



Brussel, 12 november 2025
(OR. en)

14905/25

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

**SOC 727
EMPL 485
ECOFIN 1459**

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Kernboodschappen van het Comité voor sociale bescherming over de uitvoering van de aanbeveling van de Raad over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie in de EU-lidstaten - Bekrachtiging

In de bijlage bij deze nota vinden de delegaties de kernboodschappen van het Comité voor sociale bescherming over de uitvoering van de aanbeveling van de Raad over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie in de EU-lidstaten, die de Raad (Epsco) tijdens zijn zitting op 1 december 2025 zal goedkeuren.

Het volledige verslag over het minimuminkomen 2025, dat gezamenlijk is opgesteld door het Comité voor sociale bescherming en de Europese Commissie, en de landenanalyse staan respectievelijk in doc. 14905/25 ADD 1 en doc. 14905/25 ADD 2.

Verslag over het minimuminkomen 2025

Overzicht van de uitvoering van de aanbeveling van de Raad van 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie in de EU-lidstaten

Gezamenlijk verslag opgesteld door het Comité voor sociale bescherming en de Europese Commissie, directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie

Kernboodschappen

- In de nasleep van de crisis in verband met de kosten van levensonderhoud blijft armoede een grote zorg voor veel Europeanen.** Volgens een Eurobarometer uit 2025 is 84 % van de Europeanen bezorgd over het feit dat te weinig mensen uit de armoede raken.¹ Armoede staat de menselijke waardigheid in de weg. Armoede aanpakken is niet alleen een ethische en sociale noodzaak. Sociale cohesie ondersteunen is ook van essentieel belang om het vertrouwen in politieke instellingen te waarborgen en onze samenlevingen veerkrachtiger te maken. Ook vanuit economisch oogpunt is het verstandig, aangezien geschoolde en goed gekwalificeerde arbeidskrachten ons concurrentievermogen versterken. Bovendien hangt er een prijskaartje aan armoede. Zo kost sociaal-economische achterstand in de kindertijd de samenleving jaarlijks 3,4 % van het bbp.²
- De aanbeveling van de Raad van 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie is een mijlpaal in de aanpak van armoede en sociale uitsluiting in de EU.** In deze aanbeveling hebben de lidstaten overeenstemming bereikt over belangrijke gemeenschappelijke onderdelen van een succesvol minimuminkomensbeleid, met als doel gezamenlijk bij te dragen tot het terugdringen van armoede in de EU. Zij herhaalden de verdiensten van actieve inclusie, een aanpak waarbij inkomenssteun, inclusief arbeidsmarktbeleid en toegang tot diensten worden gecombineerd. Bovendien hebben zij, om een waardig leven in alle levensfasen te waarborgen, zich gezamenlijk de ambitie gesteld om geleidelijk toe te werken naar een toereikend niveau van inkomenssteun in 2030. Die steun moet opwaartse sociale convergentie bevorderen.

¹ Speciale Eurobarometer 559, Investing In Fairness, 2025.

² OESO, The economic costs of childhood socio-economic disadvantage in European OECD countries, 2022.

3. **Hoewel een aantal lidstaten is begonnen met de uitvoering van de aanbeveling en vorderingen heeft gemaakt**, soms met de steun van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), is **nog geen van de minimuminkomensregelingen van de lidstaten volledig conform de bepalingen van de aanbeveling**. Ook is het zo dat, hoewel de meeste nationale hervormingen de richtsnoeren volgen die in de aanbeveling zijn opgenomen, de lidstaten in sommige gevallen afwijken van de beginselen van de aanbeveling.
4. **De aanbeveling bevat verschillende benaderingen om te zorgen voor een toereikend minimuminkomen, maar de meeste lidstaten moeten meer inspanningen leveren om de toereikendheid te verbeteren**. Gebruik van de armoederisicodrempel als referentiewaarde is een van de in de aanbeveling beschreven benaderingen. In 2023 bedroeg het beschikbaar inkomen van alleenstaanden die (ten minste) een minimuminkomen kregen, gemiddeld 33,8 % van het mediane beschikbare inkomen, terwijl de armoederisicodrempel op 60 % van het mediane beschikbare inkomen lag. Voor koppels met twee kinderen bedroeg het beschikbare inkomen 37,9 % van het mediane beschikbare inkomen. Ongeveer een kwart van de lidstaten beschikt nog steeds niet over een duidelijke methode om het niveau van de inkomenssteun te bepalen en een derde voorziet niet in regelmatige actualisering of indexering. Er moeten meer inspanningen worden geleverd om de methode en de indexering te verbeteren of regelmatig bij te werken, teneinde de toereikendheid te waarborgen.
5. **Het is ook van cruciaal belang ervoor te zorgen dat mensen in nood recht hebben op uitkeringen, aangezien deze steun niet iedereen bereikt**. In de EU ontving in 2023 gemiddeld 16,8 % van de personen met armoederisico die in huishoudens met een zeer lage werkintensiteit leven, geen sociale uitkering. Hoewel alle lidstaten over het algemeen transparante criteria om in aanmerking te komen hanteren, verschillen deze met name wat betreft verblijf, leeftijd en middelen- en vermogenstoetsing. Hieruit blijkt dat er sprake is van een sterke en soms zelfs toenemende variatie in de definitie van hulpbehoevende bevolking.

6. **Alle lidstaten worden geconfronteerd met een hoge onderbenutting van minimuminkomensuitkeringen, waardoor de doeltreffendheid van minimuminkomensregelingen afneemt.** Het kwantificeren van niet-gebruik is echter moeilijk, aangezien er geen enkele gevalideerde benadering voorhanden is om deze te ramen. Er zijn maar zeer weinig lidstaten die de mate van niet-gebruik regelmatig beoordelen. De ramingen variëren van 20 % tot 50 %, naargelang de lidstaat. Een aantal lidstaten voert maatregelen uit om de verschillende oorzaken van niet-gebruik aan te pakken, met name door de aanvraagprocedures te vereenvoudigen en te digitaliseren, de toegang tot informatie (online en offline) te vergemakkelijken, gegevens van verschillende autoriteiten in een alomvattend informatiesysteem te verzamelen en potentiële begunstigen actief te benaderen. Deze initiatieven moeten echter worden opgeschaald om niet-gebruik breder aan te pakken.
7. **De lidstaten blijven inclusieve arbeidsmarkten bevorderen, onder meer door sterker in te zetten op geschoolde en hooggekwalificeerde arbeidskrachten, nu de bevolking in de werkende leeftijd afneemt.** Er zijn hervormingen voorgesteld om minimuminkomensuitkeringen een grotere rol te geven bij het ondersteunen van uitkeringsgerechtigden om deel te nemen aan maatregelen voor actief arbeidsmarktbeleid en actief op zoek te gaan naar een baan. Enkele lidstaten hebben daartoe de activeringsmaatregelen uitgebreid en tegelijkertijd de activeringscriteria aangescherpt. Dat moet gepaard gaan met doeltreffendere maatregelen voor actief arbeidsmarktbeleid gericht op ontvangers van een minimuminkomen, die gepersonaliseerde ondersteuning bieden en duurzame werkgelegenheidsresultaten opleveren. Het is belangrijk dat beleidsmakers inzicht krijgen in de onderliggende oorzaken van inactiviteit zodat zij de maatregelen voor actief arbeidsmarktbeleid zo nodig kunnen bijstellen en iets kunnen doen aan de moeilijkheden waarmee personen in kwetsbare situaties te kampen hebben. Het effect van strengere activeringscriteria moet zorgvuldig worden gemonitord om ervoor te zorgen dat deze niet leiden tot armoede of sociale uitsluiting.

8. **Hoewel er in alle lidstaten financiële prikkels in de minimuminkomensregelingen zijn opgenomen om werk aan te moedigen, blijven er verschillen in de mate waarin regelingen inkomenssteun kunnen bieden wanneer begunstigden werk aannemen.** In sommige landen leidt een toename van de arbeidstijd niet altijd tot een stijging van het beschikbare inkomen. Daarnaast zijn niet-financiële factoren, zoals de beschikbaarheid van opleidingen op de werkplek en hoogwaardige arbeidskansen, van cruciaal belang om de inclusie op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Een succesvolle overgang naar werk vereist de geleidelijke afschaffing van het recht op uitkeringen, naast de verstrekking van zowel financiële als niet-financiële prikkels.
9. **Verscheidene lidstaten hebben laten blijken dat zij zich sterk willen inzetten om de toegang tot ondersteunende en essentiële diensten te vergemakkelijken.** Hoewel er tal van hervormingen zijn goedgekeurd, is het mogelijk dat bepaalde diensten in sommige landen mogelijk niet gemakkelijk toegankelijk zijn voor begunstigden van een minimuminkomen als gevolg van belemmeringen zoals beschikbaarheid, betaalbaarheid of geringe operationele capaciteit. Er blijven aanzienlijke lacunes bestaan op gebieden als de toegang tot kinderopvang, gezondheidszorg, huisvesting en internetconnectiviteit. Voorts ontbreekt het in veel lidstaten aan kwaliteitsnormen voor diensten.
10. **Plannen voor sociale inclusie worden doorgaans ontwikkeld na een individuele behoeftenanalyse, zodat er kan worden gezorgd voor een passende mix van sociale en actieve arbeidsmarktdiensten.** Terwijl ongeveer de helft van de lidstaten specifieke plannen voor sociale inclusie van ontvangers van een minimuminkomen heeft ingevoerd, beschikken slechts zes landen over wettelijke bepalingen om deze plannen binnen drie maanden op te stellen, in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. Het aantal begunstigden dat daadwerkelijk door de plannen wordt bereikt, blijft relatief laag.

11. **Sterke minimuminkomensregelingen vereisen doeltreffende, participatieve en alomvattende governanceprocessen.** Dergelijke regelingen vereisen voldoende operationele capaciteit, samenwerking en betrokkenheid van belanghebbenden bij de verschillende stappen van de beleidsuitvoering, alsook de vaststelling van robuuste monitoring- en evaluatiemechanismen. De opzet van minimuminkomensregelingen verschilt van lidstaat tot lidstaat als gevolg van nationale tradities. Robuuste governancemechanismen kunnen versnippering, overlappingsen en lacunes helpen voorkomen en er zo voor zorgen dat daadwerkelijk wordt voorzien in de behoeften van de meest kwetsbaren, ongeacht de algemene opzet van de uitkeringsstelsels.
12. **Op basis van het voorgaande is het Comité voor sociale bescherming van mening dat verdere inspanningen nodig zijn om de lacunes aan te pakken die zijn vastgesteld in het eerste gezamenlijke verslag van de Commissie en het Comité voor sociale bescherming over de uitvoering van de aanbeveling.** Deze vormen een aanvulling op de inspanningen op het gebied van armoedebestrijding en het behalen van de EU-doelstelling om het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, uiterlijk in 2030 met ten minste 15 miljoen te verminderen. Hierdoor zullen de veerkracht van onze samenlevingen en het concurrentievermogen van onze economieën worden verbeterd. Om aan deze inspanningen bij te dragen, zullen de Commissie en het SPC het beleid van de lidstaten blijven ondersteunen en monitoren, met name door in 2028 een nieuw verslag te publiceren, door het benchmarkingkader voor minimuminkomens voortdurend te verbeteren en wederzijds leren in het SPC en zijn werkgroepen (zoals het netwerk voor een minimuminkomen, Minet) te faciliteren. Voorts zullen in de komende allereerste EU-strategie voor armoedebestrijding concrete initiatieven worden voorgesteld ten behoeve van een hernieuwde inzet voor armoedebestrijding in de EU.
-