



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

Bryssel den 9 december 2008

13987/1/08

REV 1

**(it,nl,da,el,es,pt,fi,sv,cs,et,lv,lt,hu,mt,
pl,sk,sl,bg,ro)**

SOC 576

FÖLJENOT

Komm. förslag nr: KOM(2008) 639 slutlig/2

Ärende: Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet,
Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om en
rekommendation från kommissionen om aktiv inkludering av människor som
är utestängda från arbetsmarknaden

För delegationerna bifogas **en ny version** av kommissionens dokument KOM(2008) 639 slutlig.

Bilaga: KOM(2008) 639 slutlig/2



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 23.10.2008
KOM(2008) 639 slutlig/2

CORRIGENDUM:

Annex added to the following linguistic versions:
BG,CS,DA,EL,ES,ET,FI,HU,IT,LT,LV,MT,NL,
PL,PT,RO,SK,SL,SV

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

**om en rekommendation från kommissionen om aktiv inkludering av människor som är
utestängda från arbetsmarknaden**

{SEC(2008)2589}
{SEC(2008)2590}

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

**om en rekommendation från kommissionen om aktiv inkludering av människor som är
utestängda från arbetsmarknaden**

1. KAMPEN MOT UTESTÄNGNING OCH FATTIGDOM – EN PRIORITERAD FRÅGA FÖR EU

Att bekämpa social utestängning och fattigdom är en prioriterad uppgift för Europeiska unionen, vars insatser på detta område grundar sig på artikel 137 i EG-fördraget. När det gäller grundläggande sociala rättigheter föreskrivs det i den artikeln att ”gemenskapen [ska] understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom [...] integrering av personer som står utanför arbetsmarknaden”. Två rådsrekommendationer¹ från 1992 visar att medlemsstaterna vill främja alla människors rätt till grundläggande resurser och bevara kvaliteten i sina sociala trygghetssystem. Medlemsstaterna har successivt genomfört dessa rekommendationer, på senare tid med stöd av den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration som är kopplad till Lissabonstrategin för sysselsättning och tillväxt och den europeiska sysselsättningsstrategin.

I riktlinjerna för medlemsstaternas sysselsättningspolitik (t.ex. integrerad riktlinje nr 19) betonas behovet av att sysselsättningspolitiska åtgärder måste samverka med åtgärder som rör sociala tjänster, skatter och bidrag för att man ska kunna nå ut till dem som befinner sig längst från arbetsmarknaden trots att de är arbetsföra. Fattigdom och långtidsarbetslöshet har dock inte minskat i nämnvärd utsträckning. Andra negativa faktorer – t.ex. andelen elever som lämnar skolan tidigt och andelen personer som lever i hushåll där ingen arbetar – bekräftar att det finns nya sociala risker förknippade med de förändringar som sker i samhället. Detta framgår också av den kartläggning av den sociala verkligheten som kommissionen gjorde 2007². Trots de framsteg som gjorts har man på nationell nivå inte alltid lyckats utarbeta de åtgärder som behövs för att lösa de växande sammansatta problemen för dem som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden.

På gemenskapsnivå har ökad uppmärksamhet ägnats åt de nationella systemens utformning och effektivitet. Detta framgår särskilt av de gemensamma rapporterna om socialt skydd och social integration, kommissionens sociala agenda 2005–2010, de två offentliga samråd som genomfördes av kommissionen 2006 och 2007³, de gemensamma mål för social integration enligt den öppna samordningsmetoden som antogs av Europeiska rådet 2005 (och bekräftades 2008), slutsatserna från mötet i rådet (sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) i december 2007 och det arbete som senare utförts av kommittén för socialt skydd⁴. Värt att notera är också att arbetsmarknadens parter nyligen har åtagit sig att

¹ Rådets rekommendation 92/441/EEG (EGT L 245, 26.8.1992, s. 46) och rådets rekommendation 92/442/EEG (EGT L 245, 26.8.1992, s. 49).

² SEK(2008) 1896.

³ KOM(2006) 44, KOM(2007) 620.

⁴ Rådets slutsatser 16139/07 och meddelandet om aktiv inkludering från kommittén för socialt skydd av den 3 juli 2008.

förhandla fram ett självständigt avtal som främjar integration i företag av dem som befinner sig längst från arbetsmarknaden.

Dessa insatser har skapat ett brett samförstånd som bekräftar att EU kan och bör satsa mer på att bekämpa utestängning och fattigdom, samtidigt som subsidiaritetsprincipen följs. Rådets rekommendation om tillräckliga resurser och socialtjänstförmåner i de sociala trygghetssystemen från 1992 är fortfarande en referenspunkt, förutsatt att dess principer genomförs på ett bättre sätt och integreras i en mer omfattande strategi med gemensamma principer för inkluderande arbetsmarknader och tillgång till tjänster av god kvalitet, som innebär att situationen för människor som är utestängda från samhället och arbetsmarknaden beaktas. Det behövs en helhetsstrategi som omfattar alla berörda parter, med bättre indikatorer och övervaknings- och utvärderingsförfaranden, för att skapa synergieffekter mellan de tre delarna av strategin och säkerställa bästa möjliga resultat genom att fler av dem som idag är utestängda integreras på arbetsmarknaden.

Genom en ny rekommendation och detta åtföljande meddelande följer kommissionen upp de förklaringar som gjorts i samband med det andra samrådet 2007, i meddelandet om en förnyad social agenda från juli 2008 och i meddelandet om att förstärka den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration. Det begrepp för aktiv inkludering som introduceras här är helt i linje med Lissabonstrategin och den integrerade strategi som där förordas för den förnyade sociala agendan och som grundar sig på tre principer: möjligheter, tillgång och solidaritet. Det kompletterar också kommissionens insatser för att främja flexibilitet och trygghet på arbetsmarknaden (flexicurity) och för att möta de utmaningar som befolkningsutvecklingen och globaliseringen innebär genom att övergångar för alla underlättas och produktionsresurserna mobiliseras.

2. AKTIV INKLUDERING: BEHOVET AV YTTERLIGARE ÅTGÄRDER

2.1. Det socioekonomiska sammanhanget: kvardröjande fattigdom och arbetslöshet och uppkomsten av sammansatta problem

Att ha ett arbete är det säkraste sättet för arbetsföra personer att undvika fattigdom. Det har dock visat sig att det finns människor som har svårt att få tillgång till arbetsmarknaden även när ekonomin växer och sysselsättningen ökar. Långtidsarbetslösheten är fortfarande 3 %, samtidigt som 16 % av befolkningen är i riskzonen för fattigdom (se diagram 1 i bilagan) och en av fem har en undermålig bostad. Ännu mer oroväckande är att 19 % av alla barn riskerar att drabbas av fattigdom och att många elever fortfarande lämnar skolan tidigt – omkring 15 %. Andelen personer som lever i hushåll där ingen arbetar var omkring 10 % mellan 2000 och 2005. Därefter minskade andelen totalt sett med en procentenhet, medan minskningen för hushåll med barn var nära noll (0,3 %).

De svårigheter och hinder som människor i riskzonen för fattigdom möter är kumulativa: under de senaste åren har det vuxit fram nya utmaningar för samhället som hänger samman med övergången till en postindustriell ekonomi, globaliseringen, befolkningsutvecklingen och sociala utvecklingstendenser som t.ex. ökad individualisering. Verkligheten har blivit ännu mer komplex när det gäller fattigdom och social utestängning: sammansatta problem och fattigdom förvärrad av olika riskfaktorer som brist på grundläggande resurser, familjeproblem, svårigheter att tillgodogöra sig kunskap och brist på digital kompetens, dålig hälsa, undermåliga och avlägset belägna bostäder, utestängning från informations-samhället och brist på socialt stöd som i vissa fall förvärras genom etnisk diskriminering.

2.2. Adekvata minimiinkomstgarantier med god täckning – fortsatt behov av förbättringar

Minimiinkomstgarantier har utan tvekan bidragit till att minska fattigdomen, även om effekten varit marginell i vissa medlemsstater.

Statistiken visar att sociala transfereringar i allmänhet får stora effekter – i genomsnitt är fattigdomsrisk 26 % före transfereringar och 16 % efter transfereringar (se diagram 2 i bilagan).

Statistiken visar också att det sociala skyddssystemet i länder som inte har minimiinkomstbidrag (t.ex. Grekland och Italien) har en mer begränsad förmåga att minska fattigdomen. Detta tyder på att rådets rekommendation från 1992 fortfarande är relevant och att dess genomförande bör förbättras.

I de flesta medlemsstater och för de flesta familjetyper är socialt bistånd inte tillräckligt för att hjälpa mottagarna ur fattigdom. Som framgår av diagram 3 i bilagan är Förenade kungariket den enda medlemsstat där socialbidragstagarnas nettoinkomst inklusive bostadsbidrag för alla typer av hushåll är högre än EU:s gemensamt beslutade definition av fattigdomsgränsen, dvs. 60 % av hushållens medianinkomst. Det är bara i Danmark, Nederländerna, Sverige och Irland som personer som får socialbidrag och lever ensamma har en inkomst över fattigdomsgränsen. I alla andra medlemsstater befinner de sig långt under denna gräns.

Vilken verkan minimiinkomstgarantier får beror inte enbart på förmånernas storlek utan även på andra faktorer. Kanske når minimiinkomstgarantin inte ut till många i målgruppen, vilket kan bero på att de inte har ansökt om förmånen eller andra omständigheter (ingen rätt till förmåner, felaktig beräkning av belopp, tidsfrister för utbetalning, straffavgifter eller indraget bidrag samt avdrag för avbetalning av skuld).

Utnyttjandet av möjligheten att få socialt bistånd beräknas vara mellan 40 % och 80 %⁵ i Förenade kungariket, Frankrike, Tyskland och Nederländerna. EU-genomsnittet visar dock på en bistrare verklighet – endast 18 % av den icke arbetande befolkningen som är i riskzonen för fattigdom får socialbidrag (även om denna siffra måste kvalificeras eftersom förmåner av annat slag inte beaktas⁶).

2.3. Krav på större överensstämmelse med aktiva arbetsmarknadsåtgärder och tillgång till tjänster av god kvalitet

I rådets rekommendation från 1992 slås det fast att minimiinkomstgarantin bör utformas på ett sätt som innebär att incitamenten för arbete bevaras. För effektiv fattigdomsbekämpning krävs dock att minimiinkomstbidragen ingår i en bredare strategi för att se till att bidragstagarna får tillgång till utbildning, anställningsstöd och sociala stödtjänster. Det har konstaterats att det fortfarande finns stora brister på dessa tre områden, även om flera medlemsstater har påbörjat genomgripande strukturreformer.

⁵ Hernanz et al. (2004) *Take-up of welfare benefits in OECD Countries: a review of the evidence*; OECD Social, employment and migration WP nr 17.

⁶ 2008 Ecorys undersökning om aktiv inkludering från 2008 på uppdrag av kommissionen samt Immervoll et al. (2004) *Benefit coverage rates and household typologies: scope and limitations of tax-benefit indicators*, OECD Social, employment and migration WP nr 20.

Problemet med att arbete inte alltid är lönsamt kvarstår

Skatte- och bidragssystemen är fortfarande utformade så att betydande negativa incitament för arbete skapas för vissa segment av arbetsmarknaden, t.ex. lågkvalificerade personer med låga inkomstförväntningar. Vissa medlemsstater har redan infört reformer för att göra arbete mer lönsamt än bidragstagande, men ytterligare insatser krävs.

OECD har nyligen konstaterat att den extra inkomst (jämfört med arbetslöshetsförmåner) som en arbetslös person får genom att ta ett nytt arbete krymper rejält i praktiken, eftersom den effektiva skattesatsen är över 60 % i genomsnitt i nästan alla länder och för alla typer av hushåll som undersökts (se tabell 1 i bilagan). Det beror på att den som börjar arbeta inte bara måste betala skatt, utan också förlorar vissa förmåner som han eller hon tidigare haft rätt till. Negativa incitament av detta slag har under den senaste tiden behandlats på det politiska planet genom förändringar av minimiinkomstgarantierna som syftar till att kombinera ett adekvat stöd för arbetslösa med stöd till förvärvsarbetande. I Förenade kungariket finns t.ex. skattekrediter för familjer (*The Working Families' Tax Credit, WFTC*) och i Frankrike införs ett nytt inkomststöd (*revenu de solidarité active, RSA*).

Mer individanpassade vägar till sysselsättning för dem som befinner sig längst från arbetsmarknaden

Människor som har svårt att tillgodogöra sig baskunskaper eller har varit arbetslösa under längre perioder kan inte alltid dra nytta av reguljära utbildnings- eller rehabiliteringsåtgärder. De är också mer utsatta när de väl har fått ett arbete, om det inte finns stöd i omgivningen. Studier av övergången från arbetslöshet till arbete (även visstidsanställning) visar att det finns en kärna av personer i arbetsför ålder som fastnar i arbetslöshet och vars arbetslöshetsrisk ökar med stigande ålder⁷.

För att hantera detta problem har vissa medlemsstater (t.ex. Nederländerna) inlett en genomgripande reform av sina återintegrerings- och rehabiliteringsåtgärder. I andra medlemsstater utarbetas särskilda åtgärder för ökat arbetskraftsutbud som syftar till att nå ut till de mest utestängda genom instrument som t.ex. mikrolån eller incitament för den sociala ekonomin. Sådana goda innovationer kräver i allmänhet en integrerad servicekedja.

Sociala stödtjänster – den felande länken

Bristen på barnomsorg till rimlig kostnad är ett tydligt exempel på de hinder som utestängda personer stöter på. Det gäller särskilt ensamstående föräldrar. OECD har uppskattat att i hälften av de medlemsstater där uppskattningar gjorts utgör nettokostnaden för barnomsorg 12 % av nettoinkomsten för en ensamstående förälder med två barn. Det beloppet ligger nära nettovinsten vid övergång från arbetslöshet till arbete när den effektiva marginalsattesatsen för ensamstående föräldrar beaktas. Detta är helt klart ett negativt incitament för arbete – och en fattigdomsfälla.

God hälsa är en viktig förutsättning för deltagande på arbetsmarknaden. Det är svårt för personer med kroniska hälsoproblem att behålla ett arbete⁸ eller genomgå yrkesutbildning. Det gäller särskilt människor som befinner sig i riskzonen för fattigdom, som är sjuka mer än genomsnittet eller som har sämre tillgång till hälso- och sjukvård (se tabell 2 i bilagan).

⁷ *Employment in Europe 2004*, kap. 4.

⁸ *Employment in Europe 2005*, kap. 5.

Ett drägligt, stabilt och självständigt boende kan också vara viktigt för att behålla ett arbete. Det är ofta svårt att samla in uppgifter på det här området, men det finns vissa belägg för att hemlöshet och undermålig boendestandard blir allt vanligare. Det gäller särskilt unga vuxna, som drabbas av arbetslöshet i större utsträckning än befolkningen som helhet och som kan vara hänvisade till tillfälliga anställningar eller visstidsanställningar. Flera icke-statliga organisationer i EU arbetar för att hjälpa hemlösa personer, även genom stöd för en stabil anställning. Men de konstaterar också att det har skapats en ond cirkel eftersom stödet många gånger inte får avsedd effekt på grund av bristande tillgång till drägliga bostäder till rimlig kostnad⁹.

3. PÅ VÄG MOT EN INTEGRERAD STRATEGI FÖR AKTIV INKLUDERING SOM BYGGER PÅ GEMENSAMMA PRINCIPER

3.1. En integrerad strategi för aktiv inkludering

Strategins utformning

Den tidigare analysen visar att aktiv inkludering av människor som varit utestängda från arbetsmarknaden kräver en heltäckande strategi som på ett integrerat sätt kombinerar ett adekvat inkomststöd, inkluderande arbetsmarknader och tillgång till tjänster av god kvalitet. Vid utarbetandet av åtgärder bör man sträva efter att skapa rätt balans mellan de tre delarna av strategin för aktiv inkludering, så att de övergripande konsekvenserna för den sociala och ekonomiska integrationen av utestängda personer och eventuella samband mellan strategins olika delar beaktas, bl.a. synergieffekter och möjliga avvägningar.

Åtgärderna för aktiv inkludering bör överensstämja med följande mål: 1) stödja genomförandet av grundläggande rättigheter, 2) främja jämställdhet och lika möjligheter, 3) utarbeta lösningar på utsatta grupperas sammansatta problem och särskilda situationer och behov, 4) förbättra den regionala sammanhållningen med beaktande av lokala och regionala omständigheter, samt 5) vara förenliga med en livscykelinriktad syn på socialpolitiska och sysselsättningspolitiska åtgärder så att de stöder solidariteten mellan generationerna och bryter överföringen av fattigdom från generation till generation.

För att denna integrerade strategi ska fungera krävs bättre samordning mellan offentliga organ och tjänster. Det behövs också ett förstärkt samarbete mellan de olika organen på lokal, regional, nationell och europeisk nivå, som har olika roller, befogenheter och prioriteringar. Även andra berörda parter – människor som drabbats av fattigdom och social utestängning, arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer och tjänsteleverantörer – måste delta aktivt i att utveckla, genomföra och utvärdera strategier.

3.2. Gemensamma principer för aktiv inkludering

Som förklaras i avsnitt 2 står EU:s medlemsstater inför liknande utmaningar, även om åtgärderna för aktiv inkludering givetvis måste avspegla situationen på nationell nivå. Därför förefaller det lämpligt att man skapar samförstånd på EU-nivå om gemensamma principer för aktiv inkludering. Dessa principer har utarbetats på grundval av resultaten av kommissionens offentliga samråd och de intensiva diskussioner som förts med och mellan medlemsstaterna inom kommittén för socialt skydd och med aktivt stöd av sysselsättningskommittén. Dessa

⁹ FEANTSA:s rapport till Europaparlamentet 2008 och FNARS Manifesto for social inclusion 2007.

principer, som avser de tre delarna av strategin, kan hjälpa medlemsstaterna att genomföra effektivare och mer verkningsfulla integrerade strategier för aktiv inkludering. Som anges i den förnyade sociala agendan i juli i år anser kommissionen att en rekommendation om aktiv inkludering kan hjälpa medlemsstaterna att genomföra sina strategier för aktiv inkludering.

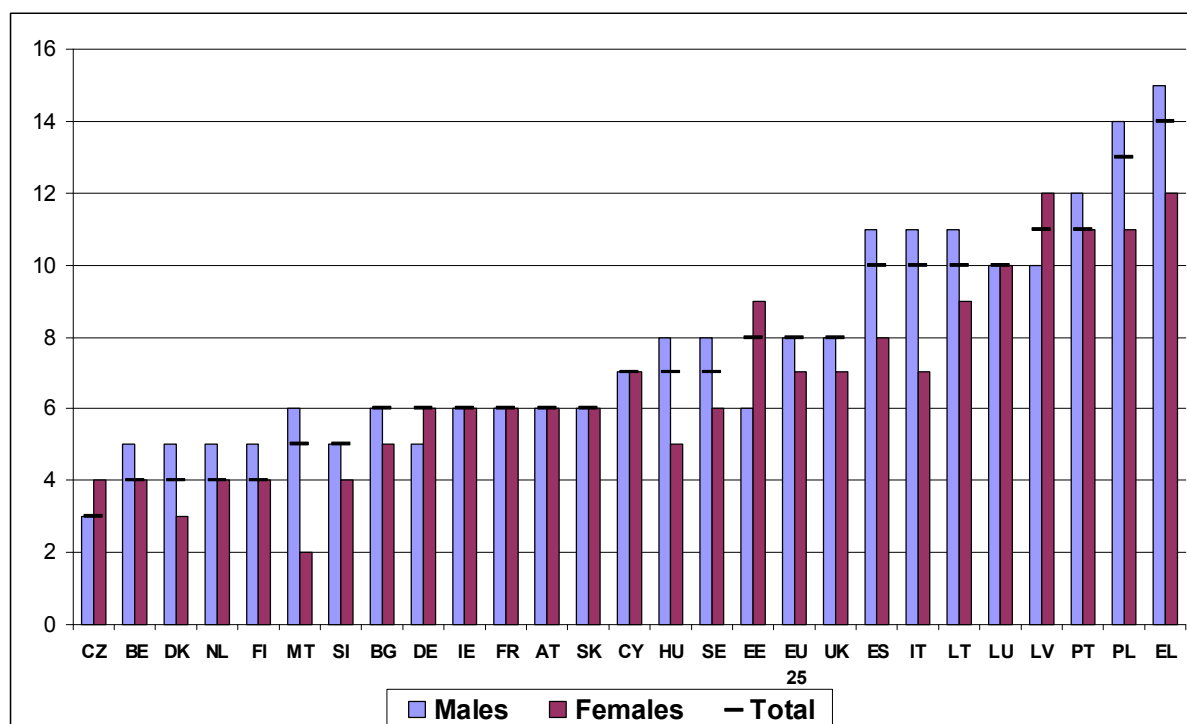
3.3. Genomförande och övervakning av de gemensamma principerna på EU-nivå

Genomförandet av strategier för aktiv inkludering måste samordnas på lämpligt sätt och övervakas på både nationell och europeisk nivå för att målen ska kunna uppnås. Därför ser kommissionen positivt på det arbete som utförts inom kommittén för socialt skydd. Kommissionen föreslår att medlemsstaterna före årets slut antar slutsatser i rådet på grundval av den bifogade rekommendationen om gemensamma principer. Dessa kan utgöra grunden för kommissionens och medlemsstaternas gemensamma samordning och övervakning inom ramen för den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration, som sker i nära samarbete mellan kommittén för socialt skydd och sysselsättningskommittén.

De framsteg som gjorts i genomförandet av strategierna för aktiv inkludering bör sedan presenteras i de gemensamma rapporterna om socialt skydd och social integration och inom ramen för Lissabonstrategin. Kommissionen är också redo att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa indikatorer för kvantitativ övervakning, eller förbättra befintliga indikatorer. Nätverket för lokala myndigheters observationsorgan, som kommer att finansieras via Progress-programmet, kommer också att bidra med analys av utarbetandet och genomförandet av strategier för aktiv inkludering på lokal nivå och främja ömsesidigt lärande.

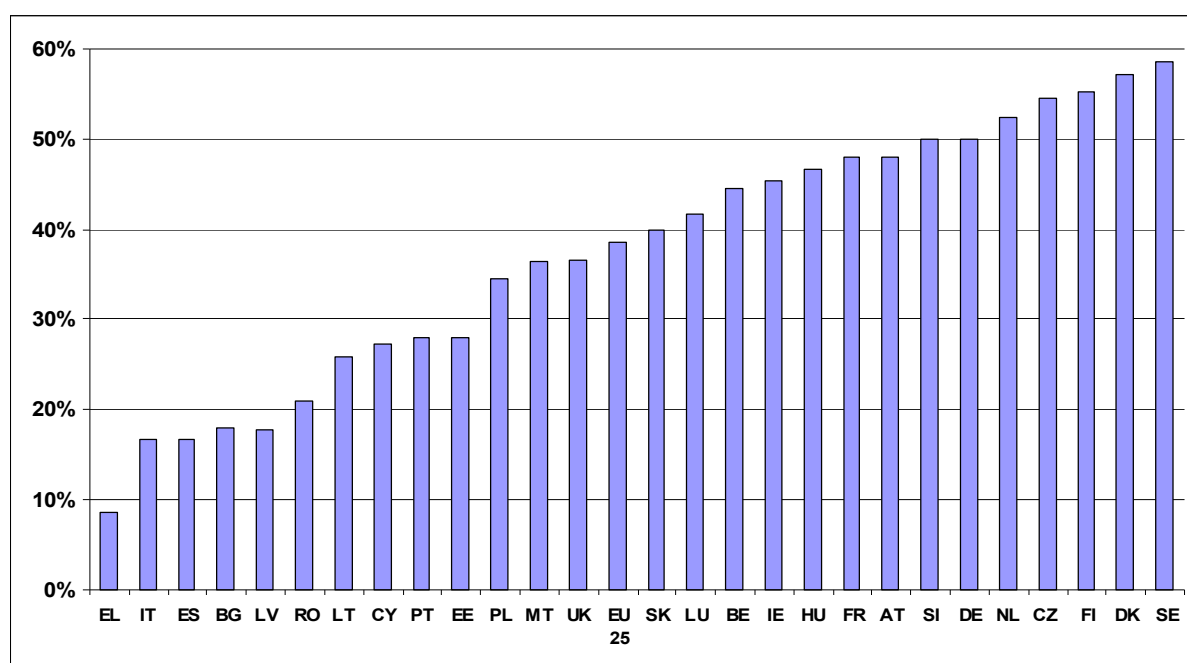
ANNEX: GRAPHS AND TABLES

Figure 1: At-risk-of-poverty rate for people at work by gender (population 18 and over)



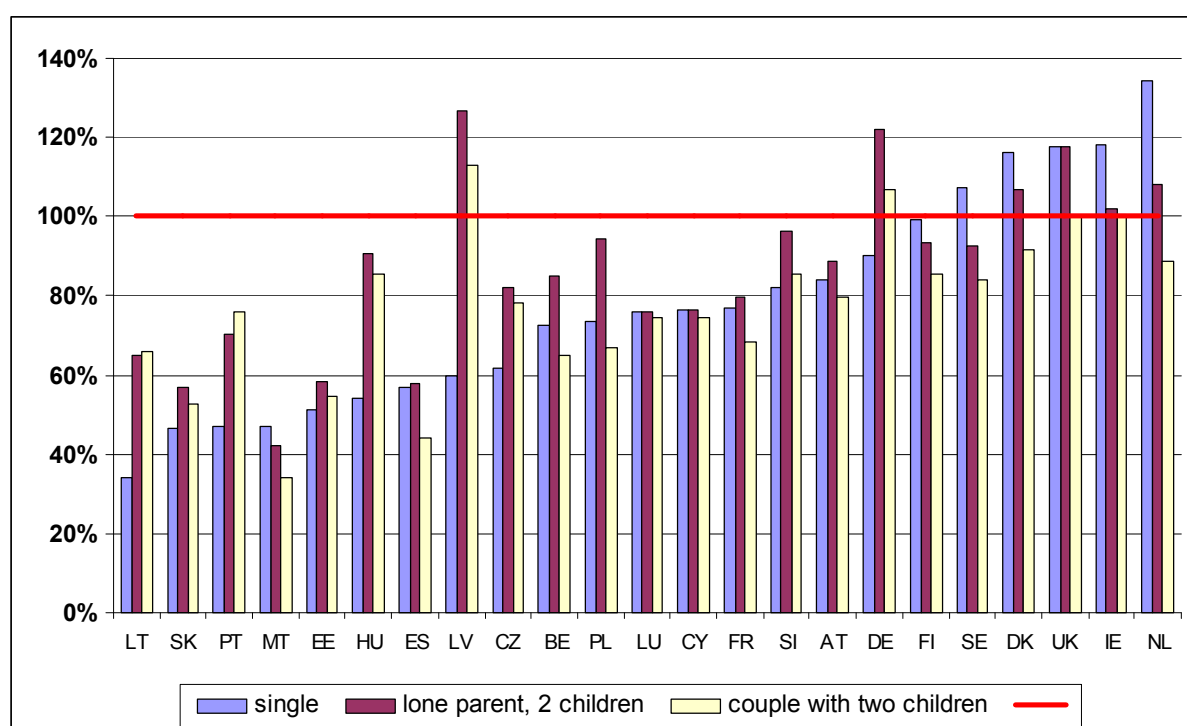
Source: EU-SILC (2006): income year 2005; except for UK (income year 2006) and for IE (moving income reference period 2005-2006) except for BG: national HBS 2006 (income data 2006). Data for RO not available.

Figure 2: Impact of social transfers (excluding pensions) on reduction of poverty rate, 2006 - % of poverty rate before social transfers



Source: EU-SILC (2006): income year 2005, except for UK (income year 2006) and for IE (moving income reference period 2005-06).

Figure 3: Net income of social assistance recipients — 2006 As a % of the at-risk-of-poverty threshold for 3 jobless family types, incl. housing benefits.



Only countries where non-categorical social assistance benefits are in place are considered.
Source: Joint EC-OECD project using OECD tax-benefit models, and Eurostat.

Table 1: Average effective tax rates for short-term unemployed persons (previous work at 67% of Average Wage, full-time) re-entering full-time employment – 2006 - percentages

	Single person, no children	Lone parent	One-earner couple, 2 children	Two-earner couple, 2 children
BE	83	77	73	75
CZ	63	62	69	73
DK	91	91	89	94
DE	76	87	85	90
EE	64	64	61	64
IE	77	12	88	53
EL	57	66	69	49
ES	80	80	79	82
FR	81	86	85	79
IT	72	63	61	71
CY	61	72	82	72
LV	88	100	100	85
LT	79	76	77	79
LU	88	86	102	86
HU	78	79	78	78
MT	61	64	68	34
NL	86	83	87	76
AT	67	72	81	76
PL	82	99	89	71
PT	82	87	85	85
SI	94	83	86	84
SK	44	35	30	49
FI	76	85	92	74
SE	87	91	95	87
UK	68	72	78	41

Source: OECD Tax-Benefit Models.

Table 2: Inequalities in access to health care (unmet need for medical examination by income quintile for 3 reasons: too expensive, waiting time too long, too far to travel), SILC 2005

Inequalities in access to health care (unmet need for care by income quintile for three reasons: too expensive, waiting time too long, too far to travel), SILC 2006					
	1st quintile	2nd quintile	3rd quintile	4th quintile	5th quintile
eu25	6.2	4.1	3	2.5	1.7
be	1.8	0.4	0.2	:	0.1
cz	1.4	0.7	0.5	0.5	0.2
dk	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
ee	14.4	7	5.9	6.3	3.1
ie	2.7	2.1	2.4	1.9	0.7
gr	7.9	7.8	7.3	4.1	2
es	0.9	0.9	0.5	0.4	0.2
fr	4.3	1.4	1.2	0.3	0.6
it	9.2	5.1	4	3.1	2.1
cy	6.6	4.7	2.6	1.5	0.5
lv	28.9	20.5	10.2	9.8	5.9
lt	13.6	10.5	7.9	5.2	3.9
lu	0.8	0.1	0.2	0.2	0.4
hu	3.9	3.2	2.4	1.7	0.8
mt	3.4	1.9	1.6	1.2	0.8
nl	0.9	0.3	0.3	0.3	0.3
at	1	0.5	0.2	0.3	0.3
pl	13.3	11	8.9	7.2	6.4
pt	9.6	6.8	4.9	2.7	1.1
si	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2
sk	6.4	3.4	2.2	1.5	0.8
fi	4.7	3.3	2.1	1.7	0.9
se	4.1	3.9	3.3	2	1.1
uk	2.6	1.7	1.5	2.4	1.5

Source: EU-SILC 2006. Note: Data should be interpreted with care when comparing levels across countries, due to inconsistencies in the translation of the questionnaire used. Data for Germany is not included because of a strong methodological bias in the data collection.