



Brussel, 25 november 2022
(OR. en)

15094/22

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

**SOC 644
EMPL 445
ECOFIN 1193**

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Voorstel voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie – <i>Politiek akkoord</i>

I. INLEIDING

1. De Commissie heeft het desbetreffende voorstel op 28 september 2022 bij de Raad ingediend. 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 Raad heeft de EU-brede kerndoelen voor 2030 van het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten op het gebied van armoede, werkgelegenheid en vaardigheden verwelkomd. Volgens de doelen moet uiterlijk 2030 het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, met minstens 15 miljoen worden verlaagd, van wie ten minste 5 miljoen kinderen; moet minstens 78 % van de bevolking tussen 20 en 64 jaar een baan hebben; en moet minstens 60 % van de volwassenen jaarlijks een opleiding volgen.

2. 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, die door het voorstel zal worden vervangen, en vormt een aanvulling op Aanbeveling 2008/867/EG van de Commissie over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten. Het sluit aan bij de oproep van de Raad van 9 oktober 2020 in zijn conclusies over de betere bescherming van het minimuminkomen, ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting tijdens de COVID-19-pandemie en erna¹.
3. De Commissie heeft het voorstel op 7 oktober 2022 in de Groep sociale vraagstukken toegelicht. De Groep heeft dit voorstel op 27 oktober 2022 en 14 en 22 november 2022 besproken. Tijdens een informele schriftelijke raadpleging, die op 25 november 2022 werd afgerond, hebben de delegaties unaniem overeenstemming bereikt over de bijgaande compromistekst van het voorzitterschap.
4. Aangezien bijwerking door de juristen-linguïsten niet mogelijk was vóór de voorlegging aan het Coreper en de Raad (Epsco) op 8 december, wordt het Coreper en de Raad verzocht een politiek akkoord over de bijgaande tekst te bereiken.

¹ Doc 11721/20 REV2.

II. CONCLUSIE

5. Het Comité van permanente vertegenwoordigers wordt derhalve verzocht:
 - a) de overeenstemming in de Groep sociale vraagstukken over de tekst van het voorstel in bijlage dezes te bevestigen;
 - b) de Raad (Epsco) aan te bevelen tijdens zijn zitting van 8 december 2022 een politiek akkoord te bereiken over de aanbeveling van de Raad over een toereikend minimum-inkomen met het oog op actieve inclusie.
6. Na het politiek akkoord zal de ontwerpaanbeveling door de juristen-linguïsten worden bijgewerkt en voor aanneming als I/A-punt in een komende Raadszitting worden voorgelegd.

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 – met name door middel van een minimuminkomen – 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 het streven naar actieve inclusie.
- (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 bescherming² 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.
- (5) Aanbeveling 2008/867/EG van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten³ 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.

² 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).

³ 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).

- (6) In november 2017 hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie de Europese pijler van sociale rechten⁴ 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 rechten⁵ ("het actieplan") worden de doelstellingen voor een sterke sociale Unie uiteengezet. In juni 2021 heeft de Europese Raad in overeenstemming met de Verklaring van Porto⁶ het sociale streefcijfer van de Unie inzake armoedebestrijding verwelkomd, namelijk dat het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, tegen 2030 met ten minste 15 miljoen⁷ – 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. 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.

⁴ Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten (2017/C 428/09)

⁵ 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).

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

⁷ Vergeleken met 2019.

- (9) Het Europees Parlement heeft er in een resolutie van 24 oktober 2017⁸ 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 2020⁹ 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 minimuminkomen¹⁰.
- (10) Deze aanbeveling bouwt voort op de resultaten van de beoordelingen door de Commissie¹¹ 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.

⁸ 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)).

⁹ 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".

¹⁰ Conferentie over de toekomst van Europa, verslag over het eindresultaat, mei 2022, blz. 58.

¹¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie "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.

- (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) Duurzame en hoogwaardige 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 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 verscherpt¹². De crisis heeft ook het belang gedemonstreerd van adequate, alomvattende en veerkrachtige stelsels voor sociale bescherming, die schokbestendige en preventieve instrumenten zijn om het herstel te ondersteunen.

¹² Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022.

- (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 voelen. 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 specifieke steunmaatregelen die actieve arbeidsmarktmaatregelen, steun bij het zoeken naar werk, onderwijs en opleiding combineren. 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 en op een middelentoets gebaseerde 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. In sommige lidstaten kunnen minimuminkomens worden gecombineerd met andere geldelijke voordelen voor gezinnen en de leden ervan, zoals kinder- en gezinstoelagen, huisvestingstoelagen, werkloosheidsuitkeringen, invaliditeitsuitkeringen, ouderdomsuitkeringen of inkomensondersteuning voor werkenden. Inkomenssteun kan ook een aanvulling vormen op minimumpensioenen en inkomen uit arbeid. Deze aanbeveling heeft voornamelijk betrekking op het minimuminkomen en laat de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen¹³ onverlet.
- (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 uitsluiting bedreigde mensen beperken. Voor wie kan werken, moet het minimuminkomen adequate prikkels en op maat gesneden en evenredige conditionaliteit omvatten om (opnieuw) 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, hoge arbeidsintensiteit, duurzame overgang naar de arbeidsmarkt en opwaartse inkomensmobiliteit te ondersteunen.

¹³ Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019/C 387/01).

- (18) Voordelen in natura kunnen geldelijke voordelen aanvullen door de toegang tot specifieke diensten, zoals voor- en vroegschoolse educatie en opvang (overeenkomstig de aanbeveling van de Raad tot instelling van een Europese kindergarantie¹⁴), gezondheids- en langdurige zorg, sociale huisvesting, werkgelegenheid en opleiding, en tot essentiële diensten te vergemakkelijken. Door de verstrekking van die voordelen in natura kan de toereikendheid van inkomenssteun contextueel worden beoordeeld. Zo kan rekening worden gehouden met bepaalde voordelen in natura die via gerichte regelingen worden verstrekt aan personen met onvoldoende middelen en die het algemene verbruik ondersteunen (bijvoorbeeld voedselbonnen of compensatie van kosten die rechtstreeks verband houden met huisvesting, zoals verlaagde energietarieven), in zoverre deze voordelen rechtstreeks bijdragen aan de verbetering van de inkomenssituatie van personen met een minimuminkomen.
- (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.

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

(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 en de wisselwerking tussen geldelijke voordelen en voordelen in natura – 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 het minimuminkomen vast te stellen en met regelmatige tussenpozen te evalueren en, indien nodig, jaarlijks aan te passen, is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de totale inkomenssteun toereikend is. Referentiewaarden – bijvoorbeeld de nationale armoederisicodrempel¹⁵ of methoden op basis van een nationaal gedefinieerde korf goederen en diensten die de kosten van levensonderhoud en de behoeften van personen met onvoldoende middelen 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, waarbij de armoederisicodrempel of de kosten van levensonderhoud en de behoeften van personen met onvoldoende middelen in acht worden genomen. 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. Bij het vaststellen en aanpassen van de hoogte van het minimuminkomen moeten de lidstaten rekening houden met het inflatieniveau (met name van voedsel en energie), de stijging van de kosten van levensonderhoud en de loonontwikkelingen.

¹⁵ De armoederisicodrempel wordt gedefinieerd als 60 % van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen na sociale overdrachten (Eurostat).

- (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. De invoering van bijvoorbeeld niet-discriminerende criteria voor de toegang tot een minimuminkomen doet geen afbreuk aan uitzonderingen op de gelijke behandeling die zijn vastgelegd in of toegestaan door het Unierecht, zoals Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad.
- (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. De middelentoets omvat gewoonlijk verschillende soorten inkomsten (zoals inkomsten uit arbeid of reeds toegekende voordelen) en bepaalde activa (zoals onroerend goed). Bij de vaststelling van de drempels voor de middelentoets en van de soorten inkomsten en activa die niet in de middelentoets worden opgenomen, 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 voor wie kan werken niet in het gedrang komen en aanvragers niet worden uitgesloten van (mogelijk lagere) uitkeringen. De toegang tot een minimuminkomen moet snel en onverwijld worden verleend en het recht moet onbeperkt zijn, op voorwaarde dat uit periodieke beoordelingen blijkt dat de aanvragers nog steeds aan de criteria om in aanmerking te komen en de specifieke voorwaarden voldoen. De beoogde standaardtermijn van 30 dagen voor de behandeling van de aanvraag vanaf de indiening ervan kan worden onderbroken om alle feiten te verifiëren, op voorwaarde dat personen met onvoldoende middelen, indien mogelijk, toereikende voorlopige bijstand krijgen.

- (24) In tijden van economische neergang en uiteenlopende crisissituaties kan flexibiliteit bij de opzet van het minimuminkomen – onder meer door een tijdelijk vereenvoudigde toegang, soepelere criteria om in aanmerking te komen of de uitbreiding van de duur van de voordelen – 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. Het beschermingsniveau moet in ieder geval toereikend blijven.
- (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 – gemakkelijker een beroep op een minimuminkomen kunnen doen. Daarnaast moeten inspanningen worden geleverd om – in overeenstemming met de regels inzake gegevensbescherming – 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 de middelentoets te veranderen en het totale niveau van de door het gezin ontvangen voordelen te verhogen, kunnen oplossingen waarbij, overeenkomstig het nationale recht en de nationale praktijk, individuele gezinsleden hun aandeel in de inkomenssteun gemakkelijker kunnen ontvangen, bijdragen tot gendergelijkheid en tot economische onafhankelijkheid en inkomenszekerheid voor vrouwen, jonge volwassenen en personen met een handicap.

- (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 jongerengarantie¹⁶ moet bijzondere aandacht aan met armoede of sociale uitsluiting bedreigde NEET-jongeren¹⁷ 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. 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.

¹⁶ 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).

¹⁷ NEET – not in employment, education or training (geen scholing, geen werk, geen stage).

- (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 diensten¹⁸ – 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. Een behoefteanalyse is een voorwaarde om een op maat gesneden inclusieplan te kunnen opstellen 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 waarborgen¹⁹. Ook de overeenkomstig de aanbeveling van de Raad betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt²⁰ gesloten herintegratieovereenkomsten kunnen dit doel dienen en dus zo nodig worden aangepast.

¹⁸ Een facultatief Europees kwaliteitskader voor sociale diensten, SPC/2010/10 final.

¹⁹ 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.

²⁰ Aanbeveling van de Raad van 15 februari 2016 betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt (PB C 67 van 20.2.2016).

- (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 onderling af te stemmen 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 belanghebbenden worden betrokken – kan worden bijgedragen tot meer efficiëntie, doordachte beleidsvorming en een grotere transparantie van de nationale stelsels.
- (32) Maatschappelijke organisaties spelen vaak een belangrijke aanvullende rol bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Met hun specifieke activiteiten kunnen zij overheidsinstanties ondersteunen bij het ontwerpen en uitvoeren van inclusie- en activeringsbeleid. Door zowel materiële als psychosociale steun te verlenen aan de meest kwetsbaren, dragen maatschappelijke organisaties bij tot het herstel van de menselijke waardigheid en de ondersteuning van de sociale inclusie, en begeleiden zij degenen die kunnen werken naar een baan.
- (33) 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.

- (34) 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 Plus²¹ 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.
- (35) De uitvoering van deze aanbeveling kan niet worden aangegrepen om het door bestaande nationale wetgeving of in Aanbeveling 92/441/EEG vastgelegde beschermingsniveau te verlagen. De lidstaten wordt verzocht gunstigere bepalingen vast te stellen of te handhaven dan de bepalingen van deze aanbeveling.
- (36) 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.

²¹ 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).

- (37) 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 geïntegreerd²².
- (38) Deze aanbeveling wordt vastgesteld met volledige inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van de vaststelling en organisatie van hun stelsels voor sociale bescherming,

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 door middel van minimuminkomen – 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 het streven naar actieve inclusie.

²² 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" (COM(2022) 494 final).

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 en de leden ervan 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 die dienen als laatste redmiddel voor personen met onvoldoende middelen;
 - 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 aan te bieden en – indien nodig – te versterken die een waardig leven in alle levensfasen waarborgen, waarbij toereikende inkomenssteun – door middel van minimuminkomens en andere bijbehorende geldelijke voordelen – en voordelen in natura worden gecombineerd en daadwerkelijke toegang tot ondersteunende en essentiële diensten wordt verleend. Voordelen in natura kunnen robuuste inkomenssteun aanvullen.
- 4) Om toereikende inkomenssteun te waarborgen, wordt de lidstaten aanbevolen het niveau van het minimuminkomen te bepalen aan de hand van een transparante en robuuste methode die overeenkomstig het nationale recht is vastgesteld en waarbij de relevante belanghebbenden worden betrokken. Er wordt aanbevolen dat bij de vaststelling van deze methode rekening wordt gehouden met alle inkomstenbronnen, de specifieke behoeften en de achterstands-situatie van de gezinnen, het inkomen van een laagverdiener of een minimumloonverdiener, de levensstandaard en de koopkracht, de prijsniveaus en de daarmee samenhangende ontwikkelingen, en met andere relevante elementen.

- 5) Zonder afbreuk te doen aan de prikkels voor wie kan werken om (opnieuw) op de arbeidsmarkt actief te worden en te blijven, wordt aanbevolen de inkomenssteun aan personen met onvoldoende middelen op een niveau te brengen 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 stapsgewijs tussen nu en 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 het minimuminkomen regelmatig te evalueren en indien nodig aan te passen om de toereikendheid van de inkomenssteun te vrijwaren, daarbij rekening houdend 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 het minimuminkomen voor individuele leden van het gezin aan te vragen.

BEREIK VAN HET MINIMUMINKOMEN

- 9) De lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat iedereen, ook jonge volwassenen, met onvoldoende middelen voor een wettelijk vastgesteld minimuminkomen in aanmerking komt, waarbij het volgende is bepaald:
- a) transparante en niet-discriminerende criteria om in aanmerking te komen, waarbij de daadwerkelijke toegang tot een minimuminkomen 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 zonder onnodige vertraging en in de praktijk 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 en aan de wettelijke voorwaarden voldoen, waarbij een en ander regelmatig wordt geëvalueerd en aan personen die kunnen werken toegang wordt verleend tot specifieke en evenredige maatregelen voor actieve inclusie;
 - 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) maatregelen die ervoor zorgen dat sociale vangnetten kunnen inspelen op uiteenlopende crises en de negatieve gevolgen van die crises doeltreffend kunnen verzachten.

GEBRUIK VAN HET MINIMUMINKOMEN

- 10) De lidstaten wordt aanbevolen het volledig gebruik van het minimuminkomen aan te moedigen of te vergemakkelijken 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 – te proberen te bereiken om informatie te verstrekken en het gebruik te vergemakkelijken, 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) maatregelen te nemen om evaluatiemethoden te ontwikkelen of verbeteren en 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 om, indien passend in samenwerking met de sociale partners, 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 arbeidsprikkelers 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 kort of sporadisch werk, proeftijden of stages;
 - 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 en werknemers 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 neergelegde 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 behoefteanalyse 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; en

- 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 vastgelegd;
 - 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 of een centraal contact- en dienstverleningspunt zou moeten worden aangewezen die/dat 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 arbeidsmarkt 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 naar geslacht, leeftijd en – indien beschikbaar – handicap uitgesplitste 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 of te verbeteren waarmee de situatie van personen met onvoldoende middelen kan worden opgevolgd wat hun sociale inclusie of overgang naar werk betreft;
- c) de Commissie op gezette tijden te informeren over de reeks maatregelen die zijn genomen of zullen worden genomen om deze aanbeveling uit te voeren, in voorkomend geval voortbouwend op bestaande nationale strategieën, plannen of verslagen, met inbegrip van die welke zijn ingediend in het kader van bestaande verslagleggingsmechanismen, zoals de open coördinatiemethode, het Europees Semester en andere relevante programmerings- en verslagleggingsmechanismen van de EU; 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 te blijven samenwerken aan het benchmarkingkader inzake het minimuminkomen en de beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van relevante indicatoren en gegevens te verbeteren;
- 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 documenten 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, en om de drie jaar een gezamenlijk verslag van de Commissie en het Comité voor sociale bescherming inzake de voortgang bij de uitvoering van deze aanbeveling op te stellen;

- d) in samenwerking met het Comité voor sociale bescherming de voortgang bij de uitvoering van deze aanbeveling in het kader van het Europees Semester te monitoren;
- 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 2030 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
