag inkomen tot het op verzekeringen gebaseerde stelsel voor sociale bescherming te verbeteren om hen te helpen rechten op het gebied van sociale bescherming te verwerven – met name door hoogwaardige werkgelegenheid te bevorderen – en om de verlening van inkomenssteun in het kader van de respectieve regelingen te coördineren. Deze vangnetten moeten ook bijdragen tot een betere toegang tot gezondheidszorg en gezond voedsel voor wie in armoede leeft. De lidstaten moeten de doeltreffendheid en de efficiëntie van hun stelsels voor sociale bescherming als geheel verbeteren – onder meer bij het verlenen van steun voor toegang tot de arbeidsmarkt – om te voorkomen dat mensen in armoede vervallen of op langere termijn op een minimuminkomen zijn aangewezen.
- (20) Hoewel alle lidstaten over sociale vangnetten beschikken, is niet overal in gelijke mate vooruitgang geboekt bij de inspanningen om de sociale vangnetten toegankelijk en toereikend te maken. De opzet verschilt van lidstaat tot lidstaat – conform de uiteenlopende nationale tradities en de algemene architectuur van de stelsels voor sociale bescherming – maar de lidstaten staan voor vergelijkbare uitdagingen. Hoewel er van enige convergentie sprake is, zijn de hervormingen tot dusver niet altijd toereikend geweest of zijn ze traag uitgevoerd, zoals blijkt uit de al lang geleden geformuleerde landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. De nationale plannen in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht voorzien in steun voor hervormingen en investeringen in de betrokken lidstaten om de doeltreffendheid, de opzet en de veerkracht van hun stelsels voor sociale bescherming te versterken, onder meer door de opzet van het minimuminkomen te verbeteren en voor opwaartse convergentie op het punt van toereikendheid en bereik te zorgen. Een aantal investeringen is ook specifiek bedoeld om energiearmoede te bestrijden en de toegang tot essentiële diensten voor kwetsbare gezinnen te verbeteren.
- (21) Inkomenssteun wordt als toereikend beschouwd wanneer daarmee een waardig leven in alle levensfasen wordt gewaarborgd. Een solide en transparante methode – gebaseerd op relevante indicatoren en rekening houdend met de specifieke behoeften van de gezinnen – om de inkomenssteun met regelmatige tussenpozen vast te stellen en aan te passen, is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de totale inkomenssteun

⁵³ Aanbeveling (EU) 2021/1004 van de Raad van 14 juni 2021 tot instelling van een Europese kindergarantie (PB L 223 van 22.6.2021).

toereikend is. Referentiewaarden – bijvoorbeeld de nationale armoederisicodrempel of methoden op basis van een nationaal gedefinieerde korf goederen en diensten die de kosten van levensonderhoud in een bepaalde lidstaat of regio weergeeft – kunnen als hulpmiddel dienen om de toereikendheid te beoordelen. De toereikendheid kan ook worden afgemeten tegen het inkomen uit arbeid, zoals het inkomen van een laagverdiener of een minimumloonverdiener. Hoewel het evident is dat het inkomen uit arbeid (reeds op het niveau van het minimumloon) hoger moet zijn dan het inkomen uit uitkeringen, is er geen bewijs dat mensen die minimuminkomenssteun ontvangen, gemiddeld met aanzienlijke negatieve gevolgen worden geconfronteerd om een baan te vinden. Gezien de verschillen in toereikendheid tussen landen moeten de lidstaten geleidelijk voor een toereikende totale inkomenssteun zorgen. De uitkeringen moeten worden aangepast aan de inflatie (met name van voedsel en energie), de stijging van de kosten van het levensonderhoud en de loonontwikkelingen.

- (22) De criteria om voor een minimuminkomen in aanmerking te komen, kunnen een obstakel vormen voor bepaalde groepen. In principe vallen kinderen binnen het bereik als deel van het gezin. De leeftijdsgrens voor aanvragers van meer dan 18 jaar kan de toegang voor jonge volwassenen echter beperken. Restricties met betrekking tot de minimumduur van legaal verblijf kunnen de toegang voor niet-onderdanen beperken, terwijl het gebrek aan een vaste verblijfplaats het voor daklozen of mensen in achtergestelde gebieden (bijvoorbeeld in Roma-nederzettingen) moeilijk maakt een minimuminkomen te genieten. Hoewel een middelentoets essentieel is om ervoor te zorgen dat het minimuminkomen op passende wijze wordt toegekend, kan het bereik ook te beperkt zijn wanneer de drempel voor de maximale totale waarde van het inkomen en de activa tijdens de middelentoets laag is, waardoor sommige gezinnen niet in aanmerking komen, zelfs als ze arm zijn.
- (23) Lacunes in het bereik van het minimuminkomen moeten worden verholpen en de continuïteit van het bereik tijdens verschillende levensfasen moet worden gewaarborgd door voor transparante en niet-discriminerende toegangscriteria te zorgen. Leeftijd, de noodzaak van een vaste verblijfplaats of de eis van een onevenredig lang legaal verblijf mogen geen obstakel vormen voor de toegang tot een minimuminkomen. Bij de drempels voor de middelentoets moet er rekening mee worden gehouden dat gezinnen van verschillende aard en grootte in een bepaalde lidstaat een waardig leven moeten kunnen leiden. Lage inkomsten uit arbeid (zoals eenmalige of onregelmatige inkomsten) moeten bij de middelentoets evenredig worden behandeld, zodat de prikkels om te werken niet in het gedrang komen en aanvragers niet worden uitgesloten van (mogelijk lagere) uitkeringen. De toegang tot een minimuminkomen moet snel worden verleend en het recht moet onbeperkt zijn, op voorwaarde dat uit periodieke beoordelingen blijkt dat de aanvragers nog steeds aan de relevante criteria voldoen.
- (24) In tijden van economische neergang kan flexibiliteit bij de opzet van het minimuminkomen – onder meer door een tijdelijk vereenvoudigde toegang – een belangrijke rol spelen om de negatieve sociale gevolgen te verzachten en een stabiliserende rol in de economie te spelen. Budgettaire consolidatiemaatregelen die leiden tot minder bescherming in plaats van de doeltreffendheid van de regelingen te verbeteren, mogen alleen als laatste redmiddel worden gebruikt en moeten gepaard gaan met een beoordeling van de verdelingseffecten om de negatieve gevolgen voor de meest kansarmen te verzachten.
- (25) Onevenredige administratieve lasten, gebrek aan informatie of angst voor stigmatisering of discriminatie kunnen ertoe leiden dat wie voor een

minimuminkomen in aanmerking komt, toch geen minimuminkomen aanvraagt. Als gefragmenteerde regelingen worden vermeden, de aanvraagprocedures toegankelijk en eenvoudig worden gemaakt en potentiële aanvragers administratieve ondersteuning krijgen, kan het gebruik van een minimuminkomen worden opgevoerd. Er moeten nog meer maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat eenoudergezinnen – waarvan voornamelijk vrouwen het gezinshoofd zijn – een beroep op een minimuminkomen doen. Daarnaast moeten inspanningen worden geleverd om met name sociaal achtergestelde gebieden en de meest gemarginaliseerde gezinnen (met inbegrip van de Roma) te bereiken. De geringe toegankelijkheid van digitale instrumenten of het gebrek aan vaardigheden om die instrumenten te gebruiken, kan ook een obstakel vormen voor daadwerkelijke toegang, onder meer voor personen met een handicap. Dankzij regelmatige monitoring en analyse van relevante gegevens is het mogelijk een beter inzicht in de oorzaken van het niet-gebruik te krijgen en de beleidsrespons te verbeteren.

- (26) Hoewel de middelentoets op het niveau van het gezin wordt uitgevoerd, wordt vaak geen rekening gehouden met de positie van individuele personen binnen het gezin, de mogelijk ongelijke verdeling van het gezinsinkomen en het streven naar zelfstandigheid. Dit heeft vooral negatieve gevolgen voor vrouwen, aangezien zij vaker een lager inkomen, een lager loon en meer zorgtaken hebben. Zonder noodzakelijkerwijs het totale niveau van de door het gezin ontvangen voordelen te verhogen, kunnen oplossingen die de ontvangst van inkomenssteun door individuele gezinsleden vergemakkelijken, bijdragen tot gendergelijkheid en tot economische onafhankelijkheid en inkomenszekerheid voor vrouwen en jonge volwassenen.
- (27) Om de langdurige afhankelijkheid van inkomenssteun te beperken, is het zaak inclusieve en voor iedereen toegankelijke arbeidsmarkten te versterken. Als activeringseisen en actieve arbeidsmarktmaatregelen ondersteunende diensten omvatten (bijvoorbeeld counseling, coaching, hulp bij het zoeken naar werk en maatregelen om het evenwicht tussen werk en privéleven te waarborgen), kunnen ze mensen ertoe aanzetten intensiever naar werk te zoeken en sneller een baan te aanvaarden. Conform de aanbeveling van de Raad inzake Een brug naar banen – Versterking van de jongerengarantie⁵⁴ moet bijzondere aandacht aan met armoede of sociale uitsluiting bedreigde jonge volwassenen worden besteed door hen zo snel mogelijk weer onderwijs of een opleiding te laten volgen of op de arbeidsmarkt te integreren, en moet de inkomenssteun gekoppeld worden aan bijzonder krachtige activeringsmaatregelen. Overeenkomstig de strategie voor de rechten van personen met een handicap moet ook bijzondere aandacht worden geschonken aan de behoeften van personen met een handicap. Voor alle leeftijdsgroepen kan de overgang naar de arbeidsmarkt worden bevorderd door bij- en omscholing, op specifieke behoeften toegesneden gepersonaliseerde ondersteuning en begeleiding, gewaarborgde hoogwaardige banen, steun voor het behoud van banen en uitzicht op bevordering. Door de positieve en negatieve prikkels van de belasting- en uitkeringsstelsels regelmatig te evalueren, de inkomenssteun bij het verkrijgen van een baan geleidelijk uit te faseren of de inkomenssteun met inkomsten te combineren, kan het beschikbare gezinsinkomen worden verhoogd, zodat arbeid lonend wordt gemaakt, de armoede onder werkenden afneemt en formele werkgelegenheid wordt gestimuleerd.

⁵⁴ Aanbeveling van de Raad van 30 oktober 2020 inzake Een brug naar banen – Versterking van de jongerengarantie en tot vervanging van de Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie (PB C 372 van 4.11.2020).

Tegelijkertijd moet de inkomensondersteuning voor werkenden zorgvuldig worden opgezet om lagelonen vallen te voorkomen.

- (28) Werkgelegenheid in de sociale economie zou een opstap kunnen zijn naar andere sectoren van de arbeidsmarkt. De overgang naar de arbeidsmarkt moet worden ondersteund via specifieke maatregelen voor werkgevers, die – waar nodig – vergezeld gaan van gerichte financiële prikkels.
- (29) Ook diensten ter bevordering van de sociale inclusie, (bijvoorbeeld maatschappelijk werk, counseling, coaching, mentorschap, psychologische ondersteuning en diverse rehabilitatieprogramma's) en maatregelen om de toegang tot andere ondersteunende of essentiële diensten te vergemakkelijken, zijn noodzakelijk om robuuste sociale vangnetten op te zetten. Ook de inspanningen om de kwaliteit van de diensten te verbeteren – in overeenstemming met het facultatief Europees kwaliteitskader voor sociale diensten⁵⁵ – en om continue toegang tot essentiële diensten te waarborgen moeten worden voortgezet. Ook de maatregelen om financiële en niet-financiële obstakels voor een gelijke en universele toegang tot diensten aan te pakken, moeten worden aangescherpt.
- (30) Meer geïndividualiseerde steun om de complexe behoeften van personen met onvoldoende middelen en hun gezinnen in kaart te brengen en aan die behoeften te voldoen, kan in aanzienlijke mate bijdragen tot hun succesvolle sociale en economische integratie. Op grond van een behoeftenanalyse moet een op maat gesneden inclusieplan worden gesloten voor de personen met onvoldoende middelen in een bepaald gezin (individueel of gezamenlijk), waarbij het soort benodigde steun en de overeengekomen doelstellingen worden vastgesteld. De steun moet goed gefaseerde maatregelen ter bevordering van de sociale inclusie of actieve arbeidsmarktbeleidsmaatregelen omvatten – afhankelijk van de individuele situatie en de beschikbaarheid om te werken – en een evenwicht tussen positieve prikkels en activeringseisen waarborgen⁵⁶. Ook de overeenkomstig de aanbeveling van de Raad betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt⁵⁷ gesloten herintegratieovereenkomsten kunnen dit doel dienen en dus zo nodig worden herzien met het oog op een breder scala van ondersteunende diensten voor de integratie van personen met onvoldoende middelen.
- (31) Doeltreffende governancemechanismen zijn van cruciaal belang voor robuuste sociale vangnetten. Bij het beheer van de voordelen en diensten moet van de instrumenten van de digitale transitie worden gebruikgemaakt, zonder dat het tot uitsluiting als gevolg van een digitale kloof komt. Er moeten inspanningen worden geleverd om bestaande regelingen en voordelen nauw te coördineren en voor de coördinatie ervan met andere beleidsmaatregelen te zorgen. Er moet bijzondere aandacht worden geschonken aan de versterking van de operationele capaciteit van alle betrokken instellingen. Door de uitwisseling van gegevens en nauwere samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus en diensten – onder meer via formele overeenkomsten of centrale aanspreekpunten – kan beter geïntegreerde ondersteuning worden verleend. Dankzij betrouwbare monitoring en regelmatige evaluatie van de beleidseffecten – waarbij alle

⁵⁵ Een facultatief Europees kwaliteitskader voor sociale diensten, SPC/2010/10 final.

⁵⁶ Uit gegevens blijkt dat wanneer actiever naar een baan wordt gezocht, de werkgelegenheid toeneemt, terwijl er geen bewijs is dat strengere sancties een vergelijkbaar positief effect op de werkgelegenheid hebben. Zie: OESO, Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980–2012.

⁵⁷ Aanbeveling van de Raad van 15 februari 2016 betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt (PB C 67 van 20.2.2016).

belanghebbenden worden betrokken – kan worden bijgedragen tot meer efficiëntie, doordachte beleidsvorming en een grotere transparantie van de nationale stelsels.

- (32) Wederzijds leren, de uitwisseling van beste praktijken op het niveau van de Unie en analytische werkzaamheden ter verdere ontwikkeling van het bestaande benchmarkingkader van de Unie inzake minimuminkomen (onder meer door de beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van relevante indicatoren en de regelmatigheid van gegevens te verbeteren) moeten de lidstaten helpen bij de opzet en de uitvoering van nationale hervormingen.
- (33) Er zijn middelen van de Unie beschikbaar om de uitvoering van deze aanbeveling te ondersteunen. Elke lidstaat moet ten minste 25 % van het Europees Sociaal Fonds Plus⁵⁸ toewijzen aan de bestrijding van sociale uitsluiting. Ook het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en InvestEU kunnen steun verlenen voor investeringen in ondersteunende sociale infrastructuur – bijvoorbeeld sociale huisvesting en voor- en vroegschoolse educatie en opvang –, uitrusting en toegang tot hoogwaardige diensten. Het instrument voor technische ondersteuning en de faciliteit voor herstel en veerkracht verlenen de lidstaten nu reeds steun bij de opzet en de uitvoering van structurele hervormingen op het gebied van het minimuminkomen.
- (34) De uitvoering van deze aanbeveling kan niet worden aangegrepen om het door bestaande nationale wetgeving of in Aanbeveling 92/441/EEG vastgestelde beschermingsniveau te verlagen. De lidstaten wordt verzocht gunstigere bepalingen vast te stellen of te handhaven dan de bepalingen van deze aanbeveling.
- (35) De algehele duurzaamheid van de overheidsfinanciën en de toereikende financiering van het minimuminkomen zijn van essentieel belang voor veerkrachtige, efficiënte en doeltreffende overheidsfinanciën. De uitvoering van deze aanbeveling mag geen significante negatieve gevolgen hebben voor het financiële evenwicht van de stelsels voor sociale bescherming van de lidstaten.
- (36) Een beoordeling van de verdelingseffecten (distributional impact assessment, DIA) is een nuttig instrument om het effect van begrotingsmaatregelen en andere hervormingen en investeringen op verschillende inkomensgroepen (met inbegrip van de meest achtergestelde groepen) in kaart te brengen. Een DIA kan bijvoorbeeld bijdragen tot efficiëntere en doeltreffendere hervormingen van de belasting- en uitkeringsstelsels, waarbij ervoor wordt gezorgd dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten. Een mededeling van de Commissie bevat richtsnoeren voor de lidstaten over de wijze waarop een DIA het best in hun beleidsvorming kan worden geïntegreerd⁵⁹,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

DOELSTELLING

- 1) Om een waardig leven in alle levensfasen te waarborgen, heeft deze aanbeveling tot doel armoede en sociale uitsluiting te bestrijden door toereikende inkomenssteun – en met name een minimuminkomen – en daadwerkelijke toegang tot ondersteunende en

⁵⁸ Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1296/2013 (PB L 231 van 30.6.2021).

⁵⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "De verdelingseffecten van het beleid van de lidstaten beter beoordelen" (volgt later).

essentiële diensten te bevorderen voor personen met onvoldoende middelen, en de integratie van wie kan werken op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken conform het streven naar actieve inclusie.

DEFINITIES

2) In deze aanbeveling wordt verstaan onder:

- a) “personen met onvoldoende middelen”: personen in gezinnen met onvoldoende, onregelmatige of onzekere geldelijke en materiële middelen die onmisbaar zijn voor hun gezondheid en welzijn en voor hun deelname aan het economische en sociale leven;
- b) “inkomenssteun”: het totaal van alle soorten geldelijke voordelen die aan het gezin worden toegekend, met inbegrip van minimuminkomens;
- c) “minimuminkomen”: niet op het betalen van bijdragen berustende en op een middelentoets gebaseerde vangnetten binnen de stelsels voor sociale bescherming;
- d) “bereik”: het recht op een minimuminkomen conform de nationale wetgeving;
- e) “gebruik”: het aandeel personen met onvoldoende middelen dat recht heeft op een minimuminkomen en ook daadwerkelijk van dat recht gebruikmaakt;
- f) “ondersteunende diensten”: diensten om aan de specifieke behoeften van personen met onvoldoende middelen te voldoen, zodat ze zich in de samenleving en, in voorkomend geval, op de arbeidsmarkt kunnen integreren, met inbegrip van diensten ter bevordering van de sociale inclusie, bijvoorbeeld maatschappelijk werk, counseling, coaching, mentoring, psychologische ondersteuning, rehabilitatiediensten en andere algemene ondersteunende diensten, met inbegrip van voor- en vroegschoolse educatie en opvang, gezondheidszorg, langdurige zorg, onderwijs en opleiding, en huisvesting;
- g) “essentiële diensten”: onder meer water, sanitaire voorzieningen, energie, vervoer, financiële diensten en digitale communicatie;
- h) “daadwerkelijke toegang tot diensten”: een situatie waarin de betrokken diensten gemakkelijk beschikbaar, betaalbaar, toegankelijk en van goede kwaliteit zijn, tijdig worden verleend en waarin de potentiële gebruikers gelijke toegang tot die diensten hebben, van het bestaan ervan op de hoogte zijn en van het recht om ervan gebruik te maken weet hebben;
- i) “inclusieplan”: een met personen met onvoldoende middelen gesloten overeenkomst of reeks overeenkomsten om hun sociale inclusie en – voor wie kan werken – hun integratie op de arbeidsmarkt te bevorderen.

TOEREIKENDHEID VAN DE INKOMENSSTEUN

- 3) De lidstaten wordt aanbevolen robuuste sociale vangnetten op te zetten die een waardig leven in alle levensfasen waarborgen, waarbij toereikende inkomenssteun – met inbegrip van minimuminkomens en andere bijbehorende geldelijke voordelen – en voordelen in natura worden gecombineerd en toegang tot ondersteunende en essentiële diensten wordt verleend.
- 4) Om toereikende inkomenssteun te waarborgen, wordt de lidstaten aanbevolen het niveau van de inkomenssteun te bepalen aan de hand van een transparante en

robuuste methodologie die in de wetgeving is vastgesteld en waarbij de relevante belanghebbenden worden betrokken. De methodologie zou rekening moeten houden met alle inkomstenbronnen, de specifieke behoeften en de achterstandssituatie van de gezinnen, het inkomen van een laagverdiener of een minimumloonverdiener, de levensstandaard en de koopkracht, de prijsniveaus en de daarmee samenhangende ontwikkelingen.

- 5) Zonder afbreuk te doen aan de prikkels voor wie kan werken om zich (opnieuw) op de arbeidsmarkt te integreren, zou de inkomenssteun het inkomen van personen met onvoldoende middelen geleidelijk moeten verhogen tot een niveau dat ten minste gelijkwaardig is aan:
 - a) de nationale armoederisicodrempel; of
 - b) de geldwaarde van noodzakelijke goederen en diensten – met inbegrip van adequate voeding, huisvesting, gezondheidszorg en essentiële diensten – conform de nationale definities; of
 - c) andere op basis van de nationale wetgeving of praktijk vastgestelde niveaus die vergelijkbaar zijn met de in punt a) of b) bedoelde niveaus.
- 6) De lidstaten wordt aanbevolen uiterlijk 31 december 2030 het in punt 5) bedoelde toereikende niveau van inkomenssteun te bereiken zonder de duurzaamheid van de overheidsfinanciën in het gedrang te brengen.
- 7) De lidstaten wordt aanbevolen het niveau van de inkomenssteun jaarlijks te evalueren en eventueel aan te passen om de toereikendheid ervan te vrijwaren, en daarbij rekening te houden met voordelen in natura.
- 8) Om de gendergelijkheid, de inkomenszekerheid en de economische onafhankelijkheid van vrouwen, jonge volwassenen en personen met een handicap te bevorderen, wordt de lidstaten aanbevolen in de mogelijkheid te voorzien inkomenssteun voor individuele leden van het gezin aan te vragen.

BEREIK VAN HET MINIMUMINKOMEN

- 9) De lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat alle personen met onvoldoende middelen voor een wettelijk vastgesteld minimuminkomen in aanmerking komen, waarbij het volgende is bepaald:
 - a) transparante en niet-discriminerende criteria om in aanmerking te komen, waarbij de daadwerkelijke toegang tot een minimuminkomen voor jonge volwassenen wordt gevrijwaard – ongeacht het bestaan van een vaste verblijfplaats – en waarbij wordt gewaarborgd dat de duur van legaal verblijf evenredig is;
 - b) drempels voor de middelentoets die de levensstandaard in een lidstaat voor gezinnen van verschillende aard en omvang weerspiegelen en op evenredige wijze met de andere soorten inkomsten (en activa) van het gezin rekening houden;
 - c) de tijd die nodig is voor de behandeling van de aanvraag, waarbij ervoor wordt gezorgd dat het besluit uiterlijk 30 dagen na het indienen van de aanvraag wordt genomen;
 - d) de continuïteit van de toegang tot een minimuminkomen zolang de personen met onvoldoende middelen aan de criteria om in aanmerking te komen voldoen, waarbij de eligibiliteit regelmatig wordt geëvalueerd;

- e) eenvoudige, snelle, onpartijdige en kosteloze klachten- en beroepsprocedures, waarbij ervoor wordt gezorgd dat de personen met onvoldoende middelen worden geïnformeerd en daadwerkelijk toegang tot dergelijke procedures hebben;
- f) mechanismen die ervoor zorgen dat het minimuminkomen op sociaal-economische crises kan inspelen, bijvoorbeeld door de criteria om in aanmerking te komen tijdelijk te versoepelen of de duur van de voordelen te verlengen.

GEBRUIK VAN HET MINIMUMINKOMEN

- 10) De lidstaten wordt aanbevolen het volledig gebruik van het minimuminkomen aan te moedigen door:
- a) de administratieve lasten te verminderen, onder meer door de aanvraagprocedures eenvoudiger te maken, wie er behoefte aan heeft stapsgewijs te begeleiden en aandacht aan de beschikbaarheid van digitale en niet-digitale tools te schenken;
 - b) te zorgen voor toegang tot gebruiksvriendelijke, kosteloze en actuele informatie over de rechten en plichten met betrekking tot het minimuminkomen;
 - c) personen met onvoldoende middelen – en met name eenoudergezinnen – proactief te proberen te bereiken om informatie te verstrekken en het gebruik te stimuleren, onder meer door belanghebbenden op nationaal, regionaal en lokaal niveau in te schakelen;
 - d) maatregelen te nemen om stigmatisering en onbewuste vooroordelen ten aanzien van armoede en sociale uitsluiting te bestrijden;
 - e) het niet-gebruik van het minimuminkomen en eventueel de daarmee samenhangende activeringsmaatregelen om zich op de arbeidsmarkt te integreren, regelmatig te beoordelen, waarbij obstakels worden opgespoord en corrigerende maatregelen worden genomen.

TOEGANG TOT INCLUSIEVE ARBEIDSMARKTEN

- 11) Om een hoge arbeidsparticipatie en inclusieve arbeidsmarkten te bevorderen, wordt de lidstaten aanbevolen de arbeidsmarkt te activeren, obstakels om (opnieuw) te werken en te blijven werken uit de weg te ruimen, mensen die kunnen werken op hun weg naar hoogwaardige werkgelegenheid te ondersteunen, voor arbeidsprikkels te zorgen, armoede onder werkenden en de segmentatie van de arbeidsmarkt aan te pakken, formele werkgelegenheid te stimuleren, zwartwerk te bestrijden en de arbeidskansen te verbeteren, door:
- a) ervoor te zorgen dat de activeringseisen voldoende prikkels bieden om (opnieuw) op de arbeidsmarkt actief te worden, en geleidelijk en evenredig zijn; er zou bijzondere aandacht aan jonge volwassenen moeten worden besteed om hen zo snel mogelijk weer op weg te helpen naar onderwijs, opleiding of de arbeidsmarkt;
 - b) investeringen in menselijk kapitaal via inclusief onderwijs- en opleidingsbeleid te verbeteren en de bij- en omscholing – met name van mensen met weinig of achterhaalde vaardigheden – te ondersteunen, onder meer door met de sociale partners samen te werken;

- c) in de mogelijkheid te voorzien inkomenssteun met inkomsten uit werk te combineren, inkomenssteun geleidelijk af te schaffen of het recht op inkomenssteun te behouden tijdens proeftijden of stages en kort of sporadisch werk;
- d) de positieve en negatieve prikkels die van de belasting- en uitkeringsstelsels uitgaan, regelmatig te evalueren;
- e) de arbeidskansen in de sociale economie te bevorderen, onder meer door in praktische werkervaring te voorzien;
- f) de overgang naar werk te vergemakkelijken door de werkgevers maatregelen aan te bieden, zoals aanwervingsprikkels, ondersteuning tijdens of na stages, mentorschap, counseling, steun voor het behoud van banen en bevordering.

TOEGANG TOT ONDERSTEUNENDE EN ESSENTIËLE DIENSTEN

12) De lidstaten wordt aanbevolen:

- a) te zorgen voor daadwerkelijke en gelijke toegang tot ondersteunende diensten, onder meer conform de in het facultatief Europees kwaliteitskader voor sociale diensten vastgestelde kwaliteitsbeginselen;
- b) de continuïteit van de daadwerkelijke toegang tot essentiële diensten (onder meer energie) te vrijwaren;
- c) de financiële en niet-financiële obstakels voor daadwerkelijke toegang tot ondersteunende en essentiële diensten aan te pakken.

GEÏNDIVIDUALISEERDE ONDERSTEUNING

13) Om de diverse obstakels voor sociale inclusie en werk aan te pakken waarmee respectievelijk personen met onvoldoende middelen en personen die kunnen werken, worden geconfronteerd, wordt de lidstaten aanbevolen een geïndividualiseerde aanpak te ontwikkelen en de dienstverlening te coördineren, door:

- a) een multidimensionale behoeftenanalyse uit te voeren, waarbij de obstakels voor sociale inclusie en werk worden onderzocht, de vereiste ondersteunende en essentiële diensten om deze obstakels uit de weg te ruimen worden opgespoord en de benodigde steun wordt vastgesteld;
- b) op basis daarvan, uiterlijk drie maanden na de toegang tot een minimuminkomen een inclusieplan op te stellen waarin:
 - 1) gezamenlijke doelstellingen en tijdschema's zouden moeten worden vastgesteld;
 - 2) in grote trekken een op individuele behoeften toegesneden steunpakket zou moeten worden beschreven met actieve arbeidsmarktmaatregelen en/of maatregelen ter bevordering van de sociale inclusie;
 - 3) een casemanager zou moeten worden aangewezen die voor ononderbroken ondersteuning zorgt, tijdige verwijzingen naar de betrokken diensten organiseert en regelmatig toezicht op de voortgang bij de uitvoering van het inclusieplan houdt;
- c) voor personen met onvoldoende middelen die langdurig werkloos zijn, de bestaande herintegratieovereenkomst te evalueren en zo nodig overeenkomstig de aanbeveling betreffende de integratie van langdurig werklozen op de

arbeidsmarkt⁶⁰ aan te passen om de overeenkomst met elementen van het in punt b) bedoelde inclusieplan aan te vullen.

GOVERNANCE, MONITORING EN VERSLAGLEGGING

- 14) Om solide sociale vangnetten op nationaal, regionaal en lokaal niveau doeltreffend op te zetten en te doen functioneren, wordt de lidstaten aanbevolen:
- a) lacunes, overlappingsen en de versnippering van verschillende voordelen en regelingen te voorkomen met het oog op een samenhangend pakket van inkomenssteun, activeringsmaatregelen en ondersteunende diensten;
 - b) de operationele capaciteit van met inkomenssteun belaste autoriteiten, diensten voor arbeidsvoorziening en verleners van ondersteunende diensten te versterken en hun samenwerking te bevorderen, onder meer door gegevens te delen en geïntegreerde dienstverleningsmodellen verder te promoten;
 - c) belanghebbenden – bijvoorbeeld regionale en lokale autoriteiten, sociale partners, maatschappelijke organisaties en actoren in de sociale economie – meer inspraak te geven om daadwerkelijk aan de opzet, de uitvoering, de monitoring en de evaluatie van regelingen op het gebied van het minimuminkomen deel te nemen;
 - d) voor toereikende financiering van de sociale vangnetten te zorgen op een wijze die de algemene duurzaamheid van de overheidsfinanciën niet in het gedrang brengt.
- 15) Om de beleidsvorming beter te kunnen onderbouwen, wordt de lidstaten aanbevolen:
- a) voortdurend op de uitvoering van het beleid inzake inkomenssteun – en met name het minimuminkomen – en de daarmee samenhangende maatregelen ter activering van de arbeidsmarkt, evenals op de toegang tot diensten toe te zien – onder meer door de beschikbaarheid en de kwaliteit van gegevens op alle bestuursniveaus te verbeteren en regelmatige evaluaties uit te voeren – en aanpassingen aan te brengen om de doelstellingen van deze aanbeveling zo efficiënt mogelijk te verwezenlijken;
 - b) – met inachtneming van de regels inzake gegevensbescherming – mechanismen te ontwikkelen waarmee de situatie van personen met onvoldoende middelen kan worden opgevolgd wat hun sociale inclusie of overgang naar werk betreft;
 - c) om de drie jaar verslag bij de Commissie uit te brengen over de voortgang bij de uitvoering van deze aanbeveling; in het eerste verslag zouden de resultaten en de aanbevelingen van de in punt a) bedoelde evaluaties aan bod moeten komen.
- 16) De Raad verwelkomt het voornemen van de Commissie om:
- a) met de lidstaten in het Comité voor sociale bescherming samen te werken om het benchmarkingkader inzake het minimuminkomen verder uit te werken en de beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van relevante indicatoren en gegevens te verbeteren;

60

- b) wederzijds leren en de verspreiding van resultaten en goede praktijken tussen de lidstaten te versterken;
- c) – op basis van de in lid 15, punt c), bedoelde verslagen en binnen het Comité voor sociale bescherming – de voortgang bij de uitvoering van deze aanbeveling regelmatig te evalueren, in nauwe samenwerking met het Comité voor de werkgelegenheid en het netwerk van openbare diensten voor arbeidsvoorziening waar het de toegang tot inclusieve arbeidsmarkten betreft;
- d) de voortgang bij de uitvoering van deze aanbeveling in het kader van het Europees Semester te monitoren en, in voorkomend geval, landspecifieke aanbevelingen aan de lidstaten te doen;
- e) de balans van de maatregelen naar aanleiding van deze aanbeveling op te maken – met name wat betreft het effect ervan op de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, op de werkgelegenheid en op de deelname aan opleidingen – en uiterlijk 2032 verslag bij de Raad uit te brengen.

17) Aanbeveling 92/441/EEG wordt door deze aanbeveling vervangen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter