



Brussel, 20.2.2013
COM(2013) 83 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Naar sociale investering voor groei en cohesie – inclusief de uitvoering van het Europees
Sociaal Fonds 2014-2020**

{ SWD(2013) 38 final }
{ SWD(2013) 39 final }
{ SWD(2013) 40 final }
{ SWD(2013) 41 final }
{ SWD(2013) 42 final }
{ SWD(2013) 43 final }
{ SWD(2013) 44 final }

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Naar sociale investering voor groei en cohesie – inclusief de uitvoering van het Europees
Sociaal Fonds 2014-2020**

INLEIDING

In de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei¹ worden doelstellingen geformuleerd om ten minste twintig miljoen mensen een uitweg uit armoede en sociale uitsluiting te bieden en de arbeidsparticipatie voor 20-64-jarigen tot 75 % op te trekken. De kerninitiatieven van de Europa 2020-strategie, met inbegrip van het *Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting* en de *Agenda voor nieuwe vaardigheden en banen*, ondersteunen de inspanningen om deze doelstellingen te verwezenlijken. Het Europese semester voorziet in het kader om de economische en sociale hervormingen in de lidstaten te sturen en te monitoren. De open coördinatiemethode inzake sociale bescherming en sociale inclusie heeft geholpen om de structurele hervormingen van de lidstaten op deze gebieden te sturen. De bevordering van de economische, sociale en territoriale samenhang en de bestrijding van sociale uitsluiting en discriminatie zijn fundamentele doelstellingen van de Europese Unie die in het Verdrag² zijn verankerd. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt dat de EU-instellingen en de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving de persoonlijke, burgerlijke, politieke, economische en sociale rechten moeten respecteren.

José Manuel Barroso, voorzitter van de Europese Commissie, verklaarde in zijn State of the Union-toespraak 2012 het volgende: "Het zijn precies de Europese landen met de meest effectieve socialezekerheidsstelsels en met de meest ontwikkelde sociale partnerschappen die tot de meest succesvolle en concurrerende economieën ter wereld behoren."

De door de crisis gerezen problemen hebben echter tot gevolg dat het risico op armoede, sociale uitsluiting en uitsluiting van de arbeidsmarkt in veel landen steeds groter wordt³. De verschillen binnen en tussen de lidstaten worden ook steeds groter. Dit brengt niet alleen de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020 en het concurrentievermogen van Europa in een geglobaliseerde wereld in gevaar, maar kan ook verreikende negatieve sociale en economische gevolgen hebben omdat de sociale en economische kosten van werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting niet alleen door individuele personen, maar door de samenleving in haar geheel worden gedragen⁴.

Welzijnsstelsels hebben ertoe bijgedragen om de sociale resultaten te verbeteren, maar zij worden geconfronteerd met de gevolgen van demografische veranderingen en van de financiële en economische crisis. De daardoor ontstane druk op de overheidsbegrotingen en het risico op structurele tekorten op de arbeidsmarkt in de toekomst maken het des te

¹ Mededeling van de Commissie, Europa 2020 – Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, COM(2010) 2020 van 3 maart 2010; conclusies van de Europese Raad van 17 juni 2010.

² Artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

³ Het aantal mensen met risico op armoede en sociale uitsluiting is sinds 2008 gestegen in 18 van de 26 lidstaten waarvoor gegevens voor 2011 beschikbaar zijn (Eurostat).

⁴ Zie werkdocument van de diensten van de Europese Commissie – *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*, SWD(2013) 38.

noodzakelijker om het sociale beleid te moderniseren teneinde de effectiviteit en de efficiëntie ervan alsook de wijze waarop het wordt gefinancierd te optimaliseren. Het is van wezenlijk belang om ervoor te zorgen dat de bestaande hulpbronnen optimaal worden gebruikt, en om te voorkomen dat de crisis blijvende negatieve gevolgen heeft, zowel in landen met ernstige fiscale moeilijkheden als in de lidstaten die over meer fiscale armslag beschikken. Voor economische groei en concurrentiekracht in de toekomst is het nodig dat in menselijk kapitaal wordt geïnvesteerd, waardoor de grondslag voor productiviteit en innovatie wordt gelegd⁵.

Welzijnsstelsels vervullen drie functies: sociale investering, sociale bescherming en stabilisatie van de economie. Sociale investering impliceert dat de huidige en toekomstige capaciteiten van de mensen worden versterkt. Met andere woorden, sociaal beleid heeft niet alleen onmiddellijke effecten, maar ook een blijvende impact doordat het na verloop van tijd een economisch en sociaal rendement biedt, met name wat werkgelegenheidsvooruitzichten of arbeidsinkomen betreft. Sociale investering helpt de mensen met name zich te "wapenen" om de risico's van het leven aan te gaan, in plaats van gewoon de gevolgen te "verhelpen". De modernisering van sociaal beleid vereist de systematische introductie van ex-ante-resultaatgerichtheid bij financieringsbeslissingen en een systematische benadering van de rol die sociaal beleid in de verschillende levensfasen speelt: van onderwijs via werk/werkloosheid tot ziekte en ouderdom.

Sociaal beleid vervult vaak twee of zelfs alle drie de bovengenoemde functies, en die kunnen elkaar onderling versterken. Doorgaans maakt de beschermingsfunctie het in tijden van tegenspoed mogelijk om vroeger gemaakte investeringen in menselijk kapitaal te behouden. Het zou dus misleidend zijn om afzonderlijke delen van een begroting voor een specifieke functie te bestemmen. De investeringsdimensie van een specifieke beleidsuitgave hangt in grote mate af van de kenmerken van de opzet ervan (conditionaliteit, duur, enz.), van de specifieke nationale context (complementariteit met andere beleidsgebieden) en van de omstandigheden in de tijd (conjunctuur, groeipad). Kinderopvang heeft bijvoorbeeld een beschermingsrol, maar heeft ook een belangrijke investeringsdimensie als hij goed is opgezet, namelijk het vergroten van de vaardigheden en de inclusie van het individu. Zweden is een van de landen met de hoogste arbeidsparticipatie van vrouwen in Europa dankzij een gezinsvriendelijk werkgelegenheidsbeleid en een genereus ouderschapsverlof in combinatie met investeringen in het universele aanbod van kinderopvang.

Goed opgezette welzijnsstelsels waarin een sterke sociale-investeringsdimensie wordt gecombineerd met de andere twee functies, bescherming en stabilisatie, vergroten de effectiviteit en efficiëntie van sociaal beleid, en zorgen tegelijkertijd voor de permanente ondersteuning van een rechtvaardiger en meer inclusieve samenleving. De modernisering van sociaal beleid houdt met name in dat activeringsmaatregelen een prominentere rol gaan spelen. Zo worden mensen in staat gesteld om naar hun beste vermogen te participeren in de samenleving en de economie. Ondersteuningsregelingen moeten voorzien in een exitstrategie en moeten dus in principe tijdelijk zijn. Conditionaliteit om een passend en specifiek doel te bereiken (bv. deelneming aan opleiding) maakt deel daarvan uit. De ondersteuning moet beter worden gericht en op het juiste moment gaan naar degenen die haar nodig hebben. Geïndividualiseerde en geïntegreerde diensten en uitkeringen (die bv. via één-loket-instanties worden verstrekt) kunnen de effectiviteit van sociaal beleid vergroten. Mensen in moeilijkheden kunnen gemakkelijker toegang tot uitkeringen en diensten krijgen als de procedures zouden worden vereenvoudigd, waardoor ook elkaar overlappende regelingen en kosten zouden worden vermeden.

⁵ Zoals onderstreept in de mededeling van de Commissie, Een sterkere Europese industrie om bij te dragen tot groei en economisch herstel, COM(2012) 582 van 10 oktober 2012.

Deze mededeling gaat vergezeld van een aanbeveling van de Commissie over "Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken", en van een reeks werkdocumenten van de diensten van de Commissie. Samen vormen zij het "pakket sociale-investeringsmaatregelen". Dit biedt een beleidskader om het beleid van de lidstaten waar nodig bij te sturen in de richting van sociale investering gedurende het hele leven, met het doel de adequaatheid en duurzaamheid van begrotingen voor sociaal beleid en voor de overheid en de particuliere sector in hun geheel te waarborgen, zoals ook het Europees Parlement tot uitdrukking heeft gebracht in zijn resolutie over het "sociale investeringspact"⁶. Dit is in overeenstemming met de in de jaarlijkse groeianalyse aan de lidstaten gerichte aanmoediging om "te investeren in banenrijke en inclusieve groei" en de oproep om door te gaan met de modernisering van socialebeschermingsstelsels, waarbij de effectiviteit, de adequaatheid en de duurzaamheid ervan worden gewaarborgd. Het pakket dient tot leidraad bij de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020 doordat het een link tot stand brengt tussen sociaal beleid, de hervormingen zoals aanbevolen in het Europese semester om de doelstellingen van Europa 2020 te bereiken, en de relevante EU-fondsen. In dit verband is er ook behoefte aan een betere meting van armoede en een grotere actualiteit van de Europese sociale statistieken waarmee trends en prestaties worden gemonitord⁷.

Het pakket is volledig complementair met het werkgelegenheidspakket⁸, waarin de weg is uitgezet naar een banenrijk herstel, het Witboek over pensioenen⁹, waarin een strategie voor adequate, veilige en duurzame pensioenen wordt geformuleerd, en het werkgelegenheidspakket voor jongeren¹⁰, waarin specifiek aandacht wordt besteed aan de situatie van jongeren. Het bouwt ook voort op het regelgevingskader dat is voorgesteld voor de uitvoering van het cohesiebeleid in de volgende financiële periode 2014-2020, en met name de werkingssfeer van het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het voorstel om in elke lidstaat ten minste 20 % van het ESF uit te trekken voor de bevordering van sociale inclusie en de bestrijding van armoede.

1. DE UITDAGINGEN

Demografische veranderingen

Vanaf 2013 zal de bevolking in de werkende leeftijd in Europa voor het eerst dalen, terwijl het aandeel ouderen snel zal toenemen. Er zijn nu vier mensen om te voorzien in het levensonderhoud van één persoon ouder dan 65, en die verhouding zal tegen 2040 teruglopen tot de helft.

Er zijn verschillen tussen de landen, regio's en sectoren. Over het geheel beschouwd heeft de EU de laatste jaren een bescheiden bevolkingsgroei gekend, maar enkele lidstaten, allemaal in het oostelijke deel van de EU, hebben hun bevolking het afgelopen decennium gestaag zien krimpen. Sommige achtergebleven regio's waar de bevolking van gemarginaliseerde gemeenschappen groeit, worden met bijzondere uitdagingen geconfronteerd.

De vergrijzing, de stijgende afhankelijkheidsratio's en een kleinere productieve bevolking vormen een bedreiging voor de betaalbaarheid en de duurzaamheid van de

⁶ Resolutie van het Europees Parlement van 20 november 2012 over het sociale investeringspact – een reactie op de crisis.

⁷ Zie werkdocument van de diensten van de Europese Commissie – *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*, SWD(2013) 38.

⁸ Mededeling van de Commissie, Naar een banenrijk herstel, COM(2012) 173 van 18 april 2012.

⁹ Witboek van de Commissie, Een agenda voor adequate, veilige en duurzame pensioenen, COM(2012) 55 van 16 februari 2012.

¹⁰ Mededeling van de Commissie, Jongeren aan het werk helpen, COM(2012) 727 van 5 december 2012.

overheidsbegrotingen voor sociaal beleid¹¹. Door de economische crisis is de werkloosheid gestegen, zijn de belastinginkomsten gedaald en is het aantal mensen die uitkeringen nodig hebben toegenomen, waardoor de duurzaamheid van onze socialebeschermingsstelsels nog meer in het gedrang komt.

De demografische uitdaging geldt weliswaar voor alle lidstaten, maar er zijn in de EU grote verschillen in aantal gezonde levensjaren en levensverwachting. Dit is toe te schrijven aan een aantal factoren die bepalend zijn voor de gezondheid, onder meer verschillen in levens- en arbeidsomstandigheden en in levensstijl. Verschillen in de toegankelijkheid en de kwaliteit van gezondheidszorg spelen hierin ook een rol.

Ruimte voor efficiëntiewinst in sociaal beleid

De uitdagingen die voortvloeien uit de demografische veranderingen zijn door de crisis nog groter geworden, waardoor de begrotingen van de lidstaten onder druk komen te staan op een moment dat grotere inspanningen nodig zijn om de doelstellingen van Europa 2020 te halen.

Aangezien de overheidsuitgaven voor sociaal beleid, die de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg grotendeels dekken, in de EU gemiddeld ongeveer 29,5 % van het bbp voor hun rekening nemen, worden zij bij consolidatiemaatregelen zorgvuldig onder de loep genomen. Veel hervormingen moeten gericht zijn op efficiëntiewinst, waarbij erop wordt toegezien dat de hervormingen goed doordacht zijn om te voorkomen dat zij negatieve gevolgen hebben voor de armoedecijfers, de productiviteit, de economische groei, de volksgezondheid en de sociale cohesie.

Om de duurzaamheid en de adequaatheid van sociaal beleid te kunnen waarborgen, moeten de lidstaten nagaan hoe zij de efficiëntie en de effectiviteit kunnen vergroten, waarbij zij rekening houden met belangrijke demografische en maatschappelijke veranderingen¹². In sommige gevallen leidt de veelheid van uitkeringen, instanties en voorwaarden voor het recht op uitkeringen tot extra administratiekosten en een lage gebruiksgraad bij degenen die de uitkeringen het meest nodig hebben. Ook ontoereikende monitoring leidt tot onnodige uitgaven. Sommige uitkeringen en sociale diensten zijn ook slecht gericht en bereiken de mensen niet die bijstand nodig hebben¹³.

Lidstaten met uitgaven van vergelijkbare omvang voor sociaal beleid boeken uiteenlopende resultaten wat armoede, werkgelegenheid en gezondheid betreft. Dit wijst erop dat er ruimte is voor verbetering in de wijze waarop middelen worden gebruikt¹⁴.

In de Jaarlijkse groeianalyse (JGA), waarmee het Europese semester 2013 van start gaat, staat dat het voortdurende proces van herstructurering van onze economieën verstorend werkt, in politiek opzicht een uitdaging vormt en in sociaal opzicht moeilijk is, maar dat het noodzakelijk is om de grondslagen te leggen voor toekomstige groei en concurrentiekracht die slim, duurzaam en inclusief zullen zijn. In de JGA werd er ook op gewezen dat er hervormingen in de gezondheidszorgstelsels nodig zijn met het tweeledige doel de toegang tot

¹¹ Voor een gedetailleerde evaluatie van de budgettaire gevolgen van een vergrijzende bevolking, zie "The 2012 Ageing Report" op

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf

¹² Zie werkdokument van de diensten van de Europese Commissie – *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*, SWD(2013) 38.

¹³ Zie werkdokument van de diensten van de Commissie – *Report on 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.

¹⁴ Zie werkdokument van de diensten van de Europese Commissie – *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*, SWD(2013) 38.

hoogwaardige gezondheidszorg te waarborgen en de overheidsmiddelen efficiënter te gebruiken. Met de noodzaak om de hervormingen te intensiveren is al rekening gehouden in de landenspecifieke aanbevelingen (LSA's) voor 2012, waarin wordt opgeroepen het actieve leven te verlengen en te voorzien in stimulansen om te werken, vrouwen en jongeren betere kansen (op werk) te bieden, de effectiviteit van sociale overdrachten en bijstandsstelsels te vergroten, en te zorgen voor toegang tot hoogwaardige diensten.

Particuliere middelen en middelen van de derde sector als aanvulling op de inspanningen van de overheid

De middelen voor sociaal beleid zijn niet beperkt tot overheidsmiddelen. Een niet te verwaarlozen deel komt van de mensen en de gezinnen. Bovendien dragen non-profitorganisaties in aanzienlijke mate bij tot de verlening van sociale diensten. Het gaat daarbij onder meer om onderdak voor daklozen, steun voor ouderen en mensen met een handicap, en centra voor advies over sociale uitkeringen in het algemeen. Sociale ondernemingen¹⁵ kunnen de inspanningen van de overheid aanvullen en een voortrekkersrol vervullen bij de ontwikkeling van nieuwe markten, maar zij hebben meer ondersteuning nodig dan zij nu krijgen¹⁶. De winstgerichte delen van de particuliere sector zouden verder moeten worden aangemoedigd het potentieel van sociale investering te benutten door middel van bijvoorbeeld een gezonde en veilige sociale en werkomgeving. Dit is niet beperkt tot alleen maar maatschappelijk verantwoord ondernemen, maar omvat bijvoorbeeld ook opleiding op de werkplek, interne voorzieningen voor kinderopvang, gezondheidsbevordering, en toegankelijke en gezinsvriendelijke werkplekken.

Op sociaal gebied maken de lidstaten nog steeds onvoldoende gebruik van meer innovatieve benaderingen van financiering, waaronder participatie door de particuliere sector en financiële instrumentering door middel van instrumenten zoals microfinanciering, op beleid gebaseerde garanties, en obligaties voor sociale investering¹⁷, waarmee moet worden gestreefd naar besparingen op de begrotingen.

Noodzaak om gedurende het hele leven in menselijk kapitaal te investeren en adequate bestaansmiddelen te waarborgen

Met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020 zijn over een breed front remediërende maatregelen nodig waarmee de uitdagingen worden aangegaan die zich in de verschillende stadia van een mensenleven voordoen.

Kinderen die in armoede opgroeien, blijven vaak hun hele leven vastzitten in armoede. Bijvoorbeeld kinderen met een aanzienlijke achterstand op het gebied van onderwijs¹⁸ en

¹⁵ Met de sociale economie, ook de "derde sector" genoemd, worden niet-overheidsactoren bedoeld zoals gemeenschapsorganisaties, vrijwilligersorganisaties, en sociale ondernemingen die activiteiten voor sociale doeleinden ondernemen. Sociale ondernemingen zijn bedrijven die hoofdzakelijk sociale doelstellingen nastreven en waarbij overschotten doorgaans opnieuw in het bedrijf of in de gemeenschap worden geïnvesteerd, in plaats dat naar een zo groot mogelijke winst voor de eigenaars en aandeelhouders wordt gestreefd.

¹⁶ Zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie, Initiatief voor sociaal ondernemerschap – Bouwen aan een gezonde leefomgeving voor sociale ondernemingen in een kader van sociale economie en innovatie, COM(2011) 682 van 25 oktober 2011.

¹⁷ Met een obligatie met sociale impact verstrekt een particuliere investeerder doorgaans aan een socialedienstverlener de nodige financiële middelen om een sociaal programma uit te voeren, in ruil voor een belofte ("obligatie") van de overheid om de oorspronkelijke sociale investering te restitueren en een rendement te betalen als het programma vooraf vastgestelde sociale resultaten oplevert.

¹⁸ Bijvoorbeeld beperkte toegang tot hoogwaardig onderwijs, beperkte toegang tot steun voor aanvullend leren, gebrek aan steun van ouders, of beperkte toegang tot aanvullende (niet-formele) leermogelijkheden.

gezondheid zien die achterstand in de loop van hun leven vaak nog groter worden. Daarom is het belangrijk bepalende factoren voor de gezondheid van een mens gedurende heel zijn leven in het oog te houden. Slechte schoolprestaties hebben later directe gevolgen in de vorm van beperkte kansen op werk en inkomen. Romakinderen bijvoorbeeld lopen meer dan anderen het risico dat zij sociaal en economisch worden gemarginaliseerd en gediscrimineerd. Slechts de helft van hen heeft toegang tot onderwijs en opvang voor jonge kinderen (OOJK), dit is ongeveer de helft van het EU-gemiddelde, en in verschillende lidstaten maakt minder dan 10 % de middelbare school af, wat leidt tot een lage arbeidsparticipatie. In Tsjechië hebben slechts twee van de tien Roma die in gemarginaliseerde buurten wonen, enige vorm van formele opleiding of middelbaar onderwijs die bepalend zijn voor hun loopbaantraject¹⁹.

Investeren in menselijk kapitaal is al op zeer vroege leeftijd nodig en blijft nodig gedurende de hele levensloop. De jeugdwerkloosheid bedraagt momenteel 23,4 % en loopt verder op. Tegelijkertijd wordt weinig vooruitgang geboekt bij het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en uitval in het hoger onderwijs. Bovendien behoort een zorgwekkend hoog percentage jongeren tot de zogenaamde NEET-groep (geen werk, geen onderwijs, geen opleiding): 12,9 % van de Europese jongeren (15-24 jaar) of in totaal 7,5 miljoen jongeren in 2011. Dit heeft tot gevolg dat in sommige lidstaten jongeren relatief meer gevaar beginnen te lopen om in de armoede terecht te komen dan ouderen. Deze risico's en het gebrek aan werkgelegenheid zijn ook een serieuze reden tot bezorgdheid in veel plattelandsgebieden in de EU, waar jongeren het moeilijker hebben om tot de arbeidsmarkt toe te treden of werk te vinden dan hun leeftijdgenoten die in stedelijk gebied en grote steden wonen²⁰.

Werknemers in de meest actieve leeftijdsgroep en oudere werknemers worden getroffen door de snelle toename van de langdurige werkloosheid. Daardoor dreigen zij in de armoede terecht te komen en worden hun inzetbaarheid, de stabiliteit van hun gezin, en hun geestelijke en lichamelijke gezondheid in gevaar gebracht.

Behalve jongeren, beleven ook (oudere) vrouwen, werklozen, gehandicapten alsook migranten die in Europa wonen barre tijden. Voor deze groepen zijn de werkloosheidscijfers zeer hoog (19,6 % in 2011 vergeleken met gemiddeld 9,7 %). De arbeidsparticipatie van mensen met een handicap ligt ongeveer 25 % onder die van mensen zonder handicap. Bovendien ligt het risico op armoede en sociale uitsluiting van in het buitenland geboren mensen in de leeftijdsgroep van 25-54-jarigen voor de EU in haar geheel gemiddeld tien procentpunten hoger dan dat van andere mensen²¹. Het verschil in kans op armoede, na sociale overdracht, tussen migranten en EU-burgers is met acht procentpunten ook aanzienlijk²². Verder is bij kinderen met migrantenachtergrond het risico groter dat zij voortijdig de school verlaten.

Bovendien zijn de arbeidsmarkten nog niet inclusief. In sommige landen neemt het aantal vrouwen en personen met migrantenachtergrond die de weg naar de arbeidsmarkt vinden, maar zeer langzaam toe en blijft het aantal gewerkte uren laag. De segmentatie en polarisatie van de arbeidsmarkten leiden tot aanzienlijke marktongelijkheden in een aantal landen, en de belasting- en uitkeringsstelsels kunnen mensen ertoe aanzetten om niet te werken, vooral degenen met een laag inkomen en tweede verdiemers. Regelingen voor vervroegde uittrekking

¹⁹ World Bank, Human Development Sector Unit, Europe and Central Asia Region: Europe and Central Asia Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia (beleidsnota, 30 september 2010).

²⁰ Zie werkdokument van de diensten van de Commissie SWD(2012) 44 final van 7.3.2012.

²¹ Bron: Eurostat, EU-SILC 2008.

²² Bron: Eurostat, EU-SILC 2008.

en verschillen tussen de daadwerkelijke en de wettelijke pensioenleeftijd zorgen voor een vermindering van de economische activiteit.

Voor veel mensen volstaat hun huidige baan niet om hun gezin uit de armoede te tillen. Werkende armen vormen een derde van de volwassenen van beroepsactieve leeftijd die risico lopen in de armoede te belanden²³.

Ondanks inspanningen om welzijnsstelsels te moderniseren, is de vooruitgang in de EU ongelijkmatig, en in een aantal lidstaten slaagt het sociale beleid er maar al te vaak niet in te voorkomen dat delen van hun bevolking afglijden naar armoede en sociale uitsluiting, en/of langdurig werkloos worden. Zonder sociale bescherming zouden de armoedecijfers dubbel zo hoog kunnen zijn; niettemin zijn er steeds meer mensen die ofwel inadequate uitkeringen ontvangen, ofwel helemaal niet verzekerd zijn. Steeds meer huishoudens hebben met financiële moeilijkheden te kampen²⁴.

De ongelijkheden in het beschikbare inkomen zijn in sommige landen groter geworden, terwijl tegelijkertijd de absolute levensstandaard voor velen die reeds in een kwetsbare positie verkeerden, onevenredig gedaald is. Dit is in strijd met de sociale rechten van de burgers om een waardig leven te leiden²⁵. Zo kunnen er bijvoorbeeld, volgens een schatting voor 2009²⁶, in een willekeurige nacht in de EU wel 410 000 daklozen zijn. Dit cijfer stijgt in de meeste lidstaten en nog veel meer mensen dreigen uit hun huis te worden gezet²⁷.

Aandacht voor de genderdimensie

De specifieke uitdagingen die verband houden met nog steeds bestaand gendernadeel, moeten op een coherenter manier worden aangepakt²⁸. In de EU leven in totaal twaalf miljoen meer vrouwen dan mannen in armoede. Niet alleen krijgen vrouwen lagere lonen, maar bovendien is hun arbeidsparticipatie lager en werken zij minder uren, wat deels is toe te schrijven aan onbetaalde taken in het huishouden, in kinderopvang en langdurige zorg. Enkele feiten op een rijtje:

- de participatiegraad van vrouwen is nog steeds 16,4 % lager dan die van mannen, wat wijst op aanhoudende genderverschillen in de verdeling van huishoudelijke taken (64,9 % tegenover 77,6 % voor de leeftijdsgroep van 15-64-jarigen in 2011);
- door het grotere aandeel vrouwen die deeltijds werken ligt het aantal door vrouwen gewerkte uren per week gemiddeld 17,0 % lager (33,7 uren tegenover 40,6 in 2011);
- de genderloonkloof van 16,2 % (2010, in gemiddeld uurloon), die deels toe te schrijven is aan het feit dat vrouwen minder loon voor werk van gelijke waarde krijgen, en deels aan het feit dat slechter betaalde banen vooral door vrouwen worden uitgeoefend.

²³ EU Employment and Social Situation Quarterly Review, december 2012.

²⁴ Financiële moeilijkheden worden gedefinieerd als de situatie waarin een huishouden gebruik moet maken van spaargeld of schulden moet aangaan om de lopende uitgaven te dekken.

²⁵ Zie ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat in hoofdstuk III over gelijkheid de rechten van het kind (art. 24) en de rechten van ouderen (art. 25) vaststelt en waarin ook de gelijkheid van mannen en vrouwen (art. 23) en de integratie van personen met een handicap (art. 26) aan bod komen.

²⁶ Volgens de definitie van ETHOS: <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/EN.pdf>

²⁷ "A social inclusion roadmap for Europe 2020", H. Frazer, E. Marlier, I. Nicaise, 2010.

²⁸ Zie werkdocument van de diensten van de Europese Commissie – *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*, SWD(2013) 38.

Rekening houdend met deze gegevens kan worden geraamd dat de lonen van vrouwen in totaal gemiddeld 40 % onder die van mannen liggen²⁹. Aangezien genderongelijkheid een leven lang doorwerkt en de negatieve gevolgen met de tijd groter worden, resulteert dit bijvoorbeeld in een lager bbp, lagere socialezekerheidspremies en meer armoede onder oudere vrouwen: 18 % van de vrouwen van 65 jaar en ouder loopt risico op armoede vergeleken met 13 % van de mannen. Deze genderongelijkheden worden nog schrijnender als de betrokkenen uit een kansarm milieu komen of tot een etnische minderheid behoren.

2. WAT IS NODIG? HET ACCENT OP EENVOUDIGE, DOELGERICHTE EN VOORWAARDELIJKE SOCIALE INVESTERING

Ondanks de grote verschillen tussen de lidstaten worden zij allemaal geconfronteerd met structurele, sociale en demografische uitdagingen. De lidstaten die zich ontwikkelden naar een groeiemodel waarbij in hun sociaal beleid reeds vroeg, op consistente wijze en voordat de crisis toesloeg, werd gekozen voor een aanpak van sociale investering, hebben meer inclusieve groei dan de andere lidstaten³⁰. De modernisering van sociaal beleid is een punt van gemeenschappelijk belang op EU-niveau, omdat ineffectief sociaal beleid in het ene land gevolgen kan hebben voor andere landen, met name binnen de eurozone. Als onvoldoende wordt geïnvesteerd in sociaal beleid dat de ontwikkeling van menselijk kapitaal versterkt, bijvoorbeeld in onderwijs en opvang voor jonge kinderen, komt dat in sommige lidstaten tot uiting in lagere onderwijsniveaus en een in het algemeen minder goede ontwikkeling van vaardigheden³¹. Dat kan een deel van de verklaring zijn voor verschillen in economische concurrentiekracht tussen de lidstaten en voor de huidige in de EMU waargenomen onevenwichten, daar slecht onderwijs en gebrekkige vaardigheden resulteren in minder goede en minder productieve arbeidskrachten. In lidstaten met een verminderd economisch concurrentievermogen kan dit er ook toe leiden dat hoogopgeleide arbeidskrachten de neiging hebben hun land van oorsprong te verlaten om elders werk te zoeken, waardoor het productieve potentieel nog verder wordt verkleind.

De lidstaten worden geconfronteerd met structurele uitdagingen op lange termijn en zullen zich moeten aanpassen om de adequaatheid en de duurzaamheid van hun sociale stelsels en de bijdrage ervan tot de stabilisatie van de economie te waarborgen. Als mensen tijdelijk geen werk kunnen vinden, moet de aandacht uitgaan naar het verbeteren van hun capaciteiten met het oog op hun terugkeer op de arbeidsmarkt. Daarvoor is een doelgerichte aanpak nodig die op de individuele behoeften is afgestemd en op de meest kosteneffectieve wijze wordt gerealiseerd.

Mensen in staat stellen om ten volle gebruik te maken van hun mogelijkheden om deel te nemen aan het sociale en economische leven in de maatschappij houdt in dat mensen op belangrijke keerpunten in hun leven de nodige steun krijgen. Dit begint met investeren in kinderen en jeugd en wordt daarna voortgezet. Sociale innovatie moet een integrerend deel uitmaken van noodzakelijke aanpassingen in die zin dat nieuwe beleidsbenaderingen worden uitgetest en vervolgens de meeste effectieve worden geselecteerd.

²⁹ Op basis van berekeningen van de Commissie.

³⁰ Zie werkdocument van de diensten van de Europese Commissie – *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*, SWD(2013) 38.

³¹ Zie "Starting Strong III: A quality toolbox for Early Childhood Education and Care", OESO (2012), Parijs – voor informatie waaruit blijkt hoe een beleid inzake preprimair onderwijs van invloed was op de PISA-resultaten (2009), en voor gegevens over de verschillen tussen de lidstaten wat investeringen in dat beleid betreft.

2.1. De duurzaamheid en adequaatheid van sociale stelsels vergroten door vereenvoudiging en grotere doelgerichtheid

Als de EU de doelstellingen van Europa 2020 wil realiseren, moet worden gekozen voor een nieuwe aanpak waarin de budgettaire beperkingen en de demografische uitdagingen van de lidstaten worden erkend. Sociaal beleid moet zowel adequaat als fiscaal duurzaam zijn; dit zijn immers twee kanten van dezelfde medaille. Dit impliceert ten eerste dat alle beschikbare middelen efficiënter en effectiever worden gebruikt door bij het ontwerpen van beleid zaken te vereenvoudigen, maatregelen beter te richten en conditionaliteit in overweging te nemen. Er moet op een intelligente wijze gebruik worden gemaakt van zowel universalisme als selectiviteit. Peuter- en kleuteronderwijs bijvoorbeeld dat algemeen toegankelijk is, zoals onder meer in Frankrijk het geval is, heeft bewezen dat het een aanzienlijk en blijvend positief effect heeft in die zin dat kinderen er beter in slagen om goede schoolresultaten te behalen en op lange termijn op de arbeidsmarkt een hoger loon te krijgen.

In het werkdokument van de diensten van de Commissie over investeren in gezondheid³² wordt uiteengezet hoe slimme investeringen in gezondheid kunnen leiden tot betere gezondheidsresultaten, productiviteit, inzetbaarheid, sociale inclusie en het kostenefficiënte gebruik van overheidsmiddelen, waardoor zij bijdragen tot de fiscale duurzaamheid van gezondheidsstelsels³³, investeringen in menselijk kapitaal en rechtvaardigheid in de gezondheidszorg³⁴.

Het effect van uitgaven moet verder worden geoptimaliseerd door grotere inspanningen om fraude en administratieve lasten voor gebruikers en verstrekkers te verminderen. De financieringsstructuur kan worden versterkt door de inning van belastingen te verbeteren, de belastinggrondslagen te verbreden, belastingfaciliteiten aan een kritisch onderzoek te onderwerpen, en de belastingstructuur groeivriendelijker te maken, bv. door middel van milieubelastingen. Ten slotte moet sociaal beleid beter worden gericht op degenen die het meest behoefte hebben aan bijstand, teneinde een hogere gebruiksgraad te bereiken en op die manier zowel de adequaatheid als de duurzaamheid te vergroten.

De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan om:

- Sociale investering meer tot haar recht te laten komen in de bestemming van middelen en de algemene opzet van sociaal beleid. Dit betekent dat meer de nadruk wordt gelegd op beleidsaspecten zoals (kinder)opvang, onderwijs, opleiding, actief arbeidsmarktbeleid, huisvestingssteun, herintegratie en gezondheidsdiensten. De duurzaamheid van de gezondheidsstelsels te verbeteren³⁵. Financieringsstructuren moeten worden verbeterd, bijvoorbeeld door inkomsten op efficiënte wijze te innen, belastinggrondslagen te verbreden, de belastingstructuur groeivriendelijker te maken, en negatieve effecten op de vraag naar arbeidskrachten te voorkomen. Over de geboekte vooruitgang moet verslag worden uitgebracht in de nationale hervormingsprogramma's (NHP's).

³² Zie werkdokument van de diensten van de Europese Commissie – *Investing in Health*, SWD(2013) 43.

³³ Conclusies van de Raad, 3054^e zitting van de Raad Economische en Financiële Zaken, Brussel, 7 december 2010.

³⁴ Conclusies van de Raad betreffende de gemeenschappelijke waarden en beginselen van de gezondheidsstelsels van de Europese Unie (2006/C 146/01).

³⁵ Dit moet worden gebaseerd op het gezamenlijke verslag over de gezondheidszorgstelsels van het Comité voor de economische politiek en de Commissie, en op de samenwerking van de lidstaten in de reflectieprocessen van de Raad over de gezondheidszorgstelsels en chronische ziekten.

- Uitkeringsstelsels en het beheer ervan voor gebruikers en verstrekkers te vereenvoudigen, de administratieve lasten en fraude te verminderen, en de gebruiksgraad te verhogen. Dit is te realiseren door bijvoorbeeld één-loket-instanties op te richten en te voorkomen dat voor dezelfde eventualiteit verschillende soorten uitkeringen worden gecreëerd. Sociaal beleid beter te richten zodat adequate steun wordt verleend aan degenen die er het meest behoefte aan hebben, en tegelijkertijd de druk op de overheidsfinanciën wordt verlicht.

De Commissie zal de lidstaten ondersteunen door:

- In het kader van het Europese semester toezicht te houden op de efficiëntie en effectiviteit van sociale stelsels en op de mate waarin daarin de nadruk wordt gelegd op sociale investering, teneinde ook de adequaatheid en de duurzaamheid te vergroten. Overeenkomstig het door de Raad verleende mandaat³⁶ zal het Comité voor sociale bescherming (SPC), zoals aangekondigd in zijn werkprogramma voor 2013, zich bezighouden met de financiering van de socialebeschermingsstelsels en met de efficiëntie en de effectiviteit van de uitgaven voor sociale bescherming. Uiterlijk 2013 zal een methodologie worden ontwikkeld om hierbij te helpen. Deze werkzaamheden zullen worden gebaseerd op de analyse en uitwisseling van beste praktijken in het kader van de open coördinatiemethode inzake sociale bescherming en sociale inclusie (sociale OCM).
- In 2013 een panel van deskundigen op te richten voor het verstrekken van onafhankelijk advies over doeltreffende manieren om te investeren in gezondheid³⁷.

2.2. Een activerend en capaciteitsversterkend beleid voeren door doelgerichte, voorwaardelijke en effectievere steun

Er zijn zowel van de overheid als de werkgevers in de lidstaten maatregelen nodig om de arbeidsparticipatie verder te vergroten, met name door de resterende belemmeringen voor volledige arbeidsmarktparticipatie uit de weg te ruimen, en om meer banen en vraag naar arbeid te creëren.

Dit betekent dat, naast de beleidslijnen die zijn aangegeven in het werkgelegenheidspakket en het "Een andere kijk op onderwijs"-pakket³⁸, waarin de nadruk op de vraag- en de aanbodzijde van de arbeidsmarkt ligt, moet worden geïnvesteerd in sociaal beleid, diensten en uitkeringen die zowel activerend als capaciteitsversterkend werken. Sociale investering moet gericht zijn op het resultaat voor de betrokkene en voor de samenleving in het algemeen. Steun moet de betrokkenen een exitstrategie bieden, worden verleend zolang als nodig is en bijgevolg in principe tijdelijk van aard zijn. In sommige gevallen is de door sociale diensten geboden ondersteuning sterker dan die van uitkeringen. Bovendien moeten bepaalde soorten steun wederzijds zijn: afhankelijk van de verwezenlijking van een passend en specifiek doel door de betrokkene naar zijn/haar beste vermogen, zoals vaak het geval is met betrekking tot bv. werkloosheidsuitkeringen.

³⁶ Raad EPSCO van 17.2.2012: "zich bezig te houden met de financiering van de socialebeschermingsstelsels en andere bevoegde comités uit te nodigen om deel te nemen aan deze belangrijke werkzaamheden".

³⁷ [Besluit van de Commissie 2012/C 198/06 van 5 juli 2012](#) tot oprichting van een multisectoraal en onafhankelijk panel van deskundigen voor het verstrekken van advies over doeltreffende manieren om te investeren in gezondheid.

³⁸ Mededeling van de Commissie, "Een andere kijk op onderwijs: investeren in vaardigheden voor betere sociaaleconomische resultaten", COM(2012) 669 final van 20 november 2012.

De uitvoering van de aanbeveling inzake actieve inclusie³⁹ en van de in dit pakket gegeven richtsnoeren⁴⁰ is in dit verband van cruciaal belang. De maatregelen moeten afgestemd zijn op de behoeften van de betrokkene, in plaats dat zij gerelateerd zijn aan de aard van de uitkering of de "doelgroep" waarvan iemand toevallig deel uitmaakt. Eén-loket-instanties en individuele contracten zijn voorbeelden van een vereenvoudigde aanpak die op de behoeften van de mensen is toegesneden. Door het vaststellen van referentiebegrotingen kan de uitvoering van deze aanbeveling worden ondersteund⁴¹.

De belasting- en uitkeringsstelsels moeten werk lonend maken en het sociale beleid moet ook adequate bestaansmiddelen garanderen. De belemmeringen voor de participatie van vrouwen en andere ondervertegenwoordigde werknemers in de arbeidsmarkt moeten worden weggewerkt. Er moet in een vroeg stadium worden opgetreden, en dit moet worden aangevuld met het mogelijk maken van toegang tot basisdiensten zoals elementaire betaalrekeningen, internet, vervoer⁴², kinderopvang, onderwijs en gezondheidszorg. Voorts kunnen deze inspanningen worden gericht op de stimulering van "beste aanbod"-prijsopties⁴³ voor consumentenproducten en -diensten en de verbetering van de financiële inclusie. De uitvoering van het wetgevingspakket "bankrekening", dat maatregelen omvat betreffende het aanbod van een betaalrekening met basiskenmerken aan alle consumenten in de EU, en waarmee gevolg wordt gegeven aan de aanbeveling van 2011 betreffende toegang tot een elementaire betaalrekening⁴⁴, zal van cruciaal belang zijn.

Sociale investering speelt een bijzondere rol voor mensen die op onevenredige wijze worden getroffen door werkloosheid, armoede, slechte huisvesting, een slechte gezondheidssituatie en discriminatie. Veel Roma bijvoorbeeld leven in een situatie van buitengewone marginalisatie en in zeer slechte sociaal-economische omstandigheden. Dit vereist een beleid dat op hun behoeften is afgestemd en dat geïntegreerde steun biedt. Het zoeken naar een oplossing voor het daklozenprobleem waarbij het accent ligt op preventie en vroegtijdige interventie, kan leiden tot aanzienlijke besparingen op het gebied van noodwoningvoorziening, gezondheidszorg en misdaadpreventie Dit houdt ook in dat voorschriften en praktijken inzake uithuiszetting opnieuw moeten worden bekeken.

Innovatie is een essentieel element van een beleid van sociale investering, daar sociaal beleid voortdurend aan nieuwe uitdagingen moet worden aangepast. Dit betekent dat nieuwe producten, diensten en modellen moeten worden ontwikkeld en in praktijk gebracht, en dat de meest efficiënte en effectieve worden geselecteerd nadat zij zijn uitgetest. De innovators van sociaal beleid hebben een stimulerend kader nodig om bijvoorbeeld nieuwe financieringsmechanismen uit te testen en te bevorderen en om het effect van hun activiteiten te meten en te beoordelen.

³⁹ Aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (2008/867/EG), PB L 307 van 18.11.2008, blz. 11.

⁴⁰ Zie werkdokument van de diensten van de Commissie – *Report on 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.

⁴¹ Referentiebegrotingen bevatten een lijst van goederen en diensten die een gezin van een bepaalde grootte en samenstelling nodig heeft om op een vastgesteld welzijnsniveau te kunnen leven, samen met de geraamde maandelijkse of jaarlijkse kosten daarvan. Bron: European Consumer Debt Network (2009). *Handbook of reference budgets*, blz. 5.

⁴² Zie ook het EU-regelgevingskader betreffende de rechten van passagiers en openbaarvervoersdiensten, Verordening (EU) nr. 1177/2010.

⁴³ De laagste prijs die een consument kan betalen voor een bepaald product of een bepaalde dienst, onder meer, in voorkomend geval, door de aankoop van "gebundelde" producten of diensten.

⁴⁴ Aanbeveling 2011/442/EU van de Commissie van 18 juli 2011 betreffende toegang tot een elementaire betaalrekening.

De innovatie van sociaal beleid moet worden opgeschaald, in de beleidsvorming worden geïntegreerd en gerelateerd aan prioriteiten zoals de uitvoering van landenspecifieke aanbevelingen, met inbegrip van het gebruik van het ESF.

Sociale ondernemingen kunnen, samen met de derde sector, de inspanningen van de overheid aanvullen en een voortrekkersrol vervullen bij de ontwikkeling van nieuwe diensten en markten voor burgers en overheidsinstanties, maar zij moeten daarvoor de nodige vaardigheden ontwikkelen en ondersteuning krijgen. Het is belangrijk dat de lidstaten voorzien in steunregelingen voor sociale ondernemers, stimulansen geven om een bedrijf te starten, en een stimulerend regelgevingsklimaat creëren⁴⁵. In dit pakket zijn voorbeelden van succesvolle projecten en richtsnoeren voor het verdere gebruik van de EU-fondsen, met name het ESF, opgenomen⁴⁶.

De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan om:

- Zonder verder uitstel de aanbeveling van de Commissie over actieve inclusie (2008) volledig uit te voeren, waar van toepassing met gebruikmaking van het ESF en het EFRO, en daarbij de drie pijlers ervan te integreren: passende inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en ondersteunende diensten. Wetgevingskaders tot stand te brengen die toegang garanderen tot efficiënte, hoogwaardige en betaalbare sociale diensten die de EU-voorschriften respecteren. Op basis van de methodologie die de Commissie in samenwerking met het SPC zal ontwikkelen, referentiebegrotingen vast te stellen om efficiënte en adequate inkomenssteun te helpen ontwerpen waarbij rekening wordt gehouden met de sociale behoeften die op lokaal, regionaal en nationaal niveau zijn onderkend⁴⁷. De op al deze punten geboekte vooruitgang moet in de NHP's tot uiting komen.
- De genderloonkloof te dichten en andere belemmeringen voor de participatie van vrouwen en andere ondervertegenwoordigde werknemers in de arbeidsmarkt op te heffen, onder meer door werkgevers aan te moedigen discriminatie op het werk tegen te gaan en te voorzien in combineerbaarheidsmaatregelen (zoals kinderopvang), aangepaste werkplekken, met inbegrip van op ICT gebaseerde oplossingen, e-toegankelijkheid, diversiteitsmanagement, programma's voor opleiding en bijscholing, en voor de erkenning van vaardigheden en kwalificaties, alsook in mobiliteit en de ontwikkeling van vervolgcloppenbanen. Dit moet worden gerealiseerd onder meer door middel van arbeidsmarktregelgeving, regelgeving inzake ouderschapsverlof, en fiscale stimulansen. Er moeten maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de belasting- en uitkeringsstelsels erop gericht zijn om werk lonend te maken (degressieve uitkeringsmaxima of gerichte arbeidsgebonden fiscale stimulansen). Om dit te verwezenlijken moet gebruik worden gemaakt van het ESF, het EFRO, het Europees Integratiefonds (EIF) en het Fonds voor asiel en migratie.
- Het daklozenprobleem aan te pakken door middel van omvattende strategieën die gebaseerd zijn op preventie, benaderingen waarin huisvesting prioritair is, en de herziening van voorschriften en praktijken inzake uithuiszetting, waarbij rekening

⁴⁵ De EU-voorschriften inzake staatssteun moeten worden gerespecteerd (en de mogelijkheden die worden geboden door bv. de algemene groepsvrijstellingsverordening nr. 800/2008 of de de-minimissteunverordening nr. 1998/2006, kunnen worden gebruikt).

⁴⁶ Zie werkdocument van de diensten van de Commissie – *Social Investment through the European Social Fund*, SWD(2013) 44.

⁴⁷ Zoals bepaald in de gemeenschappelijke beginselen inzake actieve inclusie die op 12 december 2008 door de Raad zijn vastgesteld.

wordt gehouden met de belangrijkste bevindingen in de in dit pakket gegeven richtsnoeren betreffende de aanpak van het daklozenprobleem.

- Gebruik te maken, voor zover nodig, van het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) om te werken aan oplossingen voor materiële deprivatie en gebrek aan onderdak, onder meer door de ondersteuning van begeleidende maatregelen ter bevordering van sociale inclusie.
- De aanbeveling van de Commissie betreffende toegang tot een elementaire betaalrekening⁴⁸ uit te voeren. "Beste aanbod"-prijsopties voor consumentenproducten en -diensten te stimuleren en de financiële inclusie te verbeteren.
- Concrete strategieën voor sociale innovatie te ontwikkelen, zoals partnerschappen tussen openbare, particuliere en derde sector, passende en voorspelbare financiële steun te verlenen, met inbegrip van microfinanciering, en te voorzien in opleiding, netwerkvorming en mentoring teneinde empirisch onderbouwd beleid te ondersteunen. Ten volle te profiteren van de financieringsmogelijkheden van het ESF, het EFRO, het Elfpo, het EIF en het PSCI om dat te verwezenlijken en om succesvolle projecten op te schalen. Prioriteit te geven aan innovatie van het sociale beleid bij de uitvoering van relevante LSA's en daarover verslag uit te brengen via de NHP's.
- Sociale ondernemers⁴⁹ te ondersteunen door stimulansen te geven voor het starten en de verdere ontwikkeling van een bedrijf, hun kennis en netwerken uit te breiden, en een stimulerend regelgevingsklimaat voor hen te creëren in overeenstemming met het initiatief voor sociaal ondernemerschap⁵⁰ en het actieplan ondernemerschap 2020⁵¹.
- Innovatieve manieren voor de beschikbaarstelling van aanvullende particuliere financiering te onderzoeken en te ontwikkelen, bijvoorbeeld door middel van publiek-private partnerschappen.

De Commissie zal de lidstaten ondersteunen door:

- In het kader van het Europese semester toezicht te houden op hervormingen met het oog op actieve inclusie⁵², in 2013 een methodologie voor referentiebegrotingen te ontwikkelen, en toezicht te houden op de adequaatheid van inkomenssteun door middel van de bovengenoemde referentiebegrotingen zodra deze in samenwerking met de lidstaten zijn ontwikkeld.

⁴⁸ Aanbeveling 2011/442/EU van de Commissie betreffende toegang tot een elementaire betaalrekening, 18.7.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:190:0087:01:NL:HTML>

⁴⁹ De "pijler sociaal ondernemerschap" van het programma voor sociale verandering en innovatie (met een budget van 90 miljoen EUR) ondersteunt de ontwikkeling van de markt voor sociale investering en vergemakkelijkt de toegang tot financiering voor sociale ondernemingen door aandelenkapitaal, quasianaandelenkapitaal, leningsinstrumenten en subsidies beschikbaar te stellen.

⁵⁰ Mededeling van de Commissie, Initiatief voor sociaal ondernemerschap – Bouwen aan een gezonde leefomgeving voor sociale ondernemingen in een kader van sociale economie en innovatie, COM(2011) 682 van 25 oktober 2011.

⁵¹ Mededeling van de Commissie, Actieplan ondernemerschap 2020, COM(2012) 795 van 9 januari 2013.

⁵² Zie voetnoten 38 en 39.

- Overheidsinstanties en dienstverleners door middel van een geactualiseerde gids⁵³ en regelmatige uitwisselingen van informatie met de belanghebbenden duidelijk te maken hoe de EU-voorschriften inzake staatssteun, de interne markt en overheidsopdrachten⁵⁴ van toepassing zijn op sociale diensten.
- Voortbouwend op de ervaring van de lidstaten een aanbeveling inzake beste praktijken voor de inclusie van Roma op te stellen, en in het kader van het Europese semester jaarlijks verslag uit te brengen over de voortgang bij de uitvoering van nationale strategieën voor de integratie van Roma. De inclusie van Roma te vergemakkelijken door de uitwisseling van goede praktijken en de ontwikkeling van transnationale samenwerking via het netwerk van nationale Romacontactpunten.
- Een wetgevingsinitiatief te presenteren om de toegang tot elementaire betaalrekeningen te verbeteren, de transparantie en vergelijkbaarheid van bankkosten te vergroten, en het gemakkelijker te maken om van bankrekening te veranderen.
- De mensen beter voor te lichten over hun sociale rechten door middel van meer gebruikersvriendelijke gidsen op het gebied van sociale bescherming, en te helpen bij het opzetten van diensten die mensen kunnen raadplegen in verband met de stand van hun pensioenrechten. Bovendien zal de Commissie helpen om discriminatie op grond van nationaliteit te voorkomen, en de belemmeringen voor mobiele werknemers verminderen door middel van een richtlijn die tot doel heeft de rechten inzake vrij verkeer beter toe te passen en te handhaven.
- De lidstaten in 2013 richtsnoeren te geven over hoe de innovatie van sociaal beleid in praktijk kan worden gebracht bij de uitvoering van LSA's. In deze richtsnoeren zullen voorbeelden worden gegeven van de wijze waarop de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI) kunnen worden gebruikt.
- In 2013 een verslag te presenteren over de uitvoering van de mededeling "Solidariteit in de gezondheidszorg: verkleining van de ongelijkheid op gezondheidsgebied in de EU"⁵⁵.

2.3. Sociale investering gedurende het hele leven

Steun moet gericht zijn op de specifieke behoeften die in de loop van het leven ontstaan: in de kinderjaren en de jeugdijaren, bij de overgang van school naar werk, tijdens het ouderschap, van het begin tot het einde van iemands loopbaan, en op oudere leeftijd. Dit betekent dat geïntegreerde diensten, uitkeringen en bijstand worden aangepast aan de kritieke momenten in iemands leven, en dat wordt voorkomen dat zich later nijpende situaties voordoen.

De aanbeveling van de Commissie over "Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken"⁵⁶, die deel uitmaakt van dit pakket, is een duidelijke illustratie van

⁵³ Gids voor de toepassing van de voorschriften van de Europese Unie inzake staatssteun, overheidsopdrachten en de interne markt op diensten van algemeen economisch belang, en met name sociale diensten van algemeen belang.

⁵⁴ Over de voorstellen van de Commissie voor een richtlijn betreffende het gunnen van overheidsopdrachten (COM(2011) 896 definitief) en voor een richtlijn betreffende het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (COM(2011) 895 definitief) wordt momenteel onderhandeld.

⁵⁵ Mededeling van de Commissie, Solidariteit in de gezondheidszorg: verkleining van de ongelijkheid op gezondheidsgebied in de EU, COM(2009) 567 definitief.

⁵⁶ Zie aanbeveling van de Commissie, Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken, C(2013) 778.

hoe gerichte sociale investering onderdeel kan zijn van een op rechten gebaseerd beleid dat stoelt op universaliteit, en de kansengelijkheid kan vergroten.

De aandacht richten op kinderen is van vitaal belang voor een duurzame, efficiënte en concurrerende kenniseconomie en een intergenerationele rechtvaardige samenleving. De adequaatheid van de toekomstige pensioenen hangt af van het menselijke kapitaal van de kinderen van vandaag. Als de stijgende levensverwachting en de krimpende beroepsbevolking niet met elkaar in evenwicht worden gebracht, kan dit leiden tot een scheefgetrokken uitgavenstructuur waarin ouderdomsuitkeringen overwegen, tot in het algemeen hogere overheidsbegrotingen en tot een vermindering van de middelen voor kinderen en jongeren. Men is het er in brede kring over eens dat hoogwaardig onderwijs en opvang voor jonge kinderen (OOJK) een doeltreffend middel zijn om voortijdig schoolverlaten te voorkomen en toekomstige schoolprestaties, gezondheid, toekomstige arbeidsresultaten en sociale mobiliteit te verbeteren.

Om de van generatie tot generatie voortbestaande vicieuze cirkel van achterstand te kunnen doorbreken, moet een aantal beleidsmaatregelen worden genomen waardoor kinderen zelf, maar ook hun gezin en gemeenschap worden ondersteund. Dit omvat een combinatie van uitkeringen en verstrekkingen, gelijke toegang tot hoogwaardig onderwijs, het terugdringen van voortijdig schoolverlaten, de afschaffing van schoolsegregatie en de beëindiging van het verkeerde gebruik van onderwijs voor leerlingen met specifieke behoeften.

Investeren in gezondheid, vanaf jonge leeftijd, stelt mensen in staat om langer en in betere gezondheid actief te blijven, verhoogt de productiviteit van de arbeidskrachten en vermindert de financiële druk op de gezondheidsstelsels. Gezondheidsbevordering en preventieve gezondheidszorg zijn bijzonder belangrijk gedurende het hele leven. In dit verband is het ook belangrijk te wijzen op de voordelen die verbonden zijn aan investeren in gezondheid en veiligheid op het werk⁵⁷.

Met het werkgelegenheidspakket voor jongeren van de Europese Commissie⁵⁸ wordt gereageerd op de huidige situatie van hoge jeugdwerkloosheid. Het pakket stelt regelingen voor om ervoor te zorgen dat elke jongere een deugdelijk aanbod krijgt voor werk, voortgezet onderwijs en opleiding, en een plaats in het leerlingstelsel of een stage binnen vier maanden nadat hij werkloos is geworden of het formele onderwijs heeft verlaten. Deze "jongerengarantie" verbetert de werkzekerheid op jonge leeftijd doordat speciale aandacht wordt besteed aan de overgang van school naar werk. Naast die garantie moet een beleid voor een leven lang leren aan jongeren mogelijkheden bieden om hun vaardigheden te verbeteren. Het voorgestelde programma "Erasmus voor iedereen"⁵⁹ zal er ook toe bijdragen dat jongeren de opleiding krijgen en de vaardigheden verwerven die hun persoonlijke ontwikkeling kunnen bevorderen, nieuwe vaardigheden en talenkennis verwerven, en hun kansen op werk in het algemeen verbeteren.

Op latere leeftijd worden mensen door beleidsmaatregelen voor gezond leven en actief ouder worden in staat gesteld hun mogelijkheden optimaal te benutten. De bijdragen van ouderen aan de maatschappij als mantelzorgers voor anderen of als vrijwilligers worden vaak over het hoofd gezien; zij zouden de passende ondersteuning moeten krijgen om hiermee door te gaan. Het Europees Jaar voor actief ouder worden en solidariteit tussen de generaties (2012) heeft gezorgd voor een sterkere bewustwording van de bijdrage die ouderen kunnen leveren aan de

⁵⁷ COM(2007) 62 definitief van 21 februari 2007.

⁵⁸ Mededeling van de Commissie, Jongeren aan het werk helpen, COM(2012) 727 van 5 december 2012.

⁵⁹ Mededeling van de Commissie, Erasmus voor iedereen: Het EU-programma voor onderwijs, opleiding, jongeren en sport, COM(2011) 787 van 23 november 2011.

samenleving, en heeft een politieke impuls gegeven aan beleidsinitiatieven, bijvoorbeeld het nieuwe federale plan voor oudere burgers in Oostenrijk.

In dit pakket worden voorbeelden gegeven van hoe in de behoefte aan langdurige zorg kan worden voorzien door preventie, revalidatie en het creëren van meer ouderenvriendelijke omgevingen, en door de ontwikkeling van efficiëntere manieren om zorg te verstrekken⁶⁰. Het algemene tekort aan gezondheidswerkers en personeel voor langdurige zorg moet ook worden verholpen door middel van stimulansen voor het aannemen van werk in de "witte sector" en door de verbetering van de arbeidsvoorwaarden in deze sector. Toegankelijk en betaalbaar vervoer en aangepaste woonmogelijkheden stellen ouderen en gehandicapten ook in staat om zolang mogelijk zelfstandig te wonen en te leven, en verminderen de behoefte aan langdurige zorg.

De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan om:

- De aanbeveling over "Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken" op geïntegreerde wijze uit te voeren door een combinatie van uitkeringen en verstrekkingen, en toegang tot vroegtijdig hoogwaardig onderwijs, gezondheidszorg en sociale diensten. Ongelijkheden op kinderleeftijd op te heffen door schoolsegregatie af te schaffen en een eind te maken aan het verkeerde gebruik van onderwijs voor leerlingen met specifieke behoeften. Onderwijs en opvang voor jonge kinderen (OOJK) zichtbaarder en beter beschikbaar te maken in overeenstemming met de doelstellingen van Barcelona⁶¹ inzake kinderopvang en de EU-doelstellingen inzake OOJK⁶². In de NHP's verslag uit te brengen over de gemaakte vorderingen. Gebruik te maken van het ESF, het EFRO en het Elfpo om de toegang tot gezondheidszorg en sociale diensten en tot OOJK te bevorderen.
- De aanbeveling over beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten⁶³ uit te voeren, en empirisch onderbouwd en omvattend beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten te ontwikkelen dat preventie-, interventie- en compensatiemaatregelen omvat.
- Gebruik te maken van de Richtsnoeren voor actief ouder worden en solidariteit tussen de generaties⁶⁴ en de index voor actief ouder worden⁶⁵, die de situatie van ouderen op de arbeidsmarkt, hun sociale participatie en de mate waarin zij zelfstandig wonen en leven monitort, alsook van de mogelijkheden die het Europees

⁶⁰ Zie werkdocument van de diensten van de Commissie – "Long-Term Care in Ageing Societies - Challenges and Policy Options", SWD(2013) 41.

⁶¹ In 2002 heeft de Europese Raad tijdens de top van Barcelona de doelstellingen geformuleerd om uiterlijk in 2010 te voorzien in kinderopvang voor 1) ten minste 90 % van de kinderen tussen drie jaar en de leerplichtleeftijd, en 2) ten minste 33 % van de kinderen onder drie jaar.

⁶² Uiterlijk in 2020 moet minstens 95 % van de kinderen tussen vier jaar en de leerplichtleeftijd voor het lager onderwijs deelnemen aan onderwijs in de vroege kinderjaren. Conclusies van de Raad van 12 mei 2009 betreffende een strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020), bijlage I bij de conclusies (PB C 119 van 28.5.2009, blz. 7).

⁶³ Aanbeveling van de Raad van 28 juni 2011 inzake beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten, PB C 191 van 1.7.2011, blz. 1.

⁶⁴ Conclusies van de Raad van 6 december 2012.

⁶⁵ Beleidsnota van de Europese Commissie en de UNECE (aangekondigd voor 2013), Active Ageing Index, beschikbaar op: <http://europa.eu/ey2012>

innovatiepartnerschap voor actief en gezond ouder worden⁶⁶ biedt om te beoordelen in welke mate ouderen hun potentieel kunnen realiseren.

De Commissie zal de lidstaten ondersteunen door:

- De longitudinale gegevensverzameling te verbeteren en daarbij speciaal aandacht te besteden aan kinderen, teneinde betere informatie beschikbaar te stellen voor de ontwikkeling en monitoring van sociaal beleid met een levensloopbenadering. De geboekte vooruitgang toe te lichten in het verslag over Werkgelegenheid en sociale ontwikkelingen in Europa.
- De effectiviteit van voorwaardelijke geldelijke overdrachten ter ondersteuning van OOK te testen middels een door Progress gefinancierd onderzoeksproject.
- In 2013 met het SPC samen te werken bij het opstellen van een verslag over beleid inzake langdurige zorg teneinde gezond en actief ouder worden te ondersteunen en mensen van alle leeftijden beter in staat te stellen om zelfstandig te wonen en te leven, waarbij gebruik wordt gemaakt van alle door de nieuwe technologieën geboden mogelijkheden, onder meer e-gezondheid, en door de vooruitgang op weg naar een duurzame en adequate sociale bescherming tegen risico's op het gebied van langdurige zorg te monitoren. Voorts zal de Commissie ten behoeve van de lidstaten een "handboek voor beleidsmakers" opstellen om strategieën op het gebied van langdurige zorg te helpen ontwerpen op basis van de werkzaamheden die in 2013-2014 zullen worden uitgevoerd door het Instituut voor technologische prognose (IPTS) van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC) van de Europese Commissie.

3. RICHTSNOEREN VOOR HET GEBRUIK VAN EU-FONDSEN 2014-2020

De EU-begroting moet *"een katalysator zijn voor groei en banen in geheel Europa, met name door de hefboomwerking van productieve investeringen en investeringen in menselijk kapitaal te benutten"*⁶⁷. Het aandeel van de EU-middelen die door de lidstaten worden uitgetrokken voor werkgelegenheid, ontwikkeling van menselijk kapitaal en sociaal beleid – met name via het ESF – is sinds 1989 kleiner geworden. Daarom heeft de Commissie voor de periode 2014-2020 voorgesteld dat ten minste 25 % van de financiële middelen voor het cohesiebeleid wordt bestemd voor menselijk kapitaal en sociale investering, d.w.z. investeringen in mensen door het ESF. Bovendien heeft zij voorgesteld dat ten minste 20 % van de totale ESF-middelen in elke lidstaat wordt toegewezen aan de thematische doelstelling "bevordering van sociale inclusie en bestrijding van armoede".

In de programmeringsperiode 2007-2013 heeft het Europees Sociaal Fonds tot dusver meer dan 50 miljoen mensen bereikt, onder wie alleen al in 2011 meer dan 4,5 miljoen werklozen en 5 miljoen inactieven. Daarbij heeft het 75 miljard EUR beschikbaar gesteld om mensen te helpen hun potentieel te realiseren door hun betere vaardigheden bij te brengen en betere kansen op werk te bieden. De ESF-programma's hebben geholpen om de negatieve gevolgen van de crisis te verzachten, banen te redden en de nodige voorbereidingen te treffen voor het moment waarop de economie weer aantrekt. Uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling is een bedrag van 18 miljard EUR beschikbaar gesteld voor sociale-

⁶⁶ Het doel van het Europees innovatiepartnerschap voor actief en gezond ouder worden is de gemiddelde gezonde levensduur van de EU-burgers tegen 2020 met twee jaar te verlengen. Het maakt deel uit van het kerninitiatief Innovatie-Unie van de Europa 2020-strategie.

⁶⁷ Conclusies van de Europese Raad (7-8 februari 2013).

inclusiemaatregelen, waarmee hoofdzakelijk investeringen in onderwijs, gezondheidszorg en sociale infrastructuur zullen worden ondersteund.

De Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI)⁶⁸, met name het ESF, alsook Progress 2007-2013, het programma voor sociale verandering en innovatie (PSCI) 2014-2020 en het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) zijn belangrijke instrumenten voor de lidstaten bij de uitvoering van de strategie die in het pakket sociale-investeringsmaatregelen is uitgetekend. De financiële steun van het cohesiebeleid, dat tot doel heeft de economische, sociale en territoriale samenhang in de hele Unie te versterken, zal gedurende de programmeringsperiode 2014-2020 een belangrijk instrument blijven om de doelstellingen van Europa 2020 te verwezenlijken, samen met de noodzakelijke hervormingen en modernisering die in deze mededeling zijn beschreven.

Om inclusieve groei te ondersteunen heeft de Commissie er bij de lidstaten op aangedrongen ervoor te zorgen dat in hun beleid inzake werkgelegenheid, ontwikkeling van menselijk kapitaal, modernisering van overheidsdiensten, territoriale investeringen en sociale inclusie rekening wordt gehouden met de LSA's en de onderliggende analyse van de belangrijkste uitdagingen die zijn aangegeven in de werkdocumenten van de diensten van de Commissie die de nationale hervormingsprogramma's en de stabiliteitsprogramma's evalueren⁶⁹. De financiering in het kader van het Europees Sociaal Fonds⁷⁰ kan worden aangevuld met financiering uit het EFRO, met name voor investeringen in infrastructuur voor gezondheidszorg, sociale voorzieningen, kinderopvang, huisvesting en onderwijs, en voor de ondersteuning van de fysieke en economische sanering van achtergestelde gemeenschappen in stedelijke en rurale gebieden. Deze investeringen kunnen van invloed zijn op de hervorming van het sociale beleid, onder meer wat betreft de desegregatie van onderwijsvoorzieningen, de verschuiving naar gemeenschapszorg, en een geïntegreerd huisvestingsbeleid.

In de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen⁷¹ (VGB) zijn de prioriteiten aangegeven die uit de ESI-fondsen moeten worden gefinancierd. De ESI-fondsen zullen de uitvoering van de desbetreffende LSA's en van de nationale hervormingsprogramma's ondersteunen. De follow-up van de vooruitgang die bij de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen wordt geboekt, zal gebeuren in het kader van het Europese semester.

De lidstaten kunnen van de ESI-fondsen gebruikmaken om de uitvoering van de in deze mededeling geformuleerde beleidsoriëntaties te ondersteunen, onder meer via sociale innovatie, de sociale economie en sociaal ondernemerschap⁷². Doordat het ESF – in combinatie met EFRO-steun – specifiek gericht is op sociale innovatie⁷³ om het uittesten van

⁶⁸ Europees Sociaal Fonds (ESF), Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), Cohesiefonds, Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij.

⁶⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_nl.htm

⁷⁰ Zie werkdocument van de diensten van de Commissie – *Social Investment through the European Social Fund*, SWD(2013) 44.

⁷¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

⁷² Zie werkdocument van de diensten van de Commissie – *Social Investment through the European Social Fund*, SWD(2013) 44.

⁷³ De Commissie heeft in de verordening betreffende het cohesiebeleid 2014-2020 een investeringsprioriteit voor de sociale economie en sociale ondernemingen voorgesteld.

innovatieve benaderingen en de toepassing ervan op grotere schaal te ondersteunen, zal worden bijgedragen aan de ontwikkeling van effectiever sociaal beleid.

De Commissie zal meer gedetailleerde oriëntaties presenteren in het kader van de medio 2013 te publiceren operationele richtsnoeren over hoe de lidstaten de ESI-fondsen het best kunnen gebruiken om de overeengekomen thematische doelstellingen te verwezenlijken. Met deze richtsnoeren zal worden bijgedragen tot de totstandbrenging van beleidshervorming en van duurzame en efficiënte overheidsdiensten. Op het gebied van kinderarmoede bijvoorbeeld zal zij aangeven welke maatregelen nodig zouden zijn in een land met een grote Romabevolking, een gering aanbod van kinderopvang en grote ongelijkheden in de onderwijsresultaten. Andere thema's zullen bijvoorbeeld zijn: innovatie, kinderopvang, gezondheidszorg, deïstitutionalisering, en actieve inclusie.

Naast de ESI-fondsen bevatten ook het PSCI, Horizon 2020, Cosme⁷⁴ en het Gezondheidsprogramma specifieke bepalingen om de innovatie van het sociale beleid te ondersteunen. Het ESF kan succesvol sociaal beleid dat in zowel de openbare als de particuliere sector is uitgetest, opschalen tot mainstreambeleid. Het FEAD zal de lidstaten helpen om adequate bestaansmiddelen te waarborgen door te werken aan oplossingen voor voedselgebrek, gebrek aan onderdak en materiële deprivatie bij kinderen. Ten slotte kunnen de EU-middelen worden aangevuld met middelen van bijvoorbeeld de Wereldbank, de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa en de Europese Investeringsbank.

De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan om:

- Voor het cohesiebeleid en plattelandontwikkeling beschikbaar gestelde middelen te bestemmen voor de ontwikkeling van menselijk kapitaal, onder meer voor werkgelegenheid, sociale inclusie, vermindering van territoriale ongelijkheden, actief en gezond ouder worden, toegankelijkheid van sociale, onderwijs- en gezondheidsdiensten, en een leven lang leren. De middelen moeten toereikend zijn om de structurele veranderingen zoals voorgesteld door de LSA's uit te voeren, rekening houdend met de doelstellingen van Europa 2020. Ervoor te zorgen dat in de door de fondsen gesteunde maatregelen terdege rekening wordt gehouden met de desbetreffende LSA's en wordt gekozen voor een sociale-investeringsaanpak.
- Aan de diverse behoeften van mensen met een achterstand, ook in arme en afgelegen gebieden, tegemoet te komen met gecoördineerde maatregelen van de ESI-fondsen.
- Na te gaan hoe de EU-middelen kunnen worden aangevuld met financiering door de Wereldbank, de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa en de Europese Investeringsbank.
- Nieuwe benaderingen (zoals door ICT mogelijk gemaakte innovatie) op het gebied van sociaal beleid uit te testen, onder meer door middel van het PSCI, en vervolgens de meest effectieve innovaties op grotere schaal toe te passen onder gebruikmaking van de ESI-fondsen.
- De belanghebbenden, met name de organisaties uit het maatschappelijk middenveld die dicht bij de doelgroepen voor sociale steunmaatregelen staan, te betrekken bij de programmering en uitvoering en hun toegang tot financiële middelen te vergemakkelijken.

⁷⁴

Programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen.

De Commissie zal de inspanningen van de lidstaten ondersteunen door:

- Uiterlijk medio 2013 operationele beleidsrichtsnoeren voor de ESI-fondsen te ontwikkelen waarin ten volle rekening wordt gehouden met een sociale-investeringsaanpak. Aan de hand van de informatie die de lidstaten overeenkomstig de in de verordeningen betreffende de structuurfondsen opgenomen regelingen indienen, zal de Commissie de bij de uitvoering van de programma's geleverde prestaties en verkregen resultaten monitoren. Als de uitvoering aanleiding geeft tot bezorgdheid, zal de Commissie binnen het procedurele kader van de VGB met de lidstaten in overleg treden.
- Meer uitwisseling van kennis mogelijk te maken. Meer bepaald zal de Commissie in samenwerking met de lidstaten en Eurofound een kennisbank ontwikkelen om de betrokken lering te helpen uitwisselen, zowel de uit het beleid getrokken lering als de uit de ESI-fondsen afgeleide goede praktijken. Zij zal via het ESF de ontwikkeling van "armoedekaarten" steunen waarop lokale gebieden met meervoudige en ernstige achterstand worden aangegeven om ervoor te zorgen dat de steunverlening ten goede komt aan de mensen voor wie zij bedoeld is.
- Via het ESF steun te verlenen voor de opbouw van capaciteit bij de nationale en regionale autoriteiten voor de uitvoering van effectief beleid, onder meer ter bevordering van sociaal ondernemerschap.

4. DOELGERICHTE EU-INITIATIEVEN

In dit deel presenteert de Commissie een aantal initiatieven die in deze mededeling ter sprake zijn gekomen en die van cruciaal belang zijn om te zorgen voor een gerichte en geïntegreerde aanpak van sociale investeringen.

4.1. Maatregelen om de financiering van sociale investering te stimuleren

De Commissie zal verder steun verlenen uit de structuurfondsen, met name het ESF, maar er kan en moet gebruik worden gemaakt van nieuwe financieringsinstrumenten teneinde de begrotingsconsolidatie te vergemakkelijken door een grotere inbreng van particuliere financiering.

- *Ondersteunen van de toegang van sociale ondernemingen tot financiële middelen: Europese sociaalondernemerschapsfondsen*

Zoals in het initiatief voor sociaal ondernemerschap is uiteengezet, spelen sociale ondernemers een cruciale rol bij de bevordering van sociale inclusie en investering in menselijk kapitaal. Sociale ondernemingen moeten echter gemakkelijker toegang krijgen tot particuliere financiering; op die manier kunnen zij de nodige ondersteuning krijgen voor hun activiteiten en kunnen zij deze uitbreiden. De Commissie heeft, naast haar voorstel voor een steunfonds voor sociale ondernemingen als onderdeel van het programma voor sociale verandering en innovatie dat in 2014 van start gaat, ook een verordening⁷⁵ voorgesteld waarin een keurmerk voor Europese sociaalondernemerschapsfondsen wordt geïntroduceerd dat investeerders moet helpen om gemakkelijk fondsen te vinden die Europese sociale ondernemingen ondersteunen, en toegang te krijgen tot belangrijke informatie over de sociaalondernemerschapsfondsen. De voorgestelde verordening zal in heel Europa belemmeringen voor het bijeenbrengen van financiële middelen uit de weg ruimen en

⁷⁵ Wetgevingsvoorstel van de Commissie, "Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake Europese sociaalondernemerschapsfondsen", COM(2011) 862 van 7 december 2011.

investeringen eenvoudiger en efficiënter maken. Voorts zal de Commissie een methodologie ontwikkelen voor het meten van de sociaaleconomische voordelen die door sociale ondernemingen worden gecreëerd, en begin 2014 een conferentie op hoog niveau organiseren om goede praktijken voor de ondersteuning van sociaal ondernemerschap te verspreiden.

- *Het gebruik van nieuwe financiële instrumenten onderzoeken*

De innovatieve financiering van sociale investering met middelen uit de particuliere en de derde sector is van cruciaal belang om de inspanningen van de overheid aan te vullen. Microfinanciering kan hierbij een belangrijke rol spelen. De oprichting van nieuwe kleine ondernemingen is van groot belang voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie op het gebied van werkgelegenheid en inclusie. Een van de grote hinderpalen voor de oprichting van ondernemingen is de gebrekkige toegang tot financiering, vooral microkrediet. De Commissie heeft voorgesteld de Progress-microfinancieringsfaciliteit voort te zetten in het kader van het programma voor sociale verandering en innovatie met een budget van ongeveer 92 miljoen EUR, dat in 2014 van start gaat. Daarmee zal de capaciteitsopbouw voor de verstrekkers van microkrediet worden gefinancierd en zal gemakkelijker financiële steun kunnen worden verleend aan mensen die hun eigen kleine onderneming willen starten, maar moeilijkheden ondervinden om een traditionele lening te verkrijgen.

- *Obligaties met sociale impact*

Obligaties met sociale impact, die voor particuliere investeerders een stimulans zijn om sociale programma's te financieren omdat er een door de overheid geboden rendement aan vastzit als de programma's positieve sociale resultaten opleveren, zijn een van de overige mogelijkheden die moeten worden onderzocht. De Commissie zal de lidstaten ondersteunen door de uitwisseling van ervaringen te vergemakkelijken.

4.2. Steun voor adequate bestaansmiddelen / Sterkere bewustmaking van sociale rechten

De Commissie zal erop toezien dat de bepalingen ter bescherming van degenen die het meest hulp nodig hebben, worden uitgevoerd, zal de verstrekking van informatie aan kwetsbare consumenten verbeteren en zal mensen in achterstandssituaties doelgerichte bijstand verlenen zodat zij geïnformeerde keuzen kunnen maken.

- *Zorgen voor adequate bestaansmiddelen*

De meeste lidstaten hebben een vorm van minimuminkomensregeling. De adequaatheid van deze regelingen kan echter vaak worden vergroot. Het inkomensniveau moet hoog genoeg zijn om een fatsoenlijk leven te kunnen leiden en moet de mensen tegelijkertijd motiveren en stimuleren om werk te zoeken. De Commissie zal in het kader van het Europese semester de adequaatheid van inkomenssteun monitoren en daartoe gebruikmaken van referentiebegrotingen zodra deze in samenwerking met de lidstaten zijn ontwikkeld.

- *Opbouw en stroomlijning van administratieve capaciteit om te voorzien in één-loket-instanties*

Het model van de één-loket-instantie vergroot de efficiëntie en effectiviteit van socialebeschermingsstelsels. "Eén-loket-instanties" vereenvoudigen de organisatie, verbeteren de dienstverlening en zorgen ervoor dat meer gebruik wordt gemaakt van diensten. Met deze aanpak wordt de toegankelijkheid van gebruikersvriendelijke informatie vergroot, wordt de coördinatie tussen verschillende overheidsniveaus bevorderd, en worden de administratieve lasten voor zowel de klant als de verstrekker verlicht. De Commissie zal de lidstaten ondersteunen door de uitwisseling van goede praktijken te vergemakkelijken, onder meer via

de "kennisbank" die samen met Eurofound zal worden ontwikkeld. Er zal financiering uit het ESF beschikbaar zijn in het kader van de thematische doelstelling "Vergroting van de institutionele capaciteit en een efficiënte overheidsadministratie". De Commissie zal bijzondere aandacht aan deze benaderingen besteden wanneer zij de uitvoering van strategieën voor actieve inclusie door de lidstaten verder evalueert.

- *Financiële inclusie bevorderen*

Betaalrekeningen zijn een hulpmiddel van vitaal belang om mensen te laten participeren in de economie en de samenleving. Salarissen, uitkeringen en rekeningen van nutsbedrijven worden steeds meer via bankrekeningen betaald. Een bankrekening is ook van wezenlijk belang voor toegang tot andere elementaire financiële diensten zoals consumentleningen, hypotheekleningen, levensverzekeringen, elektronische betalingen en beleggingen. Daarom stelt de Commissie een richtlijn betreffende toegang tot betaalrekeningen met basiskenmerken voor.

- *Mensen beschermen tegen financiële moeilijkheden*

De financiële crisis heeft getoond welke schade onverantwoordelijke praktijken op het gebied van het verstrekken en aangaan van leningen kunnen toebrengen aan consumenten en leningverstrekkers. Consumenten die een onroerend goed kopen of een lening aangaan waarvoor hun huis als zekerheid wordt gesteld, moeten degelijk worden voorgelicht over de mogelijke risico's, en de instellingen die zich met deze activiteiten bezighouden, moeten daarbij op een verantwoordelijke manier te werk gaan. De Commissie heeft een werkdocument gepubliceerd over nationale maatregelen en praktijken om executieprocedures te voorkomen⁷⁶. Bovendien wil de Commissie de bescherming van de consumenten verbeteren met een voorgestelde richtlijn betreffende woningkredietovereenkomsten. Zij zal begin 2013 ook een studie publiceren waarin een overzicht wordt gegeven en een analyse wordt gemaakt van de verschillende wetgevingstechnieken en beste praktijken om de bescherming van de consumenten te verbeteren. Al deze initiatieven maken deel uit van een preventieve aanpak om financiële moeilijkheden te lenigen en een oplossing te bieden voor het daklozenprobleem.

- *Energie-efficiëntie*

De nieuwe richtlijn betreffende energie-efficiëntie⁷⁷ moedigt de lidstaten aan in hun nationale regelingen sociaal gerichte vereisten op te nemen, houdt rekening met de specifieke behoeften van mensen in een achterstandpositie, en helpt het probleem van de energiearmoede aan te pakken door te voorzien in slimme meters en informatieve rekeningen waarmee aan kwetsbare consumenten duidelijke, geloofwaardige en actuele informatie wordt verstrekt over hun energieverbruik en over concrete mogelijkheden om het te verminderen.

- *De toegang tot informatie voor de burgers verbeteren*

Toegankelijke informatie, onder meer betreffende arbeidsbemiddelingsdiensten, werkloosheidsuitkeringen, kinderbijslag, gezondheidszorg of studiebeurzen, is van essentieel belang voor gelijke kansen en voor de participatie van de burgers in de economie en de samenleving. Om de toegang van de burgers tot dergelijke informatie te vergemakkelijken, zal de voorgestelde richtlijn betreffende de toegankelijkheid van de websites van

⁷⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie, "National measures and practices to avoid foreclosure procedures for residential mortgage loans", SEC(2011) 357 van 31 maart 2011.

⁷⁷ Artikel 7, lid 7, onder a), en artikel 10 van Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG.

overheidsinstanties⁷⁸ de volledige toegankelijkheid garanderen van een aantal websites van overheidsinstanties voor alle burgers, inclusief mensen met een handicap en ouderen. Voorts zal de Commissie de mensen toegankelijker informatie over hun sociale rechten verstrekken door middel van gebruikersvriendelijke gidsen op het gebied van sociale bescherming, en zal zij helpen bij het opzetten van diensten die mensen kunnen raadplegen in verband met de stand van hun pensioenrechten. Bovendien zal de Commissie, door middel van een voorstel voor een richtlijn dat in de eerste helft van 2013 zal worden ingediend, ondersteuning verlenen voor een betere toepassing en handhaving van de rechten inzake vrij verkeer.

4.3. Investeren in kinderen / Onderwijs en opvang voor jonge kinderen

Verdere ontwikkeling van het potentieel van onderwijs en opvang voor jonge kinderen (OOJK) door het te benutten als sociale investering om ongelijkheid en problemen waarmee kinderen worden geconfronteerd, te bestrijden door vroegtijdige interventie.

- *De toegang tot kinderopvang te verbeteren*

Toegang tot onderwijs en opvang voor jonge kinderen (OOJK) heeft positieve effecten gedurende het hele leven, bijvoorbeeld om voortijdig schoolverlaten te voorkomen, arbeidsresultaten te verbeteren, en sociale mobiliteit te vergemakkelijken. OOJK is van cruciaal belang om door vroegtijdige interventie de problemen aan te pakken waarmee kansarme kinderen te kampen hebben. Bovendien speelt OOJK een essentiële rol bij de opheffing van de belemmeringen voor de arbeidsmarktparticipatie van ouders. In de aanbeveling over investeren in kinderen wordt opgeroepen OOJK toegankelijker te maken als onderdeel van een geïntegreerde strategie om kinderen betere kansen te bieden, teneinde de doelstellingen van Barcelona te verwezenlijken. Hierop inhakend zet de Commissie een studie op om uit te zoeken hoe regelingen inzake voorwaardelijke geldelijke overdrachten het gebruik van OOJK kunnen ondersteunen. De Europese Commissie en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) intensiveren hun samenwerking inzake beleidsinitiatieven om de kwaliteit en de toegankelijkheid van onderwijs en opvang voor jonge kinderen in heel Europa te verbeteren door de beste praktijken in kaart te brengen.

- *Voortijdig schoolverlaten terugdringen*

Voortijdige schoolverlaters lopen veel meer risico werkloos te worden of in armoede en sociale uitsluiting te belanden. Met de Europa 2020-strategie wordt ernaar gestreefd voortijdig schoolverlaten terug te dringen tot onder 10 %. Momenteel verlaat echter nog steeds 13,5 % van de jongeren voortijdig de school. Het bestrijden van voortijdig schoolverlaten is een van de investeringsprioriteiten van het Europees Sociaal Fonds, waarvan de lidstaten gebruik kunnen maken om beleid te ontwikkelen in overeenstemming met de geïntegreerde strategie die is uitgezet in de aanbeveling van de Raad⁷⁹ van 2011, onder meer door preventiemaatregelen, interventie maatregelen en maatregelen om mensen die het onderwijs hebben verlaten, weer op te nemen. Het nieuwe programma "Erasmus voor iedereen"⁸⁰ voor onderwijs, opleiding, jongeren en sport, waarin rekening wordt gehouden met de noodzaak van meer EU-investeringen in onderwijs en opleiding, en de verdere uitvoering ervan kunnen initiatieven voor inclusief onderwijs ondersteunen.

⁷⁸ Wetgevingsvoorstel van de Commissie, "Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegankelijkheid van de websites van overheidsinstanties", COM(2012) 721 final van 3 december 2012.

⁷⁹ Aanbeveling van de Raad (2011/C 191/01) inzake beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten.

⁸⁰ Mededeling van de Commissie, Erasmus voor iedereen: Het EU-programma voor onderwijs, opleiding, jongeren en sport, COM(2011) 787 definitief van 23 november 2011.

5. CONCLUSIE – DE KOERS VOOR DE TOEKOMST

De crisis heeft niet alleen de aandacht gevestigd op de onderlinge afhankelijkheid van de EU-economieën, maar ook op het grote verschil in het vermogen van arbeidsmarktinstellingen en welzijnsstelsels om schokken op te vangen. Zij heeft ook de rol van sociaal beleid en sociale begrotingen voor de algehele stabiliteit van de EU bevestigd. Hoewel de bevoegdheid voor sociaal beleid hoofdzakelijk bij de lidstaten berust, steunt en complementeert de EU de activiteiten van de lidstaten.

Er is nu voorzien in een sterkere economische governance en een strenger fiscaal toezicht in de lidstaten. Dit moet gepaard gaan met een beter beleidstoezicht op sociaal gebied, wat mettertijd zal bijdragen tot crisisbeheer, opvang van schokken en een adequaat niveau van sociale investering in heel Europa. Daaraan moet ook aandacht worden besteed tijdens de lopende besprekingen over de sociale dimensie van de EMU.

Het pakket sociale-investeringsmaatregelen heeft tot doel het beleid van de lidstaten waar nodig te heroriënteren naar sociale investering teneinde de adequaatheid en de duurzaamheid van sociale stelsels te waarborgen, waarbij ervoor wordt gezorgd dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de EU-fondsen, met name het ESF. De Commissie roept de lidstaten op de in dit pakket geformuleerde acties en richtsnoeren uit te voeren in overeenstemming met de volgende drie krachtlijnen:

1. Versterking van sociale investering als onderdeel van het Europese semester

- De lidstaten wordt met aandrang verzocht de relevante belanghebbenden op alle niveaus, met name de sociale partners en de organisaties uit het maatschappelijk middenveld, sterker te betrekken bij de modernisering van het sociale beleid als onderdeel van de Europa 2020-strategie.
- De lidstaten wordt met aandrang verzocht in hun nationale hervormingsprogramma's rekening te houden met de in dit pakket sociale-investeringsmaatregelen gegeven richtsnoeren en daarbij met name aandacht te besteden aan:
 - de vorderingen die zij maken bij hun inspanningen om in hun sociaal beleid meer de nadruk te leggen op sociale investering, in het bijzonder op beleidsaspecten zoals (kinder)opvang, onderwijs, opleiding, actief arbeidsmarktbeleid, huisvestingssteun, herintegratie en gezondheidsdiensten;
 - de uitvoering van geïntegreerde strategieën voor actieve inclusie, onder meer door de ontwikkeling van referentiebegrotingen, een grotere dekking van uitkeringen en diensten, en de vereenvoudiging van sociale stelsels door bijvoorbeeld te kiezen voor één-loket-instanties en te voorkomen dat een veelheid aan uitkeringen ontstaat.
- De Commissie zal in landenspecifieke aanbevelingen en in de komende Europese semesters aandacht besteden aan de hervorming van de sociale bescherming en aan de sterkere oriëntatie op sociale investering en actieve inclusie. Bovendien zal de Commissie de lidstaten steunen door middel van een sterker toezicht op de resultaten, en zij zal deze monitoring in samenwerking met het Europees statistisch systeem een steviger grondslag geven door middel van betere en actuelere statistieken⁸¹ over armoede en de resultaten van sociaal en gezondheidsbeleid⁸².

⁸¹ Verbetering van de levering van SILC-standaardgegevens, levering van variabelen voor de beoordeling van deprivatie en financiële situatie aan het eind van het referentiejaar, snellere verzameling, zo

2. Optimale gebruikmaking van de EU-fondsen ter ondersteuning van sociale investering

- De lidstaten wordt met aandrang verzocht terdege rekening te houden met de sociale-investeringsdimensie in de programmering van de EU-fondsen, en van het ESF in het bijzonder, voor de periode 2014-2020. Dit impliceert dat innovatieve benaderingen van financiering en financiële instrumentering worden onderzocht en lering wordt getrokken uit ervaringen, onder meer op het gebied van obligaties voor sociale investering, microfinanciering en ondersteuning van sociale ondernemingen.
- De Commissie zal de lidstaten actief steunen bij hun programmering op basis van de in dit pakket vervatte richtsnoeren en nog andere operationele thematische richtsnoeren, bv. inzake sociale innovatie, deinstitutionalisering en gezondheidszorg.

3. Stroomlijning van governance en rapportage

- De lidstaten wordt met aandrang verzocht via de desbetreffende comités voorstellen te doen voor de versterking van de sociale dimensie van de Europa 2020-strategie door de totstandbrenging van een betere band met bestaande processen, zoals de open coördinatiemethode, en door betere rapportage over de prestaties van de sociale stelsels van de lidstaten. De Commissie zal de oriëntatie- en monitoringinstrumenten verder versterken, rekening houdend met de bestaande instrumenten voor macro-economische, fiscale en werkgelegenheidsgovernance teneinde verschillen op het gebied van sociaal beleid te beperken en op te heffen. Benchmarking en prestatie-monitoring zullen deel uitmaken van deze exercitie, waarbij zal worden voortgebouwd op de prestatie-monitor sociale bescherming⁸³.
- De Commissie zal nauw samenwerken met de lidstaten in het kader van de desbetreffende Raadsformaties, het SPC en andere relevante comités om deze reflecties te ondersteunen, en zal de dialoog met alle relevante belanghebbenden voortzetten, met name in het kader van de jaarlijkse conventie van het platform tegen armoede en sociale uitsluiting.

mogelijk binnen het jaar, van gegevens over het maandinkomen van huishoudens, en onderzoek naar de mogelijkheid om een jaarlijkse module over copingstrategieën te ontwikkelen.

⁸²

Door gebruik te maken van de gezondheidsindicatoren van de Europese Gemeenschap (ECHI).

⁸³

Document 13723/12 van de Raad: De prestatie-monitor sociale bescherming registreert statistisch significante jaarlijkse afwijkingen ("in het oog te houden maatschappelijke trends") in sleutelindicatoren die zijn overeengekomen als onderdeel van een dashboard met socialebeschermingsindicatoren, en activeert thematisch toezicht betreffende in het oog te houden maatschappelijke trends.