



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 9 oktober 2020
(OR. en)

11721/1/20
REV 1

SOC 608

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	11084/20
Betreft:	Betere bescherming van het minimuminkomen, ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting tijdens de COVID-19-pandemie en erna Conclusies van de Raad (9 september 2020)

Voor de delegaties gaan hierbij de conclusies van de Raad over betere bescherming van het minimuminkomen, ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting tijdens de COVID-19-pandemie en erna, die de Raad via de op 9 oktober 2020 afgesloten schriftelijke procedure heeft goedgekeurd.

Betere bescherming van het minimuminkomen, ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting tijdens de COVID-19-pandemie en erna

Conclusies van de Raad

NOTA NEMEND VAN HET VOLGENDE:

1. In de strategische agenda 2019-2024 van de Europese Raad worden ongelijkheden aangemerkt als een groot politiek, maatschappelijk en economisch risico en wordt gevraagd iedereen kansen te bieden. De Commissie zet in haar mededeling "Een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities"¹ uiteen hoe de Europese pijler van sociale rechten zou moeten worden uitgevoerd en legt daarbij het accent op verbetering van de sociale bescherming en de inclusie met de woorden "niemand achterlaten in tijden van verandering betekent armoede bestrijden".
2. Ondanks alle maatregelen brengt de COVID-19-pandemie met alle maatschappelijke en economische gevolgen van dien op dramatische wijze kwetsbaarheden aan het licht en verergert zij deze. Vergroting van de sociaal-economische kloof in Europa is daardoor niet denkbeeldig². De door de leden van de Europese Raad met instemming ontvangen "Routekaart naar herstel" stelt dat de sociaal-economische gevolgen van de crisis moeten worden opgevangen. Het is een grote uitdaging de inkomens van mensen die hun baan verliezen, die hun inkomsten verliezen of zien dalen, of die niet over voldoende middelen beschikken, te beschermen. Minimuminkomensbescherming, in combinatie met activeringsdiensten en diensten die de zelfredzaamheid bevorderen, is cruciaal om het risico op armoede en sociale uitsluiting in deze crisis te beperken en aldus de meest kansarmen in de samenleving te helpen, zowel nu als in de toekomst³.

¹ COM(2020) 14 final.

² OESO 2020: COVID-19: Protecting people and societies (alleen in het Engels beschikbaar document: "COVID-19: Mensen en samenlevingen beschermen").

³ IAO 2020: Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations (alleen in het Engels beschikbaar document: "Sociale zekerheid en de COVID-19 crisis: hoe landen reageren en welke beleidsoverwegingen er zijn").

3. Niet alleen dragen minimuminkomensregelingen op cruciale wijze bij aan de sociale bescherming van de hardst door de crisis getroffen groepen, zij hebben ook een stabiliserend effect op de algehele vraag naar de in de economie geproduceerde goederen en diensten⁴.
4. Kijkend naar algemene trends blijkt doorgaans het belang van betere bescherming van het minimuminkomen en actieve inclusie in Europa. De afgelopen tien jaar zijn in de hele Unie miljoenen burgers uit de armoede getild, hetgeen overigens achterblijft bij de EU-doelstelling van 20 miljoen in 2020. Vóór het begin de pandemie liep al meer dan een op de vijf Europeanen en één op de vier kinderen het risico op armoede en sociale uitsluiting⁵. Eenoudergezinnen en personen in huishoudens waar (bijna) niemand werkt, verdienen bijzondere aandacht, want zij zijn bij uitstek kwetsbaar. Zij lopen voortdurend risico op armoede⁶ en de tweede groep op zelfs nog diepere armoede. Deze ontwikkeling illustreert de waargenomen verschillen qua bescherming van het minimuminkomen in Europa als het gaat om toereikendheid, dekking en toegang tot diensten die de zelfredzaamheid bevorderen⁷. De afgelopen tien jaar is deze kloof maar beperkt kleiner geworden⁸.
5. Minimuminkomensbescherming moet als integraal onderdeel van het nationale socialezekerheidsstelsel worden beschouwd: goed doordachte, geïntegreerde, toereikende en duurzame sociale uitkeringen en diensten bieden iedereen doeltreffende bescherming. Investeren in socialezekerheidsstelsels leveren samenleving en economie op lange termijn veel waardevols. Sociale bescherming draagt bij tot sociaal-economische veerkracht, tot de ontwikkeling van menselijk kapitaal en tot gelijke kansen, met name voor kinderen die met armoede en sociale uitsluiting worden bedreigd.

⁴ Europees Parlement 2010: Studie "The Role of Social Protection as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis" (alleen in het Engels beschikbaar document: "De rol van de sociale bescherming als economische stabilisator: lessen uit de huidige crisis").

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_50/default/table?lang=en.

⁶ Eurostat 2020. armoederisicopercantage naar armoederisicodrempel en type huishouden; Comité voor sociale bescherming 2019: jaarverslag.

⁷ Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2020, blz. 34.

⁸ Europees Parlement 2017: Studie "Minimum Income Policies in EU Member States" (alleen in het Engels beschikbaar document: "Minimuminkomensbeleid in de EU-lidstaten"); Europese Commissie, 2016: Minimum Income Schemes in Europe: A study of national policies 2015 (alleen in het Engels beschikbaar document: "Minimuminkomensregelingen in Europa: een studie van nationaal beleid 2015").

6. De Europese pijler van sociale rechten stelt onder meer dat iedereen die niet over voldoende middelen beschikt recht heeft op een toereikend minimuminkomen dat in alle levensfasen waardigheid biedt, en op daadwerkelijke toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid bevorderen.
7. De bestrijding van ongelijkheid, armoede en sociale uitsluiting kent een aantal centrale elementen, te weten: adequate bescherming van het minimuminkomen in de vorm van sociale bijstand, minimuminkomensregelingen, of andere, nationale elementaire socialezekerheidsvangnetten voor personen die niet in staat zijn geweest om de arbeidsmarkt voor het eerst of opnieuw te betreden en die geen bestaansmiddelen hebben. Doel van deze voorzieningen is de armoede onder huishoudens te verlichten en mensen een waardig leven te bieden⁹. In combinatie met zowel prikkels om mensen die kunnen werken te (her)integreren op de arbeidsmarkt als daadwerkelijke toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid bevorderen, helpen minimuminkomensregelingen mensen actief te participeren in zowel arbeidsmarkt als samenleving. Om ervoor te zorgen dat vrouwen minder risico op armoede lopen en hun arbeidsparticipatie te faciliteren is het - naast andere factoren - bij uitstek van belang om iets te doen aan de problemen waar alleenstaande ouders (acht op de tien is vrouw¹⁰) tegenaan lopen bij het combineren van werk en zorgtaken.

⁹ Europees Parlement 2017 (zie hiervoor).

¹⁰ Eurostat 2020: Aantal personen naar geslacht, leeftijdscategorie, samenstelling van het huishouden en arbeidsstatus [lfst_hhindws], meest recente gegevens van 2019.

8. Het is aan de lidstaten om nationale regels ter bescherming van het minimuminkomen op te stellen en uit te voeren. Het Uniekader voor minimuminkomensbescherming bestaat momenteel uit Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad¹¹, Aanbeveling 2008/867/EG van de Commissie en desbetreffende monitorings- en beleidscoördinatieactiviteiten in het kader van het Europees Semester, ondersteund door het EU-benchmarkingkader voor minimuminkomensbescherming. Wordt dit kader nader uitgewerkt dan kan dat helpen nog resterende verschillen qua minimuminkomensbescherming weg te werken. Doeltreffende minimuminkomensbescherming in de hele Unie kan sociale ongelijkheden en verschillen binnen en tussen de lidstaten helpen verminderen, hetgeen dan de opwaartse sociale convergentie bevordert. Verder werk aan het Uniekader kan ook helpen in alle lidstaten de functie van minimuminkomensbescherming als economisch stabilisator¹² te versterken, wat dan helpt de totale economische vraag in tijden van crisis en daarna veilig te stellen.
9. Om het minimuminkomen daadwerkelijk te kunnen beschermen, moet een aantal kernbeginselen worden toegepast. Deze kernbeginselen worden onder meer uiteengezet in Aanbeveling 92/441 van de Raad, de Commissieaanbeveling over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten¹³, en in de desbetreffende voorstellen van de IAO in haar aanbeveling inzake socialebeschermingsniveaus (2012, nr. 202). De kernbeginselen in detail:
- a. *Toegang*: uitgaande van het universaliteitsbeginsel moeten personen in nood recht hebben op niet-discriminerende en alomvattende toegang tot uitkeringen. Dit moet worden geconcretiseerd met toegankelijke uitkeringen die daadwerkelijk benut worden, onder meer dankzij toegankelijke en vereenvoudigde aanvraagprocedures en het recht op beroep.

¹¹ 92/441/EEG: Aanbeveling 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, blz. 46–48.

¹² Europees Parlement 2010 (zie hiervoor).

¹³ Aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (2008/867/EG), PB L 307 van 18.11.2008, blz. 11-14.

- b. *Toereikendheid:* uitgaande van het beginsel van een waardig leven moet met behulp van een minimuminkomen op adequate wijze worden voorzien in de basisbehoeften, afgezet tegen de levensstandaard en het prijsniveau in de betrokken lidstaat of tegen de nationale armoedegrens. De basisbehoeften moeten worden beoordeeld aan de hand van consistente en transparante methoden, en uitkeringen moeten regelmatig worden bijgesteld en aan passende indicatoren worden gekoppeld. Bij dit alles moet terdege rekening worden gehouden met de samenstelling van het huishouden en met specifieke individuele behoeften als handicaps, kinderopvang of langdurige zorg.
- c. *Bevordering zelfredzaamheid:* uitgaande van het beginsel van actieve inclusie moet minimuminkomensbescherming gepaard gaan met hoogwaardige diensten die de zelfredzaamheid bevorderen. Mensen die kunnen werken moeten daartoe worden gestimuleerd en gebruik kunnen maken van adequate actieve regelingen als opleidingen en arbeidsbemiddeling. Regelingen moeten worden aangevuld met een breed scala aan sociale diensten, zoals adviesverlening over onder meer juridische onderwerpen en informatie over beschikbare steun, alsmede adequate hulp en begeleiding, zodat daadwerkelijk iedereen bereikt en ondersteund wordt.

10. Het Europees Semester helpt de doelstelling van een doeltreffendere minimuminkomensbescherming te realiseren met behulp van waardevolle monitoring en beleidscoördinatie via het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid en via landverslagen en landspecifieke aanbevelingen. Het Comité voor sociale bescherming heeft een kader ontwikkeld ter benchmarking van toereikendheid, toekenningscriteria en activering op minimuminkomensgebied, dat wat dat betreft een belangrijk referentiepunt vormt en de monitoring op EU-niveau schraagt. Voor verdere ontwikkeling van het monitoringskader op dit gebied is het nuttig om met oog voor het van lidstaat tot lidstaat verschillende beleid op minimuminkomensbeschermingsvlak, verdere vergelijkbare en hoogwaardige informatie te vergaren van kwalitatieve en kwantitatieve aard.
11. Uit metingen¹⁴ blijkt dat de beleidsrichtsnoeren uit enerzijds de aanbeveling van de Raad inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming en anderzijds de aanbeveling van de Commissie over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, slechts gemengde of zelfs relatief magere resultaten hebben opgeleverd. Verdere actie is dus geboden.
12. In de resolutie van het Europees Parlement van 24 oktober 2017¹⁵ worden alle lidstaten opgeroepen adequate minimuminkomensregelingen in te voeren, met ruime aandacht voor minimuminkomensbescherming als instrument voor armoedebestrijding. In dezelfde geest pleit het Europees Economisch en Sociaal Comité in zijn advies van 20 februari 2019¹⁶ voor maatregelen op het vlak van minimuminkomensbescherming.

¹⁴ 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 92/441/EEG van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming, COM/98/0774 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 (alleen in het Engels beschikbaar werkdocument van de diensten van de Commissie over de uitvoering van de aanbeveling van de Commissie van 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten).

¹⁵ 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)).

¹⁶ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 20 februari 2019, SOC/584-EESC-2018.

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE

VERZOEKT de lidstaten:

13. ERVOOR TRACHTEN TE ZORGEN dat hun nationale regelingen ter bescherming van het minimuminkomen in lijn worden gebracht met de desbetreffende aanbevelingen van de Unie en de Internationale Arbeidsorganisatie, en dat deze toegankelijk en toereikend zijn en het uitkeringsgerechtigden mogelijk maken deel te nemen aan samenleving en arbeidsmarkt;
14. Belanghebbenden zoals ter zake bevoegde instanties - lokale en regionale instanties inbegrepen - alsmede sociale partners en maatschappelijke organisaties en in voorkomend geval eveneens mensen die in armoede leven, TE BETREKKEN bij de ontwikkeling, actualisering en uitvoering van de respectievelijke regelingen;
15. Als onderdeel van de regelmatige evaluaties NA TE GAAN hoe en in hoeverre regelingen ter bescherming van het minimuminkomen kunnen helpen de negatieve sociaal-economische gevolgen van de COVID-19-crisis te verzachten en de integratie in de samenleving en de arbeidsmarkt te bevorderen, alsmede waar nodig maatregelen TE ONTWERPEN en UIT TE VOEREN om deze op zowel korte als lange termijn doeltreffender te maken;
16. ZICH IN TE SPANNEN om personen die volgens de nationale regels mogelijk in aanmerking voor minimuminkomensbescherming komen, informatie over hun recht daarop te verstrekken en deze mensen TE STIMULEREN uitkeringen in geld of in natura aan te vragen en te gebruiken, in combinatie met activering en bevordering van de zelfredzaamheid; en
17. naar geslacht uitgesplitste gegevens TE VERGAREN om het beleid voor minimum-inkomensbescherming en de effecten daarvan te monitoren en te beoordelen, alsmede de Europese Commissie, het Comité voor sociale bescherming en het Comité voor de werkgelegenheid TE STEUNEN bij de opstelling van een periodiek verslag over de ontwikkeling van minimuminkomensbescherming, onder meer door informatie en gegevens te verstrekken over sleutelindicatoren voor toegang, toereikendheid en zelfredzaamheid-bevorderende aspecten.

VERZOEKT de lidstaten en de Europese Commissie om, overeenkomstig hun respectievelijke bevoegdheden en rekening houdend met de nationale omstandigheden en verschillende arbeidsmarktmodellen:

18. SAMEN de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten TER HAND TE NEMEN en zich in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting te committeren aan bestrijding van de resterende lacunes in de minimuminkomensbescherming;
19. werkgelegenheids- en sociale aspecten binnen het Europees Semester te versterken ter coördinatie van het economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid met betrekking tot minimuminkomensbescherming, en dienaangaande beleidsaanbevelingen TE DOEN met de blik op de lange termijn en met een evenwichtige afstemming tussen economische, begrotings-, werkgelegenheids- en sociaalbeleidstechnische behoeften;
20. de uitwisseling van beste praktijken, de vorming van netwerken van nationale contactpunten voor grensoverschrijdende ondersteuning, en het wederzijds leren bij de verdere ontwikkeling van minimuminkomensbescherming op nationaal en regionaal niveau TE VERSTERKEN, waaronder binnen het netwerk voor het minimuminkomen (Minet) als technisch forum van het Comité voor sociale bescherming; en
21. gerichte steun uit de beschikbare EU-fondsen en dan met name het Europees Sociaal Fonds Plus en het NextGenerationEU-herstelplan OPTIMAAL TE GEBRUIKEN voor het bevorderen van de sociale inclusie en de arbeidsmarktparticipatie en voor het bestrijden van de armoede.

VERZOEKT de Europese Commissie om, binnen de grenzen van haar bevoegdheden zoals vastgelegd in de Verdragen en terdege rekening houdend met de nationale omstandigheden:

22. INITIATIEF TE NEMEN tot actualisering van het Uniekader teneinde het beleid van de lidstaten inzake minimuminkomensbescherming doeltreffend te kunnen ondersteunen en aanvullen.

VERZOEKT de Commissie, het Comité voor sociale bescherming en het Comité voor de werkgelegenheid om, overeenkomstig hun respectievelijke bevoegdheden en rekening houdend met de nationale omstandigheden:

23. de EU-benchmarking op het gebied van minimuminkomensbescherming VERDER TE ONTWIKKELEN ten behoeve van een soepelere monitoring van de prestaties en ter ondersteuning van de beleidshefbomen voor de drie kerndimensies van minimuminkomensbescherming, te weten toereikendheid, toegang, en diensten ter bevordering van de zelfredzaamheid, waaronder diensten ter bevordering van de arbeidsparticipatie; en
24. op gezette tijden een gezamenlijk verslag OP TE STELLEN om te meten en te analyseren hoe het in de lidstaten staat met de ontwikkeling van de minimuminkomensbescherming, daarbij voortbouwend op het op EU-niveau vastgestelde benchmarkingkader voor minimuminkomensbescherming. In dit verslag moeten met name de rol van minimuminkomensbescherming bij het ondersteunen van de werkgelegenheid en het bestrijden van armoede, als ongelijkheden qua inkomen en kansen, door onder andere genderongelijkheid, empirisch worden onderzocht. Het verslag moet ingaan op de aspecten toegang, toereikendheid en bevordering van de zelfredzaamheid van minimuminkomensbescherming. Ook moet het onderzoek doen naar het stabiliserende potentieel van minimuminkomensbescherming voor economie en samenleving in tijden van economische neergang in combinatie met andere werkgelegenheidsmaatregelen en socialezekerheidsregelingen.