

Brussel, 3 oktober 2022
(OR. en)

13051/1/22
REV 1

SOC 535
EMPL 368
ECOFIN 950

NOTA I/A-PUNT

van:	het Comité voor sociale bescherming
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers (1e deel)/de Raad
Betreft:	Kernboodschappen van het gezamenlijk verslag van het Comité voor sociale bescherming en de Europese Commissie over het minimuminkomen - Goedkeuring

Voor de delegaties gaan hierbij de kernboodschappen van het gezamenlijk verslag van het Comité voor sociale bescherming en de Europese Commissie over het minimuminkomen, met het oog op de goedkeuring ervan door de Raad op 17 oktober 2022.

Het volledige verslag staat in document 13051/22 ADD 1.

De aan dit verslag gehechte landenprofielen staan in de documenten 13051/22 ADD 2-4.

***Kernboodschappen van het gezamenlijk verslag van het Comité voor
sociale bescherming en de Europese Commissie over het
minimuminkomen***

KERNBOODSCHAPPEN

Beginsel 14 van de Europese pijler van sociale rechten⁽¹⁾ heeft betrekking op het recht op een **minimuminkomen** (MI) en benadrukt 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"*. De lidstaten ontwerpen en implementeren nationale bepalingen ter bescherming van het minimuminkomen. De EU steunt de inspanningen van de lidstaten om een hoog niveau van sociale bescherming te waarborgen, met inbegrip van adequate minimuminkomensregelingen in alle levensfasen. Tegelijkertijd moet worden benadrukt dat de stelsels van de lidstaten aanzienlijk verschillen, afhankelijk van hun sociaal-economische omstandigheden en historische achtergrond.

In 2020 heeft de Raad van de Europese Unie ⁽²⁾ zich gebogen over het belang van een betere bescherming van het minimuminkomen en erkend dat de bescherming van het minimuminkomen, in combinatie met diensten voor activering en sociale inclusie, een cruciale rol speelt bij het beperken van het risico op armoede en sociale uitsluiting. De Raad heeft de Europese Commissie en het Comité voor sociale bescherming (SPC) ook verzocht *"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."* Het verslag is opgesteld in de loop van 2022 en vestigt de aandacht op de volgende punten.

¹ Aanbeveling van de Commissie van 26.4.2017 over de Europese pijler van sociale rechten, C(2017) 2600 final.

² Raad van de Europese Unie (2020), Conclusies van de Raad "Betere bescherming van het minimuminkomen, ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting tijdens de COVID-19-pandemie en erna" (<https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/10/12/strengthening-minimum-income-protection-in-the-covid-19-pandemic-and-beyond-council-adopts-conclusions>).

1. **Minimuminkomensregelingen zijn bijdragevrije, aan vermogen getoetste regelingen** die als laatste redmiddel een vangnet bieden voor mensen die over onvoldoende middelen beschikken om een waardig leven te garanderen. Doeltreffende minimuminkomensregelingen hebben niet alleen betrekking op de toereikendheid van uitkeringen, maar omvatten ook de uitvoering van een inclusief arbeidsmarktbeleid en toegang tot hoogwaardige diensten voor sociale inclusie. Met een efficiënte opzet en integratie van de drie onderdelen vormen zij een springplank voor activering en sociale inclusie. Minimuminkomensregelingen maken deel uit van de nationale stelsels voor sociale bescherming en spelen een belangrijke rol bij het terugdringen en voorkomen van armoede, sociale uitsluiting, ongelijkheid en sociale onzekerheid. Om te beoordelen of een inkomen toereikend is voor mensen die over onvoldoende middelen beschikken, moet het minimuminkomen worden aangevuld met verschillende beschikbare inkomstenbronnen (waaronder andere uitkeringen en inkomen uit arbeid).
2. **Hoewel armoede of sociale uitsluiting de afgelopen tien jaar is afgenomen, zullen meer inspanningen nodig zijn om de EU-doelstelling te verwezenlijken waarbij het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, tegen 2030 met ten minste 15 miljoen wordt verminderd.** De verschillende grote tendensen die spelen – zoals de groene en de digitale transitie, demografische ontwikkelingen of toenemende polarisatie op de arbeidsmarkt – kunnen voor huishoudens met een lager inkomen extra risico's met zich meebrengen. Mede hierdoor ontstaat er druk om minimuminkomensregelingen op te stellen die ervoor zorgen dat iedereen wordt beschermd. Daarnaast heeft de COVID-19-crisis duidelijk gemaakt dat deze tendensen een sleutelrol spelen bij het vermogen en de doeltreffendheid van socialebeschermingsstelsels om economische schokken op te vangen.
3. **De afgelopen tien jaar is het inkomen van huishoudens waar bijna niemand werkt achtergebleven bij de algemene inkomensverbeteringen, terwijl er op sommige niet-monetaire gebieden vooruitgang is geboekt.** Het armoederisico onder huishoudens waar bijna niemand werkt, is sinds 2008 in bijna twee derde van de lidstaten toegenomen, in een context waarin de armoederisicokloof grotendeels constant is gebleven en het effect van overdrachten op armoede licht is afgenomen. De dekking van de inkomenssteun nam echter licht toe. Positief is dat de materiële en sociale deprivatie is afgenomen, samen met de lacunes in de onvervulde behoeften betreffende medisch onderzoek of te hoge huisvestingskosten. Voor de meeste van deze dimensies is de afgelopen tien jaar enige convergentie tussen de lidstaten waargenomen.

4. **Landen met een hogere dekking (uitkeringsgraad) vertonen over het algemeen ook een geringere mate van armoede (met een armoederisico). Landen met een hogere dekking hebben ook meer adequate uitkeringen. Hoewel andere factoren ook van invloed zijn, onderstreept dit het belang van toegang tot het minimuminkomen voor het aanpakken van armoede, in overeenstemming met de aanpak van actieve inclusie, en houdt dit duidelijk verband met het effect van de toelatingsregels op de dekking van het minimuminkomen en de mate waarin daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van uitkeringen.**
5. **Hoewel er in alle lidstaten minimuminkomensregelingen bestaan, varieert de toereikendheid ervan aanzienlijk, namelijk tussen ongeveer 20 % tot 100 % van de armoedegrens.** De toereikendheid van de minimuminkomensuitkeringen⁽³⁾ is de afgelopen tien jaar in de EU gemiddeld bijna onveranderd gebleven (ondanks een lichte verbetering in de afgelopen jaren). Er is enige convergentie geconstateerd, met name als gevolg van nieuwe regelingen die in sommige lidstaten zijn ingevoerd en hervormingen in andere lidstaten om de bestaande regelingen te verbeteren. Anderzijds is er sinds 2009 sprake van een aanzienlijke verslechtering van de toereikendheid (zoals een daling van ten minste 10 procentpunten) in sommige lidstaten waar de percentages gemiddeld onder het percentage van de EU lagen.
6. **De toereikendheid van de minimuminkomensuitkeringen varieert naargelang het type huishouden** en is over het algemeen hoger voor eenoudergezinnen met één kind of koppels met twee kinderen dan voor alleenstaanden. Dit komt mede door het effect van andere uitkeringen, zoals kinderbijslag, die de extra kosten van de opvoeding van kinderen dekken. Afhankelijk van de opzet van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten gaat het ontvangen van een minimuminkomen doorgaans gepaard met een aantal aanvullende uitkeringen. Daarbij gaat het deels om verdere monetaire steun, maar ook om bijdragen in natura. De beschikbaarheid van deze aanvullende uitkeringen moet bij de beoordeling van de doeltreffendheid van afzonderlijke nationale stelsels bij de armoedebestrijding in acht worden genomen.

³ Zoals gemeten aan de hand van het totale inkomen dat beschikbaar is voor begunstigden van een minimuminkomen, met inbegrip van minimuminkomensuitkeringen en beschikbare aanvullende uitkeringen.

7. **De toegang tot een minimuminkomen hangt af van verschillende toelatingscriteria**, met name leeftijd, woonplaats, inkomen en vermogen, en de uitputting van de rechten op andere uitkeringen. Zo wordt onder meer het toetsen van de middelen per huishouden gebruikt als een primair instrument om vast te stellen wie in aanmerking komt voor minimuminkomenssteun. De opzet van de middelentoets en andere toelatingsvoorwaarden – met name leeftijd en woonplaats – varieert bij de verschillende regelingen, waardoor de toegang tot inkomenssteun voor bepaalde bevolkingsgroepen mogelijk onevenredig wordt beïnvloed.
8. **Het ontvangen van uitkeringen is in het algemeen afhankelijk van de naleving van bepaalde activeringsvereisten**, zoals inschrijving bij de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's), deelname aan actieve arbeidsmarktprogramma's (met inbegrip van openbare of gemeenschapswerken) en actief zoeken naar werk. Hoewel dergelijke vereisten kunnen bijdragen tot de integratie van de begunstigden op de arbeidsmarkt, kunnen buitensporige vereisten en sancties in geval van niet-naleving of omslachtige toekenningsprocedures potentiële begunstigden ervan weerhouden de regelingen aan te vragen. Een billijke handhaving van sancties vereist dat adequate ondersteuning en ondersteunende diensten beschikbaar en toegankelijk zijn.
9. **Verschillende sociaal-economische groepen profiteren van de regelingen** en voldoen aan de criteria met betrekking tot de middelentoets, zoals laaggeschoolden en mensen die geconfronteerd worden met verschillende vormen van sociale uitsluiting. Andere groepen hebben een groter risico op beperkte toegang in alle landen, zoals jongeren, alleenwonenden, alleenstaande ouders, migranten, Roma en daklozen.
10. **Systematische monitoring van de niet-benutting van minimuminkomensregelingen lijkt slechts sporadisch te worden toegepast in de lidstaten. Toch blijkt uit ramingen in sommige lidstaten⁴ dat het minimuminkomen vaak niet wordt benut door ongeveer 30 % tot 50 % van de in aanmerking komende bevolking.** Dit kan worden verklaard door verschillende factoren, zoals beperkte informatie, stigmatisering, strikte toelatingscriteria en met name de complexiteit van de administratieve procedures in verband met de voorwaarden voor het ontvangen van een uitkering.

⁴ Gebaseerd op enquêtegegevens en microsimulatie.

11. **Het bevorderen van arbeidsmarktparticipatie is een belangrijk element van minimuminkomensregelingen.** Activeringsvereisten worden over het algemeen gecombineerd met financiële prikkels om ervoor te zorgen dat werk lonend is en met bepalingen inzake actief arbeidsmarktbeleid om de overgang naar de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Uit beschikbare ramingen blijkt dat het effect van financiële prikkels op de arbeidsmarktparticipatie over het algemeen niet significant is voor begunstigden met een minimuminkomen en dat begunstigden vaak te maken krijgen met andere belemmeringen (zoals lage vaardigheidsniveaus, beperkingen op het gebied van gezondheid, gebrekkige toegang tot ondersteunende diensten, discriminatie of andere belemmeringen betreffende sociale uitsluiting) die een groter effect kunnen hebben op hun toegang tot de arbeidsmarkt. De deelname van begunstigden van een minimuminkomen aan actieve arbeidsmarkt-beleidsmaatregelen lijkt echter laag en vaak beperkt tot deelname aan openbare of gemeenschapswerken.
12. **De inzetbaarheid van begunstigden wordt over het algemeen beoordeeld om de belangrijkste belemmeringen of persoonlijke behoeften vast te stellen.** Hoewel dergelijke behoefteanalyses doorgaans leiden tot de ontwikkeling van geïndividualiseerde actieplannen om een passende mix van sociale en actieve arbeidsmarktdiensten tot stand te brengen, is er nog ruimte om deze praktijken te verbeteren teneinde beter rekening te houden met de behoeften van de begunstigden en de coördinatie bij de verlening van de betrokken diensten te verbeteren.
13. **De governance van de minimuminkomensregelingen vertoont verschillende structuren op meerdere niveaus,** afhankelijk van de manier waarop de minimuminkomensregelingen zijn ingebed in de opzet van de nationale stelsels voor sociale bescherming. De meeste lidstaten reguleren minimuminkomensregelingen op nationaal niveau, terwijl diensten op lokaal niveau worden georganiseerd. Er zijn grote verschillen wat betreft de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de verschillende niveaus en instanties op het gebied van financiering en uitvoering. Coördinatie met instanties die andere aanvullende uitkeringen en diensten aanbieden, lijkt in veel gevallen ook een uitdaging.

14. **Iets meer dan de helft van de lidstaten beschikt over mechanismen voor regelmatige monitoring, terwijl in andere lidstaten dergelijke praktijken nog moeten worden ingevoerd.** De belangrijkste uitdagingen lijken verband te houden met de ontoereikende samenwerking tussen verschillende entiteiten, die vaak wordt verergerd door juridische en technische belemmeringen voor gegevensbeheer. Gegevens worden gewoonlijk verzameld met het oog op het verstrekken van uitkeringen, maar deze informatie wordt niet verwerkt in een monitoringsysteem om input te kunnen bieden voor de regelmatige evaluatie van de regelingen en feedback over beleidsontwikkeling. In dit verband is het belangrijk te zorgen voor robuuste monitoring en evaluatie van governancekaders (met hoogwaardige statistische gegevens en indicatoren), waarbij de deelname van alle belanghebbenden wordt gewaarborgd.

In het licht van deze elementen is het Comité voor sociale bescherming van mening dat verdere inspanningen nodig zullen zijn om beginsel 14 van de Europese pijler van sociale rechten toe te passen in coördinatie met andere desbetreffende beginselen. Rekening houdend met de nationale omstandigheden moet de EU steun blijven verlenen aan nationale inspanningen om te zorgen voor adequate minimuminkomensregelingen, mede in samenhang met de aanbeveling van de Raad betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt.

Het benchmarkingkader voor het minimuminkomen heeft een waardevolle basis gelegd voor de opstelling van dit verslag. Het zal nuttig zijn het regelmatig te actualiseren, met inachtneming van interacties met andere uitkeringen, en mogelijke gebieden voor verdere uitbreiding in verschillende dimensies (zoals toelatingscriteria, toegang tot diensten, overgangen op de arbeidsmarkt en stimulansen) te evalueren.

Minimuminkomensregelingen vereisen voortdurende monitoring en analyse, met name gezien de veranderingen en ontwikkelingen in de sociaal-economische context (gevolgen van de pandemie en de Russische oorlog tegen Oekraïne, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de groene en de digitale transitie). In dit verband kunnen de lidstaten profiteren van de steun van EU-fondsen (zoals het Europees Sociaal Fonds Plus of de herstel- en veerkrachtfaciliteit) en moeten minimuminkomensregelingen een aandachtspunt van het Europees Semester blijven. Het Comité voor sociale bescherming en de Commissie moeten op gezette tijden een gezamenlijk verslag opstellen om de vooruitgang bij de ontwikkeling van de bescherming van het minimuminkomen in de lidstaten te analyseren en te evalueren, voortbouwend op het op EU-niveau vastgestelde benchmarkkader voor de bescherming van het minimuminkomen en verdere input van de lidstaten.