

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1138

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij acht fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

- Fiche 1: Actieplan Egovernment 2011–2015 (kamerstuk 22 112, nr. 1135)
- Fiche 2: Mededeling toezicht op de activiteiten van Europol (kamerstuk 22 112, nr. 1136)
- Fiche 3: Mededeling naar interoperabele Europese overheidsdiensten (kamerstuk 22 112, nr. 1137)
- Fiche 4: Mededeling Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting
- Fiche 5: Verordening technische vereisten voor overmakingen en automatische afschrijvingen in euro (kamerstuk 22 112, nr. 1139)
- Fiche 6: Richtlijn gevaarlijke stoffen («Seveso III») (kamerstuk 22 112, nr. 1140)
- Fiche 7: Verordening integriteit en transparantie van de energiemarkt (kamerstuk 22 112, nr. 1141)
- Fiche 8: Verordening betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (kamerstuk 22 112, nr. 1142)

Ten aanzien van fiche 4 dient nog het volgende. De vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer had, vooruitlopend op het BNC-fiche, reeds enkele vragen gesteld aan de regering over de mededeling Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting. De Commissie wilde de inzet en het standpunt van de Nederlandse regering weten, de wijze waarop Nederland zal participeren, de vertaling naar nationaal beleid en het te verwachten vervolgtraject. In het betreffende BNC-fiche wordt op deze vragen ingegaan. Over de vertaling naar het nationaal beleid zult u in april nader worden geïnfor-

meerd. De staatssecretaris van SZW heeft hiertoe tijdens het Algemeen overleg Armoede en Schuldhulpverlening van 13 januari jl. een toezegging gedaan.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Mededeling Europees Platform tegen armoede en sociale uitsluiting

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting: een Europees kader voor sociale en territoriale samenhang

Datum Commissiedocument: 16 december 2010

Nr. Commissiedocument: COM (2010) 758 final en SEC (2010) 1 564 final

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosID=200009

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: De mededeling is door de Commissie op 13 januari 2011 gepresenteerd aan de Raadswerkgroep Sociale Vraagstukken. Het Hongaarse Voorzitterschap is voornemens Raadsconclusies voor te leggen aan de Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid van 7 maart 2011.

Eerstverantwoordelijke ministerie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2. Essentie voorstel

Als één van de zeven kerninitiatieven («flagships») van de Europa 2020-strategie van de EU zet de mededeling over het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting maatregelen uiteen om op alle niveaus initiatieven te ondersteunen om zo de hoofddoelstelling op het gebied van armoedebestrijding te halen. Het hoofddoel, zoals vastgesteld door de Europese Raad in juni 2010, is om het aantal mensen dat uitgesloten of arm is met ten minste 20 miljoen personen te reduceren in 2020. Dit initiatief vormt een aanvulling op en hangt nauw samen met de andere kerninitiatieven van de Europa 2020-strategie, onder andere de kerninitiatieven Nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen en Jeugd in beweging.

De mededeling kan gezien worden als het werkprogramma van de Commissie voor de komende vier jaar op het gebied van de armoededoelstelling. Het geeft een kader dat bestaat uit vijf actieterreinen waaronder meerdere concrete voornemens zijn gegroepeerd. De voornemens zijn voor het grootste deel reeds bestaande initiatieven uit specifieke beleidsprogramma's en aangekondigde initiatieven uit de overige kerninitiatieven van de Europa 2020-strategie.

De vijf actieterreinen zijn als volgt:

- a. maatregelen ter bestrijding van armoede en uitsluiting in het gehele beleidsspectrum;
- b. een doeltreffende EU-financiering om de doelstellingen op het gebied van sociale inclusie en sociale samenhang te verwezenlijken;
- c. ontwikkeling van een empirisch onderbouwde benadering van sociale innovaties en hervormingen;
- d. bevordering van partnerschappen en de sociale economie;
- e. intensivering van de beleidscoördinatie tussen de lidstaten.

De jaarlijkse rondetafelconferentie armoede en uitsluiting zal worden omgevormd tot een ruimer opgevatte jaarlijkse conventie van het Europees Platform, waarbij meer partijen worden uitgenodigd. Tijdens de jaarlijkse conventie zal de balans worden opgemaakt van de geboekte vooruitgang op het gebied van de kerndoelstelling. In 2014 zal de uitvoering van de in het kader van het platform aangekondigde activiteiten worden geëvalueerd en zullen er voorstellen voor de toekomst worden gedaan.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De Commissie heeft een vijftal terreinen vastgesteld, waarop ze de komende jaren actie zal ondernemen. Deze zgn. sleutelinitiatieven variëren van het aansporen tot acties en het aankondigen van wetgevende initiatieven. De belangrijkste acties zijn:

a. Maatregelen ter bestrijding van armoede en uitsluiting in het gehele beleidspectrum

Armoede heeft vele dimensies, waaronder een gebrek aan inkomen en toereikende materiële middelen om een menswaardig bestaan te leiden; ontoereikende toegang tot basisdiensten, zoals gezondheidszorg, huisvesting en onderwijs; uitsluiting van de arbeidsmarkt en werk van slechte kwaliteit. Voor de oplossing van deze problemen is een aanpak vereist die alle beleidsterreinen doorsnijdt. Daarom moet de bestrijding van armoede in alle beleidsonderdelen worden geïntegreerd. In dit kader zal de Commissie voorstellen doen op verschillende terreinen. Te denken valt aan:

- *Toegang tot werk.* Het vinden van een baan is de beste manier om uit de armoede te komen. De Commissie stelt dat het behalen van de 75% participatiedoelstelling (een van de hoofdoelen van de Europa 2020-strategie) de beste bijdrage zou leveren aan het behalen van de doelstelling om 20 miljoen Europeanen een uitweg uit de armoede te bieden. Actieve inclusiestrategieën, dat wil zeggen beleid om sociale uitsluiting tegen te gaan, zijn een belangrijk beleidsinstrument om de arbeidsparticipatie te verhogen. De Commissie wil daarom de uitvoering van actieve inclusiestrategieën op nationaal niveau onderzoeken en in 2012 een mededeling uitbrengen met een beoordeling hiervan. Het gaat dan onder meer om de effectiviteit van minimuminkomensregelingen en het gebruik van EU-programma's ter ondersteuning van actieve inclusie.
- *Sociale bescherming en toegang tot essentiële diensten.* De twee uitdagingen op dit gebied zijn preventie en vroegtijdig ingrijpen. Zo is de toereikendheid en houdbaarheid op de lange termijn van pensioenstelsels van belang. De Commissie zal in 2011 met een witboek pensioenen komen. Daarnaast is er aandacht voor de gezondheidszorg, waarbij de Commissie een beoordeling gaat maken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gezondheidsuitgaven.
- *Onderwijs- en jeugdbeleid.* Onderwijs- en jeugdbeleid moeten een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van opwaartse sociale mobiliteit en het helpen doorbreken van de cirkel van achterstand en ongelijkheid. Dit sluit aan bij het kerninitiatief «Jeugd in Beweging». De Commissie zal met een mededeling komen over bestrijding van schooluitval en het doeltreffender optreden tegen de achterstandsspiraal. In 2012 komt ze met een aanbeveling over het voorkomen en bestrijden van armoede op jonge leeftijd.

- *Migratie en integratie van migranten.* Het proces waarbij mensen deel gaan uitmaken van een nieuwe samenleving vergt inspanningen op verschillende gebieden. Zo omvat het toegang tot de arbeidsmarkt, huisvesting, openbare/particuliere diensten en deelname aan sociale, culturele betrekkingen en aan politieke processen. De Commissie kondigt aan dat ze in 2011 zal komen met een nieuwe Europese agenda op het gebied van integratie ter ondersteuning van lidstaten om mensen van buiten de Unie te helpen actief deel te nemen aan de Europese economie en samenleving.
- *Sociale inclusie en discriminatiebestrijding* kunnen de specifieke nadelen aanpakken waarmee groepen uit de bevolking geconfronteerd kunnen worden. Zo acht de Commissie beleid op het gebied van gendergelijkheid (waaronder economische onafhankelijkheid van vrouwen) van belang. Daarnaast is er ook aandacht voor mensen met een handicap, mensen met mentale gezondheidsproblemen en Roma. De Commissie komt in 2011 met een EU-kader voor nationale strategieën ten behoeve van integratie van Roma.

b. Meer en doeltreffender gebruik maken van de EU-fondsen ter ondersteuning van sociale inclusie

Er moet op EU-niveau zo goed mogelijk gebruik gemaakt worden van alle EU-fondsen, het Europees Sociaal Fonds (ESF) in het bijzonder, om de sociale inclusiedoelstellingen te ondersteunen en het sociaal beleid als prioriteit voor toekomstige EU-financiering voor te stellen. Het ESF zou aan het nieuwe kader van Europa 2020 moeten worden aangepast, zodat het een volwaardige rol kan spelen bij het afstemmen van vaardigheden op het arbeidsaanbod en het bestrijden van armoede. De nieuwe micro-financieringsfaciliteit die onlangs operationeel is geworden, is bedoeld om kwetsbare groepen te helpen een lening te krijgen voor het opzetten van een eigen bedrijf. De Commissie zal onder andere voorstellen doen voor het nieuwe regelgevingkader van het cohesiebeleid voor de periode na 2013. Ook zal ze een gemeenschappelijk strategisch kader voorstellen om de samenhang tussen de Fondsen te waarborgen.

c. Bevordering van sociale innovatie op grond van onderzoeksgegevens

De Commissie wil innovatie stimuleren om zo intelligente oplossingen te vinden in het Europa van na de crisis, met name meer doeltreffender en efficiëntere sociale bijstand. Daartoe wil zij empirisch onderbouwde innovatie in het sociaal beleid bevorderen. Zo kunnen verschillende methoden beproefd worden om bestaande uitkeringen voor specifieke groepen te verdelen of te beheren. De Commissie zal in 2011 een initiatief nemen om een aantal Europese fondsen te bundelen om empirisch onderbouwde sociale innovatie te bevorderen.

d. In partnerschap werken en bevorderen van de mogelijkheden van de sociale economie

De EU zal inspanningen op nationaal, regionaal en lokaal niveau blijven steunen. Deze niveaus spelen een hoofdrol bij het uitvoeren van beleidsmaatregelen. Daarnaast spelen de sociale partners, niet-gouvernementele organisaties ook een cruciale rol bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. De Commissie zal vrijwillige richtsnoeren opstellen voor de inschakeling van belanghebbenden bij de vaststelling, vormgeving en uitvoering van op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau te nemen armoedebestrijdingmaatregelen.

e. Intensievere beleidscoördinatie tussen de lidstaten.

Dit verwijst naar de vernieuwing van de Open Coördinatie Methode voor sociaal beleid. Deze methode is in het kader van de voormalige Lissabonstrategie ontworpen om beleidsleren tussen lidstaten te stimuleren. Met de Europa 2020-strategie rijst de vraag hoe lidstaten dit kunnen voort-

zetten (welke methode, thema's). De mededeling geeft hiervoor geen handreikingen.

Bevoegdheid

Een aantal bevoegdheden van de Europese Unie is van toepassing voor de bestrijding van armoede en uitsluiting in de EU:

- sociale politiek (artikel 151 t/m 161 VWEU)
- werkgelegenheid (artikel 145 t/m 150 VWEU)
- onderwijs, beroepsopleiding, jeugd en sport (artikel 165 en 166 VWEU).

Er zijn ook raakpunten met de bevoegdheden van de EU met betrekking tot de interne markt.

Subsidiariteit

De Europese Unie vormt één markt. Armoedebestrijding en het tegengaan van sociale uitsluiting kan bijdragen aan het herstel van de economische groei, met meer en beter banen in de hele EU. In juni 2010 is de Europa 2020-strategie door de Europese Raad aangenomen. Lidstaten hebben zich toen gecommitteerd aan vijf Europese hoofddoelen, waaronder de armoededoelstelling. Het is aan de lidstaten om deze hoofddoelstellingen te vertalen naar nationale doelstellingen. Het armoedeplatform vormt een onderdeel van de uitwerking van de Europa 2020-strategie. Via de Open Coördinatie Methode (OMC) kunnen lidstaten van elkaar leren en goede praktijken uitwisselen.

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld, voor zover dit de uitvoering van de OMC betreft. Dit betekent dat de inhoudelijke invulling van de maatregelen bij de lidstaten zelf (en in sommige gevallen bij de regio's) ligt. Een positieve subsidiariteit geldt niet noodzakelijkerwijs voor de individuele voorstellen. De individuele voorstellen zullen per geval beoordeeld worden.

Proportionaliteit

Nederland hecht waarde aan een versterking van de Open Coördinatie Methode (OMC). Daarbij gaat het met name om het van elkaar leren, elkaar aansporen en het uitwisselen van *good practices* en kennis. De methode doet recht aan het feit dat beleid op het terrein van werkgelegenheid en sociale insluiting primair aan de lidstaten is, waarbij op EU-niveau slechts sprake kan zijn van ondersteuning. Met de toevoeging van armoede en sociale insluiting bij de doelstellingen van de Europa 2020-strategie is het van belang dat de invulling van het sociale OMC-proces ook tegen het licht wordt gehouden. Voor Nederland is het daarbij van belang dat het Armoedeplatform invulling geeft aan dat OMC-proces. Dit houdt in dat de lidstaten van elkaar kunnen leren, kennis kunnen delen en eventueel elkaar kunnen helpen en aansporen bij het behalen van de Europese armoededoelstelling.

De mededeling gaat niet zozeer in op de invulling van het Armoedeplatform, maar geeft een beleidskader van de Commissie aan van waaruit ze de komende vier jaar wil werken. Nederland vindt dat deze beleidsagenda vele acties bevat die verder gaan dan het beoogde doel van het platform, het via de OMC leren van elkaar om de Europese armoededoelstelling te behalen. De richting die bij diverse voornemens wordt aangegeven treedt volgens Nederland in de beleidsruimte van lidstaten. Te denken hierbij valt aan minimuminkomensregeling en Europees Sociaal Fonds (zie verder bij Nederlandse positie). Omdat een invulling van het Armoedeplatform (en dus van het OMC) ontbreekt, kan Nederland de proportionaliteit nog niet bepalen. Omdat de invulling van vele aangekondigde acties nog niet bekend is, zal Nederland de maatregelen die t.z.t. uit deze beleidsagenda voortkomen – wetgevend en anderszins –

op individuele basis beoordelen. Nederland zal er daarbij op letten dat de Commissie de subsidiariteits- en proportionaliteitscriteria niet te buiten zal gaan.

Financiële consequenties

De mededeling heeft geen directe gevolgen voor de rijksbegroting. De kosten die gepaard gaan met de uitvoering zullen – beperkte – gevolgen hebben voor de Commissie zelf. Nederland is hierbij van mening dat de financiële middelen hiervoor gevonden dienen te worden binnen de kaders van de EU-begroting. Verder moeten de in deze mededeling aangekondigde individuele voorstellen worden afgewacht om een inschatting te kunnen maken van de financiële gevolgen. Eventuele financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting(en) van het (de) beleidsverantwoordelijke departement(en).

4. Nederlandse positie over de mededeling

- De mededeling valt uiteen in twee aspecten die beiden leiden tot het reduceren van armoede in 2020. Deze aspecten zijn:
 - versterking van de Open Coördinatiemethode via het vernieuwde Armoedeplatform;
 - acties van de Europese Commissie.

Versterking van Open Coördinatiemethode

- De Europese Raad is in juni 2010 akkoord gegaan met het opzetten van een Europees Platform ter bestrijding van armoede.
- Nederland hecht waarde aan een versterking van de Open Coördinatie Methode. Op Europees niveau is afgesproken wat de doelen zijn, maar het is aan de lidstaten zelf te bepalen hoe die doelen worden ingevuld. Nederland acht het beleidsleren van belang, door prestaties van lidstaten inzichtelijk te maken waardoor lidstaten elkaar hierop kunnen aanspreken, aansporen, elkaar kunnen helpen en van elkaar kunnen leren. Op deze manier kunnen lidstaten, met behoud van de invulling van hun eigen nationale beleidsruimte, op sociaal gebied tot hervormingen komen. Nederland zal erop toezien dat deze aspecten voorop blijven staan.
- Het OMC heeft een toegevoegde waarde voor de Europa 2020-strategie, te weten hervormingen die leiden tot slimme, duurzame en inclusieve groei. Het Europees Platform ter bestrijding van Armoede is een sociaal platform dat gaat over de sociaal inclusieve groei. Het is een bestaand gremium (de jaarlijkse ronde tafel over armoede) dat tot een ruimere opzet wordt omgevormd. Nederland vindt het een goede ontwikkeling dat er geen nieuw gremium wordt opgezet.
- In de mededeling wordt het Armoedeplatform in het kader van het OMC-proces echter *niet* nader uitgewerkt. Dit vindt Nederland een gemiste kans. Vooral omdat het nu nog steeds onduidelijk is hoe het Armoedeplatform moet gaan functioneren en hoe de inbreng van de verschillende partijen (Commissie, lidstaten, NGO's) hierin zal zijn.
- In de mededeling wordt aangegeven dat het Platform jaarlijks de balans opmaakt m.b.t. de geboekte voortgang op het gebied van de armoededoelstelling en de vijf genoemde actieterreinen. Nederland wil graag van de Commissie horen op welke manier de balans (zoals rapportage, conclusies of anderszins) wordt opgemaakt. Er wordt nu al jaarlijks een Nationaal Hervormingsprogramma door de lidstaten en een rapportage over de sociale dimensie van de Europa 2020-strategie door het Sociaal Beschermingcomité opgesteld. In beide rapportages wordt al gerapporteerd over armoede en sociale inclusie. In het geval van een schriftelijke balans van het Armoedeplatform is de kans groter op dubbele administratieve lasten en overlappende informatie. Dit lijkt Nederland geen goede ontwikkeling.

- Nederland is er voorstander van om met o.a. niet-gouvernementele organisaties (NGO's) op het daarvoor aangewezen niveau van gedachten te wisselen. Nederland twijfelt echter of uitwisseling tijdens het Platform de meest vruchtbare manier is voor een dergelijke gedachte-wisseling. Omdat nog onduidelijk is hoe het Platform concreet vorm gegeven gaat worden, wil Nederland zich ervan verzekeren dat de lidstaten zich eigenaar blijven voelen van de resultaten en uitkomsten van het Platform.

Acties van de Commissie

- Nederland vindt het een goede zaak dat de Commissie aangeeft dat bij de uitvoering van dit kerninitiatief wordt aangesloten bij de uitvoering van de andere kerninitiatieven. Hiermee wordt het beoogde *mainstreaming* (aandacht voor armoede op reguliere dossiers) wel gehaald.
- Nederland heeft zorgen over de brede reikwijdte van het voorstel. Bij het bepalen van de doelstellingen in het kader van de Europa 2020-strategie is een duidelijke focus aangebracht. Dit is terug te vinden in het aantal doelstellingen dat is geformuleerd. De in de mededeling voorgestelde acties (64 stuks op zeer uiteenlopende terreinen) van de Commissie staan haaks op de focus. Nederland vindt dat pas als er een focus in het programma wordt aangebracht, het beleid dat gericht is op het behalen van de armoedereductie effectief zal zijn.
- Nederland vindt verder dat de Commissie via haar voornemens de Europese Unie bemoeienis op sociaal gebied teveel uitbreidt. In het voorstel geeft de Commissie richting aan diverse voornemens. De richting die bij diverse voornemens wordt aangegeven treedt volgens Nederland in de beleidsruimte van lidstaten. Te denken hierbij valt aan:
 - Minimuminkomensregeling: de Commissie heeft aangegeven met een grondige beoordeling van de tenuitvoerlegging van actieve inclusiestrategieën op nationaal niveau (waaronder minimuminkomensregelingen) te komen. Hoewel het goed is dat de Commissie aandacht heeft voor de uitvoering van actieve inclusiestrategieën op nationaal niveau, gaat een grondige beoordeling van o.a. het minimuminkomen per lidstaat Nederland te ver. De Commissie heeft zich al eerder uitgelaten over inkomensregelingen (mededelingen uit 2006 en 2008), waarbij gesteld werd de doeltreffendheid van de minimuminkomensregelingen niet alleen wordt bepaald door het bedrag van de uitkeringen maar ook door hun specifieke opzet en verstrekkingbepalingen. Nederland heeft toen al aangegeven dat de bepaling van de hoogte en de indexatie van het minimuminkomen een nationale verantwoordelijkheid dient te blijven. Voorop blijft staan dat deelname aan het arbeidsproces mensen in staat stelt in hun eigen inkomen te voorzien.
 - Europees Sociaal Fonds: In de mededeling wordt gesproken over het vereenvoudigen van aanspraak van NGO's op ESF-middelen. Dit lijkt Nederland lastig te realiseren. Het is nu reeds lastig om de beperkte middelen op een goede wijze te verdelen over de verschillende doelen en begunstigden. Daarnaast maakt het voorschrijven op doelgroepen en kansarme gebieden het lastiger om ESF ook in te zetten voor meer generiek beleid. Nederland is geen voorstander voor de verplichting om specifieke groepen te bedienen. Nederland is van mening dat de ontvangende lidstaten zelf een keuze kunnen maken waaraan de middelen het meest effectief kunnen worden besteed.
- Het is voor Nederland zaak om zeer kritisch naar de voornemens te kijken en daarbij in ogenschouw te nemen dat deze niet in de beleidsruimte van de lidstaten treden.
- Over de vertaling naar het nationaal beleid zal het parlement in april nader worden geïnformeerd. De Staatssecretaris van SZW heeft

hiertoe tijdens het Algemeen Overleg Armoede en Schuldhulpverlening van 13 januari jl. een toezegging gedaan.