



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.12.2003
KOM(2003)773 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

FÆLLES RAPPORT OM SOCIAL INTEGRATION

**med resumé af resultaterne af gennemgangen af de nationale handlingsplaner for social
integration (2003-2005)**

{SEC(2003) 1425}

DA

DA

Resumé 4

Indledning.....	8
DEL I – Den Europæiske Union	13
1. Social integration – Situationen i EU.....	13
2. Vigtige tendenser og nye udfordringer i forlængelse af de nationale handlingsplaner	29
3. Strategiske tilgange i de nationale handlingsplaner for social integration (inkl. mål)	36
4. Primære politiske strategier for målsætning 1.1. "Fremme af beskæftigelsen"	44
5. Primære politiske strategier for målsætning 1.2. "Fremme af adgang til ressourcer, rettigheder, goder og tjenesteydelser"	52
5.1. Socialsikringssystemer	52
5.2. Boliger og grundlæggende tjenester.....	58
5.3. Adgang til sundhedsydelser	63
5.4. Adgang til uddannelse.....	66
5.5. Adgang til kultur	71
5.6. Adgang til domstole	74
5.7. Adgang til sport og fritidsaktiviteter	75
5.8. Adgang til transport.....	76
6. Primære politiske strategier for målsætning 2. "Forebyggelse af risikoen for udstødelse"	78
6.1. Fremme af e-integration.....	78
6.2. Forebyggelse og bekæmpelse af overdreven gældsætning	81
6.3. Forebyggelse og bekæmpelse af hjemløshed.....	83
6.4. Bevarelse af familiesolidariteten.....	85
7. Primære politiske strategier for målsætning 3. "Indsats til fordel for de mest udsatte"	89
7.1. Fremme af integration af mennesker, der står over for vedvarende fattigdomssituationer.....	89
7.2. Afskaffelse af social udstødelse blandt børn.....	104
7.3. Fremme af aktioner til fordel for områder kendetegnet ved udstødelse	108
8. Primære politiske strategier for målsætning 4. "Mobilisering af alle aktører"	111
8.1. Fremme af deltagelsen af udstødte mennesker	112
8.2. Mainstreaming af kampen mod udstødelse.....	113
8.3. Fremme af dialog og partnerskab.....	121

9.	Integrering af ligestillingsaspektet i alle politikker og aktioner.....	126
10.	Brug af indikatorer	130
11.	Eksempler på god praksis.....	135
	DEL II - Medlemsstaterne	148
	BELGIEN.....	149
	DANMARK	154
	TYSKLAND	158
	GRÆKENLAND	162
	SPANIEN	167
	FRANKRIG	172
	IRLAND.....	177
	ITALIEN	182
	LUXEMBOURG.....	187
	NEDERLANDENE.....	192
	ØSTRIG	197
	PORTUGAL.....	201
	FINLAND	206
	SVERIGE.....	211
	DET FORENEDE KONGERIGE.....	216

RESUMÉ

Samlet vurdering og nøglekonklusioner

Fornyset politisk forpligtelse

På Det Europæiske Råds møde i Lissabon i marts 2000 blev medlemsstaterne og Kommissionen bedt om at gøre en markant indsats for at få udryddet fattigdommen inden 2010. Det blev også aftalt, at medlemsstaterne skulle koordinere deres politikker til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse med udgangspunkt i en åben koordinationsmetode, der koordinerer fælles målsætninger, nationale handlingsplaner og fælles indikatorer med det formål at fremme mere ambitiøse og effektive politiske strategier for social integration.

Vigtigheden af at opfylde Lissabon-målet om bekæmpelse af fattigdommen bør ikke undervurderes. Om det lykkes, afhænger i høj grad af, hvordan medlemsstaterne omsætter de strategiske ambitioner, der er beskrevet i deres nationale handlingsplaner til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (handlingsplaner for social integration), til konkrete foranstaltninger til at forbedre levevilkårene for de mest udsatte mennesker. Det er også afgørende, at medlemsstaternes økonomier hurtigt vender tilbage til vedvarende økonomisk vækst. I den forbindelse og i forbindelse med udviklingen af et vidensbaseret samfund bør medlemsstaterne sikre, at der er overensstemmelse mellem deres strategier for social integration og deres politikker på områderne for økonomi og beskæftigelse.

I denne rapport fremlægges de vigtigste tendenser og udfordringer i hele EU samt eksempler på god praksis og nyskabende metoder af fælles interesse. Den skal udgøre grundlaget for en fælles rapport fra Rådet og Kommissionen om social integration til forelæggelse på Det Europæiske Råds forårsmøde i 2004. Den vurderer de fremskridt, der er gjort mod opfyldelsen af Lissabon-målsætningen om fattigdomsbekæmpelse og udstikker den politiske dagsorden for den kommende sociale integrationsproces i EU i en sammenhæng, som er under radikal forandring. Processen skal fra 2004 tage højde for tiltrædelsen af 10 nye medlemsstater, hvor arten og omfanget af fattigdom og social udstødelse ofte er betydeligt anderledes. Fra og med 2006 skal den udgøre en del af den nye strømlinede struktur for politisk koordinering af den sociale indsats på EU-niveau, jf. Kommissionens forslag fra maj 2003 godkendt af Rådet i oktober 2003.

Stigende fattigdom og udstødelse

Trods en generel forbedring siden 1995 er der stadig mange, der er ramt af relativ indkomstfattigdom, idet mere end 55 mio. mennesker eller 15 % af befolkningen i EU i 2001 var udsat for fattigdomsrisiko. Mere end halvdelen af disse mennesker levede vedvarende af relativt lave indkomster. Omfanget af problemet med risiko for fattigdom varierer betydeligt på tværs af medlemsstaterne. Den generelle risiko for fattigdom varierede f.eks. i 2001 mellem 10 % i Sverige til 21 % i Irland. I de sydlige lande og i Irland får fattige mennesker kun i begrænset omfang del i de respektive landes generelle velstand, og de er mere udsat for mere vedvarende former for fattigdom og afsavn. Risikoen for fattigdom var betydeligt højere for særlige grupper, f.eks. arbejdsløse, enlige forældre (navnlig kvinder), ældre enlige mennesker (også navnlig kvinder) og børnerige familier.

Unge mennesker, der ikke har opnået tilstrækkelige færdigheder og uddannelse til at komme ind på arbejdsmarkedet, er særligt udsat for fattigdom og social udstødelse. I 2002 havde næsten 19 % af unge mennesker i alderen 18-24 år forladt skolesystemet for tidligt og deltog ikke i nogen form for undervisning. Også børn er i en udsat situation. De oplever ofte værre

fattigdomsniveauer end de voksne (19 % i 2001), og alvorlige afsavn kan forringe deres udvikling og fremtidsmuligheder. Et særligt problem opstår, når børn lever i husstande uden erhvervsaktive og næsten uden forbindelse til arbejdslivet (10 % af alle børn i EU i 2002).

Bekæmpelsen af fattigdom og social udstødelse kræver øget indsats

På den baggrund udgør den anden generation af nationale handlingsplaner for social integration en stærk politisk anerkendelse - tre år efter Lissabon-topmødet - af udfordringen om at sikre social integration i hele EU. Medlemsstaterne har gentaget, at den økonomiske modernisering skal ske sideløbende med indsatsen for at bekæmpe fattigdom og social udstødelse.

Det dokumenteres ved den vigtigste strategiske udvikling i den anden generation af nationale handlingsplaner for social integration:

- De nye nationale handlingsplaner er generelt omfattende, idet de afspejler fattigdommens og udstødsens flerdimensionale karakter og dækker et bredere spektrum af politikområder, herunder navnlig formidling af grundlæggende tjenester som livslang læring, sundhed og boliger. De afspejler også i højere grad forskelligheden af nationale strategier og socialsikringssystemernes forskellige udviklingsgrader.
- Det er tydeligt, at de fleste medlemsstater har bestræbt sig på at fastlægge kvantitative mål for fattigdomsbekæmpelsen. Andre har fastlagt kvantitative midtvejsmål, som ikke desto mindre kan gøre politikken mere ambitiøs og fremme overvågningen af de nationale handlingsplaner.
- Mange medlemsstater har i betydelig grad styrket de institutionelle ordninger for integration af fattigdom og social integration i de nationale politikker. Der er også lagt langt større vægt på at udvide processen til de regionale og lokale niveauer.
- Indsatsen for at inddrage vigtige repræsentanter for civilsamfundet (ngo'er), arbejdsmarkedets parter og erhvervslivet) i udarbejdelsen af de nationale handlingsplaner er blevet øget. Derved styrkes relevansen af de nationale handlingsplaner og Nice-målsætningerne som reference for udviklingen af nationale politikker.

Selv om der er sket reelt fremskridt, skal indsatsen stadig intensiveres på mange områder. Følgende gør sig f.eks. gældende:

- En flerdimensional tilgang kræver yderligere opmærksomhed på spørgsmål som f.eks. boligforhold, livslang læring, kultur e-integration og transport.
- Fastlæggelsen af mål skal videreudvikles, så målene i fremtiden bliver mere specifikke, kvantificerede og ambitiøse.
- Der bør lægges mere vægt på at skabe og overvåge effektive kvalitetsforanstaltninger med henblik på at bekæmpe fattigdom og social udstødelse.
- Fremskridtet inden for mainstreaming af social integration gennem en styrkelse af de institutionelle ordninger skal underbygges, herunder navnlig ved at sikre, at

målene for social integration tilgodeses ved fastlæggelsen af de overordnede budgetprioriteringer.

- Civilsamfundets øgede deltagelse skal udvides yderligere og omfatte både udarbejdelse, gennemførelse og overvågning af de nationale handlingsplaner.
- Indsatsen skal øges for at sikre, at de økonomiske, beskæftigelsesmæssige og sociale politikker gensidigt forstærker hinanden.

Seks højt prioriterede områder

Under hensyntagen til forskelligheden af de nationale handlingsplaner for social integration (2003-2005) opfordres medlemsstaterne til i de næste to år at være særligt opmærksomme på følgende seks højt prioriterede områder. De er især relevante i det usikre globale økonomiske og politiske klima, der stadig er fremherskende:

- | | |
|----|--|
| 1. | Fremme af investeringen i og tilpasningen af aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger med henblik på at opfylde behovene hos de mennesker, der har vanskeligst ved at opnå beskæftigelse. |
| 2. | Etablering af socialsikringsordninger, der er tilstrækkelige og tilgængelige for alle, og som skaber effektive incitamenter til at arbejde for alle, der kan arbejde. |
| 3. | Bedre adgang for de mest udsatte og dem, der er mest berørt af social udstødelse, til anstændige boliger, kvalitetssundhedstjenester og livslang læring. |
| 4. | Gennemførelse af en samlet indsats for at forebygge, at de unge forlader skolen for tidligt, og for at fremme en glat overgang fra skole til arbejde. |
| 5. | Øget fokus på bekæmpelse af børnefattigdom. |
| 6. | Måltrettet indsats for at bekæmpe fattigdom og social udstødelse blandt indvandrere og etniske minoriteter. |

Fastholdelse af fremdriften

For at fastholde fremdriften i den positive udvikling i de nationale handlingsplaner indtil vurderingen af den åbne koordinationsmetode til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse, som finder sted i 2005, bør medlemsstaterne og de europæiske institutioner:

- fortsat fremme mobiliseringen og deltagelsen af alle aktører fra civilsamfundet og de marginaliserede personer selv i gennemførelsen og overvågningen af de nationale handlingsplaner for social integration (2003-2005) og sikre større synlighed for handlingsplanerne som et værktøj til fremme af den politiske debat om og støtte til nationale strategier
- sikre, at integrations- og beskæftigelsesstrategierne gennemføres på en ensartet og gensidigt forstærkende måde, og at der opnås et godt samspil mellem de forskellige bestanddele af den nye strømlinede sociale beskyttelse
- sikre, at de prioriterede områder med hensyn til social integration, der udpeges i de nationale handlingsplaner, afspejles i midtvejsevalueringen af strukturfondene og i de strategiske retningslinjer for deres fremtid efter 2006

- fuldt ud tage hensyn til ligestillingsspørgsmål og det stigende problem med udstødelse af indvandrere og etniske minoriteter
- fastholde indsatsen for at udvikle de i fællesskab vedtagne indikatorer eller eventuelt og som supplement til de nationale indikatorer for overvågning af de nationale politiske mål med henblik på at fremme vurderingen af de opnåede resultater med hensyn til bekæmpelse af fattigdom og udstødelse i 2005
- fortsætte udviklingen af den nationale databank for effektivt at kunne overvåge strategierne for social integration og sikre, at de støtter gennemførelsen af EU SILC (EF-statistikker over indkomstforhold og levevilkår), så dette instrument kan levere mere rettidige og pålidelige statistikker som grundlag for de fælles indikatorer
- fuldt ud udnytte de mange eksempler på god praksis, der allerede er etableret i de nationale handlingsplaner for social integration gennem intensivering af udvekslingen af bedste praksis, effektiv udbredelse af læring og støtte heraf gennem forskellige EU-støtteprogrammer som f.eks. Equal eller EU-handlingsplanen til bekæmpelse af social udstødelse
- fremme den gradvise indlemmelse af kandidatlandene i den overordnede proces med udgangspunkt i de kommende fælles memoranda om social integration (JIM) og vedtagelsen af nationale handlingsplaner for de nye medlemsstater i 2004
- sikre, at EU's mål for social integration afspejles i forberedelserne til og opfølgningen af det kommende forårsmøde i Rådet, og at der navnlig er overensstemmelse mellem sådanne mål og de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og den europæiske beskæftigelsesstrategi.

INDLEDNING

Rapportens formål og struktur

Denne rapport vurderer de fremskridt, der er sket med hensyn til gennemførelsen af den åbne koordinationsmetode, fastlægger højt prioriterede områder til omgående indsats og kortlægger eksempler på god praksis og nyskabende metoder af fælles interesse for medlemsstaterne. Målet er at fremme mere ambitiøse og effektive politiske strategier for social integration gennem udveksling af erfaringer. Mange af oplysningerne i rapporten er hentet fra de nationale handlingsplaner for social integration (2003-2005), som alle medlemsstaterne afleverede i juli 2003. Rapporten skal efter planen udgøre grundlaget for den fælles rapport om social integration, som Kommissionen og Rådet skal fremlægge på Det Europæiske Råds forårsmøde i 2004 som et vigtigt led i den periodiske vurdering af opfyldelsen af Lissabonstrategiens sociale og økonomiske mål.

Rapporten fokuserer på de politikker og strategier, medlemsstaterne har gennemført til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse og dermed til fremme af social integration. Med udgangspunkt i indikatorer og oplysninger i medlemsstaternes nationale handlingsplaner for social integration (2003-2005) fremhæver rapporten eksempler på god praksis inden for forskellige politikområder. Formålet med denne rapport og de nationale handlingsplaner for social integration er ikke at fremlægge en generel beskrivelse af, hvordan de nationale socialsikringsordninger er organiseret, eller hvordan disse systemer og politikker inden for andre områder har påvirket den sociale samhørighed. Rapporten lægger derfor størst vægt på nylige foranstaltninger og omtaler i nogle tilfælde ikke de mere strukturelle politikker eller institutioner, der yder et væsentligt bidrag til fremme af social integration. Henvisningerne til medlemsstaterne i rapporten er derfor ikke udtømmende, men blot eksempler på nylige politiske foranstaltninger. De tilfælde, hvor tilsvarende politikker har eksisteret gennem længere tid, omtales ikke.

For at give de nødvendige baggrundsoplysninger analyserer rapporten først de vigtigste hovedtræk og tendenser i forbindelse med social integration i EU. I sammenligningsøjemed er denne analyse baseret på et i fællesskab vedtaget sæt indikatorer godkendt af Det Europæiske Råd i Laeken. Derefter beskrives de vigtigste udfordringer, som medlemsstaterne har kortlagt i deres nationale handlingsplaner for social integration, og som skal danne udgangspunkt for fastlæggelsen af EU's politiske dagsorden for den periode, der er omhandlet af planerne (2003-2005), i form af en præcis liste over seks højt prioriterede områder under hensyntagen til medlemsstaternes forskellige udgangspunkter og sociale systemer.

Rapporten vurderer videre, hvordan medlemsstaterne omsætter de fælles EU-målsætninger til nationale strategier til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse. Denne rapport har stor betydning, idet det var forventet, at de nationale handlingsplaner for social integration (2003-2005) ville være forbedret, når det gælder de nationale strategiers flerdimensionale karakter, sammenhæng og ambitionsniveau. Erfaringerne fra den første række af nationale handlingsplaner for social integration og fra fastlæggelsen af nationale mål for fattigdomsbekæmpelse, jf. opfordringen fra Det Europæiske Råd i Barcelona, kan med fordel udnyttes i denne forbindelse.

I rapporten benyttes ofte termerne "fattigdom", "social udstødelse" og "social integration". Disse termer defineres på følgende måde¹:

Fattigdom: Mennesker lever i fattigdom, hvis deres indkomst og ressourcer er så utilstrækkelige, at de forhindrer dem i at have en levestandard, der betragtes som acceptabel i det samfund, de lever i. På grund af deres fattigdom oplever de ofte afsavn på flere områder som følge af ledighed, lav indkomst, dårlige boligforhold, utilstrækkelig lægehjælp og hindringer for deltagelse i livslang læring, kulturelle aktiviteter, sport og andre fritidsaktiviteter. De er ofte marginaliserede og udelukkede fra at deltage i aktiviteter (økonomiske, sociale og kulturelle), som er almindelige for andre mennesker, og deres muligheder for at påberåbe sig fundamentale rettigheder er ofte begrænsede.

Social udstødelse: Social udstødelse er en proces, hvor bestemte individer skubbes ud i kanten af samfundet og forhindres i at deltage fuldt ud som følge af fattigdom, manglende grundlæggende færdigheder og muligheder for livslang læring eller forskelsbehandling. Det giver dem ringere job-, indtjenings- og uddannelsesmuligheder, og det forhindrer dem i at deltage i sociale og lokale netværk og aktiviteter. De har kun ringe adgang til magthavere og beslutningstagere, og de føler sig derfor ofte magtesløse og ude af stand til at få kontrol over de beslutninger, der påvirker deres daglige liv.

Social integration: Social integration er en proces, som sikrer, at de mennesker, der risikerer fattigdom og social udstødelse, får adgang til de muligheder og ressourcer, der er nødvendige for at deltage fuldt ud i det økonomiske, sociale og kulturelle liv og for at opnå en levestandard og en trivsel, der betragtes som normal i det samfund, de lever i. Social integration sikrer, at de bedre kan deltage i de beslutningsprocesser, der påvirker deres liv, og udøve deres fundamentale rettigheder².

Baggrund

Efter anerkendelsen af bekæmpelse af social udstødelse som et af de områder, hvor Fællesskabet skal støtte og supplere medlemsstaternes aktiviteter, jf. Amsterdam-traktatens artikel 136 og 137, vedtog Det Europæiske Råd i Lissabon i marts 2000, at der skal gennemføres en række foranstaltninger med henblik på at yde en afgørende indsats for at udrydde fattigdom inden 2010. Det blev også aftalt, at medlemsstaterne skulle koordinere deres politikker til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse med udgangspunkt i en åben koordinationsmetode, nationale handlingsplaner og et EU-handlingsprogram.

1 Formålet med disse definitioner er at supplere og uddybe den fortolkning af begreberne fattigdom og social udstødelse, der benyttes i de fælles målsætninger og i de i fællesskab vedtagne indikatorer, der ligger til grund for den åbne koordinationsmetode.

2 Jf. EU's charter om grundlæggende rettigheder.

I december 2000 besluttede Det Europæiske Råd i Nice, at lancere den nye metode på området for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse og fastlagde et fælles sæt af fire målsætninger:

1. At fremme deltagelse i beskæftigelse og adgang for alle til ressourcer, rettigheder, goder og tjenesteydelser
2. At forebygge risici for social udstødelse
3. At hjælpe de mest udsatte grupper
4. At mobilisere alle relevante aktører.

De nationale handlingsplaner for social integration spiller i vigtig rolle i EU-processen, idet de omsætter de fælles målsætninger til nationale politikker under hensyntagen til de enkelte medlemsstaters nationale forhold, socialsikringsordninger og socialpolitikker.

Alle medlemsstater indsendte deres første nationale handlingsplan for social integration i juni 2001. I forbindelse med udarbejdelsen heraf havde medlemsstaterne lejlighed til at høre og informere de mest involverede parter og til at revidere de nationale strategier til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse. De havde også mulighed for at udarbejde en mere strategisk og integreret tilgang til bekæmpelsen af fattigdom. Oplysningerne i handlingsplanerne udgjorde desuden et godt grundlag for udvekslingen af erfaringer og bedste praksis på tværs af medlemsstaterne.

De vigtigste resultater af Kommissionens og medlemsstaternes gennemgang af disse handlingsplaner blev fremlagt i den fælles rapport om social integration, som blev godkendt af Det Europæiske Råd i Laeken i december 2001.

Med Det Europæiske Råds godkendelse af 18 i fællesskab vedtagne indikatorer til måling af fattigdom og social udstødelse – også i Laeken – blev der etableret et solidt grundlag for måling af fremskridt og vurdering af effektiviteten af den politiske indsats. De omhandler en lang række områder – indkomstfattigdom, langtidsledighed, sundhed og livslang læring – hvilket afspejler den udbredte opfattelse, at fattigdom og social udstødelse i Europa er flerdimensional og ikke kan reduceres til én variabel. EU og de enkelte medlemsstater skal tage udgangspunkt i disse indikatorer, når de objektivt og ud fra bekræftede resultater vurderer det opnåede fremskridt i den flerårige proces. Nationale indikatorer bør fortsat spille en rolle, navnlig inden for de områder (f.eks. boliger), hvor man endnu ikke har kunnet fastlægge et betydeligt fælles grundlag.

Et andet resultat i 2001 var vedtagelsen af det første fællesskabshandlingsprogram til fremme af medlemsstaternes samarbejde om bekæmpelse af social udstødelse. Formålet med programmet, som gennemføres i 2002-2006, er at støtte forbedringer i politiske analyser og statistikker, udvekslingen af god praksis og fremme af netværkssamarbejde på tværs af Europa blandt ngo'er, der deltager aktivt i bekæmpelsen af fattigdom og social udstødelse. Programmet, som er en del af den åbne koordinationsmetode, bør kombineres med de nationale handlingsplaner for social integration.

I de første to år forløb gennemførelsen af EU's sociale integrationsproces gnidningsløst og betragtes af Kommissionen, Rådet og de øvrige aktører som et positivt skridt. På baggrund af den brede enighed om effektiviteten af den nye proces og levedygtigheden af de fælles målsætninger, der blev vedtaget i Nice, besluttede Rådet i december 2002 at anmode

medlemsstaterne om at udarbejde en anden runde af nationale handlingsplaner for social integration inden juli 2003 med udgangspunkt i de fælles målsætninger, der kun blev ændret på ganske få områder:

- (a) en opfordring til medlemsstaterne om at medtage nationale mål i deres nationale handlingsplaner for social integration (i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Barcelona)
- (b) større vægt på differentiering mellem kønnene i analysen af social udstødelse og i vurderingen af den politiske indvirkning
- (c) fremhævelse af de særlige vanskeligheder, som indvandrere står over for med hensyn til social integration.

Fremtiden for den sociale integrationsproces i EU

I overensstemmelse med Lissabon-strategien skal den åbne koordinationsmetode for social integration ses i tæt sammenhæng med andre processer, der bidrager til økonomisk vækst og større social samhørighed. Særligt relevante for opfyldelsen af målene for den sociale integrationsproces er de økonomiske og beskæftigelsespolitiske koordinationsprocesser, som understøttes af henholdsvis de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og den europæiske beskæftigelsesstrategi. Den åbne koordinationsmetode for pensioner, som blev lanceret i 2002, og samarbejdet på sundhedsområdet og på området for langtidspleje af ældre får også stadig større relevans. Det er afgørende, at medlemsstaterne på nationalt niveau sikrer overensstemmelse mellem deres strategier for social integration og deres politikker på disse områder.

På EU-niveau skal overensstemmelsen mellem de politiske budskaber fra de forskellige koordinationsprocesser ligeledes forbedres, samtidig med at multiplikation af processer med forskellige regler og ofte overlappende målsætninger skal undgås. Det er hovedårsagerne til, at Kommissionen i en nylig meddelelse³ har fremlagt et forslag om strømlining og forenkling af den åbne koordination inden for social beskyttelse. Det omfatter etablering af en strømlinet proces på grundlag af fælles målsætninger, der omhandler sundhedspleje, pensioner og social integration, som passer bedre ind i de øvrige politiske koordinationsprocesser, herunder navnlig de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og beskæftigelsesstrategien, og som derved i højere grad synliggør den sociale dimension af gennemførelsen af den overordnede Lissabon-strategi. Rapporteringen skal forenkles, så der fra og med 2006 indgives én strategisk rapport hvert tredje år og kun mindre ajourføringer i de mellemliggende år. Kommissionen har desuden foreslået, at der for første gang i 2005 udsendes en fælles rapport om social beskyttelse og social integration. Formålet med denne rapport er at analysere den vigtigste politiske udvikling i forhold til de seneste sociale og økonomiske tendenser og prognoser og skabe et grundlag for formuleringen af de politiske hovedbudskaber til Det Europæiske Råds forårsmøde.

I den gradvise overgang til denne nye strømlinede politiske koordinationsproces er det vigtigt, at den fremgang, som udarbejdelsen og overvågningen af nationale handlingsplaner for social integration har sat i gang i mange medlemsstater, ikke sættes over styr. Under høringsprocessen efter offentliggørelsen af meddelelsen i maj 2003 blev dette punkt understreget af mange berørte parter og medlemsstater. I fremtiden skal synligheden af de

3 KOM(2003) 261 endelig af 27.5.2003.

forskellige elementer i processen og navnlig af de nationale handlingsplaner for social integration derfor sikres i en sammenhæng, der kan skabe øget ensartethed i udformningen af strategier, både på nationalt niveau og på EU-niveau. Målene og overvågningsredskabernes for EU's sociale integrationsproces skal endvidere afspejles i tilstrækkeligt og ensartet omfang i strategien for bæredygtig udvikling.

Indvirkning af udvidelsen

I forbindelse med udvidelsen kommer EU til at stå over for nye og forholdsvis større udfordringer i indsatsen for at fremme social integration. Fra sammenlignende sociale indikatorer baseret på nationale data og forskellige undersøgelser kan det udledes, at store dele af befolkningerne i ansøgerlandene lever af lavindkomster og mangler adgang til en række grundlæggende tjenester og faciliteter. I de fleste ansøgerlande er ledigheden høj, og de sociale sikringsordninger er ikke tilstrækkeligt udviklede til at sikre en fast indkomst til ældre, syge og handicappede mennesker. I nogle lande giver den sociale situation for etniske minoriteter, børn og sindslidende anledning til alvorlige bekymringer. På den anden side er indkomstuligheden generelt lavere og mulighederne for livslang læring bedre end i mange af de nuværende medlemsstater. I en generel sammenhæng, hvor begrebet "social udstødelse", jf. definitionen ovenfor, stadig er ganske nyt, og hvor der er risiko for, at fremme af social integration vil blive set som et sekundært mål i forhold til konkurrenceevne og økonomisk vækst, er det vigtigt at understrege komplementariteten mellem politikkerne og strategierne for økonomisk vækst og social samhørighed.

Udvidelsen skal dog også ses som en positiv mulighed for at udvide udvekslingen af erfaring og god praksis i begge retninger og etablere mere intensivt netværkssamarbejde mellem sammenslutninger samt lokale og nationale myndigheder, der står over for lignende udfordringer. Den øgede forskellighed med hensyn til sociale situationer og systemer i EU efter udvidelsen vil i betydelig grad stimulere indførelsen af den åbne koordinationsmetode på området for social beskyttelse og social integration.

Det er derfor vigtigt, at alle tiltrædelseslandene blev inddraget i EU's sociale integrationsproces allerede inden den formelle tiltrædelsesdato. GD EMPL og hvert af tiltrædelseslandene aftalte i 2002 at indlede en bilateral samarbejdsproces med fokus på udarbejdelsen af fælles memoranda om social integration (JIM) med henblik på at kortlægge de vigtigste sociale udfordringer i hvert land, beskrive de vigtigste vedtagne eller planlagte politikker og fremhæve enkelte hovedspørgsmål til yderligere behandling. De fælles memoranda færdiggøres og underskrives af Kommissionen og hvert af de 10 tiltrædelseslande inden udgangen af indeværende år. Processen forventes at forberede tiltrædelseslandene på deres fulde deltagelse i den sociale integrationsproces, som indledes i midten af 2004 med afleveringen af deres første nationale handlingsplaner for social integration for perioden 2004-2006.

DEL I – DEN EUROPÆISKE UNION

1. SOCIAL INTEGRATION – SITUATIONEN I EU

Efter en beskrivelse af den økonomiske og demografiske kontekst gives der i dette kapitel en sammenfattende og sammenlignende analyse af situationen og de senere års tendenser for den sociale integration i EU. Det sker på baggrund af et udvalg af EU's fælles indikatorer for fattigdom og social udstødelse. En beskrivelse af de fælles indikatorer og baggrundsoplysninger om vedtagelsesprocessen, de metodologiske rammer for udvælgelsen og de anvendte statistiske kilder i forbindelse med disse indikatorer findes i kapitel 10 og i det statistiske bilag. Sidstnævnte indeholder også tabeller over resultaterne af indikatorerne på grundlag af fælles EU-kilder.

Den økonomiske og sociale kontekst

Situationen for social integration siden lanceringen af EU's sociale integrationsproces skal ses i sammenhæng med den generelt forringede makroøkonomiske situation, hvor EU stadig mærker følgerne af den langvarige økonomiske afmatning. I 2002 steg EU's gennemsnitlige BNP kun med 1,1 %. I 2001 var væksten på hele 3,5 %. I henhold til Kommissionens økonomiske prognoser for efteråret forventes afmatningen i den europæiske økonomi at fortsætte i 2003, og økonomisk genopblomstring forventes ikke. Den gennemsnitlige vækst i BNP forventes kun at nå op på 0,8 % i 2003. Derefter forventes den at stige til beskedne 2 % i 2004 og først nærme sig 2,5 % i 2005.

Selv om arbejdsmarkedets resultater i begyndelsen af den økonomiske afmatning var ganske stabile i EU, aftog væksten i den europæiske beskæftigelse i 2002 efter at være steget med godt 1 % i gennemsnit om året siden 1997, og ledigheden begyndte at stige igen efter fem års konstant fald. Fald i beskæftigelsen har givet anledning til bekymring i Belgien, Danmark og Tyskland. Den gennemsnitlige ledighed for EU som helhed steg til 7,7 % i 2002 og forventes at stige til 8,1 % i 2003. Trods fremskridt i de seneste år er ledigheden stadig høj i navnlig Finland, Grækenland og Spanien. I de to sidstnævnte lande er situationen særlig alvorlig for kvinder. Ledigheden forventes at stige til mere end 9 % i Frankrig og Tyskland.

Trods denne skuffende udvikling har EU gjort fremskridt i opfyldelsen af beskæftigelsesmålene fra Lissabon og Stockholm, selv om det er sket i et langsommere tempo end i de foregående år. Beskæftigelsesfrekvensen for 2002 anslås til 64,3 %, hvilket er næsten et procentpoint højere end i 2001, hvor den var 63,4 %. Beskæftigelsesfrekvensen for kvinder er steget markant til 55,6 % fra 54,1 % i 2001, mens den for mænd i løbet af det seneste år er faldet let til 72,8 %. Den skæve kønsfordeling i beskæftigelsesfrekvensen er dermed ved at blive udlignet, men der er stadig store forskelle på 27-29 % i lande som Grækenland, Italien og Spanien. For de 55-64-årige var beskæftigelsesfrekvensen for EU som helhed godt 40 %, hvor Belgien havde den laveste frekvens (knap 27 %) og Sverige den højeste (68 %). I de senere år er

beskæftigelsesfrekvensen for ældre steget betydeligt i alle medlemsstater undtagen Østrig, Tyskland, Grækenland og Italien.

Samtidig træder de langsigtede samfundsmæssige konsekvenser af den europæiske befolknings aldring tydeligere og tydeligere frem. Den århundrede lange vækst i størrelsen af Europas arbejdende befolkning går snart i stå, og om mindre end ti år vil konsekvenserne af baby boom-generationens pensionering være absolut mærkbare. Selv om fødselsraten steg svagt fra 1,45 barn pr. kvinde i 1999 til 1,47 i 2001, er det stadig langt under det niveau på 2,1, der kræves for at opretholde det nuværende befolkningstal. Den forventede levealder stiger – den er steget med to år for både mænd og kvinder i løbet af de sidste ti år – og flere og flere dør først som gamle. I dag udgør gruppen af mennesker på 65 år og derover 16 % af den samlede befolkning, mens gruppen af mennesker under 15 år udgør 17 %. Allerede i 2010 vil der være byttet rundt på disse forholdstal. Den mest dramatiske stigning vil ske i antallet af "meget gamle" mennesker (over 80 år), som vil stige med næsten 50 % i løbet af de kommende 15 år.

Den stigende ældrebyrde vil stille stadigt større krav om pleje til samfundet. Samtidig undermineres de objektive betingelser for familiesammenhold på tværs af generationerne af de ændrede familiestrukturer. Der indgås færre og senere ægteskaber, og antallet af skilsmisser er stigende. Udviklingen hen imod mindre husstande fortsætter med flere og flere mennesker i alle aldre, der lever alene. Der er også en markant stigning i antallet af børn, der lever med kun en voksen, og et fald i antallet af par med børn. I 2000 levede 10 % af alle børn i alderen 0-14 år med kun en voksen sammenlignet med 6 % i 1990. Langt de fleste af disse enlige forældre er kvinder.

Risiko for indkomstfattigdom: sammenligning på tværs af landene i 2001

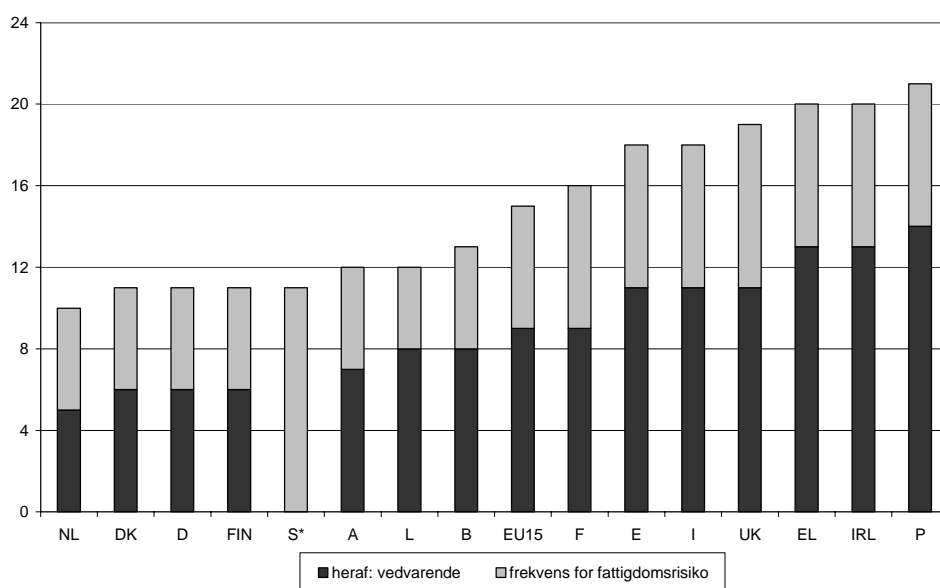
Da der ikke er fastlagt indikatorer, der afspejler dette forholds flerdimensionale karakter, er analysen af fattigdom og social udstødelse i EU generelt baseret på de tilgængelige og primært indkomstbaserede indikatorer. Det lægges navnlig vægt på indikatorer, der viser forholdet til det gennemsnitlige velstandsniveau i et bestemt land på et bestemt tidspunkt. En absolut værdi er mindre relevant for EU af primært to årsager: for det første skal Europa først og fremmest sikre, at hele befolkningen får del i fordelene ved den høje gennemsnitlige velstand. Det er ikke nødvendigt først at få skabt en basal levestandard som i mindre udviklede dele af verden. For det andet afhænger opfattelsen af acceptable minimumslevestandarder i høj grad af det overordnede sociale og økonomiske udviklingstrin, som varierer betydeligt på tværs af EU.

Andelen af enkeltpersoner, der lever i husstande med en indkomst under 60 % af den nationale medianækvivalensindkomst, benyttes som indikator for fattigdomsrisikoen. I 2001 blev 15 % af befolkningen i EU betegnet som fattigdomstruet, dvs. mere end 55 mio. enkeltpersoner i EU. Denne gennemsnitlige værdi for EU dækker over betydelige forskelle mellem medlemsstaterne, idet de fattigdomstruedes andel af befolkningen varierede fra 10 % i Sverige til 21 % i Irland.

Jo længere tid, som man skal leve af en lav indkomst, jo større er risikoen for afsavn og udelukkelse fra sociale, kulturelle og økonomiske aktiviteter, og jo større er risikoen for

ekstrem social isolation. I alle lande havde mindst halvdelen af de fattigdomstruede i 2001 levet af en lav indkomst i en længere periode, dvs. at de havde haft en ækvivalensindkomst under tærsklen på 60 % i det pågældende år og i mindst de to umiddelbart foregående år (dvs. 1998-2000). I Grækenland og Portugal, hvor andelen af fattigdomstruede er meget stor, var to ud af tre med en indkomst under fattigdomstærsklen i 2001 konstant fattigdomstruet. I EU var 9 % af befolkningen i gennemsnit vedvarende fattig i 2001.

Figur 1. Frekvens af fattigdomstruede, i alt og vedvarende andel - 2001



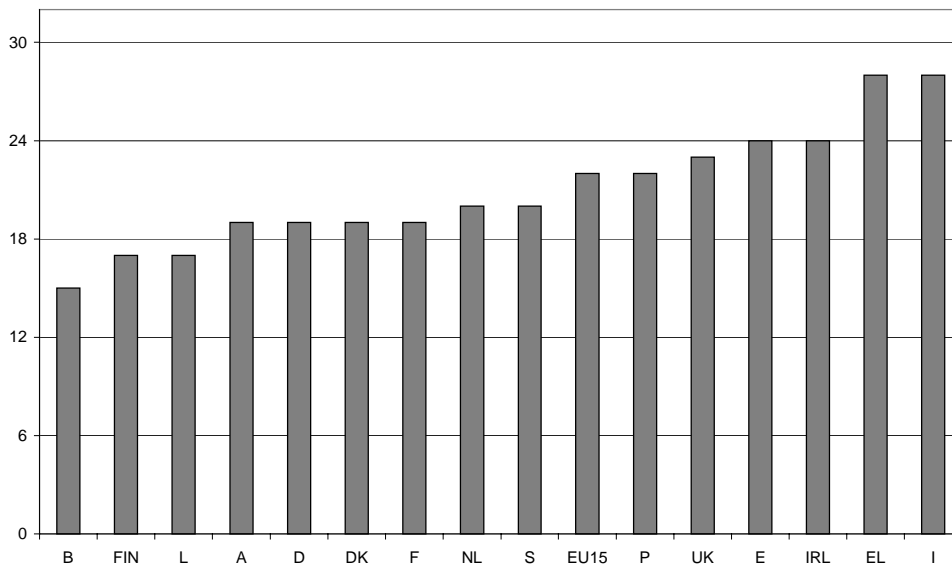
Note: Data om vedvarende risiko for fattigdom er ikke til rådighed for Sverige.

Kilde: Eurostat, ECHP-UDB, juni 2003

Den relative medianfattigdomskløft – dvs. forskellen mellem de fattiges medianækvivalensindkomst og tærsklen på 60 % udtrykt som en procentdel af denne tærskel - måler, hvor langt under tærsklen de fattigdomstruede menneskers indkomst er. Det er en vigtig indikator som supplement til optællingen af de fattigdomstruede, da den giver oplysninger om, hvor fattige de fattige er.

I 2001 var medianfattigdomsrisikokløften 22 % på EU-niveau. Det betyder, at halvdelen af de fattigdomstruede havde en ækvivalensindkomst på mindre end 78 % af tærsklen for risiko for fattigdom eller 47 % af medianækvivalensindkomst.

Figur 2. Medianfattigdomsrisikokløft, 2001 (%)

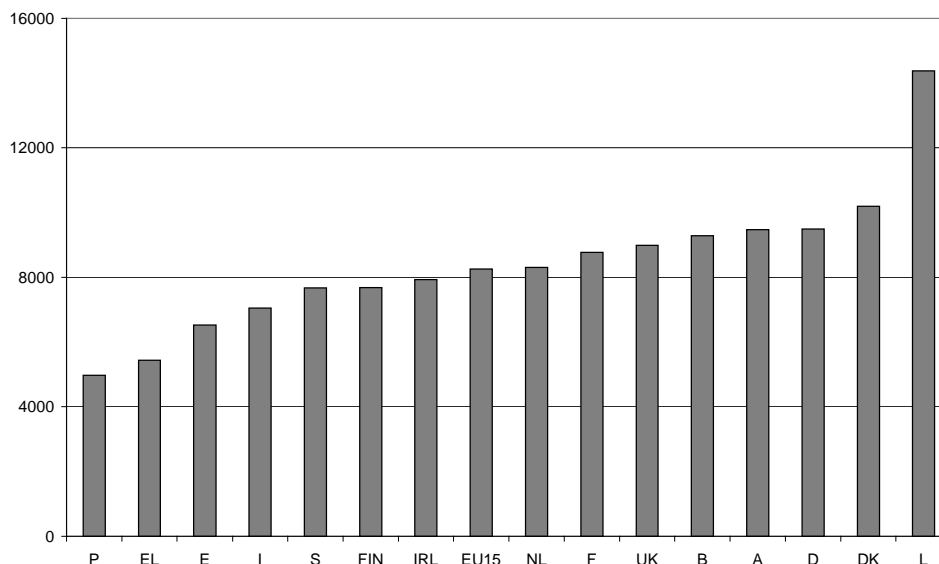


Kilde: Eurostat, ECHP-UDB, juni 2003

Den sammenlignende analyse af de nationale tærskler hjælper med at illustrere den relative dimension af den anvendte måling af fattigdom. Sammenligningen er vigtig for forståelsen af de forskellige niveauer af økonomisk velstand i de forskellige lande⁴. Figur 3 viser pengeværdien af de nationale tærskler for risiko for fattigdom målt i købekraftsstandarder (KKS) for en husstand med en voksen. Værdierne for Portugal og Grækenland er særligt lave. I den anden ende markerer Luxembourg sig med en værdi i forhold til tærsklen, der er 170 % af EU-gennemsnittet.

4 Sådanne sammenligninger vil være endnu mere vigtige i et udvidet EU, idet den relativt smalle indkomstfordeling i tiltrædelseslandene resulterer i fattigdomsfrekvenser, som ikke er særligt forskellige fra frekvenserne i de nuværende medlemsstater trods deres meget lave gennemsnitlige nationalindkomst.

Figur 3. Illustrativ værdi af tærskel for risiko for fattigdom for en husstand med en voksen målt i KKS, 2001



Kilde: Eurostat, ECHP-UDB, juni 2003

Analysen overfor viser, at risikoen for indkomstfattigdom kan manifestere sig på flere måder samtidig. De lande, der er mest berørt af fattigdomsrisikoen med hensyn til antal, både målt på et bestemt tidspunkt og over en længere periode, har også den højeste relative fattigdomskløft. Det er resultatet af brede indkomstfordelinger nederst kombineret med generelt relativt lave levestandarder.

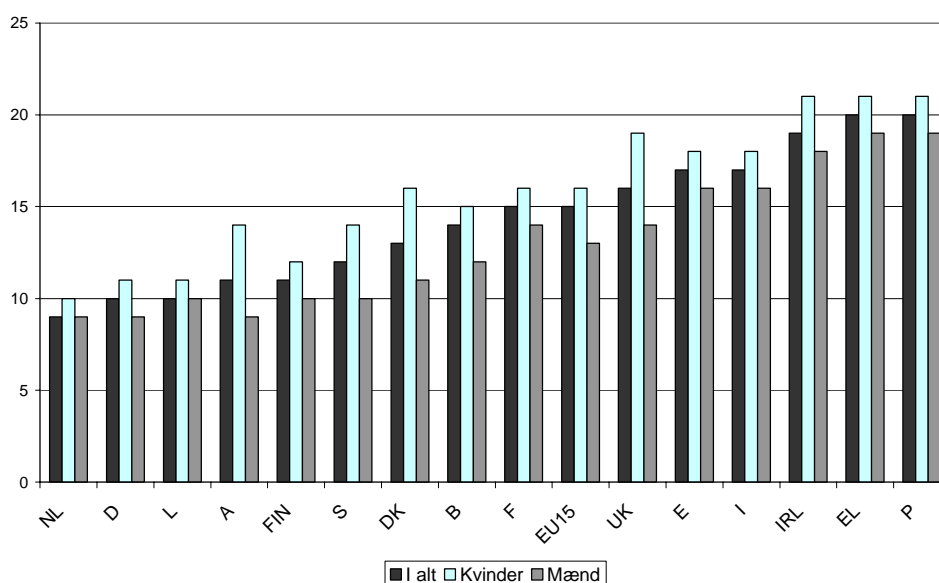
Indsatsen mod fattigdomsrisikoen er koncentreret om den nederste del af indkomstfordelingen. Det er også interessant at se på den overordnede indkomstfordeling, f.eks. målt ud fra placeringen i det nederste kvintil i forhold til den øverste gruppe. I 2001 var den samlede ækvivalensindkomst for det øverste indkomstkventil 4,4 gange højere end den ækvivalensindkomsten for gruppen i det nederste kvintil. Forholdet varierer fra 3,1 i Danmark til 6,5 i Portugal (jf. tabel 6 i det statistiske bilag). Landenes rækkefølge er næsten uændret, hvis man benytter Gini-koefficienten, som måler den overordnede indkomstfordeling (tabel 7). Det er bemærkelsesværdigt, at indkomstuligheden tilsyneladende er faldet (eller som minimum er forblevet uændret) i perioden 1995-2001 i alle lande med undtagelse af de nordiske lande, som traditionelt har været karakteriseret af lav indkomstulighed.

Fattigdomsrisiko fordelt på køn, husstandstype og alder

Kvinder er generelt mere udsat for risikoen for at leve i en fattig husstand: 16 % af alle voksne kvinder (16 år og derover) havde i 2001 en indkomst, der lå under tærsklen. For

mænd var denne andel 13 % i samme aldersgruppe⁵. Dette mønster går igen i alle medlemsstater. De største forskelle ses i Østrig, Finland og Det Forenede Kongerige. Østrig, Finland og Irland kan registrere de største kønsskævheder i forbindelse med vedvarende fattigdomsrisiko (tabel 3), mens kønsskævheden for EU som helhed er lille i forbindelse med denne indikator. Resultaterne for mediankløften fordelt på køn er forskellige (tabel 4), idet kløften i mange lande er større for mænd end for kvinder. Risikoen for fattigdom er forholdsvis større for kvinder i bestemte aldersgrupper, herunder navnlig for ældre kvinder (65 år og derover: 21 % sammenlignet med 16 % for ældre mænd for EU som helhed).

Figur 4. Frekvens af fattigdomstruede enkeltpersoner på 16 år og derover fordelt på køn, 2001



Kilde: Eurostat, ECHP-UDB, juni 2003

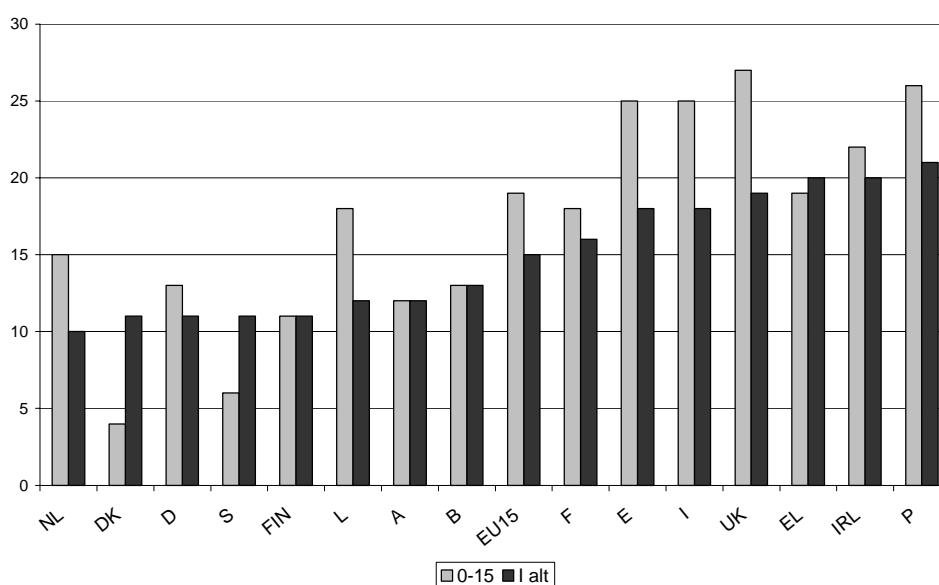
Fordelt efter husstandstype er fattigdomsrisikoen størst blandt husstande med enlige forældre (35 % i gennemsnit EU), som i de fleste tilfælde er kvinder. I Det Forenede Kongerige er fattigdomsrisikoen for husstande med enlige forældre, som udgør en relativt stor andel af alle husstande, særligt høj (50 %, jf. tabel 9). Også store husstande med tre eller flere mindreårige børn er særligt udsat for indkomstfattigdom. Risikoen er størst i Irland, Italien, Spanien og Portugal (mellem 34 % og 49 % i forhold til et EU-gennemsnit på 27 %).

Det betyder, at børn i de fleste lande oplever højere niveauer af indkomstfattigdom end voksne. Væsentlige afsavn blandt børn er et alvorligt problem og vil efter de flestes opfattelse påvirke deres udvikling og fremtidsmuligheder. I 2001 var frekvenserne for

5 Med undtagelse af husstande med en person skal kønsskævhederne i forbindelse med fattigdomsrisiko tages med forbehold, idet de forudsætter en ligelig fordeling af husstandsindkomsten.

fattigdomsrisiko for børn 24 % eller mere i Spanien, Irland, Italien, Portugal og Det Forenede Kongerige. Der er også betydelig forskel i varigheden af børnefattigdom i forhold til voksnes fattigdom (12 % i forhold til 9 % for EU som helhed). Det viser, at børns risiko for fattigdom påvirkes af andre faktorer end den øvrige befolknings risiko.

Figur 5. Frekvens af fattigdomstruede børn (0-15 år), 2001



Kilde: Eurostat, ECHP-UDB, juni 2003

I den anden ende af aldersskalaen er mennesker på 65 år og derover (tabel 2) relativt mere berørt af fattigdom. Det gælder navnlig i Danmark, Grækenland, Irland og Portugal. I Italien, Luxembourg, Nederlandene og Sverige er de ældre til gengæld mindre berørt af fattigdomsrisikoen end den samlede befolkning.

Analysen af indkomstsituationen for de ældre forringes dog af, at den datakilde, der benyttes til beregning af indkomstfattigdomsfrekvensen, ikke tager højde for lejeværdi af egen bolig, dvs. de penge, man sparer i leje ved at bo i sin egen bolig. Det resulterer sandsynligvis i undervurderede levestandarder for de ældre husstande, som hyppigere ejer deres egen bolig end yngre husstande. Analysen tager heller ikke højde for betaling af renter. Derfor overvurderes indkomsten ofte for de generelt yngre husstande, der stadig afbetaler et lån. Alt dette har også betydning for sammenligningerne af den overordnede fattigdomsrisiko på tværs af landene, for så vidt at andelen af personer, der lever i egen bolig, ud af det samlede antal fattigdomstruede varierer betydeligt fra land til land. Det er faktisk tilfældet, og denne andel er størst i de sydeuropæiske lande med Grækenland øverst med 93 % og Tyskland og Nederlandene nederst med 35 % af det samlede antal fattigdomstruede. Hvis lejeværdi af egen bolig blev medregnet, ville fordelingen af fattigdomsrisikoen sandsynligvis være fladere end vist i figur 1.

Analysen af indkomstdataene forringes muligvis også af, at naturalydelse (sociale boliger, hjemmepleje, gratis ydelser osv.), som er særligt relevante for vurderingen af nettoindkomstsituationen for ældre, ikke tages i betragtning.

Seneste års tendenser for indkomstfattigdom

Det er vanskeligt at finde frem til tendenserne for indkomstfattigdom siden 2001 på grund af forsinkelser i indsamlingen og valideringen af statistikker⁶. Nylige investeringer i kapacitetsopbygning på statistikområdet forventes dog at forbedre rettidigheden i fremtiden. Der kan derfor ikke tegnes et klart billede af indvirkningen af EU's nye koordinationsproces på indkomstfattigdommen. I årene umiddelbart inden fastlæggelsen af den nye strategi var den relative fattigdom faldende. I gennemsnit faldt den i EU fra 17 % i 1995 til 15 % i 2001.

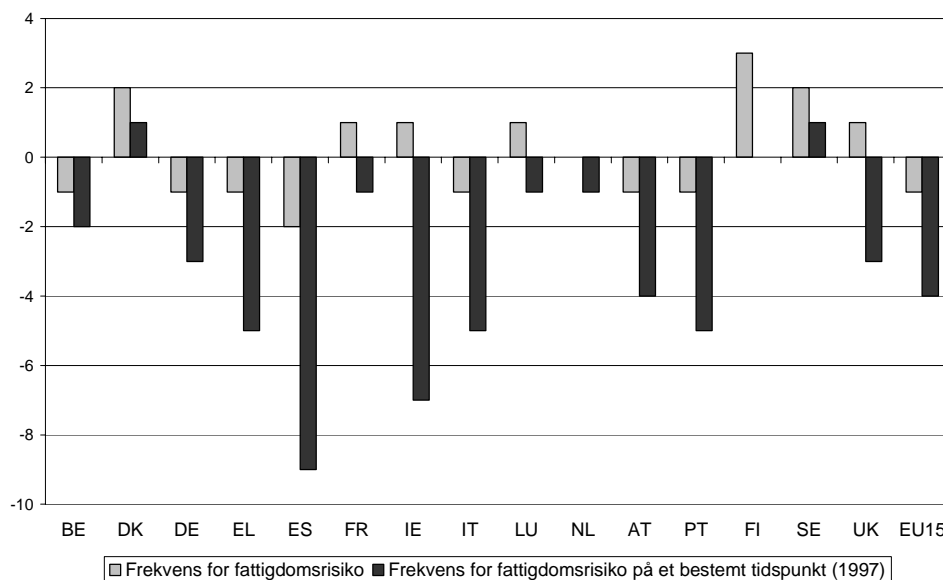
Den relative karakter af selve målingen af fattigdomsrisiko skal tages i betragtning ved fortolkning af ændringer over tid. Et fald (en stigning) i frekvensen af fattigdomstruede i befolkningen betyder, at der er færre (flere) mennesker med en indkomst under tærsklen, som i sig selv varierer over tid, da den er baseret på en central værdi af indkomstdelingen i det pågældende år. Hvis niveauet for fattigdomstærsklen stiger, navnlig som følge økonomisk og beskæftigelsesmæssig vækst, og frekvensen af fattigdomstruede samtidig falder, er indkomsten for de, der levede under fattigdomstærsklen på udgangstidspunktet, steget hurtigere end niveauet for tærsklen.

I alle lande er værdien af fattigdomstærsklen steget med mere end blot inflationen, hvilket afspejler væksten i den generelle velstand. Hvordan hænger resultaterne af frekvensen for fattigdomsrisiko for 2001 sammen med denne forbedring? Figur 6 nedenfor viser den procentvise ændring i perioden 1998-2001 af både standardfrekvensen for fattigdomsrisiko og "fattigdomsrisikoen på et bestemt tidspunkt", som beregnes ud fra værdien af tærsklen i 1998 kun opjusteret af inflationen. I alle lande er frekvensen for fattigdomsrisiko for 1998 faldet i løbet af de tre år inden 2001, navnlig i Spanien og Irland. I Irland er andelen af befolkningen med en ækvivalensindkomst under den nuværende tærskel steget. Det betyder, at indkomstbetingelserne for nogle af de mennesker, der var fattigdomstruede i 1998, er blevet forbedret, men ikke nok til at holde trit med den generelle stigning i levestandarden i landet som helhed.

6 Et andet problem er manglen på troværdige intervallberegninger for ændringer over tid. Tendenserne skal derfor tolkes med et vist forbehold.

Figur 6. Ændringer i perioden 1998-2001 i frekvensen for fattigdomsrisiko og frekvensen for fattigdomsrisiko på et bestemt tidspunkt (1998).

Procentvise ændringer



Kilde: Eurostat, ECHP-UDB, juni 2003

Måling af indvirkningen af social sikring

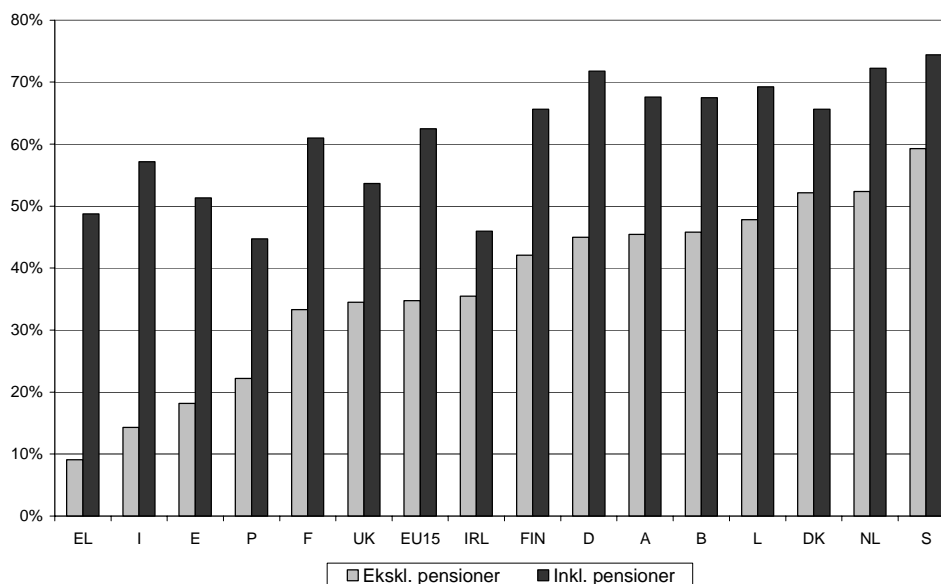
Et vigtigt metodemæssigt princip for udvælgelsen af de fælles indikatorer er, at de skal måle sociale resultater snarere end de midler, hvormed de er opnået. Dette er selve kernen i den åbne koordinationsmetode, hvor medlemsstaterne i fællesskab aftaler målsætninger, men selv kan vælge de politikker, hvormed de vil opfylde disse målsætninger. En indikator, som måler den politiske indsats, er desuden kun til ringe nytte, hvis man ikke kan konstatere, om indsatsen opfylder sit mål. En indikator, som til dels fraviger denne regel, er indikatoren for frekvensen for fattigdomsrisiko inden overførselsindkomster, som kan ses som en indikator for indvirkningen af overførselsindkomster på fattigdomsbekæmpelsen, hvis den sammenlignes med risikofrekvensen efter overførselsindkomsterne.

Hvis der ikke fandtes overførselsindkomster og pensioner, ville fattigdomsrisikoen for EU's befolkning være betydeligt større end i virkeligheden (39 % i stedet for 15 % i 2002). Det kan fremføres, at det primære formål med alderdomspensioner ikke er at omfordele indkomsten mellem enkeltpersoner, men at fordele den over de enkelte personers livscyklus. Hvis pensioner derfor blev betragtet som primær indkomst og ikke som overførselsindkomster, ville frekvensen for fattigdomsrisiko være 24 %, dvs. 9 procentpoint højere end fattigdomsrisikoen målt efter overførselsindkomsterne.

Figur 7 nedenfor viser det procentvise fald (i absolutte værdier) i frekvensen for fattigdomsrisiko beregnet før og efter overførselsindkomster⁷, hvor pensioner både er medtaget og udeladt fra begrebet "overførselsindkomster". Når pensioner udelades og betragtes som primær indkomst, er faldet lavest i Grækenland, Italien, Portugal og Spanien. Det er højest i Danmark, Nederlandene, Luxembourg, og navnlig Sverige, hvilket afspejler både de højere socialsikringsudgifter i disse lande og deres fokus på omfordeling af indkomster. Når pensioner medtages, ændres billedet betydeligt. Overførselsindkomsternes bidrag til bekæmpelsen af fattigdomsrisikoen er stadig højest i Sverige efterfulgt af Tyskland og er steget betydeligt i Italien og Grækenland. Dette afspejler strukturen af socialsikringsudgifterne i disse lande, hvor en stor del af udgifterne bruges på pensioner, og befolkningens aldersmæssige fordeling.

Figur 7. Indvirkning af overførselsindkomster (ekskl. og inkl. pensioner) på frekvensen for fattigdomsrisiko, 2001.

procentvis reduktion i den samlede frekvens for fattigdomsrisiko



Kilde: Eurostat, ECHP-UDB, juni 2003

Indvirkningen af overførselsindkomster på frekvensen for fattigdomsrisiko varierer på tværs af aldersgrupper og køn (jf. tabel 12). For EU som helhed har overførselsindkomsterne, ekskl. pensioner, størst risikonedsettende effekt for børnefattigdommen (i 2001 var faldet på 39 % i forhold til 32 % for alle på 16 år eller derover). I de nordiske lande var faldet i frekvensen for fattigdomsrisiko for børn så høj som 65 % eller mere. I Grækenland, Spanien og Italien er børn den gruppe, som får mindst gavn af overførselsindkomsternes fattigdomsnedsættende virkning (det

7 Denne indikator skal tolkes med et vist forbehold af flere årsager. For det første tages der ikke højde for foranstaltninger, der ligesom overførselsindkomster kan øge den disponible indkomst for husstande og enkeltpersoner, herunder navnlig overførsler i naturalier, skattekreditter og skattefradrag. For det andet sammenligner indikatoren fattigdomsrisiko før og efter overførselsindkomster, mens alt andet forbliver uændret.

procentvise fald var på under 15 %). Blandt voksne sænker de sociale ydelser (ekskl. pensioner) fattigdomsrisikoen mere for mænd end for kvinder i alle lande (med undtagelse af Nederlandene og Sverige), idet faldet for EU som helhed var på 35 % for mænd og 33 % for kvinder. Når pensionerne medregnes er forskellene mellem kønnene dog mindre markante og til fordel for kvinderne i enkelte lande.

Ved fortolkning af indikatoren for fattigdomsrisiko før overførselsindkomster skal det erindres, at socialsikring kan sænke fattigdommen, men ikke som sådan hjælper enkeltpersoner og familier til varigt at slippe ud af fattigdom. Hvis overførselsindkomster skal være effektive i bekæmpelsen af fattigdom og social udstødelse, skal de være ledsaget af tilstrækkelig sundhedspleje, uddannelse, sociale ydelser og integration på arbejdsmarkedet for de personer, der kan arbejde. Derfor fokuserer mange medlemsstater i stigende grad deres politikker på udvikling af individuel selvhjulpethed gennem beskæftigelsesvenlige socialsikringssystemer, som støtter arbejdsmarkedsdeltagelsen.

Lav indkomst er imidlertid blot én af siderne ved fattigdom, og for at måle og analysere dette fænomen mere præcist er det nødvendigt at tage andre lige så relevante aspekter i betragtning såsom adgang til arbejdsmarkedet, uddannelse, bolig, sundhedspleje, evnen til fuldt ud at deltage i samfundet og i hvilket omfang, de elementære behov opfyldes. Det er i realiteten vanskeligt at måle mange af disse aspekter, navnlig på EU-niveau. Resten af dette kapitel omhandler den dokumentation, der er baseret på EU's fælles indikatorer for fattigdom og social udstødelse, som ikke omfatter andre vigtige aspekter som boligforhold, dødelighed og adgang til sundhedspleje i forhold til socioøkonomisk status og social deltagelse.

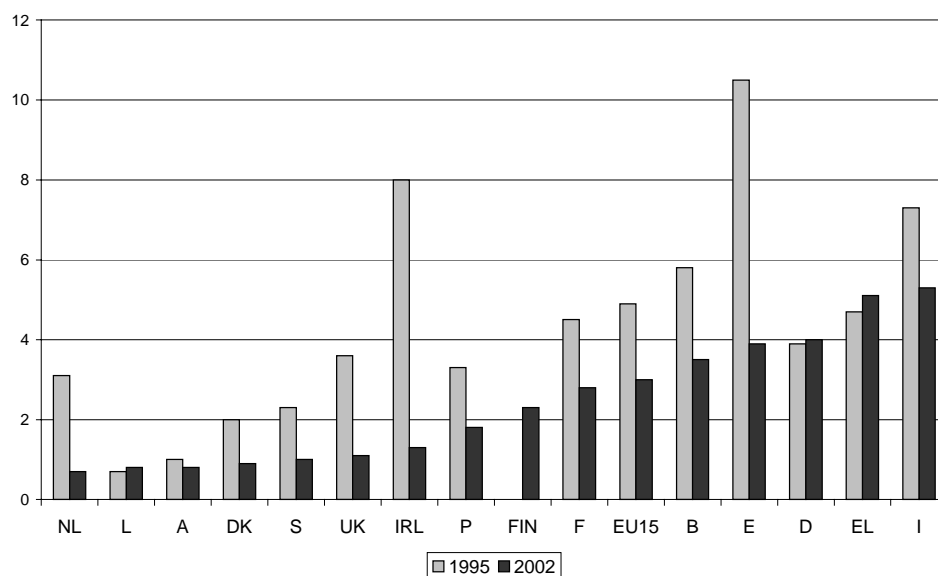
Arbejdsmarkedsdimensionen af fattigdom og social udstødelse

Beskæftigelse er en afgørende faktor for social integration, ikke kun fordi beskæftigelse giver en indkomst, men også fordi den kan fremme den sociale deltagelse og den personlige udvikling.

Langtidsledighed hænger tæt sammen med social nød, da langtidsledige ofte mister de kvalifikationer og det selvværd, der er nødvendigt for at komme ind på arbejdsmarkedet, medmindre de i rette tid modtager effektiv støtte. I 2002 ramte langtidsledighed 3 % af arbejdsstyrken i EU og 39 % af de ledige. Næsten to tredjedele af dem havde faktisk været arbejdsløse i meget lang tid (mindst 24 måneder, jf. tabel 19). Inden for EU var langtidsledigheden i Østrig, Danmark, Luxembourg, Nederlandene og Sverige 1 % eller derunder i henhold til tallene fra 2002. Langtidsledigheden er stadig høj i Grækenland og Italien, hvor mere end 5 % af arbejdsstyrken er ramt. I disse to medlemsstater og Spanien er uligheden mellem kønnene også størst. For EU som helhed er langtidsledigheden højere for kvinder end mænd, selv om det modsatte er tilfældet i Finland, Irland, Sverige og Det Forenede Kongerige.

På EU-niveau er langtidsledigheden gradvist faldet fra kulminationen på 4,9 % i 1995 til 3 % i 2002. De mest markante forbedringer er sket i Irland og Spanien, idet Spanien i perioden 1995-2002 mere end halverede langtidsledigheden til lige under niveauet på 4 %, mens den i Irland faldt fra 8 % til 1,3 %.

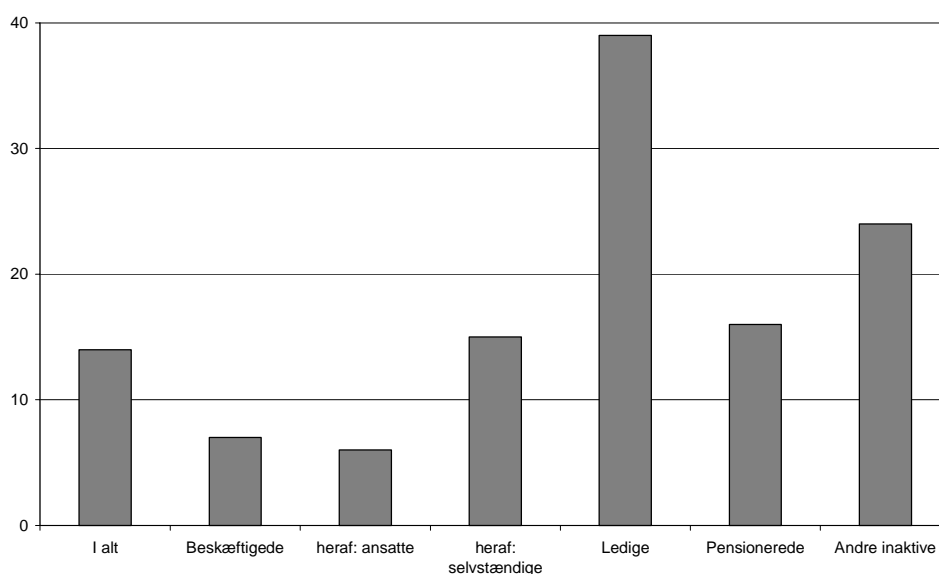
Figur 8. Langtidsledighed (1995 og 2002)



Kilde: Eurostat, EU-LFS

Selve det at være i arbejde er langt den sikreste metode til at beskytte sig mod risikoen for fattigdom og social udstødelse. Det fremgår tydeligt af resultaterne i figur 9, som viser, at kun 7 % af befolkningen i beskæftigelse (og 6 % af de ansatte) i EU levede under fattigdomsrisikotærsklen i 2002 i forhold til 38 % af de ledige og 25 % af de inaktive. I Irland, Italien og Det Forenede Kongerige er omkring en ud af to ledige personer fattigdomstruede. Pensionister er særligt fattigdomstruede i Grækenland og Irland, mens andre økonomisk inaktive personer har en højere fattigdomsrisiko i Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige.

Figur 9. Frekvens for fattigdomsrisiko og hyppigste aktivitetsstatus, 2001



Kilde: Eurostat, ECHP-UDB, juni 2003

Selv om mennesker i beskæftigelse er mindre fattigdomstruede end andre grupper, repræsenterer de en stor del af den fattigdomstruede befolkningen, da en stor del af voksenbefolkningen er i arbejde. I EU er ca. en fjerdedel af de fattigdomstruede på 16 år og derover i beskæftigelse. I Luxembourg, Nederlandene og Portugal er denne andel på 40 % eller mere. De fattige i arbejde giver derfor anledning til politiske overvejelser. Lav løn er en betydelig fattigdomsrisikofaktor for arbejdstagere. Ringe kvalifikationer og ustabil (deltids)beskæftigelse⁸ kan også resultere i fattigdom og utilstrækkelige pensioner i fremtiden. Andre lige så vigtige faktorer vedrører arbejdstagernes husstandsmæssige situation. Det fremgår tydeligt, at enlige forældre og eneforsørgere i husstande med børn er særligt udsatte for fattigdom (tabel 14).

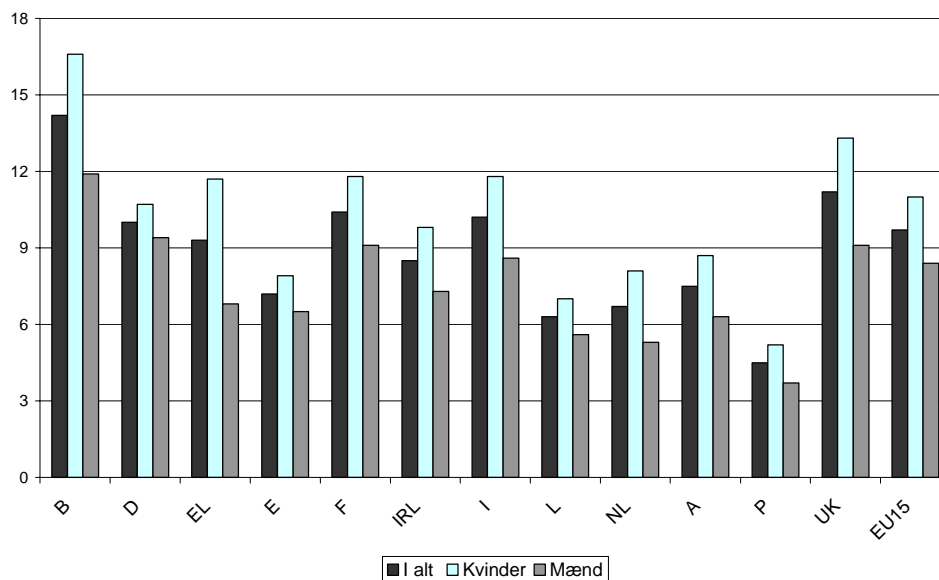
Begrebet "fattig i arbejde" vedrører kun til dels situationen for enkeltpersoner, da fattigdomsrisiko måles på husstandsniveau. Den økonomiske velstand for de ledige, de inaktive eller de lavtlønnede afhænger derfor af summen af alle de ressourcer, som alle medlemmer af deres husstande bidrager med. Ledighed på husstandsniveau anerkendes derfor i stigende grad som en fattigdomsrisikofaktor.

I EU som helhed levede omkring en ud af ti personer i alderen 18-59 år i husstande uden erhvervsaktive i 2002 (figur 10). Denne andel var højest i Belgien (14 %) efterfulgt af Det Forenede Kongerige (11 %). I alle lande er kvinder mere udsat for at leve i en husstand uden erhvervsaktive end mænd.

8 Resultaterne viser, at selvstændig beskæftigelse er en anden "risikofaktor". Indkomstoplysningerne for de selvstændige er dog ikke pålidelige som følge af underrapportering af indkomsterne.

Der er tegn på fremskridt inden for dette område. Andelen af voksne i den erhvervsaktive alder i husstande uden erhvervsaktive faldt i de fleste lande i perioden 1995-2002/2003, med de største fald i Irland, Nederlandene og Spanien.

Figur 10. 18-59-årige, der lever i husstande uden erhvervsaktive, 2002

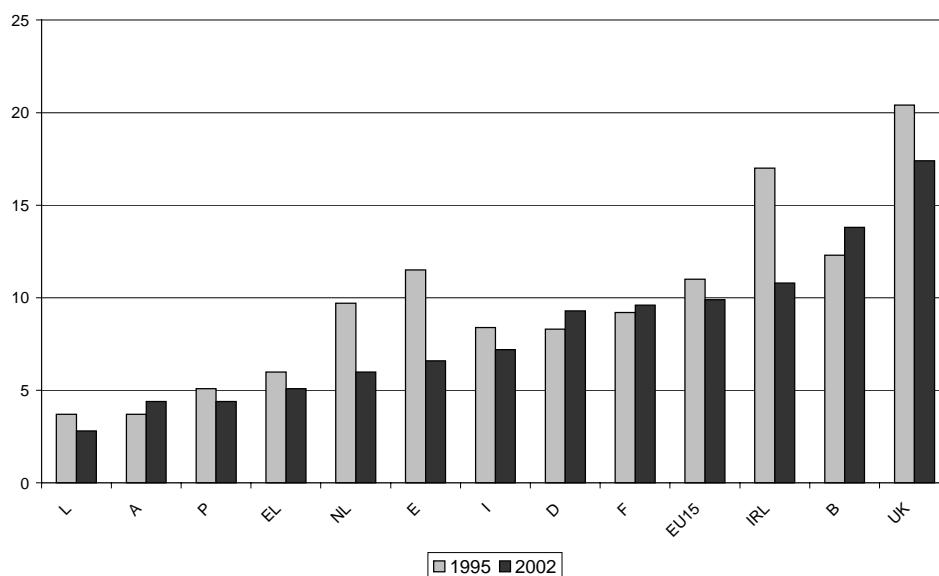


Kilde: Eurostat, EU-LFS

Det giver navnlig anledning til bekymring, når børn vokser op i en husstand uden erhvervsaktive voksne, da manglen på en arbejdende voksen som rollemodel kan være en faktor, der påvirker børnenes resultater i skolen og senere på arbejdsmarkedet. Andelen af børn, der levede i husstande uden erhvervsaktive voksne, var i 2002 lidt højere end for voksne (9,9 %), men variationerne på tværs af landene var markante. Mindre end 3 % af børnene levede i husstande uden erhvervsaktive voksne i Luxembourg og mere end 17 % i Det Forenede Kongerige.

Andelen af børn i husstande uden erhvervsaktive voksne er faldet i mange lande, herunder navnlig i Irland og Spanien.

Figur 11. Børn i husstande uden erhvervsaktive voksne, 1995 og 2002



Kilde: Eurostat, EU-LFS

Regional samhørighed

Alle de indikatorer, der er undersøgt indtil videre, udregnes på nationalt niveau. Territoriale forskelle har dog betydning ikke kun på tværs af, men også inden for landegrænserne. En klar forståelse af arten af og situationen for fattigdom og social udstødelse på subnationalt niveau er vigtig for udformningen og gennemførelsen af effektive politikker til bekæmpelse heraf. Det kan f.eks. være særligt relevant at skelne mellem land- og byområder. Hensyn til den statistiske pålidelighed forhindrer dog en regional opdeling for de fleste af de fælles EU-indikatorer. Der er desuden på EU-niveau ingen accepteret definition af regioner ud over de regioner, der er baseret på administrative og politiske kriterier, dvs. NUTS-klassificeringen.

Den sociale samhørighed på tværs af regionerne kan måles ud fra spredningen (variationskoefficienten) for beskæftigelsesfrekvenserne på NUTS 2-niveau. Den regionale samhørighed er den laveste i Italien, som med nogen afstand efterfølges af Spanien. Situationen i Italien har forbedret sig ganske lidt siden 1996, mens der for EU som helhed tilsyneladende er en vis konvergens mellem de regionale beskæftigelsesfrekvenser. I mål 1-regioner er beskæftigelsesfrekvenserne steget hurtigere end i andre regioner. I perioden 1996-2002 steg antallet af beskæftigede i førstnævnte regioner med mere end 5 % af befolkningen i den erhvervsaktive alder i forhold til 4 % i resten af EU. Alligevel er andelen af befolkningen i den erhvervsaktive alder i beskæftigelse betydelig mindre i mål 1-regioner (56,2 % i 2002) end i andre regioner (66,7 %).

Kvalifikationsdimensionen af fattigdom og social udstødelse

Manglen på grundlæggende kompetencer og kvalifikationer er en betydelig hindring for integration i samfundet, og dette vil blive yderligere forstærket i et mere og mere vidensbaseret samfund. Der er derfor i stigende grad risiko for, at der opstår nye kløfter i samfundet mellem de, der har adgang til livslang læring, som kan sikre beskæftigelsesegnethed og tilpasningsevne, personlig udvikling og aktivt borgerskab, og de, der er udenfor. "Realiseringen af et Europæisk område for livslang læring"⁹ er derfor stadig en vigtig udfordring for et socialt integrerende samfund.

Data fra LFS 2002/2003 viser, at ca. 19 % af alle 18-24-årige kun havde lavere uddannelse (dvs. mindre end en uddannelse på gymnasieniveau) og ikke havde deltaget i uddannelse eller undervisning i løbet af de sidste fire uger før undersøgelsen. Værdierne varierede fra 10 % eller mindre i Østrig, Finland og Sverige til 41 % i Portugal. I alle lande er unge mænd mere tilbøjelige til at forlade uddannelsessystemet med lave kvalifikationer end unge kvinder (jf. tabel 20).

Tendenserne over tid kan fastlægges ved at undersøge forskellige befolkningsgrupper. Forskellen mellem andelen af mennesker med lav uddannelse blandt unge (18-24-årige) og ældre (på 65 år og derover, jf. tabel 21) er slående. I EU som helhed har så mange som 70 % i sidstnævnte grupper opnået mindre end en uddannelse på gymnasieniveau. I gruppen af 18-24-årige er tallet 19 %. De største forbedringer er tilsyneladende sket i de sydlige lande, som alle startede med lave uddannelsesniveauer på langt over 80 % for de ældre befolkningsgrupper.

Sundhed

En indikator på sundhedsområdet, der kan tages som udtryk for den sundhedsmæssige status og den generelle trivsel i et land, er den forventede levealder (jf. tabel 22). Dette er en kompleks indikator, som afspejler flere dimensioner. Ud over enkeltpersoners sundhed afspejler den adgang til og brug af sundhedsydelser samt mere generelle socioøkonomiske faktorer.

Befolkningen i EU har en lang forventet levealder. De nationale tal varierer fra knap 77 år (i Danmark, Irland og Portugal) til 79 år (i Spanien, Italien og Sverige). Selv om den forventede levealder er ca. seks år længere for kvinder end for mænd på grund af konstant højere dødelighed blandt mænd i hele livscyklussen, er forskellen ved at blive udlignet, da den forventede levealder i de fleste medlemsstater er steget mere for mænd end for kvinder i løbet af de seneste ti år.

Der er bred enighed om, at dårligt helbred både er en årsag til og en virkning af bredere socioøkonomiske problemer. Det betyder, at den generelle sundhedsmæssige tilstand i befolkningen ofte er ringere i lavindkomstgrupperne. Procentdelen af mennesker, der hævder at have dårligt eller meget dårligt helbred, er betydeligt højere for mennesker, der lever under tærsklen for fattigdomsrisiko, end for mennesker, der lever over den, i EU som helhed (henholdsvis 16 % og 7 %) og i alle medlemsstaterne (jf. tabel 23).

9 KOM(2001) 678 endelig.

2. VIGTIGE TENDENSER OG NYE UDFORDRINGER I FORLÆNGELSE AF DE NATIONALE HANDLINGSPLANER

Det er vanskeligt at udlede de aktuelle tendenser fra de nationale handlingsplaner for social integration på grund af manglen på nylige data, endda på nationalt niveau, og de meget forskellige indgangsvinkler i de analytiske kapitler. Generelt afspejler de nationale handlingsplaner for social integration for 2003 dog et mindre optimistisk klima til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse end de første nationale handlingsplaner i juni 2001. De fleste medlemsstater frygter, at den aktuelle økonomiske afmatning ledsaget af stigende langtidsledighed og ringere chancer for at opnå beskæftigelse kan udsætte flere mennesker for fattigdomsrisiko og social udstødelse og yderligere forringede situationen for de mennesker, der allerede er ramt. Dette indtryk varierer dog betydeligt fra land til land. Trods den vanskeligere økonomiske situation globalt er der flere lande, som - selv om antallet af mennesker i risiko for fattigdom og social udstødelse stadig er relativt højt - generelt er overbeviste om, at de kan opretholde de seneste positive økonomiske tendenser, og at disse vil bidrage til en reduktion af fattigdom og social udstødelse (EL, E, IRL, I, UK). Andre lande, som dog fremhæver øget pres på visse områder, er tilsyneladende overbeviste om, at de kan opretholde deres nuværende relativt høje niveauer for social integration og håndtere de øgede krav ved hjælp af de nuværende veludbyggede systemer, muligvis med ekstra opmærksomhed over for særligt udsatte grupper (B, DK, FIN, L, NL, A, S). Enkelte andre medlemsstater forekommer dog mere pessimistiske og påpeger stigende problemer navnlig i forbindelse med den voksende ledighed (D, F, P).

Flere lande har i løbet af de seneste to år gjort en betydelig indsats for at styrke deres indsats på flere områder. Som følge deraf ses nu forskellige positive tendenser. I nogle lande (IRL, UK) sker der tilsyneladende reelt fremskridt i reduktionen af antallet af mennesker, der er i risiko for vedvarende eller langvarig fattigdom. Der er også truffet betydelige foranstaltninger til bekæmpelse af børnefattigdommen (IRL, UK).

På den negative side er der en række tendenser, som tilsyneladende bliver mere og mere almindelige i flere lande. Ledigheden er stigende overalt. Trods en positiv udvikling af ledighedstallet er der stadig relativt store indkomstskævheder (IRL, UK). Antallet af mennesker på minimumsindkomstordninger er stigende. Hvad angår boliger, vokser ventelisterne til boliger øjensynligt, og der er tendens til, at antallet af hjemløse stiger. Mens landene generelt har opretholdt deres sundhedsstandarder, kan der konstateres en stigning i psykiske sundhedsproblemer og i misbrugsrelaterede problemer.

De vigtigste strukturelle ændringer, som blev kortlagt i fællesrapporten for 2001, anerkendes fortsat som vigtige faktorer, der påvirker både fattigdom og social udstødelse, nogle gange positivt og andre gange negativt. Det drejer sig om følgende:

- virkningen af de større strukturændringer på arbejdsmarkedet, som skyldes hurtige økonomiske forandringer og globalisering
- betydningen af den meget hastige vækst i det vidensbaserede samfund og informations- og kommunikationsteknologierne
- konsekvenserne af befolkningsaldringen og den deraf følgende øgede forsørgerbyrde
- virkningen af øget migration og stigende etnisk forskellighed
- de fortsatte ændringer i husstandsstrukturene med stadigt høje skilsmissefrekvenser, flere og flere familier med enlige forsørgere og tendensen til en deinstitutionisering af familielivet
- tendensen til større lighed mellem mænd og kvinder og navnlig kvindernes øgede arbejdsmarkedsdeltagelse.

De risikofaktorer i forbindelse med fattigdom og social udstødelse, som blev fastlagt i 2001, bekræftes i handlingsplanerne for 2003. Det drejer sig om følgende: længerevarende afhængighed af lav/utilstrækkelig indkomst, langtidsledighed, beskæftigelse af lav kvalitet eller mangel på beskæftigelsesforløb, lavt uddannelsesniveau og analfabetisme, opvækst i en udsat familie, handicap, dårligt helbred, det at bo i et område med mange problemer, usikre boligforhold og hjemløshed, indvandrere, etniske minoriteter, racisme og diskrimination.

Mens omfanget af risici og barrierer er konstant, tegner handlingsplanerne for 2003 et mere nuanceret og komplekst billede, og visse situationer træder meget tydelige frem end tidligere som værende forbundet med social udstødelse: det at leve i en husstand uden erhvervsaktive, utilstrækkelig indkomst, overdreven gældsætning, psykisk sygdom, alkohol- eller narkotikamisbrug, handicap, afhængighed af langtidspleje, asylansøgere, flygtninge og indvandrere, det at leve i dårligt stillede byområder og landdistrikter.

Med hensyn til sammenhængen mellem ledighed, fattigdom og social udstødelse er tre forhold særligt bemærkelsesværdige. Det første er den øgede anerkendelse af, at de ledige ikke er en ensartet gruppe, og at årsagerne til problemerne med at få adgang til arbejdsmarkedet varierer betydeligt fra person til person. Det gør sig især gældende for langtidsledige, som har tendens til at lide under mange en række kumulerede problemer – funktionel analfabetisme, forældede kompetencer, mangel på sprogkundskaber, handicap eller dårligt helbred, afhængighed, for langt fravær fra arbejdsmarkedet – som kan føre til permanent udelukkelse fra arbejdsmarkedet, hvis de ikke i rette tid imødegås på en effektiv måde. Sådanne problemer kan forværres af negative objektive faktorer som f.eks. mangel på job, mangel på børnepasning, mangel på transport, det at leve i en region med høj ledighed, mangel på bolig, mangel på åbne og fleksible uddannelsesmuligheder, som

opfylder deres behov og interesser, fordomme og diskrimination (f.eks. imod indvandrere, etniske minoriteter, tidligere indsatte, mennesker med indlæringsvanskeligheder, kvinder eller mænd på grund af deres køn). For det andet lægges der mere vægt på den udsatte situation for husstande uden erhvervsaktive, men også de større fattigdomsrisici for husstande med kun en og ikke to erhvervsaktive. For det tredje understreges sårbarheden af tre særlige grupper gentagne gange: ældre arbejdstagere af begge køn, hvis kvalifikationer er blevet overflødige, unge mænd og kvinder i alderen 16-25 år uden formelle kompetencer eller godkendte kvalifikationer samt indvandrere og etniske minoriteter.

I forbindelse med lave indkomster og fattigdom lægges der vægt på fem områder. For det første har det vist sig, at selv i de lande, hvor de fattigstes indkomster reelt er steget, er de steget i et langsommere tempo end for resten af samfundet, hvorved den relative indkomstfattigdom muligvis er steget (UK, IRL). For det andet lægges der mere vægt på den meget høje risiko, som mennesker på langvarig lavindkomst udsættes for (FIN, UK). For det tredje ønsker flere lande at undgå en vækst af antallet af fattige mennesker i arbejde. For det fjerde anerkendes det, at overdreven gældsætning kan fange mennesker i fattigdom (A, B, FIN, F, IRL og UK). Endelig er flere lande (f.eks. UK, IRL, D, I, L, P, S) særligt bekymrede over situationen for børn, der vokser op i lavindkomstfamilier.

Der var i forvejen lagt stor vægt på betydningen af dårlig uddannelse og undervisning som en barriere for social integration i den vidensbaserede økonomi og videnssamfundet, men de nye handlingsplaner understreger yderligere tre forhold. Det første er problemet med funktionel analfabetisme, ikke kun blandt skoleelever, men blandt hele den voksne befolkning (D, F), det andet er problemet med børn, der tidligt forlader skolen (D, FIN, IRL, NL), og det tredje er den stigende betydning af livslang læring og erhvervelsen af nye grundlæggende færdigheder som f.eks. at lære at lære, sprog, sociale kompetencer, ict og iværksætterånd.

Hvad angår dårligt helbred og handicap, anerkendes det, at arten og graden af risikoen varierer betydeligt afhængigt af typen af handicap (S). Generelt lægges der i handlingsplanerne mere vægt på handicappedes særligt høje risiko for langvarig fattigdom og social udstødelse (A, IRL, NL, DK).

Den højere risiko for fattigdom og social udstødelse i forbindelse med immigration eller på grund af etnisk oprindelse fremhæves i langt højere grad af flere medlemsstater i de nationale handlingsplaner for 2003. Komplexiteten og forskelligheden af situationerne understreges også. De særlige forhold, der nævnes, omfatter vanskeligheder med at finde bolig, problemer med at finde vellønnet beskæftigelse (F, FIN, S,) hindringer for adgang til livslang læring, herunder navnlig sprogundervisning. Flere lande er også mere opmærksomme på ældre indvandrere (D), arrangerede tvangsægteskaber, dårligere sundhed (S) og lavere uddannelsesniveau (NL, DK). Kønsskævhederne fremhæves også i flere nationale handlingsplaner (IRL, S). De særlige problemer, som opleves af romaer og mange omrejsende (travellers) (IRL), fremhæves af flere medlemsstater. Nogle medlemsstater (UK, S, F, FIN, B og IRL) kæder diskrimination direkte sammen med sociale samhørighedsproblemer.

Generelt understreger de nationale handlingsplaner for 2003 behovet for at tage mere hensyn til mennesker, der berøres af flere risici eller en kombination af problemer, da de kan blive fanget i fattigdom og social udstødelse (S, FIN). Navnlig følgende grupper nævnes ofte: tidligere indsatte, hjemløse, mennesker, der forlader institutioner, alkohol- og narkotikamisbrugere, psykisk syge og prostituerede.

Et vigtigt element i handlingsplanerne for 2003 er den øgede vægt på regionale og lokale forskelle i niveauerne af fattigdom og social udstødelse, og hvordan årsagerne til fattigdom og social udstødelse kan variere fra region til region (B, F). Regioner plaget af afmatning med negativ migration, høj ledighed og stigende forsørgerbyrde (FIN, P) oplever helt andre problemer end regioner i vækst præget af overbefolkning og boligproblemer. Også problemet med marginale landdistrikter med aldrende befolkninger, dårlige tjenester og større forsørgerbyrder fremhæves (IRL, EL, P, UK). Koncentrationerne af fattigdom og mangeartede afsavn i bestemte befolkningsgrupper i byer fremhæves i flere tilfælde. I den henseende gøres der opmærksom på problemet med faldende socialkapital. I befolkningsgrupper, der er berørt af afsavn på flere områder, er der også i mange tilfælde sket en indskrænkning af de sociale netværk, støttesystemer og organisationer, der skulle fremme den aktive deltagelse af enkeltpersoner i det omgivende samfund, som udgør en nødvendig del af et stærkt og levende civilsamfund.

Et andet problem, som prioriteres højt i handlingsplanerne for 2003, er den betydning, som skævheder mellem kønnene har for fattigdom og social udstødelse. Det fremgår dog ikke klart, om dette er resultatet af en stigning i den faktiske betydning af kønsspørgsmålet eller blot øget opmærksomhed på problemet. Kønssdimensionen nævnes især i forbindelse med enlige forældre, vold i hjemmet, problemer forårsaget af fleksibelt arbejde og forringede pensionsrettigheder. Kønsbestemte forskelle blandt de mest udsatte grupper fremhæves også, f.eks. i forbindelse med hjemløse, tidligere indsatte og misbrugere (DK).

Det er ikke første gang, at det i handlingsplaner erkendes, at fattigdom og social udstødelse kan videreføres fra en generation til den næste. Men det erkendes i stigende grad, at de, der vokser op i fattigdom, i alvorlig grad risikerer at blive den næste generation af fattige og ledige. Medlemsstaterne er mere opmærksomme på de måder, hvorpå fattigdom videreføres fra generation til generation, og de særlige dimensioner af børnefattigdom, som man skal tage fat om for at bryde den onde cirkel.

En anden vigtig dimension af fattigdom og social udstødelse, som tillægges større betydning, er bevægelserne ind og ud af fattigdom. Enkelte handlingsplaner fremhæver behovet for at opnå en bedre forståelse af, hvad det er, der fanger nogle mennesker i langvarig fattigdom, eller hvorfor nogle regelmæssigt bevæger sig ind og ud af fattigdom, mens andre (flertallet) kun er fattige i relativt korte perioder.

Centrale udfordringer

I henhold til de nationale handlingsplaner er den overordnede politiske udfordring at sikre, at der er stærk integration mellem de økonomiske, beskæftigelsesmæssige, kulturelle og sociale politikker samt politikker for livslang læring, og at hensynet til

forebyggelse og udryddelse af fattigdom og social udstødelse indgår i alle disse politikområder. Dette er vigtigt for at opnå en integreret og koordineret tilgang til udryddelse af fattigdom og social udstødelse. Det er klart, at lande, der formår at kombinere høje socialsikringsniveauer med særdeles produktive økonomier og konstant høje beskæftigelsesniveauer, kan opretholde et samfund præget af social samhørighed. Effektive politikker inden for områder som f.eks. social sikring, livslang læring, sundhed, boliger, transport samt kultur, sport og fritidsaktiviteter, som skaber tilgængelige ydelser for alle, er afgørende. Men for mere udsatte personer skal sådanne universelle ydelser ofte suppleres af målrettet og skræddersyet støtte, som kan hjælpe dem med at overvinde hindringerne for deltagelse i samfundet.

Den første fælles rapport udpegede otte primære udfordringer, som i større eller mindre grad skal løses af alle medlemsstater. Analysen af de nationale handlingsplaner for 2003 og analysen i det foregående kapitel viser, at disse fortsat udgør en fast ramme for medlemsstaterne. Der lægges dog mere vægt på forskellige dimensioner af disse overordnede udfordringer.

Skabe et rummeligt arbejdsmarked og sikre, at beskæftigelse er en rettighed og mulighed for alle: Der er i medlemsstaterne bred enighed om, at beskæftigelse er et effektivt middel til både at forebygge og afhjælpe fattigdom og social udstødelse. Medlemsstaterne fremhæver en lang række politikker og tilgange, som også indgår i deres nationale handlingsplaner for beskæftigelse. De nationale handlingsplaner for social integration fremhæver dog navnlig udfordringen med at udvikle skræddersyet og individualiseret støtte til de mennesker, der er mest udsatte og udstødte fra arbejdsmarkedet (f.eks. indvandrere, tidligere indsatte, personer, der har forladt institutioner, og handicappede), og behovet for særlig opmærksomhed over for husstande uden erhvervsaktive og unge ledige, der mangler grundlæggende kompetencer eller formelle kvalifikationer.

Garantere en passende indkomst og tilstrækkelige ressourcer til at leve en menneskeværdig tilværelse: Det understreges, at beskæftigelse for de fleste mennesker er nøglen til at opnå en tilstrækkelig indkomst, men etableringen af effektive indkomststøtteordninger for de mennesker, der ikke kan forsørge sig selv, eller som er pensionerede, er af stor betydning, og flere medlemsstater skal øge indsatsen på dette område. Tæt sammenhæng mellem indkomststøtteordninger og politikker til udvikling af beskæftigelsesegnetheden for disse grupper og udryddelse af langvarig afhængighed af sociale ydelser er også særdeles vigtig. Lige så vigtigt er det at sikre tæt integration mellem skatte-, indkomststøtte- og mindstelønspolitikkerne, så arbejde kan betale sig i tilstrækkelig grad til at løfte mennesker ud af fattigdom.

Bekæmpe uddannelsesmæssig forfordeling ved forebyggelse og muligheder for livslang læring: Inden for denne overordnede udfordring træder især fire udfordringer frem: udvikling af koordinerede og integrerede foranstaltninger til at forhindre, at unge forlader skolen i utide; undervisningsmuligheder for alle, der lider af funktionel analfabetisme; øget adgang til livslang læring for alle marginaliserede personer med særligt fokus på ældre arbejdstagere, den aldrende befolkning og grupper i risiko for udstødelse; øget fokus på undervisning i en tidlig alder samt tidlig og fleksibel individuel støtte på alle uddannelsesinstitutioner (herunder universiteter) for at bryde den onde cirkel af

uddannelsesmæssige vanskeligheder og give alle mennesker endnu en chance hele livet igennem. Det er også vigtigt at erkende, at livslang læring ikke blot er vigtig for at forbedre enkeltpersoners beskæftigelsesmuligheder. I betragtning af, at mere end 50 % af alle over 25 år er uden for arbejdsmarkedet, skal indsatsen for også at forberede mennesker til et meningsfyldt og værdigt liv uden for arbejdsmarkedet øges. Både mænd og kvinder mangler kompetencer på områder som f.eks. administration af en husholdning, rollen som forældre, håndtering af penge og gæld, sundhedsrisici i husstanden og kompetent pleje af syge mennesker eller ældre, kultur og aktivt borgerskab. Da hverken skoler eller familier i tilstrækkelig grad overfører disse vigtige kompetencer, er det klart, at muligheder for livslang læring skal tilbydes alle.

Fastholde familiesolidariteten, fremme ligestillingen mellem kønnene, varetage den enkelte families rettigheder og ydelser og beskytte børnenes rettigheder: De ændrede familiemønstre og indvirkningen heraf for ydelsen af støtte og omsorg optager flere medlemsstater. I næsten alle medlemsstater oplever enlige forsørgere og storfamilier alvorligere grader af fattigdom og social integration. Medlemsstaterne fremhæver også opretholdelse af lighedshensyn i økonomisk vanskelige tider, hvor disse grupper er endnu mere udsatte. Der er bred enighed om, at den onde cirkel af børnefattigdom skal brydes, hvis fattigdom og social udstødelse skal reduceres på lang sigt. I alle handlingsplaner anerkendes vigtigheden af, at familier kan styre balancen mellem arbejde og familieliv, og at det derfor skal sikres, at lavindkomstgrupperne får gavn af indsatsen for at forene arbejde og familieliv. Udfordringen i at støtte særligt udsatte familier og især løse problemerne med vold i hjemmet fremhæves ofte.

Sikre alle en god bolig: Flere og flere medlemsstater ønsker tilsyneladende at udvikle integrerede strategier til forebyggelse og bekæmpelse af hjemløshed. Økonomiske forandringer lægger desuden nyt pres på boligområdet, og nogle medlemsstater skal forsøge at udvide antallet af boliger til en rimelig pris for at løse problemerne med ventelister og trange boligforhold. Det er nødvendigt at indse, at markedet ikke selv kan opfylde alle boligbehov, og at nogle grupper, f.eks. handicappede og indvandrere, oplever særlige vanskeligheder.

Sikre lige adgang til ydelser af høj kvalitet (sundhed, transport, social sikring, pleje, kultur samt rekreative og juridiske tjenesteydelser): At levere kvalitetsydelser, som er tilstrækkelige, tilgængelige og til en rimelig pris for alle borgere, er stadig en stor udfordring for visse medlemsstater. Navnlig øget adgang til sundheds- og plejeydelser, især for ældre og psykisk syge eller handicappede, samt betydningen af adgang til transport vægtes højt i mange handlingsplaner. Muligheden for at få adgang til kulturelle tilbud skal i højere grad anerkendes som en vigtig del af den sociale integration og en metode til at hjælpe mennesker med at overvinde social udstødelse.

Forbedre formidlingen af ydelserne: Arbejdet med at formidle ydelser på en fleksibel måde, der tager højde for lokale og individuelle behov og inddrager de særlige behov for udstødte grupper og samfund, er fælles for alle medlemsstater. Nogle medlemsstater skal opretholde gode ydelser i en tid med økonomisk afmatning, mens andre stadig skal investere i udviklingen og kvaliteten af ydelser, samtidig med at ressourcerne er knappe. En voksende udfordring er at garantere lavindkomstfamilier lige adgang til kerneydelser

som f.eks. elektricitet, vand og transport i en tid, hvor disse grundlæggende ydelser i stigende grad liberaliseres. En fælles udfordring er at sikre bedre adgang til og meget tættere koordination og deling af oplysninger mellem forskellige ydelser og mellem de forskellige forvaltningsniveauer med henblik på at fremme flerfunktionel modtagelse og bedre integreret støtte. Med den øgede vægt i nogle medlemsstater på målretning eller skræddersyning af ydelser til udsatte personer er det vigtigt at undgå, at disse personer stadig føler sig udelukket fra resten af samfundet i f.eks. separate uddannelsesforanstaltninger. Det kan ske ved at sikre, at alle almindelige offentlige ydelser inddrager social integration i deres begreber, styring og procedurer og derved opfylder forpligtelserne for virksomheders sociale ansvar.

Revitalisere områder med mange problemer: Udvikling af lokale partnerskaber mellem relevante aktører og udvikling af integrerede økonomiske, sociale og beskæftigelsesmæssige foranstaltninger med henblik på at løse problemet med mangeartede afsavn i bestemte befolkningsgrupper er en udfordring, der deles af mange medlemsstater. Her lægges der større vægt på opgaven med at genopbygge den sociale kapital og mobilisere de lokale gennem udvikling af lokalsamfundene og foranstaltninger som f.eks. "uddannelsesbyer og -regioner" eller "den sociale by", som kan sætte disse grupper i stand til at selv at ændre deres liv. I denne genopbygningsproces er håndtering af kriminalitet og bekæmpelse af narkotikamisbrug en særlig udfordring. Mens byområder med mange problemer er tilstrækkeligt omhandlet, er problemer med fattigdom og social udstødelse kun omhandlet i enkelte nationale handlingsplaner. De medlemsstater, der understreger behovet for at lægge mere vægt på flerdimensionale og integrerede tilgange over for de indbyrdes forbundne problemer, f.eks. fraflytning og deraf følgende affolkning og befolkningsaldring, faldende økonomisk grundlag med begrænsede beskæftigelsesmuligheder, små urentable landbrug, lave indkomster, afhængighed af sociale ydelser og mangel på eller tilbagetrækning af vigtige tjenester. Dette er et område, som bør tillægges større opmærksomhed i den fremtidige udvikling af den sociale integrationsproces.

6. Seks højt prioriterede områder

Ovennævnte analyse viser tydeligt, at en effektiv strategi til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse skal være flerdimensional og langsigtet og navnlig omhandle de ovenfor beskrevne otte centrale udfordringer. På baggrund af den fortsatte usikre økonomiske og politiske verdenssituation opfordres medlemsstaterne til i de næste to-tre år at være særligt opmærksomme på følgende seks højt prioriterede områder. Disse prioriterede områder er særligt vigtige, hvis fremdriften mod opfyldelsen af Lissabonmålet om bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse inden 2010 skal opretholdes, og hvis de mest udsatte grupper ikke skal lide uforholdsmæssigt meget under konsekvenserne af den økonomiske afmatning og styringen af underskuddene på de offentlige budgetter.

1. Fremme af investeringer i og skræddersyning af aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger med henblik på at opfylde behovene hos de grupper, der har vanskeligst ved at komme ind på arbejdsmarkedet og skabe bedre sammenhæng mellem politikkerne på området for social sikring, livslang læring og arbejdsmarked, så de gensidigt forstærker hinanden.
2. Sikring af, at **de sociale sikringsordninger**, herunder mindsteindkomstordningerne, er tilstrækkelige til, at alle kan opnå en tilstrækkelig indkomst til at opretholde et værdigt liv, og at de skaber effektive incitamenter til at arbejde for dem, der kan arbejde.
3. Bedre **adgang for de mest udsatte** og de, der er mest berørt af social udstødelse, til anstændige boliger, til sundhedstjenester og langtidspleje af høj kvalitet og til specielle og almindelige tilbud om livslang læring, herunder kulturelle aktiviteter.
4. En samlet indsats for at forhindre unge i at forlade **skoler og andre områder for formel uddannelse og undervisning** i utide og for at løse de fortsatte problemer med overgangen mellem skole og arbejde for navnlig unge, der forlader skolen med ringe kvalifikationer.
5. Fokus på bekæmpelse af **børnefattigdom** som et afgørende trin i bekæmpelsen af arven af fattigdom fra generation til generation med særligt fokus på tidlige indgreb og tidligere undervisningsinitiativer, som identificerer og støtter børn og fattige familier.
6. En fælles indsats for at sænke niveauet af fattigdom og social udstødelse og øge arbejdsmarkedsdeltagelsen for **indvandrere og etniske minoriteter** til de samme niveauer som for resten af befolkningen.

I forbindelse med disse prioriterede områder er det vigtigt, at medlemsstaterne udvikler integrerede og koordinerede strategier på lokalt og regionalt plan og i områder, der er berørt af afsavn på flere områder. Disse strategier skal tilpasse politikker til den lokale situation, fremme mobiliseringen og inddragelsen af alle aktører og sikre lettere tilgængelige og bedre ydelser til fattige og socialt udstødte borgere. Endelig er det vigtigt, at der tages højde for kønsaspektet i indsatsen inden for alle de prioriterede områder med henblik på at fremme ligestillingen mellem kønnene.

3. STRATEGISKE TILGANGE I DE NATIONALE HANDLINGSPLANER FOR SOCIAL INTEGRATION (INKL. MÅL)

Det grundlæggende formål med de nationale handlingsplaner er, at de skal sætte medlemsstaterne i stand til at revidere og videreudvikle deres politikker og programmer, så de kan blive endnu mere effektive. Medlemsstaterne løser denne opgave ud fra meget forskellige udgangspunkter, både med hensyn til niveau af fattigdom og social udstødelse, med hensyn til deres meget forskellige velfærdstraditioner og i lyset af

forskellige forvaltningsstrukturer. Der er også stor variation i det omfang, hvori medlemsstaterne i forvejen fokuserer på adgang til rettigheder, herunder sociale rettigheder som et kerneprincip bag udviklingen af politikker og programmer. Alle disse faktorer påvirker de enkelte landes tilgang til opgaven med at udarbejde en national handlingsplan. Medlemsstaterne har i de nationale handlingsplaner for 2003 i bemærkelsesværdig grad tilpasset de rammer, der er fastlagt ud fra de fælles målsætninger, og mange planer er udarbejdet, så de stemmer bedre overens med de pågældende landes politiske traditioner. I et vist omfang er denne "nationalisering" af planerne et positivt skridt hen imod integrationen af udarbejdelsen af planerne i de nationale politiske processer. Der er dog risiko for, at nogle af de vigtige dimensioner af fattigdom og social udstødelse, som er kortlagt i de fælles målsætninger, ignoreres.

Uanset medlemsstaternes udgangspunkt fremgår det tydeligt, at tre kritiske dimensioner ligger til grund for udviklingen af effektive strategiske planer for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse inden for rammerne af de fælles målsætninger, der er aftalt mellem medlemsstaterne:

- For det første skal planerne være omfattende og flerdimensionale, dvs. de skal afspejle alle de forskellige politikker (økonomisk, beskæftigelsesmæssig, social og kulturel), der påvirker menneskers liv, og de skal sikre, at foranstaltninger og politikker på tværs af disse forskellige områder så vidt muligt er integreret og derved virker gensidigt forstærkende.
- For det andet skal planerne være sammenhængende og logisk planlagt, så de bevæger sig fra en dybdegående analyse til fastlæggelse af klare målsætninger og prioriterede områder og derefter forslår konkrete foranstaltninger til opfyldelse af disse målsætninger.
- For det tredje skal de fastlægge klare mål, som skal opnås for at gøre fremskridt hen imod opfyldelsen af det overordnede mål om at udrydde fattigdom.

De nationale handlingsplaner, og ikke systemerne i hver enkelt medlemsstat, vurderes i det følgende ud fra hvert af disse tre områder.

Flerdimensional tilgang

De fleste nationale handlingsplaner fremhæver den flerdimensionale karakter af fattigdom og social udstødelse. Det omfang, hvori de videre behandler de mange forskellige politikområder, der er beskrevet i de fælles målsætninger, på en integreret og omfattende måde, varierer betydeligt.

Nogle lande er for alvor begyndt at udvikle en flerdimensional tilgang til bekæmpelsen af fattigdom og social udstødelse. **Belgien** har f.eks. udviklet en ægte flerdimensional tilgang til social udstødelse, samtidig med at landet forsøger at introducere foranstaltninger inden for konkrete områder (retlige anliggender, kultur, uddannelse og undervisning, sport og fritid, familierpolitik) og løse problemerne for de mest udsatte grupper (hjemløse, børn i pleje, ofre for menneskehandel, analfabeter). Den **franske** plan er ganske omfattende og dækker en lang række foranstaltninger inden for de forskellige

politikområder, der kan påvirke den sociale integration. Samspillet og integrationen mellem disse foranstaltninger fremgår dog ikke. Den **irske** plan fremlægger en afbalanceret og vidtfavnende strategisk tilgang. Mens beskæftigelse betragtes som den vigtigste vej ud af fattigdom, anerkendes det i planen, at ikke alle kan bruge arbejdsmarkedet som en vej ud af fattigdom. Forskellige mål opstilles derfor i forhold til etableringen af passende indkomststøtteordninger, og særlige programmer målrettes mod bestemte grupper med særlige problemer (handicappede, omrejsende, tidligere indsatte, hjemløse, indvandrere og etniske minoriteter). **Det Forenede Kongeriges** strategi til løsning af problemerne med fattigdom og social udstødelse er bred og omfattende. Den er baseret på en forbedring af beskæftigelsesmulighederne og på langsigtet investering i offentlige ydelser, som kan forbedre kvaliteten af disse ydelser. En central målsætning er udryddelsen af børnefattigdom. **Portugal** har vedtaget en systemisk strategi, der er baseret på gennemførelsesmæssige principper, omfatter tværgående strategiske indsatsområder og tager udgangspunkt i en ganske omfattende analyse af de vigtigste tendenser inden for fattigdom og social udstødelse. Det overordnede mål er at udjævne den kløft, der adskiller Portugal fra resten af de europæiske lande, i løbet af en generation. Grækenland betragter social sikring som en byggesten i det overordnede udviklingsprojekt. Grækenland kombinerer generelle politikker, navnlig inden for økonomisk vækst og strukturændringer, med henblik på at opretholde stigningstaksten i de sociale udgifter, samtidig med at der udvikles konkrete politikker for problemer i forbindelse med fattigdom og social udstødelse.

I andre lande samles den flerdimensionale karakter af fattigdom og social udstødelse og fastlæggelse af mål i en strategi, der søger at etablere en effektiv integrationspolitik gennem fastlæggelse af begrænsede og effektive politiske målsætninger. Efter planen skal mange af foranstaltningerne fortsætte og forstærke det overordnede sociale velfærdssystem, men der er også foranstaltninger på konkrete områder og forsøg på at løse problemerne for de mest udsatte mennesker. I den henseende har de reviderede fælles målsætninger og den fælles skitse til de nationale handlingsplaner for social integration bidraget til en grundig analyse af forholdene for prioriterede grupper, f.eks. hjemløse, handicappede, indvandrere og etniske minoriteter, børn i pleje og analfabeter. Den **tyske** plan er baseret på den flerdimensionale tilgang, der blev anvendt i den første rapport om fattigdom i 2001. Tyskland fastlægger landets målsætninger inden for rammerne af det politiske mål om at øge alle borgeres deltagelse i det sociale liv gennem livslang læring og beskæftigelsespolitik, bedre balance mellem arbejde og familieliv og effektive socialsikringsordninger. Ud fra de fire målsætninger fra Nice har **Luxembourg** defineret fem indsatsområder, som repræsenterer de overordnede mål for landets strategi: aktivering og deltagelse i beskæftigelse; forening af familieliv og arbejdsliv; adgang til boliger; forstærkning af foranstaltningerne til bekæmpelse af social udstødelse for unge under 25 år; adgang for udsatte grupper til ressourcer, rettigheder og ydelser. Den **finske** plan har besvaret de fælles målsætninger med en række konkrete foranstaltninger, som navnlig tilsigter at forbedre det universelle system. Samtidig forstærkes de målrettede foranstaltninger. **Sverige** har benyttet en mainstreaming-tilgang, hvor det overordnede mål om, at hele befolkningen skal høre ind under et universelt socialvelfærdssystem og universelle sundhedsydelser (så målrettede systemer dermed undgås), kombineres med øget opmærksomhed på behovet for at sikre, at de mest udsatte grupper integreres fuldt ud i det almindelige system.

Uanset om de har universelle socialvelfærdssystemer eller ej, er der flere lande, som benytter en mere individualiseret tilgang over for de udsatte grupper, eventuelt ud fra en analyse af deres konkrete situation og de problemer, der skal løses. **Danmark** har tilpasset målsætningen fra den første plan om at skabe et mere rummeligt arbejdsmarked gennem mere konkret fokus på de mest udsatte grupper (narkotikamisbrugere, familier med alkoholmisbrug, psykisk syge, hjemløse og prostituerede). De sociale politikker i **Spanien** er stadig koncentreret omkring specifikke grupper. Det har givet støttemodtagerne mulighed for i stort omfang at deltage i planlægnings- og gennemførelsesfasen, men det gør også indførelsen af en mere integreret tilgang vanskelig. **Italiens** strategi følger nøje den italienske regerings hvidbog om velfærd, som udpegede to grundlæggende problemstillinger: den demografiske situation (konsekvenser af lav fødselsrate kombineret med en høj befolkningsaldring) og familiens rolle som en søjle i den italienske socialmodel. **Nederlandene** skelner mere skarpt mellem de forskellige problemer i forbindelse med fattigdom og social udstødelse og lægger større vægt på de mest udsatte grupper, og man har udviklet en ny risikomodel til identifikation af disse grupper. Den **østrigske** plan tager udgangspunkt i, at risikoen for social udstødelse og fattigdom er særligt koncentreret omkring en række konkrete grupper, som er udsat i en eller flere henseender.

Trods det klare fremskridt mangler der en omfattende og strategisk tilgang inden for en række vigtige områder, herunder navnlig adgang til livslang læring, adgang til kultur, adgang til transport og e-integration. I mange tilfælde fremgår det betydelige og vigtige arbejde, som ofte udføres i marken kun i ringe grad. Det bidrag, som øget fokus på adgang til sociale rettigheder og deres indbyrdes afhængighed kan yde til opnåelsen af en flerdimensional tilgang, fremgår klart af visse planer, f.eks. Belgiens og Frankrigs. Dette er dog et område, der skal videreudvikles. I den henseende er Det Europæiske Råds nylige arbejde vedrørende styrkelse af adgangen til sociale rettigheder nyttigt.

Sammenhængende og planlagt tilgang

Til at vurdere, hvor vidt medlemsstaterne i deres planer har placeret deres politiske foranstaltninger i en sammenhængende og planlagt tilgang, er der benyttet følgende tre kriterier: 1. kvaliteten af analysen og diagnosticeringen af de centrale risici og udfordringer, der skal løses; 2. det omfang, hvori planerne tager højde for denne analyse og de tidligere erfaringer med fastlæggelse af klare og detaljerede prioriterede områder og mål; 3. detaljeringsgraden for specifikke politiske foranstaltninger og aktioner, hvilket hænger sammen med den foregående analyse og fastlæggelse af målsætninger.

Generelt er planerne for 2003 mere sammenhængende end de første planer. De indeholder mere dybdegående analyser og identifikation af de mest udsatte grupper og afspejler en bredere høringsproces i forbindelse med deres udarbejdelse. Mange indeholder klarere målsætninger, mere fokuserede prioriterede områder og mere konkrete mål, som danner grundlag for indførelsen af nye, konkrete foranstaltninger. Flere planer hænger bedre sammen med de nationale politikker. Men nogle planer har stadig mere karakter af rapporter end handlingsplaner. De dokumenterer situationen og beskriver eksisterende programmer og lokale eller nationale foranstaltninger, men de har tendens til at mangle ambition samt klare og præcise detaljer om, hvilke foranstaltninger der vil blive iværksat for yderligere at forbedre de nationale politikkers effektivitet.

En række nationale handlingsplaner udstikker klare og sammenhængende planer, som består af gode analyser, fastlægger strategiske målsætninger og mål for prioriterede områder i logisk forlængelse af analysen og anfører de nødvendige politiske foranstaltninger for at opfylde disse. Nederlandenes handlingsplan er et godt eksempel på dette med planlagte politiske foranstaltninger og aktioner, der hænger nøje sammen med opfyldelsen af målene. Planens relativt smalle fokus bidrager til at sikre sammenhæng i denne plan. Sverige, Danmark og Finland skaber også en sammenhængende tilgang med fokuserede planer. Det samme gør Østrig og Tyskland i en vis udstrækning. Irland benytter en bredere tilgang og dækker i højere grad alle de fælles målsætninger, men får alligevel skabt en sammenhængende tilgang, hvor de beskrevne foranstaltninger hænger godt sammen med analysen og målsætningerne. Det samme lykkes delvist for både Luxembourg og Det Forenede Kongerige. Nogle planer indeholder en interessant og detaljeret analyse efterfulgt af et bredt spektrum af politiske foranstaltninger, men forbindelsen mellem de to dimensioner – strategiske målsætninger og mål – mangler. Det gælder f.eks. planerne fra Frankrig, Belgien, Italien og Portugal. De græske og spanske planer indeholder en god analyse, og de prioriterede områder og mål er beskrevet klart, men de politiske foranstaltninger til opfyldelse af disse mål er beskrevet mindre udførligt.

Ud over ovennævnte kriterier skal endnu en dimension tages i betragtning, nemlig det omfang, hvori ansvaret for bekæmpelse af social udstødelse er fordelt mellem de centrale, regionale og lokale myndigheder. I lyset af udviklingen hen imod decentralisering af kompetence inden for en række socialpolitikker til subnationalt niveau rejstes problemet med at finde den rette balance mellem de forskellige myndighedsniveauer i flere nationale handlingsplaner. I flere af landene med decentrale strukturer (Belgien, Tyskland, Spanien, Italien, Frankrig og Det Forenede Kongerige) lægges der betydelig vægt på udvikling af integrerede strategier i denne forbindelse. Koordinering af integrationspolitikken med henblik på at skabe en strategisk tilgang er ofte vanskelig mellem de forskellige niveauer.

Fastlæggelse af mål

I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Barcelona blev medlemsstaterne opfordret til "i deres nationale handlingsplaner at fastsætte mål for en markant reduktion senest i 2010 af antallet af mennesker, som risikerer fattigdom og social udstødelse". Det blev efterfølgende medtaget i revisionen af de fælles målsætninger, som medlemsstaterne nåede til enighed om i december 2002. Opfordringen blev udbygget i den fælles skitse til de nationale handlingsplaner for social integration (2003-2005) aftalt mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Heri hed det, at: "Der skal opstilles kvantitative mål for mindskelsen af antallet af personer, der risikerer at blive udsat for fattigdom og social udstødelse. Hvor det er muligt, skal målene bygge på de alment accepterede indikatorer, men også tage hensyn til andre indikatorer beskrevet i rapporten såsom forarmelse, boligforhold og hjemløshed samt færdigheder inden for læsning og regning. Hvor det skønnes nødvendigt, skal de også bygge på nationale data, som bedre afspejler de aspekter ved fattigdom og social udstødelse, som den enkelte medlemsstat prioriterer. Hvor data er til stede, og det forekommer relevant, skal målene opdeles efter køn." Et bilag til skitsen indeholdt flere forslag til metoder til fastlæggelse af mål.

Der fastlægges mange ikke-kvantitative og brede mål i de nationale handlingsplaner. Men kun få medlemsstater har fastlagt ambitiøse, opnåelige og tidsspecifikke kvantitative mål for mindskelsen af antallet af personer, der risikerer at blive udsat for fattigdom og social udstødelse, på tværs af de forskellige relevante politikområder. De fleste lande har i stedet enten fastlagt mellemliggende resultatmål, som indirekte hænger sammen med mindskelsen af fattigdommen og den sociale udstødelse, eller de har fastlagt input-mål i forbindelse med den politiske indsats (se tabellen nedenfor).

Tabel 1. Brug af kvantitative mål i de nationale handlingsplaner for social integration

Land	Direkte resultatmål1		Mellemliggende resultatmål2	Input-mål3
	Laeken	Ikke-Laeken		
Belgien				
Danmark			*	
Tyskland			*	
Grækenland	*		*	
Spanien	*			
Frankrig		*	*	*
Irland	*	*	*	*
Italien			*	
Luxembourg			*	*
Nederlandene		*	*	*
Østrig		*	*	*
Portugal	*	*	*	*
Sverige			*	
Finland			*	*
Det Forenede Kongerige	*	*	*	*

1. Direkte resultatmål er de mål, som direkte påviser en mindskelse i fattigdom og social udstødelse inden for et vigtigt politikområde (dvs. ledighed, lav indkomst, dårlige boligforhold/hjemløshed, dårlig uddannelse, dårligt helbred). De er inddelt i mål baseret direkte på Laeken-indikatorer og mål baseret på andre nationale indikatorer.
2. Mellemliggende resultatmål er de resultatmål, der indirekte kan bidrage til en mindskelse af fattigdommen og den sociale udstødelse (f.eks. mindskelse af antallet af mennesker på bistandsydelse, generelle stigninger i beskæftigelsesniveauet, fald i omfanget af sygeorlov).
3. Input-mål er de mål, som har til formål at forstærke en politisk indsats (f.eks. at hjælpe flere hjemløse eller at sikre, at alle indvandrere kan deltage i integrationsprogrammer).

Fastlæggelsen af klare *overordnede* mål for mindskelsen af antallet af personer, der risikerer at blive udsat for fattigdom og social udstødelse, er mest veludviklet i handlingsplanerne fra Grækenland, Spanien, Irland og Portugal. Grækenland, Spanien og Portugal benytter Laeken-indikatoren på 60 % af medianindkomsten som udgangspunkt.

Grækenland fastlægger en serie af mål, som for de flestes vedkommende er kvantitative mål, som skal opfyldes inden 2010, og som omfatter konkrete mål for ældre og børn samt det overordnede mål, men der defineres ikke mål for hele den periode, der er omhandlet af planen. Spanien fastlægger kun et mål, og det er at reducere niveauet for fattigdomsrisiko med 2 % i løbet af den periode, som planen omhandler (2003-2005). Portugals mål er at sænke fattigdomsrisikoen med 2 % inden 2005.

Irland fastlægger et overordnet mål om at reducere det antal mennesker, der er vedvarende fattige (målt ved hjælp af en kombination af indkomst- og afsavnsbaserede indikatorer) til under 2 % og om muligt udrydde vedvarende fattigdom.

Det Forenede Kongerige har fastsat et kvantitativt mål om at reducere det antal børn, der lever i lavindkomsthusholdninger, med 25 % inden 2004-2005. Det er en del af det bredere mål, som skal være helt kvantitativt, når man er nået frem til et langsigtet mål for børnefattigdom, om at halvere børnefattigdommen inden 2010 og udrydde den inden 2020.

De medlemsstater, som mest konsekvent og systematisk har fastlagt kvantitative mål ud fra de prioriterede områder og målsætninger, de har beskrevet i deres planer, er Irland, Frankrig, Nederlandene, Portugal, Sverige og Det Forenede Kongerige. Irland og Det Forenede Kongerige har bredt fastlagt mål på tværs af en række politikområder omfattet af de fælles målsætninger. Det Forenede Kongerige har fastlagt en lang række mål (100), der dækker de centrale områder, der er omhandlet af de fælles målsætninger. Disse er fordelt på fire decentrale forvaltninger, men nogle mål vedrører kun en af dem. De er især rettet mod måling af konkrete output og resultater, f.eks. forbedrede standarder for livslang læring, forbedring af sundheden og bekæmpelse af kriminalitet. Frankrig har fastlagt mål på tværs af forskellige politikområder, men disse har tendens til at fokusere på input- eller effektivitetsmål (f.eks. antal/procentdel af mennesker, der er omhandlet af bestemte politikker) snarere end på de faktiske resultater med hensyn til social udstødelse. Der er dog medtaget et konkret resultatmål for mindskelsen på 10 000 af antallet af unge mennesker, der forlader uddannelsessystemet uden eksamen eller formelle kvalifikationer. Nederlandene har benyttet en mere fokuseret tilgang, og deres mål (en kombination af resultat og effektivitet) hænger tæt sammen med de prioriterede områder i planen, men vedrører ikke mange af de særdeles vigtige aspekter i forbindelse med social udstødelse. Sverige fokuserer ligeledes på ret ambitiøse mål inden for nogle få centrale områder, f.eks. at opnå en beskæftigelsesprocent på 80 %, at halvere afhængigheden af social bistand i perioden 1999-2004 og at halvere antallet af sygedage inden 2008. Alle disse kan yde et meget vigtigt bidrag til mindskelsen af fattigdom og social udstødelse. Ingen af dem er dog direkte målinger af mindskelsen af fattigdom og social udstødelse. Og mens der er fastlagt ti nationale mål på områder, som er afgørende for social integration, i tillæg til ovennævnte overordnede mål, er de fleste endnu ikke kvantitative.

Flere medlemsstater er mindre systematiske i fastlæggelsen af kvantitative mål inden for alle de fælles målsætninger. Generelt er mål mere udbredte inden for beskæftigelse/ledighed, hvilket kan afspejle, at der her allerede blev fastlagt mål i forbindelse med udarbejdelsen af beskæftigelsesplanen. De mellemliggende mål på vej

mod opfyldelsen af Lissabon-målsætningerne for beskæftigelsen er f.eks. det eneste kvantitative mål i den italienske handlingsplan. I den finske handlingsplan er der kvantitative mål for enkelte sektorer, der kan bidrage til at mindske fattigdommen og den sociale udstødelse. Målet er f.eks. at øge beskæftigelsen til 75 % ved udgangen af dette tiår og at hæve den gennemsnitlige pensionsalder med mindst 2-3 år inden 2010. Der er også et input-mål for byggeri af sociale boliger. Tysklands mål er til dels hentet fra andre sammenhænge, uden at de er relateret til problemet i forbindelse med fattigdom og social udstødelse, og de er sjældent kvantitative eller konkrete. Tyskland har benyttet mellemliggende resultatmål inden for flere politikområder, som kan have en vigtig indvirkning på fattigdom og social udstødelse. I nogle tilfælde er der anført kvantitative og konkrete mål, f.eks. halvering af antallet af unge, der ikke opnår erhvervsuddannelse, inden 2010. Spanien har fastlagt et overordnet mål for mindskelsen af antallet af fattigdomstruede, men har ikke fastlagt mål for centrale områder som f.eks. sundhed, boliger og livslang læring.

Belgien har ikke medtaget kvantitative mål i handlingsplanen, men vil efterfølgende udarbejde et bilag med kvantitative mål.

Kun få medlemsstater tager højde for kønsdimensionen i opstillingen af kvantitative mål. Eksemplerne på kønsspecifikke mål er derfor få. Som et af landets mål har Irland anført Lissabon-målet om at øge arbejdsmarkedsdeltagelsen for kvinder til et gennemsnit på mere end 60 % inden 2010. Sverige vil sænke antallet af kvinder og mænd, uanset etnisk oprindelse, med en indkomst på under 60 % af medianindkomsten, men har ikke anført konkrete mål. Det Forenede Kongerige ønsker at sænke antallet af teenagemødre med uplanlagte børn med 20 % og at sænke fødselstallet for teenagemødre under 17 år med 40 % inden 2007.

Fattigdom og social udstødelse af dårligt stillede grupper antager komplekse og flerdimensionale former, som gør det nødvendigt at overveje at sætte ind på en lang række politiske områder inden for rammerne af en integreret tilgang på lokalt niveau. En sådan tilgang er benyttet af de fleste medlemsstater i forbindelse med problemerne vedrørende dårligt stillede områder. Men for andre områder påviser de nationale handlingsplaner stadig ikke betydningen af at sammenkæde og integrere politikkerne på en konsekvent måde lige fra kortlægning af centrale risici og udfordringer til fastlæggelse af klare prioriterede områder gennem vurdering af effektiviteten af eksisterende tiltag og fastlæggelse af mål.

4. PRIMÆRE POLITISKE STRATEGIER FOR MÅLSÆTNING 1.1. "FREMME AF BESKÆFTIGELSEN"

Som led i den europæiske beskæftigelsesstrategi og især iværksættelsen af retningslinjerne:

a) Fremme af mulighederne for, at alle kvinder og mænd, som er i stand til at arbejde, kan få **adgang til varig beskæftigelse af høj kvalitet**, bl.a.

– ved at tilbyde personer, som tilhører de mest udsatte grupper i befolkningen, aktiveringsforløb med henblik på beskæftigelse, og ved at benytte uddannelsespolitikkerne til dette formål

– ved at udarbejde politikker, som gør det lettere at forene arbejdsliv og familieliv, herunder også hvad angår pasning af børn og afhængige personer

– ved at benytte de muligheder for integration og beskæftigelse, der ligger i den sociale økonomi.

b) Forebyggelse af afbrydelser i erhvervsudøvelsen ved at **forbedre beskæftigelsesegnetheden** ved hjælp af forvaltning af de menneskelige ressourcer, tilrettelæggelse af arbejdet og livslang uddannelse.

Alle medlemsstater understreger den nøglerolle, som deltagelse i beskæftigelse spiller i processen for at fremme den sociale integration, idet beskæftigelse er et vigtigt middel til at sikre en tilstrækkelig indkomst (både i dag og som pensionist) og fremme social aktivitet.

Sammenhængen mellem de nationale handlingsplaner for social integration og de nationale handlingsplaner for beskæftigelse

Den nationale handlingsplan for social integration skal nøje koordineres med den nationale handlingsplan for beskæftigelse, og begge planer skal læses sammen for at opnå et bredere billede af alle de foranstaltninger, der træffes for at bekæmpe social udstødelse gennem deltagelse i arbejdsmarkedet. De nationale handlingsplaner for beskæftigelse danner grundlag for udformningen af konkrete politikker til integration af dårligt stillede grupper på arbejdsmarkedet, idet de dækker hele spektret af politiske foranstaltninger, som har til formål at øge beskæftigelsesniveauet hen imod Lissabon-målet, effektivisere arbejdsmarkedene og forbedre beskæftigelsesegnetheden. Disse betingelser skal opfyldes, hvis arbejdsmarkedet skal blive mere åbent og rummeligt. De nationale handlingsplaner for social integration fokuserer på foranstaltninger, der fremmer deltagelsen i beskæftigelse for de enkeltpersoner, grupper og lokalsamfund, som er mest udstødte fra arbejdsmarkedet. I mange tilfælde er der en betydelig og naturlig overlappning mellem de to planer, selv om de indgår i to forskellige sammenhænge. Men kun enkelte nationale handlingsplaner fremlægger yderligere foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af social udstødelse på arbejdsmarkedet.

Selve beskæftigelsesstrategien fokuserer i højere og højere grad på målsætningen om et rummeligt arbejdsmarked. I 1999 blev der i den europæiske beskæftigelsesstrategi introduceret en separat retningslinje for integration af dårligt stillede grupper og enkeltpersoner på arbejdsmarkedet. I juni 2003 blev der udsendt en ny europæisk beskæftigelsesstrategi opbygget omkring tre målsætninger: fuld beskæftigelse, fremme af kvalitet og produktivitet på arbejdspladsen og styrkelse af den sociale samhørighed og integration. Sidstnævnte overordnede målsætning kræver deltagelse i beskæftigelse, hvilket skal realiseres gennem fremme af adgang til kvalitetsbeskæftigelse for alle kvinder og mænd, der er i stand til at arbejde, bekæmpelse af forskelsbehandling på arbejdsmarkedet og forebyggelse af udstødelse af enkeltpersoner fra arbejdsmarkedet. Der lægges også vægt på at udligne de regionale forskelle i beskæftigelsesgrader og ledighedsprocenter samt løse beskæftigelsesproblemerne i de dårligt stillede områder i EU og positivt støtte den økonomiske og sociale omstrukturering.

Den nye strategi omsætter de overordnede målsætninger til ti retningslinjer, hvoraf mange understøtter målet om et rummeligt arbejdsmarked. En retningslinje fremmer specifikt integrationen af og bekæmpelsen af forskelsbehandlingen af mennesker, der er dårligt stillet på arbejdsmarkedet, og indeholder mål om f.eks. en markant reduktion af ledighedskløften mellem statsborgere fra lande uden for EU og EU-statsborgere og for andre nationaliteter. Retningslinjen om, at arbejde skal kunne betale sig, omhandler specifikt en nedbringelse af antallet af fattige i arbejde. Andre specifikke retningslinjer, f.eks. livslang læring, forøgelse af arbejdsstyrken og forlængelse af den erhvervsaktive alder samt ændring af sort arbejde til beskæftigelse, der angives til myndighederne, bidrager til at skabe et rummeligt arbejdsmarked. Gennemførelsen af retningslinjerne og navnlig den måde, hvorpå medlemsstaterne fremmer det rummelige arbejdsmarked, vil blive beskrevet i detaljer i den fælles beskæftigelsesrapport for 2003/2004 ud fra de nationale handlingsplaner for beskæftigelse.

Fremme af arbejdsmarkedsdeltagelsen: prioriterede områder, overordnede foranstaltninger og institutionelle rammer

Flere medlemsstater understreger vigtigheden af det makroøkonomiske klima for at kunne skabe høje vækst- og beskæftigelsesrater og et velfungerende arbejdsmarked. Nogle medlemsstater understreger, at en afgørende forudsætning for at opfylde disse målsætninger og skabe et rummeligt arbejdsmarked er en bedre koordinering af økonomi-, skatte-, beskæftigelses- og socialpolitikkerne.

Tre aspekter af de nye nationale handlingsplaner er særligt bemærkelsesværdige og repræsenterer en forbedring sammenlignet med de første nationale handlingsplaner. Det første er den øgede anerkendelse af, at de ledige, herunder især de langtidsledige, ikke er en ensartet gruppe, og at årsagerne til problemerne med at få adgang til arbejdsmarkedet varierer betydeligt fra person til person. For det andet lægges der mere vægt på den udsatte situation for husstande uden erhvervsaktive, men også de større fattigdomsrisici for husstande med kun en erhvervsaktiv. For det tredje understreges den udsatte situation for følgende særlige grupper gentagne gange: de handicappede, indvandrere og etniske minoriteter, ældre arbejdstagere med forældede kvalifikationer og unge med lavt

uddannelsesniveau. Kvinder anerkendes som en særlig gruppe, hvis deltagelse på arbejdsmarkedet kun kan øges gennem en kombination af ydelser og pasningsordninger.

Alle medlemsstater lægger stor vægt på behovet for at fremme et rummeligt arbejdsmarked, men de prioriterer indsatsområderne forskelligt. Nogle lande (f.eks. Luxembourg) fokuserer på en nedbringelse af ledigheden, især langtidsledigheden, og de barrierer, som de mest udsatte grupper møder, mens andre lande lægger mere vægt på behovet for at forøge arbejdsmarkedsdeltagelsen generelt og for særlige grupper i særdeleshed. I sidstnævnte tilfælde mener man, at effektiv integration på arbejdsmarkedet af de dårligt stillede grupper tjener flere formål, idet både den sociale integration, den generelle beskæftigelse og bæredygtigheden af socialsikringsordningerne forbedres.

F.eks. er det vigtigt at udvikle politikker til forbedring af arbejdsmarkedssituationen for *ældre arbejdstagere* af flere årsager, herunder primært fordi befolkningsaldringen i væsentlig grad vil påvirke arbejdsstyrkens størrelse, den økonomiske vækst og bæredygtigheden af socialsikringsordningerne, medmindre deltagelseniveauet for de ældre arbejdstagere øges. Men en forlængelse af den erhvervsaktive alder kan også være med til at modvirke de sociale konsekvenser af befolkningsaldringen. Flere medlemsstater (Østrig, Danmark, Grækenland Irland, Luxembourg, Nederlandene) søger at forlænge *den erhvervsaktive alder* ved at forbedre arbejdsforholdene for de ældre arbejdstagere, indskrænke ordningerne for tidlig pensionering eller stimulere efterspørgslen blandt både arbejdsgivere og arbejdstagere.

Formidling: Medlemsstaterne lægger stadig særlig vægt forskellige formidlingssystemer, der kan bidrage til udviklingen af mere effektive arbejdsmarkedsprogrammer. Tendensen til øget decentralisering, som allerede blev bemærket i den første fælles rapport om integration, fortsætter. Regionerne, de lokale aktører og kommunerne inddrages mere og mere, og der lægges mere vægt på de lokale forudsætninger ved udformningen af beskæftigelsespolitiske foranstaltninger til bekæmpelse af fattigdom. De offentlige arbejdsformidlinger decentraliseres og/eller tillægges større autonomi, ofte med omfattende inddragelse af arbejdsmarkedets parter, ngo'er, de sociale myndigheder og andre lokale aktører.

I Nederlandene integreres funktionerne på kommunalt niveau, hvor kommunerne nu er økonomisk ansvarlige for både udbetaling af sociale ydelser og genindslusningsforanstaltninger. I Italien er decentraliseringen af arbejdsmarkeds-politikkerne og de offentlige arbejdsformidlinger et led i en større politisk proces, men effektivisering af arbejdsmarkedspolitikkerne spiller også en vigtig rolle. Hvis politikkerne og foranstaltningerne ikke koordineres effektivt, og der ikke tildeles tilstrækkelige økonomiske ressourcer, og etableres effektive strategier til informationsudveksling (f.eks. brug af fælles rapporterings- og overvågningsstandarder), er der alligevel risiko for, at forskellene mellem regioner, der påvirkes af forskellige eller ens forhold, øges.

NEDERLANDENE: FØRSØG INDEN FOR SOCIAL AKTIVERING (1996-2001)

I perioden 1996-2001 havde det nederlandske Social- og Beskæftigelsesministerium efter anmodning givet kommunerne dispensation fra en række bestemmelser i sociallovgivningen (ABW), så kommunerne kunne udvikle nye aktiveringsinstrumenter til forebyggelse af social udstødelse af modtagere af sociale ydelser, som på mange områder er udelukket fra arbejdsmarkedet, og fremme deres genindslusning på arbejdsmarkedet.

Forsøgene blev fulgt nøje gennem en evaluering af hele forløbet. Det nederlandske Social- og Beskæftigelsesministerium iværksatte et støtteprojekt med henblik på at følge og udbrede resultaterne og samtidig støtte kommunerne. Evalueringerne viser, at forsøgene har bidraget til at mindske den sociale isolation, styrke arbejdsmarkedsholdningen og skabe en mere aktiv holdning blandt deltagerne. Forsøgene har skabt et incitament til at udvikle langsigtede strategier for social aktivering, som skal fortsætte ud over forsøgsperioden.

Succeskriterierne for forsøgene var, at politikken skulle opnå bred støtte fra kommunerne, og at de skulle samles om udviklingen af politiske strategier til styrkelse af den sociale samhørighed i byer og boligkvarterer. Ved gennemførelsen af disse eksperimenter samarbejdede kommunerne med andre kommuner, med flere andre berørte organer og i nogle tilfælde endda med klientorganisationer.

Det skal bemærkes, at forsøgene blev gennemført uden ekstra bevillinger. De sociale aktiveringsforsøg gennemføres i øjeblikket for andre grupper af modtagere af sociale ydelser, f.eks. for modtagere af invaliditetsydelse. Der er også truffet foranstaltninger med henblik på at styrke politikken.

Lovgivningsmæssige rammer: En omfattende politisk ramme til forbedring af arbejdsmarkedets åbenhed og lydhørhed over for udelukkede mennesker skal baseres på de lovgivningsmæssige rammer for arbejdsmarkedet og på forskellige arbejdsmarkedsordninger og -institutioner. Foranstaltninger på dette område omfatter indførelse af sociale bestemmelser/kapitler i kollektive overenskomster eller fastlæggelse af kvoter for beskæftigelse af personer med nedsat arbejdsevne (f.eks. Tyskland). Generelle lovbestemmelser, der har til formål at fremme ligestillingen af udelukkede grupper, f.eks. indvandrere (jf. kapitel 5), fremmer også adgangen til arbejdsmarkedet for disse grupper. Endelig betragtes udvidelse af de sociale sikringsordninger, så de også kommer til at gælde for arbejdstagere på atypiske kontrakter, også som en metode til skabelse af et mere rummeligt arbejdsmarked. I Østrig er udbetaling af fratrædelsesgodtgørelse udvidet til også at dække atypiske kontrakter. I Spanien er den politiske indsats endvidere fokuseret på at konvertere tidsbegrænsede kontrakter til åbne kontrakter.

De fleste medlemsstater erkender vigtigheden af, at *arbejdsgiverne inddrages aktivt* i bestræbelserne på at skabe et mere åbent og rummeligt arbejdsmarked. Ud over de traditionelle beskæftigelsestilskud til arbejdsgiverne sker dette på mange forskellige måder, f.eks. gennem beskæftigelseskampagner til fordel for bestemte målgrupper, herunder handicappede og indvandrere, foranstaltninger til fremme af virksomhedernes sociale ansvar (Østrig, Belgien, Italien og Spanien) og generelle foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling. Men hele seks medlemsstater omtaler dog i deres

strategi ikke disse former for inddragelse af arbejdsgiverne i den sociale integrationsproces.

I overensstemmelse med den niende retningslinje i den europæiske beskæftigelsesstrategi prioriterer Grækenland og Italien også *omdannelse af sort arbejde til rigtige job* højt. En begrænsning af omfanget af sort arbejde vil øjensynligt forøge de sociale rettigheder og medvirke til at undgå motivationshindringer og forvrængninger på arbejdsmarkedet. Det vil desuden begrænse de indirekte lønomkostninger for hele arbejdsstyrken. Grækenland baserer sin indsats for at styrke omdannelsen af sort arbejde til normalt arbejde på socialforsikringsinstituttets overgang til edb-styring, legalisering af indvandrere og opgradering af landets arbejdstilsynsordninger.

Endnu et betydeligt fremskridt i forhold til de første handlingsplaner er, at flere medlemsstater nu gennemfører eller planlægger en aktiv *overvågning* eller endda *evaluering* af de gennemførte politiske foranstaltninger. Der er dog stadig brug for mere opmærksomhed på dette område.

Fremme af adgang til varig beskæftigelse af høj kvalitet: veje til beskæftigelse

Medlemsstaterne søger at overvinde de hindringer for adgang til beskæftigelse - og gerne varig beskæftigelse af høj kvalitet, som de udsatte grupper møder.

Som det efterhånden har været tilfældet i mange år, tilbyder medlemsstaterne personlig vejledning til de ledige eller jobsøgende. Det betyder, at der benyttes en kombination af foranstaltninger tilpasset den enkelte til at bane vejen for beskæftigelse. Flere og flere lande anvender særlige pakked løsninger, hvor arbejdsmarkedsinterventioner er integreret med foranstaltninger på andre relaterede områder, f.eks. social- og sundhedstjenester, revalidering, sprogkurser osv. Denne fremgangsmåde kræver tæt og effektiv koordinering af forskellige organer på både centralt og lokalt plan. Eksempler:

- Finland iværksatte i 2002 et pilotprojekt med det formål at få flere langtidsledige i beskæftigelse. Målet er at samle arbejdsformidling, arbejdsmarkedspolitikker, kommunale social- og sundhedstjenester samt socialsikringsinstitutionens revalideringstjenester i tilpassede pakker. Ud fra resultaterne af dette skal der i 2004 gennemføres en reform af den offentlige arbejdsformidling med henblik på at skabe et netværk af centre til arbejdskraftudvikling, som involverer arbejdsformidlingen, de lokale myndigheder, socialsikringsinstitutionen og andre tjenesteydere.
- Nederlandene tilbyder en "genindslusningsstige" til mennesker, der har været længe væk fra arbejdsmarkedet. Den starter med sociale aktiveringsforanstaltninger og slutter med almindeligt arbejde. Hvert trin på stigen kræver større færdigheder. De individuelle mål for den pågældende tilpasses under forløbet. Personer med flere problemer (f.eks. en kombination af langtidsledighed, overdreven gældsætning og psykosociale problemer) tilbydes en integreret pakke af forskellige tilbud.

Selv om det vigtigste formål er at fremme integrationen på det "primære" arbejdsmarked, er dette særdeles vanskeligt for visse grupper med meget alvorlige problemer. Disse mennesker tilbydes forskellige former for skånejob. De risikerer dog nemt at få

arbejdserfaringer, der er for specifikke til at kunne overføres, og det bliver derfor vanskeligere at få adgang til det "primære" arbejdsmarked. Skånejob skal derfor omhyggeligt målrettes mod personer med meget begrænset arbejdskapacitet, som har særdeles vanskeligt ved at opretholde den produktivitet, der f.eks. kræves i erhvervslivet.

Flere medlemsstater planlægger i stigende grad at udnytte potentialet for jobskabelse i den sociale økonomi, som i mange lande (bl.a. Østrig og Tyskland) allerede repræsenterer en stor andel af bruttonationalproduktet. I Belgien sker dette gennem et system med tilskud fra forbundsregeringen. I Sverige ydes der økonomisk støtte til centre, der tilbyder oplysninger og vejledning for at tilskynde folk til at etablere andelsvirksomheder og forbedre iværksætterånden i den sociale økonomi. Den sociale økonomi skal naturligvis ikke kun ses som et redskab til jobskabelse, men også som en sektor, der kan opfylde behovene for sociale ydelser og assistance, som ikke opfyldes af markedsøkonomien.

Endelig anerkender faktisk alle de nationale handlingsplaner, at de ledigheds- og fattigdomsfælder, der skabes af de skattefinansierede bistandsordninger, potentielt udgør en væsentlig barriere for beskæftigelse. Medlemsstaterne har derfor iværksat forskellige **aktiveringsforanstaltninger**, som skal fjerne de faktorer, der virker demotiverende for beskæftigelse eller uddannelse, gennem indførelse f.eks. af mindsteløn, stigninger i de lave lønninger eller skattereformer. Aktivering er faktisk et samlet hovedmål for arbejdsmarkeds- og socialpolitikken i mange medlemsstater, dvs. Irland, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige, hvor aktivering kombineres med jobsøgningsassistance og uddannelse. Andre lande – Grækenland og Italien – er først for nylig begyndt at benytte en "velfærd-til-arbejde" tilgang. Flere detaljer om incitamenter, der skal gøre det økonomisk attraktivt at arbejde følger i næste kapitel om fremme af adgangen til ressourcer, rettigheder, varer og tjenester.

De udsatte grupper

Mange nationale handlingsplaner fokuserer mere på de udsatte grupper end i den første serie af nationale handlingsplaner. Grupper, der hyppigt nævnes, omfatter indvandrere, etniske minoriteter og flygtninge, handicappede, langtidsledige, dårligt stillede unge, ældre, lavt uddannede og modtagere af social bistand. Der er også mange andre grupper, f.eks. narkotikamisbrugere, alkoholikere, (tidligere) indsatte, mennesker, der bor i dårligt stillede områder, enlige forældre, modtagere af sociale ydelser osv., som nævnes af en eller to medlemsstater. Foranstaltningerne for disse grupper samfinansieres ofte gennem Equal- og ESF-midlerne.

Med henblik på at udpege de mest udsatte grupper eller enkeltpersoner har Nederlandene iværksat en innovativ risikomodel, som kæder kendetegnene for fattigdom og social udstødelse sammen med risikofaktorer som f.eks. indkomstsituation, position på arbejdsmarkedet, sundhed og levevilkår. Ved hjælp af risikomodelen kan risikoakkumulering og nedarvet fattigdom nemmere identificeres. Spanien vil etablere et system af indikatorer til identifikation af enkeltpersoner, der er i fare for at blive udelukket fra arbejdsmarkedet. Dette markerer, at landet i fremtiden vil basere indsatsen på forebyggelse. I Luxembourg er der etableret vurderingscentre til dette formål.

LUXEMBOURG – VURDERINGSCENTRE

Modtagere af garanterede mindsteindkomster (RMG), som kan arbejde, modtager en indslusningsydelse svarende til minimumsbeløbet for sociale ydelser, hvis de deltager i en aktiveringsforanstaltning og er registreret som jobsøgende.

Der er oprettet "vurderingscentre", som for hver enkelt modtager skal udarbejde en vurdering af deres kapaciteter og de forhindringer for indslusning, de møder. På grundlag af denne vurdering udarbejdes en individuel indslusningsplan, som har til formål at genskabe, forbedre eller opretholde den pågældende persons "beskæftigelsesegnethed". Deltagerne ledes dermed hen imod de genindslusningsforanstaltninger, der er mest velegnede for dem (praktikperioder i virksomheder, job i socialektoren, erhvervsuddannelse og terapi).

Der følges op på deltagerne i denne foranstaltning tre, seks og 12 måneder efter påbegyndelsen af vurderingen. Resultaterne er særdeles lovende, og mere end 90 % af de foreslåede foranstaltninger følges stadig efter tre eller seks måneder.

Denne foranstaltning er tilsyneladende til gavn for deltagerne på flere måder: styrkelse af deres sociale kompetencer, forbedret præsentation af og tilgang til arbejdsmarkedet og jobsøgningsprocessen, forbedrede faglige kvalifikationer.

Etniske minoriteter og indvandrere: Mange medlemsstater er opmærksomme på politikkerne til integration af etniske minoriteter, flygtninge og indvandrere. I Nederlandene er der opstillet et særligt kvantitativt mål for beskæftigelsesfrekvensen for disse grupper. Mange lande omtaler disse gruppers særlige behov og problemer, men understreger samtidig deres "forpligtelser" og ansvar på arbejdsmarkedet. I Danmark har forskellige myndigheder på arbejdsmarkedet og inden for social-, bolig- og uddannelsessektorerne iværksat en lang række initiativer og aktiviteter, som kombineres med lavere sociale bistandsydelse til personer, der ikke er i arbejde, med henblik på at styrke motivationen til at komme i arbejde.

Handicappede: Alle medlemsstater er i gang med at udvikle forskellige foranstaltninger og instrumenter, der skal forbedre beskæftigelsessituationen for handicappede. Det er ikke nok at opfylde de handicappedes økonomiske behov ved kontante bidrag. Der vil stadig være mange, der er udelukket fra arbejdsmarkedet og fra samfundet generelt. Ud over revaliderings- og uddannelsesforanstaltninger tilbyder medlemsstaterne forskellige ordninger for beskæftigelsesstøtte til de handicappede: beskæftigelsestilskud, skånejob og varig hjælp i form af handicapstøtte og dermed forbundne udgifter, når en person går fra sociale ydelser til lønnet beskæftigelse.

Forening af familieliv og arbejde

For at øge beskæftigelsesfrekvenserne, navnlig blandt kvinder, fremhæver alle medlemsstaterne betydningen af mulighederne for at skabe balance mellem arbejde – eller studier – og familieliv. Tilgængeligheden og brugen af børnepasningsfaciliteter skal dog ikke kun ses som en hjælp til at skabe denne balance, men også som en vigtig mulighed for at tilbyde tidlig undervisning til alle børn, herunder navnlig børn fra dårligere stillede miljøer. Medlemsstaterne undlader generelt at fremhæve dette aspekt.

Der benyttes forskellige tilgange, f.eks. udvidelse af børnepasningsfaciliteterne, økonomisk støtte til småbørnsfamilier, skabelse af et familievenligt arbejdsmiljø, udvikling af flere fleksible eller deltidsbaserede beskæftigelsesmønstre, revision af forældre- og barselsorlovsordningerne og endelig udvidelse af arbejdsgivernes bevidsthed om betydningen af et familievenligt arbejdsmiljø.

Mens pasnings- og undervisningsfaciliteterne for små børn udvides, mangler der stadig faciliteter for de 10-18-årige. Faciliteterne for unge mennesker tildeles færre og færre medarbejderressourcer og lokaler og tilbyder i mange tilfælde ikke pålidelige ydelser til disse aldersgrupper på alle arbejdsdage. Kun de nordiske landes omfattende skole- og velfærdsmodel, navnlig Finlands, er tilstrækkeligt omfattende til at dække alle aldersgrupper.

Forbedring af beskæftigelsesegnetheden

Alle de nationale handlingsplaner anerkender betydningen af kvalifikationer som adgangsbillet til arbejdsmarkedet. Uddannelsesforanstaltninger for særlige målgrupper, f.eks. handicappede, indvandrere, ældre og dårligt stillede unge, er derfor iværksat i alle medlemsstater. Derudover søger nogle medlemsstater (Frankrig, Belgien, Luxembourg og Portugal) at fremme anerkendelsen af kompetencer erhvervet ad uformelle kanaler. Denne tilgang er særlig interessant for lavt uddannede arbejdstagere eller indvandrere og statsborgere fra lande uden for EU, som har erhvervet sig deres kvalifikationer i hjemlandene.

Fremme af livslang læring præger også organisatoriske reformer og institutionelle forandringer. I Grækenland er der etableret en afdeling under den offentlige arbejdsformidling, som nu er ansvarlig for området for faglig uddannelse. Der er desuden etableret et nyt selskab (Observationsorgan for Beskæftigelse), som primært skal kortlægge behovene på arbejdsmarkedet og evaluere de aktuelle beskæftigelsespolitikker.

Det viser tydeligt betydningen af effektive uddannelsessystemer for voksne for udviklingen af beskæftigelsesrelateret faglig uddannelse. Udviklingen af sådanne systemer skal baseres på en grundig behovsanalyse og formuleringen af en sammenhængende politik rettet mod særlige målgrupper. Det betyder f.eks., at initiativerne bør skabe nationale certificeringsforløb, der omfatter forskellige vurderingsmetoder, herunder merit for og anerkendelse af tidligere uddannelse. Effektiv voksenundervisning inddrager de vigtigste aktører og lægger vægt på opsøgende arbejde og vejledning, rådgivning og støtte på alle trin i processen. Det kan især være vigtigt at anvende "formidlere af læring" som bindeled mellem målgruppen og udbyderen, når det drejer sig om at få minoritetsgrupper til at deltage. Fjernelse af økonomiske hindringer for deltagelse i voksenundervisning kan også være vigtig.

Mens forbedring af beskæftigelsesegnetheden generelt anerkendes som en vigtig forudsætning for at få adgang til arbejdsmarkedet, lægger medlemsstaterne mindre vægt på politikker til vedligeholdelse og forbedring af beskæftigelsesegnetheden gennem hele arbejdslivet som et middel til at forblive i arbejde og bevæge sig op ad karrierestigen.

5. PRIMÆRE POLITISKE STRATEGIER FOR MÅLSÆTNING 1.2. "FREMME AF ADGANG TIL RESSOURCER, RETTIGHEDER, GODER OG TJENESTEYDELSER"

a) Indretning af socialsikringssystemerne, således at de navnlig bidrager til at:

- sikre, at alle mennesker har tilstrækkelige ressourcer til at leve i overensstemmelse med den menneskelige værdighed
- overvinde hindringerne for at tage imod beskæftigelse ved at sikre, at adgangen til beskæftigelse er forbundet med øget indkomst, og ved at forbedre beskæftigelsesegnetheden.

b) Gennemførelse af politikker, som har til formål at give den enkelte adgang til en **anstændig og sund bolig** og til de vigtigste tjenesteydelser, som alt efter de lokale forhold er nødvendige for en normal tilværelse i denne bolig (elektricitet, vand, varme osv.).

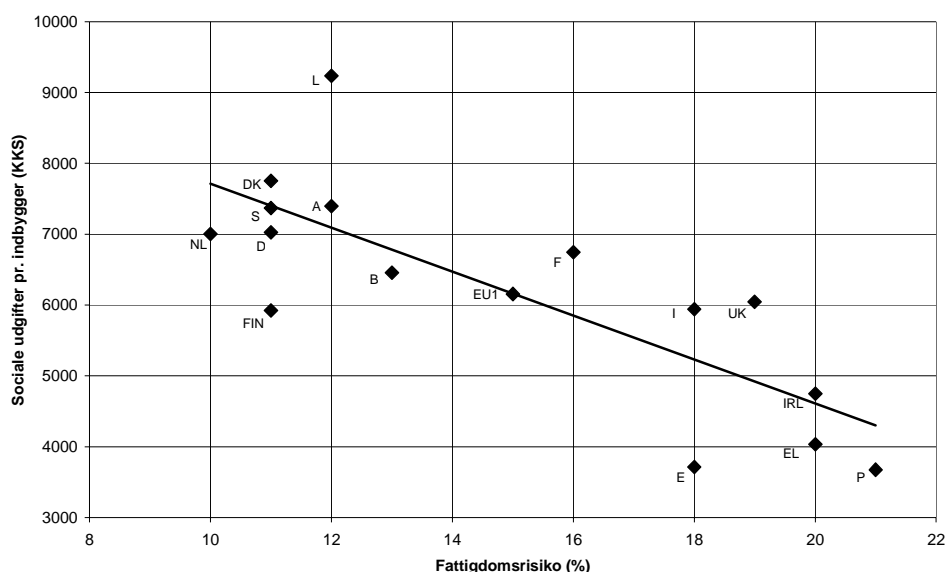
c) Gennemførelse af politikker, som har til formål at give den enkelte adgang til den **sundhedspleje**, der er nødvendig for hans/hendes sundhedstilstand, herunder også i tilfælde af afhængighed af andre.

d) Udvikling af tilbud til de berørte personer om socialydelser, tjenesteydelser eller ledsageforanstaltninger, der gør det muligt at få effektiv adgang til **uddannelse, domstole og andre offentlige og private serviceydelser** som f.eks. kultur, sport og fritidsbeskæftigelse.

5.1. Socialsikringssystemer

De sociale sikringssystemer spiller en afgørende rolle for bevarelsen af den sociale samhørighed ved at forhindre, at mennesker, der midlertidigt eller permanent er uden lønindtægt, ender i fattigdom. Sammenhængen mellem udgiftsniveauet for den sociale sikring og risikoen for fattigdom er med rimelig sikkerhed fastlagt ud fra empiriske undersøgelser. Som det fremgår af figur 12 er der i medlemsstater med socialudgifter pr. indbygger over gennemsnittet ofte en relativt lavere fattigdomsrisiko og omvendt. Denne forenklede sammenhæng bør dog ikke anvendes som den eneste rettesnor for den politiske indsats. En række andre faktorer, der er lige så relevante, påvirker også, hvor stor en del af befolkningen der falder under fattigdomstærsklen, herunder f.eks. skattesystemernes hensynstagen til målsætninger om social lighed, strukturen af sociale ordninger, målretningen af velfærdsydelserne, effektiviteten af ydelsesinstanserne, befolkningens aldersmæssige struktur, de økonomiske konjunkturer, den generelle indkomstfordeling og den overordnede økonomiske velstand.

Figur 12. Sammenhæng mellem fattigdomsrisiko og socialudgifter pr. indbygger – 2000



I lyset af befolkningsaldringen skal alle medlemsstater i EU modernisere deres socialsikringssystemer for at kunne sikre tilstrækkelige pensions- og sundhedstjenester i fremtiden, uden at stabiliteten af de offentlige finanser bringes i fare. En række medlemsstater (Italien, Portugal, Grækenland, Tyskland, Østrig, Frankrig) har indledt omfattende reformer af deres socialsikringssystemer, som vil påvirke de integrationspolitikker, der er beskrevet i handlingsplanerne. I en tid med lav vækst står medlemsstaterne generelt over for vanskelige valg mellem behovet for at kontrollere de stigende udgifter (som følge af det øgede pres på social bistand og arbejdsløshedsunderstøttelse) og behovet for at sikre tilstrækkelig dækning til de mere udsatte grupper i samfundet.

Mindsteindkomst

For mennesker, der permanent er udelukket fra arbejdsmarkedet, skal den grundlæggende beskyttelse mod fattigdom og udstødelse sikres ved hjælp af et ultimativt "sikkerhedsnet", når andre muligheder for socialsikring er udtømte eller ikke tilgængelige. Næsten alle medlemsstater garanterer en eller anden form for mindsteindkomst til alle med lovlig bopæl i det pågældende land. Sådan økonomisk bistand suppleres af forskellige ydelser eller tjenester, der ydes lokalt for at hjælpe modtagerne med at betale for deres bolig, uddannelse, pleje eller juridisk bistand. To medlemsstater (Grækenland, Italien) er ved at etablere et alternativt "solidaritetsnetværk", som er baseret på familiens stærke forebyggende rolle, og som kombinerer en række forskellige målrettede ordninger, der administreres decentralt. Ordningerne om garanterede mindsteindkomster har bidraget til en betydelig sænkning af fattigdomsrisikoen i mange EU-lande, men de undersøges nu i stigende omfang for at sikre, at de fremmer og ikke hindrer effektiv integration på arbejdsmarkedet, og at de administreres effektivt. Det er endnu for tidligt at sige, hvordan den alternative tilgang vil

blive gennemført i Grækenland og Italien med henblik på effektivt at bekæmpe den betydelige fattigdom i disse lande.

De nationale handlingsplaner for social integration beskriver en række politiske reformer vedrørende niveau, omfang, adgang eller støtteberettigelse til mindsteindkomstydelser.

Forbedring/opretholdelse af tilstrækkelighed: I forbindelse med dette emne beskriver handlingsplanerne forskellige politiske tilgange, lige fra planer om at forøge den reelle værdi af mindsteindkomstydelserne op til et bestemt mål (Spanien, Irland) til erkendelse af behovet for at sænke dem for at undgå, at ledige demotiveres til gå i arbejde, eller som følge af den aktuelle økonomiske afmatning (Danmark, Nederlandene), mens andre forsøger at opretholde købekraften gennem en form for indeksering (Frankrig, Belgien, Luxembourg).

Spanien ønsker progressivt at harmonisere ydelserne i forbindelse med "mindsteindkomst til integration" (RMI) på tværs af alle selvstyrende samfund og at forøge bevillingerne til et gennemsnit på 70 % af mindstelønnen. Irlands mål er at nå op på en ugentlig sats på 150 EUR (i 2002-tal) for de laveste socialydelser inden 2007. I planens løbetid øges satsen med henblik på at opfylde dette mål. På det strategiske plan sammenkæder begge lande målsætningen om en forøgelse af tilstrækkeligheden af mindsteydelserne med deres overordnede fattigdomsmål. Østrig har til hensigt at harmonisere de sociale bistandsordninger på tværs af de forskellige delstater med hensyn til satser, adgang og støtteberettigelse.

Sikring af tilstrækkelige mindsteindkomster til ældre: Dette er et område, hvor næsten alle medlemsstater er i gang med at gennemføre omfattende reformer og revidere politikker med henblik på at sikre langsigtet økonomisk bæredygtighed og samtidig garantere et tilstrækkeligt mindsteniveau for pensioner. Det kan i et vist omfang tolkes som et forsøg på at imødegå virkningerne af tidligere reformer, som havde til formål at reducere den kommende pensionsbyrde, og samtidig sikre positionen for de mennesker, der har optjent beskedne eller ingen pensionsrettigheder. I forbindelse med reformer, der har til formål at sikre bæredygtige pensioner, vil alderdomspensionernes kompensationsgrad i mange lande falde (Tyskland, Østrig, Frankrig, Italien, Sverige). Foranstaltningerne i nogle nationale handlingsplaner søger at varetage interesserne for de mest udsatte personer, som er afhængig af mindstepensioner eller sociale (ikke-bidragspligtige) pensioner. Den østrigske plan omhandler en række ordninger med dette formål, herunder midlertidig inflationsbeskyttelse af pensioner (i to år), oprettelse af krisefonde og fastlæggelse af et loft på 10 % for sænkningen af pensionernes værdi i forhold til 2002 som følge af reform. Østrig vil også øge tilskuddene til ældre ægtepar og lempe beskatningen af mennesker med lave indkomster. I Sverige indføres en ekstra bistandsydelse til ældre (fortrinsvis indvandrere) uden rettigheder. Belgien forpligter sig til at fastlægge en stigningsrate for de ældres garanterede mindsteindkomst.

Andre lande (Irland, Det Forenede Kongerige, Portugal, Grækenland, Spanien), hvor der er betydelig risiko for fattigdom i alderdommen, søger dog at hæve den reelle købekraft af mindstepensionerne. I nogle tilfælde sker det ved at opstille mål. I Irland planlægger regeringen at hæve den supplerende pensionsdækning fra de nuværende 50 % til 70 % og

har som mål fastlagt, at de sociale pensioner skal nå op på 200 EUR inden 2007. Det Forenede Kongerige har indført en ny pensionskredit i det offentlige pensionssystem og har meddelt, at endnu 100 GBP vil blive udbetalt til pensionister over 80 år. Som følge af disse resultater forventes pensionen for den fattigste tredjedel af pensionisthusstandene at nå op på omkring 1 600 GBP om året i faste priser (to tredjedele er kvinder). Spanien vil efter planen hæve enke- og mindstepensionerne. I Grækenland er pensionerne som følge af indførelsen af EKAS-tilskuddet steget hurtigere end lønningerne i de senere år. Portugal vil hæve alders- og invalidepensionerne, så de svarer til 65-100 % af mindstelønnen, og ældre ægtepar (over 75 år) modtager en socialpension svarende til mindstelønnen.

Tilpasning af bistandsordninger til specifikke behov: Nogle af de nationale handlingsplaner for social integration omhandler medlemsstaternes foranstaltninger med henblik på at forbedre beskyttelsen af særlige grupper eller løsning af specifikke problemer. Østrig har hævet kompensationsgraden for nettoindkomsten for de laveste understøttelser fra 55 % til 80 % (personer med forsørgerpligt) eller til 60 % (personer uden forsørgerpligt). Grækenland gennemfører et pilotprojekt, der omhandler tre indkomststøtteordninger målrettet mod fattige husstande, der lever i dårligt stillede eller bjergrige regioner, ældre langtidsledige og fattige husstande med børn under 18 år, og har besluttet at fortsætte med disse ordninger i hele planens løbetid. Belgien (Flandern) vil sikre en mindsteforsyning af elektricitet til fattige husstande. Frankrig fokuserer på storfamiliers økonomiske problemer, og har udvidet familieydelsen til også at gælde, efter at det ældste barn er fyldt 20 år. Finland har udvidet omfanget af forebyggende social bistand med henblik på at afhjælpe problemer i forbindelse med efterbetaling af husleje, deltagelse i aktiveringsforanstaltninger og overdreven gældsætning, som medfører en pludselig forværring i personens eller familiens økonomiske situation. Der er også indført en socialkredit for personer, der ikke kan opnå kredit på rimelige vilkår på grund af deres lave indkomst og begrænsede midler.

Forskellige politiske reformer, der øger velfærdsydelsen til kommende forældre, kan i en vis grad ses som et middel til at øge fødselstallet. For så vidt børneydelser ikke afhænger af erhvervsmæssig status, kan de fungere som en demotiverende faktor i forbindelse med deltagelse i beskæftigelse. Østrigs nye børneydelser giver alle ret til en kontant ydelse med det formål at få unge familier op over minimumsindkomstniveauet, selv om de ikke er i beskæftigelse. I Irland skal børneydelserne udgøre 33-35 % af minimumsniveauet for velfærdsydelse. I andre lande afspejles politikken på området af målet om, at det skal kunne betale sig at arbejde. Finland har hævet både børne- og familieydelse, og kriterierne for støtteberettigelse lempes, så det bliver mere attraktivt at arbejde i stedet for at være på social bistand. Sverige har indført et loft for børnepasningsudgifterne, som sikrer, at børnepasningsudgifterne ikke stiger for forældre, der øger antallet af arbejdstimer. Der er truffet foranstaltninger til at beskytte pensionsrettighederne for forældre, der afbryder karrieren på arbejdsmarkedet for at passe deres egne børn. Sådanne foranstaltninger er navnlig indført i Tyskland og Østrig.

Beregningen af minimumsindkomsten eller -ydelsen er endnu ikke tilpasset Lissabonstrategien, idet adgangen til det vidensbaserede samfund i højere og højere grad begrænses af udgifter, som ikke kan betales ud af meget små indkomster. Adgang til e-

learning, transport, omkostninger til undervisningsbøger eller biblioteksydelser kan ikke tilbydes, hvis der ikke afsættes bevillinger hertil i de enkelte budgetter, når offentlige vidensrelaterede tjenester ikke længere er gratis.

Arbejde skal kunne betale sig

De nationale handlingsplaner for 2003 afspejler medlemsstaternes ambitioner om at udvikle aktiveringsstrategier i overensstemmelse med retningslinjerne i den europæiske beskæftigelsesstrategi. Sådanne strategier udvides i stigende grad til også at omfatte modtagere af mindsteindkomstydelse og andre sociale bistandsydelser. Den nylige Hartz IV-reform i Tyskland, som kombinerer arbejdsløsheds- og sociale bistandsydelser for de personer, der kan arbejde, er et eksempel herpå. På baggrund af erfaringer fra aktivering af modtagere af arbejdsløshedsydelser forsøger mange medlemsstater at minimere socialbistandens demotiverende effekt på viljen til at søge job eller deltage i aktiveringsforanstaltninger. Flere og flere lande skaber eller forbedrer økonomiske incitament med henblik på at sikre, at velfærdsydelser stadig kan modtages, efter at de pågældende personer er kommet i arbejde. Formålet er at overvinde hindringerne for beskæftigelse ved at sikre, at den personlige indkomst altid forbedres, hvis man kommer i arbejde.

Sverige har formuleret en strategi for opfyldelsen af denne målsætning og holder fast ved det langsigtede mål for "social retfærdighed" om at halvere antallet af bistandsafhængige mennesker inden 2004 gennem en kombination af jobskabelse, økonomisk vækst og aktiveringsforanstaltninger. Målet blev fastlagt i Sveriges handlingsplan for 2001, men er blevet vanskeligere at opfylde som følge af den forringede økonomiske situation.

Nogle af medlemsstaterne omtaler i deres handlingsplaner for social integration, at de vil **revidere kriterierne for støtteberettigelse i forbindelse med mindsteindkomstordninger og andre velfærdsydelser** med henblik på at opmuntre modtagerne til at deltage i arbejdsmarkedsprogrammer og til at intensivere deres indsats for at søge job og acceptere jobtilbud (Østrig, Danmark, Tyskland, Nederlandene). Resultaterne af disse politikker afhænger dog af, hvordan arbejdsmarkedet fungerer.

Danmark har sænket kontanthjælpsbidraget til modtagere, der havde modtaget hjælp i seks måneder eller mere. Offentlige ydelser, f.eks. boligsikring, ophører helt eller delvist efter seks måneder på kontanthjælp, hvis modtageren ikke opnår supplerende lønindkomst. Samtidig blev det økonomiske incitament forstærket, idet et mindre beløb af lønindkomsten nu modregnes kontanthjælpen. Nederlandene vil afskaffe de særlige kommunale ydelser til personer under 65 år, og langtidsledige på socialbistand tilbydes aktivering. Samtidig indføres et nyt "varigt mindsteindkomsttilskud" til fordel for bistandsmodtagere, der har modtaget bistand gennem lang tid, og som ikke har udsigt til at vende tilbage til arbejdsmarkedet. En sådan ydelse har derfor ingen indvirkning på fattigdomsfælden. Som resultat af Hartz IV-reformen i Tyskland får tidligere socialbistandsmodtagere nu adgang til arbejdsmarkedspolitiske aktiveringsforanstaltninger og omfattes af socialforsikringsordningerne. Den eventuelle indvirkning på indkomsterne for de tidligere langtidsmodtagere af arbejdsløshedsydelse af den strengere indtægtsafhængighed og de lavere niveauer skal dog overvåges. Et særligt

ansvar bæres af den omstrukturerede offentlige arbejdsformidling og de lokale myndigheder, som skal undgå en frasortering af de mennesker, der har mistet retten til ydelser.

Frankrig har tidligere iværksat en række aktiveringsordninger med det formål at give individuel støtte og jobmuligheder til personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet. Under den nye decentraliserede ramme oprettes en ny type tilskudsaftale ("aktivitetsbaseret mindsteindkomst" eller RMA), som skal tilbyde modtagerne af den integrationsbaserede mindsteindkomst (RMI) et integrationsforløb på 18 måneder, som omfatter deltidsarbejde og individuel vejledning. Luxembourg giver fortrinsret til nye modtagere af garanterede mindsteindkomster (RMG) til lærepladser i virksomheder og individuel integration (bliver obligatorisk for personer i alderen 25-45 år).

Et stigende antal medlemsstater søger at forbedre **de økonomiske incitamenter til at komme i arbejde**. Foranstaltninger omfatter fortsat udbetaling af (en del af) ydelserne efter, at støttemodtageren er kommet i arbejde, skattereformer, der skal øge nettolønnen for de lavtlønnede, og stigninger i mindstelønnen. Andre foranstaltninger, som skal gøre det mere attraktivt at arbejde, omfatter en tilpasning af socialsikringsreglerne, så de bedre tager højde for atypiske kontrakter.

Det Forenede Kongerige og Irland har tradition for at udbetale ydelser til mennesker i arbejde. Det vinder nu også udbredelse i andre lande. Nederlandene har øget skattefradraget for mennesker i arbejde og arbejdende forældre og vil øge fradraget yderligere for at få flere til at gå fra bistandsydelser til lønnet arbejde. Belgien og Frankrig indfører med henholdsvis "*bonus crédit d'emploi*" (efter 2004) og "*prime pour l'emploi*" (siden 2001) skattefradragssystemer med henblik på at forbedre nettoindkomsten for lavtlønnede. I begge lande søger man at forbedre vilkårene for deltidsarbejdende. På skatteområdet har Belgien desuden gjort en målrettet indsats for enlige forældre for at gøre det mere attraktivt for dem at arbejde og løfte dem ud af fattigdommen. Finland vil over en treårig periode gennemføre et forsøg med, at mindst 20 % af lønindkomsten for en person eller familie ikke tages i betragtning, hvis den pågældende person eller familie ansøger om indkomststøtte. Luxembourg vil forøge andelen af lønindkomst for en person eller familie, der ansøger om indkomststøtte under ordningen for garanteret mindsteindkomst, fra 20 % til 30 %.

Det Forenede Kongerige har reformeret skattefradragssystemet og har indført skattelettelser for folk i arbejde (Working Tax Credit - WTC) og skattelettelser for børnefamilier (Child Tax Credit - CTC). WTC yder økonomisk støtte til voksne i lavindkomsthushold og hjælp til støtteberettiget børnepasning. CTC er en indtægtsafhængig støtte til børnefamilier, som kombinerer alle tidligere indkomstrelaterede familiestøtteordninger. Både CTC og børnepasningselementet af WTC udbetales nu direkte til den primært ansvarlige i familien, oftest en kvinde. Det bør sikre en overførsel af ressourcer fra mænd til kvinder i størrelsesordenen 2 mia. GBP. Også i Det Forenede Kongerige forbedres støtten til lejere og deltidsarbejdende (generelt enlige forældre og handicappede) fra april 2004. Irland har indført et familieindkomstilskud, som giver yderligere indkomstilskud til lavtlønnede, og som omfatter yderligere tilskud til forsørgere. Enlige forældre modtager efter behov et særligt

tilskud til enlige forældre, og der ses bort fra en betydelig del af deres indkomst, så de får bedre mulighed for at komme i arbejde.

Når nettomindstelønnen stiger, udvides forskellen mellem lønindkomst og velfærdsydelse, hvilket får flere mennesker til at gå i arbejde. Det har også en betydelig differentierende effekt på kvindernes indkomst. Mindstelønnen i Det Forenede Kongerige (National Minimum Wage - NMW) er udtrykkeligt tænkt som et redskab, der sammen med skattelettelserne skal sikre en mindsteløn, samtidig med at lønningerne skal kunne tilpasse sig vilkårene på arbejdsmarkedet. Yderligere stigninger i NMW planlægges for 2003-2004 svarende til det dobbelte af den gennemsnitlige lønstigning. Det overvejes at udvide NMW til også at gælde for unge i alderen 16-17 år. Østrig har fastlagt et mål om, at der gennem de kollektive overenskomstaftaler skal indføres en månedlig bruttoløn på 1 000 EUR, som ikke vil blive indkomstbeskattet. Tyskland har øget tærsklen for fritagelse fra de sociale bidrag for såkaldte minijob til 400 EUR, og et arbejdstagerbidrag på 400-800 EUR indføres kun gradvist. Siden indførelsen af denne reform er antallet af forsikrede minijob steget betydeligt. Mange af de nytilkomne kommer fra undergrundsøkonomien. Da de nu er dækket af grundlæggende aldersforsikring, er de mindre berørt af fattigdomsrisikoen.

5.2. Boliger og grundlæggende tjenester

I alle de nationale handlingsplaner for social integration (2003-2005) understreges det, at en anstændig bolig til en pris, der er forenelig med en husstands indkomst, ligger i et sikkert, dynamisk miljø, giver en passende social støtte og skaber rammer, hvor børn kan vokse op under gode forhold, er et centralt element i kampen mod fattigdom og social udelukkelse.

Den pris, som samfundet og økonomien betaler for, at borgerne ikke har en anstændig bolig, er ganske vist endnu ikke blevet beregnet på europæisk plan (mens man har beregnet, hvilke omkostninger den manglende sociale beskyttelse påfører samfund og økonomi), har alvorlige følger for landenes og regionernes dynamik.

I den fælles rapport om social integration, som blev vedtaget i december 2001 og fremlagt for Det Europæiske Råd i Laeken-Bruxelles, blev det understreget, at for samtlige medlemsstater er adgang til en anstændig bolig for alle **en af de otte prioriteringer** i deres politik for bekæmpelse af fattigdom og social udelukkelse. Det hedder her, at "adgang til en økonomisk overkommelig bolig af god kvalitet er et grundlæggende behov. I en række medlemsstater ligger der stadig en **stor udfordring i at sikre, at dette behov opfyldes**. Derudover er der i nogle lande et stort behov for at finde hensigtsmæssige, integrerede løsninger for både at forebygge og afhjælpe hjemløshed."

Da der ikke findes fælles indikatorer, og heller ikke er fremlagt nationale indikatorer på trods af Det Europæiske Råds opfordring hertil på mødet i Laeken-Bruxelles, fungerer de nationale handlingsplaner for social integration (2003-2005) på boligområdet snarere som rapporter med en beskrivelse af enkelte elementer i de politikker, der er iværksat på nationalt eller regionalt plan. Selv om de fleste medlemsstater (Belgien, Danmark,

Finland, Frankrig, Grækenland, Irland, Luxembourg, Portugal og Det Forenede Kongerige) understreger, at de har akutte, ikke-opfyldte behov, har de ikke fastsat målsætninger om f.eks. inden 2005 eller 2010 eller et senere tidspunkt fuldstændig at have løst dette problem. Der er dog én undtagelse: I Det Forenede Kongerige har regeringen garanteret, at alt socialt boligbyggeri vil være af en anstændig kvalitet inden 2010. Ganske vist beskrives de foranstaltninger, der er truffet for at løse bolig manglen og problemerne med forringede eller usunde boliger, men det bliver stedse sværere at vurdere dem ud fra Nice-målsætningen, dvs. **adgang til en anstændig bolig for alle**.

Dette er en særlig stor udfordring for Belgien, Frankrig, Luxembourg og Irland, hvor den kraftigt stigende efterspørgsel efter boliger til en rimelig pris for lavindkomstgrupper ikke er efterkommet.

For andre medlemsstater som Grækenland, Portugal og Det Forenede Kongerige er den største udfordring indtil 2010 at bekæmpe forringelsen af en stor del af de (ofte usunde) boliger, som bebos af husstande med lave indtægter, og at sikre social inddragelse af disse familier, især i forbindelse med genhusning. Også Frankrig forventer at prioritere dette højt i de kommende fem år.

For andre lande som Sverige, Finland, Danmark, Spanien og Nederlandene er den største udfordring fortsat at bistå målgrupper som unge, enlige, ældre og handicappede, indvandrere, sigøjnere og boligløse med at få en bolig, der passer til deres særlige behov. Disse medlemsstater prioriterer desuden at forbedre nabolag og omgivelser.

Forbrugerbeskyttelse

Medlemsstaterne skal først sikre overholdelse af de standarder, der ligger til grund for definitionen af begrebet anstændig bolig og en retfærdig balance mellem lejeres og udlejeres rettigheder og forpligtelser.

De fleste medlemsstater (Østrig, Belgien, Finland, Frankrig, Tyskland, Spanien og Sverige) understreger vigtigheden af at undgå udnyttelse eller misbrug på boligmarkedet og forebygge, at lejere eller ejere, der befinder sig i en vanskelig social situation (separation, arbejdsløshed, sygdom o.l.), sættes ud af deres bolig. Det er dog ikke muligt at bedømme situationen i de øvrige lande.

Der er mange nye forslag til initiativer på dette område i de nationale handlingsplaner for social integration for 2003-2005.

- Hjælp til lejere i alle boligaflytningens faser. Forpligtelse til at sikre den pågældende kontakt til det sociale system, adgang til socialundersøgelser, uddanne socialarbejdere i udsættelsesprocedurernes juridiske og sociale aspekter, skabe adgang til rådgivning i forbindelse med gældsætning og betaling af restancehusleje for personer, som er ude af stand til selv at betale (Frankrig, Sverige og Tyskland).
- Lovfæstet forpligtelse til at forsøge at nå til en mindelig løsning på konflikter i forbindelse med huslejestigninger, inddrivelse af restancehusleje eller anmodning at

fraflytte boligen. Etablering af sociale mæglingstinstanser (Østrig, Belgien, Frankrig og Spanien).

- Opfordring til ejer- og lejerforeninger om samarbejde for at forebygge unødigt høje huslejestigninger og indføre procedurer for udsættelse (Finland).
- Etablering af rådgivnings- og informationstjenester vedrørende bolig, især for indvandrere (Østrig og Frankrig).
- Bedre beskyttelse af ugunstigt stillede personer mod uanstændige boligforhold og "søvnkøbmænd" – ejere, der udlejer møblerede værelser eller madrasser i overbefolkede værelser eller usunde ejendomme (Frankrig og Belgien).

Adgang til en ordentlig bolig til en rimelig pris

For alle medlemsstater betyder de utilstrækkelige boligmarkeder, at det er nødvendigt at tage initiativer fra statsligt hold for at bekæmpe udelukkelse af personer eller familier, som har sociale problemer eller bor i bestemte geografiske områder. Også selvom en sådan statshjælp ikke tildeles på ikke-diskriminerende grundlag, er den en legitim del af den offentlige politik¹⁰.

Medlemsstaterne forelægger en række foranstaltninger til forbedring og udvidelse af lavindkomstgruppers mulighed for at få en ordentlig bolig, der opfylder deres behov. Disse foranstaltninger tager ofte form af socialoverførsler til lavindkomstgrupper og bidrager således i høj grad til at mindske fattigdommen og social udstødelse.

Støtte til social boligbyggeri:

- Graduering af støtten til sociale boliger, som forvaltes af offentlige instanser eller private ikke-overskudsgivende organisationer.
- Nye støtteformer til offentlige eller private, ikke-overskudsgivende instanser til socialt boligbyggeri, i stigende grad målrettet mod bestemte geografiske områder med boligmangel, mod små boliger til enlige eller personer med særlige – udækkede – behov og mod boliger til unge, ældre, handicappede og indvandrere. (Østrig, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Irland, Luxembourg, Spanien og Sverige).
- Afsætte bestemte boliggrunde til denne form for boligbyggeri eller forpligte de lokale myndigheder til at opføre nyt socialt boligbyggeri (Frankrig, Spanien og Portugal).

10 Hvis den begrænses til det strengt nødvendige (proportionalitetsprincippet) og ikke påvirker udvekslingen mellem medlemsstaterne i et omfang, der strider mod Fællesskabets interesser, er den helt i overensstemmelse med de grundlæggende målsætninger i traktaterne og er også i Fællesskabets interesse. Kommissionens beslutning: State Aid N 209/2001 – Ireland – guarantee for borrowings of the Housing Finance Agency.

- Udligning af strukturbestemte forskelle i omkostninger til socialydelser, som f.eks. skyldes ændringer i befolkningens sammensætning, stor tilflytning af indvandrere o.l., som gives til lokale myndigheder (Finland).
- Gennemskuelige vilkår for tildeling af en social bolig gennem indførelse af et enkelt registreringsnummer (Frankrig).
- Salg af sociale boliger til beboerne for at muliggøre nye investeringer og sikre en mere blandet beboersammensætning (Frankrig og Det Forenede Kongerige).
- Ændring af loftet for lejernes ressourcer og regler for fastsættelse af husleje i socialt boligbyggeri (Danmark, Frankrig, Luxembourg og Spanien).
- Støtte til private investeringer med socialt formål:
 - Investeringsstøtte og overtagelse af lejermæssige risici for private ejere, som forpligter sig til at udleje boligen til reduceret leje og for en bestemt periode til personer med få ressourcer (Frankrig og Luxembourg).
 - Skatteforanstaltninger i forbindelse med (gen)udlejning af tomme boliger (Frankrig og Portugal).
- Offentlig støtte til lejere eller erhververe af fast ejendom med begrænsede ressourcer:
 - National målsætning: at begrænse nettohuslejens forholdsmæssige del af den disponible indkomst for husstande med begrænsede ressourcer og den disponible nettoindkomst efter betaling af alle huslejerelaterede udgifter (Nederlandene).
 - Boligstøtte eller skattefordele for personer i lavindkomstgruppen eller bestemte målgrupper – unge, ældre o.l. (Østrig, Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Sverige).
 - Oprettelse af støttefonde til situationer, hvor vigtige grundydelse ikke er blevet betalt, og til støtte til betaling af regninger til el, vand, o.l., for meget fattige mennesker (Belgien og Frankrig)¹¹.
- Offentlige programmer for renovering eller nedrivning, efterfulgt af genhusning:

11 I henhold til de netop vedtagne elektricitets- og gasdirektiver skal medlemsstaterne sikre, at der er tilstrækkelige ordninger til beskyttelse af dårligt stillede kunder, herunder foranstaltninger, der kan hjælpe dem med at undgå afbrydelse af elektriciteten eller gassen. Medlemsstaterne kan også træffe foranstaltninger med henblik på at beskytte slutkunderne i fjerntliggende områder. I den sammenhæng vil gennemførelsen af sådanne foranstaltninger også bidrage til forebyggelsen af social udstødelse.

- Programmer for omdannelse eller afvikling af boliger, der ligger under mindstenormen for anstændige boliger (Belgien, Spanien, Frankrig, Portugal og Det Forenede Kongerige).

Støtte til personer og familier med problemer med hensyn til ressourcer, handicap, sundhed eller social integration.

Boligelementet i politikkerne for social beskyttelse af personer eller familier med problemer i forhold til ressourcer, handicap, helbred eller social integration er den tredje grund til at lade staten gribe ind på dette område.

Et fællestræk for de nationale handlingsplaner er den høje prioritering af at koncentrere de offentlige initiativer på boligområdet om de svageste grupper og de områder, hvor problemerne er størst.

Hertil kommer en række nye initiativer:

- Program til fremme af samarbejde mellem sociale boligforeninger, socialvæsenet og behandlingssystemet med henblik på integration af handicappede, ældre, indvandrere, flygtninge, boligløse og sigøjnere (Finland og Det Forenede Kongerige).
- Nyt fokus i byplanlægningen til fordel for de mest ugunstigt stillede grupper og områder (Danmark).
- Dækning af supplerende udgifter til boliger handicappede (Østrig, Frankrig og Luxembourg).
- Lokale rådgivningscentre, som skal koordinere lokale socialinitiativer, støtte udviklingen af netværk mellem beboerne og gennemføre forebyggende initiativer (Danmark og Finland).
- Udvikling af "ejendomsmæglerinstanser" (offentlige kontorer, ikke-overskudsgivende sammenslutninger o.l.), som tilbyder information og rådgivning i forbindelse med udleje af boliger til ugunstigt stillede (Luxembourg, Belgien og Frankrig).
- Opførelse af beskyttede boliger (med støtte fra sociale instanser) for ældre, handicappede, boligløse osv. (Danmark, Frankrig, Tyskland, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige).

SOCIALE OG BUDGETMÆSSIGE LEDSAGEFORANSTALTNINGER TIL GAS- OG ELFORBRUGERE MED ØKONOMISKE PROBLEMER (BELGIEN)

Gæld til energiselskaber indgår næsten altid, hvis en borger har gæld. Men varme og el er et grundlæggende behov. Den føderale regering har med vedtagelsen af en lov om offentlige socialhjælpscentre ret til at yde vejledning og økonomisk bistand inden for rammerne af energiforsyning til de mest ugunstigt stillede borgere (4. september 2002) gjort det muligt for disse centre at styrke indsatsen på både det forebyggende og det udbedrende område.

Loven opfylder behovet for at foregribe følgerne af liberaliseringen af el- og gasmarkedet og også at imødekomme den stigende efterspørgsel efter hjælp på grund af høj gældsætning. Da markederne for gas og el blev åbnet, blev der samtidig oprettet en fond i Belgien, som tilføres midler fra en afgift på energitransport, således at det bliver muligt helt eller delvist at finansiere visse offentlige forsyningsforpligtelser. Det blev ligeledes besluttet at hente midlerne fra gas- og elsektoren og derefter overføre dem til socialcentre med henblik på at finansiere de opgaver, der er omfattet af den nævnte lov.

Opgaverne kan inddeles i to grupper. Første opgavegruppe vedrører sociale og budgetmæssige ledsageforanstaltninger til el- og gasforbrugere med betalingsvanskeligheder. Dertil kommer udarbejdelse af og forhandling om tilbagebetalingsordninger og mulighed for vejledning om daglig budgetstyring. Anden gruppe vedrører økonomisk støtte til regninger, så de pågældende kan leve videre på et sundt økonomisk grundlag, samt muligheden for at socialcentre kan udvikle en forebyggende socialpolitik på energiområdet.

5.3. Adgang til sundhedsydelser

Alle medlemsstater prioriterer det højt, at enhver borger har reel adgang til de nødvendige ydelser fra sundhedsvæsenet.

Ikke desto mindre forekommer de fleste lande stadig at have problemer med adgangen til sundhedsydelser, hvilket betyder ekstra meget for de dårligst stillede befolkningsgrupper. Der kan være tale om:

- utilstrækkelige screenings- og vaccinationsprogrammer og bevidstgørelseskampagner
- ventelister
- for stor egenbetaling for resourcesvage patienter af pleje- og behandlingsomkostninger
- administrative, kulturelle eller geografiske vanskeligheder med at opnå adgang til sundhedsydelser.

I øvrigt afføder den kommende indførelse af omkostningsstyring på lægebehandlingsområdet, som varetages af socialsikringen, en frygt for, at borgere med lave eller middelhøje indkomster i fremtiden får ringere adgang til behandling, hvis den ikke garanteres af medlemsstaterne. Selv om mange medlemsstater har annonceret indførelsen af omkostningsstyring, er den alligevel ikke med i de nationale handlingsplaner for social integration for 2003-2005.

Endelig afdækker de undersøgelser, som flere medlemsstater refererer til i deres nationale handlingsplaner for social integration, at der i de dårligst stillede socialgrupper er stor overvægt af psykiske lidelser, misbrug/afhængighed af tobak, alkohol og narkotika, åndedrætslidelser, fedme, følgesygdomme efter ulykker, for tidligt fødte/undervægtige børn samt børnedødelighed (Frankrig, Belgien, Tyskland, Irland og Portugal).

Mens nogle medlemsstater anlægger en holistisk indgangsvinkel til mindskelse af de samfundsøkonomiske uligheder på sundhedsområdet (Belgien, Danmark, Frankrig og Nederlandene), har andre valgt at koncentrere indsatsen om bestemte problemstillinger.

Aktionerne i de nationale handlingsplaner for social integration for 2003-2005 er fordelt i tre store kategorier.

Sundhedsydelse, som er mere prisoverkommelige og lettere at få adgang til

I forbindelse med sikring af adgangen til sundhedsydelse og medicinsk behandling eller kirurgiske indgreb kan man støde på finansielle, institutionelle, administrative og kulturelle såvel som geografiske forhindringer.

Disse forhindringer kommer til udtryk i en forsinkelse af de dårligst stillede gruppers adgang til sundhedsydelse, hvilket ofte forværrer deres sundhedstilstand og medfører øgede økonomiske og sociale omkostninger.

Fem medlemsstater synes at være fast besluttet på ved hjælp af målsætninger forsynet med tal og datoer at nedbringe ventetiderne på konsultationer hos praktiserende læger og speciallæger og på medicinsk behandling og kirurgiske indgreb (Finland, Irland, Nederlandene, Portugal og Sverige).

To andre (Frankrig og Belgien) har planlagt en øget indsats for at nedbringe eller fjerne økonomiske forhindringer for adgang til sundhedsydelse, bl.a. gennem følgende foranstaltninger:

- Forhøjelse af det årlige indtægtsloft for husholdningernes egenbetaling, og behandlingsgaranti for personer, der opholder sig illegalt i landet (Belgien).
- Fast støtte til den supplerende sygeforsikring for personer, hvis indkomst ligger op til 10 % over indtægtsloftet for fuld dækning, dvs. 100 % refusion af alle udgifter til sundhedsydelse for personer med beskeden indkomst (Frankrig).

I øvrigt har en række medlemsstater planlagt at øge adgangen til deres sundhedsydelse, navnlig for de dårligst stillede befolkningsgrupper. Der foreslås følgende nye foranstaltninger:

- Døgnåben modtagelse af dårligt stillede på hospitalerne ved et medicinsk-socialt team, uddannelse af sundhedspersonale, administrativt personale og socialarbejdere i at tackle problemer affødt af social utryghed eller udstødelse samt tilrettelæggelse af varetagelsen af personer i en socialt utryk situation (Frankrig).

- Mobile plejeteam, herunder psykiatriske, for hjemløse i samarbejde med ngo'er (Danmark).
- Forbedring af etableringen af et primært sundhedstilbud (netværk for primære sundhedsydelse), navnlig i landzoner eller fattige byområder eller rettet mod bestemte grupper som hjemløse eller immigranter (Østrig, Belgien, Grækenland og Portugal).
- Forbedring af akuttjenester (Frankrig og Portugal).

Tjenesteydelser, som er tilpasset befolkningens behov

Tilpasningen af leveringen af sundhedsydelse efter de dårligst stillede gruppers primære behov er den anden vigtige prioritet i de politikker, der har som mål at sikre enhver borger adgang til den behandling, der er nødvendig i henhold til hans eller hendes sundhedstilstand, herunder i tilfælde af plejebestov.

Hvert af disse behov understreges særskilt og har afstedkommet en styrkelse af de eksisterende instrumenter vedrørende:

- pasning af børn og unge (Tyskland)
- handicappede og ældrepleje (Grækenland, Italien, Nederlandene, Spanien og Sverige)
- psykiske lidelse (Frankrig, Grækenland, Nederlandene, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige)
- behandling af alkoholisme eller narkotikamisbrug (Danmark, Tyskland og Sverige).

Udvikling af screening, sygdomsforebyggelse, bevidstgørelse og sundhedsuddannelse for alle med særligt fokus på dårligt stillede personer og grupper

Kun få medlemsstater har en fuldstændig strategi herfor:

- Frankrig vil forny sine regionale planer for adgang til forebyggelse og behandling ved at mobilisere fagfolk, ngo'er og institutioner og sætte mangesidede aktioner i værk som f.eks. måling af infektionsrisici, forebyggelse af afhængighed, bekæmpelse af blyforgiftning og bedre varetagelse af vanskeligt stillede unges mentale sundhedstilstand. Frankrig vil også fortsætte sit program for "sundhedsværksteder i byen", som gør det muligt i problemkvarterer at identificere de specifikke behov sammen med beboerne og fagfolkene og at styrke samordningen.
- Belgien og Spanien vil udvikle strategier på tværs af sektorerne for forebyggelse og uddannelse vedrørende risikogrupper sundhed.

Flere medlemsstater understreger de aktioner, der vedrører børns og gravides sundhed, ved hjælp af følgende foranstaltninger, som har stor betydning for de socialt dårligt stillede grupper:

- Mål for nedbringelse af forskellen mellem socialgrupperne med hensyn til antal undervægtige spædbørn gennem sundhedsuddannelsesaktioner under graviditeten (ernæring, alkohol og tobak) og tilskyndelse til lægebesøg før fødslen (Irland).
- Økonomiske incitamenter til regelmæssige lægebesøg for børn og mødre (Østrig og Frankrig).
- Udvikling af forebyggende skolelægeordninger: screening, vaccination, sporing af psykiske lidelser eller sproglige vanskeligheder (Østrig, Frankrig og Nederlandene).
- Seksualundervisningsprogrammer i skolerne for at nedbringe antallet af teenagegraviditeter, der er en væsentlig fattigdomsrisikofaktor (Danmark).

Nederlandene er den eneste medlemsstat, som fremlægger en strategi for forøgelse af den forventede levetid for personer i en lav socialgruppe (fra 53 til 56 år inden 2020). Den fremlægger også et mål for en halvering af lønmodtageres sygemeldinger gennem udvikling på det arbejdsmedicinske område og indførelse af deltidssygemeldinger samt tilpasning af arbejdsmængden efter tilbagevenden til jobbet.

REGIONALE PROGRAMMER FOR ADGANG TIL FOREBYGGELSE OG BEHANDLING (FRANKRIG)

De regionale programmer for adgang til forebyggelse og behandling har til formål at bidrage til nedbringelsen af ulighederne med hensyn til adgang til forebyggelse og behandling af borgere i vanskelige kår gennem impulsgivning til en regional dynamik. Det er lykkedes at mobilisere fagfolk, institutioner og ngo'er i alle regioner. Denne proces har affødt 1 500 aktioner på yderst forskellige områder: vanskelige unges mentale sundhed, psykiske lidelser hos personer i utrygge kår, forebyggelse af afhængighed, nedbringelse af infektionsrisici, bekæmpelse af usunde boliger eller blyforgiftning samt ophold og adgang til ny bolig til unge og ældre kvindelige voldsofre osv. I forbindelse med disse programmer har over 370 offentlige hospitaler fået døgnåbne modtagelser til behandling af dårligt stillede personer: medicinsk-socialt team, som har til formål primært at sikre adgang til behandling, forebyggelse og screening af disse personer, søge at løse deres problemer og hjælpe dem med de nødvendige henvendelser i forbindelse med anerkendelsen af deres sociale sikringsrettigheder. Disse modtagelsesroller er navnlig at mobilisere alle muligheder for modtagelse og behandling på ethvert behovstrin, fremme tilpassede og eventuelt mobile behandlingssteder for de mest marginaliserede personer, bevidstgøre og uddanne sundhedspersonale, administrativt personale og socialarbejdere i at tackle problemer affødt af social utryghed samt finde frem til modtagelses- og behandlingsvarianter tilpasset personer, som gennemgår en omfattende behandling efter udskrivelse. Tyve af modtagelserne har fået edb-programmer til medicinsk, social og administrativ opfølgning på de lokale epidemiologiske centre.

5.4. Adgang til uddannelse

Alle de nationale handlingsplaner lægger stor vægt på uddannelse som en fundamental rettighed og et vigtigt redskab, som forhindrer social udstødelse, reducerer risiciene og støtter genindslusningen i samfundet og på arbejdspladsen. Flere og flere lande er af den overbevisning, at formel uddannelse ikke er noget, der sker på ét punkt i en persons liv; det er noget, som skal ses inden for rammerne af **livslang læring**, som også omfatter alle ikke-formelle og uformelle læringsmuligheder. Dette spænder lige fra indlæring i den

tidlige barndom (kompetent opdragelse i hjemmet og offentlig pasning og undervisning), gennem førskoleundervisning, til videregående studier, faglig uddannelse samt almen voksen-, samfunds- og erhvervsuddannelse. Alle disse dimensioner er vigtige. Vellykket gennemførelse af den primære og grundlæggende uddannelse er dog nødvendig, hvis mennesker fra dårlige vilkår skal kunne bryde ud og undslippe den sociale arv fra tidligere generationer. Særligt fokus på undervisning til helt små børn og på støtte af forældrene gennem målrettet og professionel bistand fra forskellige faggrupper på familieområdet kan have stor betydning, når det drejer sig om at bryde overførslen af fattigdom fra generation til generation og hjælpe børn med særlige behov med at indhente deres jævnaldrende, inden de påbegynder den obligatoriske skolegang. Livslang læring giver en ekstra chance til alle aldersgrupper, især de, der forlod skolen tidligt.

Trods den store opmærksomhed på uddannelse får man ikke et tilstrækkeligt indtryk af, hvor vigtig uddannelse er for at løse problemet med social udstødelse, og man får heller intet indtryk af en overordnet strategisk tilgang til spørgsmålet om livslang læring og social udstødelse. Dette skyldes til dels strukturen af de nationale handlingsplaner, som betyder, at mange af de foranstaltninger, der er relevante for livslang uddannelse i den bredest mulige betydning, er spredt rundt i andre afsnit. Nogle nationale handlingsplaner betragter primært uddannelse som en adgangsnøgle til arbejdsmarkedet. De anerkender ikke i tilstrækkelig grad dens betydning for deltagelse i samfundslivet, navnlig på baggrund af det nye vidensbaserede samfund og aktivt borgerskab. Sammenhængen mellem fremskridt på uddannelsesområdet og andre dimensioner, der påvirker menneskers liv, f.eks. sundhed, miljø, familie og forhold i lokalsamfundet, er generelt ikke repræsenteret i særlig høj grad. Ligeledes afspejler de nationale handlingsplaner heller ikke den vægt, medlemsstaterne tillagde integration gennem aktive deltagelsesmuligheder af unge på alle samfundsniveauer samt åbne og nærdemokratiske strukturer for livslang læring i deres rapporter fra 2002 om Kommissionens hvidbog om ungdommen. Den findes en lang række eksempler på god praksis i medlemsstaterne takket være støtten fra fællesskabsprogrammer som f.eks. Socrates, Leonardo og Youth. Disse fremhæver det bidrag, som uddannelse og livslang læring kan yde til bekæmpelse af social udstødelse. Der henvises dog kun hertil i enkelte tilfælde i de nationale handlingsplaner.

Trods ovennævnte forbehold kan der ud fra de foranstaltninger og tilgange, som medlemsstaterne omtaler og ud fra erfaringer med programmer som f.eks. Socrates, ses en ramme, som vil sikre, at muligheder for livslang uddannelse og undervisning i fremtiden kan bidrage til at skabe et rummeligt, vidensbaseret samfund i Europa. Følgende elementer fremtræder som vigtige for en omfattende tilgang:

- at gøre alle trin af uddannelse og undervisning tilgængelige for alle uanset alder, køn, handicap eller kulturelle, religiøse eller regionale og nationale baggrund
- at opmuntre den lærende til at deltage og beskytte den pågældendes rettigheder i alle trin af læringsprocessen
- at lade social integration indgå i alle former for livslang læring (mainstreaming)

- at sikre, at alle har mulighed for at lære at læse og skrive og erhverve sig de nye grundlæggende færdigheder til videnssamfundet
- at udvide netværket af specialiserede vejlednings- og rådgivningstjenester, herunder rådgivning og vejledning, der kan hjælpe mennesker med at bevæge sig fra et uddannelsesniveau til et andet
- at skabe et åbent læringsmiljø i samfundet og på arbejdspladsen.

Flere af disse temaer optræder regelmæssigt i de nationale handlingsplaner for social integration.

Flere og flere tidlige indgreb: Den afgørende betydning af læring i de tidlige år anerkendes i stadigt højere grad. Men kun få lande har fastlagt en systematisk politik til formidling af pasning og undervisning til førskolebørn, mens andre betragter det som støtte til udearbejdende mødre eller familier og ikke som en undervisningsmulighed for alle, herunder navnlig for børn fra ugunstige vilkår. Der skal i alle lande etableres et screeningsystem, som kan identificere (potentielle) indlæringsvanskeligheder med henblik på at forebygge problemer og sikre tidlig indgriben, mens børnene er helt små. En sådan tilgang kræver løbende og struktureret samarbejde mellem sundheds-, undervisnings- og socialmyndighederne.

Danmark understreger i den nationale handlingsplan, at indlæringen skal begynde tidligt for at bryde den negative sociale arv. Styrkelse af grundlæggende kompetencer, f.eks. kommunikation med tidlig sprogundervisning, regning, opøvelse af sociale, kulturelle og samfundsmæssige færdigheder, påbegyndes i den tidlige barndom. Der lægges derfor vægt på en tidlig koordineret indsats allerede i børnehaverne. Det Forenede Kongerige understreger igen vigtigheden af integrerede lokale initiativer i de tidlige år via Surestart-programmet. Sverige har udvidet førskoletilbuddene, så flere børn af ledige forældre eller indvandrere nu har adgang til disse. Tyskland vil udvide sektoren for de 0-3-årige og undervisningen af små børn. Irland fremhæver landets "Early Start Programme".

SAMMENKÆDNING AF BØRNEHAVER OG GRUNDSKOLE (NEDERLANDENE)

I 2001 udliciterede 's-Hertogenbosch kommunens børnehaver til fem skoleorganer inden for kommunen. Næsten alle skoleorganer (ca. 93 %) deltog heri gennem sammenslutningen Peuterspeelzaalwerk 's-Hertogenbosch. Målet for det administrative samarbejde mellem børnehaverne og grundskolen er at skabe en ubrudt udviklingslinje for børn i alderen 0-12 år, dvs. en udvikling uden brud mellem de eksisterende (undervisnings)tjenester.

Til det formål vil 's-Hertogenbosch-kommunen i de kommende år fysisk flytte alle børnehaver ind på skolernes område. I maj 2003 var 70 % af børnehaverne allerede blevet flyttet. Inden for de lovgivningsmæssige rammer for førskole- og grundskoleundervisning (vve) er der også etableret samarbejdsklynger mellem børnehaver og grundskoler, som skal samarbejde om gennemførelsen af vve-programmerne. Disse samarbejdsklynger er placeret i dårligt stillede områder, fordi vve-programmerne er rettet mod de 2-5-årige børn i denne målgruppe (dvs. børnehave og de to første år i grundskolen). Det vigtigste formål med disse programmer er rettidig indgriben over for de dårlige forhold eller indlæringsvanskeligheder, som indfødte og børn fra etniske minoriteter lider under, med henblik på at forebygge (sproglige) problemer senere i grundskoleforløbet.

Forebyggelse af ugunstige uddannelsesforhold i skolesystemet: Sikring af lige muligheder for alle i uddannelsessystemer er et fælles tema, selv om tilgangene varierer fra forbedring af universaliteten og rummeligheden af de eksisterende ydelser (FIN, F, S) til bedre målretning mod særlige grupper (A, D, DK, EL, E, I) som f.eks. indvandrerbørn og handicappede børn og unge. En lang række forskellige tilgange beskrives:

- At lægge særlig vægt på overgangen mellem de forskellige undervisningstrin, herunder mellem børnehave og grundskole (F) og fra skole til videreuddannelse (FIN).
- At øge overvågningen af elever (DK), at udvikle mere personlige handlingsprogrammer med henblik på at opfylde behovene hos hver enkelt elev, der oplever vanskeligheder (E, S), at yde individuel støtte til de, der er i risiko for at forlade skolen (IRL).
- At øge indsatsen for at forebygge analfabetisme blandt børn (A, E, F, IRL, S, UK). Frankrig foreslår f.eks. mindre klasser på første klassetrin i dårligt stillede områder for at sikre, at børnene behersker læsning, skrivning og ikt samt tidlig test for og behandling af ordblindhed. Desuden foreslås det, at læseundervisning om nødvendigt fortsættes indtil gymnasialt niveau. Nederlandene vil tildele ekstra ressourcer til skoler med elever, der har indlæringsproblemer, herunder især sproglige. Irland udvikler gennem foranstaltningen "Early Literacy Measure" en proaktiv tilgang til forebyggelse af læsevanskeligheder. For at forbedre opfyldelsen af mål på gymnasieniveau styrker Sverige elevernes ret til støtte i skolen og tildeler midler til udvikling af elevernes grundlæggende færdigheder inden for læsning, skrivning og matematik.
- At styrke de afhjælpende foranstaltninger (FIN, F, IRL) og at styrke studievejledning og andre rådgivningstjenester (DK, FIN, F, IRL).
- At forbedre støtten uden for skolen ved at forbedre udviklingen af foranstaltninger, hvorunder der ydes hjælp til hjemmearbejde (DK), at skabe muligheder uden for skolen (UK) og pasningsmuligheder efter skoletid.
- At forbedre uddannelsen af lærerne i social integration (DK, EL, P), at styrke samarbejdet mellem forældre og skole og øge forældredeltagelsen (DK, E, I, IRL).
- At tage fat om de omkostningsmæssige hindringer for fuld deltagelse i skoler, herunder indkøb af udstyr og deltagelse i eksterne aktiviteter (B, E, NL, UK).
- At udvikle integrerede tiltag over for ugunstige uddannelsesforhold på lokalt niveau, f.eks. gennem "Education Action Zones" (UK) eller ved at forbedre skoler i splittede områder (S).

De foranstaltninger, der fremhæves af medlemsstaterne, viser klart, at skolernes rolle er under forandring, og at de i stigende grad også har en bredere støttende rolle. De er ved at blive uddannelsesmiljøer, som er åbne for mange andre typer af støtte. Det kræver, at alle nødvendige parter inddrages i arbejdet, og at der udvikles en vision om en rummelig skole. De mange foranstaltninger fremhæver også behovet for øget koordinering mellem de forskellige administrative niveauer. Der kræves sammenhængende

planlægningssystemer, som kan fastlægge mål, overvåge gennemførelsen og evaluere fremskridtet, især med hensyn til elever, der forlader skolen tidligt, hvilket er et problem, der involverer flere forskellige sektorer.

Håndtering af problemet med unge, der går tidligt ud af skolen: Mange medlemsstater er særligt opmærksomme på unge, der tidligt går ud af skolen. En stor del af opmærksomheden rettes mod forebyggelse af problemet gennem de forskellige typer foranstaltninger, der er anført ovenfor, herunder navnlig gennem forbedring af den sociale og tværkulturelle skoleforvaltning og -procedurer og bedre individuel overvågning og støtte til de elever, der er i fare for at forlade skolen. Fremme af samspillet mellem generel og arbejdsrelateret uddannelse (F) og, for de elever, der ikke kan bringes tilbage i det almindelige uddannelsessystem, styrkelse af samspillet med lærings- og arbejdsprogrammer (NL) fremhæves. For Nederlandene er behovet for en omfattende tilgang og mobilisering af forskellige organer også vigtig. Belgien prioriterer udvikling af integrerede foranstaltninger. Gennem et program, der fokuserer på afslutning af skolen, målretter Irland indsatsen direkte mod de elever, der er i fare for at forlade uddannelsessystemer. Dette initiativ er et vigtigt led i den positive særbehandling af børn og unge, der er i risiko for at forlade skolen tidligt.

Udvidet adgang til voksenundervisning og forbedrede læse- og skrivefærdigheder samt grundlæggende færdigheder: Vigtigheden af voksenundervisning som en ekstra chance til de mennesker, der f.eks. er gået tidligt ud af skolen, er et gennemgående tema (DK, IRL). Behovene for særlige grupper, f.eks. handicappede, indvandrere og kvinder, omtales ofte. Sverige lægger f.eks. vægt på, at voksenundervisningen (herunder opsøgende arbejde, rådgivning og individuelle studieplaner) udvides til også at omfatte indvandrere. Intensivering af kampen mod analfabetisme blandt voksne fremhæves i mange nationale handlingsplaner (B, D, DK, F, NL, UK). Beregningerne af omfanget af analfabetisme blandt voksne varierer betydeligt og efterlader et indtryk af, at Europa har brug for en større læsekampagne rettet mod voksne. I den henseende er der et akut behov for forskning i vurderingsmetoder i forbindelse med voksne med læse- og regnevanskeligheder. I flere af handlingsplanerne lægges der særlig vægt på integrerede tiltag på regionalt eller lokalt plan (D, F) og på at lære indvandrerne sprog (DK, F, NL, S). Som det eneste land ser Grækenland på muligheden for at udbedre de uddannelsesmæssige svagheder ved at tilbyde læseundervisning og muligheder for livslang læring til værnepligtige som en del af en bredere socialpolitik. Læse-, skrive- og regnefærdigheder omtales regelmæssigt, men adgang til kompetencer, der er relevante i videnssamfundet (ikt, personlige og samfundsmæssige kompetencer samt evne til at lære), sikres kun sjældent systematisk på lokalt, regionale eller nationalt niveau.

Finland understreger vigtigheden af at styrke de ældres muligheder for livslang læring. Men trods de aldrende befolkninger lægger de fleste handlingsplaner ikke særlig megen vægt på at give ældre mennesker nemmere adgang til læringsmuligheder, selv om der nu er et voksende antal eksempler på god praksis i medlemsstaterne i forbindelse med uformelle muligheder for livslang læring for flere generationer, man kunne udnytte.

Det dominerende indtryk er, at de læringsmuligheder, der beskrevet i de nationale handlingsplaner, hovedsageligt har til formål at støtte overgangen til beskæftigelse. Da

størstedelen af den udstøede befolkning ikke er i beskæftigelse, bør mulighederne for livslang læring også dreje sig om livs- og overlevelsessevner, aktivt borgerskab og sociale evner. At åbne videnssamfundet for alle de mennesker, der ikke har lønnet beskæftigelse, og som derfor betragtes om "inaktive" på arbejdsmarkedet, er langt mindre i fokus, og det påvirker navnlig kvinder.

Det er slående, at de fleste handlingsplaner kun i ringe grad omhandler **adgang til videregående uddannelse**, selv om formålet med politikkerne for livslang læring i Europa er at åbne de videregående uddannelser for ikke-traditionelle studerende og at forøge repræsentationen af personer fra etniske og kulturelle minoriteter på universiteterne. Et af Sveriges hovedmål er dog øget adgang til videregående uddannelse for kvinder og mænd, uanset etnisk baggrund. Det Forenede Kongerige omtaler en pakke, der hjælper enlige forældre under uddannelse eller videregående uddannelse ved hjælp af særlige børnetilskud. Irland beskriver en række programmer, der har til formål at øge deltagelsen blandt udsatte grupper i videregående uddannelse, herunder f.eks. "Special Fund for Students with Disabilities", "Student Assistance Fund" og etableringen af "National Office for Access to Higher Education".

5.5. Adgang til kultur

Kulturpolitik bør være en central del af alle omfattende og flerdimensionale tiltag til bekæmpelse og forebyggelse af social udstødelse. Ved at deltage i kulturelle aktiviteter kan mennesker og samfundsgrupper definere og udvikle deres egne identiteter og kommunikere og repræsentere sig over for andre og engagere sig i symbolske udvekslinger. Det er derfor et middel til at gøre mennesker til aktive agenter i et demokratisk samfund. Fremme af adgangen til og deltagelsen i kulturelle aktiviteter er lige så vigtig, når det drejer sig om at skabe et rummeligt samfund, som fremme af deltagelsen på de økonomiske, beskæftigelsesmæssige og sociale områder. En afgørende faktor ved kulturelle aktiviteter i forhold til socialpolitikken er, at de har et positivt udgangspunkt: mennesker defineres ikke som et problem, men som et potentiale og et reelt aktiv.

Ud over kulturens indre værdi findes der i dag betydelig erfaring, som viser, at deltagelse i kulturelle aktiviteter også kan hjælpe mennesker og samfund med at overvinde social udstødelse. Det er veldokumenteret, hvordan aktiv inddragelse i kulturelle og kunstneriske aktiviteter kan hjælpe isolerede og marginaliserede mennesker med at opnå færdigheder og selvtillid. Dette skaber ofte nye muligheder for deres deltagelse i samfundet og kan også yde et vigtigt bidrag til at støtte omskoling og genindslusning af langtidsledige på arbejdsmarkedet. Lige så vigtigt er det bidrag, som kulturelle programmer kan yde i forbindelse med genopbygningen af dårligt stillede områder og regioner både gennem opbygning af en positiv følelse af fælles identitet og social kapital og ved at fungere som en udløsende faktor for økonomisk og beskæftigelsesmæssig vækst.

På trods af kulturens vigtige rolle i forhold til den sociale integrationsproces er de nationale handlingsplaner for social integration for 2003 bemærkelsesværdige for deres mangel på strategier til udvikling af integrerende kulturpolitikker. Adgang til kultur

nævnes mere i nogle nationale handlingsplaner (DK, F, EL, IRL, L) end i 2001. Mange medlemsstater tildeler dog ingen eller kun ringe opmærksomhed til dette spørgsmål. I mange tilfælde, hvor adgang til kultur nævnes, vedrører dette kun forøgelse af adgangen til kulturelle institutioner som f.eks. museer og biblioteker, som trods deres vigtighed kun er en del af det, der skal ske. Selv spændende initiativer, som finder sted i medlemsstaterne, f.eks. uddannelse af medarbejdere på kulturelle institutioner som f.eks. teatre, museer og biblioteker som formidlere af livslang læring, der gør læringsmuligheder lettere tilgængelige og mere attraktive, og som opsøger ikke-traditionelle besøgende, eller uddannelse af skuespillere med multikulturel baggrund til teaterarbejde med socialt udstødte personer, nævnes ikke. På samme måde afspejler handlingsplanerne heller ikke i tilstrækkeligt omfang det vigtige og omfattende arbejde, der udføres i mange lande af kulturelle institutioner som f.eks. biblioteker, museer og teatre med hensyn til især kulturelle aktiviteter i lokalsamfundet og opsøgning af marginaliserede grupper og samfund. Det kan være tegn på, at nogle handlingsplaner ikke tillægger tilstrækkelig betydning til sammenhængen med og opbygningen af erfaring i selve institutionerne, hvor der i høj grad allerede samarbejdes mellem økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige og kulturelle aktører. I mange tilfælde ser det ud som om, de relevante kulturministerier og -agenturer ikke har været inddraget i udarbejdelsen af de nationale handlingsplaner for social integration. Men det kan også være resultatet af den manglende forståelse i mange kulturministerier og -agenturer for betydningen af programmet for social integration for deres arbejde og en mangel på justering af de brede sociale og kulturelle målsætninger – det lykkes dem med andre ord ikke at mainstreame problemet med fattigdom og social integration ind i det kulturelle domæne. Generelt kan det også være et tegn på manglende forståelse af den flerdimensionale karakter af social udstødelse og en tendens i de nationale handlingsplaner til at fokusere på adgang til beskæftigelse på bekostning af andre vigtige dimensioner i stedet for at betragte dem som gensidigt forstærkende faktorer. På politisk niveau er den manglende synlighed af de lokale kulturelle aktiviteter, som direkte støtter den sociale integration, særligt bekymrende i en tid med økonomisk tilbagegang. Betydningen af disse aktiviteter for imødegåelsen af social udstødelse påskønnes i mange tilfælde ikke, og de nedprioriteres derfor i forbindelse med tildelingen af økonomisk f.eks. fra EU's strukturfonde, som har ydet et betydeligt bidrag på dette område.

I deres nationale handlingsplaner for social integration nævner Danmark, Finland, Grækenland, Irland og Luxembourg enkelte programmer til forbedring af adgangen til kulturelle faciliteter og til inddragelse af børn i kulturelle aktiviteter. Danmark understreger, at en lang række kulturelle ydelser, f.eks. biblioteker og museer, stilles gratis eller billigt til rådighed og dermed forventes at bidrage til forebyggelsen af social udstødelse. For at understøtte deltagelsen i kulturlivet har den danske regering ydet støtte til kulturelle aktiviteter for børn gennem netværkssamarbejde mellem forskellige større institutioner, f.eks. Kulturarvsstyrelsen, Biblioteksstyrelsen, Filminstituttet og Kunststyrelsen. Grækenland fremhæver en ordning, hvor Beskæftigelses- og Socialministeriet uddeler gratis billetter til teaterforestillinger, udendørsbiografer om sommeren, koncerter og andre kulturelle begivenheder samt gratis billetter til forestillinger på Epidaurus og andre antikke teatre. Grækenland fremhæver også bibliotekernes rolle, navnlig i de fjerne landregioner. Finland nævner også den stadigvæk gratis formidling af bibliotekstjenester og deres rolle i formidlingen af viden og kultur.

Irland bekræfter, at efterhånden som den generelle adgang til kunst- og kulturfaciliteter forbedres, og deltagelsen i kunst- og kulturaktiviteter stiger, vil det have en positiv indvirkning på socialt dårligt stillede personer og grupper.

Frankrig, Sverige og Det Forenede Kongerige beskriver mere forskellige initiativer til fremme af adgangen. Sverige skitserer kulturprogrammet for 2003-2006, som indeholder en lang række initiativer, der har til formål at gøre kulturelle aktiviteter lettere tilgængelige. Det Forenede Kongerige opstiller adgang til kultur som en specifik politisk målsætning, og de berørte forvaltninger deler også denne målsætning. Skotland har f.eks. udarbejdet en national kulturstrategi, og det er et mål, at antallet af underrepræsenterede grupper, navnlig børn og unge, der deltager i kulturelle og sportslige aktiviteter, skal øges med 5 % inden 2006. Der beskrives en række interessante initiativer i England, f.eks. etableringen af kreative partnerskaber, der skal udvikle børns kreative potentiale i dårligt stillede områder. Frankrig foreslår en række innovative aktiviteter, der skal øge deltagelsen i kulturelle aktiviteter og forståelsen mellem de, der arbejder i kultursektoren, og de udsatte befolkningsgrupper. Der foreslås et netværk til bekæmpelse af udstødelse i den kulturelle sektor. Belgien og Portugal går mest i dybden med spørgsmålet og understreger vigtigheden af adgang til kultur for fremme af den sociale integration. Portugal understreger sammenhængen mellem uddannelse og kultur samt potentialet for personlig udvikling og afskaffelse af strukturelle uligheder i den grundlæggende uddannelse. Belgien anfører data for deltagelsen i kulturelle aktiviteter og fremhæver den lave deltagelse af fattigdomstruede mennesker. Den belgiske handlingsplan beskriver også en række initiativer til forebyggelse af risikoen for udstødelse som følge af manglende kultur og til fremme af kulturelle initiativer til fordel for de mest udsatte grupper. Et interessant projekt, som har til formål at øge adgangen til kultur for de fattigste ved at uddele kulturchecks, er medtaget som et eksempel på god praksis.

KULTURPROGRAM 2003-2006 (SVERIGE)

Kulturministeriet fremlagde et kulturprogram for 2003-2006 i begyndelsen af 2003. For at stille kulturelle aktiviteter til rådighed for flere mennesker vil adgangen til en række offentlige museer i fremtiden være gratis. Andre punkter i programmet omfatter fortsatte foranstaltninger for børn og handicappede samt kultur på arbejdspladsen og flere regionale programmer. Regeringens bogprisudvalg vil indtil udgangen af 2005 desuden løbende overvåge og evaluere virkningen af momssænkningen på bøger og aviser fra 25 % til 6 %. Ved at invitere professionelle kunstnere og kulturmedarbejdere ind på skoler, arbejdspladser og andre ukonventionelle miljøer kan man give endnu flere mennesker adgang til kultur. I løbet af perioden 2003-2006 vil Kulturministeriet i samarbejde med kulturmedarbejdere, kunstnerorganisationer og arbejdsgivere undersøge nye roller for kunstnerne uden for det almindelige kulturliv.

En dimension af adgang til kultur, som får større og større betydning, er den rolle, kulturen kan spille for den sociale integration i samfund, for stigende indvandring skaber større etnisk og kulturel forskellighed. Fremme af social integration og samhørighed er ikke et spørgsmål om ensartethed. Kultur er en værdifuld faktor for forskellighed, og det betyder, at der i et samfund skal være plads til, at flere forskellige kulturer kan udfolde sig. På samme måde kan øget adgang til kulturelle aktiviteter for flertallet hjælpe med at skabe bedre forståelse og et tilhørsforhold, hvis målet ikke er assimilering. I den henseende anerkender den finske handlingsplan behovet for at målrette støtten til kulturel

forskellighed som reaktion på den forventede vækst i Finlands indvandrerbefolkning. Den overordnede politiske målsætning er at forebygge eskalering af kulturelle konflikter og fremme den sociale deltagelse af etniske grupper. Regeringen har også planer om at udarbejde et indvandrerpolitisk program med henblik på at fremme de sproglige og kulturelle rettigheder for børn fra etniske grupper.

5.6. Adgang til domstole

Spørgsmålet om adgang til retsvæsen og det problematiske heri for visse udsatte grupper berøres bredt i de nationale handlingsplaner for social integration. Hovedparten af medlemsstaterne (Belgien, Danmark, Frankrig, Irland, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige) har udtrykkelig nævnt foranstaltninger til fremme af adgangen til retsvæsenet i deres planer.

Emnet er tydeligvis blevet opprioriteret i forhold til de nationale handlingsplaner for social integration for 2001-2003. Foranstaltningerne vedrørende retsvæsen er opført blandt de strategiske foranstaltninger i den belgiske handlingsplan for social integration, og Nederlandene har endog fastlagt et specifikt mål for etablering af et system for retshjælp til de dårligst stillede personer, således at disse kan anvende retshjælps- og mæglingssystemet på samme måde som mere velstillede borgere.

De nationale handlingsplaner for social integration fokuserer navnlig på:

- styrkelse og udvidelse af den gratis retshjælp for personer med lav indkomst, navnlig gennem mere fleksible indkomstbetingelser for adgang hertil
- adgang til oplysning af god kvalitet, også i form af oplysningskampagner om de allerede eksisterende tjenester, som anerkendes som grundlæggende for bilæggelse af tvister og effektiv anvendelse af retsreglerne
- mægling til fordel for personer i utrygge kår - kan ligeledes anvendes til løsning af konflikter, herunder mellem forvaltninger og klienter.

De grupper, der nævnes i de nationale handlingsplaner for social integration, omfatter etniske mindretal, indvandrere, asylsøgere, tidligere straffede og lavindkomstgrupper i lejeboliger. I øvrigt har det vist sig nødvendigt med juridisk beskyttelse - hvilket også planlægges - af ofre for vold i hjemmet, børn, handicappede, ofre for menneskehandel, transseksuelle personer, ugifte samlevende par samt prostituerede.

F.eks. har **Spanien** til hensigt at oprette et mæglingssystem til behandling af klager fra handicappede og at træffe foranstaltninger til beskikket forsvar. Der er ligeledes planlagt godkendelse af en lov om beskyttelse af handicappedes ejendom.

I de nationale handlingsplaner for social integration gøres der desuden status over andre foranstaltninger til forbedret adgang til retsvæsenet som f.eks. bedre modtagelse af ofre, uddannelse af politi- og domstolspersonale, specialiserede rådgivningscentre for asylsøgere, etablering af et fuldt udbygget net af regionale udvalg vedrørende adgang til

retsvæsen, som skal udforme aktioner med sigte på grupper med risiko for at mangle social integration samt forenkling og bedre forståelse af procedurer.

5.7. Adgang til sport og fritidsaktiviteter

Som det er anført i Nice-erklæringen¹² om de særlige kendetegn ved sport og dens sociale funktion i Europa, yder adgang til og deltagelse i sport og fritidsaktiviteter et vigtigt bidrag til at forhindre, at udsatte grupper isoleres, og til at øge deltagelsen i frivillige aktiviteter og har dermed en positiv indvirkning på socialt dårligt stillede enkeltpersoner, grupper og områder. Forbedring af adgangen til sport og fritidsaktiviteter figurerer dog ikke særligt højt i de nationale handlingsplaner for social integration.

Sport

Kun **Det Forenede Kongerige** fastlægger for Skotland et konkret mål om at øge antallet af underrepræsenterede grupper, navnlig børn og unge, der deltager i kulturelle og sportslige aktiviteter. Antallet af deltagere skal øges med 5 % inden 2006.

Andre planer omtaler foranstaltninger, der skal gøre deltagelse i sport billig eller gratis (**Danmark, Belgien, Grækenland, Frankrig**). Andre foranstaltninger omfatter:

Det **irske** "Sport Capital"-program yder årlig støtte til frivillige og lokale organisationer for at bistå med formidlingen af sportsfaciliteter med det formål at øge deltagelsesniveauet og forbedre præstationsstandarderne. Prioritet gives til ansøgninger fra organisationer placeret i socialt dårligt stillede områder.

Belgien (Flandern) har tilrettelagt en kampagne til støtte for sport i boligområder og -distrikter med deltagelse af 60 kommuner med det formål at få dårligt stillede unge til at deltage i sport. I 2003 udvikles et særligt uddannelsesprogram for sportsundervisere.

Grækenland fremmer deltagelsen af mennesker med særlige behov i udbredte sportsprogrammer og lægger særligt vægt på udviklingen af særprogrammer, herunder f.eks. sport på arbejdspladsen, sigøjnerlejre, områder med stor befolkning af repatrierede grækere, muslimer og indvandrersamfund, hvor aktiviteter tilrettelægges i samarbejde med befolkningsgrupperne selv. En særlig indsats gøres for de Paralympiske Lege.

I **Sverige** har regeringen lanceret et projekt til undersøgelse og formidling af oplysninger om, hvordan offentlige ressourcer til sport gavner mennesker af forskellige etniske oprindelser, hvordan handicappede kan bruge disse ressourcer, og hvordan ressourcerne er fordelt mellem kvinder og mænd, piger og drenge.

Fritidsaktiviteter

12 Bilag 4 til konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Nice.

Initiativer på dette område har navnlig til formål at formidle ferier til dårligt stillede og lavtlønnede enkeltpersoner og grupper samt deres børn (**Belgien, Luxembourg**). Planerne omhandler desuden følgende foranstaltninger:

Frankrig vil gennemføre og styrke kulturprogrammer for handicappede. Mærkatens "turisme og handicap" skal forbedre adgangsmulighederne til turistattraktioner og udstyr for handicappede (mål: 500 mærkater i 2003). Mærkaterne følges op af og integreres med en national informationskampagne og en vandrestilling.

Den **græske** "Workers' Hearth Organisation" har specialiseret sig i at sikre medlemmerne adgang til kultur- og fritidsaktiviteter (sociale turistkuponer, udflugter, teaterbilletter osv.).

Den **irske** "National Play"-politik stiller sportsmiljøer til rådighed for børn i lokalsamfund og i landområderne, herunder navnlig i udsatte områder.

Det **Portugisiske** "uden grænser" program sikrer adgang til kulturelle aktiviteter, sport og fritidsaktiviteter for børn og unge, der er udsat for social udstødelse. I perioden 2003-2006 offentliggøres 450 bøger på brailleskrift med henblik på at forbedre adgangen for synshandicappede mennesker til nationalbiblioteker. Portugal vil desuden hæve antallet af handicappede deltagere, inkl. familier, i kultur-, fritids- og sportsaktiviteter med 10 %.

5.8. Adgang til transport

Enkelte medlemsstater påpeger i deres handlingsplan for 2003 transportpolitikens potentielle betydning, idet den kan være medvirkende til social udstødelse eller fremme social integration. Generelt har landene dog ikke udviklet en samlet eller strategisk tilgang til sammenhængen mellem social integration og transportpolitikken. Det afspejler en svaghed i den flerdimensionale tilgang, der benyttes af de fleste medlemsstater, og manglende integration af hensynet til fattigdom og social udstødelse i transportpolitikken. De fleste medlemsstater omtaler faktisk slet ikke spørgsmål om transport.

Ud fra de medlemsstater, der omtaler problemet med adgang til transport (B, EL, F, IRL, UK), ses det, hvordan transportrelaterede faktorer kan forværre de primære risici for social udstødelse, men også hvordan en positiv sammenkædning af transport og sociale målsætninger kan fremme den sociale integration. Begrænset adgang til transport, anset om det skyldes omkostninger eller tilgængelighed, kan øge den sociale udstødelse ved:

- at begrænse de lediges muligheder for at få adgang til job og/eller uddannelsesmuligheder
- at begrænse adgangen til primære tjenester, f.eks. sundhedspleje, livslang læring, kultur, sport og fritidsaktiviteter
- at begrænse muligheden for bestemte grupper, f.eks. de ældre, handicappede, kvinder med småbørn, for at få adgang til faciliteter og opretholde sociale kontakter

- at underminere den sociale kapital og tvinge mennesker på lavindkomster til at have en mere og mere lokal og begrænset livsstil
- at absorbere en uforholdsmæssig stor del af indkomsten for mennesker, der har lave lønninger eller er afhængige af velfærdsydelse
- at begrænse muligheden for fleksibelt arbejde eller for at forene arbejde og familieliv
- at begrænse mulighederne for indvandrere og etniske minoriteter, der bor i dårligt stillede områder, for at engagere og integrere sig med det øvrige samfund.

Manglen på en god transportinfrastruktur kan også begrænse muligheden for økonomisk og social genopbygning af dårligt stillede områder og bidrage til den fortsatte negative udvikling i de marginale landområder. Fattige kvarterer bærer ofte en uforholdsmæssig stor del af transportomkostningerne, da de ofte er placeret tæt ved større trafikale knudepunkter, hvilket kan isolere dem fra de omgivende områder, føre til højere niveauer af luft- og støjforurening og øget risiko for ulykker, navnlig for børn. Mobilitetskløften mellem bilejere og ikke-bilejere vil blive ved med at vokse i EU-landene, medmindre der indføres positive politikker til forbedring af adgangen til transport for alle. Derved vil transport fortsat være en faktor, der forværre den sociale udstødelse og uligheden i samfundet.

De politiske tilgange, der beskrives i de nationale handlingsplaner, kan generelt inddeles i to grupper: 1) politikker, der forøger adgangen for alle, og 2) foranstaltninger specifikt rettet mod de socialt udstødte. Grækenland understreger, at forbedring af kvaliteten af den offentlige transport og fastholdelse af et rimeligt prisniveau for takster gavner de fattigdomstruede, og at gode transportforbindelser er af afgørende betydning for landområderne og øerne, herunder især for udsatte grupper. Under overskriften om forbedring af den generelle adgang til primære tjenester fremhæver Frankrig de transportkort, der giver de socialt og økonomisk dårligt stillede mulighed for at benytte den offentlige transport til lavere takster. Frankrig planlægger også at udvide "rejse med handicap"-programmet.

Irland benytter en bred indgangsvinkel og understreger regeringens ønske om at integrere transportpolitikken med de øvrige politikker, herunder især balanceret regional udvikling og social integration. Irland fremhæver de store generelle investeringer i transportstrukturen, som sikrer alle i både by- og landområder adgang til transport, og fremhæver især bekæmpelsen af isoleringen og udstødelsen af mennesker med lave indkomster i landområder. Irland planlægger at bygge videre på en række landtransportinitiativer, der har været isolerede siden 2001. Ligesom Frankrig vil Irland forbedre de handicappedes adgangsmuligheder. Belgien fremhæver vigtigheden af at sikre, at transportpolitikken bidrager til at skabe en bedre forbindelse mellem hjem og arbejdsplads og derved fjerner en del af hindringerne for, at folk kan komme i arbejde. Det Forenede Kongerige omtaler en nylig rapport om transport og social udstødelse, som er udarbejdet af det britiske kontor for social udstødelse, og nævner i forbifarten, at ældre har større vanskeligheder med transport, og at der tilbydes gratis skoletransport.

6. PRIMÆRE POLITISKE STRATEGIER FOR MÅLSÆTNING 2. "FOREBYGGELSE AF RISIKOEN FOR U DSTØDELSE"

- a) Fuld udnyttelse af videnssamfundets og de nye informations- og kommunikationsteknologiers potentiale og sikring af, at ingen holdes udenfor, bl.a. under særlig hensyntagen til handicappede personers behov.
- b) Gennemførelse af politikker med henblik på at undgå forstyrrelser af levevilkårene, som kan føre til udstødsessituationer, især hvad angår tilfælde af overdreven gældsættelse, udelukkelse fra skolegang eller tab af bolig.
- c) Gennemførelse af aktioner med det formål at bevare familiesammenholdet i alle dets former.

6.1. Fremme af e-integration

Indvirkningen af det vidensbaserede samfund og informations- og kommunikationsteknologierne (ikt) på integration, **eInclusion**, anerkendes i betydelig grad af forskellige medlemsstater, som det allerede var tilfældet i de nationale handlingsplaner for social integration for 2001.

Udgangspunktet varierer betydeligt mellem medlemsstaterne, hvor ikt (f.eks. med hensyn til udbredelse af internetadgang, herunder især blandt lavindkomstgrupper) og de muligheder, ikt tilbyder med henblik på social integration, er meget mere udbredt i visse lande (f.eks. i de nordiske lande og Nederlandene). Det er dog interessant at bemærke, at internetudbredelsen i EU - målt i antal internetbrugere som en procentdel af den samlede befolkning¹³ - i 2001 generelt steg fra 34,3 % til 43,5 %. Denne tendens kunne ses i alle de omhandlede aldersgrupper og socioøkonomiske grupper, dog i forskelligt omfang. Stigningen i internetadgangen var højere for kvinder (~ 10,8 %) end for mænd (~ 7,5 %), hvilket viser, at kønsskævheden inden for den digitale udbredelse er under udligning. Hvad angår befolkningsgrupper i andre beskæftigelsesrelaterede kategorier (~10-12 %) er internetadgangen desuden steget forholdsmæssigt mere blandt ledige og selvstændige (~14 %). På den anden side halter internetudbredelsen blandt hjemmegående personer, herunder især kvinder, pensionister og folk i landområderne, tydeligvis bagefter. Billedet bliver betydeligt meget mere varieret, hvis nationale og regionale statistikker tages i betragtning. Den "geografiske" fordeling af adgang til og brug af ikt i EU er faktisk præget af store skævheder.

Luxembourg og Det Forenede Kongerige kan nu sammen med de nordiske lande og Nederlandene registrere en frekvens for internetadgang, der ligger over - eller langt over - tærsklen på 50 %. En gruppe lande - f.eks. Italien, Belgien, Østrig, Tyskland - ligger under EU-gennemsnittet. Frekvensen for internetadgang er stadig under gennemsnittet i Irland, Spanien og Frankrig (~35 %) samt Portugal og Grækenland (~21 %). I perioden

13 Kilde til alle data i dette afsnit: Eurobarometer 59.2 – Foråret 2003.

2001-2003 var væksten i internetudbredelsen højere end EU-gennemsnittet i Det Forenede Kongerige, Luxembourg, Tyskland, Belgien og Frankrig (+10-12 %).

Udbredelsen af ikt blandt (nationale) befolkninger er et komplekst fænomen, der i væsentlig grad er markedsbetinget, og det er vanskeligt at relatere de faktiske tendenser og fænomener til de politiske foranstaltninger herfor som f.eks. de foranstaltninger, der blev gennemført i medlemsstaterne i perioden 2001-2003. Men væksten over gennemsnittet i frekvensen for internetadgang blandt visse dårligt stillede grupper (kvinder, ledige) eller i visse lande (Tyskland, Belgien, Luxembourg, Det Forenede Kongerige) svarer ofte til de strategiske målsætninger, der var beskrevet i de nationale handlingsplaner for social integration for 2001, og den gennemførte indsats i forbindelse med de omfattende *eInclusion*-programmer.

I perioden 2003-2005 planlægger medlemsstaterne at gennemføre nye foranstaltninger i forbindelse med adgangen til de nye informations- og kommunikationsteknologier og de muligheder, disse teknologier skaber. Nogle initiativer er stadig rettet mod befolkningen generelt (politikker til at øge bevidstheden, computerkendskabet og adgangsmulighederne for et bredt udsnit af befolkningen). Finland og Frankrig indfører i denne forbindelse en innovativ tilgang, hvor adgangen til nye teknologier hovedsageligt betragtes som adgang til deres indhold og tjenester, herunder især kulturelt indhold. Denne sammenkædning af digitale og traditionelle informationsmuligheder og bekæmpelsen af social udstødelse er kernen i *eInclusion*-politikken i deres nationale handlingsplaner.

Andre lande målretter indsatsen mod særlige grupper, der er i risiko for at blive udstødt, f.eks. dårligt stillede yngre mennesker (Luxembourg), lavindkomstgrupper, ledige, pensionister (Belgien, Irland) og kvinder. En interessant tendens, som kan bidrage til at opbygge den sociale kapital, er formidlingen af ikt-udstyr og -færdigheder til forældre og børn, herunder skoler, familier og lokalsamfund (Belgien, Danmark, Det Forenede Kongerige). Mange medlemsstater forventer også at udvide antallet af offentlige adgangspunkter på biblioteker, i medborgerhuse, på cybercaféer osv. Der kan ikke konstateres en entydig sammenhæng mellem det opnåede niveau af internetudbredelse i et land og valget af generelle kontra gruppespecifikke *eInclusion*-politikker.

Ikt-relaterede foranstaltninger til støtte for adgang til beskæftigelse er omhandlet i de nationale handlingsplaner for social integration for 2003. Dette emne er dog allerede delvist omhandlet i de nationale handlingsplaner for beskæftigelse 2002. Ikt anvendes som redskaber til støtte for jobsøgning, orientering og erhvervsuddannelse. Ikt-undervisning med henblik på erhvervsmæssig integration af udsatte grupper planlægges og gennemføres i de fleste EU-lande. Nye åbne og fleksible former for undervisning understøttet af de nye ikt'er (e-learning) anvendes i stigende grad i forbindelse med omskoling af arbejdstagere, uddannelse af midlertidigt ansatte og voksenundervisning.

Integration af ikt i læseplanerne på alle uddannelsesniveauer og etablering af internetopkoblinger på alle undervisningsinstitutioner er et mål, som er opfyldt i nogle lande, og som efterstræbes i mange andre. Medlemsstaterne betragter faktisk computeradgangen og -kendskabet via den offentlige undervisning som en af de vigtigste

metoder til at indlemme de nye generationer i videnssamfundet. Også her er de planlagte eller iværksatte politikker og foranstaltninger ofte beskrevet i de nationale handlingsplaner for beskæftigelse for 2002 og kun til dels beskrevet i de nationale handlingsplaner for social integration for 2003.

Praktisk talt alle de nationale regeringer fokuserer på udbredelse af ikt-adgang og -tjenester til handicappede. Europæiske initiativer på dette område¹⁴ har stimuleret vedtagelsen af WAI-retningslinjerne for offentlige websteder - flere medlemsstater har udviklet lovgivning, der muliggør vedtagelsen af retningslinjerne - og engagementet i udviklingen af designstandarder for e-tilgængelighed efter etableringen af EDEAN¹⁵, European Network on Design for All. Indførelsen af talegenkendelsesapplikationer med henblik på at tilpasse ikt-udstyr til behovene for visse grupper af handicappede er et innovativt initiativ på dette område (Danmark). Initiativer til integration af handicappede på arbejdsmarkedet med støtte fra ikt er også en god model til efterlevelse (Østrig), ligesom programmer, der har til formål at forbedre de handicappedes adgang til tjenester inden for sundhed og uddannelse, er af stor betydning. Sverige lægger stor vægt på at opfylde de handicappedes behov for effektiv telekommunikation og andre tjenester og på at opfylde deres behov for produkter og tjenester baseret på høje transmissionshastigheder (bredbåndnet).

De muligheder, som videnssamfundet kan tilbyde, ligger faktisk i selve den universelle formidling af indhold og tjenester, hvor adgang er en metode og ikke et mål i sig selv. Ud fra dette synspunkt er kun relativt få oplysninger medtaget i de nationale handlingsplaner for social integration for 2003-2005 (med enkelte undtagelser). Nogle initiativer er iværksat med henblik på formidling af offentlige tjenester via internettet, f.eks. portaler til sociale tjenester, formidling af forvaltningsmæssige oplysninger eller juridisk assistance (Frankrig, Tyskland, Grækenland, Nederlandene). I Grækenland er der oprettet en arbejdsgruppe om eSundhed. Et program til undervisning i og udveksling af god praksis inden for e-forvaltning på lokalt plan er under planlægning i Frankrig. Særlig opmærksomhed rettes mod adgang til og brug af ikt på lokalt plan i Det Forenede Kongerige og Irland. Grækenland beskriver situationen for internetudbredelse i landområder, hvor unge landbrugere modtager tilskud til indkøb af computere og internetopkoblinger.

Lige deltagelse af kvinder i videnssamfundet er blandt de emner, der behandles i de nationale handlingsplaner med specifikke initiativer, f.eks. uddannelse og professionel undervisning i ikt samt støtte til netværk og kvindelige iværksættere.

Alt i alt virker det mere som enkeltstående initiativer og foranstaltninger end som vidtrækkende strategier. Faktisk tillægger kun få nationale handlingsplaner strategisk betydning til eInclusion (Portugal, Grækenland, Spanien, Sverige), mens de fleste nationale handlingsplaner vælger at fokusere på andre prioriterede områder. Ofte

14 Jf. handlingsplanen "eEurope 2002", aktionslinjen "deltagelse for alle i det vidensbaserede samfund".

15 EDEAN har etableret et nationalt netværk i hver medlemsstat. I Europa deltager mere end 100 organisationer.

gennemføres der programmer og foranstaltninger rettet mod særlige grupper eller områder i medlemsstaterne, men de rapporteres ikke i de nationale handlingsplaner for social integration. I nogle tilfælde henvises der kun til andre nationale strategier eller dokumenter. Medlemsstaterne går dermed glip af en mulighed for at udveksle god praksis og politiske svar.

FIRE EINCLUSION-FORANSTALTNINGER (GRÆKENLAND)

1. **Kvinder og informationssamfundet:** Det operationelle program "Informationssamfund" dækker over to strategier. Det omfatter foranstaltninger af en *generel* karakter til fremme af udbredelsen af teknologier og informationsvidenskab (f.eks. inden for undervisning, i meget små virksomheder) og foranstaltninger *særligt* tilrettelagt for kvinder. Nogle projekter, f.eks. programmer til udvikling af kvalifikationer inden for nye erhverv, er tilrettelagt ud fra en positiv særbehandling af kvinder (70/30).
2. Med henblik på **de handicappedes deltagelse** blev der i 2002 nedsat en arbejdsgruppe vedrørende universel adgang til og brug af informationssamfundet med henblik på fastlæggelse af en generel ramme. Følgende foranstaltninger foreslås: Avancerede Eurozone-tjenester til handicappede, særligt undervisningsudstyr, fremme af lige adgang til sundhedstjenester og udvikling af sundhedsinformationssystemer til ældre og handicappede, udvikling af undervisningsprogrammer, formidling af telekommunikationstjenester til handicappede, inddragelse i udviklingen af et nationalt netværk "e-accessibility.gr" som en del af EDEAN.
3. **Indførelse af ny teknologi i undervisningen:** Undervisningsministeriet koordinerer forskellige foranstaltninger, der skal sikre at potentialet i it tilpasses den almindelige undervisningsproces. Initiativet er opdelt i tre elementer: 1) udvikling af udstyr, 2) udvikling af digitalt indhold, 3) videreuddannelse af lærere.
4. I **landområderne** ydes der tilskud til unge landmænd, så de kan købe computere og internetopkoblinger.

Frankrig, Grækenland, Spanien og Portugal har anført indikatorer for eInclusion for 2003-2005. Generelt er dette område mere udførligt beskrevet i handlingsplanerne for 2001, og der er stadig lang vej igen, inden der er etableret et system af indikatorer, der kan understøtte reel overvågning af udviklingen på nationalt niveau.

6.2. Forebyggelse og bekæmpelse af overdreven gældsætning

Forebyggelse og behandling af overdreven gældsætning anses for at være et væsentligt element i kampen mod social udstødelse og fattigdom i de fleste nationale handlingsplaner for social integration. I nogle understreges det, at konsekvenserne af overdreven gældsætning er alvorlige for den enkelte og dennes familie og vanskeliggør deltagelse i det økonomiske og sociale liv (Tyskland). Overdreven gældsætning begrænser bevægelsesfriheden, hindrer, at man kan komme ud af fattigdommen (Belgien), og medfører endog tab af bolig, der er den mest markante form for social udstødelse og ofte årsagen bag en stigning i antallet af hjemløse (Portugal). Det er en betydelig hindring for at få arbejde, navnlig fordi overholdelsen af de lovmæssige og administrative procedurer for træk i lønnen til en hjemløs virker afskrækkende på arbejdsgiveren, som har ansvaret herfor (Østrig).

I visse medlemsstater skete der i 1990'erne en hidtil uset stigning i forbrugslån som følge af liberaliseringen af finansieringsområdet, rentefaldet og væksten på reklamemarkedet samt de sommetider overdrevne incitamenter til benytte en let og umiddelbar adgang til varer og tjenester (Portugal).

De vigtigste årsager til væksten i den overdrevne gældsætning enten antalmæssigt eller i intensitet, som rapporteres i nogle medlemsstater, er tab af job eller utryk jobsituation (Finland), familiemæssige begivenheder såsom separationer eller skilsmisse (Tyskland), vanskeligheder i visse ressourcetsvage familier med at undgå gældsophobning (Det Forenede Kongerige) samt manglende bevidsthed hos visse unge om farerne ved nye forbrugsteknologier som internettet eller GSM (Belgien).

Ifølge medlemsstaterne iværksættes to kategorier af foranstaltninger på forskellig vis, dels præventive foranstaltninger til information, rådgivning og uddannelse samt behandlingsforanstaltninger vedrørende overdreven gældsætning, dels begrænsning af udlæg, lettere tilbagebetaling og gældseftergivelse.

Information, rådgivning og uddannelse

- Luxembourg og Belgien annoncerer informationskampagner om farerne ved overdreven gældsætning.
- Portugal vil udvide sit forbrugeruddannelsesnet ved at tilknytte undervisningsinstitutioner og etablere lokale uddannelses- og informationstjenester, hvor de endnu mangler, og i Belgien vil regionen Wallonien fortsat støtte de 125 såkaldte forbrugerskoler.
- Frankrig har indledt en undersøgelse af foranstaltninger, som skal sikre en mere objektiv og loyal information af forbrugerne, navnlig om reklame.
- Siden 1. juni 2003 har Belgien ud over sit "negative" register over dårlige betalere også haft et "positivt" register over ydede lån, mens Frankrig har planer om reformer på disse områder foruden en begrænsning af revolverende kredit.
- I Østrig, Tyskland, Belgien, Finland, Irland, Portugal og Det Forenede Kongerige har man planer om at styrke de kompetente tjenester inden for rådgivning, uddannelse og vejledning af forgældede personer.
- I Belgien (regionen Wallonien) vil man i lighed med visse andre EU-medlemsstater (f.eks. Irland med "Credit Union") forsøgsvis etablere "Groupes Epargne Crédit", hvor de lokale medlemmer bedre kan samle deres finansieringsbehov og samtidig deles om risiko og ansvar.

Behandling af overdreven gældsætning

- Tyskland indførte i 2002 i overensstemmelse med løfterne i den nationale handlingsplan for social integration for 2001-2003 en ny lov om ændring af reglerne for civil konkurs.

- Bedre tilpassede foranstaltninger vedrørende begrænsning af udlæg (udlægsloft, realisering af erhvervede formuegoder osv.) er blevet indført i Tyskland i henhold til løfterne i den nationale handlingsplan for social integration for 2001-2003, hvilket Belgien også meddeler at have til hensigt ud over en ny lov om mindelig inddrivelse af gæld (forbud mod enhver adfærd, der krænker andres liv, ære eller værdighed).
- Frankrig og Belgien har iværksat en bedre organisering af fonde, der yder hjælp til personer, som navnlig har lejegæld.
- En procedure for civil konkurs, i Frankrig kaldet "personlig genopretning", der gør det muligt at slette gæld, som er stiftet af personer i god tro, der på grund af utilstrækkelige ressourcer synes varigt ude af stand til at betale gælden, er netop blevet indført i Tyskland, blevet vedtaget ved lov i Frankrig, er under overvejelse i Belgien og indgår i forberedelserne til en reform i Finland, som også vedrører en strukturændring for gæld og udlæg.

ØKONOMISK RÅDGIVNING OG BUDGETTERING (IRLAND)

MABS (Money Advice and Budgeting Service) er en landsdækkende tjeneste, der finansieres af det irske social- og familieministerium. Tjenesten forvaltes af 52 lokale virksomheder med bestyrelsesmedlemmer fra den lovbestedte og den frivillige sektor. MABS leverer uafhængige, gratis og fortrolige tjenester primært til lavindkomstfamilier, der er eller risikerer at blive forgældet. Der lægges vægt på praktiske, budgetbaserede foranstaltninger, som permanent kan få folk ud af afhængigheden af pengeudlånere, og som kan tilbyde dem alternative kilder til billigere kreditter gennem de lokale kreditsammenslutninger (Credit Unions). Disse kreditsammenslutninger er medlemsejede og -styrede finansielle kooperativer. Medlemmerne af en kreditsammenslutning har en fælles interesse normalt baseret på det sted, de bor (lokalsamfund), eller det sted, de arbejder (beskæftigelse). MABS har et særligt forhold til kreditsammenslutningerne, som driver et system med "særlige konti", der giver MABS-klienterne mulighed for at tilbagebetale gæld og opspare små beløb. Der drives også en lånegarantifond, der som alternativ til pengeudlånere kan yde kriselån. Målet med tjenesten er at hjælpe mennesker med igen at få styr på deres økonomi og budgettere for fremtiden. De får hjælp til at udarbejde et budget og til at kontakte deres kreditorer med henblik på omlægning af tilbagebetalingerne. Rådgivningstjenesten hjælper også klienterne med at maksimere deres indkomst og prioritere deres gæld, og den tager om nødvendigt kontakt til eller henviser til andre myndigheder. MABS griber ofte ind for at forhindre udlæg i familiehjemmet og afbrydelse af gas- og elektricitetsforsyningen. MABS og Irish Bankers' Federation (den irske banksammenslutning) har netop indgået aftale om et pilotprogram til afregning af gæld, som også støttes af de øvrige hovedkreditorer. Dette pilotprogram er et ikke-retsligt alternativ til løsning af sager med omfattende forbrugergæld, som sandsynligvis ikke kan inddrives og ellers ville ende i retten. Programmet indfører en række nye elementer, som ikke før har været benyttet i denne forbindelse, f.eks. begrænset løbetid for en aftalt tilbagebetalingsordning, fastfrysning/senkning af renten og afskrivning af den resterende gæld ved vellykket afslutning af programmet. Debtors private hovedbolig sikres mod tvangssalg eller udlæg.

6.3. Forebyggelse og bekæmpelse af hjemløshed

At være "hjemløs", "husvild" eller "uden fast bopæl" er forskellige udtryk for den formentlig alvorligste form for social udstødelse og fattigdom i Europa. Konsekvenserne

er særligt alvorlige for børnene og familielivet både med hensyn til sundhed og mulighederne for at få eller holde på et arbejde og få adgang til uddannelse.

Følgende grupper af mennesker defineres om hjemløse i den finske plan: personer, der sover udendørs eller under midlertidige forhold; personer, der benytter pensionater osv., fordi de ikke har deres eget hjem; personer i forskellige former for institutionelle boliger, fordi de ikke har deres eget hjem; løsladte indsatte, der ikke har et hjem; personer, der midlertidigt bor hos venner eller slægtninge, fordi de ikke har deres eget hjem; familier, der lever adskilt eller under midlertidige forhold, fordi de ikke har deres eget hjem; hjemløse mødre, der bor på et hjem for ugifte mødre; og ugifte par, der venter barn, og som ikke har et fælles hjem. Denne definition, som er den mest omfattende, godkendes tilsyneladende af de fleste agenturer, der forsker i fænomenet, og det europæiske observationscenter for hjemløshed.

Af de nationale handlingsplaner for social integration for 2003-2005 fremgår det, at "hjemløshed" kan have forskellige årsager såsom overdreven gældsætning, opsplittning af familien - hyppigt som følge af vold i hjemmet, arbejdsløshed, narkotikamisbrug, alkoholisme, løsladelse fra fængsel og psykisk sygdom.

"De, der lever på gaden, er ikke kun de klassiske, marginaliserede grupper som tiggere og vagabonder. Der er en ny generation af hjemløse på vej, og antallet af kvinder og unge blandt dem er stigende. Gruppen rummer psykisk syge, narkomaner, alkoholikere, tidligere straffede og andre, som af strukturelle eller individuelle årsager kommer i en situation, der bryder med gældende normer og institutioner - bristede sociale bånd, manglende regler og rutiner, selvmarginisering og nedbrydning af arbejdsevne og kognitive kompetencer - og det uden nogen social, psykologisk eller økonomisk støtte," hedder det i Portugals nationale handlingsplan for social integration.

Af mangel på klare og fælles begreber og på grund af problemerne med at holde tal på en befolkningsgruppe, der unddrager sig de sædvanlige registreringsmuligheder, er det vanskeligt at skaffe præcise og sammenlignelige data. De bestræbelser, der har været udfoldet siden 2001 såvel i nogle medlemsstater (Østrig, Belgien, Finland, Frankrig, Nederlandene og Det Forenede Kongerige) som af Eurostat, har endnu ikke resulteret i harmoniserede data, og trods henstillingen fra Det Europæiske Råd i Laeken fremlægger et stort antal medlemsstater ikke indikatorer på tredje niveau for hjemløshed i deres nationale handlingsplaner for social integration.

Derfor beror vurderingerne mere på administrative data (personer, der går fra bistandsordninger til at være hjemløse) end på udtømmende data. Den massive tilgang i visse medlemsstater af asylsøgere eller indvandrere uden visum og uden fast bolig gør desuden vurderingerne endnu mere vanskelige.

Hjemløsheden er et flerdimensionalt problem, som kræver integrerede og overordnede fremgangsmåder, der vedrører både boligområdet og sundhedsområdet (navnlig mental sundhed) og områderne beskæftigelse, uddannelse, retsvæsen og socialsikring.

Selv om alle medlemsstater i deres nationale handlingsplaner for social integration fremlægger den indsats, de vil yde for at forbedre akutmodtagelse og midlertidig husning

af hjemløse og afbøde deres problemer i hverdagen, og nogle medlemsstater lægger vægt på forebyggelse (Tyskland), er der kun fire, der har iværksat strategier for, hvordan hjemløsheden helt kan fjernes (Østrig, Finland, Irland og Det Forenede Kongerige), mens tre (Belgien, Frankrig og Portugal) har dem under forberedelse.

Disse strategier har til formål at forebygge og bekæmpe hjemløshedssituationer og bygger ikke blot på en forbedring af instrumenterne vedrørende social nød, udvidelse af midlertidige husningsordninger, tværfaglige mobile team, som rykker ud til folk på gaden, netværkssamarbejde mellem de offentlige myndigheder, sundhedsvæsenets institutioner for både fysisk og psykisk sygdom, sociale bosteder og sociale boligorganisationer, samarbejde med ngo'er og en garanti for genhusningskapacitet fra myndighedernes side, men også en fortsat indsats fra fagfolks og frivilliges side til støtte for social integration eller reintegration.

STRATEGIEN FOR HJEMPLØSE I SKOTLAND (DET FORENEDE KONGERIGE)

I 1999 nedsatte den skotske regering en taskforce vedrørende hjemløshed, som har fremsat 59 henstillinger. Alle disse henstillinger er blevet godkendt, og alle lovgivningsmæssige henstillinger er under behandling. De vil sikre, at alle hjemløse får ret til permanent bolig inden 2012, og at der ydes støtte til de personer, der selv ønsker at være hjemløse. Alle lokale myndigheder har udarbejdet strategier for hjemløse, der kan sikre, at udsatte grupper modtager den nødvendige rådgivning og støtte. Disse strategier blev afleveret af alle lokale myndigheder i Skotland i marts 2003 og gennemgås i øjeblikket.

Den skotske regering har også afsat betydelige bevillinger til løsning af dette problem. Sammen med de lokale myndigheder har regeringen lovet, at der efter 2003 ikke vil være nogen, der er tvunget til at sove ude. "Rough Sleepers Initiative" (RSI) har allerede gjort betydelige fremskridt og modtager støtte på 36 mio. GBP over fem år. Bevillinger på 11 mio. GBP om året betales nu direkte via det lokale "Rate Support Grant", hvilket giver de lokale myndigheder mulighed for at tilpasse deres finansieringsstrøm til de konkrete lokale behov. Endnu 2 mio. GBP blev ydet i tilskud for 2002-2003 og 2003-2004. Et vigtigt element er Glasgow Hostels Decommissioning-programmet. Under dette program lukkes alle byens store herberger og erstattes med specialbyggede boliger og skræddersyede støttetjenester. Programmet finansieres via byrådets RSI-program plus en regeringsbevilling på 47 mio. GBP over de næste tre år.

6.4. Bevarelse af familiesolidariteten

I hele Europa er der tegn på, at familiemønstret er under forandring og udvikling. Der indgås f.eks. færre og senere ægteskaber, og antallet af skilsmisser er stigende. I 2001 var der kun fem ægteskaber pr. 1 000 indbyggere i EU-15 sammenlignet med næsten otte i 1970. Den anslåede skilsmisefrekvens for ægteskaber indgået i 1960 var 15 %. For ægteskaber indgået i 1980 er tallet næsten fordoblet til 28 %. Udviklingen hen imod mindre husstande fortsætter med flere og flere mennesker i alle aldre, der lever alene. Der er også en markant stigning i antallet af børn, der lever med kun en voksen, og et fald i antallet af par med børn. I 2000 levede 10 % af børnene i alderen 0-14 år med kun en voksen sammenlignet med 6 % i 1990.

Samtidig er der mange samfundsmæssige forandringer, der stille nye og betydelige krav til familien, f.eks. længere uddannelsesperioder, håndtering af balancen mellem privatliv og arbejde, øget ledighed (herunder for unge), støtte til ældrebyrden, deltagelse i

langtidspleje og boligpriser. Disse tendenser afspejler den tværgående og vigtige karakter af familiespørgsmål i medlemsstaterne. De påpeger desuden, at familiens evne til at opfylde de krav, der stilles til den, påvirkes af politikkerne inden for forskellige områder, f.eks. beskæftigelse, socialsikring og sundhed, og at det derfor er vigtigt at overvåge, hvilken indvirkning disse politikker har på familien.

Trods medlemsstaternes forskelligartede situationer og tilgange er der alligevel fælles træk i de aktuelle udfordringer og de overvejede løsninger. De fleste medlemsstater fremhæver f.eks. den kendsgerning, at størrelsen af familien – med hensyn til antal børn og antal forældre – påvirker sandsynligheden for social udstødelse. Generelt ser det ud til, at enlige forældre er relativt mere udsat for at blive påvirket af social udstødelse, ligesom familier med tre eller flere børn er det i de fleste medlemsstater. I perioder med økonomisk afmatning er disse grupper endnu mere udsat. Dette spørgsmål fremhæves specifikt af f.eks. Nederlandene og Luxembourg, hvor vigtigheden af at opretholde ligestilling i problematiske perioder påpeges.

I lyset af de mange forskellige familierelaterede spørgsmål og problemer, der er nævnt ovenfor, kunne man forvente, at der var opstillet en lang række foranstaltninger til løsning af disse problemer, både i forbindelse med familiepolitikken og mere generelt inden for andre politikområder. I forbindelse med familiepolitikken er der enighed blandt medlemsstaterne om, at målet er at støtte forældre, så de ikke er økonomisk dårligt stillet, og så de kan investere i deres børns velfærd. Målet forfølges på mange forskellige måder i medlemsstaterne, som har etableret en lang række ordninger til støtte for familierne. Disse varierer fra ordninger for alle familier, f.eks. garanterede mindsteindkomster, nye rettigheder til forældreorlov og -ydelse eller flere fleksible ordninger for f.eks. deltidsarbejde (alle medlemsstater), til ordninger rettet mod bestemte grupper, f.eks. forhøjet børnebidrag til tvillingeforældre (Irland), ved flerfødsler (Østrig) eller til det første barn (f.eks. Finland) eller lavere skolepenge til storfamilier (Spanien). Beskæftigelse anerkendes generelt som en afgørende faktor for social integration, og alle medlemsstater bestræber sig på at sænke ledighedsfrekvensen for kvinder. Alle nationale handlingsplaner for social integration anerkender derfor betydningen af at skabe balance mellem arbejdsliv og familieliv. Dette emne behandles under følgende to overskrifter: stiftelse af familie og balance med arbejdsliv og hensyn til de ældre generationer.

I forbindelse med drøftelsen af *stiftelse af familie* fremhæver alle medlemsstaterne betydningen af mulighederne for at kombinere arbejde – eller studier – med familieliv. Ud over ret til forældreorlov er en af de vigtigste faktorer derfor adgangen til børnepasning. Et af de mål, der faktisk blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Barcelona i 2002, er, at medlemsstaterne bør "... i overensstemmelse med de nationale mønstre på børnepasningsområdet tilstræbe at tilbyde børnepasning for mindst 90 % af alle børn i aldersgruppen fra tre år til den skolepligtige alder og for mindst 33 % af alle børn under tre inden udgangen af 2010". Medlemsstaterne (herunder især medlemsstaterne i Middelhavsområdet og Det Forenede Kongerige) har fremhævet, at adgangen til børnepasning ikke er nok til at få kvinderne ud på arbejdsmarkedet. De skal have råd til børnepasningen (dette er især vigtigt for storfamilier og enlige forældre), som skal være i overensstemmelse med arbejdsmønstrene og af en høj kvalitet.

Spørgsmålet om udgifterne til børnepasning indgår i den overordnede debat om, hvordan det sikres, at forældre, der arbejder eller studerer, ikke af den grund stilles økonomisk ugunstigt. Som det kunne forventes, har alle medlemsstaterne iværksat en række økonomiske (skattemæssige og/eller kontaktede) initiativer med fokus på dette særdeles relevante punkt. Et børnepasningstilskud til enlige forældre er f.eks. indført i Skotland, hvor der bruges 24 mio. GBP (34 mio. EUR) i perioden 2001-2004 på at hjælpe enlige forældre i gang med videreuddannelse og videregående uddannelse gennem støtte til børnepasningsudgifter og børnepasningstilbud. Denne støtte giver enlige forældre mulighed for at studere og derfor forbedre deres chancer på arbejdsmarkedet og skabe en sikrere fremtid for deres børn – et emne, der går igen i alle de nationale handlingsplaner for social integration. Tendensen til at anvende velfærdsydelser til at støtte livslang læring på højere og tertiært niveau er i overensstemmelse med Lissabon-strategien og den vægt, der tillægges adgang til videnssamfundet. Tidligere var støtten til livslang læring oftest begrænset til de grundlæggende færdigheder. Endnu et eksempel findes i Sverige, hvor antallet af børnepasningspladser er udvidet, og der er indført et loft børnepasningsudgifterne.

Et andet interessant punkt er muligheden for at vælge. Siden 2002 har kommunerne i Danmark f.eks. haft mulighed for at yde økonomisk tilskud til forældre, der selv vil passe deres i børn i en begrænset periode i stedet for at sende dem i daginstitution. Hvis forældre ønsker at vende tilbage til arbejdsmarkedet efter en periode, hvor de har passet deres egne børn, har alle medlemsstaterne iværksat foranstaltninger, der kan hjælpe dem tilbage.

At levere kvalitetsydelser, som er tilstrækkelige, tilgængelige og til en rimelig pris for alle borgere, er stadig en stor udfordring for visse medlemsstater. Navnlig øget adgang til sundheds- og plejeydelser, især for ældre og psykisk syge eller handicappede, vægtes højt i mange handlingsplaner. Hvad angår *pleje af de ældre*, varierer graden af "institutionalisering" af plejen fra medlemsstat til medlemsstat. I Grækenland er hovedmålet f.eks., "at de ældre og handicappede bør have mulighed for blive i deres kendte fysiske og sociale miljø, at familiesamhørigheden bør bevares, (og) at institutionel pleje bør undgås ligesom situationer, der involverer social udstødelse ...". Der er dog generel enighed blandt medlemsstaterne om, at det i stigende grad er nødvendigt at formalisere plejetjenesterne for at støtte, men ikke erstatte familiens rolle. Til det formål har de fleste medlemsstater nu indført plejeorlov og/eller et tilskudssystem til plejere, hvilket giver de ældre mulighed for at blive plejet i familiehjemmet, samtidig med at der er etableret økonomisk tilskud eller skattemæssige foranstaltninger, der sikrer at plejeren ikke forskelsbehandles rent økonomisk. I Østrig beskyttes arbejdstagere, der påtager sig et sådant ansvar, mod afskedigelse, ligesom sundheds- og pensionsforsikringsbidrag betales for dem i den periode, hvor de fungerer som plejere. Endnu et eksempel findes i Irland, hvor der er indført plejeorlov, som garanterer beskæftigelse, betaling af socialsikring og opretholdelse af socialforsikringsbidrag i op til 65 uger.

Bekæmpelse af videreførelse af fattigdom fra generation til generation

Det er ikke første gang, at det i handlingsplaner erkendes, at fattigdom og social udstødelse kan videreføres fra en generation til den næste. Men det erkendes i stigende grad, at de, der vokser op i fattigdom, i alvorlig grad risikerer at blive den næste generation af fattige og ledige. Medlemsstaterne er mere opmærksomme på de måder, hvorpå fattigdom videreføres fra generation til generation, og de særlige dimensioner af børnefattigdom, som man skal tage fat om for at bryde den onde cirkel.

Behovet for at bryde videreførelsen af fattigdom fra generation til generation er omhandlet i de fleste nationale handlingsplaner for social integration, hvor medlemsstaterne fremlægger nye politikker – eller videreudvikler eksisterende – på dette vigtige område. Disse politikker antager forskellige former i de forskellige medlemsstater. Østrig, Danmark, Finland, Spanien og Det Forenede Kongerige drøfter f.eks. behovet for at udpege de fattigdomstruede børn allerede i en tidlig alder og iværksætte de nødvendige foranstaltninger. Der er f.eks. etableret børnecentre i dårligt stillede områder i Det Forenede Kongerige, og i Sverige er der nedsat en arbejdsgruppe, der skal analysere situationen for unge mennesker i særligt udsatte familier med henblik på at bryde videreførelsen af fattigdom fra generation til generation.

PROJEKT OM PRAKTISK OG ØKONOMISK STØTTE TIL FAMILIER I VANSKELIGHEDER (CIGNO BJERGGKommune, Valle Biferno, Italien)

Formålet med dette projekt er at bistå familier, der af forskellige årsager er i risiko for at blive udstødt socialt, og som har problemer i forbindelse med forholdet mellem forældre og børn. Projektets specifikke hovedmålsætninger er:

- at undgå, at børn fjernes fra hjemmet, og retablere normale familieforhold
- at forbedre og genskabe familiens uddannelsesmæssige ressourcer
- at forbedre forældrenes evne til at håndtere situationen i hjemmet og passe børnene
- at skabe et netværk mellem familien og det omgivende samfund
- at fremme en proces, der skaber reelle løsninger på familiens problemer
- at forebygge psykologiske og sociale problemer blandt børn ved at fremme harmonisk og tilstrækkelig udvikling af deres personligheder.

Disse mål og målsætninger forfølges i et samarbejde mellem forskellige sociale partnere, som skaber et solidaritetsnetværk omkring den enkelte familie. Aktiviteter til støtte for familien omfatter hjælp til pasning og pleje af børnene i de tre første levemåneder, hjælp til løsning af børns vanskeligheder i skolen og hjælp på de mest kritiske tidspunkter i løbet af dagen. Økonomisk støtte i form af en fond, hvor familier kan ansøge om støtte, er også under planlægning. Denne fremgangsmåde betragtes som et levedygtigt alternativ til at anbringe familier i familierapi på et offentligt kontor.

7. PRIMÆRE POLITISKE STRATEGIER FOR MÅLSÆTNING 3. "INDSATS TIL FORDEL FOR DE MEST UDSATTE"

- a) Fremme af den sociale integration af kvinder og mænd, som risikerer at stå over for vedvarende fattigdom, især på grund af deres handicap eller deres tilhørsforhold til en social gruppe med særlige integrationsvanskeligheder som dem, indvandrere er udsat for.
- b) Indsats for at eliminere situationer, hvor social udstødelse rammer børn, og give dem alle muligheder for en god social integration.
- c) Udformning af generelle tiltag mod områder, hvor der sker udstødelse.

Disse mål vil kunne gennemføres ved integration i de øvrige mål og/eller i kraft af specifikke politikker og tiltag.

7.1. Fremme af integration af mennesker, der står over for vedvarende fattigdomssituationer

Handicappede

Væsentlige udfordringer og tendenser

Selv om alle medlemsstater i deres nationale handlingsplaner for social integration bekræfter, at handicap synes at være afgørende for fattigdom og udstødelse, henviser kun enkelte medlemsstater **specifikt** til handicappede under "udfordringer". Handicappede er generelt medtaget under kategorien "dårligt stillede". Det er derfor uklart, hvornår særlige foranstaltninger for "udsatte" grupper gælder for handicappede. De fleste medlemsstater har dog i kapitel 4 (strategiske foranstaltninger) i deres nationale handlingsplaner for social integration beskrevet en betydelig række af politikker og foranstaltninger til fordel for handicappede, hvilket sandsynligvis afspejler forberedelserne til det europæiske handicapår (2003).

Eksempler på udfordringer anført af medlemsstaterne i de nationale handlingsplaner for social integration:

Data og indikatorer

De nationale handlingsplaner for social integration indeholder kun få data og indikatorer, som primært omhandler beskæftigelse og sundhedssektoren. Tyskland har også medtaget statistikker fra undersøgelser vedrørende fattigdomsfrekvenser, handicap og livskvalitet. Grækenland har vedlagt et statistisk bilag baseret på en særlig undersøgelse af handicap gennemført i 2002. Det skal bemærkes, at definitionerne af og kriterierne for forekomsten af handicap varierer fra medlemsstat til medlemsstat i overensstemmelse med de enkelte medlemsstaters opfattelse af og tilgange til handicap. Det vanskeliggør indsamlingen af sammenlignelige data. Det er derfor afgørende, at arbejdet med at udvikle relevante indikatorer og sammenlignelige data iværksættes med henblik på at måle fremskridtet mod udryddelse af fattigdom og social udstødelse blandt handicappede.

Vigtigste politiske tilgange

- Medlemsstaterne tager generelt udgangspunkt i de borgerlige rettigheder i deres tilgang til handicapspørgsmålet. Tidligere så man handicappede som passive modtagere af ydelser, men i dag anerkendes de handicappedes legitime krav om lige rettigheder. Medlemsstaterne bestræber sig derfor på at udvikle politikker, der sigter mod fuld deltagelse af de handicappede i økonomien og samfundet. Det involverer lige rettigheder, opbygning af indflydelseskapacitet (empowerment) og aktivt borgerskab i samfundet som sådan.
- Der er en positiv tendens i medlemsstaterne til at udforme tilgængelighedspolitikker for formidlingen af varer, tjenester og infrastrukturer til alle, herunder handicappede, i det sociale og økonomiske liv. Der er dog stadig mange forhindringer, herunder især fysiske barrierer, juridiske og administrative barrierer, nye teknologier og holdninger, hvor der skal gøres en betragtelig indsats.
- For at bekæmpe fattigdom blandt mange handicappede har alle medlemsstaterne først og fremmest valgt at fremme den sociale integration gennem beskæftigelse af handicappede. Medlemsstaterne omtaler også vigtigheden af samarbejdet med erhvervslivet og virksomhedernes sociale ansvar.
- Kun "moderne" politikker støtter de handicappedes mulighed for at bo hjemme og ikke på institution. Der er en generel tendens til at medlemsstaterne fremmer adgangen til langtidspleje og hjælp i hjemmet eller i familien. Men et utilstrækkeligt og dyrt plejesystem får dog i mange tilfælde familien til at påtage sig plejbyrden.

Lovgivning

Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv er et stort skridt i udviklingen af en politik til bekæmpelse af forskelsbehandling. Nogle medlemsstater har allerede tilpasset eller forventes at tilpasse eksisterende lovgivning vedrørende bekæmpelse af forskelsbehandling til EU-direktivet. Andre er gået eller planlægger at gå videre end beskæftigelsesområdet i deres lovgivning ved f.eks. at indføre foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling i andre sektorer. Grækenland medtog en særlig artikel om beskyttelse af handicappedes rettigheder i landets reviderede forfatning i 2002.

Medlemsstaterne vedtager også handlingsplaner for handicappede og flere andre foranstaltninger inden for forskellige områder med særlig vægt på forbedring af de handicappedes beskæftigelsessituation. **Sverige** vedtog i 2000 en national handlingsplan, som kræver, at centrale regeringsorganer tager handicappespektivet i betragtning. **Portugal** vil i 2005 fremlægge en national revalideringsplan og en lov om ngo'er, der repræsenterer handicappede. **Spanien** vil vedtage en ny handlingsplan for handicappede,

som har til formål at give handicappede, der bor hjemme hos familien, mulighed for at leve et autonomt liv.

Nogle medlemsstater udarbejder oversigtsrapporter om de handicappedes situation for at støtte den politiske beslutningsproces på mellemlang sigt (Østrig, Tyskland (2004).

ESF- og Equal-midler knyttet til nationale økonomiske ressourcer anvendes af medlemsstaterne til at sikre beskæftigelse, uddannelse og adgang til nye teknologier for handicappede. Østrig tildelte i 2002 104 mio. EUR til beskæftigelsesfremmende programmer for handicappede. Dette beløb øges yderligere i 2003 og 2004 med 36 mio. EUR.

Mainstreaming af handicapsspørgsmål

Udelukkelse af handicappede fra fuld deltagelse i samfundet skyldes forskellige faktorer, der kræver en indsats på mange politikområder.

Selv om der i udviklingen inden for medlemsstaternes handicapspolitikker er tendens til, at handicapsspørgsmål mainstreames ind i de relevante politikker (især i de nordiske lande), fremgår dette ikke tilstrækkeligt tydeligt af de nationale handlingsplaner for social integration. I Sverige er den nationale handicappolitiske handlingsplan baseret på en mainstreaming-tilgang og involverer derfor alle sociale sektorer. Planen kræver, at alle centrale regeringsorganer tager hensyn til handicapperspektivet. **Det er derfor en udfordring at få medlemsstaterne til at øge indsatsen på dette område, som det blev konstateret i Rådets resolution af 15. juli 2003 om fremme af handicappedes beskæftigelse og sociale integration**¹⁶.

Integrering af handicapperspektivet i alle relevante dele af politikudformningen kræver, at der tages hensyn til de handicappedes behov, når de generelle politikker udvikles. Denne tilgang kræver indsats på et tidligt trin i samarbejde med alle relevante berørte parter, herunder de personer, der påvirkes af politikkerne. Mange lande forsøger at sikre sammenhængen med de nationale foranstaltninger ved hjælp af **særlige strukturer**. Ofte fremmer de deltagelsen af ngo'er. Men disse strukturer har tendens til at fokusere på foranstaltninger til støtte for handicappede, så de dermed mangler mainstreaming-tilgangen. Sverige har nedsat et handicapudvalg under formandskab af Ministeren for Børn og Familier (som er ansvarlig for landets handicappolitik). Udvalget har deltagelse af statssekretærer fra alle de ministerier, der er i berøring med handicapsspørgsmål, og repræsentanter for handicaporganisationer. Italien har etableret et nyt nationalt udvalg for handicapsspørgsmål.

Fremskridt siden de nationale handlingsplaner for social integration for 2001

Generelt har medlemsstaterne ikke fastlagt særligt præcise målsætninger og mål for handicapområdet. De områder, der også vedrører fattigdom og social udstødelse, er desuden så komplekse, at to år er for kort en periode til at vise, om ændringerne har haft

16 EUT C 175 af 24.7.2003.

nogen effekt. Det er derfor vanskeligt præcist at vurdere de realiserede fremskridt. Der er ikke aflagt betydelige rapporter om de få mål, der blev introduceret i de første handlingsplaner, eller om de konkrete resultater af politikkerne. Der mangler generelt indikatorer for og data om handicapspørgsmål. Der er derfor behov for at fastlægge mere konkrete målsætninger og mål, som kan understøtte gennemførelsen af en vurdering og en mere systematisk evaluering af de nationale politikker.

- De fleste medlemsstater fokuserer i stigende grad på udvikling af politikker og formidling af ydelser, der kan fremme den sociale integration af handicappede, især med hensyn til deres integration på arbejdsmarkedet. Generelt er resultaterne af beskæftigelsesforanstaltningerne tilsyneladende blandede.
- De fleste medlemsstaters aktive politikker til bekæmpelse af ledighed har udviklet sig hen imod mere personlige politikker, der er skræddersyet til at opfylde den enkeltes behov. Nogle lande har sat tal på deltagelsen i arbejdslivet for handicappede og svært handicappede. I Tyskland faldt ledigheden f.eks. blandt de svært handicappede med ca. 24 % (indledende mål: 25 %). Irland har fastlagt et mål om at sænke ledigheden blandt udsatte grupper til det nationale gennemsnit inden 2007.
- Luxembourg har indført innovativ lovgivning for handicappede vedrørende deres beskæftigelse og indkomst.
- Nogle medlemsstater har sat fornyet fokus på politikker vedrørende socialsikring og -beskyttelse af handicappede, så det bliver mere gunstigt at ansætte handicappede. Belgien har indført en ny beregningsmetode i forbindelse med beregningen af lønindkomst kombineret med sygedagpenge.
- Undervisningen af handicappede børn inden for det almindelige skolesystem er forbedret i de fleste medlemsstater. I Irland er der indført programmer, der skal sikre højere deltagelse blandt udsatte grupper i videregående uddannelse, og i den forbindelse er der etableret en særlig fond for handicappede studerende.
- Mange medlemsstater har fastlagt politikker om en uafhængig tilværelse. De rejser problemer vedrørende familien, retten til og den reelle mulighed for at leve som alle andre mennesker osv. Østrig har udviklet tjenester for handicappede og forbedret situationen for mennesker, der kræver langtidspleje: byrden mindskes for de familiemedlemmer - oftest kvinder - som yder plejen, hvorved deres beskæftigelsesmuligheder forbedres. Målene for ydelser til mennesker, der har behov for langtidspleje, som er fastlagt i planerne for de enkelte delstater indtil 2010, er allerede blevet opfyldt.

Konklusion: Selv om beskæftigelse er en væsentlig faktor for social integration af handicappede, anerkendes det i stigende grad, at social udstødelse ikke kun hænger sammen med ledighed. Det skal nævnes, at indvirkningen af handicap ikke er

tilstrækkeligt omhandlet af visse medlemsstaters handlingsplaner inden for vigtige politikområder som f.eks. uddannelse, undervisning, informationsamfundet, pleje, boliger, transport eller deltagelse i kultur og sport for blot at nævne nogle eksempler.

Målsætninger og mål

I overensstemmelse med de strategier, der blev fastlagt i de nationale handlingsplaner for social integration for 2001-2003, foreslår alle medlemsstater en lang række foranstaltninger til integration af handicappede, især vedrørende deres beskæftigelsesegnethed. I nogle tilfælde er disse målsætninger ganske vage og uden klar sammenhæng.

Nogle lande har fastlagt mål, som ofte ikke er særligt ambitiøse (jf. kapitel 5).

Tildelingen af økonomiske ressourcer til disse foranstaltninger omtales sjældent. Nogle lande anfører oplysninger om tildelingen til foranstaltninger, som primært finansieres af ESF og Equal.

"CLEARING": HJÆLP TIL UNGE MED SÆRLIGE BEHOV I OVERGANGEN FRA SKOLE TIL ARBEJDE (ØSTRIG)

Mange unge med særlige behov risikerer, når de forlader skolen, at miste kontinuiteten i den støtte, de modtager. Efter endt obligatorisk skolegang flytter nogle af disse unge til forskellige institutioner og foranstaltninger, og et betydeligt antal bliver hjemme hos familien uden udsigt til støtte eller beskæftigelse. Et omfattende sikkerhedsnet eller støttesystem til unge handicappede efter endt skolegang har ikke eksisteret før.

Med "Clearing" har Østrig udviklet en ny tjeneste, som tager direkte udgangspunktet i grænsefladen mellem skole og beskæftigelse. Clearing-faciliteterne afgør i det sidste eller næstsidste skoleår i samråd med de berørte personer, hvilken specialtilpasset pakke af foranstaltninger til integration på arbejdsmarkedet der bedst passer til den pågældende person. Denne tjeneste omfatter navnlig udarbejdelse af en profil over den pågældendes interesser og egnethed, gennemførelse af en analyse af den pågældendes styrker/svagheder, fastlæggelse eller skitsering af eventuelle behov for ekstraundervisning, fastlæggelse af beskæftigelsesudsigter ud fra interesse- og egnethedsprofilen og videreudvikling heraf samt udarbejdelse af en karriere-/udviklingsplan. Idéen er ikke at løse de eksisterende problemer for de unge og deres forældre, men at de skal tilbydes den støtte, de har brug for for så selvstændigt som muligt at kunne løse de problemer, der eventuelt opstår, i overensstemmelse med princippet om "hjælp til selvhjælp". Det kan kun lykkes, hvis de unge, deres forældre og lærere inddrages aktivt. De unges behov, muligheder og interesser danner udgangspunkt for alle foranstaltninger under Clearing-projektet.

Clearing har også en vigtig koordineringsfunktion inden for den nuværende fordeling af ansvarsområder, som ikke altid er gennemskuelig for de berørte personer. De samarbejdende partnere er de lokale undervisningsmyndigheder, den offentlige arbejdsformidling, klasselærerne, forældrene, faciliteter for handicappede og det statslige direktorat for social bistand, som fungerer som leder af initiativet. Clearing-processen blev gennemført med godt resultat for 1450 unge i 2002. Da det var muligt at tilbyde passende lærepladser, ansættelseskontrakter, foranstaltninger via den offentlige arbejdsformidling eller videreuddannelse til mange unge handicappede, vil Clearing-foranstaltningerne blive udvidet yderligere.

Indvandrere og etniske minoriteter (inkl. romaer og omrejsende)

Den første runde af nationale handlingsplaner for social integration i 2001 afslørede et klart behov for at tage fat om problemer i forbindelse med integrationen af indvandrere på en mere omfattende, integreret og strategisk måde. I de reviderede fælles målsætninger for anden runde af den sociale integrationsproces (Det Europæiske Råd i København, december 2002) blev den vægt, der tillægges de etniske minoriteters og indvandreres situation¹⁷, derfor forstærket, idet medlemsstaterne enedes om at "fremhæve den store risiko for fattigdom og social udstødelse, som visse mænd og kvinder, der er indvandret, er udsat for".

Som i tidligere nationale handlingsplaner udpeger de fleste af medlemsstaterne stadig de etniske minoriteter og indvandrerne som værende særligt udsat for social udstødelse. I Tyskland er ledighedsfrekvensen blandt indvandrere dobbelt så høj som blandt den øvrige befolkning, og indvandrere har dobbelt så stor risiko for at leve i lavindkomsthusholdninger. I Danmark er beskæftigelses- og uddannelsesfrekvenserne lavere for alle indvandrere, men især for første generation af kvindelige indvandrere. I Frankrig er fattigdomsfrekvensen for fremmede husholdninger betydeligt højere end det nationale gennemsnit. Indvandrere i Finland er fire gange mere udsat for at leve i fattigdom, og der er tre gange så mange ledige som blandt befolkningen som helhed.

De fleste lande fremlægger dog spørgsmålet vedrørende indvandrere og etniske minoriteter i generelle vendinger og fremhæver sundhed, boligforhold og beskæftigelse som særligt problematiske områder. I mange tilfælde henvises der kun kort til, at indvandrere og etniske grupper er særlige risikogrupper, og der gøres kun ringe forsøg på at analysere deres situation eller de faktorer, der fører til udstødelse og fattigdom. Kun enkelte lande forsøger at kortlægge tendenser, både negative og positive, i leve- og arbejdsvilkårene for disse grupper. Det er beklageligt, at kun få handlingsplaner kan dokumentere, at situationen for indvandrerbefolkningerne er blevet bedre, siden de første handlingsplaner blev indgivet til Kommissionen i 2001.

Nogle medlemsstater (UK, S, F, FIN, B og IRL) kæder diskrimination direkte sammen med sociale samhørighedsproblemer. Sveriges indsats er f.eks. klart placeret inden for rammerne af menneskerettigheder og bekæmpelse af forskelsbehandling og giver en klar oversigt over den svenske ombudsmands arbejde. Kun få lande kæder bekæmpelse af forskelsbehandling sammen med lovgivningsmæssige foranstaltninger. Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle anset race eller etnisk oprindelse¹⁸, som skulle gennemføres i de nationale lovgivninger i løbet af 2003, var kun fremhævet i enkelte nationale handlingsplaner, herunder Sverige, Danmark, Italien og Irland.

17 Termen etniske minoriteter henviser generelt til nationale borgere af en anden etnisk oprindelse end flertallet af befolkningen, herunder f.eks. borgere fra tidligere kolonier. Men termen henviser også til grupper blandt indvandrerbefolkningen med en etnisk oprindelse, der er væsentligt forskellig fra befolkningsflertallets.

18 Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle anset race eller etnisk oprindelse.

I mange tilfælde lægges vægten på behovet for, at indvandrere tilpasser sig navnlig gennem uddannelses- og støtteforanstaltninger. I Østrig og Italien fokuserer man f.eks. primært på formidling af sprogkurser til indvandrere. Østrig støtter endvidere en lang række projekter, som på den ene side tilbyder social og juridisk rådgivning til målgrupperne, og som på den anden side fremmer integration. Selv om disse initiativer er vigtige, især i den indledende integrationsfase, er der stadig behov for foranstaltninger, som tager fat om potentielt diskriminerende adfærd, holdninger eller praksis blandt flertalsbefolkningen, som kan forhindre indvandrerne i at få adgang til beskæftigelse, tjenester eller uddannelse, uanset hans eller hendes sprogkunderskaber. Kun få planer anerkender bidraget fra udlændingene og indvandrerne til den økonomiske velstand og kulturelle forskellighed i deres land.

SEMSI (TVÆRKULTUREL SOCIAL FORMIDLINGSTJENESTE - KOMMUNALBESTYRELSEN I MADRID)

SEMSI (spansk tværkulturel social formidlingstjeneste) i Madrid er en offentlig tjeneste, der har til formål at fremme den tværkulturelle sameksistens og arbejde på nye former for sociale forbindelser med udgangspunkt i kulturel forskellighed. Tjenesten fremmer indvandrerbefolkningens adgang til offentlige ressourcer, opmuntrer dem til at deltage i det sociale liv og giver kommunen mulighed for at have tilstrækkelig viden om situationen, behovene og problemerne for denne gruppe. Den er udviklet gennem en aftale med en almen fond under Madrids selvstyreende universitet, som stiller personale til rådighed for udvikling og koordinering af tjenesten (socialmæglere). Det tekniske arbejde udføres i koordination med byrådets primære sundheds- og socialforsorg.

SEMSI er skabt ud fra et behov for at håndtere problemerne blandt og kravene fra indvandrerbefolkningen ikke kun med hensyn til de problemer, de har i forbindelse med adgang til offentlige ressourcer, men også for at opnå bedre kendskab til indvandrerbefolkningens problemer og behov med henblik på at sikre fuld integration. I den forbindelse er formålet navnlig at opmuntre indvandrerbefolkningen til at deltage i samfundslivet, at tilbyde oplysninger om de sociale ressourcer, der kan opfylde deres behov: sociale, uddannelsesmæssige og sundhedsmæssige, ressourcer for unge og kvinder, fritidsaktiviteter og sociale interaktionsmuligheder, at samarbejde med fagfolk fra den kommunale socialforsorg ved at tilbyde et tværkulturelt perspektiv og at skabe et klima i samfundet, der er gunstigt for udfoldelse af den kulturelle forskellighed.

SEMSI samarbejder bl.a. med forskellige ngo'er, der tilbyder løsninger på problemer (juridiske, beskæftigelsesmæssige, boligforhold osv.), som indvandrerbefolkningen konfronteres med, når de ankommer til Madrid, og som støtter aktiviteter til fremme af tværkulturel sameksistens.

Mangel på data og indikatorer

Som det blev fremhævet i den sidste fælles rapport om beskæftigelse, er manglen på data om udsatte grupper, herunder især indvandrere og etniske minoriteter, fortsat et stort problem. Der mangler generaliserede data og fælles indikatorer for efterkommere af indvandrere. Kun enkelte lande (herunder Det Forenede Kongerige, Belgien, Nederlandene, Spanien og Frankrig) anfører data eller indikatorer og forsøger dermed at skabe et reelt billede af situationen og behovene i deres lande. Det Forenede Kongerige

har fortsat de mest veludviklede statistikker og indikatorer om f.eks. procentdelen af forskellige etniske minoriteter i lavindkomsthushold, kvalifikationer osv.

Der kan dog noteres et vist fremskridt. I Tyskland fremhævede en nylig undersøgelse af fattigdom, indvandrere og sundhed manglen på data og forskning på dette område. For at forbedre denne situation vil der gennem en national sundhedsundersøgelse af børn og unge iværksat af forbundsregeringen blive udviklet et modul til registrering af sundhedsbetingelserne for børn og unge med indvandrerbaggrund. Disse data forventes at foreligge første gang i 2006.

Målsætninger og mål

Selv om det anerkendes, at indvandrere er særligt udsat for social udstødelse, fokuserer den dominerende tilgang på integration og omhandler primært sprogundervisning og andre uddannelsesforanstaltninger. Kun få lande har opstillet klare og specifikke målsætninger og mål for støtte af indvandrere. Som eksempler kan nævnes følgende:

- Nederlandene har fastlagt et konkret mål om at øge den lønnede beskæftigelse blandt de etniske minoriteter med 0,75 % om året indtil 2005.
- Den irske plan omfatter en række konkrete mål i forhold til de omrejsende (travellers), herunder at reducere forskellen i levetiden blandt disse omrejsende personer og befolkningen som helhed med mindst 10 % inden 2007 og at fordoble deltagelsen i videregående uddannelser af modne og dårligt stillede studerende, herunder travellers og flygtninge, inden 2006.
- Grækenland har fastlagt et mål om, at ingen græske roma-familier skal leve i telte eller midlertidige boliger ved udgangen af 2005, og præfabrikerede og permanente boliger stilles til rådighed for at opfylde dette mål.
- Den svenske plan beskriver den integrerede karakter af landets tilgang, hvor alle mål gælder for både kvinder og mænd, uanset etnisk baggrund.
- Danmark har fastlagt det ret så generelle mål om, at mennesker med ikke-dansk etnisk baggrund skal integreres, så de kan deltage i arbejdsmarkedet og samfundet på lige fod med resten af befolkningen.

I stedet for specifikke foranstaltninger forsøger mange medlemsstater at imødekomme de udsatte grupper gennem de almindelige initiativer med generelt fokus på forbedring af beskæftigelsesegnethed, adgang til boliger, muligheder for livslang læring osv.

De nationale programmer til integration af indvandrere består generelt af tre hovedkomponenter: sprogundervisning, orientering eller introduktionskurser og arbejdsmarkedsuddannelse. Programmerne, som er obligatoriske i nogle lande, er enten generelle eller skræddersyede til den enkeltes konkrete behov. Sådanne konkrete foranstaltninger omtales i planerne, men der gives kun få oplysninger om tildelingen af økonomiske ressourcer til støtte herfor.

Konkrete foranstaltninger, der navnlig fokuserer på beskæftigelsesegnethed, omfatter:

- I Det Forenede Kongerige finansieres de lokale myndigheder tilbud om sprogundervisning og bredere integration på arbejdsmarkedet til flygtninge af de nationale asylmyndigheder (National Asylum Support Service).
- I Sverige er de lokale myndigheder i samarbejde med de nationale integrationsmyndigheder ansvarlige for introduktionsprogrammer, sprogundervisning og hjælp til nye indvandrere med at finde job.
- I Danmark er der etableret vejlederordninger for kvinder fra etniske minoriteter rettet mod yngre kvinder, der indgår tvangsægteskaber og mister kontakten med deres familier og støttenetværk. Kvinderne tilbydes praktisk støtte og rådgivning om uddannelse eller jobansøgning. Den danske regering igangsatte i 2002 et nyt program "Byer for Alle" med fem projekter, der løber over fire år, og som fokuserer på at integrere nyankomne flygtninge og indvandrere i boligområderne.
- Forbundsregeringen i Belgien støtter "forskellighedsplaner" i virksomheder og visse dele af den offentlige forvaltning.
- I Nordrhein-Westfalen i Tyskland har man siden juni 2002 kørt en informationskampagne "Indvandrere: en mulighed for erhvervslivet og forvaltningen", som har til formål at forbedre uddannelses- og beskæftigelsessituationen for unge med indvandrerbaggrund. Et andet projekt er lanceret i Berlin: "Berlin – forskellighedens by", som har til formål at give skoler og sundhedsmyndigheder bedre kendskab til problemstillinger vedrørende forskellighed og bekæmpelse af forskelsbehandling.
- I Grækenland planlægges et operationelt program for indvandrere med et budget på 260 mio. EUR for perioden 2003-2006. Dette program skal formidle oplysninger, rådgivning og støtte til indvandrere, udvikling og fremme af muligheder for integration på arbejdsmarkedet, kulturel integration, ajourføring af sundhedstjenester og forebyggende lægetjenester til særlige indvandrergrupper, etablering af støttestrukturer til løsning af behov for modtagelse og midlertidig indkvartering i nødsituationer.
- I Frankrig er der oprettet en aftale om modtagelse og integration for hver enkelt nyankommen udlænding, som omfatter franskkurser og samfundsundervisning.
- I Nederlandene tilbydes integrationsprogrammer for både nyankomne indvandrere og indvandrere, der har boet der i længere tid.
- I Luxembourg lanceres introduktionsprogrammer og oplysningskampagner i forbindelse med de næste lokale valg for at fremme indvandreres deltagelse i det samfundsmæssige og politiske liv.

I nogle tilfælde skal de vedtagne foranstaltninger overvåges nøje for at vurdere deres indvirkning. Den danske plan søger f.eks. at kombinere et nyt kontantbidrag til indvandrerhusstande med forskellige initiativer til støtte for deres uddannelse og udnyttelse af deres kvalifikationer. Nyankomne udlændinge skal f.eks. indgå en bindende kontrakt med de lokale myndigheder, og der skal planlægges et integrationsprogram med fokus på øget beskæftigelse. Hvis en person ikke overholder betingelserne i planen, fjernes de sociale tilskud. Det er dog endnu uvist, om denne ordning vil sikre øget integration af flere mennesker på arbejdsmarkedet.

BERLIN – FORSKELLIGHEDENS BY

(Indførelse af foranstaltninger til undervisning af den offentlige forvaltning i bekæmpelse af forskelsbehandling)

Målet med projektet "Berlin – forskellighedens by" er at give forvaltningerne på undervisnings- og sundhedsområdet kendskab til forskellighed og bekæmpelse af forskelsbehandling med henblik på at fremme ligebehandling og udryddelse af forskelsbehandling. Dette gælder ikke kun for indvandrere, men for alle minoritetsgrupper. Målet er en ændring i holdningen blandt forvaltningens medarbejdere til medlemmer af minoriteter, når de optræder som kunder og som kolleger.

"Indførelse af foranstaltninger til undervisning af den offentlige forvaltning i bekæmpelse af forskelsbehandling" er et projekt, der støttes af EU's handlingsprogram til bekæmpelse af forskelsbehandling. Projektet gennemføres i tre europæiske byer: Berlin, Bangor (Nordirland) og Altea (Spanien). I Berlin kaldes projektet "Berlin – forskellighedens by". Projektet er udviklet af CEJI (European Jewish Information Centre) i samarbejde med NICEM (Northern Ireland Council for Ethnic Minorities in Northern Ireland).

I Berlin deltager, ud over kommissæren for integration og indvandring, repræsentanter for forvaltningen og forskellige ngo'er i projektet. Kontoret for kommissæren for integration og indvandring i Senatet i Berlin koordinerer i samarbejde med Eine Welt der Vielfalt e.V. projektet på regionalt plan.

I perioden mellem september 2002 og august 2004 uddannes underviserne i forskellighed og bekæmpelse af forskelsbehandling. De formidler derefter deres viden videre på otte kurser. Som forberedelse til undervisningen gennemføres der en dybdegående behovsanalyse, der omfatter generel forskning og dataindsamling gennem et antal individuelle interview, en spørgeskemaundersøgelse og en række fokusgrupper. I næste fase (januar 2005 – juni 2005) evalueres aktiviteterne fra den tidligere fase. Målet er at sikre, at resultaterne og observationerne fra projektet kan indgå i den forvaltningsmæssige reform. På den måde vil resultaterne blive brugt effektivt på en integreret måde.

Projektet udvikler undervisningsprogrammer for lokale embedsmænd inden for undervisnings- og sundhedsområdet. Det omhandler forskellige former for forskelsbehandling og fokuserer på håndtering af forskelsbehandling på flere områder. Kurserne skal lægge vægt på betydningen af kulturel og etnisk forskellighed i udformningen af politikker, arbejdsmetoder, rekruttering og fremme af bedre relationer i samfundet. Et andet formål er at udarbejde kursusmateriale, som kan anvendes af lokale myndigheder i hele Europa, når de skal udvikle deres egne programmer tilpasset de lokale forhold og behov.

Romaer, sigøjnere og omrejsende (travellers)

Ud over de ovennævnte mål for Irland og Grækenland fastlægges konkrete foranstaltninger for social integration af romaer, sigøjnere og omrejsende i flere nationale handlingsplaner (Grækenland, Spanien, Finland, Irland, Portugal) med særligt fokus på ligebehandling og ligestilling. I nogle tilfælde er oplysningerne om, hvordan de planlagte foranstaltninger vil blive gennemført, ganske sparsomme. Ingen af de nationale handlingsplaner for social integration indeholder konkrete foranstaltninger vedrørende den særlige situation for roma-indvandrere inden for medlemsstaterne.

I Grækenland fortsætter arbejdet med at indføre det integrerede handlingsprogram til social integration af græske sigøjnere, som består af to hovedelementer: etableringen af en infrastruktur til løsning af boligproblemerne blandt romaerne og formidling af tjenester inden for uddannelse, beskæftigelse, kultur, sport, sundhed og velfærd. Denne foranstaltning er også beskrevet i handlingsplanen for 2001, men der anføres ingen oplysninger om indvirkningen af foranstaltningen.

I Spanien er målet at forbedre levestandarden for sigøjnere, der risikerer social udstødelse, ved at sikre dem adgang til socialsikringsystemerne. Desuden skal der udvikles integrerede sociale interventionsprogrammer, herunder aktiviteter inden for uddannelse, boliger og miljø, sundhed, undervisning og beskæftigelse samt sociale tjenester.

I Irland vil gennemførelsen af den nationale strategi for sundhed blandt omrejsende for perioden 2002-2005, som blev lanceret i februar 2002, blive videreført. Der er nedsat en undersøgelsesgruppe, som skal udvikle en undersøgelse af de omrejsendes behov og sundhedsstatus for hele Irland (all-Ireland Traveller Needs Assessment and Health Status Study), som forventes at blive indledt i begyndelsen af 2004. Der vil blive gennemført en udvidet strategi for undervisning af omrejsende med særligt fokus på foranstaltninger til mindskelse af antallet af børn, der forlader skolen tidligt. Et rådgivende udvalg for undervisning af omrejsende rådgiver Undervisnings- og Videnskabsministeren om foranstaltningerne på dette område.

Nye foranstaltninger under udvikling

Enkelte medlemsstater bruger tilsyneladende de nationale handlingsplaner for 2003-2005 som en lejlighed til at indføre nye foranstaltninger til støtte for de mest udsatte grupper.

Nye foranstaltninger under udvikling:

- I Tyskland vil den indvandrerlov, der i øjeblikket drøftes i Forbundsdagen, indføre nyt retsgrundlag for integrationsinitiativer med fastlagte rammer for de enkelte delstaters bidrag. På forbundsniveau etableres der et kontor for indvandrere og flygtninge, som skal koordinere de forskellige integrationsforanstaltninger. I henhold til bestemmelserne i den nye lov skal indvandrere, der vil blive i landet på lang sigt, deltage i integrationskurser umiddelbart efter deres ankomst (sprogkurser på grund- og mellemniveau samt orienteringskurser).

- I Finland er der indført en lov om særlige tilskud til indvandrere med henblik på at sikre permanent indkomststøtte til hjemvendende pensionister og andre indvandrere i tilsvarende situation. De særlige tilskud udgør en social ydelse, der på grundlag af skøn tildeles af socialsikringsinstitutionen (KELA) under socialvelfærdssystemet. Der er ca. 3 700 modtagere af særlige tilskud i 2003. Den nye lovgivning træder i kraft den 1. oktober 2003 og anslås at ville koste ca. 20 mio. EUR om året.
- I Sverige har regeringen opfordret den svenske industrisammenslutning (Svensk Näringsliv) til at samarbejde om foranstaltninger, der kan hjælpe indvandrere, der er udelukket fra arbejdsmarkedet. En arbejdsgruppe skal nu undersøge, hvordan offentlige organer bedre kan udnytte erhvervslivets indsats til at integrere indvandrere på arbejdsmarkedet, og foreslå foranstaltninger til fremme af samarbejdet på dette område. Arbejdsgruppen indgiver sin rapport den 30. december 2003. Sverige har også udarbejdet en handlingsplan mod racisme.
- Den irske regering offentliggør ved udgangen af 2003 en national handlingsplan mod racisme, og foranstaltninger vil blive indført fra og med 2004. Desuden samarbejder sundhedssektoren med ligestillingsmyndighederne om at integrere en ligestillingsdimension i sundhedstjenesterne på tværs af de ni punkter i ligestillingsloven fra 2000 (køn, ægteskabelig status, familiestatus, seksuel orientering, religion, alder, handicap, race og tilhørsforhold til travellergruppen) med særlig fokus på ligestillingsvurdering.

Konklusion

De politiske foranstaltninger for social integration af indvandrere omhandler alle de spørgsmål, der er omhandlet i planerne. Selv om alle medlemsstaterne anerkender, at indvandrere og etniske minoriteter er udsat for fattigdom og udstødelse, er der kun i få tilfælde fastlagt konkrete mål og målsætninger.

Der tildeles kun lidt opmærksomhed til fremme af indvandreres og etniske minoriteters adgang til ressourcer, rettigheder, varer og tjenester, herunder især til socialsikringsordninger, anstændige og sunde boligforhold, ordentlig sundhedspleje og uddannelse. Det manglende fokus på rettigheder er særligt overraskende i lyset af, at Det Europæiske Råd i Tammersfors i oktober 1999 allerede dengang efterlyste "en mere effektiv integrationspolitik", der "bør sigte mod at indrømme dem rettigheder og pligter, der kan sidestilles med dem, der gælder for EU-borgere". I denne sammenhæng er den sandsynlige integration i den nye traktat af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder et vigtigt referencepunkt, idet de fleste bestemmelser heri gælder for alle mennesker, uanset nationalitet.

I fremtiden skal der øjensynligt fokuseres endnu stærkere på rettigheder som essentielt udgangspunkt for foranstaltningerne, da de udgør den nødvendige ramme for alle yderligere integrationspolitikker.

Manglen på detaljerede data og indikatorer, for ikke at tale om fælles indikatorer, umuliggør en detaljeret analyse af situationen for disse udsatte grupper. De planlagte og vedtagne foranstaltninger skal overvåges nøje for at vurdere deres indvirkning.

Den særlige situation for indvandrere og etniske minoriteter, der er udsat for fattigdom og udstødelse, kræver større indsats og analyse, hvis deres arbejdsmarkedsdeltagelse skal øges til samme niveau som for flertalsbefolkningen, og hvis deres deltagelse i det sociale, kulturelle og politiske liv skal forbedres.

Andre fattigdomstruede grupper

Narkomaner

Personer med narkotikaproblemer har uforholdsmæssigt ringe adgang til lige sociale muligheder. Narkotika- og alkoholproblemer udmøntes ofte i hjemløshed, ledighed og lav uddannelse. Personer, der er afhængige af ulovlige narkotika, rammes ofte af strafferetlige straffe og efterfølgende udstødelse. De nationale handlingsplaner for social integration understreger vigtigheden af at indføre eller forstærke passende foranstaltninger og programmer, der kan lukke de ofte store huller i skole- og arbejdskarriererne for disse mennesker, for at den sociale genindslusning kan lykkes.

Hovedindsatsen omfatter genindslningsprogrammer for tidligere narkomaner, der har til formål at forbedre de sociale muligheder for de berørte personer, herunder især genindslusning på arbejdsmarkedet som f.eks. i den **tyske** plan. **Italien** gennemfører en række foranstaltninger til forebyggelse af narkotikamisbrug og genindslusning af narkomaner i samfundet og på arbejdsmarkedet: vejledning, planlægning og koordination af aktiviteter, der gennemføres på centralt og regionalt niveau, koordinering af aktiviteter, der gennemføres af forskellige berørte aktører, og foranstaltninger rettet mod narkomaner i fængsler.

Et andet vigtigt fokusområde er forebyggende politikker og foranstaltninger. I **Finland** blev et nyt videreuddannelsesprogram for lærere lanceret i 2001 med det formål at øge lærernes opmærksomhed over for problemer og symptomer på narkotikamisbrug blandt eleverne. Kernen i denne videreuddannelse for lærere er det etiske og sociale grundlag for undervisningsarbejde, menneskelige relationer, samarbejde og samspilsevner, forståelse af læringsprocesser og forebyggelse af indlæringsvanskeligheder og udstødelse.

I nogle lande styrkes programmerne for misbrugsforebyggelse inden for rammerne af en aktiv og integrerende byudviklingspolitik med henblik på at bringe byområder med eskalerende sociale, økonomiske og byudviklingsmæssige problemer ud af den nuværende situation og stabilisere dem. I **Tyskland** søger programmet "Den Sociale By" at fremme en integreret (boligmæssig, økonomisk, beskæftigelsesmæssig og socialpolitisk) forbedring af områder med særlige udviklingsbehov. I **Det Forenede Kongerige**, især i England, søger man at påvirke sammenhængen mellem narkotika og problematiske kvarterer gennem et tæt samarbejde mellem Indenrigsministeriet og Neighbourhood Renewal-kontoret. **Irland** søger også at løse problemet med koncentration af narkotikamisbrug i dårligt stillede områder og distrikter.

I flere lande (**Irland, Italien, Østrig, Finland, Sverige**) har man søgt at skabe et stærkere tværfagligt samarbejde på tværs af de forskellige områder mellem alle de myndigheder, der er involveret i narkotikaspørgsmål. Der er nedsat narkotikarådgivningsudvalg, der skal overvåge gennemførelsen af narkotikaprogrammer og tilføre håndteringen af narkotikarelaterede problemer et strategisk fokus. Nogle medlemsstater har indført nationale handlingsplaner og strategier (**Grækenland, Irland, Italien, Portugal, Sverige**), der skal sammenkæde alle de forskellige dimensioner af narkotikaspørgsmål, dvs. forebyggelse, bekæmpelse, behandling, rehabilitering og forskning.

Behovet for yderligere forskning og særligt fokus på indsamling og analyse af data er kortlagt, og forskningsprojekter (som også søger at kortlægge behovene for særlige målgrupper) er vigtige elementer af de nationale politiske foranstaltninger bl.a. i **Irland** og **Sverige**. **Belgien** har planer om at oprette et nationalt observationsorgan for narkotika og narkotikamisbrug med henblik på dataindsamling og -analyse og undersøgelse af indvirkningen af de nuværende politikker på området.

Forbedring af den erhvervsmæssige integration af "misbrugsnetværket"

I Restart-programmet er syv projektsponsorer fra Berlin samlet i et udviklingssamarbejde inden for rammerne af Equal-fællesskabsinitiativet med henblik på at udnytte hver sponsors evner til at skabe et netværk, der kan forbedre den erhvervsmæssige integration og personlige udvikling, og som kan forebygge diskrimination og forskelsbehandling i arbejdslivet.

Dette udviklingssamarbejde støttes af strategiske partnere fra forskellige sektorer af økonomien, sociale sponsorer og den offentlige forvaltning (herunder områderne for narkotika og misbrug samt politikken for handicappede inden for den offentlige forvaltning). Misbrugsnetværket i Berlin, som også er aktivt inden for erhvervsmæssig integration og kvalifikation af dårligt stillede mennesker, dvs. narkomaner, er en af de strategiske partnere og har deltaget i dette udviklingssamarbejde med et underprojekt. Repræsentant for misbrugsnetværket er BOA e.V., et misbrugsagentur i Berlin, som har gennemført rådgivnings- samt kvalifikations- og beskæftigelsesforanstaltninger for narkomaner på medicinafvænning inden for edb og nye teknologier.

Som en del af underprojektet inden for Restart ønsker BOA e.V. at sætte 30 narkotikaafhængige kvinder under medicinsk behandling i stand til at blive integreret på arbejdsmarkedet ved hjælp af skræddersyet hjælp og kvalifikation. På baggrund af foranstaltingernes indbyrdes forbundne, gennemtrængelige og harmoniserede struktur bør der inden for udviklingen af partnerskabet opnås langsigtede strukturelle ændringer med henblik på at sikre optimal erhvervsmæssige (re-)integration af denne målgrupper med inddragelse af de institutioner, der er involveret i processen med erhvervsmæssig integration, samt små og mellemstore virksomheder.

Indsatte og tidligere indsatte

Mennesker, der begår kriminalitet, kommer ofte fra dårlige vilkår, og indsatte, der løslades, risikerer at forlade fængslet uden de kvalifikationer og ressourcer, der er

nødvendige for at finde job og bolig. Som følge deraf finder mange det særdeles vanskeligt at komme tilbage til det almindelige samfund, hvilket kan få de pågældende til at falde tilbage i kriminalitet. De nationale handlingsplaner for social integration lægger særlig vægt på udarbejdelsen af effektive bestemmelser for genindslusning af indsatte i samfundet for at mindske risiciene for fattigdom og social udstødelse. Også etableringen eller styrkelsen af foranstaltninger, der kan fungere som alternativer til fængsel, påpeges ofte.

Et særligt og bredt anerkendt problem er forebyggelsen eller mindskelsen af gentagen kriminalitet (**Østrig, Belgien, Irland, Finland, Sverige**). **Irland** har en meget høj frekvens for gentagen kriminalitet (ca. 70 %). I **Sverige** har man lanceret et treårigt pilotprojekt, som omfatter intensiverede løsladelsesforberedelser og muligheden for at afsone de sidste par måneder af en lang fængselsdom hjemme med elektronisk overvågning. Det **finske** initiativ "mod et kriminalitetsfrit liv sammen" (yhteistyössä rikoksettomaan elämään) er et samarbejdsprojekt, som støttes af nationale, lokale og regionale myndigheder med det formål at lede lovovertræderne hen imod et kriminalitetsfrit liv. Formålet er også at udvikle regionale samarbejdsmodeller.

Et højt prioriteret mål i forbindelse med genindslusningen af indsatte er at sikre dem beskæftigelse, når de bliver løsladt. Den **østrigske** plan omtaler hjælp til at finde job udenfor (ved hjælp af udgang om dagen) ved slutningen af afsoningen, som de kan beholde, når de bliver løsladt. **Spanien** planlægger en program, hvor indsatte integreres på arbejdsmarkedet. **Grækenland** indfører programmer, der skal yde støtte til nye job og nye virksomheder for tidligere indsatte, unge lovovertrædere eller udsatte unge. I **Italien** skitserer en rapport fra 2000 de praktiske foranstaltninger i forbindelse med anvendelsen af straffe og vurderer fængselsbeskæftigelse med henblik på skabelse af job for indsatte, tidligere indsatte og lovovertrædere, der afsoner andre domme.

Østrig og **Frankrig** planlægger konkrete undervisningsordninger for indsatte. Frankrig fokuserer især på bekæmpelsen af analfabetisme. Formidlingen af undervisning og uddannelse er også et centralt element i den **irske** strategi, som vil sætte de indsatte i stand til at erhverve sig de praktiske kvalifikationer, der kan hjælpe dem med at opnå beskæftigelse og blive genindsluset, når de bliver løsladt. Der lægges også vægt på at hjælpe indsatte med at håndtere eventuelle misbrugsproblemer. Foranstaltninger til fremme af integrationen af indsatte og lovovertrædere, der afsoner alternative domme, på arbejdsmarkedet og i forbindelse med erhvervsuddannelse er vedtaget i **Italien**.

Fremme af bedre genindslusning efter løsladelse og målet om at mindske risiciene for gentagen kriminalitet tager også højde for målsætningen om at begrænse den sociale nød for de indsattes børn. Den **belgiske** plan beskriver et initiativ i det franske fællesskab til fastlæggelse af en lovgivningsramme for anerkendelsen af særlige ordninger ("Services-Liens"), som har til formål at hjælpe dømte forældre med at bevare kontakten med deres børn. **Spanien** vil lancere et særligt program for kvindelige indsatte, der har forældremyndigheden over deres børn. Spanien planlægger også at normalisere sundhedsplejen til de indsatte ved at medtage dem i det nationale sundhedssystem.

Andre grupper

Foranstaltninger vedrørende de specifikke situationer for andre grupper, der mere sporadisk er omhandlet i de nationale handlingsplaner for social integration, fokuserer især på de problemer, som mennesker med kroniske sygdomme, navnlig psykiske sygdomme, prostituerede, ofre for menneskehandel og mennesker i social nød konfronteres med. Disse foranstaltninger gennemføres normalt ikke inden for rammerne af de bredere politikker, men gennemføres ofte under pilotprojekter på lokalt og regionalt niveau med hjælp fra frivillige organisationer, som etablerer målrettede tjenester og tilbyder forebyggelse og rådgivning.

7.2. Afskaffelse af social udstødelse blandt børn

Børnefattigdom er et alvorligt problem for mange medlemsstater, og foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse heraf optræder hyppigt i de nationale handlingsplaner for social integration for 2003. Børnefattigdom og -udstødelse er faktisk et af de højt prioriterede områder i flere nationale handlingsplaner (D, IRL, I, L, P, S, UK). Medlemsstaterne understreger gentagne gange, at det er vigtigt at bryde videreførelsen af fattigdom fra generation til generation, hvis det på lang sigt skal lykkes at udrydde fattigdommen. Det betyder, at der skal fokuseres mere på den sociale integration af børn, og at den negative sociale arv skal modvirkes, når det er nødvendigt.

Nogle medlemsstater fremhæver børnenes rettigheder inden for rammerne af FN-konventionen om børns rettigheder og børns ret til at vokse op i et psykologisk og fysisk sikkert miljø. Sverige påpeger f.eks., at FN-konventionen bør tages i betragtning inden for alle politikområder, og at de bedste interesser for børn skal tages i betragtning i forbindelse med alle beslutninger og foranstaltninger, der kan påvirke dem. Den svenske Rigsdag har netop vedtaget bestemmelser som et yderligere trin i opfyldelsen af konventionen. Østrig vil integrere FN-konventionen i landets forfatning og inden 2004 udforme en national handlingsplan for børn og unge. Børns rettigheder er også omhandlet i den græske nationale handlingsplan med udnævnelsen af en ombudsmand for børn. Irland har også planer om at udnævne en ombudsmand ud over etableringen af et nationale børnekontor, som har til formål at sætte øget fokus på og vægt bag regeringens tiltag på børneområdet, herunder i forbindelse med social integration. Den franske nationale handlingsplan fremhæver den rolle, som kommissæren for børns rettigheder spiller i forbindelse med forsvar og fremme af børns rettigheder, herunder især politikker til beskyttelse af børn. I mange lande anerkendes et rettighedsbaseret program for børn og unge dog slet ikke. Det betyder i praksis, at man lægger vægt på at basere børns og unges tjenester på en voksen forståelse af, hvad børn og unge har brug for, og ikke på deres "rettigheder" til alment vedtagne tjenester. De nationale handlingsplaner er derfor præget af store forskelligheder med hensyn til grundlæggende tjenester, f.eks. sundhed og uddannelse, og også med hensyn til bredere emner, f.eks. "seksuel lavalder" og behandling af marginaliserede grupper. Lande, som lægger mindre vægt på børns rettigheder, har tendens til at fokusere på børn og unge som fremtidige arbejdstagere i stedet for at fokusere på at forbedre deres livskvalitet, mens de er børn.

Det begrænsede fokus på børns og unges rettigheder i mange nationale handlingsplaner er ikke overraskende i betragtning af deres meget begrænsede deltagelse i udarbejdelsen af handlingsplanerne. Det forklarer til dels også manglen på brug af indikatorer, som definerer børns og unges erfaringer med fattigdom og social udstødelse set med deres egne øjne. Lande, som ikke gør en målrettet indsats mod børnefattigdom ud fra en primær indikator, har tendens til at bruge medianindkomstsatsen på 60 % i stedet for bredere baserede afsavnsindikatorer. Irland anvender dog indikatoren for vedvarende fattigdom, som kombinerer indkomst- og afsavnsforhold. Mens mange nationale handlingsplaner går ud over Laeken-indikatorerne ved andre emner, er det slående, at de ikke har valgt at gøre det ved emner, som påvirker børn og unge. Dette er stadig et område, der skal videreudvikles i fremtiden¹⁹. Irland beretter om en opmuntrende tendens, idet man planlægger at iværksætte en national undersøgelse af børns forhold over tid.

Det fremgår klart af de nationale handlingsplaner, at der er enighed om, at forebyggelse og bekæmpelse af børnefattigdom kræver en indsats på mange forskellige politiske områder. Derfor er det ikke overraskende, at dette spørgsmål går på tværs af mange afsnit i de nationale handlingsplaner for social integration. Vigtige foranstaltninger og politikker er beskrevet i afsnittene om beskæftigelse, børnepasning, socialsikring, uddannelse, undervisning, sundhed og familien.

FREMME AF BØRNS OG UNGES VELFÆRD (FINLAND)

Turku-strategien fokuserer på børn, unge og familier med børn. Strategien gennemføres via en netværksmodel, der administreres og overvåges af en administrationsgruppe for børns og unges velfærd. Gruppens medlemmer tæller eksperter fra alle tjenestemyndigheder og en byplanlægningseksperter. Indikatorer for overvågning af relevante faktorer er udviklet i samarbejde med STAKES (det nationale forsknings- og udviklingscenter for velfærd og sundhed). Indikatorerne støttes af et treårigt "børnebudget", et undersøgelsesredskab baseret på, hvad de forskellige myndigheder faktisk bruger hvert år på området for børn og unge. Ud over indikator- og ressourceovervågningsprojekter (børnebudget) er en model for evaluering af indvirkning på miljøet set fra et barns synspunkt under udvikling med det formål at sikre, at børns synspunkter tages i betragtning ved landanvendelse og byplanlægning.

Tre generelle tilgange til børnefattigdom skiller sig ud: 1) udvikling af en integreret og holistisk tilgang, 2) tidlig indgriben og 3) støtte til børn over alt, hvor det er muligt inden for rammerne af familien og lokalsamfundet. Det Forenede Kongeriges strategi fokuserer på bekæmpelse af børnefattigdom, og den betydelige indsats på tværs af regeringen og med betydelige investeringer i yderligere ressourcer fremgår tydeligt. I forbindelse med opfyldelsen af det ambitiøse mål om at halvere børnefattigdommen inden 2010 og udrydde den inden 2020 lægger Det Forenede Kongerige betydelig vægt på partnerskab, samarbejde på tværs af ministerier og tidlig indgriben. Sure Start-programmet er et vigtigt initiativ til opfyldelse af behovene blandt de svagest stillede børn i alderen 0-3 år via et netværk af børnecentre i de dårligst stillede områder. Et andet kendetegn ved Det

19 I den forbindelse skal det bemærkes, at overførslen af fattigdom og social udstødelse fra generation til generation, situationen for børn og risikoen for vedvarende fattigdom behandles som centrale områder af Kommissionens taskforce, som er ved at udvikle indikatorer for strategien for bæredygtig udvikling på nationalt niveau og på EU-niveau.

Forenede Kongeriges tilgang er, at det går nedefra og op i opfyldelsen af de lokale behov og inddrager forældre og børn i udformningen og formidlingen af tjenester. Det ses tydeligt i børnefonden (Children's Fund), som arbejder med børn i alderen 5-13 år, som viser tydelige tegn på at være udsat social udstødelse. Sverige understreger, at ordninger, der fungerer godt for alle børn – almene systemer og bredt baserede løsninger, som gavner det store flertal – er særligt velegnede for udsatte børn. Sverige har netop strammet bestemmelserne for beskyttelse af udsatte børn og har nedsat en arbejdsgruppe, der skal analysere situationen for unge i udsatte familier med henblik på at kortlægge de områder, hvor yderligere foranstaltninger skal iværksættes. For at forebygge og håndtere vold mod børn fremlægges der forslag om at styrke samarbejdet mellem politi, skoler, børnehaver samt social- og sundhedsvæsenet. Tyskland lægger vægt på, at samfundet skal være børne- og familievenligt, og det tyske program for udvikling af og muligheder for børn og unge i dårligt stillede områder understreger betydningen af den indbyrdes sammenhæng mellem områder som f.eks. ungdomsforsorg, skoler, arbejdsmarkedsadministration, byplanlægning samt social-, sundheds- og kulturpolitik. Finland lægger vægt på tidlig indgriben og på udviklingen af fælles tjenester og tværfagligt samarbejde. Målet er bl.a. at styrke og udvide modellen for tidlig indgriben i et samarbejde mellem social- og sundhedsvæsenet, politi, undervisningsmyndigheder og ngo'er. Der vil blive lagt særlig vægt på børn med psykiske problemer. Portugal fremhæver en række prioriterede områder, herunder tidlig indgriben, støtte til familier og fastlæggelse af lokale planer for beskyttelse af udsatte børn og unge i 39 kommuner. Grækenland understreger, hvor vigtigt det er for børns udvikling, at de har adgang til tjenester som f.eks. uddannelse, sundhed og kultur samt til indkomststøtte. Spanien vil udarbejde en national strategi for truede og udsatte børn og unge samt udvikle integrerede forebyggelses- og interventionsprogrammer for udsatte børn og unge i samarbejde med ngo'er.

PLAN FOR ELIMINERING AF UDNYTTELSEN AF BØRNEARBEJDERE (PORTUGAL)

Planen for eliminering af udnyttelsen af børnearbejdere (PEETI) blev offentliggjort i Portugal i 1998 i forbindelse med aktive socialpolitikker, som byggede på engagering og ansvarliggørelse af den enkelte borger (mindreårige og deres familier) og samfundet som sådan i kampen mod udnyttelsen af børnearbejdere.

De centrale **målsætninger** i planen er at (i) identificere, følge op på og beskrive den situation, som børn er i, når de er eller risikerer at blive ofre for udnyttelse som børnearbejdere, og som kan være en konsekvens af at forlade skolesystemet før tiden; (ii) garantere en indsats over for de situationer, der nævnes i planen, navnlig ved at iværksætte projekter som led i PIEF (plan for individuel almen og faglig uddannelse), anvende fleksible og differentierede strategier og fortsætte gennemførelsen af skoleferieprogrammet; (iii) bekæmpe de værste former for udnyttelse af børnearbejdere (ILO's konvention 182 og henstilling 190, som Portugal har ratificeret); (iv) fremme social og uddannelsesmæssig integration af børn og unge, som er ofre for udnyttelse af deres arbejdskraft.

Målgruppen er de mindreårige, som befinder sig i følgende situationer: afgang fra skolesystemet før tiden; risiko for for tidlig indgang på arbejdsmarkedet; udnyttelse af børnearbejdere og ofre for de værste former for udnyttelse. For at nå de beskrevne mål skal der som led i planen **metodisk** iværksættes følgende foranstaltninger: påpejning/analyse/afvikling af situationer med børnearbejdere og for tidlig afgang fra skolen; integreret program og individuelle planer for almen og faglig uddannelse; programmer/projekter om ferie; tildeling af uddannelsesstipendier, opfølgning på situationer med de værste former for udnyttelse. Planen rummer fem strukturer for regional samordning af PIEF, hvori der indgår repræsentanter for PEETI, IEF, DRE og ISSS. I hver af de fem regioner findes der en regional PEETI-koordinator.

Der lægges stor vægt på behovet for at gøre en indsats for børn, der er særligt udsat, og som er ofre for en negativ social arv. Danmark er i gang med at nedsætte et ministerudvalg, der skal koordinere indsatsen på dette område. Danmark lægger betydelig vægt på at styrke børnenes kompetencer gennem tidlig indgriben og forskellige støtteforanstaltninger. Det understreges, at de særlige problemer, som visse børn oplever, f.eks. mindreårige flygtninge, børn fra familier med narkotikamisbrug eller psykisk sygdom, børn, der har været ofre for seksmisbrug, og handicappede børn, skal anerkendes. Finland fremhæver vigtigheden af at udvikle kvaliteten og kvantiteten af plejeordninger og af at integrere børn, der har brug for særlig omsorg, i almindelige skoler. I Det Forenede Kongerige har den waliske regering nedsat en støttefond til fordel for børn og unge (Children and Youth Support Fund), som arbejder gennem partnerskaber i alle lokale myndigheder, og som sigter mod at yde målrettet støtte, som kan forbedre udsigterne for børn og unge fra dårligt stillede familier. I Italien lægges der vægt på støtte til udviklingen af politikker for plejefamilier og adoption, og under børneplanen for 2002-2004 planlægges man at indføre forskellige plejeordninger. Irland er i gang med at etablere en række samfundsbaseerede tjenester, der skal hjælpe børn med akutte behov.

7.3. Fremme af aktioner til fordel for områder kendetegnet ved udstødelse

Den regionale dimension af fattigdom og social udstødelse nyder øget bevågenhed i de nationale handlingsplaner for social integration for 2003, herunder især foranstaltninger, som søger at udnytte styrkerne og mulighederne i dårligt stillede områder.

De store udfordringer, der påpeges, er uforandrede i forhold til tidligere nationale handlingsplaner.

Bekæmpelse af regionale uligheder

Nogle medlemsstater understreger vigtigheden af at bekæmpe regionale uligheder, men kun enkelte omtaler det som et prioriteret område i deres planer.

Grækenland fremhæver f.eks. behovet for at mindske forskellen i livskvalitet mellem land- og bybefolkningen som et prioriteret område. Planen rummer både initiativer for integreret byudvikling og udvikling af landdistrikter.

Ulemper ved at bo i landdistrikter

Landdistrikter lider stadig under en lang række problemer som følge af mangel på faciliteter og sociale tjenester, pres fra igangværende landbrugsmæssig omstrukturering og miljøhensyn. Andre landdistrikter har på det seneste oplevet problemer med befolkningstilvækst fra byerne.

Grækenland er det eneste land, der udpeger foranstaltninger i landdistrikter, som en central strategi. Den græske plan omhandler problemet med fattigdom og social udstødelse i landdistrikterne gennem et bredt spektrum af foranstaltninger. Formålet med den integrerede udvikling af landområderne er primært at eliminere forskellene i livskvalitet mellem land- og bybefolkningen. Den overordnede tilgang er baseret på tre dimensioner: økonomisk gennem kvalitativ udvikling i overensstemmelse med principperne for bæredygtighed og respekt for miljøet, pensioner og adgang til sociale ydelser, herunder især sundhed og pleje.

I den **irske** plan fremlægges et målrettet investeringsprogram for dårligt stillede landdistrikter, CLÁR-programmet (Ceantair Laga Árd-Riachtanais eller "Programme for Disadvantaged Rural Areas"), som blev lanceret i oktober 2001. De vigtigste mål i forbindelse med landdistrikterne er at forbedre transportydelserne og forbedre adgangen til beskæftigelse, sundhed, uddannelse og boliger for befolkningen i landdistrikterne.

Den **østrigske** plan udpeger balanceret regional udvikling som et centralt mål for et mere rummeligt samfund og beskriver nogle af de foranstaltninger, der er vedtaget for at bekæmpe fattigdom og social ulighed i landdistrikterne.

I analysen i den **portugisiske** handlingsplan sættes der ekstra fokus på den stadig større kløft mellem kystregionen og landdistrikterne inde i landet som følge af den økonomiske udvikling, der har medført en demografisk "ørkendannelse" i de indre landdistrikter. Med henblik på at mindske kløften vil der blive fremsat et program for integration og udvikling for at fremme integrationen af beboere i marginaliserede og forfaldne

byområder og for at bekæmpe isolering, ørkendannelse og udstødelse i de fattige landdistrikter.

I **Frankrig** er der fremsat lovforslag om forbedring af landdistrikter for at udvikle familie- og ældreservicen og indføre en mere regionsbaseret tankegang i sundhedspolitikken.

Spanien har udarbejdet integrerede planer om hjælp til bedre boliger på landet. Planen har ligeledes som mål at finansiere integrerede ngo-programmer, som udvikles til dårligt stillede landdistrikter.

I **Det Forenede Kongerige** er der blevet fastlagt et specifikt mål om at indskrænke forskellen i produktiviteten mellem de mindre effektive landdistrikter og det nationale gennemsnit inden 2006 og at forbedre adgangen til de offentlige tjenesteydelser for landbefolkningen.

Hjælpeforanstaltninger til ugunstigt stillede områder og kvarterer

I **Tyskland** har man siden 1999 styrket arbejdet for at fremme en reel, aktiv og integrerende bypolitik gennem programmet "den sociale by", der gennem en integreret tilgang (boligpolitik, økonomisk politik, beskæftigelsespolitik og socialpolitik) navnlig skal virke fremmende for kvarterer med særligt behov for udvikling.

I **Nederlandene** har man vedtaget en specifik plan fra 2005 for ugunstigt stillede bykvarterer og tilbyder til det formål assistance til 30 byer i forbindelse med udformning af integrerede lokale fremgangsmåder til afbødning af den ugunstige situation i disse kvarterer.

Den **spanske** plan er rettet mod fremme af integrerede planer for ugunstigt stillede kvarterer og områder. Planen har ligeledes som mål at finansiere integrerede ngo-programmer, som udvikles til dårligt stillede byområder.

Frankrig retter et særligt fokus på økonomisk genoplivning af 751 forfaldne bykvarterer. Den anden hovedlinje i planen er den nyligt vedtagne vejlednings- og programmeringslov for byer og renoveringen heraf. Dog synes der ikke at være planlagt særlige aktioner for de oversøiske territorier.

Danmark bekræfter fortsættelsen af de initiativer, der er lanceret for by- og beboelsesområder med mange sociale problemer. Den første evaluering viser en opbremsning i det fysiske, finansielle og sociale forfald i disse områder. Den fremtidige indsats bliver fokuseret mere på udvalgte områder og risikogrupper.

I **Portugal** skal ovennævnte integrations- og udviklingsprogrammer også fremme integrationen af marginaliserede og nedslidte byområder. Der er også planlagt et projekt om organisering og udvikling af bysamfund i Lissabon, som skal følges af permanente overvågningscentre.

I **Det Forenede Kongerige** skal en national strategisk handlingsplan for renovering af kvarterer, som blev lanceret i januar 2001, i højere grad være med til at målrette de generelle programmer mod de ugunstigt stillede områders specifikke behov. Det langsigtede mål er at fjerne uligheder og geografiske ulemper inden for 10-20 år. Der lægges vægt på integration af alle relevante politikker og ikke kun initiativer på lokalt plan.

**LOKALE UDVIKLINGSAFTALER TIL BEKÆMPELSE AF SEGREGERING I STORBYERNE
(SVERIGE)**

Rigsdagen vedtog en ny national politik for byområderne i 1998. Samtidig blev der indført lokale udviklingsaftaler som et instrument til gennemførelse af den nye politik. Fjernelse af segregeringen i byområder kræver bredt baserede foranstaltninger over en lang tidsperiode. Det kræver deltagelse, engagement og systematisk samarbejde mellem beboere, erhvervsliv, frivillige organisationer, lokale myndigheder, centrale myndigheder, medierne osv. Hvis resultaterne af dette samarbejde skal være holdbare, skal udviklingsindsatsen også have en strukturel indvirkning, dvs. de skal medføre ændringer i de almindelige aktiviteter i de berørte organer. For at opnå en positiv udvikling skal der med andre ord iværksættes en strategi, der omfatter både de lokale, regionale og nationale niveauer.

En vigtig opgave for bypolitikken er at formulere og videreudvikle de lokale udviklingsaftaler som strategiske samarbejdsinstrumenter. Aftalerne repræsenterer en målsætningsorienteret lærings- og forbedringsproces, som fremmer udviklingspotentialet for både enkeltpersoner og lokale myndigheder i et område. Resultaterne af udviklingsarbejdet skal gavne beboerne i området og selve området. Eksterne personer eller organisationer kan derfor inddrages i bestemte opgaver, hvis blot de skaber resultater i området. På grund af den høje udskiftning blandt den lokale befolkning har det vist sig at være vanskeligt at følge og måle resultaterne af den indsats, der er udført på vegne af enkeltpersoner. Projektet, herunder udformningen af indikatorer, skrider frem, og målet er at forbedre overvågningen af tendenserne både for enkeltpersoner og for områderne. En lokal udviklingsaftale består af selve aftalen og et antal bilag. Selve aftalen fastlægger forpligtelserne for de lokale myndigheder og den centrale regering, parternes målsætninger og de ansvarlige evaluatore. Bilagene indeholder handlingsplaner, samarbejdsaftaler, et bilag om yderligere spørgsmål og evalueringsprogrammer osv. I dag svarer disse handlingsplaner faktisk til områdernes udviklingsprogrammer og indeholder en beskrivelse af den nuværende situation, analyser, en strategi og de valgte foranstaltninger. Aftalen præsenterer en løbende kæde af målsætninger. Den indeholder horisontale nationale målsætninger fastlagt af Rigsdagen og lokale resultatmål fastlagt af de lokale myndigheder i samarbejde med andre organer. Evaluering gennemføres både på nationalt plan og på lokalt plan.

8. PRIMÆRE POLITISKE STRATEGIER FOR MÅLSÆTNING 4. "MOBILISERING AF ALLE AKTØRER"

- a) Fremme i henhold til national praksis af mulighederne for, at personer, som befinder sig i en udstødelsessituation, kan være **medbestemmende og give deres mening til kende**, især vedrørende deres situation og de politikker og tiltag, der udarbejdes over for dem.
- b) Sikring af, at **bekæmpelsen af udstødelse integreres** i alle politikker, især:
- ved i fællesskab at mobilisere myndighederne på nationalt, regionalt og lokalt plan under hensyntagen til deres respektive kompetenceområder
 - ved at indføre hensigtsmæssige **koordinations**procedurer og -strukturer
 - ved at tilpasse de administrative og sociale tjenester til de udstødte **personers behov** og ved at bevidstgøre aktørerne i marken om disse behov.
- c) **Fremme af dialogen og partnerskabet** mellem alle de berørte offentlige og private aktører, navnlig:
- ved at inddrage **arbejdsmarkedets parter, de ikke-statslige organisationer og de sociale hjælpeorganisationer** under hensyntagen til deres respektive kompetenceområder, hvad angår bekæmpelse af udstødelsen
 - ved at opfordre alle borgere til ansvarsfølelse og handling i forbindelse med bekæmpelsen af fattigdom og social udstødelse
 - ved at fremme **virksomhedernes** sociale ansvar.

Sammenlignet med 2001 er det i de nationale handlingsplaner for social integration for 2003 bemærkelsesværdigt, at mange medlemsstater i så høj grad har sammenkædet processen med de nationale handlingsplaner for social integration med deres eksisterende politiske processer og har udvidet deres ordninger til mobilisering af alle relevante aktører og til styrkelse af koordineringen af indsatsen i kampen mod fattigdom og social udstødelse. Dette fremgår ikke kun af arrangementerne til udarbejdelse af handlingsplanerne, men også af de langsigtede ordninger, som er iværksat for at indføre målsætningerne og værdierne i EU's sociale integrationsproces i deres politiske processer. I nogle tilfælde er der dog stadig meget at gøre, hvis der skal etableres en reelt sammenhængende tilgang til forebyggelse og bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse. Flere medlemsstater erkender selv, at de nuværende foranstaltninger ikke er helt tilfredsstillende. Samarbejdet med og høringen af de forskellige partnere skal forbedres både med henblik på gennemførelsen og overvågningen af de nuværende planer og med henblik på udarbejdelsen af de næste. Heldigvis er der flere og flere eksempler på god praksis i hele EU, som kan hjælpe dem med at forbedre systemerne.

8.1. Fremme af deltagelsen af udstødte mennesker

Deltagelsen af udstødte mennesker i den politiske proces er af stor betydning, da deres direkte erfaringer og viden kan give vigtige oplysninger om, hvad der fungerer og ikke fungerer, og derved kan mere fokuserede og relevante politikker udformes. Udfordringen er at etablere strukturerede metoder til at opnå dette. Under udarbejdelsen af de nationale handlingsplaner for social integration for 2003 udvidede de fleste lande deltagelsen for de udstødte, og flere lande styrkede deres indsats for at høre repræsentanter for de udstødte. Andre (især Grækenland, Nederlandene og Portugal) kunne have fremlagt høringsprocesserne i forbindelse med udarbejdelsen af deres nationale handlingsplaner mere detaljeret. Den italienske plan dokumenterer kun i ringe grad omfanget og kvaliteten af denne inddragelse.

De udstødte har oftest mulighed for at blive hørt ved at deltage i høringer eller gennem deltagelse af ngo-repræsentanter i styringsgrupper. Sidstnævnte fungerer klart bedst, når der er etableret netværk af ngo'er med fokus på fattigdom, og når disse anerkendes og til tider støttes økonomisk af de nationale myndigheder. I de fleste tilfælde, hvor der er sket fremskridt, forventer man at overføre dette til gennemførelsen og overvågningen af planerne. I få interessante tilfælde er der gjort forsøg på at finde bedre metoder til direkte at hjælpe de mest udsatte med at bidrage til den politiske debat. Belgien beretter om en interessant undersøgelse af de udstødtes deltagelse. Tyskland planlægger at gennemføre en undersøgelse af mennesker i ekstrem fattigdom, og Det Forenede Kongerige har nedsat en arbejdsgruppe vedrørende deltagelse (Participation Working Group), der skal finde frem til, hvordan deltagelsen i de nationale handlingsplaner kan forøges. I Nederlandene er det antal kommuner, der har etableret høringsordninger for bistandsmodtagere, fordoblet. Et område, hvor høring og inddragelse stadig er underudviklet i de fleste medlemsstater, er i forhold til børn og unge. Der er kun ringe dokumentation for, hvordan de har været inddraget i processen for udarbejdelsen af den nationale handlingsplan, hvis de overhovedet har været inddraget, ligesom der heller ikke er dokumentation for sammenkædningen af processen for udarbejdelsen af den nationale handlingsplan og de eksisterende strukturer for børn og unge, f.eks. skoler, ungdomsparlamentar og ungdomsråd. Dette er overraskende i betragtning af den høje prioritering af børnefattigdom i mange planer.

Der er en klar tendens til at tillægge inddragelse af ofrene for udstødelse større betydning i indsatsen for at bekæmpe fattigdom og social udstødelse på lokalt plan. Dette er vigtigt, fordi det bidrager til at skabe personlig udvikling og opbygge indflydelseskapaciteten for de personer, der er inddraget, gennem opbygning af selvtillid, overvindelse af social isolation og etablering af nye netværk og kontakter. I Spanien lægges der vægt på inddragelse i de offentlige forvaltningsfora. I Sverige lægges der stor vægt på lokal demokratisk medbestemmelse og hensyntagen til brugerperspektivet. Irland finder det vigtigt at støtte projekter til udvikling af lokalsamfundet og lokale fora, og en omfattende høringsproces, som skal skabe øget samhørighed i samfundet og i de lokale udviklingsprogrammer, er undervejs. En tilgang baseret på udvikling af lokalsamfundet er også et central element i gennemførelsen af en stor del af EU's Peace-program i Irland og Nordirland. I handlingsplanerne fra Belgien, Finland, Luxembourg og Tyskland findes der også eksempler for denne form for inddragelse.

DET FLAMSKE DEKRET OM FATTIGDOMSBEKÆMPELSE (BELGIEN)

Med fremkomsten af de første flamske fattigdomsforeninger i 1980'erne og den deltagelse, der blev åbnet for i samme periode gennem både den føderale og den flamske politik, kunne kravet om strukturel anerkendelse af indsatsen formuleres af foreningerne. Deltagelse i udarbejdelsen og evalueringen af politikkerne på forskellige plan afdækkede behovet for økonomisk og professionel støtte. Med inspiration hentet i Frankrig, hvor en omfattende fattigdomslovgivning var under forberedelse, affødte dette krav i 1993 ideen om et fattigdomsdekret.

I 1993 godkendte den daværende ansvarlige minister for første gang en anordning om støtte som led i kampen mod dyb fattigdom. Fem foreninger får nu støtte på en række betingelser. Da støtten skulle fornyes det følgende år, fik de fem foreninger pålagt endnu et krav, idet de skulle udarbejde forslag til et fattigdomsdekret. Til det formål mødtes en pilotgruppe bestående af repræsentanter for foreninger og forvaltning fem gange og nåede i 1996 frem til formuleringen af et notat til den minister, der havde ansvaret for den politiske samordning på fattigdomsområdet, og til ministerpræsidenten om anerkendelse og støtte til "foreninger, hvor de fattige har ordet". I dette notat blev der formuleret seks kriterier, som i dag optræder i dekretet.

Alt dette mandede ud i en godkendelse den 21. marts 2003 af et dekret om fattigdomsbekæmpelsespolitik. Dekretet fastlægger en strukturel forankring af den flamske regerings forskellige initiativer inden for fattigdomsbekæmpelse: udarbejdelse af en handlingsplan for fattigdomsbekæmpelse; etablering af permanent fælles planlægning; finansiel og indholdsmæssig støtte til "foreninger, hvor de fattige har ordet", som svarer til de seks kriterier: få de fattige til at samles i grupper, give ordet til de fattige, arbejde for social frigørelse af de fattige, arbejde med de sociale strukturer, tilrettelægge dialogen og uddannelsesaktiviteterne, fortsætte søgningen efter de fattige; støtte til det flamske foreningsnet, som har til opgave at støtte og samordne foreningernes aktiviteter, hvor de fattige har ordet, samt uddannelse og inddragelse af eksperter i, hvordan fattigdom opleves.

For 2003 er der i budgettet afsat 1 170 000 EUR til dekretets gennemførelse. I 2004, 2005 og 2006 vil dette beløb blive hævet med 406 000 om året.

Selv om det er vigtigt at fremhæve de opnåede fremskridt i forhold til tidligere nationale handlingsplaner, er der i de fleste tilfælde ingen dokumentation for en eventuel direkte indvirkning på udformningen og gennemførelsen af politiske foranstaltninger som resultat af denne øgede inddragelse. Denne indvirkning er vanskelig at måle, men må antages at være ganske svag, dog med undtagelse af enkelte, meget specifikke eksempler.

8.2. Mainstreaming af kampen mod udstødelse

Nationalt niveau

I nogle medlemsstater, f.eks. Finland og Sverige, hvor fremme af et rummeligt samfund og forebyggelse af fattigdom og social udstødelse allerede udgør kernen i det politiske system, lægges der vægt på at styrke dette. I andre lande er der gjort betydelige fremskridt med hensyn til styrkelsen af de institutionelle ordninger til at mainstreamere fattigdom og social integration. De omfatter:

- ministerudvalg, der skal koordinere og mainstreame politikker om fattigdom og social udstødelse (A, B, F, FIN, E, IRL, L, P, UK)
- koordinations- eller styringsudvalg bestående af seniorembedsmænd (IRL, D) støttet af agenturer eller lignende (B, IRL, UK), som skal varetage den daglige koordinering og fremme af indsatsen
- mekanismer, der skal sikre, at der tages hensyn til fattigdom og social udstødelse, når politikker fremlægges eller revideres, f.eks. indbygning af fattigdomshensyn (Poverty Proofing) i Irland og målrettet indsats mod social nød (Targeting Social Need) i Det Forenede Kongerige
- tværministerielle hensigtsmemoranda om udvikling af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse er udarbejdet i Italien.

INSTITUTIONELLE ORDNINGER OG "POVERTY PROOFING" (IRLAND)

Der er etableret en række institutionelle strukturer til mainstreaming af hensyn til fattigdom og social udstødelse i udformningen af politikker og til at sikre, at ministerier og agenturer benytter en sammenhængende, tværgående og koordineret tilgang. Disse omfatter "*Cabinet Committee on Social Inclusion, Drugs and Rural Development*" under formandskab af Premierministeren, "*Senior Officials Group on Social Inclusion*", "*Social Inclusion Consultative Group and Social Inclusion Units*" i de centrale ministerier. Et *Office for Social Inclusion* (OSI) bærer det overordnede ansvar for koordineringen af udarbejdelsen og gennemførelsen af de nationale handlingsplaner og de nationale handlingsplaner for social integration og skal til regeringen aflevere en årlig rapport om udviklingen i forhold til de nationale handlingsplaner og de nationale handlingsplaner for social integration. OSI bistås af "*Combat Poverty Agency*", et særligt lovbestemt offentligt organ med ansvar for rådgivning af regeringen og indsatsen for forebyggelse og bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse gennem forskning og politiske analyser, udvikling af innovative foranstaltninger til bekæmpelse af fattigdom og skabelse af en bedre forståelse blandt befolkningen.

Mainstreamingen af social integration på centralt regeringsniveau styrkes af *Poverty Proofing*. Denne ordning, som blev indført i 1998, kræver, at politikker og programmer vurderes i udformnings- og revisionsfasen med henblik på at kortlægge deres indvirkning på fattige, så de kan tage behørigt hensyn hertil, og eventuelle afhjælpende foranstaltninger kan iværksættes. Processen er netop blevet evalueret, og OSI (Office for Social Inclusion) har fået mandat til at rette op på en række svagheder, så den bliver mere effektiv og gennemføres korrekt i alle relevante ministerier. Øget koordination udvikles også i forbindelse med andre proofing-ordninger. I den henseende vil der blive udviklet og afprøvet en skabelon til støtte for en integreret proofing-tilgang, som omfatter fattigdom, køn og generel ligestilling af OSI i samarbejde med det irske Department of Justice, Equality and Law Reform og ligestillingsmyndigheden. Dette arbejde gennemføres i hele løbetiden for den nationale handlingsplan. Hensigten er at udvide Poverty Proofing til at omfatte lokale myndigheder og andre statslige institutioner.

Trods de positive fremskridt, som flere medlemsstater har opnået med hensyn til etablering af en tydeligere sammenhæng mellem deres nationale handlingsplaner og de nationale politiske processer, beskriver de nationale handlingsplaner kun i ringe grad den direkte indvirkning på de nationale budgetlægningsprocesser og dermed den overordnede fordeling af ressourcer. Det fremgår faktisk kun i ringe grad, at ressourcerne til social

integration er øget væsentligt for at opnå en mærkbar virkning, selv om opprioriteringen af fattigdom og social udstødelse fremtræder tydeligt. Finland placerer den nationale handlingsplan inden for rammerne af det nye regeringsprogram og understreger, at foranstaltninger vil blive gennemført inden for rammerne af budgettet for 2003 og de budgetrammer, der er vedtaget af regeringen for 2004-2007. Irland underkaster det årlige budget for "Poverty Proofing", men virkningen heraf er uklar. Generelt betyder manglen på bredt finansielt perspektiv, at det ikke kan afgøres, om konkrete stigninger varslet på nogle områder opvejes af nedskæringer på andre. Spanien medtager dog en generel budgetfordelingsoversigt fra den nationale handlingsplan 2001-2003, som omhandler de relevante målsætninger i forhold til planen, den procentvise årlige vækst i udgifterne og de forventede udgifter for 2003-2004. Stigninger inden for enkelte områder fremgår af denne oversigt, hvilket muliggør bedre overvågning af de politiske tendenser. Flere medlemsstater end i første runde af de nationale handlingsplaner for social integration forsøger at anføre, hvor mange ressourcer de vil tildele konkrete foranstaltninger. Mange nationale handlingsplaner anfører finansieringsforholdene i forbindelse med planerne i en tabel eller i et finansieringsbilag, men ofte er dette ikke fordelt på foranstaltninger, og ny eller yderligere finansiering identificeres ikke altid klart. Generelt er de planer, som tydeligst beskriver de foranstaltninger, der er under udvikling med henblik på at opfylde specifikke mål, mest tilbøjelige til klart at anføre tildelingene til specifikke foranstaltninger (FIN, IRL, L, UK). Flere og bedre analyser af tendenserne i udgifterne over tid og en bedre evaluering af støttemodtagerne i fremtiden vil tydeligvis styrke de kommende nationale handlingsplaner. Det vil bidrage til at belyse, om eventuelle ændringer i udgiftsmønstret over tid sker som følge af ændrede behov og udfordringer, og om udgifterne inden for bestemte områder, som er afgørende for den sociale integration, er stigende eller faldende.

Decentralisering på regionalt niveau

En vigtig del af flere nationale handlingsplaner er den øgede opmærksomhed over for behovet for at mainstreame hensynet til social integration ikke blot på nationalt niveau, men på alle forvaltningsniveauer. Særligt slående er det omfang, hvori den regionale dimension tages i betragtning i lande med omfattende decentralisering af de regionale administrationer. F.eks.:

- Østrig har etableret et koordinationsudvalg med deltagelse af alle delstater, og deres aktiviteter og planer er omhandlet i detaljer i den nationale handlingsplan.
- Belgien har lagt langt større vægt på at afspejle landets komplekse føderale struktur og har inddraget regioner i arbejdsgrupper om indikatorer og foranstaltninger. Man er opmærksom på, hvordan regionale planer hænger sammen med den nationale plan, herunder f.eks. "le Plan d'Action flamand de lutte contre la pauvreté". De fleste regioner har deres egne handlingsplaner, som indgår i den nationale handlingsplan. Resultatet risikerer dog at blive en rapport og ikke en egentlig strategisk tilgang.
- Spanien har gjort bemærkelsesværdige fremskridt i forbindelse med overførslen af strategien for bekæmpelse af social udstødelse til de regionale og lokale myndigheder, som har kompetence på de fleste områder. 13 regionale planer er indtil videre blevet

godkendt, og de sidste fire forventes at blive godkendt i den nærmeste fremtid. De regionale hovedstæder og de største byer har fremlagt eller planlægger at gennemføre deres egne planer. Der forventes en mere aktiv deltagelse af de regionale parlamenter.

- I Tyskland har forbundsregeringen udvidet dialogen om den nationale handlingsplan for social integration med delstaterne samt med byråd og lokale myndigheder. Yderligere integration af arbejdet i delstaterne ville forbedre den nationale handlingsplan for social integration. Italien lægger vægt på decentralisering til regionerne og de lokale myndigheder, og de fleste har forbedret kapaciteten til at integrere decentraliserede tilgange på tværs af flere sektorer med udgangspunkt i aktører og partnerskaber. Det er også nødvendigt med en effektiv koordinering af politikker og foranstaltninger samt overvågning og evaluering for at undgå at forstærke skævheder mellem regioner, der er påvirket af forskellige eller endda divergerende dynamiske forhold.
- De nationale handlingsplaner fra Det Forenede Kongerige fremhæver de nye strategiske tilgange, der udvikles af de decentrale administrationer i Nordirland (New Targeting Social Need and the Promoting Social Inclusion Initiative), Skotland (Closing the Opportunity Gap) og Wales (Child Poverty Task Group). Inddragelsen af lokalsamfundet var et centralt emne under udformningen af planen, men skal udbygges yderligere.

Decentralisering skaber også nye faglige udfordringer for de lokale og regionale administrationer. Livslang læring om den nye udvikling inden for social integration for lokale politikere, beslutningstagere og medarbejdere i den offentlige forvaltning er en udfordring, som ikke altid er omhandlet i de politiske strategier.

Lokalt niveau

Behovet for at mainstreame og koordinere indsatsen til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse på lokalt niveau anerkendes generelt. Mange medlemsstater beskriver derfor den rolle, som de lokale myndigheder og byråd spiller i den forbindelse.

Sverige fremhæver f.eks. kommunernes rolle og behovet for at fremme horisontalt samarbejde i lokale handlingsplaner under gennemførelsen. Irland henleder opmærksomheden på regeringens lokale netværk til bekæmpelse af fattigdom, og Det Forenede Kongerige fremhæver de lokale myndigheders rolle i forbindelse med udviklingen af strategier for lokalesamfundene i England og Wales. I Frankrig vil den nye forfatningslov om decentralisering skabe et tæt partnerskab mellem stat, lokale myndigheder, eksperter på området og borgere, der ønsker at bidrage til nye metoder til gennemførelse og vurdering af politikker til bekæmpelse af økonomisk usikkerhed og social udstødelse. I fremtiden vil ministeriet bære det fulde ansvar for mindsteindkomstintegrationsprogrammet og mobiliseringen af alle berørte parter. I Danmark er de lokale myndigheder godt repræsenteret i den institutionelle struktur til bekæmpelse af social udstødelse. Grækenland fremhæver behovet for netværkssamarbejde og samarbejde på alle niveauer. Den vigtige rolle, som præfektniveauet spiller for indførelsen af samhørighed og globalt perspektiv i

formidlingen af tjenester og etableringen på dette niveau af fælles rådgivende organer i forbindelse med socialpolitiske spørgsmål, herunder relevante ngo'er, fremhæves. Tyskland understreger, at metoden til at løse et problem skal findes så tæt på det sted, hvor problemet forekommer, som muligt, dvs. lokalt. Forbundsstrukturen og forbundsregeringens garanti til de lokale regeringer betyder, at der regionalt og lokalt benyttes forskellige strategier til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse. De lokale myndigheder er også gennem den permanente gruppe af rådgivere aktivt involveret i hørings- og planlægningsprocessen i forbindelse med udviklingen af den nationale handlingsplan. Forbundsregeringen planlægger at intensivere dialogen med de relevante aktører yderligere. I Finland spiller selvstyrende lokale råd og kommuner en afgørende rolle i bekæmpelsen af social udstødelse. Luxembourg fremhæver de lokale myndigheders rolle i udarbejdelsen og gennemførelsen af den nationale plan. I Portugal søger det sociale netværk ("Rede Social") at bekæmpe fattigdom og social udstødelse gennem etablering af partnerskabsstrukturer, hvor de lokale myndigheder spiller en central rolle for fremme af den sociale udvikling i lokalsamfundet og integration af planlægningsmekanismer af strategisk betydning. Irland påpeger den rolle, som de amtslige og kommunale udviklingsråd (County and City Development Boards) spiller for koordineringen af de sociale integrationspolitikker på lokalt plan, og forventer, at de lokale myndigheder udvikler lokale integrationsstrategier til støtte for de nationale foranstaltninger.

Det fremgår ikke klart, om fattigere eller mere velstående lokale og regionale administrationer tildeles de nødvendige midler til at opfylde deres ansvar, idet det skal erindres, at forskellen mellem de fattigere og mere velstående regioner er fordoblet i løbet af de sidste ti år.

Den Europæiske Socialfond og fællesskabsinitiativet Equal

Den Europæiske Socialfond er nu det vigtigste redskab, hvorigennem EU omsætter sine strategiske mål for beskæftigelsespolitikken til handling. Fonden har til opgave at bidrage til at forhindre og bekæmpe arbejdsløshed, at ruste Europas arbejdsstyrke og virksomheder bedre til at tage de nye udfordringer op og at forhindre, at borgerne mister forbindelsen til arbejdsmarkedet.

Fordeling af ESF's bevillinger, herunder støtte til Equal og det politiske område for social integration

Medlemsstat	ESF i alt (mio. EUR) ekskl. Equal	ESF politisk område for soc. integration (% af total)	Equal (mio. EUR.)
B	1 007	12 %	74
DK	430	22 %	30
D	11 108	21 %	514
EL	4 241	17 %	104
ES	11 402	9 %	515
F	6 506	26 %	320
IRL	1 057	22 %	34
I	7 836	5 %	394
L	39	35 %	4
NL	1 826	36 %	208
A	631	50 %	102
P	4 370	16. %	114
FIN	802	11 %	72
S	996	15 %	86
UK	7 100	25 %	399

Bemærk: Disse tal afspejler den situation, som Kommissionens tjenestegrene er bekendt med på nuværende tidspunkt. Tallene er dog omtrentlige, da overlapninger mellem forskellige politikområder ikke kan undgås. Et land vælger f.eks. at placere visse foranstaltninger under politikområdet "social integration", mens et andet land i stedet placerer den samme foranstaltning under et andet politikområde, f.eks. beskæftigelsesegnethed. Direkte sammenligning af de andele, der tildeles social integration i de enkelte lande, skal ske med forsigtighed.

Alle medlemsstater henviser til Den Europæiske Socialfond (ESF) og fondens bidrag til politiske foranstaltninger i forbindelse med de nationale handlingsplaner for social integration. Spanien, Danmark, Nederlandene og Det Forenede Kongerige har alle afleveret et bilag, som skitserer bidraget fra EU's strukturfonde og fællesskabsinitiativet Equal. I mange medlemsstater er der stadig kun ringe dokumentation for en strategisk forbindelse mellem de problemer og prioriterede områder, der er fastlagt i de nationale handlingsplaner, og strukturfondenes udgifter. I de fleste tilfælde fremgår det ikke tydeligt, hvilke institutionelle ordninger der er etableret med henblik på at sammenkæde handlingsplanprocessen med processen for tildeling og overvågning af strukturfondenes midler. Det fremgår heller ikke, hvordan der i midtvejsevalueringen af fondene tages højde for prioriteringerne i de nationale handlingsplaner. Dette repræsenterer en indlysende mulighed for at styrke forbindelsen. Det er også vigtigt, at de prioriteringer, der er blevet fastlagt under handlingsplanprocessen, tages i betragtning i drøftelserne om strukturfondenes fremtid efter 2006. Disse skal bidrage til opfyldelsen af Lissabon-målet om at have en afgørende indvirkning på udryddelsen af fattigdom og social udstødelse.

Spaniens handlingsplan indeholder en analyse af forholdet mellem de planlagte ESF-bevillinger for perioden 2000-2006 og den europæiske beskæftigelsesstrategi. Den indeholder desuden en prognose over de anslåede budgetbevillinger, der vil være nødvendige for gennemførelsen af den nationale handlingsplans vigtigste målsætning i

perioden 2003-2004. Sverige beskriver betydningen af ESF's støtte. Et element af ESF's program er målsætning 3 under "Growing Power": integration og forskellighed. Et beløb svarende til 130 mio. EUR million i EU-midler tildeles dette initiativ i programperioden 2000-2006.

Programmet for fællesskabsinitiativet Equal afprøver og fremmer nye metoder til bekæmpelse af forskelsbehandling og uligheder på arbejdsmarkedet. Programmet, som delvist finansieres af ESF, er baseret på en række nøgleprincipper: tværnationalt samarbejde, innovation, opbygning af indflydelseskapacitet (empowerment) og partnerskab med henblik på at skabe resultater, der kan danne grundlag for mainstreampolitikker og -fremgangsmåder. Programmet er tematisk opbygget. Det er opbygget omkring den europæiske beskæftigelsesstrategi, men anfører opfyldelse af flygtninges og asylansøgere behov som et prioriteret tema.

Flere medlemsstater har i deres handlingsplaner fremhævet initiativer, som finansieres af programmet (E, UK, A, IRL, D, EL, FIN, D, B, S, L). Irland har gennem Equal etableret 21 udviklingspartnerskaber. Formålet med disse partnerskaber er at fokusere på bekæmpelse af forskelsbehandling og uligheder på arbejdsmarkedet. Østrig har etableret 58 udviklingspartnerskaber inden for rammerne af fællesskabsinitiativet Equal. Tre af disse partnerskaber er specifikt rettet mod asylansøgere. Der ydes betydeligt ESF-tilskud til foranstaltninger til forbedring af integrationen af handicappede.

Tilpasning af administrative og lokale tjenester

Flere medlemsstater fokuserer på koordination og decentralisering af tjenester til lokalt niveau og understreger samtidig, at alle tjenester skal tilpasses med henblik på at forbedre deres anvendelighed og rummelighed og gøre dem mere brugervenlige for alle borgere. Frankrig fremhæver f.eks. planerne om bl.a. at udvikle en kvalitetsbaseret tilgang til modtagelse i sociale velfærdsorganisationer, et system til fremme af flerfunktionel modtagelse og etableringen af offentlige servicecentre i dårligt stillede boligområder. Danmark fremhæver landets rådgivende brugerråd, men understreger samtidig behovet for øget brugerdeltagelse. Den belgiske handlingsplan lægger særlig vægt på konkrete foranstaltninger til at forøge udbetalingen af sociale ydelser og til at give bedre oplysninger om rettigheder. Planen omhandler også automatisk tildeling af pensioner ved en lovbestemt alder (Kafka-planen). Spanien vil fremme "fælles skranker" til håndtering af flere indkomstafhængige ydelser. Irland vil fortsætte med at tilpasse de administrative og sociale tjenester til de udstødte personers behov ved at fastlægge standarder og retningslinjer for disse områder. Grækenland foreslår, at der indføres et "netværk af tjenester", som skal bekæmpe fragmenteringen af de sociale tjenester på brugerniveau.

Mange nationale handlingsplaner beretter om problemer med støttemodtagere, der ikke hæver den sociale bistand, de er berettigede til. Den nederlandske plan bemærker, at sådanne problemer navnlig forekommer blandt selvstændige, etniske minoriteter og de ældre. I f.eks. Tyskland ansøger nogle ældre ikke om kravbaserede sociale ydelser (social bistand), fordi de skammer sig, eller frygter, at deres børn skal betale for dem. Indførelsen af et fast minimumstilskud til ældre vil forbedre tilgængeligheden.

Pensionister med mindre end 844 EUR i ydelser vil blive orienteret af forvaltningen om deres muligheder for at få social bistand.

Denne tendens er muligvis også en udfordring for formidling af tjenester, der afhænger af overførselsindkomster fra regionale og nationale regeringer samt EU. På lokalt niveau kunne betalingerne anvendes til at forbedre integrationen i de almindelige institutioner, f.eks. inden for livslang læring eller boliger, i stedet for at oprette særlige institutioner og omkostningstunge "foranstaltninger", hvor udstødte personer igen fjernes fra resten af befolkningen og konfronteres med yderligere problemer.

RETSSIKKERHED FOR DE SVAGEST STILLEDE – RETSSIKKERHEDSPROJEKTET "KOM BRUGERNE I MØDE", KØBENHAVNS KOMMUNE (DANMARK)

Projektet har til formål at udvikle metoder, der kan bidrage til, at intentionerne om retssikkerhed i den danske lovgivning bliver realiseret i praksis for de udsatte grupper. Som led i projektet blev der oprettet fire modelprojekter i de større kommuner (København, Odense, Århus og Aalborg). En af disse er Københavns Kommune, der med projekt "Kom brugerne i møde" søger at få kontakt med mennesker, der ikke selv henvender sig for at få hjælp, og som måske ikke er motiveret for at blive inddraget i og gøre brug af de offentlige tilbud. Udnyttelse af de rettigheder, der er tillagt brugerne i den sociale lovgivning, forudsætter i nogle situationer, at den enkelte bruger er i stand til at formulere sine behov og forventninger overfor det sociale system. Nogle af de svagest stillede og mest marginaliserede magter kun i begrænset omfang denne opgave, og det er disse mennesker, der er i fokus i projektet. Ambitionen er at udvikle nye metoder til at sikre, at de vanskeligt stillede og mest marginaliserede tilbydes hjælpeforanstaltninger på lige vilkår med andre brugere.

Projektet integrerer det opsøgende gadeplansarbejde med sagsbehandleropgaverne i de lokale centre, og der etableres en dialog med brugerne, der kan skabe grundlag for, at de efterfølgende ser sig i stand til at benytte det lokale center. Midlet til løsning af denne opgave er at etablere en såkaldt fremskudt sagsbehandling på gadeplan i det lokalområde, hvor brugeren befinder sig, og dermed udnytte det forhold, at brugerne indledningsvist er mere åbne og modtagelige for at tale om deres behov i deres eget rum – det fri. Det er hensigten at videreføre projektet ved at etablere sagsbehandling på gadeplan. Projektet varetages af medarbejdere i lokalcentre, som har afsat tid til at varetage den udgående funktion. Projektet samarbejder med boformerne for hjemløse, behandlingssystemet for stofafhængige, tilbuddene til psykisk syge, distriktspsykiatrien og sundhedsvæsenet. Der foreligger en midtvejsrapport, og den endelige evaluering vil foreligge i september 2003. De foreløbige erfaringer viser, at det gennem den fremskudte sagsbehandling er lykkedes at etablere en god kontakt til målgruppen. Denne kontakt har desuden forandret sig i en mere positiv retning for de brugere, der har været omfattet af projektet, og både medarbejdere og brugere tilkendegiver sig positivt om erfaringerne.

Overvågning og evaluering

For at sikre, at de nationale handlingsplaner bliver omdrejningspunktet for den politiske debat, er det afgørende, at deres gennemførelse regelmæssigt overvåges og evalueres. Integrationen af marginaliserede personer i den overordnede overvågning og evaluering af politikker, målsætninger og mål vil ikke blot bidrage til deres aktive borgerrettigheder og selvtillid, men også øge kvaliteten, efterhånden som den enkelte borgers perspektiv

tilføjes. Ordninger for systematisk overvågning og evaluering af planerne for 2003 er generelt ufuldstændige. Flere medlemsstater har dog anført enkelte oplysninger.

I Belgien vil "SPP Intégration Sociale" udarbejde en midtvejsrapport om de opnåede fremskridt. I Frankrig foretager det tværministerielle udvalg for bekæmpelse af social udstødelse i øjeblikket en undersøgelse, som skal finde frem til metoder og redskaber til overvågning og vurdering af den nationale handlingsplan. Som en del af evalueringen har Tyskland forsket i overvågning og evaluering. I forbindelse med udarbejdelsen af den nye nationale handlingsplan gennemførte Finland en omfattende evaluering af effektiviteten, styrkerne, manglerne og svaghederne i den første plan. Det involverede mange aktører og forskningsinstitutter. Resultaterne er anført i den nationale handlingsplan, bl.a. med det formål at fremhæve værdien af en effektiv overvågnings- og evalueringsproces. I Irland skal OSI (Office for Social Inclusion) aflevere en årlig statusrapport til regeringen. Spanien sikrer overvågning og vurdering af den nationale handlingsplan via den tværministerielle kommission for den nationale handlingsplan for social integration og en rapport om indvirkningen af den nationale handlingsplan fra et økonomisk og socialt råd. Overvågning og evaluering udføres også på kommunalt niveau af FEMPL (Social Services Commission of the Spanish Federation of Municipalities and Provinces). Danmark har til bl.a. dette formål nedsat Rådet for Socialt Udsatte. Et vigtigt redskab i overvågningsprocessen er gode data og analyser, og flere medlemsstater fremhæver initiativer til styrkelse af dataindsamlingen. Irland benytter en særlig strategi for data med inddragelse af flere relevante aktører. I Portugal skal et ngo-forum parallelt med en tværministeriel kommission følge gennemførelsen og vurderingen af planen. I Luxembourg afholdt en koordinations- og rådgivningsgruppe fire møder med det formål at vurdere gennemførelsen af planen for 2001-2003 og forberede den nye plan.

8.3. Fremme af dialog og partnerskab

Styrkelse af dialogen på nationalt plan

Det er opmuntrende, at flere medlemsstater har truffet eller er ved at træffe betydelige foranstaltninger til at sikre en struktureret og løbende dialog mellem de forskellige aktører om fattigdom og social udstødelse på nationalt niveau gennem etablering af kommissioner eller rådgivende udvalg med deltagelse af forskellige aktører.

De omfatter: Østrig (national platform for social integration), Belgien (La Commission d'Accompagnement du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale), Danmark (Rådet for Socialt Udsatte), Finland (permanent underudvalg 25 vedrørende EU), Frankrig (nationalt råd for politikker mod udstødelse), Tyskland (permanent gruppe af rådgivere), Grækenland (kommissionen for social beskyttelse), Irland (socialt integrationsforum, nationalt økonomisk og socialt råd samt den rådgivende gruppe for social integration), Luxembourg (Groupe de Concertation et Coordination), Sverige (udvalget for brugerindflydelse på sociale udviklingsspørgsmål).

I Italien gennemfører en undersøgelseskommission for fattigdom og social udstødelse en række undersøgelser og udarbejder vurderinger og politiske forslag. Nederlandene rapporterer ikke om landets institutionelle ordninger, men opfordrer til aktivt input fra og

tæt samarbejde mellem alle berørte parter i forbindelse med de fem strategiske hovedmålsætninger i den nationale handlingsplan. Frankrig planlægger et nationalt møde i 2004 med deltagelse af de parter, der arbejder med bekæmpelse af social udstødelse, og et europæisk seminar med deltagelse af ministre og de vigtigste socialnetværk i Europa. For at styrke brugerindflydelsen i forbindelse med gennemførelsen af den nationale handlingsplan har Sverige nedsat et udvalg for brugerindflydelse i sociale udviklingsspørgsmål under Sundheds- og Socialministeriet, hvor netværket mod social udstødelse samt repræsentanter for den svenske sammenslutning af lokale myndigheder og Socialstyrelsen får en vigtig rolle. Dette udvalg skal fungere som bindeled mellem den offentlige sektor og frivillige brugerorganisationer. Formålet er at mobilisere alle relevante organer i indsatsen for at bekæmpe økonomisk og social usikkerhed.

Fremme af partnerskaber på lokalt plan

Der lægges i de nationale handlingsplaner mere vægt på at sikre, at den integrerede tilgang på nationalt plan omsættes til integrerede og flerdimensionale foranstaltninger blandt brugerne. Der lægges særlig vægt på at samle oplysninger og ressourcer fra forskellige aktører, så deres indsatser integreres og gensidigt forstærker hinanden. Netværkssamarbejde og opmuntring af samarbejde af denne type fremhæves i betydelig grad i den nationale handlingsplan for Østrig (udviklingspartnerskaber), Danmark (Det Sociale Råd), Finland (lokale partnerskaber), Tyskland (f.eks. udvikling og muligheder for unge i socialt dårligt stillede områder), Irland (områdebaserede partnerskaber støttet af et lokalt program til udvikling af social integration), Sverige (f.eks. fællesudvalg af lokale myndigheder og amtsråd for sundheds- og socialvæsnet og lokale udviklingsaftaler med bymyndigheder) og Det Forenede Kongerige (lokale strategiske partnerskaber).

Nogle af initiativerne (i f.eks. Østrig og Finland) er baseret på EU-tilskud og -programmer såsom regionale og lokale beskæftigelsespagter, Den Europæiske Socialfond og Equal-initiativet.

PROGRAM FOR SOCIALE NETVÆRK (PORTUGAL)

Programmet for sociale netværk skal være med til at skabe effektive og dynamiske partnerskaber, som kombinerer de forskellige aktørers sociale indsats (offentlige og private almennyttige organer) på et ligeligt grundlag og i enighed om målsætningerne og koncentrerer den om bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse med henblik på en social udvikling, der kan række længere end punktforanstaltninger.

Programmet fremmer en integreret, deltagelsesbaseret og systematisk planlægning og styrker synergier, kompetencer og ressourcer på lokalt plan (lokale analyser, informationssystemer og sociale udviklingsplaner).

Det bliver således muligt at garantere en større effektivitet i de sociale foranstaltninger i kommuner og *freguesias*.

Programmet blev lanceret i begyndelsen af 2000 i 41 pilotkommuner, som allerede havde nogen erfaring i at arbejde i partnerskaber, navnlig i form af lokal fattigdomsbekæmpelse og indførelse af en garanteret minimumsindkomst. Således nærmede man sig for første gang en inddragelse af social integration i alle politikker. I 2003 havde allerede 176 kommuner et socialt netværk og befandt sig på diverse trin på vejen til virkeliggørelse af de planlagte initiativer (i 2001 havde 31 kommuner tilmeldt sig programmet; i 2002 kom yderligere 45 med, og i 2003 var tallet steget med 60 mere) med et gennemsnit på 50-60 aktivt deltagende partnere pr. lokalt projekt.

Hovedformålet med programmet er gennem en koordineret planlægning af den sociale indsats at kunne bestemme en udvikling, som i hver kommune indbefatter de personer og grupper, som er ramt af fattigdom og/eller social udstødelse, med henblik på at opnå en gradvis forbedring af livskvaliteten og dermed gøre det muligt at opnå social samhørighed. Resultaterne skulle gerne blive: partnerskaber (og deres interne regler), som arrangerer sig i netværk og konsoliderer sig gradvis gennem fælles, udtrykkelig og enig gennemførelse af de sociale analyser (og deres ajourføring hver gang, det er nødvendigt), informationssystemer, sociale udviklingsplaner og gennemførlige handlingsplaner med henblik på en udvikling, der integrerer problemløsning og behovstilfredsstillelse, navnlig i tilfælde af fattigdom og social udstødelse.

Ngo'er og civilsamfundet

Den vigtige rolle, som ngo'er spiller i kampen mod fattigdom og social udstødelse, anerkendes bredt, og flere medlemsstater fremhæver deres traditioner for og politikker til støtte for ngo'ers og frivilliges aktiviteter. Der begynder at vise sig en tendens til at medtage ikke kun professionelle, men også berørte parter, ngo'er for socialt udstødte grupper og specialiserede forskere i dialoger og partnerskaber som beskrevet ovenfor. Flere fremhæver mere konkret det vigtige bidrag fra ngo-netværkene til den politiske debat. Spanien understreger vigtigheden af at støtte ngo'er som strategiske partnere inden for social integration og anfører, at landet vil støtte programmer til fremme af ngo-netværk med fokus på forebyggelse af udstødelse og udveksling af information om god praksis. Det vil fortsat fremme etableringen af et landsdækkende netværk og selvstyrende regionale netværk af sociale indsatsorganisationer i samarbejde med EAPN. Det Forenede Kongerige beskriver den rolle, som netværkene til bekæmpelse af fattigdom (Poverty Alliance i Skotland, Anti-Poverty Network Cymru) og forskellige nationale organisationer spiller i forbindelse med udviklingen af politikker. Finland understreger

betydningen af den finske sammenslutning for social velfærd og EAPN-Fin, idet medlemmernes praktiske erfaringer bidrager til den politiske debat. Den betydning, som Irland tillægger høringen af de mennesker, der lever med fattigdom og social udstødelse, i debatter om nationale og lokale politikker, afspejles i den støtte, landet yder til arbejdet i ti nationale netværk til bekæmpelse af fattigdom. Disse netværk dækker et bredt spektrum af interesser i forbindelse med fattigdomsbekæmpelse og repræsenterer særligt fattigdomstruede mennesker. Tyskland fremhæver involveringen af ngo'er (velgørende organisationer, selvhjælpsinitiativer, national fattigdomskonference osv.) og andre aktører (fagforeninger, kirker, delstaterne og de lokale myndigheder) i den regelmæssige hørings- og overvejelsesproces, som er videreudviklet og -institutionaliseret. Sverige fremhæver de løbende høringer i samarbejde med netværket mod social udstødelse som et led i udarbejdelsen af den nationale handlingsplan. Nogle lande (herunder Grækenland, Finland, Tyskland og Sverige) understreger deltagelsen af kirkerne og religiøse organisationer i udarbejdelsen af politiske foranstaltninger vedrørende kampen mod fattigdom og social udstødelse og deres involvering i udarbejdelsen af de nationale handlingsplaner for social integration.

Finland beskriver forholdsvist detaljeret den vigtige rolle, som ngo'erne spiller i formidlingen af en betydelig del af de finske tjenester og støttesystemer og anfører estimater for omfanget af sektoren. Det understreges også, at ngo'erne varetager og påvirker den enkeltes rettigheder og interesser. Det betydelige bidrag fra Finlands evangelisk-lutherske kirke og de lokale sogne fremhæves ligeledes. De fleste nationale handlingsplaner dokumenterer dog kun i ringe grad det økonomiske omfang, den præcise karakter af aktiviteter og det antal personer blandt de udstødte og i mainstreamsamfundet, der nås af ngo'erne og socialøkonomien. Kommende handlingsplaner skal tage disse detaljer i betragtning med henblik på at vurdere, hvilke områder der dækkes effektivt af ngo'erne, og hvilke områder af strategisk betydning der stadig er problematiske.

Der er sket betydelige fremskridt, men der er stadig behov for at fremme og sikre reel høring, som skal tildeles både tilstrækkelig tid og tilstrækkelige ressourcer. Det springende spørgsmål er nu, hvordan kvaliteten af involveringen af de forskellige aktører kan forbedres, og hvordan et mere lige og vedvarende partnerskab kan etableres.

Arbejdsmarkedets parter

Arbejdsmarkedets parter har deltaget i de fleste høringsprocesser forud for udarbejdelsen af de nationale handlingsplaner for social integration. De har generelt deltaget i udkastgrupper og udvalg (f.eks. i Belgien, Finland, Tyskland, Irland, Luxembourg, Portugal, Spanien og Sverige). I andre lande er deres rolle ikke klart beskrevet. Østrig fremhæver deltagelsen af arbejdsmarkedets parter i arbejdet i de udviklingspartnerskaber, der er etableret under Equal.

Generelt er det vanskeligt at vurdere, om og i hvilket omfang dette engagement reelt er proaktivt, og det omhandler desuden områder, der ikke traditionelt indgår i den sociale dialog.

Bevidstgørelse af offentligheden

Flere medlemsstater fremhæver behovet for at udvide befolkningens kendskab til fattigdom og social udstødelse samt processen i forbindelse med de nationale handlingsplaner for social integration og foreslår interessante foranstaltninger i den henseende. Kun de færreste medlemsstater anfører dog konkrete redskaber til øget bevidstgørelse af offentligheden.

I Belgien gennemføres forskellige typer dialoger, der udarbejdes publikationer, og der offentliggøres en halvårlig rapport. Frankrig planlægger at iværksætte en kampagne i og uden for medierne for at ændre den måde, hvorpå offentligheden tænker, og udvide kendskabet til kampen mod social udstødelse. Sverige fremhæver, at et af de primære fokusområder i planen for 2003 er at udbrede kendskabet til den sociale integrationsproces, da denne stadig ikke er tilstrækkeligt kendt i mange kvarterer. Udbredelsen af vellykkede horisontale integrationsstrategier til alle myndigheder foreslås også. Spanien omtaler et bredt spektrum af foranstaltninger (udbredelsen af national handlingsplan, forbedring af mediernes sociale dækning, arrangementer, kampagner og debatter, meningsundersøgelser, involvering af skoler), der skal øge kendskabet til og debatten om behovet for sociale integrationspolitikker. I Det Forenede Kongerige er profilen af den nationale handlingsplan for 2003 blevet gjort mere markant, idet den er trykt og offentliggjort på både engelsk og walisisk. Flere andre nationale handlingsplaner er også blevet offentliggjort (D, DK, IRL, NL). I Det Forenede Kongerige stiller kontoret for social udstødelse (Social Exclusion Unit) generelt sin forskning til rådighed for alle dele af landet. I Irland er en af de primære funktioner for styrelsen til bekæmpelse af fattigdom (Combat Poverty Agency) at øge offentlighedens bevidsthed om fattigdom og social udstødelse og mulige tiltag til bekæmpelse heraf.

Stimulering af debat og drøftelse af politikker om social udstødelse i de nationale parlamenter fremhæves som en anden metode til udvidelse af kendskabet i flere nationale handlingsplaner (E, IRL). De nationale parlamenters inddragelse i processen er dog kun sporadisk beskrevet.

Virksomheders sociale ansvar

Fremme af det sociale ansvar for virksomheder er beskrevet i enkelte handlingsplaner (DK, E, F, IRL, I, S). I 2002 etablerede den svenske regering f.eks. det svenske partnerskab for globalt ansvar med det overordnede mål at forbedre levevilkårene for fattige mennesker og sikre overholdelse af menneskerettighederne. Virksomheders sociale ansvar er også et af de prioriterede mål i det svenske Equal-program. Irland har indført en ordning, der fremmer virksomheders sociale ansvar, og som varetages af den irske fond til investering i lokalsamfund (Foundation for Investing in Communities). I Danmark benyttes forskellige metoder til at fremme virksomheders sociale ansvar, f.eks. uddeling af priser for ansættelse af personer, der kræver særlige arbejdsvilkår, og udvikling af et redskab til selvevaluering af det sociale ansvar og socialindekset.

9. INTEGRERING AF LIGESTILLINGSASPEKTET I ALLE POLITIKKER OG AKTIONER

Integrering af ligestillingsaspektet i alle politikker og aktioner vedrører (re)organisation, forbedring, udvikling og evaluering af de politiske processer, så ligestillingsaspektet tages i betragtning i alle politikker, på alle trin og af alle aktører, der normalt deltager i politikudformningen. Det er en udfordrende opgave, som medlemsstaterne i stigende grad bliver bevidste om. Enkelte integrerer konsekvent ligestillingsaspektet i hele den nationale handlingsplan, mens andre kun langsomt er ved at udvikle midler og viden.

Ved at udpege de tilfælde, hvor sociale og økonomiske uligheder falder sammen med kønsdiskriminering, bidrager ligestillingsaspektet til den overordnede strategi på to måder:

- ved at forbedre virkningerne af politikker til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse
- ved at skabe ligestilling mellem mænd og kvinder med lave indkomster.

I de fleste nationale handlingsplaner er ligestillingsspørgsmål et fremherskende redskab i forbindelse med politikkerne til bekæmpelse af fattigdom. Det betyder, at ligestilling ikke optræder i de prioriterede områder for de fleste nationale handlingsplaner. Sverige, Irland, Østrig, Luxembourg, Danmark og Portugal dokumenterer i forskelligt omfang, at de vil udvikle deres handlingsplaner med henblik på at bekæmpe fattigdom og fremme ligestillingen. Sverige forklarede, at "aktiviteterne er tilrettelagt ud fra begge køns behov, forpligtelser, rettigheder, roller, prioriterede områder og muligheder, hvilket igen hjælper med at øge deres kvalitet og effektivitet".

Store nationale forskelle med hensyn til organiseringen af integreringen af ligestillingsaspektet

I september 2002 udpegede Udvalget for Social Beskyttelse følgende krav til integreringen af ligestillingsaspektet i de nationale handlingsplaner:

- (a) at skabe en kontekst, der kombinerer lovgivningsmæssige bestemmelser, politisk vilje og formuleringen af klare mål
- (b) at opbygge kapacitet, herunder uddannelse og ekspertise, gennem hele processen
- (c) at etablere passende institutionelle ordninger, idet det er indregnet, at de optimale institutionelle ordninger er nye metoder til at udarbejde, planlægge og gennemføre politikker.

Hvad angår konteksten, er retsforordninger på plads i alle medlemsstater. Selv om politisk vilje udtrykkes oftere end i de tidligere nationale handlingsplaner, ledsages den ikke systematisk af klarere mål. Som nævnt ovenfor anvender mange nationale handlingsplaner kønsaspektet som en metode til at opfylde de prioriterede målsætninger såsom børnefattigdom eller familiekriser, hvor der er risiko for, at

ligestillingsproblematikken ignoreres. Kun meget få medlemsstater bemærker, at ligestilling også er en målsætning, der skal opfyldes som et separat punkt i forbindelse med bekæmpelsen af fattigdom og social udstødelse.

Hvad angår opbygning af kapacitet, er der lovende eksempler på anvendelsen af eksperter og ekspertise på ligestillingsområdet. I Luxembourg er medlemmerne af det tværministerielle udvalg blevet undervist i ligestillingsspørgsmål. I Østrig har eksperterne fra regionale og lokale beskæftigelsespagter gennemført ligestillingsanalyser. Tyskland har etableret et kompetencecenter, der skal støtte integreringen af kønsaspektet via uddannelse og forskning. Grækenland har udarbejdet en ny håndbog, der skal hjælpe med at evaluere integreringen inden for de operationelle programmer.

Hvad angår de institutionelle ordninger, er de, der omtales, tilsyneladende fastlagt af medlemsstaterne ud fra de samme tre principper, som ofte kombineres med hinanden:

- En ny arbejdsmetode, som integrerer ligestillingskompetence i de myndigheder, der er ansvarlige for bekæmpelsen af fattigdom. I Danmark, Finland og Sverige skal alle offentlige myndigheder opfylde og fremme princippet om ligestilling mellem kønnene.
- Et partnerskab mellem myndigheder, der er ansvarlige for ligestillings- og fattigdomsproblematikkerne, så førnævnte aktivt kan deltage i de vigtigste trin af udarbejdelsen af de nationale handlingsplaner. Dette er etableret i Irland, Luxembourg og Danmark.
- En høringsproces mellem myndigheder, der er ansvarlige for ligestillings- og fattigdomsproblematikkerne, som begge udvikler specifikke handlingsplaner. Portugal og Spanien har gennemført dette. Selv om der er risiko for, at dette begrænses til en liste over de respektive aktiviteter, hvis det gennemføres aktivt, kan det medvirke til integrering af kønsaspektet i fattigdom og ligestilling i ligestillingspolitikker.

Nogle medlemsstater har annonceret nye institutionelle ordninger til integrering af kønsaspektet, men disse er tilsyneladende ikke operationelle i de nuværende nationale handlingsplaner. Frankrig planlægger f.eks. at etablere et nationalt ligestillingsråd og et nationalt charter for ligestilling. Belgien vil i 2003 etablere et institut for ligestilling mellem mænd og kvinder.

De øvrige medlemsstater nævner i deres handlingsplaner ikke de ordninger, der anvendes til at integrere ligestillingsspørgsmål, hvilket gør det vanskeligt at vurdere bæredygtigheden af engagementet.

Den måde, hvorpå ovennævnte krav til integrering af kønsaspektet opfyldes, påvirker mulighederne for konsekvent at inddrage kønsaspektet i alle planens faser, som det kræves i de fælles målsætninger.

Flere statistikker, men ikke nok kønsspecifikke analyser og kønsspecifikke konsekvensanalyser

Kønsspecifikke statistikker afdækker kønssituationen på to måder:

- afdækning af forskellene mellem mænd og kvinder, som skal analyseres yderligere i lyset af de eksisterende politikker
- overvågning af politikker og foranstaltninger, som har til formål at mindske fattigdommen, med henblik på at sikre, at kvinder i lige så høj grad som mænd får adgang hertil, at de ikke udvider kønskløften, og at de, endnu bedre, fremmer ligestillingen mellem kønnene.

Ni medlemsstater har forbedret formidlingen af kønsopdelte data. Seks medlemsstater (Grækenland, Frankrig, Irland, Portugal, Nederlandene og Luxembourg) har kun formidlet en delvis kønsopdeling, selv om data i de fleste tilfælde var tilgængelige. Frankrig og Luxembourg planlægger videreudvikling i samarbejde med deres nationale statistiske kontorer.

Det andet trin er aktivt at bruge statistikkerne til kønsspecifikke analyser. Sverige og Østrig har anvendt deres kønsspecifikke informationer i mange kapitler af deres handlingsplaner. De statistikker, der er fremlagt af Belgien, Danmark, Tyskland, Spanien og Det Forenede Kongerige, giver dem flere muligheder for at udvikle kønsspecifikke analyser, end de har udnyttet. Irlands, Det Forenede Kongeriges og Nederlandenes analyser er stadig især begrænset til arbejdsmarkedet. Tyskland gik lidt videre med brugen af internettet. Danmark fokuserede på kønsaspektet blandt nogle af de svageste grupper, hvor der stadig er få statistikker, og hvor nye undersøgelser planlægges.

Det betyder, at der ofte er begrænset sammenhæng mellem det, som statistikkerne i de nationale handlingsplaner viser, og de kortlagte udfordringer. Data om fælles indikatorer (jf. bilag) viser forskellene mellem mænd og kvinder med hensyn til deres risiko for fattigdom fordelt efter alder, husstandstype og uddannelse. Disse forskelle bør få medlemsstaterne til at gennemføre yderlige kønsspecifikke analyser, som også tager hensyn til andre faktorer, f.eks. inaktivitet, beskæftigelsesmæssig status, sundhed og børnepasning samt det stigende behov for pleje af handicappede, alvorligt syge mennesker og ældre i hjemmet.

Det tredje trin efter den kønsspecifikke analyse er en kønsspecifik konsekvensanalyse af politikker og foranstaltninger. Den kønsspecifikke konsekvensanalyse kan hjælpe med effektivt at integrere kønsaspektet og understøtte en dybdegående tilpasning af politikker. Begrænsede kønsspecifikke konsekvensanalyser fører ofte til marginale justeringer. Kun tre medlemsstater søger at udvide omfanget af deres kønsspecifikke konsekvensanalyse. Sverige og Danmark har gjort den obligatorisk for de lokale myndigheder. Irland har iværksat konsekvensanalyse af 130 foranstaltninger som en del af den nationale udviklingsplan.

Næsten ingen kønsspecifikke kvantitative mål

Meget få medlemsstater har opstillet kønsspecifikke kvantitative mål ud over de mål, der allerede er fastlagt i den europæiske beskæftigelsesstrategi. Sverige har anført de fleste mål i forhold til mænd og kvinder. Tyskland har opstillet kønsspecifikke mål for it-

uddannelse og internetbrug. Østrig planlægger at fjerne kønsskævheden med hensyn til mindstepension. Grækenland har fastlagt et indirekte kønsspecifikt mål i forbindelse med adgang til børnepasning, som går længere end de mål, der blev fastsat af Det Europæiske Råd i Barcelona. Luxembourg planlægger at undervise indvandrerkvinder i luxembourgsk ud fra deres andel af indvandrerbefolkningen. Det Forenede Kongerige har kvantificeret mål for enlige forældre og teenagegraviditeter.

Der er næsten ingen kvantificerede mål for de udsatte grupper, som ellers er i centrum for medlemsstaternes prioriterede ligestillingsområder i handlingsplanerne.

Integrering af kønsaspektet på tværs af de fælles målsætninger: stadig begrænset til beskæftigelse med mere opmærksomhed over for de svageste grupper af mænd og kvinder

Integrering af kønsaspektet i politikker betyder, at ligebehandling skal væves ind i politikkerne. Der kan træffes yderligere særlige foranstaltninger for at forebygge eller kompensere for eventuelle tilbageværende ulemper, der er betinget af køn. Bæredygtigheden af disse justeringer skal analyseres omhyggeligt. Ved nedskæringer i budgetterne er de i størst risiko for at blive standset.

Integrering af kønsaspektet er mere veludviklet inden for beskæftigelse, hvor den er godt hjulpet på vej af Den Europæiske Beskæftigelsesstrategi, som det også var tilfældet i de tidligere nationale handlingsplaner. Denne gang lægges der desuden lidt mere vægt på de problemer, kvinder fra lavindkomstgrupper konfronteres med. Enlige forældres vanskeligheder er lige så meget i fokus som tidligere i de fleste medlemsstaters handlingsplaner.

Der er udviklet særlige foranstaltninger med henblik på at muliggøre forening af arbejde og familieliv, og der lægges mere vægt på at forbedre børnepasningsfaciliteterne og sænke omkostningerne (jf. kapitlet om beskæftigelse). Forening af arbejde og familieliv er et område, hvor risikoen for modstridende foranstaltninger øges, hvis der mangler tilstrækkelige kønsspecifikke konsekvensanalyser. Der er sket visse tilbageskridt siden de nationale handlingsplaner for 2001. Det gælder f.eks. rettighederne til forening af arbejde og familieliv for udearbejdende fædre i Portugal.

Medlemsstaterne er ikke tilstrækkeligt opmærksomme på det kønsspecifikke underskud i forbindelse med adgangen til indkomst og ressourcer samt foranstaltningerne til at overvinde dem. Der mangler ofte en overordnet kønsspecifik konsekvensanalyse af foranstaltninger iværksat inden for beskæftigelse, forening af arbejde og familieliv og pensionssystemer. En sådan analyse ville ellers kunne bidrage til at forbedre situationen for ældre kvinder, der er mere udsat for fattigdom.

I de fleste nationale handlingsplaner er integreringen af kønsaspektet særdeles begrænset uden for beskæftigelsesområdet. Når de nationale handlingsplaner for social integration omhandler kønsspørgsmål, sker det ofte gennem specifikke foranstaltninger, der oftest har til formål at hjælpe udsatte grupper af kvinder (i enkelte tilfælde mænd).

Specifikke foranstaltninger omfatter initiativer vedrørende problemer med selve forholdet mellem kønnene, f.eks. vold i hjemmet (alle medlemsstater undtagen Belgien og

Nederlandene), menneskehandel og prostitution (Finland, Frankrig, Grækenland Danmark) og teenagegraviditeter (kun Det Forenede Kongerige). Indsatsen koncentrerer sig primært om ofrene, mens forebyggelse med inddragelse af de berørte parter endnu ikke er almindelig.

Køn og handicap kombineres i Østrig, Tyskland, Danmark og Frankrig. Der lægges mere vægt på indvandrere og kvindelige indvandrere i Østrig, Grækenland, Frankrig, Danmark og Luxembourg (jf. kapitel 4.4.1). Selv om Nederlandene udpeger enlige ældre kvinder, (ældre) kvinder fra etniske minoriteter og enlige forældre som risikogrupper generelt, er der kun ringe integration af de sociale integrationspolitikker og ligestillingspolitikkerne i de nationale handlingsplaner, og kønsdimensionen afspejles ikke i nævneværdig grad i de foreslåede politikker.

Hensynet til kønsaspektet blandt aktører er stadig marginalt i mange nationale handlingsplaner

Medlemsstaterne blev opfordret til at integrere kønsaspektet i mobiliseringen af relevante aktører. Kun Spanien og Irland omtaler udtrykkeligt høringen af ligestillingsorganer. Irland har udviklet en omfattende institutionel struktur, som på høringsniveau omfatter ligestillingsmyndigheden (Equality Authority) og nationale kvindeorganisationer. Ligestillingsmyndigheder og andre organer er sandsynligvis også blevet hørt i enkelte andre lande, hvor en sådan proces er fast praksis. Deltagelse af ngo'er i løsningen af kønsspecifikke spørgsmål er meget marginal (omtales kun af Irland og Spanien). I Irland er ligestillingsaktørerne tilsyneladende involveret i alle faser lige fra udarbejdelse, gennemførelse og overvågning til vurdering af de forskellige foranstaltninger. Hvad angår inddragelsen af mænd og kvinder, der er udsat for fattigdom og social udstødelse, har Det Forenede Kongerige tilrettelagt høringer, hvor kønsaspektet blev drøftet. Eksempler omfatter indkomstafhængige ydelser, børnepasning, plejearbejde, lavtlønnede job, vanskelige og uformelle job samt hjemmearbejdende.

10. BRUG AF INDIKATORER

Baggrund

Indikatorer er et vigtigt redskab i den åbne koordinationsmetode, da de hjælper med at overvåge fremskridtet mod opfyldelsen af de fælles målsætninger og måle de kommende udfordringer. Vigtigheden af indikatorer blev allerede understreget i Lissabon, hvor Det Europæiske Råd opfordrede Kommissionen til hvert år at aflægge beretning om fremskridtet mod opfyldelsen af EU's strategiske mål. Det Europæiske Råd i Nice anmodede medlemsstaterne og Kommissionen om at udarbejde i fællesskab vedtagne indikatorer med henblik på at overvåge fremskridtet mod opfyldelsen af målsætningerne for bekæmpelsen af social udstødelse og fattigdom. Denne anmodning blev forstærket af Det Europæiske Råd i Stockholm i marts 2001, som gav Rådet mandat til at forbedre overvågningen af indsatsen mod fattigdom og social udstødelse. Opgaven med at udvikle dette sæt af indikatorer blev udført af Udvalget for Social Beskyttelse, og mere specifikt blev undergruppen vedrørende indikatorer nedsat i februar 2001.

I december 2001 godkendte Det Europæiske Råd i Laeken det første sæt med 18 indikatorer for social udstødelse og fattigdom organiseret i en todelt struktur af primære indikatorer, dvs. 10 hovedindikatorer, som dækker de store områder, der anses for at være de vigtigste årsager til social udstødelse, og otte sekundære indikatorer, der skal støtte de primære indikatorer og beskrive andre dimensioner af problemet.

Ved fastlæggelsen af de metodemæssige principper for udvælgelsen af indikatorer understregede Udvalget for Social Beskyttelse indledningsvis, at serien af EU-indikatorer bør være ligeligt fordelt mellem forskellige dimensioner og bør som sådan betragtes som en helhed. Hvad angår arten af selve indikatorerne, er det vigtigste metodemæssige princip, at de fælles indikatorer skal måle sociale resultater snarere end de midler, hvormed de er opnået. Det skyldes, at en indikator, som måler den politiske indsats, kun er til ringe nytte, hvis man ikke kan konstatere, om indsatsen opfylder sit mål. Dette er desuden selve kernen i den åbne koordinationsmetode, hvor medlemsstaterne i fællesskab aftaler de indikatorer, indsatsen skal måles efter, men selv kan vælge de politikker, de vil bruge til at opfylde disse målsætninger. To andre vigtige metodemæssige principper er, at en indikator bør afspejle politiske interventioner, og at den bør have en entydig og anerkendt normativ fortolkning. Det betyder, at indikatorer skal være udformet, så de kan kædes sammen med politiske initiativer, og der bør være enighed om, hvorvidt tendenser i en bestemt retning repræsenterer en forbedring eller forringelse af de sociale resultater. De resterende metodemæssige principper er mere åbenbare. En indikator skal f.eks. være robust og statistisk anerkendt, kunne måles på en tilstrækkelig sammenlignelig måde i alle medlemsstater, være tidssvarende og kunne revideres.

På grundlag af disse metodemæssige principper har undergruppen vedrørende indikatorer i løbet af de seneste to år fortsat arbejdet med at præcisere og konsolidere den oprindelige liste over indikatorer fra Laeken. Gruppen har fremhævet behovet for at sætte særligt fokus på børn under analysen af de fælles indikatorer og til det formål skabe en standard aldersopdeling for alle Laeken-indikatorer, når det er relevant og hensigtsmæssigt (og afhængigt af statistisk pålidelighed). Den omdefinerede også indikatoren for den del af befolkningen, som lever i husstande uden beskæftigelse, og tilføjede en ny indikator for fattig i arbejde. Listen over fælles indikatorer, som blev godkendt af Udvalget for Social Beskyttelse i juli 2003, er anført i det statistiske bilag.

Brugen af fælles indikatorer i de nationale handlingsplaner

Medlemsstaterne blev anmodet om at anvende de fælles indikatorer i de nationale handlingsplaner. De blev også opfordret til at benytte tertiære indikatorer, dvs. indikatorer, der er fastlagt på nationalt niveau, for at fremhæve særlige forhold i bestemte områder, som ikke er tilstrækkeligt omfattet af de fælles indikatorer, og for at hjælpe med at fortolke de primære og sekundære indikatorer. Idet Udvalget for Social Beskyttelse endnu ikke har kunnet foreslå en i fællesskab vedtaget indikator for boligforhold, enedes man om, at denne dimension i de nationale handlingsplaner skulle være omfattet af tertiære indikatorer med oplysninger om anstændige boliger, boligudgifter, hjemløshed og andre usikre boligforhold.

Alle nationale handlingsplaner bruger fælles indikatorer, om end på forskellige måder og i forskelligt omfang. Mange medlemsstater (Belgien, Grækenland, Spanien, Italien, Luxembourg, Portugal, Finland) har udarbejdet en omfattende analyse af situationen for fattigdom og social udstødelse på grundlag af både de fælles indikatorer og de nationale indikatorer, der støtter disse eller fremhæver aspekter, der er relevante for situationen i netop deres land. Sådanne analyser indgår næsten ikke i kernen af den nationale handlingsplan, dvs. i formuleringen af den politiske strategi for bekæmpelsen af social udstødelse og fattigdom. Grækenland, Spanien og Portugal har ganske rigtigt fastlagt overordnede kvantitative mål for mindskelse af frekvensen for fattigdomsrisiko. I tillæg dertil anvender Grækenland indikatorerne til at kortlægge landets vigtigste udfordringer og anfører konkrete kvantitative mål for ældre og børn. Indikatorerne anvendes dog ikke til overvågning eller planlægning af politikker, og der fastlægges ikke midtvejsmål for perioden for den pågældende plan.

Irland og Det Forenede Kongerige gør på den anden side flittigt brug af de fælles indikatorer parallelt med de nationale definitioner af fattigdom, som de benytter i deres egen nationale strategi mod social udstødelse og fattigdom. Disse lande er også de lande, der har fastlagt flest mål på tværs af forskellige politikområder omfattet af de fælles målsætninger. Det gør de navnlig på grundlag af nationale indikatorer med hensyn til de nationale politiske og overvågningsmæssige traditioner på området for social integration. Også den franske handlingsplan gør flittigt brug af indikatorer. Den beskriver et omfattende system af indikatorer, som kombinerer fælles og nationale indikatorer, resultatindikatorer og politiske indikatorer, til opfølgningen af planen.

Østrig, Danmark, Tyskland og Nederlandene bruger af forskellige årsager kun i begrænset omfang de fælles indikatorer. Den danske nationale handlingsplan fokuserer meget på de mest udsatte grupper, som slet ikke eller næsten ikke er omfattet af Laeken-indikatorerne. I de østrigske og tyske nationale handlingsplaner betragtes indikatorerne kun som en analyseramme. Endelig anvender den nederlandske nationale handlingsplan kun indikatorerne til benchmarking af landets resultater i forhold til de øvrige EU-landes resultater. I forbindelse med udviklingen af landets strategi, anvendes de nationale, primært politikrelaterede indikatorer hyppigt. Selv frekvensen for fattigdomsrisiko beregnes med reference til det nationale mindsteindkomstniveau (tærskel fastlagt til 101 % af dette niveau).

Brugen af indikatorer i den nederlandske handlingsplan giver anledning til at overveje manglen på en entydig sammenhæng mellem de fælles indikatorer og de politiske instrumenter. I handlingsplanen påpeges f.eks. indvirkningen af de økonomiske konjunkturer på resultaterne, hvilket er forhold uden for politikernes kontrol. På områder, hvor den centrale regering kun har ringe indflydelse, er der i den nederlandske handlingsplan valgt politikrelaterede, primært kvalitative indikatorer. Denne modvilje mod brugen af fælles indikatorer er dog kun berettiget i et vist omfang. Politiske initiativer på området for beskæftigelsesstrategien er underlagt nogenlunde de samme problemer som på området for social integration, nemlig det forhold, at resultater med hensyn til vækst i beskæftigelsen og arbejdsstyrken i høj grad hænger sammen med den økonomiske og demografiske udvikling; alligevel er brugen af resultatindikatorer (og mål) mere konsolideret, og de understøttes af betydelig teoretisk viden. Det betyder, at

anvendelsen heraf i den politiske proces ikke i samme grad drages i tvivl, og at den statistiske kapacitet er mere konsolideret på dette område.

Det skal indrømmes, at der stadig er alvorlige praktiske problemer, som skal løses, inden de fælles indikatorer kan anvendes fuldt ud til at vurdere resultaterne i praksis. Vigtige problemer vedrører pålideligheden og rettidigheden af relevante data. Mange af indikatorerne for fattigdom og social udstødelse hentes fra Det Europæiske Fællesskabs Husholdningspanel (EHP), den EU-omspændende harmoniserede undersøgelse af indkomst- og levevilkår. Brugen af kilde til dette formål blev udtrykkeligt godkendt på Det Europæiske Råds møde i Laeken i 2001. Et nye dataindsamlingsværktøj, EU-SILC vil snart erstatte EHP som referencekilde for statistikkerne om indkomst- og levevilkår i EU. Med betydelige investeringer i opbygningen af statistisk kapacitet forventes det effektivt at udbedre nogle af de erkendte svagheder ved EHP. Det er f.eks. vigtigt, at fattigdomsfrekvenser i fremtiden kan beregnes under hensyntagen til lejeværdien af egen bolig for boligejere. Oplysninger om bruttoindkomsten fordelt på komponenter skal også forbedres, så indikatoren for fattigdomsrisiko kan beregnes inden de sociale overførsler på et bruttogrundlag og ikke på et nettogrundlag. Sidst, men ikke mindst skal dataene gøres mere tidssvarende.

Brugen af tertiære eller nationale indikatorer

Der anvendes flere tertiære indikatorer i de nationale handlingsplaner.

Parallelt med definitionerne af de fælles indikatorer har nogle af medlemsstaterne anvendt *forskellige definitioner og/eller alternative datakilder* til måling og beskrivelse af de nuværende niveauer for fattigdom og social udstødelse. Frankrig, Tyskland, Italien og Det Forenede Kongerige anvender f.eks. nationale datakilder til at beregne indikatorer for fattigdomsrisiko, da de giver mere tidssvarende resultater. Sensitivitetsanalyse af brugen af disse forskellige kilder og definitioner fremlægges også. Grækenland og Italien definerer den relative fattigdomsrisiko på grundlag af både indkomst (Laeken-definitionen) og forbrug. Anvendelsen af forbrug begrundes med den sandsynligvis højere stabilitet af forbrugsmønstrene og deres mere realistiske afspejling af husstandenes faktiske levestandarder. Den store andel af selvstændige og vigtigheden af ejerskab af bolig, også blandt fattige husstande, i disse lande er andre argumenter, der taler til fordel for anvendelsen af forbrugsbaserede foranstaltninger. Brugen af udgifter til forbrug som mål for fattigdomsrisiko er drøftet udførligt på EU-niveau og er blevet afvist af både teoretiske og praktiske årsager. Udgifter afspejler valg og ikke muligheder og afspejler dermed ikke de ressourcer, en husstand råder over. Undersøgelser af husstandenes udgifter er desuden heller ikke fuldstændigt harmoniseret.

Nogle lande henviser også til nationale indikatorer for absolut fattigdom (Italien), ikke-monetære indikatorer for levevilkår (Belgien, Italien, Frankrig) eller mål for fattigdom eller afsavn efter egen opfattelse (Belgien, Italien). Irland anvender indikatoren for varig fattigdom, dvs. en kombination af relative indkomst- og afsavnsforhold, som menes at give et mere præcist billede af den befolkningskategori, som oplever generelle afsavn som følge af mangel på ressourcer, end blot indkomstfattigdom alene. Sådanne indikatorer giver tydeligvis nyttige supplerende oplysninger om den relative fattigdomsrisiko. Irland bruger navnlig sammenligningen af tendensen over tid for

frekvensen for varig fattigdomsrisiko og den relative fattigdomsrisiko til at fremhæve den ind imellem pro-cykliske natur af sidstnævnte forhold (jf. også kapitel 1, figur 7).

Den *subnationale* dimension af fattigdom og social udstødelse er i nogle tilfælde (Belgien, Grækenland, Frankrig) beskrevet via en regional fordeling af de fælles indikatorer. Især Grækenland skelner på interessant vis mellem land- og bydistrikter og fremhæver den forskellige art af fattigdom og social udstødelse i disse to områder.

De fleste medlemsstater anvender *politikrelaterede indikatorer*, som nemmere kan integreres inden for udviklingen af en politisk strategi. Eksempler på sådanne indikatorer er antallet af ledige eller langtidsledige, som modtager bistand fra arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, antallet af tilgængelige sociale boliger og beløbet af mindsteindkomstydelse. Opdelingen af inputrelaterede og resultatbaserede indikatorer er ikke altid entydig, og nogle indikatorer kan bedre anvendes som indikatorer for "mellemliggende resultatmål". Sådanne indikatorer udtrykker på den ene side den politiske indsats til fordel for de fattigdomstruede og på den anden side indvirkningen af socialpolitikkerne og den økonomiske kontekst generelt. Indikatorer for afhængighed af overførsler, som anvendes i praktisk talt alle nationale handlingsplaner, er et eksempel på denne type indikatorer. Laeken-indikatoren for "unge, der går tidligt ud af skolen" er måske snarere en indikator for "mellemliggende resultatmål" end en egentlig resultatindikator.

Endelig er der anvendt interessante indikatorer på sundheds- og boligområdet. På boligområdet tages der i nogle nationale handlingsplaner fat om spørgsmål vedrørende anstændige boliger, boligudgifter og hjemløshed. På sundhedsområdet anfører mange medlemsstater oplysninger om den forventede levealder fordelt efter socioøkonomisk status (anført via en bred erhvervsmæssig klassificering). De belgiske og franske handlingsplaner anfører flere indikatorer for sundhedsresultater og adgang til sundhedspleje fordelt efter socioøkonomisk status. De er baseret på en særlig sundhedsundersøgelse, der bør analyseres nærmere med henblik på at konstatere, om den vil kunne bruges i andre lande.

Indikatorer for fremtidig udvikling på EU-niveau

I denne anden runde af de nationale handlingsplaner for social integration skulle medlemsstaterne for første gang anvende de EU-indikatorer, der er vedtaget i fællesskab, som grundlag for analysen af den sociale situation og overvågningen af fremskridtet mod opfyldelsen af de anførte politiske mål. Vurderingen af, hvordan indikatorerne faktisk er anvendt i de nationale handlingsplaner, repræsenterer en værdifuld mulighed for Udvalget for Social Beskyttelse, herunder især undergruppen vedrørende indikatorer, til at indsamle erfaringer, der kan bruges i den fremtidige indsats på området for social integration.

Det skal retfærdigvis siges, at de anvendte indikatorer generelt afspejler ovennævnte forventninger, men det er klart, at EU-indikatorerne i højere grad foretrækkes som redskaber til international sammenligning i en analyse af situationen for fattigdom og social udstødelse end som et redskab til politikovervågning.

Manglen på en klar sammenhæng mellem de fælles indikatorer og de politiske instrumenter er en åbenbar årsag til dette, og det var nødvendigt at bruge nationale eller tertiære politikrelaterede indikatorer for at udfylde dette hul. Det er dog indiskutabelt, at den nuværende liste over fælles indikatorer skal forbedres, og at den statistiske kapacitet til at beregne dem frem for alt skal forbedres.

Hvis der tages udgangspunkt i den nuværende liste over fælles indikatorer som helhed, ser det ud til, at begrebet social udstødelse, som det her kan udledes, hænger sammen med manglen på indkomst, indkomstulighed, mangel på beskæftigelse og mangel på et tilstrækkeligt uddannelsesniveau. Det er indiskutabelt, at disse udgør nogle af de vigtigste dimensioner af social udstødelse og fattigdom, men andre vigtige områder, f.eks. sundhed, levevilkår og boligforhold, er endnu ikke tilstrækkeligt omhandlet, og der skal gøres en yderligere indsats på disse områder. Der skal desuden udvikles en bedre forståelse af fattigdom og social udstødelse på subnationalt niveau. Inden for alle disse områder vanskeliggøres definitionen af fælles indikatorer, som kan anvendes i alle 15 medlemsstater, stadig af en kombination af faktorer, herunder databaserede og institutionelle forskelle.

Den vigtigste konkrete udfordring for EU og medlemsstaterne er den statistiske kapacitet. Både på EU-niveau og på nationalt niveau er der tydeligvis store huller i datatilgængeligheden. Det gør sig især gældende med hensyn til de udsatte grupper, hvor flere nationale handlingsplaner mangler grundlæggende kvantitative oplysninger om grupper, som ikke kan beskrives gennem almindelige husstandsundersøgelser, f.eks. alkoholikere, narkomaner, hjemløse, etniske minoriteter osv.

På europæisk niveau lægges der vægt på at forbedre de nuværende europæiske databaser. Det er især afgørende, at det nye EU-SILC afleverer tidssvarende og pålidelige statistikker, og at de aktivt gennemføres af alle de nationale statistiske organer med støtte fra de politiske tjenestegrene (brugere). I mellemtiden er det desuden vigtigt, at overgangen fra ECHP til EU-SILC sikres bedst muligt.

11. EKSEMPLER PÅ GOD PRAKSIS

Formidlingen af eksempler på god eller bedre praksis er et nøgleelement i den åbne koordinationsmetode for social integration. Den systematiske udveksling af erfaringer med politikker, nye institutionelle ordninger eller dybtgående ændringer af de eksisterende giver medlemsstaterne mulighed for at lære af hinanden. Sammen med fremlæggelsen af evalueringsresultaterne og oplysningerne om, hvad man har gjort for at opnå disse resultater, gør en sådan formidling det lettere at forberede ændringer eller iværksætte de "modeller" for integrerede, flerdimensionale strategier og dermed mobilisere samtlige aktører, der anses for at være særligt effektive.

Handlingsplanerne for 2003-2005 afdækker de områder, hvor medlemsstaterne på nationalt, regionalt eller lokalt plan ser ud til at have gjort den største indsats i de sidste år for at omformulere vilkårene for gennemførelsen eller indholdet af deres politikker.

Øverst over de områder, hvor man har gjort nye erfaringer med god praksis, står aktioner om støtte til vanskeligt stillede borgeres tilbagevenden eller indtræden på arbejdsmarkedet. Handlingsplanerne indeholder beskrivelser af tretten forskellige eksempler, som omfatter handicappede, langtidsledige, personer, hvis langtidsledighed navnlig skyldes sygdom, bistandsmodtagere og unge.

Et stor antal medlemsstater fremhæver navnlig deres erfaringer med lokal mobilisering af alle aktører og offentlige myndigheder med henblik på bekæmpelse af social udelukkelse og fattigdom. Der er fremlagt ti eksempler på denne mobilisering:

Beskyttelse af børn og forebyggelse af risici for udelukkelse af familier indgår er også beskrevet som eksempler på god praksis. Syv erfaringer eller nye politikker er fremhævet.

Støtte og behandling i hjemmet til ældre er heller ikke glemt. Der er fremlagt tre programmer om dette forhold.

Aktiviteter vedrørende modtagelse, vejledning, husning eller genhusning af hjemløse er beskrevet i fire eksempler.

Tre handlingsplaner indeholder eksempler på god praksis vedrørende forebyggelse og afhjælpning af overdreven gældsætning.

To vedrører integration af indvandrere.

Lettere adgang til juridisk bistand og offentlige administrationer er beskrevet i fire handlingsprogrammer.

Styrket dialog og partnerskab med ngo'er samt udstødte og fattige er beskrevet i tre handlingsplaner.

Andre former for god praksis er kun beskrevet i en handlingsplan; der er tale om deltagelse i kulturelle aktiviteter, uddannelse og socialforskning, fødevarehjælp, vold mod kvinder, hjælp til narkomaner og omdannelse af lejre.

<i>Medlemsstat</i>	<i>Titel på foranstaltning</i>	<i>Resumé</i>	<i>Relaterede emner</i>
1. BESKÆFTIGELSE			
Østrig	"Clearing"	Hjælp til unge med særlige behov i overgangen fra skole til arbejde. Et omfattende sikkerhedsnet eller støttesystem til unge handicappede efter endt skolegang.	Handicappede, børn, uddannelse
	Arbejdsmarkedsintegration	Foranstaltninger til arbejdsmarkedsintegration til modtagere af sociale ydelser. Parallelt med en økonomisk mindsteindkomst og for at yde social assistance baseret på hjælp til selvhjælp iværksættes der et program til reintegration på arbejdsmarkedet til støttemodtagere, der kan og vil arbejde.	
Danmark	Integration af unge på arbejdsmarkedet	Integration af socialt udsatte unge på arbejdsmarkedet – Ungehuset i Brøndby Kommune. Ni kommuner deltager i projektet. Formålet er at få de unge væk fra kontanthjælpssystemet og i gang med en uddannelse eller ud på arbejdsmarkedet via praktikophold eller arbejde. Den unge får undervejs støtte fra sagsbehandleren i kommunen, en frivillig eller professionel kontaktperson, der støtter ham eller hende i livet uden for arbejdspladsen, samt en mentor på selve arbejdspladsen, der sørger for, at den unge bliver en del af miljøet.	Børn og unge
Frankrig	Beskæftigelsespolitikker for udsatte personer	Beskæftigelsespolitikker for udsatte personer med fokus på to områder: 1) at bringe disse personer tilbage til produktiv aktivitet ved at fremme beskæftigelsen og gennemføre et personligt støtteprogram, som er tilpasset den enkelte persons situation og behov.	
Tyskland	"50 000 job til de svært handicappede"	Et lovkrav om, at antallet af svært handicappede, der søger beskæftigelse, skulle reduceres med 25 % i perioden oktober 1999 til oktober 2002. En styrkelse af de særlige integrationstjenester og af arbejdsformidlingerne. En stigning i den faglige uddannelse og de individuelle vejlederordninger for ledige, der er svært handicappede. En oplysningskampagne, der fremhæver den nye foranstaltning, herunder telemarketing/information hotline, brochurer, arrangementer, messer, internettet.	Handicappede
	Projekt "Opportunity 2000"	Kvalifikation af ledige bistanmodtagere, som lider under langvarige alvorlige helbredsproblemer, alvorlig psykiske problemer og/eller lavt selvværd, og som ikke kan integreres på arbejdsmarkedet ved hjælp af de almindelige instrumenter.	Sundhed, handicap
	FAIR - (Federal Institute for Employment)	"FAIR" er et særligt program, der blev gennemført for at forbedre resultaterne med hensyn til at finde beskæftigelse til langtidsledige. Der blev ansat yderligere medarbejdere, som udelukkende skulle beskæftige sig med at forbedre integrationen og vejledningen af de langtidsledige og finde arbejde til dem. De langtidsledige vejledes i alle involverede kontorer efter et systematisk program.	Handicappede
Irland	Forebyggende ledighedsstrategi	Den forebyggende strategi i EAP (Employment Action Plan) søger at mindske ledigheden og forebygge langtidsledighed ved aktivt at gå i dialog med de ledige og hjælpe dem tilbage til beskæftigelse. Deltagerne interviewes med henblik på at vurdere deres nuværende kvalifikationer. Derefter udarbejdes en individuel plan, som kan føre direkte til beskæftigelse, omskoling eller	

<i>Medlemsstat</i>	<i>Titel på foranstaltning</i>	<i>Resumé</i>	<i>Relaterede emner</i>
		uddannelse. Den forebyggende strategi blev lanceret i september 1998 og omfattede alle under 25 år, som havde været ledige i seks måneder og blev indkaldt til interview. Siden dengang er processen gradvist blevet udvidet til andre grupper og andre ledighedsperioder.	
Luxemburg	Vurderingscentre	Vurderingscentre for ledige til forbedring af deres beskæftigelsesegnethed. Det giver personer, der kan arbejde, mulighed for at finde arbejde, få deres egne ressourcer, finde deres værdighed og undslippe en situation potentielt præget af fattigdom og social udstødelse.	
Nederlandene	Forsøg inden for social aktivering (1996-2001)	Social- og Beskæftigelsesministeriet givet dispensation fra den almindelige bistandslovgivning til gennemførelse af forsøg, som har til formål at forebygge social udstødelse af personer, der er berettigede til ydelser, og som er langt uden for arbejdsmarkedet, og at fremme deres genindslusning på arbejdsmarkedet.	
Spanien	Integreret beskæftigelsesprojekt til indslusning af unge på arbejdsmarkedet	Dette er et program til uddannelse og indslusning på arbejdsmarkedet med henblik på at fremme innovative aktiviteter på beskæftigelsesområdet for unge, der har alvorlige vanskeligheder med at få adgang til job, og som risikerer social udstødelse. Det omfatter oplysninger og personlige planer for beskæftigelsesintegration, orientering og støtte til reguleret eller faglig uddannelse.	Socialt dårligt stillede personer
Sverige	Stockholm Matching	Formålet med Stockholm Matching-projektet er at udvikle metoder, der kan hjælpe med at finde job på det åbne arbejdsmarked til personer, der er afhængige af sociale ydelser for at kunne opretholde en rimelig levestandard. Socialvæsenet og erhvervslivet samarbejder om udviklingen af metoder til rekruttering af personer, der lever af sociale ydelser, til arbejde på arbejdsmarkedet. Den primære målgruppe for projektet er medarbejdere i socialvæsenet, repræsentanter for arbejdsmarkedet og erhvervslivet samt studie- og karriererådgivere. Den sekundære målgruppe er langtidsledige, som ikke har kontakt med de almindelige arbejdsformidlinger, og som modtager bistandsydelse.	
	DELTA-Økonomisk samarbejde i Hisingen	DELTA-projektet blev lanceret i 1997 med henblik på at undersøge, om samarbejdet kunne effektiviseres, når det drejer sig om at hjælpe mennesker, der har været syge eller ledige i lang tid. Socialforsikringskontorer, det primære sundhedssystem og de sociale tjenester samarbejder med DELTA-projektet, amtets arbejdsmarkedsstyrelse, psykiatriske klinikker og voksenundervisningssystemet om 26 relaterede projekter i Hisingen.	Mobilisering af aktører, uddannelse, indsats til fordel for de mest udsatte
	Arbejds- og udviklingscentre i Malmö	Arbejds- og udviklingscentre i Malmö er et samarbejdsprojekt inden for rammerne af byprogrammet mellem Malmö, arbejdsformidlingen og socialsikringskontorerne. Den vigtigste målsætning er, at langtidsledige skal finde arbejde eller begynde på en uddannelse inden for et år. Personer af fremmed herkomst og ledige unge, som har brug for yderligere motivation og rådgivning, gives højeste prioritet.	

<i>Medlemsstat</i>	<i>Titel på foranstaltning</i>	<i>Resumé</i>	<i>Relaterede emner</i>
2. MINDSTEINDKOMST/SOCIALT SIKKERHEDSNET			
Belgien	Forbedring af mindsteindkomst-systemerne	Fremme af adgang til ressourcer for alle og modernisering af det forvaltningsmæssige juridiske og finansielle indhold af forskellige regler for mindsteydelser.	
Spanien	Plan for grundlæggende bistandsydelse for de kommunale regeringer	Dette er et socialvæsensprogram, der gennemføres over flere år. Det er konsolideret og ledes af de administrative, finansielle og politiske afdelinger af det grundlæggende netværk under det offentlige socialvæsen.	
3. SUNDHEDSPLEJE			
Østrig	Formidling af langtidspleje	Samtidig med ensartet og landsdækkende indførelse af plejetilskud blev forbundslandene forpligtet til at udarbejde krav og udviklingsplaner for leveringen af langtidspleje til handicappede og ældre (ambulant, semi-ambulant og indlæggelse). Målet var også at skabe et strategisk grundlag for langtidspleje i de forskellige provinser.	
Belgien	Sænkning af udgifterne til sundhedstjenester	Forbedret adgang til sundhedssystemerne og forebyggelse af risikoen for udstødelse på grund af alvorlige sundhedsproblemer via tilstrækkelige bevillinger til institutionelle ordninger.	
Danmark	Social ulighed i sundhed, projekt i Horsens Kommune	Sundhedsplanen sigter mod at give bedre sundhed for kommunens svageste grupper og at bryde den sociale arvs negative konsekvenser. Fokus for indsatsen skal rettes mod de svageste borgere og have et forebyggende og sundhedsfremmende sigte. Projektet består af en række delmål, herunder at modvirke social ulighed i sundhed samt at forbedre sundheden for børn og unge.	
Frankrig	PRAPS (Programmes Régionaux d'Accès a la Prévention et au Soins)	Regionale programmer, der samler fagfolk inden for sundhedsområdet og institutioner, lokale beslutningstagere samt sociale, forebyggende og støtteydende programmer med henblik på at forbedre det opsøgende arbejde over for de dårligst stillede og opfylde deres særlige behov. Under disse programmer er mere end 370 offentlige hospitaler blevet udstyret med HelpDesk-sundhedstjenester (PASS), og der er udviklet 45 bycentre (ASV) og aktiviteter som f.eks. misbrugsforebyggelse og udryddelse af huse uden sanitære forhold.	
4. BOLIGFORHOLD			
Frankrig	Social Watch Programme	Formålet med dette program er at informere, vejlede og tilbyde boliger til alle personer, der oplever vanskeligheder (enlige mødre, familier og unge, der lever adskilt fra deres familier, og en stærk tilstrømning af asylansøgere).	

<i>Medlemsstat</i>	<i>Titel på foranstaltning</i>	<i>Resumé</i>	<i>Relaterede emner</i>
Belgien	Støtte til personer, der ikke kan betale el- og gasregninger	Gæld til energiselskaber indgår næsten altid, hvis en borger har gæld. Den føderale regering har givet de offentlige socialhjælpscentre mulighed for at styrke indsatsen på både det forebyggende og det udbedrende område. Det første aspekt vedrører sociale og budgetmæssige ledsageforanstaltninger til el- og gasforbrugere med betalingsvanskeligheder. Det andet aspekt vedrører økonomisk støtte til regninger, så de pågældende kan leve videre på et sundt økonomisk grundlag.	
Danmark	Rådgivning af beboere	Formålet med dette program er at udføre forebyggende og opsøgende arbejde, skabe netværk og fremme kontakten til de lokale myndigheder og at deltage i koordineringen af lokale initiativer til forbedring af det sociale boligbyggeri i de relevante boligområder.	Mobilisering af aktører
5. UDDANNELSE			
Nederlandene	Administrativt samarbejde mellem børnehaver og grundskole Hertogenbosch	Målet for det administrative samarbejde mellem børnehaverne og grundskolen er at skabe en ubrudt udviklingslinje for børn i alderen 0-12 år, dvs. en udvikling uden brud mellem de eksisterende (undervisnings)tjenester.	
6. E-INTEGRATION (IKT)			
Grækenland	Servicecentre for borgerne	Servicecentrene for borgerne (KEP) er organiske enheder under de lokale regeringsmyndigheder i de områder, hvor de er etableret (regioner, præfekter, amter og kommuner) og er ansvarlige for formidling af forvaltningsmæssige oplysninger til offentligheden og for at løse problemer eller gennemføre eventuelle forretninger mellem offentligheden og myndighederne. Det centrale websted www.kep.gov.gr er oprettet af Indenrigsministeriet for at fremme målsætningen om formidling via KEP og også for at tilbyde direkte informationer til borgere med adgang til internettet. Webstedet indeholder primært informationer om administrative procedurer og handler, der kan gennemføres på KEP.	
7. KULTUR, SPORT, FRITID			
Belgien	Artikel 27-projekt	En model for kulturel deltagelse, der forvaltes gennem en særlig ngo, der er etableret af aktører fra den kulturelle sektor. Adgang til kulturelle aktiviteter med meget lave billetpriser for underprivilegerede mennesker med større fra forskellige fransktalende grupper og regioner i Belgien og i samarbejde med 433 sociale og kulturelle institutioner.	
Frankrig	Ville-Vie-Vacances-programmet	Hvert år giver dette initiativ ca. 800 000 unge, som ikke skal på ferie. mulighed for at deltage i en lang række sportslige og kulturelle aktiviteter og aktiviteter vedrørende integration på arbejdsmarkedet. Antallet af deltagende piger er steget betydeligt takket være nye aktiviteter for dem iværksat netop på foranledning af deres tilbagemeldinger.	

<i>Medlemsstat</i>	<i>Titel på foranstaltning</i>	<i>Resumé</i>	<i>Relaterede emner</i>
Sverige	Kulturprogram	Kulturprogrammet 2003-2006.	
8. GÆLDSÆTNING			
Irland	Økonomisk rådgivning og budgettering	MABS (Money Advice and Budgeting Service) er en landsdækkende tjeneste, der finansieres af Social- og Familienministeriet. MABS leverer uafhængige, gratis og fortrolige tjenester primært til lavindkomstfamilier, der er eller risikerer at blive forgældet.	Indsats til fordel for de mest udsatte
Nederlandene	Integreret gældssanering i Arnhem og Dordrecht	Formålet med integreret gældssanering er at løse den finansieringstekniske del af gældsproblemet og samtidig foranledige en adfærdsmæssig ændring for at forebygge ny gæld. Udgangspunktet for denne models integrerede gældssanering er, at registrering sker ud fra et integreret synspunkt (finansieringsteknisk og psykosocial baggrund), at der gennemføres samtidige eller fortløbende bistandsprogrammer for begge aspekter, at en embedsmand kan overvåge og koordinere programmerne (sagsbehandling), og at budgetovervågning eller andre former for overvågning kan indledes så hurtigt som muligt. I forbindelse med integreret gældssanering er der generelt også en kæde af forebyggelses-, registrerings- og bistandsprogrammer (psykosocial hjælp, budgetovervågning og budgetstyring), forbindelse til retsgrundlaget (Debt Repayment Natural Persons Act), overvågning af fremskridt og senere behandling af eller omsorg til personer, der forlader programmet.	
9. HJEMLØSHED			
Østrig	Strategi for hjemløse	Inden 2006 skal alle tidligere hjemløse familier og enkeltpersoner i Wien tilbydes deres egen lejede bolig på steder, som ligger adskilt fra herberger for hjemløse. Hjemløse indkvarteres kun i overvågede faciliteter i en midlertidig periode på højst to år. Efter afslutningen af den overvågede fase flyttes de til deres egne lejligheder. For ældre planlægges der særlige ældreboliger i Wien, hvor de ældre kan bo uden tidsbegrænsning.	
Danmark	Mindskelse af antallet af hjemløse	Aftale indgået i juni 2002 mellem den danske regering og kommunerne. Programmets prioriterede områder omfatter bostøtte, akuttilbud, alternative skadestuer og alternative plejehjem.	
Frankrig	Politikker vedrørende hjemløshed	Fremme af en global og integreret tilgang over for de svagest stillede personer. Modernisere, konfigurere og koordinere hele det sociale akutområde. Sikre bedre beskyttelse af de mest udstødte personer, tilbyde reel hjælp, forebyggelse og en social genindslusningspolitik. Tjenester og social støtte til hjemløse i et partnerskab mellem offentlige myndigheder og hjælpeorganisationer: telefonisk hjælpelinje døgnet rundt, mobile team, dagcentre, akut logi, socialt boligbyggeri, midlertidigt logi, logi- og genindslusningscentre, nyt normaliseret informationssystem for hele det sociale akutområde.	

<i>Medlemsstat</i>	<i>Titel på foranstaltning</i>	<i>Resumé</i>	<i>Relaterede emner</i>
Sverige	Innovative metoder til forbedring af støtten til hjemløse	Stockholm By har siden 1999 givet en "tag over hovedet"-garanti som en del af den langsigtede indsats for at forbedre støtten til de hjemløse. Målsætningen er at garantere logi for natten til alle hjemløse, der anmoder om en plads på et herberg inden midnat, hvis deres adfærd ikke er truende.	
Det Forenede Kongerige	"Rough Sleepers Unit" (England)	Rough Sleepers Unit (RSU), etableret i april 1999, var ansvarlig for opfyldelsen af målet om sænke antallet af personer, der er tvunget til at sove ude i England, til så tæt på nul som muligt og senest med to tredjedele inden 2002.	
10. TERRITORIAL/REGIONAL DIMENSION			
Tyskland	Den Sociale By	Foranstaltninger på forskellige politikområder, f.eks. boligbyggeri, beskæftigelse, aktivering af borgere og socialpolitik, i dårligt stillede områder med særlige udviklingsbehov samlet i en aktiv og integrerende byudviklingspolitik i integrerede og flerårige programmer.	
Grækenland	Lokal udviklings- og socialpolitik: Arkhanes Kommune	Via en omfattende udviklingsplan baseret på samarbejde mellem de kommunale myndigheder, udviklingssekretariatet Herakleion og andre organer i regionen har man forsøgt at differentiere den lokale økonomi og skabe nye små og mellemstore virksomheder. Som følge heraf har det pågældende landområde oplevet betydelige vækstrater og en væsentlig stigning i beskæftigelsen i løbet af de seneste ti år. Samtidig har kommunen gennemført en omfattende, integreret social interventionsplan, som har til formål at afskaffe social udstødelse og forbedre den lokale livskvalitet.	
Spanien	Projekt om integreret socialintegration i Aldea Moret	Dette projekt har gjort det muligt at forbedre levestandarderne for indbyggerne i det kvarter, hvor det er gennemført, ud fra et flerdimensionalt perspektiv. Projektet er gennemført med deltagelse af alle institutioner af social karakter i kvarteret. Til grund for projektet ligger etableringen af en kompakt enhed af tekniske og materiale-mæssige ressourcer, involvering af befolkningen med henblik på optimering af levevilkårene og lige adgang til socialsikringsystemer.	
Sverige	Lokale udviklingsaftaler til bekæmpelse af segregering i storbyerne	Fjernelse af segregeringen i byområder kræver bredt baserede foranstaltninger over en lang tidsperiode. Det kræver deltagelse, engagement og systematisk samarbejde mellem beboere, erhvervsliv, frivillige organisationer, interesseorganisationer, lokale myndigheder, centrale myndigheder, medierne osv. Hvis resultaterne af dette samarbejde skal være holdbare, skal udviklingsindsatsen også have en strukturel indvirkning, dvs. den skal medføre ændringer i de almindelige aktiviteter i de berørte organer. For at opnå en positiv udvikling skal der med andre ord iværksættes en strategi, der omfatter både de lokale, regionale og nationale niveauer.	Mobilisering af aktører

<i>Medlemsstat</i>	<i>Titel på foranstaltning</i>	<i>Resumé</i>	<i>Relaterede emner</i>
Det Forenede Kongerige	Den nationale strategi for kvarterfornyelse (England)	De langsigtede mål er at sikre lavere ledighed og kriminalitet, forbedre sundhed, kvalifikationer, boliger og det fysiske miljø i alle de fattigste kvarterer og at udligne forskellene mellem de dårligst stillede kvarterer og resten af landet. Der lægges vægt på at bruge alle regeringens mainstreampolitikker, ikke kun lokale områdebaserede initiativer til at revitalisere kvarterer og forbedre de lokale offentlige tjenester.	
11. FAMILIESOLIDARITET/BØRN			
Østrig	Børnepasnings-tilskud	Dette tilskud erstatter tilskudsordningen til forældreorlov og udgør en generel familieydelse, som udvider kredsen af støttemodtagere til hjemmegående husmødre/-fædre, studerende, deltidsansatte osv.	
Finland	Turku-modellen til fremme af børns og unges velfærd	Turku-strategien fokuserer på børn, unge og familier med børn. Strategien gennemføres via en netværksmodel, der administreres og overvåges af en administrationsgruppe for børns og unges velfærd. Gruppens medlemmer tæller eksperter fra alle tjenestemyndigheder og en byplanlægningseksperter. Indikatorer for overvågning af relevante faktorer er udviklet i samarbejde med STAKES (det nationale forsknings- og udviklingscenter for velfærd og sundhed). Indikatorerne støttes af et treårigt "børnebudget", et undersøgelsesredskab baseret på, hvad de forskellige myndigheder faktisk bruger hvert år på området for børn og unge.	
	HARAVA	Harava ("rive") er et projekt, der gennemføres i samarbejde mellem børnebeskyttelsesorganisationer og den offentlige sektor, og som koordineres af landsforbundet for børnevelfærd i Finland og sammenslutningen af lokale og regionale myndigheder i Finland. Målet med projektet er gennem praktiske forsøg at udvikle samarbejds- og tjenestemodeller til psykosociale tjenester til børn og unge. Projektet fremmer samarbejdet mellem ngo'er, den offentlige sektor og private tjenesteudbydere og det tværsektorale samarbejde mellem myndighederne på social-, sundheds- og undervisningsområdet.	
Irland	Støtteinitiativ for teenageforældre (Teen Parent Support Initiative)	Støtteinitiativ for teenageforældre: et pilotinitiativ, der er indført gradvist siden 1999 som en del af som en del af den nationale strategi til investering i børnevelfærd (National Child Care Investment Strategy). Følgende former for støtte tilbydes: støtte til børneopdragelse; levering af oplysninger om en lang række områder som f.eks. indkomststøtte, sundhedstjenester, undervisning og uddannelse; adgang til gruppestøtte og individuel støtte.	
Italien	Projekt til formidling af social og økonomisk bistand til familier i vanskeligheder	Formålet med dette projekt i Campobasso-provinsen er at bistå familier, der er udsat for social udstødelse, og som af forskellige årsager har vanskeligt ved at opretholde et fredeligt familiemiljø og styre forholdet mellem forældre og børn på en ordentlig måde. Der skabes et solidaritetsnetværk omkring dem, og der gennemføres forskellige sociale foranstaltninger for at sikre, at plejeanbringelse og institutionalisering kun sker i de allermost nødvendige tilfælde.	

<i>Medlemsstat</i>	<i>Titel på foranstaltning</i>	<i>Resumé</i>	<i>Relaterede emner</i>
Det Forenede Kongerige	Børnepasningstilskud til enlige forældre (Lone Parent Childcare Grant) (Skotland)	Denne innovative pakke, som yder 24 mio. GBP i perioden 2001-2004, skal hjælpe enlige forældre ind i videreuddannelse og videregående uddannelse gennem støtte til ekstra børnepasningsudgifter og formidling af børnepasning.	Indsats til fordel for de mest udsatte
12. INDSATS TIL FORDEL FOR DE MEST UDSATTE			
12.1 INDVANDRERE			
Frankrig	Integration af nye indvandrere	Oprettelse af en reel offentlig tjeneste for udlændinge, der legalt bosætter sig i landet i en længere periode, fremme af en integrationspolitik, bekæmpelse af enhver form for intolerance. Tværministerielt handlingsprogram til integration af udlændinge: hjælpeplatform administreret af det internationale indvandrerkontor (OMI), vejledning og støtte til nyankomne og integrationskontrakter, støtteordninger (sprogordninger, erhvervsorientering, sammenhæng med den offentlige arbejdsformidling, oplysninger osv.)	
Tyskland	Indførelse af foranstaltninger til undervisning af den offentlige forvaltning i bekæmpelse af forskelsbehandling	Målet med projektet "Berlin – forskellighedens by" er at give forvaltningerne på undervisnings- og sundhedsområdet kendskab til forskellighed og bekæmpelse af forskelsbehandling med henblik på at fremme ligebehandling og udryddelse af forskelsbehandling. Dette gælder ikke kun for indvandrere, men for alle minoritetsgrupper. Målet er en ændring i holdningen blandt forvaltningens medarbejdere til medlemmer af minoriteter, når de optræder som kunder og som kolleger.	
Spanien	SEMSI (tværkulturel social formidlings-tjeneste)	Dette er en offentlig tjeneste til fordel for personer, der lever sammen i tværkulturelle situationer, og som arbejder under nye sociale forhold etableret på grundlag af kulturel forskellighed og de værdier, der opstår i kraft af multikulturelle miljøer.	
12.2 ÆLDRE			
Grækenland	Investering i tjenester: "Hjælp i hjemmet"	Formålet er "at de ældre og handicappede bør have mulighed for at blive i deres kendte fysiske og sociale miljø, at familiesamhørigheden bør bevares, at institutionel pleje bør undgås ligesom situationer, der involverer social udstødelse, at de bør sikres et anstændigt og sundt liv, og at deres livskvalitet bør forbedres". Hver tjenesteydende enhed i programmet består af en socialarbejder, som er ansvarlig for koordineringen af programmet, en eller to sygeplejersker og en til tre hjemmehjælpere eller plejere. Disse personer anvender principperne for teamarbejde og fælles planlægning.	
Italien	Ældreprojektet	<i>Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna</i> lancerede ældreprojektet for tre år siden. Projektet omfatter et omfattende program for hjemmepleje til ikke-selvhjulpne ældre i Bologna- og Ravenna-provinserne og har det dobbelte formål at give de ældre mulighed for at blive i deres eget hjem og samtidig fritage familierne for den betydelige byrde med konstant pleje og hjælp. De ældre får derved mulighed for at blive tæt på deres slægtninge.	

<i>Medlemsstat</i>	<i>Titel på foranstaltning</i>	<i>Resumé</i>	<i>Relaterede emner</i>
12.3 NARKOTIKAMISBRUGERE			
Danmark	Narkotikamisbrug	At minimere tilgangen af nye stofmisbrugere og begrænse de nuværende stofmisbrugeres misbrug. At styrke adgangen til relevant behandling, f.eks. omsorg, støtte, optræning, botilbud og beskæftigelse. En social behandlingsgaranti til misbrugere, som blev indført den 1. januar 2003, forpligter amtskommunen til at iværksætte et tilbud om social behandling inden for 14 dage. Der er nedsat et ministerudvalg, der skal udarbejde en strategi for en styrket indsats mod stofmisbrug.	
Sverige	Aktiviteter til forebyggelse af narkotikamisbrug i de største byer	Formålet er at arbejde i partnerskab for at finde en passende balance mellem forebyggende foranstaltninger, omsorg og behandling og foranstaltninger til begrænsning af forsyningen af narkotika. Projektet gennemføres inden for fire prioriterede områder: 1) skoler, 2) risikomiljøer, f.eks. restauranter og forlystelsessteder, og støtte til udsatte unge, 3) nye ordninger til støtte for og behandling af unge misbrugere, 4) omsorg og støtte til langtidsmisbrugere.	
12.4 ANDRE UDSATTE GRUPPER			
Danmark	Vold mod kvinder	Bekæmpelse af vold mod kvinder ved at bringe volden ud i det åbne, forebygge vold, etablere tjenester til både ofre og misbrugere og synliggøre dem.	
Portugal	Program til bekæmpelse af fattigdom "PCLP"	Stimulering, koordinering, overvågning og vurdering af lokale, flerdimensionale projekter til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse. Det planlægges at fremme disse grundlæggende tiltag med henblik på at ændre omfanget af udstødelse og den sociale marginalisering af visse grupper, som er mere udsat for fattigdom og social udstødelse.	
	Projekt "Mulighed 2000"	Kvalifikation af ledige bistanmodtagere, som lider under langvarige alvorlige helbredsproblemer, alvorlig psykiske problemer og/eller lavt selvværd, og som ikke kan integreres på arbejdsmarkedet ved hjælp af de almindelige instrumenter.	
13. ADGANG TIL RETTIGHEDER OG OFFENTLIG FORVALTNING			
Danmark	Retssikkerhed for de svage stillede	Retssikkerhedsprojektet "Kom brugerne i møde", Københavns Kommune, søger at få kontakt med mennesker, der ikke selv henvender sig for at få hjælp, og som måske ikke er motiverede for at blive inddraget i og gøre brug af de offentlige tilbud.	Retssikkerhed
Frankrig	Adgang til rettigheder og offentlig forvaltning	Forbedring af kvaliteten af de tjenester, der tilbydes dårligt stillede mennesker gennem foranstaltninger og processer som f.eks. forenkling af det administrative sprog i ansøgningsformularer med deltagelse af brugerne; fremme af flerfunktionel modtagelse; internetportal med offentlige tjenester, hvor personalet kan hente grundlæggende praktiske oplysninger om rettigheder (fælles informationsnetværk, simulationssoftware til beregning af potentielle rettigheder osv.); definition af en standard for kvaliteten af modtagelsen i sociale velfærdsorganisationer (kontorindretning, fortrolighed, uddannelse af personale osv.); frister for besvarelse af en forespørgsel osv.	

<i>Medlemsstat</i>	<i>Titel på foranstaltning</i>	<i>Resumé</i>	<i>Relaterede emner</i>
Det Forenede Kongerige	CLS (Community Legal Service) (England og Wales)	CLS fokuserer på den type juridiske problemer, som påvirker de fleste menneskers liv. Disse omfatter problemer såsom boligforhold, gæld, beskæftigelse, velfærd, ydelser, lokal omsorg, indvandring, psykisk sundhed og forbrugertvister. CLS udgør rammen for de lokale netværk af juridiske og rådgivende tjenester kaldet CLS-partnerskaber (CLSP'er). Disse partnerskaber samler lokale bidragsydere (f.eks. lokale myndigheder, Legal Services Commission osv.) og lokale tjenesteydere (Citizens Advice Bureaux, juridiske centre, private advokater osv.).	Retssikkerhed, beskæftigelse, indvandring
14. FREMME AF DIALOG OG PARTNERSKAB			
Belgien	Fremme af dialog og partnerskab	Fremme af dialog og partnerskab mellem alle aktører, offentlige myndigheder, sociale tjenester, de udstødte og alle borgere. Samarbejde med alle relevante aktører om gennemførelsen af politikker, der vedrører dem.	
	Årlig rapport om fattigdom (Bruxelles)	I <i>Bruxelles</i> udarbejder observationscentret for sundhed og sociale anliggender årlige rapporter og yder teknisk assistance til den regionale regerings initiativer. Et dekret fra parlamentet i Bruxelles (8. juni 2000) anfører, at rapporterne skal drøftes på en rundbordskonference med delegerede fra parlamentet, de offentlige socialcentre (CPAS), kommunerne og ngo'er. Disse drøftelser har resulteret i flere beslutninger fra parlamentet i Bruxelles.	
Finland	HYVE (borgernes velfærdsnetværk)	HYVE er en regional velfærdsfremmende model, hvori en eller flere lokale myndigheder samarbejder med den finske sammenslutning for social velfærd og sundhed, dens regionale partnere og andre lokale aktører. Arbejdet tager udgangspunkt i den sociale situation, behov, problemer og udfordringer på det relevante område. Målet er at skabe velfærdstjenester og støtte gennem samarbejde, hvor det arbejde, der udføres af fagfolk i den offentlige sektor, kædes sammen med det arbejde, der udføres i den tredje sektor og af ngo'erne. Denne sammenkædning sker gennem udvikling af netværksmodeller, som ikke blot bekæmper trusler og risici, men som aktivt reformerer ydelsesbegreberne og strukturerne for velfærdsydelser.	
	Jyväskylä (samarbejdsmodel til forebyggelse af social udstødelse)	I Jyväskylä-modellen omfatter den grundlæggende strategi til forebyggelse af social udstødelse involvering af lokale styrker og lancering af fælles projekter. Projektet involverer byens social- og sundhedsmyndigheder og andre myndigheder, arbejdsformidlingen, socialsikringsinstitutionen, universitetet, den polytekniske læreanstalt og forskellige organisationer. De fælles projekter har hver en målgruppe (f.eks. langtidsledige, indvandrere og psykisk syge).	Indvandrere, sundhed, beskæftigelse
	Østlige Helsingfors (lokal arbejdsmodel for forebyggelse af social udstødelse)	Mellunkylä-socialkontoret i Helsingfors har indført en omfattende lokal strategi til forebyggelse af social udstødelse. Distriktet lider under langtidsledighed, et stort antal indvandrere og et lavt indkomst- og uddannelsesniveau. Modellen er baseret på byens egne grundlæggende tjenester. Fordi social udstødelse er tæt forbundet med en sammenhobning af mangler i levevilkårene, benytter modellen en	Indvandrere, sundhed, uddannelse

<i>Medlemsstat</i>	<i>Titel på foranstaltning</i>	<i>Resumé</i>	<i>Relaterede emner</i>
		brede baseret tilgang: alle aspekter af livet lige fra dagligdags bekymringer til det levende miljø og kulturen betragtes som vigtige.	
Irland	Lokalt netværk til læring om bekæmpelse af fattigdom (Local Government Anti-Poverty Learning Network)	Et netværk af lokale myndigheder oprettet af CPA (Combat Poverty Agency), som er et statsligt agentur, der har et lovbestemt mandat til at bekæmpe fattigdom og social udstødelse ved at rådgive regeringen, forske og udvikle innovative tilgange til bekæmpelse af fattigdom. Formålet med netværket er at opmuntre og fremme praktiske forandringer hos de lokale myndigheder, så de bedre bliver i stand til at fremme foranstaltninger til social integration og bekæmpelse af fattigdom. Netværkets medlemmer tilbydes bl.a. følgende tjenester: adgang til særlig forskning om fattigdom og social udstødelse; regelmæssige nyhedsbreve til personale hos de lokale myndigheder, som fremhæver eksempler på god praksis og nye initiativer; månedlige elektroniske resuméer ("e-bulletins") med udveksling af idéer og information; regelmæssige kvartalsmøder med informationsudveksling og videreuddannelse; uddannelse i, hvordan man effektivt kan håndtere og bekæmpe fattigdom; evalueringssupport ved nye projekter; vejledning i fremme, deltagelse og høring af lokalsamfund; støtte og ressourcer til udvikling af lokalsamfundene; og støtte til udvikling af fælles initiativer mellem lokalsamfund og lokale myndigheder.	Regionale dimension
Italien	Etablering af et formidlings- og planlægningscenter for social udstødelse (Potenza-provinsen)	Tværinstitutionel indsats, der skal kortlægge de mest velegnede initiativer til løsning af de økonomiske og sociale problemer i Potenza-provinsen ved at inddrage alle de forskellige ansvarlige parter. Dette tiltag er baseret på et statistisk informationssystem, som gør det muligt at konstatere sociale nødsituationer i byen og overvåge udviklingen i lyset af oprettelsen af et formidlings- og planlægningscenter for social integration.	
Portugal	Det sociale netværksprogram: bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse	Lokal mobilisering af alle relevante aktører og offentlige myndigheder med henblik på at bekæmpe fattigdom og social udstødelse. På lokalt plan at udforme planer for deltagelsesprocesser baseret på social vejledning; at fremme partnerskabet med offentlige organer og sammenslutninger med henblik på at finde frem til de mest velegnede løsninger og formidle vigtige tjenester og udstyr; at forbedre udbredelsen af viden.	
Sverige	Pilotprojekt, der systematisk sammenkæder sociale ydelser, højere uddannelse og forskning	Formålet med projektet er at integrere formidlingen af de lokale sociale tjenester i det sociale arbejde, de sociale tjenesters omsorgsprogrammer og den socialvidenskabelige forskning. Formålet er at udvikle nye strukturer for samarbejdet mellem forskningen, undervisningen og arbejdet på området ud fra det praktiske sociale arbejde, der udføres i et eller flere områder under de lokale myndigheder.	Uddannelse, sundhed

DEL II - MEDLEMSSTATERNE

BELGIEN

Situation og hovedtendenser: Den vanskelige økonomiske situation siden 2001 har resulteret i en stigning i langtids- og ungdomsledigheden, der har ophævet virkningerne af den belgiske regerings bestræbelser på at gennemføre sit aktive velfærdsstatsprogram. På trods af det har Belgien kombineret forbedringer i den sociale beskyttelse med aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger. I 2001 risikerede 13 % af befolkningen at leve i fattigdom, mens EU-gennemsnittet var 15 %. Uden alle overførsler ville denne andel have været på 38 %. Der blev for nylig dannet en ny forbundsregering, og der skal offentliggøres en ny national handlingsplan i april 2004.

Fremskridt 2001-2003: Af de 300 foranstaltninger i den nationale handlingsplan fra 2001 er de to tredjedele blevet gennemført eller er under forberedelse, skønt det er vanskeligt at foretage en kvantitativ vurdering. Der er indført et forbedret indikatorsystem, som gør det lettere at fastlægge strategiske prioriteter i fremtiden. Der er med målrettede foranstaltninger for at hjælpe sårbare grupper gjort en stor politisk indsats for at gøre det mere attraktivt at gå fra ydelser til arbejde. Sundhedspolitik er der gjort fremskridt gennem nyskabelser inden for pleje og omsorg. Boligsituationen bliver imidlertid stadig vanskeligere for lavindkomstgrupper, og resultaterne på dette område er uklare. Der er gjort bestræbelser på at forbedre støtten til uddannelsesmæssige prioriteter, men der er fortsat økonomiske hindringer for mange, og livslang uddannelse er stadig ikke tilstrækkeligt udviklet. Der er truffet foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling, og der er nye kontorer, som skal overvåge ligestillingsproblemer.

Strategi: Belgien anlægger en strategi, der bygger på de ti grundlæggende rettigheder i den generelle rapport om fattigdom fra 1995 kombineret med Nice-målene og et forbedret sæt indikatorer. Selv den nationale handlingsplan vidner imidlertid ikke om megen strategisk planlægning på nationalt plan, selv om der ser ud til at have fundet en sådan sted i regionerne. Et integreret overvågningssystem kan bidrage til at evaluere virkningerne af aktionerne under den nationale handlingsplan. Det er vanskeligt at spore centrale mål og kvantitative målsætninger, men man lover, at de vil være der i den ajourførte nationale handlingsplan, som ventes i april. De institutionelle rammer for dialogen med civilsamfundet er veludviklede i Belgien og kunne udnyttes bedre i forbindelse med den nationale handlingsplan. Der er ikke desto mindre tegn på nytænkning og en beredvillighed til at tage hul på nye politiske områder, og denne nationale handlingsplan er et reelt fremskridt i forhold til planen for 2001.

Vigtigste politiske foranstaltninger: I mange foranstaltninger fortsættes strategien for den aktive velfærdsstat, men der er også foranstaltninger vedrørende adgang til domstolene og kultur, atypiske familiers rettigheder og forsøg på at løse de mest sårbare gruppers problemer. Kønsaspektet dækkes i mange forskellige foranstaltninger i stedet for gennem én strategi, men indikatorsystemet giver mange nye data, så der kan udvikles én. Immigrationsspørgsmål behandles til en vis grad. Der er seriøse bestræbelser på vej for at tage problemet op med den overdrevne gældsætning blandt fattige.

Kommende udfordringer: Der er stadig relativt mange, som bliver langtidsledige, og husstande uden beskæftigelse er fortsat et stort problem. På boligområdet er der et stærkt behov for flere innovative foranstaltninger. Overvågningssystemet, der skal måle virkningerne af de politiske foranstaltninger og målsætningen, kunne være mere effektivt. Man er begyndt at udvikle en flerdimensional sammenhængende strategi for social udstødelse, og opgaven er nu at bygge videre på den, bl.a. ved at udnytte Belgiens solide institutionelle rammer til at udforme en politik til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse.

1. Situation og hovedtendenser

Med en vækst i BNP på kun 0,7 % i 2002 har Belgien været gennem en økonomisk afmatning siden 2000. Skønt den økonomiske aktivitet nu ventes at rette sig lidt, vil virkningerne heraf på arbejdsmarkedet først kunne mærkes senere. Ledigheden steg i 2001 og 2002 og ventes at stige igen i år til 7,8 %. Beskæftigelsesfrekvenserne i Belgien ligger stadig under EU-gennemsnittet, især for kvinder, og endnu mere for ældre arbejdstagere. Beskæftigelsesfrekvensen for aldersgruppen 55 til 64 år ligger på 26,3 % og er dermed usædvanligt lav sammenholdt med EU-gennemsnittet på 37,8 % (2000). I henhold til nationale data (RVA-ONEM), der blev offentliggjort i september 2003, er langtidsledigheden efter et betydeligt fald siden 1995 endnu en gang stigende, især for kvinder og unge. På trods af en omfattende aktiveringsstrategi er den procentvise andel af mennesker, der bor i husstande uden beskæftigelse på 16,5 % og er således fortsat den højeste i EU. Fattigdomsrisikoen for en belgier (13 %) er noget lavere end EU-gennemsnittet (15 %). Situationen er ikke ens for alle befolkningsgrupper, idet gruppen på 65 år og derover i 2001 lå på 26 % og således ser ud til at klare sig dårligere end EU-gennemsnittet på 19 %, og kvinder klarer sig generelt dårligere end mænd. Husstande med enlige forsørgere og unge voksne, der bor alene, klarer sig dårligere end andre, 25 %. Ledige har en samlet fattigdomsrisiko på 32%.

Belgien har et veludviklet socialt beskyttelsessystem, og et af de centrale politiske spørgsmål har været dilemmaet mellem fattigdomsbekæmpelse på den ene side og fjernelse af arbejdsløshedsfælder på den anden. Selv om udgifterne til social beskyttelse i faste priser er steget med 2,75 % mellem 1999 og 2000, følger de EU-mønstret med et fald i procent af BNP (til 26,7 i 2000 fra 27,4 i 1999 og ligger lige under EU-gennemsnittet på 27,3). Uden alle overførsler ville Belgien imidlertid få en fattigdomsrisiko på 40 %. I et land, hvor det er almindeligt at gå tidligt på pension, vil det i en tid med lav økonomisk vækst være en stadigt større udfordring at fortsætte med at have et socialt beskyttelsessystem af høj kvalitet for en aldrende befolkning.

2. Vurdering af fremskridt siden den nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPincl) fra 2001

Administrationen oprettede et detaljeret overvågningssystem til 300 foranstaltninger, men på grund af koordineringsproblemer har det været vanskeligt at holde det ajour. Det forbedrede belgiske indikatorsystem er nu på plads og vil være nyttigt til at evaluere langsigtede tendenser, men det er endnu ikke muligt at foretage en reel kvantitativ vurdering af den sidste nationale handlingsplan.

Et vigtigt element i den sidste nationale handlingsplan var den store politiske indsats for at bekæmpe arbejdsløshedsfælder samtidig med, at minimumsindkomsterne blev sat op for at afhjælpe den stigende fattigdom. Ydelser knyttes i stigende grad til aktivering, ikke altid uden uoverensstemmelser, og der er truffet målrettede skattemæssige og skattelignende foranstaltninger for at gøre det mere attraktivt at arbejde. I perioden 1999-2002 faldt antallet af personer, der modtog en garanteret minimumsindkomst, med 13,4 %, mens antallet af personer i aktivering steg med 57 %, hvilket er en virkelig præstation under negative økonomiske omstændigheder. Belgien har fået bevilget 69,1 mio. EUR til aktivering fra den Europæiske Socialfond for perioden 2000-2006.

Det belgiske sundheds- og sundhedsforsikringssystem er af høj kvalitet, selv om der stadig er uligheder. Den sidste nationale handlingsplan skulle løse dette, bl.a. gennem loven om loft over brugerbetaling, der sikrer refusion af overskydende udgifter under anvendelse af de mest avancerede e-forvaltningsværktøjer, og det er nu operationelt. Uddannelsespolitikkerne

fokuserede på at nedbringe frafaldet i skolerne og mildne overgangen til arbejde, og der er gennemført visse gode initiativer, som blev planlagt i den sidste nationale handlingsplan, skønt der kun er gjort små fremskridt med at nedbringe uddannelsesomkostningerne for forældrene. Selv om adgangen til anstændige og billige boliger var et klart indsatsområde, var intentionerne i den nationale handlingsplan ikke ambitiøse, og resultaterne er uklare.

Det er blevet klart, at ledigheden blandt indvandrere måske ikke blot er resultatet af dårlig uddannelse, og der bliver gennem arbejdsformidlingerne gjort en indsats for at forebygge, at arbejdsgiverne øver forskelsbehandling. Der har været prioriterede foranstaltninger på uddannelsesområdet til fordel for indvandrerbørn, og der er også en vidtrækkende ny lov til bekæmpelse af forskelsbehandling. Spørgsmålet om asylansøgere og situationen for personer, der ikke har deres papirer i orden, er stadig meget kontroversielt. Da den stramme tidsplan ikke gav mulighed for den intensive og tidskrævende høring af ofre for social udstødelse, blev den første nationale handlingsplan betragtet som en topstyret proces. Siden den sidste nationale handlingsplan er der lavet en evalueringsundersøgelse om sundhed med deltagelse af flere aktører, der er oprettet taskforces vedrørende indikatorer og gennemført aktioner i forbindelse med den nationale handlingsplan under inddragelse af interessenter. Det er vigtigt, at deres arbejde afspejles i opfølgningen af den nationale handlingsplan for 2001, som ventes i april 2004.

3. Strategi: hovedmålsætninger og vigtigste mål

Den føderale struktur respekteres, idet alle initiativer hele vejen igennem fremlægges på regionsbasis. Desværre resulterer dette i en form for rapportering i stedet for en egentlig strategisk fremgangsmåde. I den udstrækning, hvor der er en eksplicit overordnet strategi, anlægger den nationale handlingsplan en rettighedsbaseret tilgang til fattigdomsforebyggelse (fra Belgiens generelle rapport om fattigdom fra 1995), idet alle aktører eksplicit inddrages. Den mest slående forskel mellem den første og anden nationale handlingsplan er utvivlsomt, at omfanget er udvidet til næsten alle dimensioner af det sociale liv, selv om beskæftigelsen fortsat dominerer i ret høj grad. Vigtige nye områder omfatter retsvæsen, kultur, sport og fritid samt familiepolitik. Den nye nationale handlingsplan har bidraget til en grundig overvejelse om prioriterede grupper, såsom hjemløse, anbragte børn, ofre for menneskehandel, analfabeter og andre meget sårbare grupper.

Det er mere vanskeligt at spore målene, eftersom de ikke behandles systematisk gennem dokumentet, men skal opføres i et separat dokument, som endnu ikke foreligger. Der nævnes undertiden nogle tal i den nationale handlingsplan vedrørende de budgetmæssige virkninger og forbindelsen til Socialfonden, men henvises i øvrigt til overvågningssystemet med henblik på yderligere oplysninger. Den nationale handlingsplan viser, at der er blevet gjort et stort arbejde på indikatorområdet for at give et flerdimensionalt billede. Bilaget med statistikker indeholder meget interessante data, hvor levevilkår kombineres med tal for fattigdomsrisiko.

4. Vigtigste hovedstrategier: styrker og svagheder

Der er en tætskrevet liste over foranstaltninger under den samlede ordning, hvor alle regioner nævnes under hver af de anvendte overskrifter. Der er en række foranstaltninger, som skal øge adgangen til arbejdsmarkedet, bl.a. støtte til den sociale økonomi, hvoraf mange vil styrke allerede igangværende aktioner, bl.a. foranstaltninger under beskæftigelsesprocessen. Der loves en stigning i nettoydelse til forskellige målgrupper, mens der under "Kafka-planen" stilles fremskyndede betalinger til ydelsesmodtagere og forenkede procedurer i udsigt.

Den nyvalgte regering har rettet opmærksomheden mod adgangen til domstolene og har indgået flere forpligtelser i forbindelse med adgang, hastighed, unge for retten og ofres rettigheder. I overensstemmelse med den overordnede rettighedsbaserede strategi gøres der en indsats for at klare adgangen til kultur, især for børn og sårbare grupper. Kapitlet om familiepolitik viser bekymring for atypiske husholdningers rettigheder. Der er blevet indført en mere strategisk tilgang til udstødte familier for at forebygge, at deres børn bliver fjernet, men det er vigtigt at overvåge, hvordan den virker. Den nationale handlingsplan indeholder et afsnit om læse- og skrivefærdigheder, livslang uddannelse som bro til arbejdsmarkedet og visse interessante nye foranstaltninger om inddragelse i informationssamfundet. Der er visse foranstaltninger til at forhindre skolenederlag og tidligt frafald samt en bevægelse i retning af at integrere elever med særlige behov i den almindelige undervisning. På sundhedsområdet skal loven om loft over brugerbetaling udvides.

Det erkendes i den nationale handlingsplan, at udbuddet af sociale boliger langt fra opfylder efterspørgslen, og at det haster med at træffe foranstaltninger til at finde nyskabende og effektive måder at løse problemet på via den private sektor. Der er truffet foranstaltninger til at løse problemet med mennesker, som bor på campingpladser. Andre specifikke foranstaltninger omfatter garantien for en grundlæggende elektricitetsforsyning i Flandern, mens en tjenestegren på forbundsplan arbejder med gæld i forbindelse med energiomkostninger. Andre foranstaltninger til at nedbringe overdreven gældsætning omfatter en forpligtelse for finansinstitutionerne til at holde øje med alle kunders øvrige lån, et skridt, der viser administrationens vilje til at løse problemet.

5. Kønsaspektet

Enlige forsørgere, der for det meste er kvinder, blev udpeget som en målgruppe i den sidste nationale handlingsplan. Siden da har regeringen forbedret systemet for at sikre betaling af børnebidrag. Mødres deltagelse i arbejdsstyrken afhænger til dels af, at der findes børnepasningsmuligheder til en rimelig pris og af høj kvalitet, og selv om der er sket en stigning i antallet af pladser, er udbuddet stadig langt mindre end efterspørgslen. Der er udført et omfattende arbejde med indikatorer for kønsaspektet, og de vil formentlig være nyttige, når der skal udformes en mere strategisk tilgang til overlappinger mellem ligestilling og social integration i fremtiden, mens det ikke ser ud til, at de er blevet brugt til det formål her. Der er et kludetæppe af særlige foranstaltninger for kvinder på forskellige områder, såsom læse- og skrivefærdighed, social støtte og sundhedspleje, og der er nye foranstaltninger på vej for at øge antallet af børnepasningspladser. Der er blevet oprettet et institut for ligestilling mellem kvinder og mænd.

6. Aktuelle spørgsmål og fremtidige udfordringer

Den umiddelbare udfordring bliver at indfri løfterne i henhold til den aktive velfærdsstat: flere job og bedre social beskyttelse. Den nationale beskæftigelseskonference i september 2003 viste spændingen mellem en nedbringelse af beskæftigelsesomkostningerne og en fastholdelse af den økonomiske stabilitet i den sociale beskyttelse. Beskæftigelse ses fortsat som nøglen til social integration, men den nationale handlingsplan indeholder ikke et egentligt strategisk svar på de nye tendenser, og der fastsættes heller ikke vigtige kvantitative mål. Selv om der er indført et detaljeret overvågningssystem, foreligger der endnu ingen resultater.

En anstændig bolig til en rimelig pris er ved at blive et akut problem for husholdninger med lav indkomst i Belgien. Det må sikres, at liberaliseringen af energimarkedet ikke yderligere øger den dårlige situation for mennesker i dårlige boliger. Det ser ud til, at belgiere over 65 år er indkomstmæssigt dårligere stillet end EU-gennemsnittet, mens alle andre aldersgrupper er

bedre stillet, og i et samfund med en aldrende befolkning, må dette tal vække bekymring. Det nuværende sundhedssystem dækker det meste af befolkningen, men der er langt fra lige sundhedsbetingelser for alle. Fordelene ved livslang uddannelse er ikke kun knyttet til arbejdsmarkedet, men deltagelsen heri er særdeles ulige fordelt i Belgien, hvilket giver anledning til bekymring for fremtiden.

Der er solide institutionelle rammer om udformningen af integrationspolitikken med ressourcecentret for fattigdomsbekæmpelse, som samler mange aktører, den tværministerielle konference og taskforces. Disse havde imidlertid kun ringe direkte indflydelse på udarbejdelsen af den nationale handlingsplan, og der blev slet ikke inddraget nogen i forbindelse med kønsaspekterne. Alle berørte parter er enige i, at de første skridt er taget, men at der er en del tilbage, før der er tale om ægte deltagelse i arbejdet med den nationale handlingsplan. Når det er sagt, er der gjort en god begyndelse med udviklingen af en ægte flerdimensional tilgang til social integration, og der er synlige tegn på nytænkning på administrativt plan. Udfordringen bliver nu at bygge videre på disse initiativer for at forbedre samspillet mellem de forskellige politiske områder, der har indflydelse på den sociale integration.

DANMARK

Situation og hovedtendenser: Det danske sociale system er baseret på princippet om universalitet. Alle fastboende er garanteret grundlæggende rettigheder, hvis de kommer ud for sociale problemer såsom ledighed, sygdom eller afhængighed. Socialpolitikken fastlægges i den nationale lovgivning, men det er de lokale skatteopkrævende myndigheder, der konkret gennemfører en stor del af de sociale aktiviteter. Derfor er det kommunerne, der af deres egne budgetter - med varierende grader af medfinansiering fra staten - betaler ydelserne og udformer og vedtager en personlig social handlingsplan med klienten og beslutter, hvor mange penge der skal afsættes til at gennemføre de nationale statslige strukturer og den administrative støtte. Den danske model er i vid udstrækning baseret på en "partnerskabskultur", hvor arbejdsmarkedets parter, de lokale myndigheder og andre relevante organisationer inddrages, herunder brugerorganisationer. Danmark er med en mere ligelig indkomstfordeling blandt de medlemsstater, der har den laveste risiko for pengerelateret fattigdom. Oplysningerne om forventet levealder placerer imidlertid Danmark i bunden. Endvidere var stigningen i forventet levealder mellem 1960 og 2000 den laveste i EU-15.

Fremskridt i 2001-2003: Det overordnede mål for den første nationale handlingsplan var at fremme et mere rummeligt arbejdsmarked. Oprettelsen af fleks- og skånejobordningerne, førtidspensionsordningen og indførelsen af "arbejdsevnetoden" er de vigtigste resultater på disse områder. De lokale koordinationsudvalg forventes at spille en central rolle i gennemførelsen. Det ville dog have været hensigtsmæssigt, om den anden nationale handlingsplan havde indeholdt en mere omfattende samlet evaluering af, hvorvidt de mål, der blev fastsat i den første NAP, var opfyldt.

Strategi: I den anden NAP er der mere specifikt fokus på de dårligst stillede grupper, end der var i den første i 2001. Sammenlignet med den anden NAP indeholdt den første en bredere strategi med større fokus på de positive virkninger, som den aktive socialpolitik og det åbne arbejdsmarked kunne have på nedbringelsen af social udstødelse. Den anden nationale handlingsplan repræsenterer et skifte, idet det er hensigten at indsnævre fokus til dem, der allerede er socialt udstødt og marginaliseret. De vigtigste mål i denne plan er at fokusere på dem, der har de største behov, tilpasse bestræbelserne til individuelle behov, inddrage brugerne mere, styrke det frivillige arbejde og fastholde de lokale myndigheders fokus på at hjælpe disse grupper.

Vigtigste politiske foranstaltninger: Der er taget en række initiativer for at udvikle politikker for flygtninge og indvandrere. Disse omfatter forpligtelsen til at indgå en bindende kontrakt mellem nyankomne udlændinge og lokale myndigheder og at udvikle et planlagt integrationsprogram med henblik på at øge beskæftigelsen. Som et yderligere middel til at mindske eventuelle negative incitamenter til at arbejde er reglerne for kontanthjælp blevet strammet betydeligt. Således er de sociale ydelser, der gives til indvandrerfamilier i deres første syv år i Danmark, blevet reduceret til S.U.-niveau. Virkningen af disse foranstaltninger vil skulle overvåges nøje.

Kommende udfordringer: Danmark har til hensigt at øge etniske minoriteters beskæftigelse og arbejdsmarkedsdeltagelse, som ligger betydeligt under gennemsnittet. Ydelsesniveaulet skal ikke føre til en situation, hvor mennesker baserer deres eksistens på offentlig støtte. Den største kommende udfordring bliver at udforme arbejdsmarkedsværktøjer til at rationalisere indsatsen for etniske minoriteter på en måde, der støtter målrettede initiativer og incitamenter.

1. Situation og hovedtendenser

I 2002 steg BNP i faste priser med 2,1 %, og det ventes fortsat at stige med yderligere 0,8 % i 2003. Danmarks beskæftigelsesfrekvenser ligger fortsat noget over EU-målene, også for kvinder og ældre arbejdstagere. Beskæftigelsen faldt imidlertid med 0,6 % i 2002. I 2003 ventes beskæftigelsen at falde yderligere med ca. 0,6 %. Selv om antallet af langtidsledige steg i løbet af sidste år, er det næsten uændret sammenholdt med 2001. I løbet af 1990'erne og indtil 2001 er det endvidere faldet drastisk til et af de laveste niveauer i EU. Ifølge data fra Det Europæiske System af integrerede Statistikker for Social Sikring (ESSPROS) bruger Danmark 28,8 % af BNP på social beskyttelse sammenlignet med et gennemsnit på 27,3 % for EU-15 (2000-data). Målt som udgift pr. capita i købekraftsstandarder (KKS) er de danske udgifter til social beskyttelse på 7 754 KKS de højeste af alle medlemsstaterne.

Ifølge ECHP-data for 2001 levede 11 % af den danske befolkning af en indkomst på under 60 % af medianindkomsten. Danmark har med 5 % en af de laveste risici for vedvarende fattigdom i EU. Dette afspejler, at Danmark har en af EU's mest ligelige indkomstfordelinger. Indvandrere og langtidsledige er overrepræsenteret i de laveste indkomstgrupper. Denne tendens kan blive påvirket af den ovennævnte nedsættelse af kontanthjælpen til indvandrerfamilier afhængig af, hvordan nedsættelsen påvirker beskæftigelsen. Beskæftigelsesfrekvensen for mennesker med en anden etnisk herkomst end dansk forblev på ca. 45 % i 2002, og den gennemsnitlige aktivitetsgrad var 53 %. Disse tal har ligget på samme niveau i de sidste ti år.

2. Vurdering af fremskridt siden den sidste nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPincl)

NAPincl fremhæver en række resultater i gennemførelsen af målsætningerne fra den første handlingsplan: en vigtig udvikling, der indgik i etableringen af et mere rummeligt arbejdsmarked, var oprettelsen af næsten 12 000 nye fleks- og skånejobaftaler siden 2000, hvilket øgede antallet fra 13 100 til 24 800 i 2002. En samordnet indsats på grundlag af partnerskaber mellem offentlige organer og private virksomheder førte til øgede beskæftigelsesmuligheder for personer, der ellers ville risikere udstødelse fra arbejdsmarkedet og efterfølgende social marginalisering. Denne strategi blev yderligere støttet af førtidspensionsreformen, der blev vedtaget i 2001. Indførelsen af "arbejdsevnetoden" fra januar 2003 er et led i den reform. Den nye metode lægger vægt på personens faktiske evne i stedet for at se på den pågældendes begrænsninger. En mere eksplicit fælles vurdering af personens arbejdsevne danner grundlag for en mere åben og direkte dialog om den pågældendes potentiale og muligheder på arbejdsmarkedet. Der er iværksat et program på nationalt plan for at ændre socialrådgiveres metoder til vurdering af en persons sociale og arbejdsmarkedsmæssige potentiale, og de første rapporter viser, at metoden giver gode resultater. Der foreligger endnu ingen resultater af reformen, herunder de potentielle virkninger på en række førtidspensionister.

Oprettelsen af lokale koordinationsudvalg har også spillet en stigende rolle for udviklingen af et mere åbent arbejdsmarked. Siden disse udvalg blev gjort obligatoriske i 1999, har de spillet en stadig vigtigere rolle i forbindelse med drøftelse og vedtagelse af lokale initiativer for at øge arbejdsmulighederne for personer, der har vanskeligheder med at få eller fastholde beskæftigelse. Koordinationsudvalgene består af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter, De Samvirkende Invalideorganisationer, Praktiserende Lægers Organisation, Arbejdsformidlingen, kommunalbestyrelsen og andre lokale aktører på det sociale område. Deres funktion er at drøfte foranstaltninger på lokalt plan rettet mod personer med en

begrænset arbejdsevne, som forhindrer dem i at komme ud på arbejdsmarkedet eller begrænser fastholdelsen. Selv om udvalgene har visse økonomiske midler til at bakke deres initiativer op, hvilket har styrket deres rolle, erstatter de ikke det offentlige ansvar, men har en supplerende funktion med det formål at forbedre samarbejdet mellem de relevante aktører på arbejdsmarkedet.

De initiativer, de har taget til at forbedre indsatsen for de dårligst stillede grupper, såsom psykisk syge, narkotika- og alkoholmisbrugere samt hjemløse, omfatter en udvidelse af boligmuligheder for psykisk syge og en social behandlingsgaranti for stofmisbrugere.

Den nationale handlingsplan understreger betydningen af den Europæiske Socialfond (ESF) i et bilag, og der gives eksempler på projekter, som er gennemført med støtte fra ESF. Der er imidlertid ingen nærmere oplysninger om bevilling af midler.

3. Strategi: hovedmålsætninger og vigtigste mål

Nyorienteringen i den nye nationale handlingsplan afspejles i handlingsplanen "Det fælles ansvar", der har til formål at koordinere indsatsen for de svageste grupper (stofmisbrugere, familier med alkoholmisbrug, psykisk syge, hjemløse og prostituerede). Ideen i at "bryde den negative sociale arv" er at anvende en mere individuel strategi direkte rettet mod de mest udsatte og fokusere på familiens ansvar og de offentlige institutioners rolle. De offentlige institutioner skal udvikle klare forventninger baseret på målbare mål for alle børn, der ved børnehaveniveau starter med vurdering af kendskabet til det danske sprog. Der skal lægges vægt på en tidlig og målrettet indsats, forbedret tidlig læring blandt børn, nedbringelse af barriererne mellem børnehave- og skoleaktiviteter, udvikling af sociale kompetencer og øget fokus på formelle kvalifikationer for at bryde den onde cirkel, som den negative sociale arv er. Imidlertid må risikoen for at stigmatisere disse børn overvåges nøje.

4. Vigtigste hovedstrategier: styrker og svagheder

For at give indvandrere fra tredjelande øgede incitamenter til at arbejde blev der i juli 2002 indført en såkaldt "venteperiode". Fremover vil kun personer, der har boet i Danmark i 7 ud af de foregående 8 år, have ret til fuld kontanthjælp. Hvis ikke vil de få en nedsat social ydelse (introduktionsydelse). Dette er blevet kombineret med en række initiativer for at støtte indvandrernes uddannelse og udnyttelse af deres kvalifikationer. Således er kommunerne ansvarlige for at udvikle individuelle handlingsplaner for hver enkelt person, så de hurtigst muligt kan komme i job eller i gang med erhvervsuddannelse eller almen uddannelse. Såfremt en person ikke følger elementer i planen, kan introduktionsydelsen indstilles. Der er sat spørgsmålstejn ved, hvordan familier, som kun får den nye nedsatte ydelse i en periode på syv år, kan finde de nødvendige midler til at sikre en ordentlig integration. Bekæmpelsen af den negative sociale arv præsenteres som det centrale initiativ til forebyggelse af risici for udstødelse. Grundlæggende uddannelse betragtes som væsentlig i den forbindelse, og igen lægges der vægt på flere mål og mere systematisk kompetenceudvikling. Sammen med et mere individuelt fokus på den enkelte elev støttes dette af tests og målsætninger med henblik på at sætte mere fokus på dem, der har særlige problemer og kan have behov for særlige støtteforanstaltninger. I forbindelse med integration af flygtninge og indvandrere er der et stærkt normativt element i metoden, idet der lægges vægt på at etablere et tæt forhold til den enkelte familie og en tæt dialog for at sikre, at de grundlæggende værdier i et åbent samfund accepteres og praktiseres af eleven og familien. Det er en udfordring, at en stor del af den faktiske implementering kommer til at ligge hos de lokale socialrådgivere, lærere, børnehavepædagoger og andre enkeltpersoner, som vil skulle lægge vægt på nye ting i deres arbejde. Det er vigtigt, hvordan sådanne

individuelle metoder kan indføres, samtidig med at der foretages nedskæringer i andre sociale udgifter for at opretholde balancen i de lokale sociale budgetter. Fokus er ændret i retning af at hjælpe de mest sårbare grupper. Indsatsen vil blive koncentreret om at give de svageste grupper et meningsfuldt liv, afspejle og respektere de svageste gruppers egne behov og ønsker og styrke deres muligheder for at tilslutte sig samfundet og bidrage hertil. Der er i Danmark ca. 14 000 stofmisbrugere, ca. 22 000 psykisk syge, ca. 8 500 hjemløse og anslået 5-7 000 prostituerede. Det er hensigten at fokusere direkte på disse mennesker. Planen sigter mod en større tilpasning til individuelle behov, øget inddragelse af brugerne og en styrket juridisk beskyttelse. For perioden 2002-2005 er der afsat betydelige ressourcer til at udvikle nye aktiviteter. Blandt disse er nye behandlingstilbud til stofmisbrugere, en bredere vifte af behandlingstilbud til alkoholmisbrugere og udvidede støttemuligheder af bedre kvalitet til de psykisk syge. For de hjemløse er målet, at de lokale myndigheder etablerer midlertidige bomuligheder med 300 sengepladser, indtil der er et tilstrækkeligt antal permanente faciliteter til rådighed. Der planlægges yderligere 75 sengepladser i alternative plejehospitaler til stof- og alkoholmisbrugere med umiddelbare plejebest.

I vinteren 2002/2003 blev der udgivet en "Hvidbog om socialt udsatte grønlandere i Danmark". Der er ved at blive gennemført aktioner for at støtte denne gruppe.

Oprettelsen af Rådet for Socialt Udsatte i april 2002 markerede en ny udvikling, der skal understøtte målene i planen "Det fælles ansvar". Dette Råd for Socialt Udsatte blev etableret som et uafhængigt organ, der skal overvåge udviklingen i landet og virkningerne af regeringens politik. Rådet skal fungere som rådgiver om politikker vedrørende socialt marginaliserede mennesker. Den gradvise udvikling af de lokale koordinationsudvalgs rolle har også betydet, at debatten om et socialt rummeligt arbejdsmarked nu har nået det lokale niveau, hvor initiativerne har størst chance for at få succes. Endelig har Danmark en lang tradition for samarbejde mellem frivillige foreninger og den offentlige sektor i sociale spørgsmål. Der er taget yderligere initiativer til at styrke frivilligt socialt arbejde bl.a. gennem aftalen om chartret for samarbejde mellem frivillige organisationer og det offentlige.

5. Kønsaspektet

Generelt sigter regeringen mod at målrette reintegrationsinitiativerne efter de to køns forskellige marginaliseringsmønstre, f.eks. er flere mænd end kvinder hjemløse. Andre kønsbaserede initiativer omfatter øget støtte til voldsramte kvinder og en ny handlingsplan til forebyggelse af menneskehandel og til støtte for ofre.

6. Aktuelle spørgsmål og fremtidige udfordringer

Der er bred enighed om, at det er vigtigt at nå målet om at øge beskæftigelsen betydeligt inden 2010 for at sikre bæredygtige offentlige finanser på baggrund af den aldrende befolkning. Regeringen har meddelt, at den har nedsat en velfærdskommission, der skal fremsætte forslag til større reformer af de sociale ydelser og politikker i november 2005.

Kommuner og amter har ansvaret for at implementere størstedelen af regeringens mål. Budgetterne er i øjeblikket underlagt restriktioner fra centralregeringen, men nye initiativer kombineres med bevillinger til kommunerne.

TYSKLAND

Situation og hovedtendenser: Et omfattende socialt beskyttelsessystem sikrer, at Tyskland ifølge ECHP er blandt de medlemsstater, der har den laveste fattigdomsrisiko. I 2001 levede 11 % af befolkningen i husholdninger under den nationale fattigdomsgrænse, og 6 % var vedvarende under fattigdomsrisikoen. Nationale data viser imidlertid højere fattigdomsfrekvenser i de østlige Länder (16 % mod 10 % i de vestlige Länder) og hos indehavere af udenlandske pas (22 % mod 10 % for tyskere).

Fremskridt i 2001-2003: Job-AQTIV-loven og de fire love om fremme af beskæftigelsen samt reformen af den økonomiske støtte til ledige (Hartz I-IV) præsenteres som svar på de største arbejdsmarkedsmæssige udfordringer. Målet om at mindske ledigheden blandt handicappede med 25 % er næsten nået. Fattigdom blandt ældre og personer, der har mistet arbejdsevnen, tackles mere effektivt, da der er indført et grundlæggende sikkerhedssystem. Programmet "social by" har fortsat fungeret som støtte for overvindelse af komplekse vanskeligheder i livet. Der er gjort visse fremskridt med at overvåge og evaluere gennemførelsen af den første nationale handlingsplan, og dette kan styrkes yderligere og videreudvikles ved gennemførelsen af den nationale handlingsplan for 2003.

Strategi: Der er i den nationale handlingsplan fastsat et mål om at sikre alle borgeres aktive deltagelse i det sociale liv. Dette skal nås gennem uddannelses- og beskæftigelsespolitikken, bedre balance mellem arbejds- og familieliv samt passende socialforsorg. Det knytter etableringen af en bæredygtig strategi for bekæmpelse af fattigdom til fire politiske mål: at forbedre menneskers evner til at leve det liv, de ønsker, at minimere eller forebygge fattigdomsrisici og social udstødelse, at styrke det personlige ansvar og eksisterende potentialer samt at indbygge fattigdomshensyn i den sociale sikring. Den nationale handlingsplan søger også at etablere en forbindelse med rapporten om fattigdom og velstand for at skabe en analytisk og empirisk ramme om en politik til bekæmpelse af social udstødelse.

Vigtigste politiske foranstaltninger: Den nationale handlingsplan indeholder et målprogram. Imidlertid er der en forpligtelse til at vurdere de forskellige politiske områders potentielle risici for social udstødelse samt integrationspotentialer (Agenda 2010, reform af skattesystemet osv.) med henblik på at integrere fattigdomshensyn, når foranstaltningerne er blevet gennemført. Betydningen af lokal og regional socialpolitik og den indbyrdes kompetencefordeling fremhæves med rette. Det forbliver imidlertid uklart, hvorvidt og i hvilken grad de omtalte periodiske høringsprocesser på både horisontalt og vertikalt niveau rent faktisk udvikles i det nødvendige omfang. Dette aspekt er særdeles vigtigt, fordi den flerdimensionale fattigdomssituation kræver en fuldstændigt integreret strategi.

Kommende udfordringer: Det gøres i den nationale handlingsplan klart, at en aktiv deltagelse i arbejdslivet er af central betydning, og det eksisterende sociale sikringssystemes beskyttelsesfunktion understreges. Det bliver en stor udfordring fremover at sikre, at systemet fortsat kan være bæredygtigt med henblik på at opfylde denne funktion effektivt. Der må gøres noget ved problemerne med huller i det grundlæggende sociale beskyttelsessystems dækning, som anføres i den nationale handlingsplan. Der må også gøres noget ved de eksisterende regionale uligheder og udstødelserproblemerne blandt indvandrere. Der er behov for, at de fire mål for en bæredygtig fattigdomsbekæmpelsesstrategi, som er anført i den nationale handlingsplan, gøres mere operationelle.

1. Situation og hovedtendenser

I 2002 steg BNP i faste priser med 0,2 %, og det forventes at holde sig uforandret i 2003. Der var i 2002 en negativ vækst i beskæftigelsen på -0,6 %. I 2003 ventes beskæftigelsen at falde yderligere med ca. 1,5 %. I 2002 faldt den samlede beskæftigelsesfrekvens med 0,5 procentpoint til 65,3 %. Beskæftigelsesfrekvensen for kvinder forblev uforandret (58,8 %). Den samlede ledighedsfrekvens steg til 8,6 % i 2002 og forventes at stige yderligere til 9,4 % i 2003. I 2002 var ledigheden over dobbelt så høj i øst som i vest. Ifølge data fra Det Europæiske System af integrerede Statistikker for Social Sikring (ESSPROS) bruger Tyskland 29,5 % af sit BNP på social beskyttelse sammenlignet med et gennemsnit på 27,3 % for EU-15 (2000-data). Målt som udgift pr. capita i købekraftsstandarder (KKS) ligger de tyske udgifter til social beskyttelse på 7 025 KKS, hvilket er over gennemsnittet for EU-15 på 6 155 KKS.

Som de største udfordringer anføres i NAPIncl vedvarende ledighed, manglende uddannelsesmæssige og faglige kvalifikationer, utilstrækkelig forening af arbejde og familieliv, sundhedsproblemer og endelig indvandring. Der ligger i henhold til planen en udfordring i at videreudvikle det eksisterende sociale beskyttelsesniveau i forbindelse med de sociale og demografiske forandringer.

2. Vurdering af fremskridt siden den nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPIncl) fra 2001

Der er ifølge den nationale handlingsplan sket fremskridt med at bekæmpe social udstødelse i perioden 2001-2003, og der henvises til talrige beskæftigelsespolitiske foranstaltninger. Jobforberedende sociale miljøer for indvandrere og unge hævdes også at være en succes. Det empiriske materiale fra f.eks. JUMP-programmet til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed viser imidlertid, at deltagelsesfrekvensen for indehavere af udenlandske pas fortsat falder til trods for, at den sidste nationale handlingsplan indeholdt en forpligtelse til lige deltagelse for indvandrere i erhvervsuddannelses- og kvalificeringsforanstaltninger. En ny regulering i pensionslovene forbedrede pensionsrettighederne for personer, der på grund af børnepasning arbejder på deltid. Reformen af socialt boligbyggeri, som fokuserer på husstande med lave indkomster, er afsluttet. Der er truffet foranstaltninger for bedre beskyttelse mod overdreven gældsætning. Siden starten på de nye strukturfondsprogrammer i 2000 er betalingerne fra den Europæiske Socialfond – herunder EQUAL – til Tyskland (forbundsstat og Länder) til bekæmpelse af social udstødelse allerede løbet op i over 650 mio. EUR. Endvidere har Tyskland allerede fået udbetalt over 1,750 mia. EUR i ESF-støtte til aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger under ESF's politiske område A. En betydelig del havde til formål at forebygge risikoen for social udstødelse.

3. Strategi: hovedmålsætninger og vigtigste mål

Den nationale handlingsplan udvikler en vidtfavnende strategi, der ikke længere begrænses til deltagelse i arbejdsmarkedet frem for alt, men udvides til fire aspekter: uddannelse, beskæftigelse, familie og social beskyttelse. Ikke desto mindre er strategierne for den politiske indsats stadig stærkt fokuseret på at øge deltagelsen i lønnet beskæftigelse. Der gives tilsagn om et ”grundlæggende sikkerhedssystem”, idet huller og hindringer i adgangen til social beskyttelse skal afdækkes og mindskes. Den sociale beskyttelses centrale betydning skal bevares og tilpasses de nye krav om bæredygtighed og retfærdighed mellem generationerne, og systemet skal være pålideligt, så det kan klare de største risici i

tilværelsen. Særligt dårligt stillede mennesker, som velfærdsstaten har betydelige vanskeligheder med at nå ud til, identificeres som en målgruppe. Det er et vigtigt fremskridt i forhold til den første nationale handlingsplan, at der for en række foranstaltninger eller problemområder rapporteres om eller bebudes en evaluering eller ledsagende forskning, herunder en prognose for, hvornår resultaterne af de respektive projekter kan forventes.

Som en overordnet strategi defineres der i den nationale handlingsplan en bred vifte af forskellige politiske strategier, foranstaltninger og koncepter på kort, mellemlang og lang sigt. Strategien vil have gavn af en bedre koordinering mellem de forskellige myndigheder. Strategien fører ikke til en "handlingsplan", men snarere til et konglomerat af foranstaltninger.

4. Vigtigste hovedstrategier: styrker og svagheder

De centrale reformområder er arbejdsløshedsydelse, personlige (rådgivnings)tjenester og nye organisationsstrukturer for den offentlige arbejdsformidling, inklusive tættere samarbejde med socialkontorerne. Alt dette har til formål at sikre, at ledige hurtigere kan vende tilbage til arbejdslivet. På nuværende tidspunkt kan fordele og omkostninger ved de foreslåede reformer kun vurderes i begrænset omfang. Det skal nøje overvåges, hvordan de begge, både "arbejdsløshedsydelse II", der snart bliver indført, og den bedre arbejdsformidlingsindsats i jobcentrene, virker for fattigdomstruede personer. Der er en forpligtelse til at tilbyde alle ledige mellem 15 og 25 år et job eller en kvalificeringsforanstaltning. Manglen på erhvervsuddannelsespladser er blevet større i de seneste år, og på den baggrund er det et ganske ambitiøst mål at halvere antallet af personer, der ikke har fået erhvervs kvalifikationer inden 2010.

Forbundsregeringen ønsker at styrke integrationsprocessen for ikke-tyske indbyggere, især inden for områderne sprogfærdigheder, generel førskole-, skole- og erhvervsuddannelse og individuel jobformidling ("profilering"). Det erkendes i den nationale handlingsplan, at migranter stadig er dårligt stillede på disse områder. Selv børn og unge i familier af udenlandsk oprindelse, som har boet i Tyskland længe, har stadig betydelige vanskeligheder sammenlignet med tyske børn og unge. Det gælder f.eks. med hensyn til benyttelse af børnehavepladser, indskrivning i skolen, deltagelse i forskellige skoletyper, herunder erhvervede kvalifikationer ved afslutningen af skoleuddannelsen, op til erhvervsuddannelses- og universitetspladser. Til trods for at det i den nationale handlingsplan for 2001-2003 blev lovet at øge unge migranternes deltagelse i efter- og videreuddannelse og i foranstaltninger til fremme af erhvervsmæssig integration svarende til deres andel af de ledige, er denne forpligtelse nu blevet droppet. For migranter er den dominerende integrationsstrategi snæver og omfatter hovedsagelig sprogundervisning og videreuddannelse. Det understreges eksplicit, at migranter har lige adgang til sociale ydelser. Men siden 1996 har asylsøgere fået lavere sociale bistandsydelser i de første tre år efter deres asylansøgning.

Samfundet skal gøres mere børne- og familievenligt. Den planlagte skattereform skal medføre en lettelse af byrden for fattige husholdninger, men kun, hvis de har lønnet beskæftigelse. Ophævelsen af den skattefrie ydelse for enlige forsørgere vil føre til en tungere skattebyrde. Men regeringen har vedtaget et nyt bistandsbeløb for at kompensere for den ekstra byrde for enlige forsørgere. Familier i en ustabil situation skal støttes gennem et program til forebyggelse af fattigdom i familier. Antallet af børn, der er afhængige af offentlig bistand, skal nedbringes betydeligt inden 2006. Indførelsen af omsorgsforsikringen er tegn på fremskridt for den sociale integration, men der siges intet om problemerne, såsom refinansiering, underbemanding i ældreplejen og huller i serviceudbudet i tilfælde af

demens. Virkningerne af sundhedsreformen især for kronisk syge skal overvåges nøje. Det understreges, at der er behov for at udvide netværket af rådgivningscentre for gældsramte og fortsætte arbejdet med ensartede nationalt dækkende kvalitetsstandarder for rådgivning under inddragelse af alle organer.

Forebyggelsen af social udstødelse fra vidensamfundet skal især ske ved at øge internetforbindelserne i børneforsorgsinstitutioner. Indtil 2005 skal andelen af internetbrugere i alderen 14 år og derover stige til 70 %.

Den nationale handlingsplan indeholder nogle få kritiske og positive bemærkninger fra forskellige deltagere i den første og anden høringsrunde, især et krav om bedre finansiering af rådgivningen til gældsramte personer. Den nationale handlingsplan nøjes med at henvise til en koordinationsgruppe mellem ministerierne og et løfte om at videreføre dialogen med akademiske repræsentanter og en nedsat gruppe af rådgivere. Det er nødvendigt at videreudvikle information, bevidstgørelse og fremme af offentlige diskussioner.

5. Kønsaspektet

Under den første nationale handlingsplan blev der truffet foranstaltninger til bedre beskyttelse mod vold i hjemmet. I den nye nationale handlingsplan inddrages integrationen af kønsaspektet i langt højere grad. Dagpasningstilbudene til børn under tre år er blevet udvidet for at gøre det lettere at forene arbejds- og familieliv. Nürnberg-projektet om fattigdomsforebyggelse for enlige forsørgere er et forsøg på at samle foranstaltningerne til forebyggelse af fattigdom. Programmet "Erhvervs kvalificering for målgrupper med særlige udviklingskrav" fokuserer på erhvervsuddannelse for unge kvinder. Andelen af kvinder i it-job skal øges til 40 %, men jobkvaliteten skal overvåges i henhold til retningslinjerne i den europæiske beskæftigelsesstrategi.

6. Aktuelle spørgsmål og fremtidige udfordringer

Sammen med fattigdomsrapporterne skal den nationale handlingsplan danne "grundlaget for strategierne for styrkelse af den sociale integration og bekæmpelse af fattigdom i Tyskland"; imidlertid må de konkrete foranstaltninger til at nå de fire hovedmål gøres mere operationelle. Især for så vidt angår arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikker og politikkerne for integration af indvandrere, kan yderligere initiativer sikre social samhørighed. Der må gøres noget ved de eksisterende regionale uligheder. En grundlæggende social sikringsdækning bidrager til at forebygge fattigdom, men der bør gøres noget ved de problemer, som den nationale handlingsplan afdækker med hensyn til huller i denne dækning. Der er behov for at arbejde videre med at sikre en effektiv koordinering mellem de forskellige myndighedsniveauer. Fremskridtene med at sikre, at interessenterne løbende deltager i formuleringen af politikker i forbindelse med den nationale handlingsplan, må konsolideres.

GRÆKENLAND

Situation og hovedtendenser: Den makroøkonomiske situation i Grækenland er til stadighed blevet bedre siden 1996. BNP-væksten i faste priser (4,1 % i 2001 og 4 % i 2002) er fortsat højere end EU-gennemsnittet (1,6 % i 2001 og 1 % i 2002). Der er sket en beskedent stigning i væksten i beskæftigelsen, mens ledigheden fortsat falder. Grækenland gør en alvorlig indsats for at udvide og forbedre sit sociale beskyttelsessystem, hvilket afspejles i den betydelige stigning i udgifterne til social beskyttelse i procent af BNP. Fattigdommen (20 %) ligger over EU-15-gennemsnittet (15 %) i 2001, selv om tendensen har været nedadgående i de sidste par år. Den høje vækstrate i de seneste år kombineret med stigende udgifter til socialpolitikken og fortsat jobskabelse forventes at skabe et klima, der i højere grad kan bidrage til at løse problemerne med fattigdom og social udstødelse gennem hensigtsmæssige politiske foranstaltninger.

Fremskridt i 2001-2003: Foranstaltningerne i NAPIncl for 2001-2003 er nu ved at blive implementeret og finansieres delvis af ESF. Vi har til gode at se, i hvor høj grad de lykkes, men der er tegn på, at deres effektivitet er forbedret. Der er gjort fremskridt med at forbedre foranstaltninger til styrkelse af beskæftigelsesegnetheden til fordel for sårbare grupper, samtidig med at der er sket en stigning i antallet af sociale forsorgsydelser til medlemmer af en husstand, der har behov for særlig omsorg. Kontanthjælpspolitikken er blevet udvidet, således at flere fattigdomstruede grupper kan blive dækket. Der er også sket forskellige lovgivningsmæssige reformer, og i september 2003 blev der vedtaget et konvergenscharter, som sigter mod at øge indsatsen i den retning.

Strategi: Den nye NAPIncl er en integreret del af den græske konvergensstrategi med EU, og social beskyttelse betragtes som en byggesten i den overordnede udviklingsvej. Strategien for den er baseret på: a) generelle politikker, især inden for økonomisk vækst og strukturforandringer for at opretholde stigningstakten i de sociale udgifter og omfordelingen b) særlige politikker med henblik på at løse fattigdoms- og udstøelsesproblemerne. Der foreslås fire strategiske politiske indsatsområder: (a) landdistrikterne, (b) de ældre, (c) fremme af adgangen til beskæftigelse og (d) kvaliteten af forvaltningspraksis. Det vigtigste socialpolitiske mål er at nedbringe antallet af fattigdomstruede personer betydeligt. Med henblik herpå er der fastsat ti nationale mål, som skal nås inden 2010.

Vigtigste politiske foranstaltninger: De politiske strategier og foranstaltninger i NAPIncl afspejler en indsats for at styrke og udvide det sociale beskyttelsessystem. Den vægt, der lægges på behovet for bedre forvaltningspraksis, hilses velkommen på de socialpolitiske områder. De eksisterende foranstaltninger kræver forbedrede mekanismer til koordinering, overvågning og implementering, især på lokalt plan. Det initiativ, der er taget til at oprette et netværk af sociale serviceydelser på lokalt plan, vil delvis bidrage til at forbedre koordinering og synergi mellem de programmer, der drives af forskellige institutioner. Den nyoprettede ”nationale kommission for social beskyttelse” er udpeget som enhedsinstrument i de nationale handlingsplaner for social integration med henblik på at mobilisere alle aktører. Det skal nøje overvåges, hvor effektiv den er.

Kommende udfordringer: Det er fortsat en udfordring at **mobilisere** hele viften af relevante aktører. Den socioøkonomiske integration af **indvandrere** er en anden udfordring, som kræver flerdimensionale politiske strategier og en vedvarende indsats. Af afgørende betydning er initiativerne på områderne **digitale kundskaber** og **livslang uddannelse**. Endvidere er der behov for at styrke en vedvarende integration af ligestillingsaspektet og for at udvide de forskellige kategorier af handicappedes adgang til alle områder af det økonomiske og sociale liv.

1. Situation og hovedtendenser

Produktionsvæksten i Grækenland har været stærk siden 1996, hvilket afspejler en fortsat forbedring i de makroøkonomiske vilkår. BNP-væksten i faste priser steg i 2000 til 4,2 % og fortsatte på lignende niveauer i 2001 og 2002 (henholdsvis 4,1 % og 4 %). Udsigterne for 2003 er også gode. Disse vækstrater overgår langt gennemsnittene for EU (3,5 % i 2000, 1,6 % i 2001 og 1 % i 2002). Ifølge nationale data steg den samlede vækst i beskæftigelsen på årsbasis med 0,76 % i 2002 (q2) og med 1,38 % i 2003 (q2). I henhold til Eurostats data har Grækenland imidlertid i 2002 haft en negativ vækstforandring i beskæftigelsen for tredje år i træk. Den samlede beskæftigelsesfrekvens har været stigende og nærmer sig dermed langsomt EU-gennemsnittet. De relative forskelle i beskæftigelsesfrekvenserne bliver mindre, når der foretages sammenligninger på grundlag af en omregning til fuldtidsbeskæftigede, hvilket afspejler den lave forekomst af deltidsbeskæftigelse i Grækenland.

Ledigheden har været faldende siden 2000 og forventes at falde yderligere, men er stadig høj i forhold til gennemsnittet for EU-15 (9,6 % mod 7,6 % i 2002). Den er stadig koncentreret om især unge og kvinder, hvilket afspejler forskellige former for manglende effektivitet i institutionerne og strukturelle ubalancer. Langtids- og ungdomsledighedsfrekvensen følger en nedadgående tendens, men er stadig højere end EU-gennemsnittene. Der kan også konstateres en beskedent nedadgående tendens for kvinders ledighed.

Grækenland har siden 1996 gjort en alvorlig indsats for at udvide og forbedre sit sociale beskyttelsessystem både med hensyn til kvantitet og kvalitet. En del af denne indsats afspejles i den betydelige stigning i udgifterne til social beskyttelse i procent af BNP: fra 22,9 % i 1990 (mod EU-gennemsnittet på 25,5 %) til 26,4 % i 2000 (mod et EU-gennemsnit på 27,3 %), hvilket viser en konvergens mod EU-gennemsnittet. Fattigdommen i Grækenland er stadig høj (20 % mod et EU-gennemsnit på 15 % i 2001), selv om tendensen i de sidste par år har været nedadgående. Hvis man tog hensyn til den beregnede lejeværdi, ville det formentlig betyde en lavere fattigdomsrisiko. En forøgelse af deltagelsen i arbejdsstyrken vil være nødvendig, hvis denne nedadgående tendens skal fortsætte.

ECHP-data for 2001 afslører, at pensioner og andre sociale overførsler har en betydelig (19 procentpoint) og stigende virkning på nedbringelsen af fattigdomsrisikoen – uden disse ville fattigdomsrisikoen have været 39 %. Imidlertid er den stadig lavere end den gennemsnitlige virkning af sådanne overførsler i EU (24 procentpoint). Virkningen af andre sociale overførsler end pensioner var kun tre procentpoint i Grækenland, mens gennemsnittet for EU-15 var 9 procentpoint. Selv for dem, der ikke overskrider tærsklen på 60 %, medfører overførslerne ikke desto mindre en betydelig indkomstforbedring. Grækenland har ikke indført en officiel fattigdomstærskel. Selv om der ikke er en generel garanteret minimumsindkomstordning for hele befolkningen, findes der flere lavtlønsordninger målrettet særligt udsatte befolkningsgrupper (hvoraf de vigtigste er ældre, ledige og handicappede). Disse ordningers dækning er blevet øget, og nye befolkningsgrupper er kommet til i løbet af de seneste år.

2. Vurdering af fremskridt siden den nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPIncl) fra 2001

Beskæftigelsespolitikken for de socialt sårbare grupper er ændret betydeligt i løbet af de sidste par år til fordel for aktive foranstaltninger. I høj grad under indflydelse af den europæiske beskæftigelsesstrategi er vægten i stigende grad blevet lagt på at forbedre

beskæftigelsesegnetheden i stedet for at forbedre indkomststøtteforanstaltninger og andre traditionelle passive politikker, mens bestræbelserne på at iværksætte den forebyggende og individuelle strategi er under forberedelse. Der er også gjort fremskridt med at øge antallet af sociale serviceydelser (dagpleje, børnepasningscentre, hjemmehjælp osv.) til medlemmer af en husstand, der kræver særlig omsorg (ældre, handicappede og børn), blandt andet med henblik på at forene arbejds- og familieliv. EU's medfinansiering af visse foranstaltninger skaber betingelserne for at overføre aktioner til de lokale myndigheder ved afslutningen af medfinansieringsperioden, hvorefter de lokale myndigheder vil skulle sikre den nødvendige finansiering til at fortsætte deres aktiviteter.

Der er betydelige ændringer på vej i socialpolitikken og andre tilknyttede områder, især gennem lovgivningsmæssige reformer og aftaler, der er blevet vedtaget i de seneste år. Disse går i den rigtige retning og vil utvivlsomt, når de er helt operationelle, bidrage til en mere effektiv indsats for fremme af social integration og især socioøkonomisk integration af de mest sårbare befolkningsgrupper i det græske samfund.

Der skal oprettes et sikkerhedsnet gennem en kontanthjælpspolitik, som sigter mod specifikke grupper under hensyntagen til deres særlige behov og under anvendelse af ikke-økonomiske oplysninger om de forskellige grupper for at minimere farerne for udvandning. Et generelt sikkerhedsnet anses på nuværende tidspunkt for at være upraktisk og virke mod hensigten, især som følge af usikkerhed om antallet af støtteberettigede. NAPincl 2001 omfattede tre nye initiativer vedrørende indkomststøtte. Efter den indledende fase, hvor antallet af omfattede personer var begrænset, er ordningerne nu blevet udvidet.

Det er i sagens natur vanskeligt at få statistiske oplysninger i rette tid om fremskridt med at opfylde de fire Nice-mål. Der findes ingen detaljeret statusrapport om gennemførelsen af foranstaltningerne i den første nationale handlingsplan med dertil hørende data og indikatorer, hvilket gør det vanskeligt at give en nøjagtig vurdering af implementeringen. Det overvågningssystem, der blev indvarslet i den første nationale handlingsplan er gradvist ved at tage form. Alle foranstaltninger i den nationale handlingsplan er nu ved at blive gennemført, delvis finansieret af ESF.

3. Strategi: hovedmålsætninger og vigtigste mål

Den nye NAPincl er et led i den græske konvergens mod EU's gennemsnitsstrategi og understreger betydningen af at bevare social samhørighed og fremhæver socialpolitikken udviklingsfunktion i den overordnede Lissabon-strategi. Strategien for den bygger på: a) Generelle politikker, især i forbindelse med økonomisk vækst og strukturforandringer for at opretholde en stabil vækst med henblik på at tilvejebringe midlerne til en gradvis forøgelse af de sociale udgifter og omfordeling samt b) Særlige politikker med henblik på at løse eksisterende og nye fattigdoms- og udstødsproblemer.

Inden for disse rammer foreslås fire indbyrdes forbundne strategiske målrettede indsatsområder: Det drejer sig om: (a) **landdistrikter**: med henblik på at fjerne forskellene i økonomiske muligheder og livskvalitet mellem befolkningen i byer og på landet i forbindelse med integreret udvikling af landdistrikter, (b) **de ældre**: med henblik på at sikre indkomststøtte til personer med lave pensioner og fremme adgangen til alle sociale serviceydelser, (c) **fremme af adgangen til beskæftigelse**: der lægges vægt på fem befolkningsgrupper (kvinder, ældre arbejdstagere, unge, handicappede og indvandrere), mens målene om, at det skal kunne betale sig at arbejde, og at sort arbejde skal gøres til regulær beskæftigelse anses for afgørende, (d) **kvaliteten i forvaltningspraksis**: med fire

prioriterede emner: strategisk indsats, struktureret dialog med civilsamfundet, decentralisering af aktionerne, serviceydelseernes rækkevidde og kvalitet.

Et typisk træk ved denne strategi er, at der lægges vægt på behovet for forvaltning i stedet for reaktiv ledelse. Dette skal sikres gennem følgende retningslinjer: koordinering mellem politiske sektorer, forenelige mål mellem forskellige sektorer, bred social konsensus og fælles bestræbelser på at nå disse mål og endelig en overvindelse af snævre personlige eller sektorspecifikke interesser.

Det vigtigste politiske mål er at nedbringe antallet af personer, der lever i fattigdom betydeligt. Med henblik herpå foreslås ti kvantitative nationale mål inden for områder, der er af afgørende betydning for social integration. Fire af disse mål går på at forbedre situationen for særlige grupper med høj risiko for fattigdom, mens de øvrige vedrører seks andre prioriterede områder. Målene er som de øvrige Lissabon-mål fastsat for 2010 og ikke for referenceperioden for NAPincl, som er 2003-2005. Det er især afgørende for de sociale mål, at beskæftigelsesmålene nås.

4. Vigtigste strategi: styrker og svagheder

Den nye NAPincl indeholder mange forskellige foranstaltninger, såsom kontanthjælp, beskæftigelsesfremme- og uddannelsesordninger, sociale støtteprogrammer, integrerede aktioner, institutionel opbygning osv. Disse foranstaltninger afspejler en videreførelse af indsatsen og et ønske om yderligere at styrke det sociale beskyttelsessystem for at klare identificerbare traditionelle og nye problemer og behov i forbindelse med fattigdom og social udstødelse. Strategisk er social integration indarbejdet i en overordnet konvergensproces, der er fastlagt i et konvergenscharter, som blev vedtaget i september 2003, mens en række nye sociale foranstaltninger supplerer foranstaltningerne i NAPincl. Der lægges særlig vægt på behovet for forvaltning, som er særdeles vigtig på de socialpolitiske områder i Grækenland. De eksisterende foranstaltninger, hvoraf nogle er ved at blive udvidet og styrket, kræver, at der udvikles stærkere koordinerings-, overvågnings- og gennemførelsesmekanismer, især på lokalt plan. Der er taget initiativ til at oprette et net af sociale serviceydelser lokalt, og det vil delvis bidrage til at forbedre koordinering og synergi mellem de programmer, som forvaltes af forskellige institutioner. Den nyoprettede "nationale kommission for social beskyttelse" er udpeget som enhedsinstrument for NAPincl med henblik på at mobilisere alle interessenter, fremme en struktureret dialog med civilsamfundet og sikre en gensidig ansvarsovertagelse mellem de repræsenterede institutioner. Det skal nøje overvåges, hvor effektiv denne centrale kommission er.

5. Kønsaspektet

Der er i de seneste år i stigende grad anvendt visse prioritetskriterier for kvinders deltagelse i de fleste beskæftigelses- og uddannelsesordninger, hvilket allerede har ført til en stigning i andelen af kvinder, der deltager i ordningerne. I de seneste år har investeringsprojekter, bl.a. tilvejebringelse af støtte udelukkende til kvinders erhvervsvirksomhed - etablering og/eller modernisering af eksisterende virksomhed - i stigende grad nydt fremme, og dette forventes at fortsætte. Endvidere har antallet af supplerende sociale tjenester, der sigter mod at hjælpe kvinder med at forene familie- og arbejdsliv også været stigende. Politikernes effektivitet vil blive styrket betydeligt, hvis der sikres en bedre koordinering af de enkelte politiske initiativer. Især er der behov for en bedre koordinering af de politiske foranstaltninger, der har til formål at øge udbudet af og efterspørgslen efter kvindelig arbejdskraft, så der kan opnås størst mulig synergieffekt.

6. Aktuelle spørgsmål og fremtidige udfordringer

Den seneste lov om ”social dialog til fremme af beskæftigelse og social beskyttelse” er et velkomment initiativ. Ikke desto mindre er spørgsmålet om **mobilisering** af de relevante interessenter for at styrke deres deltagelse og sikre en koordineret indsats gennem struktureret dialog og gensidig ansvarsovertagelse fortsat en udfordring. For at bekæmpe fattigdom og social udstødelse er det afgørende, at kommissionerne for beskæftigelse og social beskyttelse arbejder korrekt. Den socioøkonomiske integration af **indvandrere** er en anden udfordring, som kræver flerdimensionale politiske strategier og en integreret og vedvarende indsats. Gennemførelsen af handlingsplanen om integration af indvandrere og driften af det immigrationspolitiske institut (IMEPO) er vigtige skridt på vejen til at klare disse udfordringer. Af afgørende betydning er initiativerne for **digitale kundskaber** og **livslang uddannelse** i forbindelse med nuværende og kommende beskæftigelsesbehov for sårbare sociale grupper og for at forebygge problemer i fremtiden. I NAPIncl blev der endelig lagt vægt på at sikre **integration af ligestillingsaspektet** og udvide **adgangsmulighederne** til alle områder af det økonomiske og sociale liv for forskellige kategorier af **handicappede**; dette må videreføres aktivt i hele handlingsplanens periode. Endelig kræver den strukturelle justering, som de landbrugsorienterede landdistrikter ventes at skulle foretage, at der fortsat anlægges en helhedsorienteret strategi for udviklingen af landdistrikterne.

SPANIEN

Situation og hovedtendenser: I løbet af de sidste to år har den spanske økonomi opretholdt en årlig BNP-vækst på over 2 %, hvilket er højere end EU-gennemsnittet. Den økonomiske situation og de aktive beskæftigelsesforanstaltninger har gjort det muligt at nedbringe langtidsledigheden og den meget langvarige ledighed. Situationen for kvinder på arbejdsmarkedet er stadig præget af en meget høj ledighed sammenlignet med mænd for næsten alle aldersgrupper og uddannelsesniveauer - om end den ligger tættere på EU-gennemsnittet. Andelen af midlertidige job (30,2 %) er stadig meget høj. I de beskæftigelsesrelaterede indikatorer har Spanien en klar tendens til konvergens mod EU-gennemsnittene. Imidlertid kniber det stadig med fremskridt for visse indikatorers vedkommende.

Fremskridt i 2001-2003: Der er gjort bemærkelsesværdige fremskridt med at udvide strategien for bekæmpelse af social udstødelse til regionale og lokale myndigheder. På baggrund af ny lovgivning (indeholdt som foranstaltninger i den første nationale handlingsplan) er der udviklet flere konkrete foranstaltninger, som nu er i gang. Der er registreret visse forbedringer i samarbejdet mellem socialforvaltninger og arbejdsformidlinger, i tilvejebringelsen af ressourcer til sårbare grupper og på det sundhedspolitiske område. Der er imidlertid sket færre fremskridt på andre vigtige områder såsom bekæmpelse af frafald i skolerne.

Strategi: Planen indeholder en beskrivelse af en omfattende vifte af foranstaltninger, skønt det ikke er klart, hvordan disse er forbundet. En af de strategiske svagheder i den første NAPincl, de manglende mål, er fortsat et problem, især på sundheds-, bolig- og uddannelsesområderne. Strategien for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse er koncentreret om specifikke sårbare grupper. Beskæftigelse vil fortsat være det vigtigste instrument til at sikre integration. Der vil imidlertid også blive rettet særlig opmærksomhed mod at sikre adgang til sundhed, uddannelse og bolig for risikogrupper eller personer, der lever i fattigdom. Det er vigtigt at bemærke, at der er fastsat et mål om at nedbringe antallet af personer under medianindkomsttærsklen på 60 % med 2 %.

Vigtigste politiske foranstaltninger: Nedsættelsen af indkomstskatterne for lavindkomstgrupper, forbedrede pensioner og incitamentter til arbejdsgiverne skal ifølge den spanske NAP konsolidere tendensen mod bedre indkomstniveauer. Udelukkelse forebygges gennem familieorienterede politikker, foranstaltninger, der sigter mod at afhjælpe regionale ubalancer og mindske hindringerne for adgang til IKT. Efter den første fælles integrationsrapport er der blevet indført foranstaltninger, der skal afhjælpe hindringerne for arbejdsmarkedsdeltagelse for kvinder med lav social status og et lavt uddannelsesniveau (bruges også i den nationale beskæftigelsesbehandlingsplan) samt økonomisk støtte til ofre for vold i hjemmet.

Kommende udfordringer: Der er stadig brug for koordinering og samarbejde mellem de forskellige forvaltningsniveauer, og overvågningen af fremskridt på lokalt og regionalt plan er en udfordring. Grunden er lagt for nogle af de centrale områder (såsom social- og sundhedsbistand), og der skal nu udvikles og implementeres informationsmekanismer. I betragtning af, hvor vigtig beskæftigelsen er for fremme af social integration, er det nødvendigt at styrke arbejdsmarkedets parter delttagelse. Stigningen i antallet af indvandrere kan lægge ekstra pres på visse sociale tjenester og ydelsesordninger, hvis der ikke tages højde for det ved udarbejdelsen af budgettet.

1. Situation og hovedtendenser

I løbet af de sidste to år har den spanske økonomi opretholdt en årlig BNP-vækst på over 2 %, hvilket er højere end EU-gennemsnittet. Det mest karakteristiske træk ved den spanske økonomi i løbet af de sidste otte år har været det stadige fald i ledigheden fra 18,8 % i 1995 til 11,3 % i 2002 (harmoniseret arbejdsstyrkeundersøgelse). Til trods for, at ledigheden stadig er en af de højeste i EU (især på grund af den høje ungdoms- og kvindearbejdsløshed), har der været tydelig konvergens.

Disse positive tendenser for beskæftigelsen og den gradvise forbedring af pensionerne har mindsket nogle af forskellene i forhold til EU. De fleste indkomstrelaterede indikatorer er på vej mod konvergens, selv om Spanien stadig er blandt de EU-lande, der har det højeste antal fattige under 60 %-tærsklen. I henhold til ECHP-data for 2001 var fattigdomsrisikoen på 19% i Spanien.

Som det fremgår af Gini-koefficienten, er afstanden til EU-gennemsnittet stadig uforandret (32 % i Spanien og 29 % i EU i 2000), selv om der er sket en forbedring i det spanske tal. Mere væsentligt er det, at tallene før og efter sociale overførsler viser, at virkningen af disse overførsler er mindre i Spanien.

Som det blev fremhævet i den sidste fælles integrationsrapport, er Spanien blandt de lande, der har de laveste udgifter til social beskyttelse i procent af BNP: 20 % i 2000 (EU-15 har 27,1 %). 91 % af budgettet til social beskyttelse (83 % i EU) er koncentreret om alderdom, sundhed og handicap samt ledighed, således at der kun er 9 % tilbage til andre behov.

For indikatorer, der ikke vedrører beskæftigelse, har fremskridtene været noget mere blandede. Selv om der er sket en mindre forbedring siden 1995, har Spanien f.eks. stadig et af de højeste procentvise frafald i skolerne. I indvandrerbefolkningen er der sket en stor stigning i antallet af personer i de mest sårbare grupper.

2. Vurdering af fremskridt siden den nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPincl) fra 2001

Den økonomiske situation og fremskridtene med de aktive beskæftigelsespolitikker har gjort det muligt at nedbringe langtidsledigheden og den meget langvarige ledighed, selv om der stadig er bekymring over den høje andel af midlertidige job (30,2 %). Der er stadig store regionale forskelle til trods for en let forbedring.

Under de regionale regeringers kompetence er dækningen af ydelserne under minimumsindkomstgarantien blevet udvidet, og alle selvstyrende regioner har nu deres egne ordninger. Der er en tendens til at knytte disse ydelser til beskæftigelsesfremmende aktiviteter. Den seneste reform af pensionssystemet er også blevet koncentreret om dem, der har de laveste indkomster.

Der blev i 2002 vedtaget en lov om uddannelseskvalitet, hvor et af hovedformålene er at mindske frafald og skolenederlag.

På boligområdet er der indført visse foranstaltninger for at øge adgangen til lejeboliger og støtte til huskøb. Fremskridtene har dog været meget begrænsede og er blevet hæmmet af den stadige stigning i boligpriserne.

På sundhedsområdet er det vigtigste fremskridt, at social- og sundhedsbistand er blevet anerkendt i det nationale sundhedssystem. Det er en ny ydelse, der skal forbedre sundhedstjenesterne, og den forventes at få en mærkbar virkning på de mest sårbare grupper, men dette afhænger dog af, i hvilket omfang implementeringen gennemføres. Det er stadig vigtige mål at sikre sårbare gruppers effektive adgang og forbedre adgangen til specialister (nedbringelse af ventelister).

Der er gjort mærkbare fremskridt med at udvide strategien for bekæmpelse af social udstødelse til regionale og lokale myndigheder. Der er indtil nu godkendt 13 regionale planer, og de fire øvrige forventes at blive godkendt inden længe. Visse store byer har også fremlagt deres planer eller planlægger at gennemføre dem.

Udbudet af IKT-programmer til de dårligst stillede grupper er blevet forbedret, og det gælder også brugen af IKT i uddannelsessystemet.

Med hensyn til handicappede er der med deltagelse af de relevante sammenslutninger indført forskellige planer for uddannelse, beskæftigelse og tilgængelighed.

I forbindelse med mobilisering af alle organer er der sket store fremskridt med at inddrage de regionale og lokale myndigheder og sikre en mere aktiv deltagelse af ngo'er og støttemodtagere. Arbejdsmarkedets parters deltagelse bør dog styrkes.

ESF's rolle med hensyn til at støtte sociale integrationsformål dækkes fint af den nationale handlingsplan i et informativt og illustrativt bilag til hovedrapporten. Gennemførelsen af ESF-støttede aktiviteter vil yde et vigtigt bidrag til løsningen af problemerne med fattigdom og social udstødelse i Spanien.

3. Strategi: hovedmålsætninger og vigtigste mål

En af de strategiske svagheder i den første NAPIncl (manglende mål) er fortsat et problem i denne nye plan, især på sundheds-, bolig- og uddannelsesområderne. Forening af arbejde og familieliv, styrkede foranstaltninger for at stoppe vold i hjemmet og for at lette de mest sårbare gruppers adgang til IKT er blevet indført som hovedmål.

Man bør fortsætte med at inddrage interessenterne for at gøre integrationspolitikken mere effektiv. To af de ti hovedmål i den nye NAPIncl tager specifikt fat på dette gennem oprettelsen af debatfora med ngo'er og gennem udveksling af information og god praksis. Som i den nationale handlingsplan for 2001 er det et led i strategien at inddrage de regionale og lokale forvaltninger. Tre af de ti erklærede hovedmål i NAPIncl for 2003-2005 skal sikre, at der gøres noget ved dette spørgsmål gennem koordination, tværregional samhørighed – via integrationsplaner på regionalt og lokalt plan (så mindst 50 % af befolkningen bliver omfattet af disse planer inden 2005) – og en mere aktiv deltagelse af de regionale parlamenter.

Det er vigtigt at bemærke, at der er fastsat et mål om at nedbringe antallet af personer under medianindkomsttærsklen på 60 % med 2 %. Dette mål kan måske nås gennem højere deltagelse på arbejdsmarkedet og gennem fortsat forbedring af pensionerne samt via konkrete skattemæssige foranstaltninger med henblik på at nedbringe indkomstskatten for de lavere indkomstgrupper.

Som anført i den første NAPIncl er socialpolitikkerne i Spanien fortsat i høj grad bygget op om specifikke grupper. På den måde har støttemodtagerne i høj grad kunnet inddrages i

planlægnings- og gennemførelsesfaserne, men det er ikke den letteste måde, hvorpå horisontale spørgsmål kan indføres. Planen danner imidlertid også grundlag for at indføre disse spørgsmål, således at der kan anlægges en mere integreret eller helhedsorienteret indfaldsvinkel.

Koordineringen mellem de nationale handlingsplaner for integration og beskæftigelse nævnes ikke specifikt i den nye NAPincl som en del af den strategi, der følges, men nogle af de foranstaltninger, der specifikt gælder for beskæftigelseshandlingsplanen, er anført som mål, f.eks. forening af arbejde og familieliv og forbedret koordinering af social beskyttelse og beskæftigelse og social integration samt nedsatte socialsikringsbidrag for risikogrupper eller udstødte.

4. Vigtigste hovedstrategier: styrker og svagheder

Denne nye plan omfatter 269 foranstaltninger (84 foranstaltninger mere end i den første NAP), hvoraf de fleste er koncentreret omkring de tre første fælles mål. De fleste af foranstaltningerne går igen fra den første NAP (skal implementeres eller er i gang). Andre foranstaltninger bygger videre på dem, der var fastlagt i den første NAP, som har ført til indførelse af ny lovgivning og danner grundlag for udviklingen af konkrete aktioner. De vigtigste instrumenter for adgang til beskæftigelse, som også står i den nationale beskæftigelseshandlingsplan, er integrationsveje, incitamenter til arbejdsgiverne gennem nedsat betaling til social sikring og styrkelse af samarbejdet mellem ngo'er og decentraliserede offentlige arbejdsformidlinger.

I forbindelse med adgangen til andre ressourcer kan det grundlag, der blev lagt under den første plan, nu videreudvikles og implementeres, bl.a. tilbundsående undersøgelser af, hvor store befolkningsgrupper indsatsen skal rettes mod, og hvilke behov de har. Der er en ny vifte af foranstaltninger, som har til formål at sikre adgangen til domstolene. Forskellige foranstaltninger skal også modvirke familieopløsende faktorer, løse sociale problemer på lokalt plan og bekæmpe specifikke hindringer som følge af adgangen til ny teknologi.

I forhold til den første NAPincl har denne anden udgave udvidet nogle foranstaltninger og forbedret andre. Den fortsætter den oprindelige indsats for at mobilisere og koordinere alle relevante organer på administrativt niveau. Indsatsen for at samle al relevant information om de meget decentrale bestræbelser på at bekæmpe fattigdom og social udstødelse er også en prioritet, der skal føres ud i livet i denne nye plan.

5. Kønsaspektet

Et af de mest ejendommelige træk ved de spanske tal omhandler kvinders situation på arbejdsmarkedet, der stadig er præget af meget høj ledighed sammenlignet med mænd. Den forbedrede analyse af kønsaspektet i den nye plan gør det faktisk muligt at overvåge kønsspecifikke resultater af de foranstaltninger, som målrettes bestemte grupper. Der er indført en integreret plan for ofre for vold i hjemmet, hvori det erkendes, at disse kan risikere også at blive ofre for social udstødelse.

Den nye plan for lige muligheder er også indbygget i hovedkomplekset af foranstaltninger i NAPincl og sigter mod at fjerne de hindringer for arbejdsmarkedsdeltagelse, kvinder med lav social status og lavt uddannelsesniveau oplever. Der kan ligge en ny udfordring i stigningen i antallet husstande med enlig forsørger (i de fleste tilfælde er en kvinde), som risikerer udstødelse.

6. Aktuelle spørgsmål og fremtidige udfordringer

Koordinering og samarbejde mellem de forskellige forvaltningsniveauer er stadig nødvendig på mange områder for at sikre en minimumsstandard i foranstaltningerne på det integrationspolitiske område. Skønt grunden er lagt for nogle af de centrale områder (såsom sundhed), skal mekanismerne, både vedrørende information og brugernes direkte adgang, nu udvikles og gennemføres for at sikre, at de kan udnyttes af dem, tjenesterne er målrettet mod.

I betragtning af, hvor vigtig beskæftigelsen er til fremme af social integration, er det nødvendigt at styrke arbejdsmarkedets parters deltagelse.

Den spanske befolknings gradvise aldring er blevet ledsaget af specifikke foranstaltninger for at hjælpe de dårligst stillede ældre, men denne gruppes omsorgs- og plejebehov er en af de største udfordringer i den nærmeste fremtid. Det kunne være hensigtsmæssigt at forske yderligere i sundhedssituationen for dem, der lever i fattigdom eller er i risiko for at komme til det. Den høje stigning i andelen af indvandrere giver også store udfordringer, da deres integration går på tværs af mange, hvis ikke alle, de spørgsmål, der behandles i planen. F.eks. kan det lægge ekstra pres på visse sociale tjenester og ydelsesordninger, hvis der ikke tages højde for det ved udarbejdelsen af budgettet.

FRANKRIG

Situation og hovedtendenser: Efter flere års konstant økonomisk vækst og faldende ledighed har den meget lave økonomiske vækstrate siden midten af 2001 været ledsaget af en afmatning i jobskabelsen og en stigning i ledigheden, som nu er på sit højeste niveau i tre år (9,6 % i juli 2003). På den baggrund er der sket en stigning i "administrativ" fattigdom, idet antallet af personer på RMI (bistandshjælp) er begyndt at stige igen fra andet halvår af 2002. Fattigdomsrisikoen, som blev målt til 15 % i 2001, svarer ifølge Eurostat til det europæiske gennemsnit. De nationale statistikker (INSEE) viser imidlertid et lavere tal, 12,7 % i 2000.

Fremskridt 2001-2003: Da den samlede evaluering af politikkerne til bekæmpelse af social udstødelse i henhold til loven fra 1998 ikke er vedlagt NAPIncl, er analysen af resultaterne undertiden noget mangelfuld. Til trods for de opmuntrende resultater af visse beskæftigelsesfremmende ordninger er ledigheden stadig meget høj. På boligområdet har politikkerne ikke været tilstrækkelige til at opfylde behovene. Men selv om foranstaltningerne til forebyggelse af, at familier går i opløsning, kan forbedres, er der sket betydelige fremskridt på sundheds- og retsområderne og mere generelt i forbindelse med adgang til rettigheder.

Strategi: Planen forener to strategier. Den første viderefører de foranstaltninger, der har været i gang siden 1998, idet der lægges vægt på adgang til beskæftigelse og adgang til rettigheder. Den anden går ud på at mobilisere regional solidaritet med henblik herpå via decentralisering og den private sektor, som indtil nu har været relativt inaktiv på dette område. Planen fokuserer især på procedurer til at mobilisere aktører og på at forbedre overvågningen. I stedet for at fastsætte et generelt overordnet mål om at nedbringe fattigdommen fokuserer den på begrænsede, men realistiske specifikke mål på de vigtigste politiske områder, der dækkes (beskæftigelse, boliger, uddannelse, sundhed). Der er gjort en betydelig indsats med hensyn til indikatorer for at vise foranstaltningernes styrke på de forskellige områder.

Vigtigste politiske foranstaltninger: Den nationale integrationshandlingsplans strategiske dimension er noget sløret af dens flerdimensionale karakter, eftersom foranstaltningerne, der anføres i henhold til Nice-målene, forudsætter, at der mobiliseres en hel vifte af forskellige statslige sektorer. Af de nye foranstaltninger vækker decentraliseringen af bistandshjælpen og erhvervsuddannelsen, forslaget om beskæftigelsesforsikring, proceduren for civil konkurs ("*rétablissement personnel*") og det femårige byfornyelsesprogram store forventninger. Den foregående plans dækning er blevet udvidet til handicappede og udlændinge. Der mangler stadig meget i forbindelse med integration af kønsaspektet, men foranstaltningerne til at hjælpe kvinder identificeres bedre.

Kommende udfordringer: Adgang til beskæftigelse, jobusikkerhed og boligspørgsmål er stadig store udfordringer sammen med behovet for at nedbringe regionale uligheder og, for særlige grupper, at forbedre støttemulighederne for asylsøgere. Og der er kun delvis gjort noget ved problemet med reel adgang til rettigheder eller endog indførelsen af nye rettigheder. Integration af udenlandske befolkninger og fattige befolkningsgruppers kommende alderdom er også centrale spørgsmål i de kommende år. Det stærkt ventede "koordinerede tværministerielle politiske projekt" (PCPI) skal bidrage til at tydeliggøre de økonomiske aspekter. Det skal også afspejle de bindende forpligtelser, der bebudes i planen om integration, overvågning og evaluering af politikkerne, især eftersom overvågnings- og evalueringsforpligtelserne også gælder for de decentrale politikker. I den forbindelse skal de kvantitative mål udspecificeres mere.

1. Situation og hovedtendenser

Efter konstant vækst fra midten af 1997 til 2000 har den franske økonomi oplevet en meget langsom vækst siden midten af 2001 (1,2 % i 2002, formentlig 0,2 % i 2003 og forventet 1,7 % i 2004), en voldsomt fald i antallet af nye job og en stigning i ledigheden (8,8 % i 2002, 9,6 % i juli 2003), idet ufaglærte unge rammes særligt hårdt. Langtidsledigheden, der har dækket over det stadige fald siden 1999 i den meget langvarige ledighed (dvs. ledighed i over tre år), er atter begyndt at stige (2,9 % i 2002) og har ramt ca. 700 000 jobsøgende, især over 50 år. Ledigheden er højere blandt kvinder (10 %) end mænd, og der er stadig betydelige regionale forskelle med en variationskoefficient på 8,8 % i 2001 ifølge de nationale tal. Jobusikkerheden vokser, og flere mennesker tilmelder sig arbejdsformidlingen efter udløbet af kontrakter om vikararbejde eller tidsbegrænsede kontrakter. For mange unge mennesker består arbejde i en række korte perioder med ustabil beskæftigelse klemt inde mellem ledighedsperioder, således som det afspejles af de franske offentlige arbejdsformidlingers registreringer af tilgang og afgang for de 15-24-årige.

Ifølge Eurostat var fattigdomsrisikoen (procent af befolkningen, hvis indkomst er under 60 % af den nationale median) 15 % i 2001 (12,7 % ifølge Frankrigs egne statistikker), hvilket svarer til det europæiske gennemsnit, og risikoen for vedvarende fattigdom var 9 %. På trods af det økonomiske opsving mellem 1997 og 2001 er der ingen tegn på, at der er opnået nogen væsentlig nedbringelse af fattigdommen. De nationale data viser en lille reduktion i den pengerelaterede fattigdom mellem 1996 og 2000, idet kun antallet af bistandshjælpsmodtagere faldt væsentligt, skønt dette tal er begyndt at stige igen i andet halvår af 2002.

Det er stadig de samme grupper, som har den største risiko for fattigdom og udstødelse: ledige, fattige i arbejde, børn under 18, ufaglærte unge, store familier og eneforsørgerfamilier, kvinder over 65, og hvis man ser på specifikke befolkningsgrupper, asylsøgere og ikke-bofaste personer, som ganske vist heller ikke udgør nogen homogen kategori. De udfordringer, som blev anført i den første NAPIncl, er i store træk fortsat de samme: ustabile levevilkår for en stor del af befolkningen, marginaliserede befolkninger, adgang til beskæftigelse og forbedring af erhvervsindkomsten, reel adgang til rettigheder samt uligheder mellem regionerne, hvad enten der er tale om dårligt stillede byområder eller landdistrikter.

2. Vurdering af fremskridt siden den nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPIncl) fra 2001

NAPIncl blev udarbejdet i en periode med vækst og gennemført i et mindre gunstigt økonomisk klima om end uden nogen større diskontinuitet til trods for et svækket politisk lederskab og en ændring af det politiske flertal i 2002. Planen har gjort det muligt at indarbejde og udvide foranstaltninger, der har været i gang siden 1998, såsom Trace-programmet, der skal hjælpe vanskeligt stillede unge med at få arbejde, eller de regionale sundhedsprogrammer. Skønt nogle af disse mekanismer har ført til interessante resultater, har problemets omfang og den forværrede økonomi begrænset virkningen på beskæftigelsen. Men det er på boligområdet, forskellen mellem behov og resultater er størst. Mekanismerne til at gøre husholdninger solvente kunne også forbedres. I modsætning hertil har den altomfattende sygesikring og de regionale sundhedsmekanismer haft en vis virkning på adgangen til sundhedspleje. NAPIncl har også åbnet mulighed for en række forsøg på kultur-, børne- og retsområderne og mere generelt i forbindelse med adgangen til rettigheder. I marts 2003 blev prioriteringen af dette mål godkendt i den nationale plan for styrkelse af

bekæmpelsen af fattigdom og udstødelse baseret på reel adgang til rettigheder og støtte til personer, der befinder sig i en situation med alvorlig udstødelse.

NAPincl fra 2001 blev desværre aldrig særligt synlig. Endvidere blev de forskellige strenge, inddragelsen af personer i vanskelige situationer og erhvervsuddannelsesinitiativerne for aktører kun integreret i begrænset omfang. I forbindelse med overvågning blev der gjort en betydelig indsats med indikatorer. Den samlede evaluering i henhold til loven fra 1998 ventes at foreligge inden udgangen af 2003.

3. Strategi: hovedmålsætninger og vigtigste mål i den nationale integrationshandlingsplan for 2003

Den foreslåede strategi bygger på den antagelse, at udstødelse er flerdimensional, hvor beskæftigelsesfaktoren dominerer; den er således en direkte videreførelse af de politikker, der har været i kraft siden 1998 og opdeler de fire Nice-mål i en bred vifte af foranstaltninger. De lokale myndigheders fornyede rolle i kraft af decentraliseringsprojektet og den vægt, der lægges på markedssektoren og dens betydning for beskæftigelsen, er de tydeligste ændringer i strategien. Planen er også i højere grad nyskabende i kraft af sin brede rækkevidde end af detaljerne i aktionerne, eftersom mange af disse er videreførelser af eksisterende foranstaltninger eller genoptagelser af tidligere praksis. Der er sket nyudviklinger inden for områder, som var relativt uudforskede i 2001, såsom handicap, udenlandske befolkningsgrupper og køn. Brobygningen mellem strategi og udfordringer afhænger undertiden af en vis grad af frivilligt initiativ, som planens forfattere kun har lidt kontrol over, såsom lokale myndigheders engagement efter decentraliseringen eller appellen til de private virksomheder.

Planen indeholder af en lang række indikatorer. Endvidere er det en positiv nyskabelse, at der er fastsat præcise kvantitative mål, selv om antallet er begrænset. De er valgt, fordi de er relevante og realistiske, men dækker kun delvis de forskellige politikker, idet de ikke har som overordnet formål at nedbringe fattigdommen, da de fleste mere vedrører indførelsen af mekanismer end de forventede virkninger på målgrupperne. Kvantificeringen af budgettet er et skridt i den rigtige retning, selv om der på nuværende tidspunkt stadig mangler nærmere detaljer og præciseringer. Imidlertid kan statens og de lokale myndigheders økonomiske engagement i en periode med pres på budgettet vise sig at være begrænset, hvilket skal overvåges nøje. De operationer, der medfinansieres af ESF, er anført for sig selv og bør anføres mere præcist i forbindelse med budgetovervågningen.

Planen lægger i forbindelse med decentraliseringen stor vægt på en integreret strategi, der inddrager nye former for relationer mellem de berørte politikker samt forvaltning og evaluering heraf. Integrationen bygger også på bedre koordinering mellem ministerierne (idet der er planlagt flere store overvågnings- og evalueringsrunder), på modernisering af administrationen og en højnelse af bevidstheden blandt alle aktører og den brede offentlighed.

4. Vigtigste hovedstrategier: styrker og svagheder

Det første Nice-mål, vedrørende adgang til beskæftigelse, dækkes af de fleste af de beskrevne foranstaltninger, idet der lægges mere vægt på at nedsætte socialsikringsbidrag for lavtlønnede, en gennemgribende revision af de ”støttede kontrakter” for ufaglærte unge og en reform af erhvervsuddannelsen. Spørgsmålet om sociale minimumsydelser behandles hovedsagelig under decentraliseringen af bistandshjælpen (RMI). Boligområdet indgår i talrige foranstaltninger, herunder et femårigt byfornyelsesprogram. Der lægges stærk vægt

på bekæmpelse af analfabetisme, uddannelses tilbud til de mest sårbare og sundhed i skolemiljøet. Sundhedsforanstaltningerne, foranstaltningerne til fremme af psykisk sundhedspleje og programmerne for adgang til domstolene kører videre og forbedres. Mere marginale foranstaltninger vedrører adgangen til kultur, sport og fritid.

Foranstaltningerne til at forebygge, at mennesker mister deres hjem, er blevet en smule bedre med en forbedret støttemekanisme for lejere. Specielt skal nævnes indførelsen af proceduren for civil konkurs ("*procédure de rétablissement personnel*"), der bruges i tilfælde af overdreven gældsætning. Da inddragelse i informationssamfundet ikke er prioriteret som en stor udfordring, er initiativerne på dette område begrænsede. Et eksempel, der er værd at nævne, er imidlertid forslaget til en internetportal for sociale serviceydelser, som skal være det sted, man først går hen, en magnet for eksempler på god praksis.

Blandt foranstaltningerne til at hjælpe de mest sårbare skal især nævnes integrationsforløbet for indvandrere og den globale strategi for situationer med alvorlig udstødelse. Udbudet af flere boliger kan imidlertid ikke forhindre, at markedet er mættet af asylsøgere. Bedre pasningsmuligheder og lovforslaget om ligestilling bør bidrage til at forbedre integrationen af handicappede. Initiativer til forbedring af boligsituationen og fremme af økonomisk udvikling i forsømte byområder er blevet udvidet, og et projekt til at sætte nyt liv i landdistrikter omfatter planer for udvikling af serviceydelser til borgerne og sundhedspolitik. Det vil være nødvendigt at undersøge gennemførelsesordningerne for alle disse mekanismer for at vurdere deres potentielle virkning. De oversøiske territorier, som er et andet sårbart område, er implicit omfattet via bevillingerne, der er anført i budgetbilaget.

Med hensyn til mobilisering af alle aktører har planen til formål at give vanskeligt stillede mennesker større indflydelse og forbedre koordineringen mellem alle indsatsniveauer. Der er også stor opmærksomhed om kommunikation og om forbedring af serviceydelser til brugerne.

5. Kønsaspektet

Denne dimension er prioriteret lavere end i den nationale handlingsplan for beskæftigelsen for 2002. De nævnte udfordringer omfatter ulighed på beskæftigelsesområdet, familiesituationer, etnisk tilhørsforhold og hustruvold. Som svar herpå anlægger planen en tværgående specifik strategi med foranstaltninger af forskellig intensitetsgrad for at fremme almen uddannelse, erhvervsuddannelse, beskæftigelse og respekt for menneskelig værdighed. Handicappede kvinders og indvandrerkvinders situation inddrages også. Integrationen af ligestillingsaspektet fortsættes med oprettelsen af et nationalt ligestillingsråd, et udkast til nationalt charter og et forslag til udnyttelse af god praksis. De franske myndigheder har meddelt, at kønsdimensionen vil blive inkluderet for næsten alle kvantitative mål, og at der vil blive en bedre kønsopsplitning af indikatorerne, især vedrørende pengerelateret fattigdom.

6. Aktuelle spørgsmål og fremtidige udfordringer

Selv om arbejdsløshedsbekæmpelse og fænomenet "arbejdende fattige" stadig er en stor udfordring, afhænger resultaterne i vid udstrækning af den økonomiske situation. I modsætning hertil er forslagene i forbindelse med boligsituationen utilstrækkelige i forhold

til problemets omfang²⁰. Og det er beklageligt, at der ikke stilles nogen større foranstaltninger i udsigt for at hjælpe visse særlige kategorier, såsom asylsøgere, ikke-bofaste personer og mennesker, der lever i underprivilegerede områder, bortset fra dem, der er omfattet af bypolitiske foranstaltninger. Det er mindre håndgribelige spørgsmål, hvordan perioder med usikkerhed og afhængighed af social støtte påvirker de aldrende befolkningsgrupper.

Indførelsen af det ”koordinerede tværministerielle politiske projekt” (PCPI) til bekæmpelse af udstødelse skal medvirke til at tydeliggøre de økonomiske forpligtelser og åbne mulighed for en mere præcis overvågning, hvilket er vanskeligt med den nuværende budgetstruktur. Det skal også afspejle, at NAPincl har karakter af en referenceramme ved at omdanne den til et egentligt programmeringsdokument. Det er væsentligt for vurderingen af virkningerne af de mange foranstaltninger, at overvågnings- og evalueringsproceduren er avanceret, og det gælder især planlagte foranstaltninger, hvad enten vi taler om økonomiske justeringer, genlancering af visse programmer eller større udviklinger, herunder vedtagelse af lovgivning, idet der fastsættes tidspunkter for usikkerheder og mulige ændringer. De områder, der særligt tænkes på her, er decentralisering og indførelse af en mindsteløn for støttet beskæftigelse (RMA)²¹, boligpolitik, landdistriktspolitik, ligestilling for handicappede og konceptet med beskæftigelsesforsikring i forbindelse med erhvervsuddannelse.

20 Over 3 mio. mennesker har tilsyneladende dårlige boligforhold (manglende komfort, overbefolkning, usikre lejeforhold), selv om den nationale indikator for fattigdom mht. levevilkår, som dækker boligmæssige vanskeligheder, har været faldende siden 1998 (jf. 8. rapport fra Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, oktober 2002).

21 RMA = Revenu minimum d'activité (mindsteløn for støttet arbejde), en ny støttet kontrakt for personer, der får bistandshjælp.

IRLAND

Situation og hovedtendenser: Den globale økonomiske afmatning har påvirket den økonomiske væksthastighed, hvilket har resulteret i en let stigning i ledigheden og har øget presset på statskassen. En analyse af fattigdomstendenserne viser, at den nationale "vedvarende" fattigdom fortsat falder, fra 8,2 % i 1998 til 5,2 % i 2001. Imidlertid er fattigdomsrisikoen ifølge 60 %-indikatoren steget fra 19 % til 21 % i samme periode, hvilket viser stadige indkomstforskelle, som især rammer ældre, store familier og enlige forsørgere.

Fremskridt i 2001-2003: Den nationale strategi til bekæmpelse af fattigdom blev revideret, og der blev fastlagt ambitiøse nye mål og oprettet institutioner. Et aktivt samspil med alle ledige på et tidligt tidspunkt giver fortsat varig succes, og der er gjort fremskridt i forbindelse med frafald i skolen og læse- og skrivefærdigheder for voksne. Socialsikringsydelse er steget i faste priser, og investeringerne i infrastruktur overstiger fortsat EU-gennemsnittet. Imidlertid er den forventede levealder stadig lav i forhold til andre EU-stater, og adgangen til en økonomisk overkommelig bolig samt hjemløshed er fortsat et problem.

Strategi: Denne nationale handlingsplan præsenterer en stærkt forbedret strategi, der bygger på en mere kompleks forståelse af årsagerne til social udstødelse og tager bedre fat på de fælles mål. Der er en lang række mål, som er kvantitative og tidsfæstede. Der er indført nye rammer for afhjælpning af social udstødelse, hvor den overordnede koordinering og det overordnede ansvar er lagt i hænderne på et nyt kontor for social integration, selv om der må sættes spørgsmålstejn ved, om de ressourcer, der er tildelt dette kontor, er tilstrækkelige til det ambitiøse arbejdsprogram, som er skitseret. En vidtrækkende høringsproces og oprettelsen af et socialt integrationsforum har øget det civile samfunds engagement. Det centrale mål er at konsolidere de seneste års økonomiske succes for at sikre, at de høje beskæftigelsesniveauer bevares, og der opnås et samfund med større lighed.

Vigtigste politiske foranstaltninger: Irland arbejder aktivt på at nå alle fire mål, idet der lægges særlig vægt på adgangen til beskæftigelse og højnelse af uddannelsesstandarderne. Beskæftigelse ses som en vigtig vej ud af fattigdom, men det erkendes i planen, at ikke alle kan bruge arbejdsmarkedet som vejen ud af fattigdom. Der er derfor fastsat en række mål for at sikre passende indkomststøtte. Særlige programmer er målrettet grupper med særlige vanskeligheder, såsom handicappede, indvandrere, ikke-bofaste personer og fanger efter løsladelsen. Andre grupper, som f.eks. hjemløse og etniske minoriteter, anføres som særligt sårbare. Der sættes fokus på en række sociale problemer, der kræver særlig opmærksomhed, såsom vold i hjemmet, gældsætning og alkohol- og stofmisbrug. Betydningen af pasnings-/og plejeordninger og af at bevare familiesolidaritet nævnes også.

Kommende udfordringer: Den største udfordring bliver at sikre, at der stilles ressourcer til rådighed for at gennemføre de vedtagne mål, især hvis den økonomiske afmatning fortsætter. Centrale prioriteter bliver at styrke infrastrukturen og adgangen til serviceydelser, især for indbyggere i landdistrikter. Indsatsen for at afhjælpe ugunstige uddannelsesmæssige omstændigheder og sikre integrationen af flygtninge og indvandrere skal fortsætte. De voksende indkomstuligheder kræver større fokus, og det ville være hensigtsmæssigt at fastsætte et mål på dette område. Forpligtelsen til at forske i problemet med den høje relative indkomstfattigdom hilses velkommen. Selv om der i planen anføres betydelige ligestillingsproblemer, er den svag, når det gælder om at formulere mål og udvikle politiske modforanstaltninger. Der er brug for større tydelighed om overvågning og evaluering af den nationale handlingsplan. Det er også afgørende, at koordineringen af den sociale integration styrkes på lokalt og regionalt plan for at sikre en integreret strategi.

1. Situation og hovedtendenser

Irland har fortsat haft en høj økonomisk vækst, skønt afmatningen i den globale økonomi har reduceret væksthastigheden drastisk. BNP steg med 6,9 % i 2002, hvilket er det højeste i EU og langt over EU-gennemsnittet på 1,1 %. Det er dog bemærkelsesværdigt, at den tilsvarende stigning i BNI kun var 0,1 %. Irlands pr. capita-indkomst i KKS var 118 % af EU-gennemsnittet i 2001. Afmatningen i økonomien afspejles i en let stigning i den samlede ledighed til 4,4 % og også i langtidsledigheden til 1,3 % (i 2002). Det kan også ses i den seneste sociale partnerskabsaftale, der er mindre ambitiøs på det sociale område end tidligere planer.

Analyser af fattigdomstendenserne viser, at EU's fælles indikator for "fattigdomsrisiko" (der defineres som 60 % af den nationale median) er steget fra 19 % til 21 % mellem 1998 og 2001 og nu er den højeste i EU. Denne tendens viser stadige indkomstforskelle, der især påvirker ældre mennesker, store familier og enlige forsørgere. Det giver også anledning til bekymring, at den vedvarende fattigdom, som i 2001 lå på 13 %, er blandt de højeste i EU-landene. Det nationale mål for "vedvarende" fattigdom, som en sammensat indikator, der kombinerer mål for relativ indkomst og fattigdom, falder imidlertid fortsat, fra 8,2 % i 1998 til 5,2 % i 2001. Udgifterne til sociale ydelser steg med 25 % mellem 1999 og 2001, men er stadig de laveste i EU i procent af BNP.

2. Vurdering af fremskridt siden den nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPincl) fra 2001

Irland har gjort betydelige strategiske fremskridt i de seneste to år. Den nationale strategi til bekæmpelse af fattigdom blev revideret, og der blev fastlagt ambitiøse nye mål og oprettet institutioner. Irland har haft stor succes med at fremme arbejdsmarkedsdeltagelsen. Et væsentligt resultat var en 26 % stigning i kvinders deltagelse i arbejdsstyrken mellem 1998 og 2003. Der blev i 2003 indført en ordning med høj støtte for at målrette indsatsen og støtte de dårligst stillede. Selv om skræddersyede programmer sigter mod specifikke sårbare grupper, såsom ikke-bofaste personer, handicappede, flygtninge og enlige forsørgere, foreligger der ikke tilstrækkelige data om disse grupper, hvilket gør det vanskeligt at vurdere, hvordan politikkerne virker.

Skønt uddannelsesudgifterne er steget betydeligt i de seneste år, investerer Irland stadig en mindre del af sin nationalindkomst i uddannelse sammenlignet med andre EU-medlemsstater. Der er fastsat vigtige mål for læse- og skrivefærdighed og for nedbringelse af frafaldet blandt unge i skolerne. Der er opnået meget positive resultater for frafaldet, som er gået ned fra 18,9 % til 14,7 % mellem 1999 og 2002. Deltagelsen i læse- og skrivefærdighedskurser for voksne er steget, mens et radio- og tv-program tiltrak over 146 000 lyttere/seere hver uge. Endvidere gennemføres et vellykket pilotprojekt om læse- og skrivefærdigheder på arbejdspladsen nu i stor målestok.

Forpligtelserne til at øge socialsikringsydelse er i vid udstrækning blevet opfyldt, idet de samlede udgifter er steget med 42 % mellem 2000 og 2002. Alle betalinger blev øget i faste priser, idet de højeste stigninger blev bevilget til pensionister, der anerkendes som en gruppe med en høj fattigdomsrisiko. Der er fastsat mål om at forhøje de laveste indkomststøtteydelse til 150 EUR om ugen inden 2007 (i 2002-tal), forhøje pensionerne til 200 EUR og sikre, at indkomststøtten for børn ligger på 33 til 35 % af den mindste socialsikringsbetaling for voksne. Udgifterne til det generelle børnetilskud steg med 129 % mellem 2000 og 2002, idet de månedlige udbetalinger steg fra 54,00 EUR til 117,60 EUR.

Virkningerne af disse stigninger er imidlertid blevet noget mindsket af den høje inflation i forhold til andre medlemsstater, stigninger i indirekte afgifter og øvrige priser på forsynings- og serviceydelser, der af natur er regressive. For lavtlønnede vil mindstelønnen blive fastsat til 7 EUR i timen fra februar 2004, hvilket er en stigning på 25 %, siden den blev indført i 2000.

På sundhedsområdet er den forventede levealder for kvinder den laveste i EU og for mænd den næstlaveste. Disse tal er igen betydeligt lavere for de ikke-bofaste befolkningsgrupper, der udgør 0,6 % af befolkningen. Der blev i 2001 offentliggjort en national sundhedsstrategi, hvis hovedmål var at mindske forskellen i for tidlig død mellem de laveste og højeste socioøkonomiske grupper med mindst 10 % for bestemte sygdomme inden 2007. Til trods for store stigninger i sundhedsudgifterne er det ikke klart, om der vil være tilstrækkelige ressourcer til rådighed til at afhjælpe manglerne i sundhedsinfrastruktur og -ydelser.

Afsavn i landdistrikterne er et klart problem i Irland, især med hensyn til adgang til serviceydelser. Der er etableret ca. 1 800 nye transporttjenester som pilotprojekter på 300 nye veje, men det er ikke klart, hvor mange af disse ordninger der vil blive generaliseret. Der er indført en række initiativer til at forbedre kundetjenesternes kvalitet, og der udtrykkes et ønske om at sikre "udvikling af mere formelle udtryk for rettigheder i hele viften af offentlige serviceydelser". Selv om udvikling af standarder for adgangen er et skridt i retning af at følge den rettighedsbaserede tilgang, der kræves i høringsprocessen, er det ikke en fuldstændig opfyldelse af kravet. Det bemærkes også, at der kun er fastlagt få mål på dette område.

Manglen på økonomisk overkommelige boliger samt hjemløshed rammer en betydelig gruppe mennesker, til dels fordi boligpriserne langt overstiger forbrugerprisindekset. Der er fastsat mål på dette område, og et socialt boligprogram, der skal sikre 25 000 huse, nåede 65 % af sit mål ved udgangen af 2002. Der er også sket forbedringer i ikke-bofaste personers boligsituation, idet det samlede antal, som har fået bolig, er steget fra 3 805 i 2000 til 4 522 i 2002. Der er imidlertid stadig ca. 1 000 ikke-bofaste familier, der bor på uautoriserede steder uden faciliteter. En integreret strategi for hjemløshed, der har til formål at få udarbejdet lokale handlingsplaner, var en ambitiøs og gavnlig proces. Imidlertid blev der ikke krævet specifikke mål for afskaffelse eller nedbringelse af hjemløshed, hvilket gør det vanskeligt at opfylde og måle de langsigtede mål.

Der er sket en udvikling i en række programmer, som har til formål at bistå de mest sårbare grupper. "Springboard-pilotprojekterne", der skulle sikre intensiv familiestøtte til sårbare familier, er blevet integreret. Den monetære rådgivnings- og budgetservice (Monetary Advice and Budgeting Service), der bistår over 11 000 klienter om året, er gået med til en ny pilotordning for at udvikle et ikke-juridisk alternativ for personer, der har kompleks forbrugsgæld hos mange kreditorer. Denne tjeneste vil især være til gavn for kvinder, der udgør over 66 % af kunderne. Yderligere udgifter til sport og fritid er målrettet socialt dårligt stillede områder, hvilket tyder på en større indsats for at løse brede sociale integrationsproblemer.

3. Strategi: hovedmålsætninger og vigtigste mål

Den nationale handlingsplan præsenterer en stærkt forbedret strategi, der er velafbalanceret og vidtrækkende. Den er baseret på en mere kompleks forståelse af årsagerne til social udstødelse og inddrager de fælles mål bedre. Der er en lang række mål, som er kvantitative og tidsfæstede. Den er også mere afbalanceret, idet den fokuserer på både generelle spørgsmål og på mere specifikke grupper, og den er mere omfattende end den tidligere plan,

fordi den dækker en bredere vifte af spørgsmål, såsom adgang til juridiske tjenesteydelser, ligestilling og deltagelse i kunst- og kulturaktiviteter. Med oprettelsen af et socialt integrationsforum kan mennesker med erfaring i fattigdom og social integration, få mulighed for at bidrage på en direkte og aktiv måde. Der blev iværksat en omfattende høringsproces, og som et nyskabende tiltag gennemgik ligestillingsmyndigheden den nationale handlingsplan med deltagelse af grupper fra de ni forskellige diskriminationsområder, som er fastlagt i rammerne for ligestilling. Dette skal fortsætte i hele planens levetid.

Det skal imidlertid bemærkes, at Irland anvender en national centraliseret model for politikformulering og -gennemførelse, hvilket gør det vanskeligt at gøre fremskridt med integrerede, lokalt baserede strategier. Dette fremgår klart af de langsomme fremskridt med gennemførelsen af RAPID, et program, der har til formål at udvikle en integreret strategi i de 25 dårligst stillede byområder i Irland. Udviklingen af det kommunale netværk til oplæring i bekæmpelse af fattigdom og udvidelsen af princippet om at indbygge fattigdomshensyn til lokalområder kan medvirke til at styrke de lokale aktørers kapacitet. Oprettelsen af regionale uddannelseskontorer er en anden positiv udvikling. Andre anbefalinger, som er fremsat i en nylig gennemgang af koordinationsmekanismerne til fremme af social integration, ventes også at føre til forbedringer på lokalt og regionalt plan.

Det centrale mål er at konsolidere de seneste års økonomiske succes for at sikre, at de høje beskæftigelsesniveauer bevares, og der opnås et samfund med større lighed. Beskæftigelse betragtes som den bedste vej ud af fattigdom, men det erkendes også, at det ikke er løsningen for alle, og der er fastsat en række mål for passende indkomststøtte. Det er et vigtigt mål at nedbringe antallet af dem, der er "vedvarende" fattige fra 5,2 % i 2001 til 2,0 % inden 2007.

4. Vigtigste hovedstrategier: styrker og svagheder

Den nationale handlingsplan er målrettet og indeholder en lang række mål, langt flere end den tidligere NAP. Oprettelsen af et kontor for social integration skal konsolidere en tilgang på tværs af ministerier og institutioner, men man må sætte spørgsmålstegn ved, om de ressourcer, der tildeles dette nye kontor er tilstrækkelige til det ambitiøse arbejdsprogram, som skitseres. Planen er særdeles stærk på beskæftigelses-, indkomststøtte- og uddannelsesområdet, men forekommer svagere på boligområdet, og de regionale ubalancer får ikke megen omtale. De krav, der under høringsprocessen blev fremsat om en rettighedsbaseret indfaldsvinkel i politikkerne for social udstødelse, inddrages kun i forbindelse med udvikling af standarder for adgangen til offentlige serviceydelser af høj kvalitet. Flygtninges og asylsøgere situation kræver særlig opmærksomhed i lyset af deres høje risici for social udstødelse og det anførte racismeproblem. "Madpakkepolitikken", hvor asylsøgere får kost og logi og et lille beløb i stedet for socialsikringsydelser, modvirker deres sociale integration og øger isolationen af mennesker, der racemæssigt og kulturelt er forskellige fra den brede befolkning. Der er dog truffet nogle nyttige foranstaltninger til at fremme integration, herunder sprogstøtte og tildeling af ekstra undervisningsressourcer til skolerne. Et andet vigtigt initiativ er et nationalt program til bekæmpelse af racisme, der sigter mod at opbygge et rummeligt samfund.

5. Kønsaspektet

Der er en række specifikke målsætninger og mål af relevans for ligestillingen mellem kønnene, især på beskæftigelsesområdet. Der er gjort fremskridt med at øge udbudet af overkommelige børnepasningsmuligheder, især i dårligt stillede områder, men der er brug

for flere. Analysen i forbindelse med integration af ligestillingsaspektet er generelt begrænset, og der mangler mål på mange områder. Kvinders underrepræsentation, hvor beslutningerne tages, er særdeles markant. Forslaget om at udvikle en national kvindestrategi bør bruges til at styrke integrationen af ligestillingsaspektet.

6. Aktuelle spørgsmål og fremtidige udfordringer

Skønt det offentlige investeringsniveau i Irland med 5 % er meget højt (næsten dobbelt så højt som EU-gennemsnittet), skal det bemærkes, at infrastrukturen og mange offentlige tjenester stadig er relativt underudviklede, fordi Irland begynder fra et så lavt historisk niveau. Det er derfor fortsat en enorm udfordring at sikre, at der gøres noget ved manglerne i forbindelse med infrastruktur og sociale serviceydelser. Ugunstige uddannelsesmæssige omstændigheder og integration af flygtninge og indvandrere skal fortsat være en prioritet. Voksende indkomstuligheder er stadig en vigtig udfordring, som kræver større fokus, og et mål på dette område ville være nyttigt. Forpligtelsen til at forske i og overvåge den relative indkomstfattigdom er positiv, især på baggrund af, at der er sket dramatiske nedskæringer i den ”vedvarende” fattigdomsforanstaltning, hvilket står i modsætning til de stigninger i fattigdomsrisiko, som kan aflæses af indikatoren. Arbejdet er indledt med at udvikle en datastrategi for at overvåge fremskridtene med de fastsatte mål. Der er især brug for data som grundlag for politikken vedrørende specifikke sårbare grupper, såsom hjemløse, migranter og andre grupper, der ikke umiddelbart kan afsløres i de nationale statistikker. Det er også afgørende, at de sociale integrationskoordineringsmekanismer styrkes på lokalt og regionalt plan med henblik på at sikre en integreret tilgang, der kan muliggøre en vellykket gennemførelse af målene i den nationale handlingsplan.

ITALIEN

Situation og hovedtendenser: Ifølge den seneste europæiske husstandspanelundersøgelse (ECHP) (2001) var fattigdomsrisikoen i Italien 19 %, hvilket er en let stigning i forhold til det foregående år. Risikoen for vedvarende fattigdom er også steget, til 13 %. De nationale data (ikke indkomst- men udgiftsbaserede) for 2002 viser et mere nuanceret billede: det samlede nationale tal er faldet til 12,4 % fra 13,6 i 2001, idet den sydlige og centrale del af landet har forbedret deres procentsatser, mens det nordlige Italien ligger meget stabilt. Fattigdomsprofilen har dog ikke ændret sig. Det er således hovedsagelig store husstande (på fem personer eller derover, som rammes: for dem var fattigdomsudbredelsen i 2002 24,6 %), og husstande med en ledig forsørger (udbredelsen er 32,3 %), og den er stadig i overvældende grad koncentreret i syden (fattigdomsrisikoen er 23,6 %), hvor procentsatsen er over fire gange højere end i nord (5,4 %).

Fremskridt 2001-2003: Det hedder i den italienske nationale handlingsplan for 2003, at de fleste, men ikke alle, regioner nu har godkendt deres regionale sociale planer, der også suppleres af lokale planer, som også er udviklet af de kommunale myndigheder. Det rapporteres også, at de fleste regioner og lokale myndigheder har forbedret deres kapacitet til at integrere decentraliserede aktør- og partnerskabsbaserede strategier for flere sektorer i deres egen planlægning af sociale politikker. Ifølge statistikkerne er der sket en lille forbedring siden den sidste nationale handlingsplan, og det lille samlede fald i fattigdommen kan i vid udstrækning tilskrives virkningerne af skattelettelsen for store husholdninger og langsomme, men stabile positive tendenser på arbejdsmarkedet.

Strategi: Strategien følger nøje den italienske hvidbog om velfærd fra 2003, hvori der blev indkredset to grundlæggende problemer: de demografiske virkninger af Italiens meget lave fertilitetsrate kombineret med den høje aldringsgrad samt familiens rolle som en grundpille i den italienske sociale model. Decentraliseringsprocessen vil blive fremmet yderligere. Regionerne har nu også fået koordineringsopgaver, mens forvaltnings- og gennemførelsesopgaverne er blevet helt overført til de lokale myndigheder.

Vigtigste politiske foranstaltninger

Italiens sociale dagsorden for den treårige periode 2003-2005 defineres i følgende politiske prioriteter udtrykt i en række principper og retningslinjer uden specifikke mål: at begunstige familien og øge den nationale fødselsrate, yde bedre service til handicappede, bekæmpe ekstrem fattigdom, fremme udviklingen af Syditalien gennem iværksættelse af ESF-støttede ”geografisk integrerede planer”, fremme lige muligheder for mænd og kvinder og forebygge narkotikamisbrug og afhængighed. Et andet typisk træk ved den italienske nationale handlingsplan er dens fokus på øget fleksibilitet på arbejdsmarkedene, som opnås gennem den nylige vedtagelse af en reformpakke.

Kommende udfordringer: På baggrund af de eksisterende budgetbegrænsninger både på nationalt og lokalt plan kan de tilbagestående regioner finde det vanskeligt at klare den hurtige decentraliseringsproces. I forbindelse med øget fleksibilitet på arbejdsmarkedene vil endnu mere generøse (arbejdsrelaterede) familiedydelser muligvis ikke opfylde de mest sårbare behov, med mindre risikoen for at tvedele arbejdsmarkedet mindskes ved at indføre en omfattende velfærdsreform. Det er stadig en absolut prioritet at gennemføre alle de påtænkte foranstaltninger, der har til formål at afhjælpe den nuværende rationering af børnepasningstilbud, også med henblik på at forebygge risikoen for, at incitamenterne til at øge fødselstallet skal påvirke den allerede lave beskæftigelsesfrekvens for kvinder negativt.

1. Situation og hovedtendenser

I henhold til den seneste ECHP-undersøgelse (2001) er fattigdomsrisikoen i Italien steget til 19 % fra 18 % i 2000. Den vedvarende fattigdomsrisiko er også steget til 13 % (fra 11 %). De nationale data (ikke indkomst- men udgiftsbaserede) for 2002 viser et mere nuanceret billede: det samlede nationale tal er faldet til 12,4 % fra 13,6 i 2001, idet den sydlige og centrale del af landet har forbedret deres procentsatser, mens den nordlige ligger meget stabilt. Fattigdomsprofilen har dog ikke ændret sig. det er således hovedsagelig store husstande (på fem personer eller derover, som rammes: for dem var fattigdomsudbredelsen i 2002 24,6 %), og husstande med en ledig forsørger (udbredelsen er 32,3 %), og den er stadig i overvældende grad koncentreret i syden (med en fattigdomsrisiko på 23,6 %), hvor procentsatsen er over fire gange højere end i nord (5,4 %). De samlede sociale udgifter i procent af BNP er steget i 2002 med et halvt point og er oppe på 26,2 %, men de er stadig lavere end gennemsnittet for EU-15. Sammensætningen af de sociale udgifter har heller ikke ændret sig meget: 62,2 % består af alders- og efterladte pensioner. Overvægten af udgifter til pensioner trækker indlysende veksler på alle de andre former for sociale udgifter, hvilket forklarer, hvorfor Italien har den mindste forskel i fattigdomsrisiko før og efter sociale overførsler (når der ses bort fra pensioner) i EU-15. Målt i købekraftspariteter pr. indbygger viser de senest tilgængelige tal, for 2000, at Italien stadig ligger under gennemsnittet for EU-15, selv om forskellen er ved at blive mindre.

Det ser ud til, at det lille samlede fald i fattigdomsfrekvensen kan tilskrives de langsomme, men stabile positive tendenser på arbejdsmarkedet (især til fordel for kvinder): beskæftigelsesfrekvensen er nu (2002) på 55,4 %, hvilket er en stigning fra 54,6 % i 2001 (den var 52,7 i 1999). Der er stadig enorme regionale forskelle, idet beskæftigelsesfrekvensen i nord (63,3) er tyve procentpoint højere end i syd. Den samlede beskæftigelsesfrekvens for kvinder er 42 %, og den regionale forskel er her endnu mere markant, idet den sydlige del af landet ligger ca. 25 procentpoint under den nordlige. Ledigheden er i 2002 faldet til 9 % (i 2001 var den på 9,5); Syditalien (18,3 %) og især kvinder i syd (26,4 %) er stadig hårdest ramt. Også langtidsledigheden giver anledning til alvorlig bekymring, eftersom den i 2002 ligger på 59,1 %. Igen er den sydlige del af landet ramt uforholdsmæssigt hårdt: 15,3 % af befolkningen mellem 15 og 59 år lever i en husstand, hvor ingen har arbejde.

2. Vurdering af fremskridt siden den nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPincl) fra 2001

Resultatindikatorerne viser, at der er sket en lille forbedring siden den sidste nationale handlingsplan (selv om husstandenes gennemsnitsudgifter, der er grundlaget for beregningen af den "relative fattigdom", som helhed er faldet i Italien i løbet af 2002 med den naturlige følge, at fattigdomsgrænsen også er gået ned), men da der kun er sparsomme effektindikatorer, især på regionalt plan, er det vanskeligt at fastslå en klar forbindelse mellem disse positive tendenser og de politikker, der er ført i referenceperioden – med undtagelse af virkningerne af skattelettelsen for store husholdninger og de positive tendenser på arbejdsmarkedet (sidstnævnte tilskrives den øgede fleksibilitet). På lovgivningssiden sikrede reformen af afsnit V i forfatningschartret, at den decentraliseringsproces, der har været i gang i Italien i de seneste år, og som blev indledt med godkendelsen af lov 328/00, hvormed de fleste socialpolitiske kompetencer blev overført til regionerne, blev indskrevet i forfatningen. Det hedder i den italienske nationale handlingsplan for 2003, at de fleste, men ikke alle, regioner nu har godkendt deres sociale planer, der også suppleres af lokale planer, som udarbejdes af de kommunale myndigheder.

3. Strategi: hovedmålsætninger og vigtigste mål i den nationale integrationshandlingsplan for 2003

Strategien følger nøje den italienske hvidbog om velfærd fra 2003, hvori der blev indkredset to grundlæggende problemer: de demografiske virkninger af Italiens meget lave fertilitetsrate kombineret med den høje aldringsgrad samt familiens rolle som en grundpille i den italienske sociale model. Ifølge den italienske nationale handlingsplan er familien en førende proaktiv aktør på det socialpolitiske område med en særligt vigtig funktion i kraft af den støtte, den kan yde de mest sårbare: ældre, handicappede og mindreårige. I erkendelse af, at familien også skal kompensere for de manglende sociale serviceydelser, har regeringen til hensigt at øge den monetære støtte i form af både direkte hjælp og skattelettelser. Nygifte par vil også få supplerende støtte til fremme af ejerboliger og (sammen med alle gifte par) blive omfattet af foranstaltninger, der sigter mod at øge landets fødselstal.

Decentraliseringsprocessen vil blive fremmet yderligere. Regionerne har nu også fået koordineringsopgaver, mens alle forvaltnings- og gennemførelsesopgaverne er blevet overført til de lokale myndigheder. Retningslinjer og mål vil i stedet blive fastlagt nationalt gennem en proces, der, når den er helt gennemført, ikke bliver ulig den åbne koordinationsmetode, idet regeringen bevarer beføjelsen til at fastsætte nationale prioriteter. I den nationale handlingsplan for 2003 er 10 % af de økonomiske ressourcer, der stilles til rådighed for regionerne, således øremærket til initiativer, som har til formål at støtte familiens rolle og øge landets fødselstal. Et andet typisk træk ved den italienske nationale handlingsplan er dens fokus på aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger (af typen "fra offentlig hjælp til arbejde") og på øget fleksibilitet, som opnås ved at vedtage reformpakken, den såkaldte "legge Biagi". Midtvejsmålene mod Lissabon-målene for beskæftigelse er rent faktisk de eneste kvantitative mål i dokumentet. I 2005 er målet for beskæftigelsen 58,5 %, for kvinder 46 % og for ældre arbejdstagere 40 %.

4. Vurdering af de vigtigste strategier: styrker og svagheder

Den nationale handlingsplan for 2003 inddrager også en bred vifte af tendenser: den vedvarende fattigdomskoncentration i syd, i store husstande og blandt husstande, der omfatter én eller flere ældre, eller hvis forsørger er ledig, de allerede nævnte virkninger af stigningen i den aldrende befolkning kombineret med et lavt fødselstal, de seneste stigninger i arbejdsstyrkens geografiske mobilitet fra Syd- til Norditalien og i immigrationsstrømmen, den uformelle økonomis betydelige omfang, den lave beskæftigelsesfrekvens blandt handicappede (især kvinder) og udviklingen af den frivillige sektor og den tredje sektor. Analysen er generelt grundig, og de politiske prioriteter defineres klart (f.eks. udviklingen af Syditalien og tilvejebringelsen af mere støtte til store husholdninger), mens de påtænkte foranstaltninger muligvis ikke er tilstrækkelige i betragtning af problemernes omfang (især i Syditalien) og de aktuelle budgetbegrænsninger, der kan gøre det nødvendigt at nedskære overførslerne til regionerne. Specifikke foranstaltninger omfatter hjælp til familien gennem "solidaritetsnetværk", liberalisering af og lettere adgang til serviceydelser gennem "pasningscheck", økonomiske støttemekanismer og skattelettelser, oprettelse af familiebistandsnetværk og familiebaserede initiativer for at hjælpe psykisk syge og fysisk afhængige. Der tages med en ad hoc-plan fat på børns livskvalitet (opfattes som afhængig af familiens integritet). Andre målrettede initiativer omfatter flere og bedre serviceydelser til handicappede, oprettelse af en kommission af kvalificerede praktikere og eksperter inden for narkotikaafhængighed, iværksættelse af de ESF-støttede "geografisk integrerede planer" for udvikling af Syditalien og etablering af overvågningssystemer. Den sociale integration af indvandrere fremmes kun direkte gennem oprettelse af sprogkurser. Antallet af lovlige

indvandrere er steget betydeligt i 2003 takket være lovliggørelsen af over 700 000 tidligere uregistrerede udenlandske arbejdstagere. Tilvejebringelse af andre sociale serviceydelser, såsom herberger og interkulturel mægling, hører under de lokale myndigheders kompetence og kan vise sig at være en vanskelig udfordring for mange af dem.

I erkendelse af, at en generel tilgang til ekstrem fattigdom er nødvendig, og at den tidligere ordning, som der blev gjort forsøg med i et begrænset antal kommuner, var utilstrækkelig, blev ødelagt af misbrug og var alt for dyr, har regeringen til hensigt at erstatte den med en ny ”nødindkomst”, som skal defineres endeligt (beløb, målgruppe og statslig medfinansieringsgrad) ved forhandling med regionerne. Endelig fremlægges der en detaljeret liste over alle de komplekse institutionelle aftaler, der har været nødvendige for at gøre planen operationel.

Den største styrke i den italienske nationale handlingsplan – men også den vigtigste udfordring for den – er den store hastighed, hvormed decentraliseringsprocessen er foregået og fortsat planlægges at foregå. Det rapporteres, at de fleste regioner og lokale myndigheder har forbedret deres kapacitet til at integrere decentraliserede aktør- og partnerskabsbaserede strategier, der omfatter flere sektorer, i deres egen planlægning af socialpolitikker. Men der mangler stadig til en vis grad en stærk koordinering af politikker og foranstaltninger samt overvågning og evaluering, eftersom evalueringsstrukturerne på nationalt plan stadig er ved at blive etableret, og ikke alle regioner har oprettet overvågningsstrukturer. Det er også rimeligt at sige, at de ”geografisk integrerede planer” står over for en skræmmende opgave, eftersom de er det vigtigste – om ikke det eneste – instrument, der er specifikt rettet mod de sydlige regioner. Endvidere skal et så ambitiøst projekt som forvaltning af alle socialpolitikker på flere niveauer støttes gennem en passende tildeling af økonomiske ressourcer, hvis de bedste resultater skal nås. Det giver den italienske plan kun sparsomme oplysninger om. Den rapporterede stigning i støtten til socialpolitikken, som regionerne har fået stillet til rådighed, kan let blive modvirket af budgetnedskæringer på andre områder. En anden svaghed er manglen på kvantitative mål for alle andre end de beskæftigelsesrelaterede foranstaltninger, hvilket vil gøre det vanskeligere at evaluere resultaterne af den nationale handlingsplan for 2003.

5. Kønsaspektet

Generelt ser det ud til, at princippet om integration af ligestillingsprincippet kun i begrænset omfang er blevet gennemført i den italienske nationale handlingsplan. Når det er sagt, indeholder planen tilstrækkelige kønsopdelte analyser, indikatorer og statistikker, der viser, at kvinder til trods for de seneste positive tendenser stadig er markant dårligere stillet både i forbindelse med beskæftigelse og ledighed. Fremme af lige muligheder mellem kvinder og mænd er en af prioriteterne i den italienske plan, og mange foranstaltninger (især til fremme af bedre og mere tilgængelige pasningstilbud, såsom dem, der allerede er indeholdt i de seneste finanslove og også optræder i den nationale handlingsplan for 2003) vil, hvis de gennemføres i tilstrækkelig grad, også yde et positivt bidrag til at mindske forskellene i beskæftigelses- og ledighedsfrekvenser. De fleste politikker præsenteres imidlertid kønsneutralt, selv om der sandsynligvis vil være betydelige kønsbetingede forskelle i f.eks. fordelingen af skjult arbejde, og i forbindelse med beskæftigelsesfrekvensen for ældre vil ældre kvinder sandsynligvis igen stå over for andre problemer end ældre mænd, der har været erhvervsaktive det meste af deres liv.

6. Aktuelle spørgsmål og fremtidige udfordringer

Den største udfordring er og bliver at få mindsket kløften mellem den sydlige og nordlige del af landet. Det ser også ud til at være nødvendigt nøje at overvåge, hvorledes regionale og lokale myndigheder lever op til de forpligtelser og forvalter de ansvarsområder, der er uddelegeret til dem. I forbindelse med øget fleksibilitet på arbejdsmarkedet vil endnu mere generøse (arbejdsrelaterede) familieydelse muligvis ikke opfylde de mest sårbare behov, med mindre risikoen for at skabe en tvedeling af arbejdsmarkedet mindskes gennem vedtagelsen af en omfattende velfærdsreform (som stadig er under udarbejdelse). Den sociale integration af indvandrere kan også vise sig at være en større udfordring end forudsat i planen. Det er fortsat en anden absolut prioritet at gennemføre alle de påtænkte foranstaltninger, der har til formål at afhjælpe den nuværende rationering af børnepasningstilbud, også med henblik på at forebygge risikoen for, at incitamenterne til at øge fødselstallet skal påvirke den allerede lave beskæftigelsesfrekvens for kvinder negativt. De nationale myndigheder skal også sikre, at der etableres et stærkere tovejsforhold mellem den nationale handlingsplanproces og de regionale og lokale socialplaner, og at de vigtigste aktører og arbejdsmarkedets parter i tilstrækkelig grad inddrages systematisk, som det også er forudsat i rammelov 328/2000.

LUXEMBOURG

Situation og hovedtendenser: Under den første NAPincl blev den nationale økonomi ramt af den globale økonomiske afmatning med et deraf følgende betydeligt fald i BNP-væksten og stigende ledighed. Langtidsledigheden steg kun lidt, dog mere blandt kvinder end mænd. Beskæftigelsen steg fortsat støt, om end langsommere. Fattighedsrisikoen (efter overførsler) er fortsat stabil på 12 %, men er højere blandt unge. De luxembourgiske myndigheder forudser en hurtig fremgang i den økonomiske aktivitet og forventer, at BNP stiger med 3,5 % i 2005. Imidlertid forventes stigningen i ledigheden, der var et resultat af den foregående recession, at fortsætte.

Fremskridt 2001-2003: Af de 81 foranstaltninger, der blev beskrevet i den første NAPincl, fordelt på de 4 Nice-mål, blev de 21 afsluttet ved periodens slutning. De 60 tilbageværende foranstaltninger overføres til perioden 2003-2005. De vigtigste resultater er opnået inden for pleje- og omsorgsstrukturer, adgang til bolig, indkomster for handicappede og vurdering af unges færdigheder. Der er stadig forskellige lovgivningsmæssige procedurer i gang. Ellers indeholder Luxembourgs rapport oplysninger om de opnåede resultater, men det oplyses ikke med tilstrækkelig præcision, i hvor høj grad målene nået eller ej, eller hvilke udsigter disse resultater giver for fremtiden.

Strategi: Selv om planen ikke indeholder en fuldstændig analyse af situationen fra starten og de tidligere opnåede resultater eller en systematisk kvantificering af de fastsatte mål, er den strategi, Luxembourg har vedtaget, baseret på 5 veldefinerede indsatsområder: aktivering og deltagelse i beskæftigelsen, forening af familie- og arbejdsliv, adgang til bolig, optræning af foranstaltningerne til fremme af den sociale integration af personer under 25 år, sårbare personers adgang til ressourcer, rettigheder og serviceydelser.

Vigtigste politiske foranstaltninger: De første tre Nice-mål er fint dækket ind, og de fleste af de ”kommende udfordringer”, som blev beskrevet i den fælles integrationsrapport fra 2001, er taget op. Med henblik herpå er der tilføjet 54 nye foranstaltninger til de 60, der er overført fra den tidligere plan. Det er måske beklageligt, at partnerskabsdimensionen og kønsdimensionen, som begge faktisk indgår i Luxembourgs integrationspolitik, ikke fremhæves mere i præsentationen af disse foranstaltninger.

Kommende udfordringer: Storhertugdømmet Luxembourg opfordres til at bygge videre på de opnåede fremskridt, især inden for boliger, forebyggelse af skolenederlag og mere generelt forebyggelse af udstødelse af unge. Det vil være nødvendigt at evaluere de nye lovbestemmelser, der er indført, så snart som muligt. Men den største udfordring er stadig at udvikle en rigtig evalueringsproces og skabe de nødvendige værktøjer hertil: præcise og fuldstændige indikatorer, begrundelse for de strategiske valg, der er foretaget, kvantificerede mål, definition af de økonomiske ressourcer, analyse af resultaterne.

1. Situation og hovedtendenser

For Luxembourg var perioden 2001-2003 præget af en afmatning i den globale økonomi. Den årlige BNP-vækst var kun 1,2 % i 2001 og 1,1 % i 2002 sammenlignet med 8,9 % i 2000. Efter en periode med vedvarende fald steg ledigheden til 2,8 % af den erhvervsaktive befolkning i 2002, og denne stigende tendens fortsætter (3,6 % i august 2003 ifølge den offentlige arbejdsformidling, ADEM). Langtidsledigheden steg imidlertid kun lidt (+ 0,2 procentpoint mellem 2000 og 2002), om end mere for kvinder end mænd.

Ifølge ECHP-data ligger fattigdomsrisikoen (efter overførsler) stabilt på 11 % i 1996 og 12% i 2001, men den er højere blandt unge (20 %). Antallet af personer, der får den garanterede minimumsindkomst (RMG), er steget siden 1999, men hovedsagelig fordi det er blevet lettere at få den.

Luxembourg forventer, at der hurtigt kommer gang i den økonomiske aktivitet igen og regner med en vækst i BNP på 2 % i 2003, 3,2 % i 2004 og 3,5 % i 2005, en samlet vækst i den indenlandske beskæftigelse på 1,4 % i 2003, 1,6 % i 2004 og 2,8 % i 2005 og samtidig en ledighed på 3,3 % i 2003, 3,5 % i 2004 og 3,6 % i 2005. Der er risiko for, at landet vil opleve et skifte fra en restledighed bestående af en hård kerne af personer, som integrationsforanstaltningerne hidtil har været rettet imod, til en ledighed, der også hænger sammen med økonomien.

2. Vurdering af fremskridt siden den nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPincl) fra 2001

Ifølge ministeriet blev der ved udløbet af perioden afsluttet 21 af de 81 foranstaltninger, der blev beskrevet i NAPincl for 2001-2003, og som repræsenterer mellem 10 % og 54 % af foranstaltningerne alt efter, hvilket Nice-mål de hørte ind under. I overensstemmelse med de langsigtede ambitioner for storhertugdømmets integrationspolitik og dens forbindelser med ESF-programmerne vil de resterende 60 foranstaltninger blive videreført i perioden 2003-2005.

Ud over visse resultater inden for pleje- og omsorgsstrukturer, adgang til bolig og vurdering af unges færdigheder er der i den pågældende periode fremsat forskellige lovforslag. Nogle af dem er blevet vedtaget eller er lige ved det (lov af 8. november 2002 om boligstøtte, lov af 15. juli 2003 om fremme af handicappedes økonomiske sikkerhed og uafhængighed), men det er endnu for tidligt at vurdere gennemførelsen heraf. NAPincl indeholder resultaterne af alle de afsluttede foranstaltninger, men det oplyses ikke tilstrækkeligt præcist, hvorvidt målene blev nået, eller hvilke udsigter disse resultater giver for den anden NAPincl.

Forbindelserne mellem den første NAPincl og de ESF-støttede programmer er klart angivet, både med hensyn til mål 3 (strengen for "social integration og lige muligheder" i "mål 3-programmet" repræsenterer 35 % af aktionerne under denne plan) og med hensyn til EF-initiativprogrammer under EQUAL, som fokuserer endnu bredere på integrationsforanstaltninger, idet 50 % af budgettet er øremærket til at lette adgangen til arbejdsmarkedet for dem, der er længst væk fra det (især fanger før og efter løsladelsen, stofmisbrugere og hjemløse).

3. Strategi: hovedmålsætninger og vigtigste mål i den nationale integrationshandlingsplan for 2003

Der er til gennemførelse af de fire Nice-mål defineret fem indsatsområder i NAPIncl på grundlag af Luxembourgs lovfæstede ordninger for social sikring, social bistand og social velfærd:

- *Aktivering og deltagelse i beskæftigelsen.* Luxembourg ønsker at målrette sin indsats mod den hårde kerne af ledige, hovedsagelig gennem lovgivningen om garanteret minimumsindkomst (RMG) og lovforslaget om ”social ledighed”, der blev fremsat den 25. maj 2003. Dette forslag har til formål at sikre, at alle ledige aktiveres efter at have været tilmeldt arbejdsformidlingen i 6 måneder og skal også skabe et tættere samarbejde mellem arbejdsformidlingen og de sociale myndigheder. Minimumsindkomstordningen (RMG) indebærer også et aktiveringselement, som der er planer om at udvide ved at fordoble andelen RMG-modtagere i jobtræning (4 % i juli 2005), især blandt de 25-35-årige.
- *Fremme af adgangen til bolig.* Der vil blive ført en aktiv boligpolitik baseret på betydelige økonomiske subsidier. De tre hovedpunkter i politikken bliver at fremme adgangen til en bolig gennem økonomisk statsstøtte, oprette et boligovervågningsorgan og støtte pilotprojekter og nye strategikoncepter (behandling af en sektorplan for boligområdet, undersøgelse af betingelserne for oprettelse af et partnerskab mellem den offentlige sektor og ejerne af ubeboede ejendomme, anvendelse af langfristede lejemaal til offentlige iværksættere og oprettelse af et foreslået ”socialt boligkontor”, der kan bistå med at finde bolig til dårligt stillede).
- *Forening af familie- og arbejdsliv.* Luxembourgs regering har til hensigt at fremme oprettelsen af dagplejestrukturer, gøre dem lettere tilgængelige for personer med lave indkomster og give dem en større rolle i børns uddannelse og socialisering.
- *Fremskyndelse af foranstaltninger til fremme af social integration af personer under 25 år.* Der er planlagt to typer foranstaltninger: på den ene side forebyggelse af arbejdsløshed (ved at tilpasse uddannelsessystemet til unge med vanskeligheder i skolen, konsolidere de socioprofessionelle integrationsmekanismer for unge uden for skolesystemet og lægge særlig vægt på udvikling af sociale kompetencer) og på den anden side planlægning af særlige foranstaltninger for vanskeligt stillede unge.
- *Sårbare personers adgang til ressourcer, rettigheder og serviceydelser.* Den anden NAPIncl fokuserer især på:
 - stofmisbrugere, hvis ændrede profil (større forbrug og flere tilfælde af dødelig overdosis, yngre alder ved påbegyndelsen af misbruget osv.) har gjort det nødvendigt at justere den tidligere strategi,
 - personer med psykiske problemer, for hvem de planlagte foranstaltninger i den tidligere NAPIncl er uændrede,

- ældre, som er omfattet af planlagte foranstaltninger med hensyn til genintegration på arbejdsmarkedet, adgang til kommunikationsteknologier, sundhed og forebyggelse af risici for social isolation,
- handicappede, som er omfattet af foranstaltninger med henblik på adgang til serviceydelser, indkomster (efter den nye lovgivning, der blev vedtaget i juli 2003) og koordinering af bistanden,
- personer i sociale nødsituationer, der er omfattet af foranstaltninger i den første NAPincl, som vil blive videreført sammen med en reform af loven om ”*domicile de secours*” (det sted, en person formodes at bo med henblik på berettigelse til socialsikringsydelser) samt lovgivningen, der gælder for social bistand,
- udlændinge, hvis integration vil blive fremmet af en kampagne for at gøre dem opmærksomme på, at de har stemmeret til det kommende kommunalvalg og af bestræbelser på at forbedre modtagefaciliteterne og tage særligt hensyn til asylansøgere.

Beklageligvis er denne strategi ikke klart baseret på en grundig analyse af udgangssituationen (præcise årsager til udstødelsen, virkningerne af økonomiske forandringer, reaktion på risiciene for strukturarbejdsløshed) og tidligere resultater. Den indeholder heller ikke en systematisk kvantificering af de mål, der skal nås på de valgte indsatsområder.

4. Vigtigste hovedstrategier: styrker og svagheder

Forebyggelse (gennem erhvervsuddannelse og adgang til information), en proaktiv arbejdsmarkedspolitik (for personer, der kan arbejde) og social beskyttelse (for personer, der ikke kan arbejde) er de tre hjørneste i den nuværende plan. De første tre Nice-mål er dækket på en afbalanceret måde, og de fleste ”kommende udfordringer”, som blev beskrevet i den fælles integrationsrapport fra 2001, er taget op (boligspørgsmål, indvandrere og etablering af en forbindelse mellem NAPincl og ESF-programmerne). Med henblik herpå er der tilføjet 54 nye foranstaltninger til de 60, der er overført fra den tidligere nationale integrationshandlingsplan.

Skønt ngo'er spillede en vigtig rolle med at udarbejde planen og også vil skulle spille en vigtig rolle med gennemførelsen heraf, skal det imidlertid bemærkes, at der ikke lægges tilstrækkelig vægt på partnerskabsdimensionen (det fjerde Nice-mål) på de fem valgte indsatsområder, selv om det ganske vist er et vigtigt element i mange af de præsenterede foranstaltninger.

5. Kønsaspektet

Luxembourg vil afholde efteruddannelse i ligestilling for medlemmerne af det tværministerielle udvalg, der har ansvaret for at overvåge programmet. For resten ses kønsdimensionen i al væsentlighed i foranstaltningerne til forening af familie- og arbejdsliv. Endvidere skal de nuværende svagheder i indikatorerne vedrørende dette aspekt afhjælpes ved at indføre kønsopsplitning i de nationale statistikker (foranstaltning 54).

6. Aktuelle spørgsmål og fremtidige udfordringer

Storhertugdømmet Luxembourg opfordres til at bygge videre på de fremskridt, der allerede er nået på boligområdet, inden for forebyggelse af udstødelse af unge (herunder

forebyggelse af skolenederlag) og modtagelse af indvandrere. Der skal holdes nøje øje med fattigdomsrisikoen blandt unge under 25, som stadig er højere end for resten af befolkningen. Endvidere skal der foretages en evaluering af de nye lovbestemmelser så snart som muligt.

Men den største udfordring er stadig at udvikle en rigtig evalueringsproces og skabe de nødvendige værktøjer hertil: præcise og fuldstændige indikatorer, begrundelse for de strategiske valg, der er foretaget, kvantitative mål, definition af de økonomiske ressourcer, resultatanalyse.

NEDERLANDENE

Situation og hovedtendenser: I 2001 lever 11 % af befolkningen i risiko for fattigdom, hvilket er en af de laveste andele i EU. Som andre steder har fattigdomsrisici en kønsbetinget, aldersmæssig og etnisk dimension. Beskæftigelsesfrekvenserne ligger med 74,4 % i alt og 66,2 % for kvinder langt over Lissabon-målene, men ledigheden er fortsat også høj. Beskæftigelsesfrekvenserne for etniske minoriteter er 50 % i alt og 36 % for kvinder. Siden sidste år er ledigheden steget med 40 %.

Fremskridt 2001-2003: Aktiveringspolitikker kombineret med det gunstige økonomiske klima i de seneste år har ført til øget arbejdsmarkedsdeltagelse for etniske minoriteter og ældre arbejdstagere. På trods af de bestræbelser, Nederlandene har gjort som følge af beskæftigelseshestillingen om, at det skal kunne betale sig bedre at arbejde, giver arbejdsløshedsfælderne fortsat anledning til bekymring. Især par og enlige forsørgere risikerer betydelige indkomststab, hvis de går fra sociale ydelser til et lavtlønnet arbejde. Der er gode resultater af sociale aktiveringsprogrammer for mennesker uden for arbejdsmarkedet. Frafaldet i skolen, der samlet set ligger under EU-gennemsnittet, er stadig over 30 % for visse etniske minoriteter. Ventelister i sundhedssektoren er fortsat et problem for handicappede og ældre. Antallet af kommuner med et rådgivende organ bestående af personer, der får sociale ydelser, blev mere end fordoblet, fra 22 % i 2001 til over 50 %. Dialogen med civilsamfundet, som i nogen grad var blevet afbrudt af regeringsrokaden, er for nylig blevet genoptaget.

Strategi: Den nederlandske strategi har indsnævret sit fokus, men er stadig meget stærk med hensyn til sammenhæng, og når det gælder om effektivt at omsætte mål til politiske foranstaltninger med budgetmæssig støtte. Det ventes, at en nyskabende risikomodel, som bedre kan afsløre risikoakkumulering og nedarvet fattigdom, vil bidrage til bedre at koncentrere foranstaltningerne omkring centrale risikofaktorer. Grupper (kvinder, etniske minoriteter, ældre) risikoeksponering som sådan analyseres ikke. Det kan skyldes, at ligestillings- og sociale integrationspolitikker hænger dårligt sammen.

Vigtigste politiske foranstaltninger: Et nyt økonomisk bonussystem giver kommunerne en direkte interesse i at opnå gode resultater med at få mennesker fra ydelser til arbejde. Enlige forsørgere med små børn skal nu stå til rådighed for arbejdsmarkedet, og ekstra "børnefradrag" for personer i beskæftigelse skal sikre, at det bedre kan betale sig for dem at arbejde. Men der mangler stadig børnepasningsmuligheder. Efter den seneste lønftale om nulvækst vil ydelsesniveauerne, som er knyttet til den generelle lønudvikling, heller ikke stige. De begrænsninger, der er sat på kommunernes muligheder for at yde indkomststøtte, skal medvirke til at mindske arbejdsløshedsfælderne. Det ser ikke ud til, at planerne om at gøre integrationskurser for tidligere indvandrere obligatoriske kan gennemføres på grund af ventelisterne og de foruroligende frafaldsprocenter. Der er bekymring for, at de, som er mest afhængige af sundhedspleje (kronisk syge, handicappede og ældre), bliver hårdest ramt af reformerne af sundhedsvæsenet. Den nationale handlingsplan siger ikke noget om initiativer til at styrke dialogen med det civile samfund.

Kommende udfordringer: Det hårdere økonomiske klima vil sætte aktiveringspolitikkerne på prøve. Ligestillingspolitikkerne bør integreres i den ellers solide sociale integrationsstrategi. Der bør omgående gøres noget ved manglen på børnepasningspladser, og enlige forsørgere bør have forret. Problemet med ventelister til integrationskurserne for tidligere indvandrere bør løses, og frafaldet fra disse kurser nedbringes væsentligt. Foranstaltningerne til at forebygge og løse frafaldsproblemet i skolerne bør målrettes bedre mod etniske minoriteter. Sårbare mennesker, der ikke har nogen indflydelse på deres forbrug af sundhedsydelser, bør have kompensation for reformerne i sundhedsvæsenet.

1. Situation og hovedtendenser

Det kniber med opsvinget i den nederlandske økonomi (0,2 % mod EU's 1,1 % i 2002). For 2003 ventes væksten i BNP at falde yderligere med -0,9 %. På grund af det stramme arbejdsmarked i de seneste år er lønningerne steget stærkere end andre steder i EU. Med henblik på at holde budgetunderskuddet under Maastricht-loftet på 3 % har regeringen besluttet ekstra budgetnedskæringer på 11 mia. EUR i 2004, især på social- og sygesikring. Fra et historisk lavt niveau i 2001 steg ledigheden med 40 % mellem 2002 og 2003, og denne tendens ventes at vare ved i det kommende år. Især unge, kvinder, lavtuddannede og etniske minoriteter vil blive ramt. Ungdomsarbejdsløsheden er kommet op over 10 %. Disse tendenser er endnu ikke synlige i Eurostats tal for 2002. Det år var de nederlandske ledighedsfrekvenser de laveste i EU med 2,7 % i alt og 3 % for kvinder. Også langtidsledigheden var meget lav med 0,7 % i alt og 0,8 % for kvinder.

Med 74,4 % i alt og 66,2 % for kvinder lå beskæftigelsesfrekvenserne noget over Lissabonmålene. Beskæftigelsen er forbedret betydeligt for ældre arbejdstagere, og med 42,2 % i 2002 har den nu oversteget EU-gennemsnittet. Beskæftigelsen er for etniske minoriteter 50 % for mænd og 36 % for kvinder (nationale tal). Erhvervsinaktiviteten er fortsat høj. Ca. 1,7 mio. mennesker modtager sociale ydelser.

Den samlede fattigdomsrisiko er med 11 % blandt de laveste i EU (2001-tal). Dog har fattigdommen, som i andre lande, en kønsbetinget, etnisk og aldersmæssig dimension. I 2003 er 10 % af befolkningen af ikke-vestlig herkomst (8,9 % i 2000), i de fire største byer er det over 30 %. De nationale tal viser, at enlige kvinder på 65 år og derover er overrepræsenteret i gruppen af langtidsafhængige af den sociale minimumsindkomst. Andelen af enlige forsørgere, der risikerer at komme ud i fattigdom, var 45 % i 2001 (EU-gennemsnittet: 35 %). Kun 38 % af husholdningerne med én forsørger har en arbejdsindtægt over den sociale minimumsnorm. 30 % af de husholdninger, der modtager sociale minimumsindkomster, er fra etniske minoriteter.

2. Vurdering af fremskridt siden den nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPIncl) fra 2001

Samarbejdet med ikke-statslige partnere, som i nogen grad var blevet afbrudt af regeringsrokaden, er for nylig blevet genoptaget. *Alliancen for social retfærdighed*, som er en platform, hvor arbejdsmarkedets parter og en lang række ngo'er er repræsenteret, mødes normalt med regeringen to gange om året for at drøfte prioriteter for social integration.

Der gøres en stor indsats for at måle fremskridt med relevante indikatorer. Målet om at halvere forskellen i ledighed mellem indfødte hollændere og etniske minoriteter inden 2002 blev allerede opfyldt i 2001, men som følge af den forværrede økonomiske situation er forskellen igen begyndt at blive større (med 1 % i 2002). Målet om at øge beskæftigelsen af ældre arbejdstagere med 0,75 procentpoint om året blev godt og vel opfyldt i 2002. Ifølge de foreløbige tal for 2002 går det tilfredsstillende med at opfylde kommunernes forpligtelse til at udarbejde genintegrationsplaner for 300 000 langtidsledige indtil 2006 med en succesrate på 40 % (jobformidling). Antallet af gennemførte forløb er for lavt, men antallet af jobformidlinger ligger på 76 % (foreløbige tal). De sociale aktiveringsprogrammer har succes med at bringe deltagerne tættere på arbejdsmarkedet, og i 2002 blev disse programmer gjort tilgængelige for handicappede.

Som i de foregående år var ydelsesniveauerne i 2002 knyttet til den generelle lønudvikling. Denne hjørnesteen i den nederlandske indkomstpolitik garanterer, at købekraften fastholdes for de laveste indkomstgrupper. Som anført i beskæftigelsesrapporten til Nederlandene om, at det skal kunne betale sig bedre at arbejde, giver arbejdsløshedsfælderne stadig anledning til bekymring. Især par og enlige forsørgere risikerer betydelige indkomsttab, hvis de går fra sociale ydelser til et lavtlønnet arbejde. I 2002 er der derfor indført ekstra skattefradrag for husholdninger med børn. Det ser ud til at være vanskeligt at vurdere målet om at nedbringe problematisk gæld med 10 % inden 2005, og det er derfor opgivet. Efterspørgslen efter gældsbestand steg betydeligt, og gældsovervågningssystemet er nu ved at blive forbedret, så det bedre kan afsløre problemets særlige træk og omfang.

Kommuner med en stor andel indbyggere fra etniske minoriteter får ekstra integrationsbudgetter, som primært skal bruges til forældre og jobsøgende. I 2002 var frafaldet i skolerne på 15 % i alt og 14,3 % for kvinder, men blandt visse etniske minoriteter er det på over 30 %. Sprogligt er grundskolebørn fra etniske minoriteter gennemsnitligt to år bagud sammenlignet med indfødte hollandske børn (skal mindskes til 1,5 år i 2006). Mens børn fra etniske minoriteter er begyndt at vinde med, er uddannelseskløften for indfødte hollandske børn fra dårligt stillede grupper ved at blive større.

Ventelisterne i sundhedsvæsenet er generelt faldet siden 2001, men der findes fortsat flaskehalse for dem, som er mest afhængige af sundhedsydelser, dvs. handicappede og ældre. Adgangen til IKT-mål, såsom "internetforbindelse til alle skoler og kommuner" er blevet nået. Over 50 % af kommunerne har et rådgivende organ bestående af socialhjælpsmodtagere (22 % i 2001).

3. Strategi: hovedmålsætninger og vigtigste mål

Der er en skarpere afgrænsning af spørgsmål om fattigdom og social udstødelse og et stærkere fokus på de mest sårbare. En nyskabende risikomodel bidrager til bedre at finde frem til de mennesker, der har den højeste fattigdomsrisiko. Den forbinder særlige træk ved fattigdom og social udstødelse med risikofaktorer, såsom indkomstsituation, stilling på arbejdsmarkedet, sundheds- og levevilkår og gør det således muligt at foretage en bedre afdækning af risikoakkumulering og nedarvet fattigdom. Grupper (kvinder, etniske minoriteter, ældre) risikoeksponering som sådan analyseres ikke. Strategien er meget stærk med hensyn til sammenhæng, og når det gælder om effektivt at omsætte mål til politiske foranstaltninger med budgetmæssig støtte. Centrale politikområder er dog udeladt, såsom forebyggelse af ledighed, der behandles i den nationale beskæftigelsehandlingsplan, om end det ikke sker ud fra en social integrationssynsvinkel. Også målene for 2001 om mobilisering af alle aktører er forsvundet. Gode eksempler på resultatmål er "at øge beskæftigelsesfrekvensen for etniske minoriteter til 54 % i 2005", "en halvering af ventelisterne for psykisk syge inden 2007" og "forhøjelse med tre år af det antal år, mennesker med lav socioøkonomisk status lever uden sygdom (til 56 år) i 2020".

4. Vigtigste hovedstrategier: styrker og svagheder

Den nye lov om "arbejde og bistand" gør kommunerne økonomisk ansvarlige for både betaling af sociale ydelser og reintegrationsforanstaltninger; de, der har gode resultater med at få folk fra sociale ydelser til arbejde, belønnes økonomisk. Denne incitamentsordning giver meget bedre muligheder for en skræddersyet tilgang, men indebærer den risiko, at personer, der er vanskelige at placere, lades i stikken. Der er også risiko for, at decentraliseringen svækker mulighederne for strategisk styring og overvågning på nationalt plan. Alle under 65 skal i det nuværende sociale system være til rådighed for

arbejdsmarkedet, også enlige forsørgere med små børn. Ekstra børnefradrag for personer i beskæftigelse skal sikre, at det bedre kan betale sig for dem at arbejde. Disse positive skridt skal forebygge, at enlige forsørgere glider ud af arbejdsmarkedet. Imidlertid er den nationale handlingsplan forbløffende tavs om de fortsatte mangler i børnepasningen. Arbejdsmarkedsdeltagelsen for kvinder fra etniske minoriteter er stadig underbelyst.

Efter den seneste lønftale om nulvækst vil ydelsesniveauerne, som er knyttet til den generelle lønudvikling, heller ikke stige. Koordineringen mellem lovfæstet og lokal indkomststøtte bør forbedres af de grænser, der er fastsat for kommunernes muligheder for at yde ekstra indkomststøtte. Personer, der i lang tid har været afhængige af social minimumsindkomst uden udsigter til job, vil få et årligt indkomstillæg (454 EUR for et par). Dette vil også medvirke til at bringe målet om gennemsigtighed i indkomsterne i bedre overensstemmelse med målet for nedbringelse af fattigdommen.

Tonen og sigtet i integrationspolitikkerne er mere bestemt, når det gælder fuld samfundsdeltagelse og kendskab til nederlandsk kultur og skikke. Men ventelisteproblemet hindrer gennemførelsen af integrationskurser for tidligere indvandrere, og frafaldsprocenterne er bekymrende, hvilket også sætter spørgsmålstegn ved, om planerne om at indføre mere obligatoriske elementer for denne gruppe kan gennemføres. Selv om frafaldet i skolerne blandt visse etniske minoriteter er på over 30 %, mangler den nationale handlingsplan et særligt fokus på disse unge mennesker.

Indførelsen af egetbidrag for sundhedsydelser og en 25 % stigning på selvriskoen i sundhedsforsikringen illustrerer tendensen til at lægge mere vægt på den enkeltes ansvar. Der er bekymring for, at ikke alle, som er mest afhængige af sundhedsydelser, såsom ældre, kronisk syge og handicappede, vil få fuld kompensation for disse foranstaltninger. Den nationale handlingsplan siger ikke noget om initiativer til at fastholde styrken i den traditionelt stærke dialog med civilsamfundet. ESF bistår med at gennemføre vigtige integrationsmål i forbindelse med f.eks. reintegration og sociale aktiveringsprogrammer for de (meget) langvarigt ledige samt frafald i skolerne.

5. Kønsaspektet

I betragtning af den nederlandske tradition med at udvikle integrerede politikker er det ganske overraskende, at de sociale integrationspolitikker og ligestillingspolitikken behandles hver for sig. På trods af den noget kritiske evaluering i 2001 er kønsdimensionen ved fattigdom og social udstødelse blevet behandlet endnu mindre denne gang. Med visse undtagelser er indikatorerne ikke kønsopdelte, selv om nederlandske kønsstatistikker er blandt de bedste i EU, og der mangler kønsspecifikke mål. Integrationen af ligestillingsaspektet har lav profil, idet der, ”hvor det er nødvendigt”, vil blive taget hensyn til det i gennemførelsen af den nationale handlingsplan.

6. Aktuelle spørgsmål og fremtidige udfordringer

Det mere barske økonomiske klima vil sætte de ambitiøse aktiveringspolitikker på prøve. Det bør prioriteres at integrere kønsdimensionen ved fattigdom og social udstødelse i den i øvrigt solide strategi for fattigdomsbekæmpelse. Indikatorerne bør som følge heraf kønsopdeles. Der bør omgående gøres noget ved manglen på børnepasningspladser, og enlige forsørgere bør have forret. Problemet med ventelister til integrationskurser for tidligere indvandrere og frafaldet fra disse kurser bør løses. Foranstaltningerne til at forebygge og løse frafaldsproblemet i skolerne bør målrettes bedre mod etniske minoriteter. De, der ikke har nogen indflydelse på deres forbrug af sundhedsydelser, såsom

handicappede, ældre og kronisk syge, bør have kompensation for sundhedsreformerne, f.eks. indførelsen af en højere selvrisiko og egetbidrag for sundhedsydelser.

ØSTRIG

Situation og hovedtendenser: Mellem 1997 og 2001 faldt den samlede fattigdomsrisiko lidt til 12 %, mens den vedvarende fattigdom steg til 7 %. De samlede udgifter til social beskyttelse kom op på 28,5 % af BNP i 2001, en lille stigning sammenlignet med 1998. Siden 2000 er ungdomsarbejdsløsheden gradvist steget, men den er stadig meget lav. Langtidsledigheden, som er en af de laveste i EU, er indtil nu fortsat ret stabil. Østrig har den højeste andel af personer (25-64 år) med en gymnasial uddannelse i 2000, men har en af de laveste med videregående uddannelse. Frafaldet i skolerne er i 2002 på 9,5 % og dermed det laveste i EU. Ledigheden blandt kvinder stiger fortsat mærkbart i kraft af deltidsarbejdet.

Fremskridt i 2001-2003: Der er iværksat en række foranstaltninger i forbindelse med alderspensioner og arbejdsløshedsydelse for gruppen af modtagere med de laveste ydelser. Der er iværksat stadigt mere vellykkede aktioner til støtte for handicappede. Der er sat gang i foranstaltningerne vedrørende migranter, men virkningerne af foranstaltningerne for asylsøgere ser fortsat ud til at være begrænsede. Foranstaltningerne til reintegration på det regionale arbejdsmarked og de sociale serviceydelser er også blevet styrket.

Strategi: Der er formuleret en bred vifte af mål for den kommende periode. De går ud på at nedbringe antallet af unge, der forlader skolen med dårlig læsefærdighed med 20 % i de kommende år, indføre en mindsteløn på 1 000 EUR om måneden for fuldtidsarbejde uden indkomstskat op til det niveau, yderligere at udvide minimumspensionerne, yderligere integrere indvandrere og udvide pleje- og omsorgsydelser.

Vigtigste politiske foranstaltninger: Den nationale handlingsplan er præget af forskellige foranstaltninger, der har til formål at løse specifikke problemer, som endnu ikke er dækket tilfredsstillende af mere generelle sociale beskyttelsespolitikker. På forskellige områder er der blevet iværksat aktioner til integration af ligestillingsaspektet for at forbedre rammebetingelserne og mindske pasnings- og plejebyrden for kvinder. En række af dem skal overvåges nøje, især systemet med børnepasningsydelser og ydelser vedrørende migranter og asylsøgere.

Kommende udfordringer: Den nationale handlingsplan giver et overblik over en bred vifte af interessante og vigtige foranstaltninger, som dog ikke helt udgør en handlingsplan. Selv om de fremlagte mål i sig selv er meget vigtige, bliver de i store dele ikke konkretiseret mere ved fastsættelse af mål og et finansielt overslag for at understøtte processen. Pasningsmulighederne for børn indtil 3 år og i skolealderen bør udvides mere. Der er planlagt en yderligere indsats for en styrket minimumspension, men virkningerne, især for kvinder, bør evalueres. Der er især brug for at overvåge situationen for husholdninger med langtidsledige i forbindelse med den høje fattigdomsrisiko. Drøftelserne af politiske foranstaltninger i forbindelse med integration af ligestillingsaspektet skal også styrkes. Mobiliseringen af alle relevante organer skal styrkes betydeligt på baggrund af de vigtigste interessenters reaktioner.

1. Vigtigste tendenser og udfordringer

De år, den nationale handlingsplan dækker, var præget af en svag økonomisk udvikling og en stigning i ledigheden fra 3,7 % i 2000, 3,6 % i 2001 til 4,3 % i 2002. Langtidsledigheden faldt til 0,8 %. Den samlede beskæftigelsesfrekvens steg til 69,3 % i 2002, frekvensen for kvinder har været stadigt stigende og kom op på 63,1 % i 2002. Beskæftigelsen for ældre arbejdstagere er steget fra 28,9 % i 2001 til 30,0 % i 2002.

Sammenlignet med 1997 viser ECHP-data for 2001, at fattigdomsrisikoen er faldet med 1 procentpoint til 12 %. Imidlertid steg den vedvarende fattigdomsrisiko til 7 % i 2001 mod kun 4,7 % i perioden 1995-1997.

Befolkningens (de 25-64-årige) generelle uddannelses- og kvalifikationsniveau (i 2000) er præget af den højeste andel (61,9 % = den højeste i EU-15) på gymnasialt niveau, mens andelen med en videregående uddannelse på 14,2 % er en af de laveste i EU. Frafaldet i skolerne var i 2002 på 9,5 %, den laveste procentsats i EU, mod et EU-gennemsnit på ca. 19 %. Østrig brugte i 2000 28,5 % af BNP på social beskyttelse, hvilket er en let stigning på 0,2 procentpoint i forhold til 1998. Det generelle sociale beskyttelsesniveau i Østrig er stadig relativt højt sammenlignet med EU-gennemsnittet. Fordelingsvirkningen af de sociale overførsler i Østrig ligger over EU-gennemsnittet. Indkomstfordelingen er mindre ujævn, hvilket fører til en fattigdomsrisiko under gennemsnittet i Østrig. Det er derfor opfattelsen, at risikoen for social udstødelse og fattigdom er koncentreret omkring et antal specifikke grupper med et eller flere risikotræk.

2. Vurdering af fremskridt siden den nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPincl) fra 2001

Der er i forbindelse med alderspensioner gjort en indsats for at beskytte de fattiges stilling, navnlig gennem det første skridt i skattereformen samt øgede tillæg til lave pensioner. Arbejdsløshedsydelse til personer, der tidligere havde de laveste nettolønninger, blev sat op. Flere personer, især med fleksible arbejdsforhold, er omfattet af den nye fratrædelsesgodtgørelsesordning. Regionale politikker til fremme af en tilbagevenden til arbejdsmarkedet er blevet styrket.

Den børnepasningsydelse, som blev indført i 2002, har bidraget til at øge indkomstniveauet for familier med små børn. Der blev oprettet et overvågningssystem for at observere virkningerne for kvinders tilknytning til arbejdsmarkedet. Undersøgelserne heraf viser indtil videre blandede resultater.

Generelt er kvinders stilling blevet forbedret på en række områder, idet der er sket en stigning i beskæftigelsesfrekvensen og en forbedring af de uddannelsesmæssige resultater. Der er truffet forskellige foranstaltninger for at forbedre de overordnede rammevilkår og mindske familie- og omsorgsbyrden for kvinder. Der er beskrevet en række interessante og i stigende grad vellykkede politikker og aktioner for handicappede og vedrørende forbedring af faciliteter til længerevarende pleje, især gennem aktioner i de enkelte Länder. Også en bedre målretning af subsidier til trængende samt støttefaciliteter og -aktioner for hjemløse er vigtige foranstaltninger. Adgangen til gældssaneringsprocedurer er blevet udvidet gennem en ændring af konkursloven.

I forbindelse med migranter og asylsøgere fremhæves der en række politikker og foranstaltninger, som viser øgede bestræbelser og resultater (øget arbejdsmarkedsdeltagelse,

forbedringer inden for uddannelse, tyske sprogkurser, specifikke boligprogrammer og integrationskontorer).

3. Strategi: hovedmålsætninger og vigtigste mål

Regeringen understreger, at det er nødvendigt at føre en forsvarlig økonomisk politik på grundlag af målene i EU's stabilitetspagt kombineret med en bedre koordinering af skatte-, beskæftigelses- og socialpolitikkerne. Der er udviklet større reformer med henblik på at øge den langsigtede bæredygtighed i det sociale beskyttelsessystem. Regeringen ser fuld beskæftigelse som det vigtigste instrument til at mindske fattigdomsrisiciene.

Målene i den nationale handlingsplan for en overskuelig fremtid er nærmere betegnet:

- at nedbringe antallet både af unge, der går ud af skolen med dårlige læsefærdigheder med 20 % i de kommende år og af 18-24-årige, der højst har afsluttet den obligatoriske skolegang samt generelt at mindske forskellen i uddannelses- og erhvervsuddannelsesdeltagelse mellem unge fra migrantfamilier og unge som helhed.
- at udvide arbejdsløshedsforsikring til atypiske beskæftigelsesformer, såsom frie tjenesteaftaler, selvstændige og landbrugere og opfordre arbejdsmarkedets parter til at indgå aftaler om, at den laveste månedsløn for fuldtidsarbejdstagere skal være på mindst 1 000 EUR.
- at nedbringe både andelen af boliger, som ikke lever op til standarden i boligmassen, og antallet af hjemløse.

4. Vigtigste hovedstrategier: styrker og svagheder

Den stadige stigning i beskæftigelsesfrekvensen for kvinder er den mest bemærkelsesværdige positive udvikling på arbejdsmarkedet. De fleste nyoprettede job er på deltid. Efter blandede resultater indtil nu bør det i højere grad overvåges, hvordan målene med børnepasningsydelsen nås, uden at indsatsen for at øge udbudet af børnepasningsmuligheder mere markant udskydes, især for børn under tre år, hvor der er en regional efterspørgsel. Et eksempel på en god politik er de fortsatte bestræbelser på at øge pigers og kvinders deltagelse på IKT-området. Der er også i forbindelse med handicappedes situation gjort fremskridt på en række områder (beskæftigelse, faciliteter til langvarig pleje osv.). En række aktioner for migranter udviser positive resultater, men der er brug for at videreudvikle dem. For så vidt angår asylsøgere, ser den faktiske virkning af en række positive aktioner stadig ud til at være svag og dokumenterer ikke i tilstrækkelig grad den opmærksomhed, disse grupper skulle have i denne nationale handlingsplan. Forbundsmyndighederne og myndighederne i de enkelte Länder opfordres til at udvikle brugbare metoder til at overvinde gensidige begrænsninger.

Ifølge ECHP er 4 % af den østrigske befolkning akut fattig, især ældre. Der nævnes en række foranstaltninger til at forbedre denne situation i den nationale handlingsplan, og de bør forstærkes. Omlægningen af ordningerne for social bistand og arbejdsløshedsbistand, der er ved at blive undersøgt, skal sættes i forbindelse med en mulig stigning i fattigdomsrisikoen for et højere antal husholdninger med langtidsledige.

ECHP-data viser, at fattigdomsrisikoen for kvinder på 65 år og derover (29 % i 1999) er ganske høj. Der er truffet forskellige foranstaltninger for at afdæmpe potentielle negative bivirkninger af pensionsreformen, f.eks. en forbedret beregning af perioder med

børnepasning og oprettelse af en særlig fond for særligt trængende. Det er stadig et åbent spørgsmål, om disse foranstaltninger vil kunne nå alle personer med lave pensioner, især enlige kvinder med afbrydelser i deres arbejdsliv og/eller længere perioder med atypisk beskæftigelse. Der er i den seneste pensionsreform kun sporadisk blevet taget fat på det spørgsmål om at styrke individuelle pensionsrettigheder for kvinder, som blev rejst i den foregående fælles integrationsrapport.

Eftersom adgang til arbejdsmarkedet, passende beskyttelse i henhold til social- og arbejdslovgivningen samt forbedrede uddannelsesmuligheder betragtes som centrale elementer i en fattigdomsforebyggende politik, er der rettet en særlig opmærksomhed mod beskæftigelses- og uddannelsesforanstaltninger. Der er allerede truffet en række målrettede foranstaltninger for befolkningsgrupper med høj risiko, men der bør også videreudvikles sammenhængende tværgående politikker for at forebygge risici for udstødelse.

Regeringen understreger det øgede samarbejde mellem føderale og regionale organer. Imidlertid bør velfærdsorganisationernes og arbejdsmarkedets parter deltage aktivt.

5. Kønsaspektet

Der er iværksat en lang række aktioner for at styrke lige muligheder for mænd og kvinder, men ligestillingsvirkningen af de seneste foranstaltninger, især pensionsreformen, skal overvåges nøje. Der er stadig yderligere efterspørgsel efter børnepasningsmuligheder, og det kræver øget opmærksomhed at registrere, hvordan børnepasningsydelsen påvirker kvinders beskæftigelse. I forbindelse med EU-initiativerne EQUAL og de territoriale beskæftigelsespagter iværksættes der aktioner for at mindske den kønsspecifikke opdeling.

6. Aktuelle spørgsmål og fremtidige udfordringer

De vigtigste mål, der er fastlagt i den nuværende nationale handlingsplan, er i sig selv meget vigtige, og det er kun rimeligt, at de søges opfyldt med en lang række politiske værktøjer. Den nationale handlingsplan viser, at der findes en bred vifte af foranstaltninger målrettet mod forskellige risikogrupper, og at de videreudvikles og fortsat udformes med forbehold for, at der er midler til rådighed på budgettet. Dog er der med nogle få undtagelser ikke blevet fastsat konkrete mål, indikatorer, tidsrammer og i vid udstrækning heller ikke et budgetmæssigt perspektiv for, hvordan antallet af udstødes- og fattigdomstruede personer kan nedbringes indtil 2010. Den nationale handlingsplan opfylder kun delvis betingelserne for en egentlig handlingsplan for, hvordan 2010-målene kan nås på en struktureret og omfattende måde, understøttet af kvantitative forpligtelser.

Der mangler stadig at blive udviklet en mere omfattende strategi for lige muligheder som et gennemgående tema på alle relevante politiske områder.

Integration af ligestillingsaspektet forekommer i flere initiativer i forbindelse med beskæftigelse og uddannelse, men der er behov for flere og mere bredspektrede vurderinger af virkningerne, hvis kønsforskellene skal mindskes effektivt i lavindkomstgrupperne. Spørgsmålet om at forbedre integrationspolitikker for ikke-EU-borgere skal fortsat stå højt på dagsordenen.

PORTUGAL

Situation og hovedtendenser: Landets strukturelle svagheder består på baggrund af den økonomiske afmatning og stigende arbejdsløshed, det fortsat lave uddannelsesniveau for en betydelig del af arbejdsstyrken og den lave samlede produktivitet. Situationen i forbindelse med fattigdom og social udstødelse giver stadig anledning til bekymring: i 2001 levede 20 % af befolkningen i risiko for fattigdom, og 15 % i risiko for vedvarende fattigdom. Portugals fattigdomsfrekvens er fortsat blandt de højeste i EU til trods for en klar forbedring siden 1995 (23 %).

Fremskridt 2001-2003: Manglende information for visse indikatorer gør det vanskeligt at foretage en pålidelig evaluering af resultaterne af vigtige politiske foranstaltninger, selv om der er gjort en vis overvågningsindsats. Udviklingen af minimumsindkomstordningen (med ændringer), foranstaltninger til at fremme beskæftigelsen og udvidelsen af det ”sociale netværk” er områder, hvor der er gjort fremskridt.

Strategi: NAPIncl for 2003-2005 er en ret direkte fortsættelse af den overordnede strategi, der blev fremlagt i 2001, men de vigtigste mål for nedbringelse af fattigdomsrisikoen og fattigdommen blandt børn er blevet nedskrevet en smule. Da strategien bygger på meget brede principper, metoder og strategiske mål, da der er fastsat mange prioriteter, og da der er en så bred vifte af forskellige instrumenter (hvis mål ikke altid er udspecificeret), er det vanskeligt at fastslå, hvad der er de egentlige prioriteter for foranstaltningen, og præcis hvordan de strategiske mål er knyttet til gennemførelsen af foranstaltningerne. Disse vanskeligheder forværres af, at der ikke er anført finansieringskilder og budgetter for de vigtigste foranstaltninger.

Vigtigste politiske foranstaltninger: En vigtig foranstaltning i NAPIncl er det ”sociale netværk”, der skal spredes mere og styrkes, så alle aktører mobiliseres. Der er også foranstaltninger på uddannelses- og erhvervsuddannelsesområderne og foranstaltninger til at højne niveauet for minimumspensionerne. Der lægges særlig vægt på visse sårbare grupper (risikotruede børn og unge, hjemløse, indvandrere), og der er også foranstaltninger til at sikre, at borgerne har lettere adgang til information om deres sociale rettigheder og adgang til rådgivning i alvorlige situationer. I overensstemmelse med de langsigtede ambitioner, der blev annonceret i 2001, indeholder NAPIncl for 2003-05 ingen nyskabende politiske foranstaltninger (den indeholder aktioner, der allerede er i gang og nye instrumenter, som skal puste nyt liv i projekter, der ikke havde gjort fremskridt).

Kommende udfordringer: Den største udfordring er at finde de nødvendige midler til at nå målene i NAPIncl i et klima med budgetindskrænkninger. På det operationelle plan er overvågningsresultaterne fortsat en udfordring, og der er et indlysende behov for at udvikle metoder til at evaluere de fremskridt, som gøres, især et informationssystem på grundlag af indikatorer, der passer til de mål og prioriteter, som skal opfyldes. På baggrund af det civile samfunds og arbejdsmarkedets parters lave deltagelse er der behov for at skabe betingelser og mekanismer for en effektiv partnerskabsbaseret strategi.

1. Situation og hovedtendenser

Bestræbelserne på at bekæmpe social udstødelse har nedbragt fattigdomsrisikoen (fra 23 % i 1995 til 20 % i 2001 i henhold til Eurostat, ECHP-data). Ikke desto mindre har Portugal stadig en af de højeste fattigdomsrisici i EU og ligger 5 procentpoint over EU-gennemsnittet. Ældre (over 65 år) og børn (0-15 år) var udsat for størst fattigdomsrisiko (henholdsvis 31 % og 27 %) sammen med husholdninger bestående af én ældre person (46%, idet kvinder er mest udsat), eneforsørgerfamilier (39 %) og store familier (49 % i tilfælde af husholdninger med to eller flere voksne med tre eller flere børn). Risikoen for vedvarende fattigdom er 15 %, hvilket stadig er bekymrende, selv om den er faldet lidt, med 22 % børn i denne kategori i 2001. Uligheden i indkomstfordelingen, som måles ved at sammenligne forholdet mellem den femtedel af befolkningen, som tjener mest, og den femtedel, som tjener mindst, var også højere i Portugal (6,5) end nogen andre steder i EU i 2001, selv om der er sket et klart fald siden 1995 (7,4).

Situationen afspejler fortsat landets store strukturproblemer: (a) manglerne i det sociale beskyttelsessystem, der har det laveste offentlige udgiftsniveau pr. capita i EU (til trods for visse påvirkninger af fattigdomsrisikoen, der ville have været 37 % uden de sociale overførsler, herunder pensioner), (b) det lave uddannelsesniveau (i 2002 havde kun 20,6 % af de 25-64-årige afsluttet en uddannelse på mindst gymnasieniveau, og frafaldsprocenten på 45,5 % står i skarp modsætning til EU-gennemsnittet på 18,8 %), (c) det lave uddannelsesniveau i store dele af den erhvervsaktive befolkning i en økonomi baseret på arbejdskraftintensivt, lavtlønnet arbejde ("de arbejdende fattige") hæmmer sammen med en lav deltagelse i efter- og videreuddannelse (2,9 % i 2002) omstruktureringen i sektorerne og forklarer, hvorfor produktivitetsvæksten er så lav (0,3 % i 2002, uforandret siden 2001).

Til trods for den seneste stigning i ledigheden er arbejdsmarkedet præget af en beskæftigelsesfrekvens over EU-gennemsnittet (68,2 % i 2002) og en ledighed under EU-gennemsnittet (5,1 %), idet langtidsledigheden udgør 34,4 % af den samlede ledighed; imidlertid er der tegn på voksende uoverensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel (f.eks. stigningen i ledigheden blandt unge kandidater). Endvidere har den nuværende afmatning i den økonomiske vækst (væksten i BNP i faste priser faldt til 0,5 i 2002) og i de offentlige og private investeringer fået den nye regering, der blev valgt i marts 2002, til at gøre det til en afgørende prioritet at nedbringe det offentlige underskud. På det socialpolitiske område har regeringen videreført en omfattende reform af det sociale sikringsystem (minimumspensioner, differentierede familieydelse, minimumsindkomst med henblik på social integration), sundheds- og uddannelsessystemet og har indført en ny arbejdslov.

2. Vurdering af fremskridt siden den nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPIncl) fra 2001

Den mulighed, der blev skabt af den første NAPIncl – en nyskabende øvelse for Portugal med dens generelle indarbejdelse af integrationsaspektet og indførelse af et mellem- til langsigtet perspektiv – er stadig relevant, selv om der ikke kan foretages en endelig evaluering af planens gennemførelse. Vanskelighederne med at overvåge indikatorerne gør det umuligt at konkludere, hvorvidt og i hvilken grad målene for mange af foranstaltningerne blev nået, enten fordi der ikke foreligger information, eller fordi den foreliggende information er utilstrækkelig. Dette er særligt mærkbart f.eks. i forbindelse med evalueringen af strategien for forebyggelse af risici for "info-udstødelse", der prægede den første NAPIncl.

Imidlertid afslører analysen af de fremskridt, der er gjort på baggrund af de 4 fælles mål, at: (a) foranstaltningerne til fremme af adgangen til arbejdsmarkedet har sammen med den

nationale beskæftigelsesbehandlingsplan haft betydelig succes, (b) videreførelsen af reformen af det sociale beskyttelsessystem har ikke gjort det sværere at nå målene for den garanterede minimumsindkomstordning (som kombinerer økonomiske ydelser med en socioprofessionel integrationsplan), (c) målet om at få alle personer i en udstødelsessituation til at indgå en ”social integrationskontrakt” inden for et år var for ambitiøs og vanskelig både at gennemføre og evaluere, eftersom det er nødvendigt at inddrage flere sektorer, og da det ikke er defineret, hvilke typer personer, der skal omfattes (samme kommentar gælder for den individuelle opfølgning af børn og unge inden tre måneder, (d) oprettelsen af en national hjælpelinje for sociale ydelser har gjort det lettere for visse prioriterede grupper at få oplysninger og et hurtigt svar på deres problemer, (e) ”kontrakterne for social udvikling i byerne” og et program for ”landdistrikter og social udvikling”, der sigtede mod at løse udstødelserproblemer på regionalt plan blev opgivet af budgetmæssige og politiske årsager, (f) med hensyn til inddragelsen af aktørerne i processen fungerede det tværministerielle overvågningsudvalg, der var oprettet specifikt for at overvåge NAPincl, kun periodisk, og udvalgets sammensætning måtte ændres efter regerings skiftet, så dets virkning som et institutionelt koordineringsforum er kun gradvist blevet etableret. For så vidt angår civilsamfundet, illustrerer den vage henvisning til pagten for samarbejde og social solidaritet og projektet om oprettelse af et ngo-forum, hvor lidt disse spillere inddrages.

3. Strategi: hovedmålsætninger og vigtigste mål i den nationale integrationshandlingsplan (NAPincl) for 2003

NAPincl for 2003-2005 er med hensyn til overordnede principper og strategier en direkte fortsættelse af den første NAPincl. De strategiske mål er fortsat stort set de samme: at forbinde økonomisk udvikling og social samhørighed, indarbejde integration i de relevante sektorpolitikker, modernisere de sociale beskyttelsessystemer, udvikle integrerede programmer rettet mod særlige grupper og regioner, udvide netværkstjenester og -udstyr, sikre ligestilling mellem mænd og kvinder og fremme aktørernes deltagelse på centralt/regionalt/lokalt plan. Hvad den flerdimensionale strategi angår, henviser den nye NAPincl til andre tilknyttede planer (inden for beskæftigelse, narkotika, vold i hjemmet, informations samfundet, sundhed, lige muligheder osv.) i forbindelse med koordinering og komplementaritet, som der er behov for at beskrive mere eksplicit.

De vigtigste mål er særdeles forskelligartede: de mål, der blev vedtaget på EU-plan, er udeladt, andre bemærkelsesværdige mål omfatter en nedbringelse af fattigdomsrisikoen med 2 % inden 2005 og en betydelig nedbringelse af fattigdommen blandt børn inden 2010, hvilket betyder, at de mere ambitiøse mål, som blev fastlagt i den første NAPincl, er nedtonet. Det er også værd at nævne målene om at forbedre pensionernes minimumsniveauer inden 2006, oprette et system for sociale revisioner af pleje- og pasningsinstitutioner for visse sårbare grupper og sikre, at hver borger har adgang til primær sundhedspleje og/eller en praktiserende læge. Princippet om en kontraktordning for integration på arbejdsmarkedet opretholdes, men uden nogen fast deadline. Den regionale dimension virker også mindre udtalt (50 lokale planer for risikotruede børn og unge i problemramte regioner), selv om ”PROGRIDE-programmet” til integration og udvikling (efterfølgeren for programmet for fattigdomsbekæmpelse, der i øjeblikket er under udvikling) skal dække denne dimension.

4. Vigtigste hovedstrategier: styrker og svagheder

Af de 200 instrumenter, der er planlagt til at gennemføre de 60 prioriteter i NAPincl, har under en femtedel ingen tilknyttede mål, da der mangler tilgængelig information. Det skal alligevel understreges, at der er gjort en indsats for at kvantificere målene. Generelt er de

foreslåede foranstaltninger ikke nyskabende, og i de instrumenter, der skal oprettes, genbruges hovedtræk af projekter, som enten allerede er afsluttet eller har et potentiale, der berettiger, at de iværksættes på ny.

Ud over foranstaltninger til fremme af et rummeligt arbejdsmarked med vægten lagt på erhvervsuddannelse og en stærkere understregning af livslang uddannelse og erhvervsuddannelse fokuserer foranstaltningerne til fremme af adgangen til sundhedspleje især på de dårligst stillede socialgrupper på baggrund af reformen af det portugisiske nationale sundhedsvæsen, som begyndte i 2002. Da hjemløshed synes at være et voksende problem (idet stadig flere kvinder og unge rammes), vil der i 2005 blive lagt sidste hånd på en ”integreret indsatsstrategi for hjemløse” baseret på en analyse af situationen. Målet om ”digital samhørighed” fremmer adgangen til informationssamfundet for kvinder, handicappede, etniske minoriteter, indvandrere og indbyggere i dårligt stillede områder. Fremme af en ”global aldersstrategi” omfatter også initiativer til at genforene indvandrerfamilier. Den varierede pakke af foranstaltninger for børn omfatter en tostrengt strategi rettet mod børn eller familier gennem konsolidering af det institutionelle støttenetværk (styrelser til beskyttelse af mindreårige) og oprettelse af lokalplaner med det formål. I forbindelse med mobilisering af aktørerne er det ”sociale netværk” et symbolsk program, fordi det indeholder metoder til, hvordan kommuner kan foretage en partnerskabsbaseret planlægning af sociale foranstaltninger, og det har således en lokal dimension.

I Portugal spiller strukturfondene en væsentlig rolle, og de operationelle programmer, der medfinansieres af ESF under den tredje EF-støtteramme for 2000-2006 og EU-initiativet EQUAL, nævnes ofte som instrumenter, der bidrager til at gennemføre målene og endog som god praksis. Men som det også var tilfældet med NAPIncl for 2001-2003, er der ikke sat tal på beløbene, og det svækker den nationale handlingsplans operationelle karakter som et værktøj til at rationalisere nationale operationer og EU-operationer.

5. Kønsaspektet

Ligestilling mellem mænd og kvinder er et af de strategiske hovedpunkter i NAPIncl for 2003-2005, og der er mange henvisninger hertil, men det er stadig vanskeligt at gennemføre integrationen af ligestillingsstrategien, når der skal defineres mål og virkninger. Forening og udvikling af støttestrukturene har en central plads, og den sociale kontrakt om ligestilling, som blev omtalt i den første plan, har mistet noget af sin synlighed. Endelig kræver henvisningerne til forbindelserne med den ”nationale ligestillingsplan” og ”planen for bekæmpelse af vold i hjemmet”, at der foretages en reel integration af foranstaltningerne i disse planer og NAPIncl.

6. Aktuelle spørgsmål og fremtidige udfordringer

Den vigtigste udfordring for et land, der sigter mod gradvist at afhjælpe en række akkumulerede mangler, er at bevilge de nødvendige ressourcer for at nå målene i NAPIncl i en økonomisk situation, hvor det kan være problematisk at finansiere socialpolitikker. På baggrund af strukturfondenes udvikling er det væsentligt at sætte tal på budgetter og finansieringskilder med henblik på at sikre strategiens kontinuitet.

Der skal på programmeringsniveauet tages flere udfordringer op: (a) i betragtning af de overvågningsproblemer, der var i forbindelse med NAPIncl 2001-2003, er der brug for en betydelig indsats for at opbygge og konsolidere et effektivt informationssystem. (b) set ud fra et indholdsperspektiv er det væsentligt at målrette de prioriterede områder mere præcist

og huske på, at udelukkelse fra arbejdsmarkedet kun er én af de mange dimensioner ved fattigdom og social udstødelse (endvidere viser de ”arbejdende fattiges” situation i Portugal, at fattigdomsrisikoen rækker videre end adgangen til beskæftigelse). (c) med hensyn til, hvilken metode der skal bruges, ser det ud til, at lokale partnerskaber, der arbejder i netværk efter en ”social planlægningsmetode” (herunder udveksling af god praksis), er det ”sociale netværks” trumfkort. Den kontraktbaserede strategis operationelle udfordring i hjælpen til de mest sårbare hænger frem for alt sammen med, hvor høj en dækningsgrad der er for det pågældende miljø, og hvor hurtigt foranstaltningen træffes.

Med hensyn til implementeringen og under hensyntagen til den lave inddragelse af ikke-institutionelle aktører i forberedelsen af NAPIncl 2003-2005 ligger udfordringen i at indføre en partnerskabsbaseret metode med civilsamfundet, arbejdsmarkedets parter og de udstødte selv ved at oprette specifikke strukturer for en bred og vedvarende deltagelse (f.eks. et ngo-forum). Samtidig skal foranstaltningerne til at gøre de berørte ministerier mere ansvarlige fortsættes inden for rammerne af det tværministerielle overvågningsudvalg.

FINLAND

Situation og hovedtendenser Det finske sociale beskyttelsessystem bygger på de grundlæggende principper om universel social og sundhedsmæssig forsorg og et omfattende indkomstsikringssystem. Målet er at give hele befolkningen adgang til social og sundhedsmæssig forsorg, som hovedsagelig finansieres over skatten, og hvor det organisatoriske ansvar er decentraliseret til kommunerne. Der lægges vægt på forebyggende foranstaltninger. Finland brugte 25,2 % af BNP til social beskyttelse i 2000 (EU-15 27,3 %). I 2001 havde 11 % af den finske befolkning en indkomst på under 60 % af medianindkomsten (EU-15: 15 %).

Finland forventer at få en vækst på lige over 1 % i det samlede resultat i 2003. Den forventede vækstrate for 2004 er på 2,5 %. Den svagere vækst siden 2001 er begyndt at påvirke efterspørgslen efter arbejdskraft. Ledigheden ventes at stige til 9,3 %, og beskæftigelsen ventes at falde til 67,4 % i 2003. Den forventede økonomiske vækst for 2004 formodes imidlertid at vende denne tendens.

Fremskridt i 2001-2003 Finland har gennemført de politikker og foranstaltninger, der blev beskrevet i NAPIncl for 2001. Den nye plan indeholder en opfølgningsoversigt over gennemførelsen af alle foranstaltningerne i den sidste plan, men der foreligger endnu ingen oplysninger om resultaterne heraf. Der foreligger dog et gennearbejdet sæt indikatorer med lange tidsrækker og kønsopdeling, hvor det er muligt. Indikatorerne viser, at Finland i det store og hele har bevæget sig en lille smule i den rigtige retning. Udviklingen kan ikke tilskrives NAPIncl, men processen har systematiseret de politiske drøftelser og styrket netværkene på nationalt plan.

Strategi NAPIncl-strategien i de kommende tiår er udmøntet i fire generelle politikker: fremme sundhed og evne til at føre et aktivt liv, gøre det mere attraktivt at arbejde, forebygge og bekæmpe social udstødelse og sikre effektive serviceydelser og en rimelig sikkerhed for indkomstniveauet. Udgangspunktet er at bevare den grundlæggende struktur i det finske socialsikringssystem og arbejde inden for den struktur ved at lægge større vægt på, at arbejde kommer i første række. Der er også brug for at forbedre den grundlæggende indkomstsikkerhed. Der vil hovedsagelig blive sørget for de grupper, som er truet af social udstødelse, med de serviceydelser og ydelser, der er beregnet til hele befolkningen, men behovet for at supplere det generelle system med særligt målrettede foranstaltninger understreges også. Planen indeholder en række tilstrækkeligt eksplicite politiske mål for forskellige sektorer. Processen vil blive overvåget og evalueret af de finske myndigheder, men NAPIncl er kortfattet, når det gælder om at specificere, hvilke mål der skal bruges til det formål.

Vigtigste politiske foranstaltninger Planen lever op til de fælles mål med en række konkrete foranstaltninger, hvoraf de fleste sigter mod at forbedre det universelle system, men målrettede særlige aktioner styrkes samtidig. Foranstaltningerne omfatter f.eks. muligheden for at oprette sociale virksomheder, et nationalt sundhedsprojekt for at sikre, at sundhedssystemet kan fungere, forhøjelse af det årlige udbud af lejeboliger til en rimelig pris, nedbringelse af frafaldet med en resultatbaseret finansiering, øget forebyggende social bistand, tilrettelæggelse af morgen- og eftermiddagsaktiviteter for skolebørn og støtte til integration af indvandrere. De budgetmæssige konsekvenser er afdækket, hvor det er muligt. Det fremgår tydeligt af planen, at anerkendelsen af forskellige aktører og samarbejdet mellem dem er blevet forstærket betydeligt.

Kommende udfordringer Det er lykkedes Finland at bevare sit resultatniveau i indsatsen mod social udstødelse, selv om andelen af BNP, der bruges på sociale udgifter i landet, ligger under EU-gennemsnittet. Tilbage står spørgsmålet, om denne metode er bæredygtig under en langvarig økonomisk afmatning.

1. Situation og hovedtendenser

Finland forventer at få en vækst på lige over 1 % i det samlede resultat i 2003. Den forventede vækstrate for 2004 er på 2,5 %. Den svagere vækst siden 2001 er begyndt at påvirke efterspørgslen efter arbejdskraft. Ledigheden ventes at stige til 9,3 %, og beskæftigelsen ventes at falde til 67,4 % i 2003. Den forventede økonomiske vækst for 2004 formodes imidlertid at vende denne tendens.

I 2001 havde 11 % af den finske befolkning en indkomst på under 60 % af medianindkomsten (EU-15: 15 %). Finland brugte 25,2 % af BNP til social beskyttelse i 2000 (EU-15 27,3 %).

Strukturarbejdsløsheden er fortsat en særlig udfordring. Antallet af mennesker, der bor alene med en højere fattigdomsrisiko, er steget betydeligt i løbet af det seneste tiår. Andelen af eneforsørgerfamilier ud af alle familier er steget fra 10 % til 17 % på ti år. Tyndt befolkede regioner har særlige problemer i forhold til vækstcentrenes. Forskellene i dødelighed mellem forskellige sociale grupper er bemærkelsesværdige. Antallet af børn under børnebeskyttelse er steget.

Risikogrupper, der kræver målrettede foranstaltninger, omfatter langtidsledige og personer med tilbagevendende ledighed og handicappede, børn, der lever under ustabile forhold, indvandrere, kronisk og psykisk syge, stofmisbrugere, voldsramte kvinder og prostituerede, personer med overdreven gæld, hjemløse, kriminelle og roma-befolkningen.

2. Vurdering af fremskridt siden den nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPincl) fra 2001

Målet for den sidste plan var at sikre, at fattigdomsniveauet i Finland fortsætter med at være et af de laveste i EU-landene, og at der er gode handlingsmodeller og tilstrækkelige ressourcer til at forebygge udstødelse. Disse mål er blevet opretholdt. Finlands relative fattigdom er stadig blandt de laveste i EU, og der blev stillet de nødvendige ressourcer til rådighed til at iværksætte foranstaltninger. Næsten alle foranstaltninger blev gennemført i implementeringsperioden. Eftersom visse foranstaltninger stadig er i gennemførelsesfasen, og den normale dataforsinkelse er på 1-1,5 år, foreligger der endnu ingen information om resultaterne heraf.

Finland præsenterer et omfattende sæt indikatorer i tidsrækker fra 1990. Lækenindikatorerne er stort set dækket. De suppleres af nationale indikatorer for bedre at afspejle de aspekter, der er en prioritet for Finland. Planen understreger et behov for at udvikle flere indikatorer for at vise, hvordan risici har en tendens til at ophobes hos de samme familier eller personer.

Indikatorerne viser f.eks., at antallet af indkomststøttemodtagere er faldet, der er færre med overdreven gæld, befolkningens opfattelse af egen sundhed er blevet bedre, antallet af langtidsledige og hjemløse er faldet lidt, problemet med de arbejdende fattige er lille osv. Den relative indkomstfattigdom er steget fra 7,3 % til 10,8 %, men det inflationsjusterede faste fattigdomsniveau er faldet fra 7,3 % til 5,7 % i perioden 1995-2001 (nationale data). Uanset den betydelige stigning i børnebeskyttelse og de store udfordringer under hvert af de fælles mål ser Finland i det store og hele ud til at have bevæget sig i den rigtige retning. Der er ikke tegn på, at denne udvikling kan tilskrives den nationale handlingsplan, men f.eks. EAPN-Finland mener, at NAP-processen har styrket netværkene mellem forskellige aktører og har systematiseret de politiske drøftelser på nationalt plan.

Med det formål at vurdere den nationale handlingsplan for 2001 blev der indhentet ekspertudtalelser fra 50 eksperter i social integration, og der blev afholdt offentlige høringer for ngo'er og lokalsamfund i 2002. Et resumé af eksperternes udtalelser er vedlagt den nye plan, og deres synspunkter blev inddraget i udarbejdelsen heraf, hvor det var muligt. Den organiserede brug af eksterne vurderinger er et tegn på åbenhed og viser Finlands vilje til at få politisk feedback i forbindelse med tacklingen af social udstødelse.

3. Strategi: hovedmålsætninger og vigtigste mål

Planen analyserer udfordringerne på en omfattende måde under forskellige synsvinkler, såsom økonomisk fattigdom, økonomi og beskæftigelse, sundhed, boligforhold, uddannelse, strukturelle tendenser og med særlig vægt på situationen for de grupper, der er truet af udstødelse. Der fastsættes flere politiske mål for indkomststøtte, udvikling af servicesystemet, beskæftigelse, boligforhold og uddannelse samt supplerende mål for særlige foranstaltninger. Der vil blive fulgt op på målene, men planen er kortfattet med hensyn til, hvilke kvantitative mål der vil blive anvendt til det formål. De fleste af målene er ikke desto mindre tilstrækkeligt klare til, at man kan se af indikatorerne, om tendensen er positiv eller negativ.

Planen omfatter et mål for boligsituationen (forhøjelse af det årlige udbud af lejeboliger til en rimelig pris til ca. 10 000 nye enheder i perioden 2004-2007). Der henvises også til regeringens beskæftigelsesmål (job til 100 000 mennesker inden udgangen af valgperioden, beskæftigelsesfrekvensen op til 75 % inden 2010, den effektive gennemsnitlige pensionsalder op med mindst 2-3 år inden 2010). Det erkendes, at det sidste mål skal overvåges, skønt det kan diskuteres, i hvilken grad den type mål direkte vil kunne medvirke til at fjerne fattigdom og social udstødelse.

Til trods for den sparsomme kvantificering af målene er den nye plan på mange måder mere overbevisende end den gamle, fordi den f.eks. analyserer situationen, fastsætter de politiske mål, ser på risikogruppernes særlige behov, præsenterer god praksis og et mere omfattende sæt indikatorer og behandler så specifikke emner som børn, regional strategi og indvandrere. Interessant nok indeholder planen nu også en redegørelse for andre end statslige aktørers strategi.

4. Vigtigste hovedstrategier:

Fremme af deltagelsen i beskæftigelse Planen sigter mod at mindske langtidsledigheden, øge arbejdsdeltagelsen i forskellige aldersgrupper, øge den erhvervsaktive alder med mindst 2-3 år inden 2010 og tilføje incitamenter til at arbejde i forbindelse med socialsikring. De vigtigste metoder omfatter en reform af det beskæftigelsespolitiske system, udvikling af arbejdsmarkedsstøtte, mulighed for at oprette sociale virksomheder, revalidering til arbejde, evaluering af langtidslediges potentiale med henblik på revalidering eller pensionering og fremme af handicappedes beskæftigelse.

Fremme af adgangen til ressourcer, rettigheder, varer og tjenesteydelser for alle For sundheds- og velfærdssystemet går målene ud på at mindske de sundhedsmæssige forskelle mellem befolkningsgrupper, forbedre serviceydelse og tilgængelighed og kvalitet, mindske virkningerne af alkoholindtagelse på folkesundheden, styrke de ældres muligheder for at klare sig i eget hjem og øge handicappedes muligheder for deltagelse i samfundslivet. Foranstaltningerne er et sundhedspolitisk program "Sundhed for alle – Sundhed 2015" målrettet det lokale plan, et nationalt sundhedsprojekt, der skal sikre, at sundhedssystemet fungerer (projektet skal blandt andet arbejde med spørgsmålet om brugerbetaling, der kan

have forhindret kronisk syge med lav indkomst i at søge lægehjælp) og et parallelt nationalt projekt for social velfærd.

For boligområdet er målene at mindske hjemløshed, sikre balance mellem udbud og efterspørgsel efter boliger til en rimelig pris i vækstcentre og bevare den sociale balance i boligområder, samtidig med at beboerstrukturen diversificeres. Aktionerne dækker en forøgelse af det årlige udbud af lejeboliger til en rimelig pris til ca. 10 000 nye enheder i 2004-2007, udvikling af boligstøtte samt forskellige foranstaltninger til at bevare mangfoldigheden i befolkningsstrukturen.

På uddannelsesområdet er det hensigten at gøre overgangen fra enhedsskole til erhvervsuddannelse hurtigere og mere effektiv, styrke komponenterne i elevrådgivningstjenesterne, der bidrager til at forebygge social udstødelse og nedbringe antallet af elever, der falder fra uddannelse og erhvervsuddannelse. Metoderne er at forbedre elevernes trivsel, udvikle efteruddannelse for lærere, fremme læring på arbejdspladsen (ESF), udvikle studenterrådgivning, udvikle et specialundervisningsprogram på erhvervsuddannelsesområdet, nedbringe frafaldet i skolerne med resultatbaseret finansiering og øge uddannelsesniveaut blandt voksne.

At forebygge risici for udstødelse Indkomstfordeling mindsker den relative fattigdom i Finland meget effektivt og forebygger krisesituationer, der fører til social udstødelse (uligheden var med 3,3 i 2000 EU's næstlaveste efter DK). Der gøres med planen en indsats for at nedbringe behovet for indkomststøtte, yde tilstrækkelige minimumsydelser og en rimelig garanti for et udkomme, sikre omfattende forsikringsdækning, mindske fattigdommen blandt børnefamilier og forebygge, at social udstødelse nedarves, gøre brugerbetalingen i sundhedssystemet rimelig og øge gennemsigtigheden i betalingssystemet. Der planlægges følgende foranstaltninger: at forhøje det nationale pensionsniveau, gøre "social credit" lovpligtig, koordinere indkomststøtte og lønindkomst, øge den forebyggende sociale bistand, forbedre børnefamiliers økonomiske status, udvikle sygeforsikringssystemet og oprette en særlig støtte for indvandrere.

At hjælpe de mest sårbare Der præsenteres forskellige former for integrerede foranstaltninger for risikogrupper: tidlig indsats i forbindelse med børn og unges problemer, tilrettelæggelse af morgen- og eftermiddagsaktiviteter for skolebørn, projekt om unges medbestemmelse, støtte til integration af indvandrere, gennemførelse af det nationale alkoholprogram, indsats mod narkotikaproblemet, programmer til nedbringelse af hjemløshed, projekt til bekæmpelse af vold mod kvinder, prostitution og menneskehandel under regeringens ligestillingsprogram, frivilligt gældssaneringsprogram, forebyggelse af kriminalitet, mægling i forbindelse med kriminalitet, projektet "Mod et kriminalitetsfrit liv sammen", en række projekter under den evangelisk-lutherske kirke til forebyggelse af udstødelse samt fastlæggelse af sigtet for ngo-foranstaltninger.

At mobilisere alle relevante organer De relevante aktører blev aktivt inddraget i forberedelsen af planen og skal deltage i gennemførelsen heraf. Det fremgår klart af planen, at anerkendelsen af forskellige aktører og samarbejdet mellem dem på centralt og lokalt plan er blevet forstærket i de foregående år. Der er stillet ESF-midler til rådighed for lokale partnerskabsprojekter, som er blevet fulgt aktivt.

5. Kønsaspektet

Indikatorerne præsenteres tilfredsstillende med hensyn til køn. Kønsaspektet kunne være analyseret grundigere, for så vidt angår enlige forsørgere og pensionister, der også for det

meste er kvinder. Hjemløshed, langtidsledighed, frafald i skolen og alkoholisme er værre blandt mænd og kunne være analyseret ud fra deres synsvinkel.

6. Aktuelle spørgsmål og fremtidige udfordringer

De aktuelle spørgsmål omfatter f.eks. de forskellige former for social udstødelse i landdistrikter og byområder og foranstaltninger mod den højere risiko for udstødelse i forbindelse med immigration, selv om Finlands nettomigration på 1,2 var den næstlaveste i EU i 2001 (EU-15 3,1). I de kommende tiår vil befolkningens aldring skabe et pres for at øge udgifterne, især til pensioner, mens skattegrundlaget samtidig bliver mindre.

SVERIGE

Situation og hovedtendenser: Det svenske velfærdsstatssystem bygger på det grundlæggende princip om universel social og sundhedsmæssig forsorg og et omfattende indkomstsikringssystem. Det er stærkt individorienteret. Det overordnede mål er, at hele befolkningen skal være omfattet af et generelt velfærdspolitisk system og at undgå målrettede systemer. Sverige brugte 32,2 % af sit BNP (2000) til social velfærd, det højeste tal i EU. BNP-væksten var 1,9 % i 2002. Fattigdommen er med 10 % i 2001 den laveste i EU, og indkomsterne er relativt jævnt fordelt. Disse tal giver sammen med den høje beskæftigelse på 73,6 % (EU 64,3 %) i 2002 og den lave ledighed på 4,9 % et godt grundlag for at opretholde og styrke indsatsen for social integration.

Fremskridt 2001-2003: Den eksisterende velfærdspolitik fortsættes, og der udarbejdes handlingsplaner på flere politikområder samt foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling med forslag om nye initiativer og supplerende økonomiske ressourcer til de berørte områder. Der er gjort fremskridt med at nedbringe den andel af befolkningen, som modtager social bistand. Til trods for, at udviklingen går i den ventede retning, ser det ud til, at det bliver vanskeligt at opfylde de vigtigste mål om en beskæftigelsesfrekvens på 80 % i 2004 og en halvering af afhængigheden af social bistand i 2004.

Strategi: En høj deltagelse i arbejdsmarkedet er hjørnesteinen i velfærdsstaten. Gratis uddannelse på alle niveauer og en aktiv arbejdsmarkedspolitik er vigtige foranstaltninger til at sætte den enkelte i stand til at klare sig på arbejdsmarkedet. Regeringen har forpligtet sig til at nedbringe antallet af personer, der risikerer at blive økonomisk sårbare, betydeligt inden 2010 og halvere antallet af sygedage inden 2008. De tidligere mål om at nå en beskæftigelse på 80 % og halvere afhængigheden af social bistand inden 2004 gælder stadig. De er alle knyttet til centrale mål. Integrationen af ligestillingsaspektet er indarbejdet i velfærdssystemets struktur.

Vigtigste politiske foranstaltninger: Princippet om, at arbejde kommer i første række, medfører en bred vifte af foranstaltninger for at give mennesker tilstrækkelige ressourcer til at finde beskæftigelse og forsørge sig selv. Aktiveringen er øget, og reglerne for arbejdsløshedsforsikring er ændret for at styrke incitamenterne til at acceptere job og mobilitet. Med pensionsreformen styrkes forbindelsen mellem erhvervsaktivitet og pensionsbeløb yderligere. En generel socialforsikring gør det lettere at opretholde sin indtægt i tilfælde af sygdom, ledighed, forældreskab og midlertidig børnepasning. Social bistand er det sidste indkomstsikringssystem, hvis alle de andre svigter. Den sociale sikring styres af en individuel strategi, der gør det lettere at gøre fremskridt i retning af ligestilling.

Kommende udfordringer: Det er en grundlæggende udfordring for fremtiden at sikre socialpolitikens bæredygtighed og styrke de sociale integrationsforanstaltninger for at skabe en afbalanceret social og økonomisk udvikling. Til trods for indvandrernes forbedrede situation på arbejdsmarkedet er det stadig nødvendigt at mindske forskellene mellem indfødte svenskere og indvandrere i alle indikatorer for fattigdom og social udstødelse. Det er nødvendigt at sikre sociale ydelser af høj standard til alle, men først og fremmest til de mest sårbare grupper, og øge samarbejdet mellem de forskellige niveauer (lokalt, regionalt og nationalt) for at stoppe og vende udviklingen i sygefraværet og genintegrere de langtidssyge på arbejdsmarkedet samt styrke kontakten med alle aktører.

1. Situation og hovedtendenser

Sverige brugte **32,2 % af sit BNP (2000) til social beskyttelse** (ESSPROS), hvilket er det højeste tal i EU (EU 27,3 %). Pr. capita-udgifterne til social beskyttelse i KKS blev i 2000 registreret til 120 (EU 100). Den **økonomiske vækst** er faldet betydeligt i de seneste år til 1,1 % af BNP i 2001, men er langsomt ved at komme op og var 1,9 % i 2002. Prognoserne for 2003 og 2004 er henholdsvis 1,4 % og 2,7 %. **Ledigheden** faldt fra 6,7 % i 1999 til 4,9 % (mænd 5,3 % og kvinder 4,5 %) i 2002. **Beskæftigelsen** var 73,6 % i 2002, noget over EU's på 64,3 %, og især for kvinder på 72,2 % i forhold til EU's på 55,6 %. Typisk for Sverige er **ældre arbejdstageres høje beskæftigelsesfrekvens**, 68,0 % i 2002 (EU 40,6 %). **Langtidsledigheden** er ret begrænset og falder langsomt, 1,0 % (EU 3,0 %) i 2002. **Ungdomsarbejdsløsheden** (15-24 år) var 6,4 %, EU 7,2 % i 2002.

Fattigdommen er lav i Sverige, i 2001 var fattigdomsrisikoen (< 60 % af medianindkomsten) på 10 % (ifølge Eurostats data). Uligheden i indkomstfordelingen, som måles ved at sammenligne forholdet mellem den femtedel af befolkningen, som tjener mest og den femtedel, som tjener mindst, er med 3,1 blandt de laveste i EU. Gini-koefficienten var 0,24 i 2001 (Eurostat-data). Ifølge nationale data er vedvarende fattigdom relativt ukendt, 0,1 % over 5 år. Der kan dog konstateres en langvarig tendens til stigende indkomstulighed.

En af de vigtigste tendenser er en stigning (46 % siden 1997) for nylig i **sygefraværet**. Langtidsfraværet i et år eller derover (3 % af arbejdsstyrken) er steget mest. Udviklingen modvirker ikke bare den øgede beskæftigelsesfrekvens, den udgør også et stort makroøkonomisk og individuelt problem.

Da en femtedel af befolkningen enten selv er indvandret eller i det mindste har en indvandret forælder, er integrationen af **indvandrere**, især nye indvandrere, ikke øget. Selv om deres arbejdsmarkedsmæssige situation er forbedret, er de fortsat dårligere stillet på arbejdsmarkedet, med hensyn til fattigdom og segregation på boligmarkedet. Med hensyn til de andre grupper end indvandrere, der blev hårdest ramt af den økonomiske recession i 1990'erne, er indkomstniveauet for **enlige forsørgere med børn** øget og ligger tæt på medianindkomsten, men hverken de eller **unge** har forbedret deres situation, når det gælder fattigdom og ledighed.

2. Vurdering af fremskridt siden den nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPIncl) fra 2001

Sverige adskiller NAPIncl-processen fra den politiske proces i forbindelse med den nationale velfærdspolitik, eftersom den nationale politik skabes i en politisk proces, der er forskellig fra handlingsplanprocessen. Ifølge svenskerne kan den nationale integrationshandlingsplan derfor ikke siges at have bestemt velfærdspolitikken retning og omfang. Dette betyder, at NAPIncl snarere er en rapport over de nationale politiske foranstaltninger end et politikstyrende dokument i sig selv.

På trods af regeringens bestræbelser på at forbedre dialogen mellem forskellige statslige organer og ngo'er fokuserede den første NAPIncl hovedsagelig på regeringens politik fra en central synsvinkel. I forbindelse med den aktuelle NAPIncl er kontakterne blevet yderligere forstærket.

Både NAPIncl for 2001 og 2003 fortsætter den eksisterende velfærdsstatspolitik, og den grundlæggende strategiske fremgangsmåde er en langsigtet forpligtelse til at bekæmpe

fattigdom og social udstødelse. Udviklingen viser klart en tæt forbindelse mellem den økonomiske udvikling og den socialpolitiske udvikling. Sverige har udarbejdet handlingsplaner vedrørende social integration på flere politiske områder, f.eks. ældre, sundhedspleje, handicap, alkohol og narkotika samt foranstaltninger til bekæmpelse af diskrimination. Med disse handlingsplaner er der foreslået nye initiativer og supplerende økonomiske ressourcer til de berørte områder. NAPincl 2003 er mere ambitiøs end den foregående, idet den fremhæver ideerne bag den sociale integrationspolitik og angiver vigtige mål og formål.

En gunstig økonomisk udvikling og stigningen i beskæftigelsen har bidraget til, at omkostningerne til økonomisk bistand er fortsat med at falde. Den andel af befolkningen, der modtager social bistand, er faldet stærkt (fra 8,1 % i 1997 til 4,9 % i 2002). Alligevel skete der ingen reduktion i den andel af husholdningerne, der er afhængige i lange perioder (mindst 10-12 måneder).

Til trods for, at udviklingen går i den ventede retning, ser det ud til, at det bliver vanskeligt at opfylde målene i NAPincl 2001 om 1) en **beskæftigelsesfrekvens på 80 % i 2004** og 2) **en halvering af afhængigheden af social bistand mellem 1999 og 2004**. De to mål gælder stadig, selv om fristen for at nå en beskæftigelsesfrekvens på 80 % er blevet droppet. Der er gjort betydelige fremskridt med at halvere afhængigheden af social bistand med et fald på 25% i 2002.

3. Strategi: hovedmålsætninger og vigtigste mål

Det svenske velfærdsstatssystem bygger på det grundlæggende princip om universel social og sundhedsmæssig forsorg og et omfattende indkomstsikringssystem. Det er stærkt individorienteret. Det overordnede mål er, at hele befolkningen skal være omfattet af et generelt velfærdspolitisk system og at undgå målrettede systemer. For Sverige er denne politik højst effektiv med hensyn til at afhjælpe fattigdom og social udstødelse. Der lægges særlig vægt på foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling for at sikre bedre adgang for de mest sårbare.

Et nyt hovedmål om at **nedbringe antallet af mennesker, der risikerer økonomisk sårbarhed betydeligt inden 2010**, skal nås gennem følgende centrale mål, der om muligt er opdelt på køn og etnisk tilhørsforhold: 1) at nedbringe andelen af individer med en indtægt på under 60 % af medianindkomsten, 2) at nedbringe andelen af individer og børnefamilier, der har en indkomst under den sociale bistanternorm, 3) at nedbringe andelen af elever, som afslutter den obligatoriske skolegang med ufuldstændige eksamensbeviser, 4) at øge andelen af individer, der kan tage en videregående uddannelse, 5) at nedbringe antallet af unge, der eksperimenterer med narkotika, alkohol og tobak, 6) at øge behandlingen af stofmisbrugere (alkohol og narkotika) og 7) at nedbringe hjemløsheden.

En halvering af antal sygedage inden 2008 er også ny. Da dette mål er tæt knyttet til arbejdsmarkedet, kræver det en indsats fra arbejdsgivere og sundhedsvæsen samt en tilpasning af sygeforsikringen.

De vigtige mål om at **nå en beskæftigelsesfrekvens på 80 % og halvere afhængigheden af social bistand mellem 1999 og 2004** gælder stadig.

4. Vigtigste politiske foranstaltninger: styrker og svagheder

Denne grundlæggende strategi for at mindske fattigdom og social udstødelse er tydelig i NAPIncl 2003, men planen er svag, når det drejer sig om at beskrive politiske foranstaltninger til at nå målene. Den nationale integrationshandlingsplans styrke er, at de vigtigste mål er knyttet til centrale målsætninger, hvilket gør det muligt at evaluere, i hvilken grad specifikke mål bliver nået eller ej. Den nationale integrationshandlingsplans svaghed er, at den ikke altid anviser mekanismer, der forbinder en bestemt foranstaltning til et bestemt mål, og den giver heller ingen retningslinjer for, hvordan der skal prioriteres mellem foranstaltningerne. Derfor er det ofte ikke klart, hvordan visse politiske foranstaltninger vil fremme de specifikke mål, om overhovedet.

Fremme af deltagelsen i beskæftigelsen

Sverige har valgt princippet om aktivering og styrkelse af færdigheder. **Princippet om, at arbejde kommer i første række**, medfører en bred vifte af foranstaltninger for at give mennesker tilstrækkelige ressourcer til at finde beskæftigelse og forsørge sig selv. Reglerne for arbejdsløshedsforsikringsordningen er blevet ændret for at øge incitamenterne til at acceptere job og mobilitet. **Familiepolitikken** er en central forudsætning for deltagelse, både for mænd og kvinder, og styrker familien med henblik på at kombinere familie- og arbejdsliv.

Fremme af adgangen til ressourcer, rettigheder, varer og tjenesteydelser for alle

Sverige har udviklet et **generelt indkomstsikringssystem**. En generel socialforsikring gør det lettere at opretholde sin indtægt i tilfælde af sygdom, ledighed, forældreskab og midlertidig børnepasning i tilfælde af sygdom. Den gennemførte **pensionsreform** bygger på livslang indtægt med en ekstra garanteret grundpension til personer med lav eller ingen indtægt. Social bistand er det sidste indkomstsikringssystem, hvis alle de andre svigter. **Uddannelse** er gratis på alle niveauer. Der er foretaget en reform af **boligpolitikken**, og de lokale myndigheder skal sikre en anstændig bolig for alle. Der bevilges ekstra midler for at bekæmpe **hjemløshed**. Hele befolkningen er dækket af den **nationale sygeforsikring**, som er gratis for børn og med en øvre grænse for voksne.

Forebyggelse af risici for udstødelse blandt de mest sårbare

Talrige planer og foranstaltninger dækker de mest sårbare, såsom risikotruede børn, misbrug af alkohol og stoffer, hjemløse og problemer med overbefolkning, kriminalitet og prostitution samt langtidsledige, handicappede, ældre og indvandrere. Den nationale handlingsplan mod racisme, fremmedhad, homofobi og diskrimination skal styrke mulighederne for en generel lovgivning mod diskrimination.

5. Kønsaspektet

Integration af ligestillingsaspektet er indarbejdet i velfærdssystemets struktur. De universelle ordninger, som giver individuelle rettigheder, styrker ligestillingen mellem mænd og kvinder. De vigtigste mål er kønsopdelt, hvor det er muligt, og det gælder også for indikatorerne. Familiepolitikken er et vigtigt instrument til at opnå ligestilling mellem kønnene. Kvinders sundhed og deres høje sygefravær giver anledning til særlig bekymring.

6. Aktuelle spørgsmål og fremtidige udfordringer

Da udviklingen viser tætte forbindelser mellem økonomisk- og socialpolitiske udviklinger, er den grundlæggende udfordring at sikre, at det gode samspil mellem økonomiske,

beskæftigelsesmæssige og sociale politikker kan fortsætte, og de sociale integrationsforanstaltninger kan styrkes for at skabe en afbalanceret social og økonomisk udvikling.

Aktuelle spørgsmål, der giver anledning til yderligere udfordringer: at mindske forskellene mellem indfødte svenskere og indvandrere i alle indikatorer for fattigdom og social udstødelse, at sikre sociale ydelser af høj standard for alle, især de mest sårbare og at øge samarbejdet mellem de forskellige niveauer (lokalt, regionalt og nationalt), at stoppe og vende udviklingen i sygefraværet og genintegrere de langtidssyge på arbejdsmarkedet, at styrke kontakten med øvrige aktører yderligere, især den politiske proces og ngo'er på regionalt og lokalt plan.

DET FORENEDE KONGERIGE

Situation og hovedtendenser: Siden den sidste nationale handlingsplan har en fortsat stærk makroøkonomisk udvikling ført til et vedvarende højt beskæftigelsesniveau og lav ledighed. Strategierne for fattigdomsbekæmpelse og social integration i Det Forenede Kongerige har i stigende grad fokuseret på særlige dårligt stillede grupper med den største risikosandsynlighed, såsom: enlige forældre, langtidsledige, ældre, personer med få eller ingen kvalifikationer, etniske minoritetssamfund, syge eller handicappede og indbyggere i dårligt stillede områder. I 2001 levede 17 % af befolkningen i risiko for fattigdom, EU-gennemsnittet er 15 %. Uden alle overførsler ville dette tal have været 40 %.

Fremskridt 2001-2003: Det Forenede Kongerige har bygget videre på en bred og omfattende strategi for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse. I perioden 2001-2003 er der faktisk blevet indført mange nye foranstaltninger til bekæmpelse af fattigdom, eller de eksisterende er blevet styrket. Disse ændringer har givet betydelige ekstra ressourcer til sårbare grupper – især børnefamilier.

Imidlertid mangler vi stadig at se, hvordan mange af de indførte initiativer virker, og der findes stadig relativt mange med en lav indkomst og dermed store forskelle, selv om dette skal ses i sammenhæng med den stigende samlede velstand. Nationalt oprettede ”tertiære” indikatorer, der dækker børn, voksne i den arbejdsdygtige alder, ældre og lokalsamfund, og som omfatter direkte fattigdomsindikatorer, indikatorer for risiko for social udstødelse og indikatorer for hjælp til de mest sårbare, viser fremskridt på de fleste områder.

Forberedelsen af den nationale handlingsplan for 2003 har involveret en bredere vifte af aktører, end det var tilfældet med den foregående plan, og de decentraliserede forvaltninger og mennesker med direkte erfaring med fattigdom er også blevet inddraget, hvilket yderligere har bidraget til dens kvalitet.

Strategi: Den nationale handlingsplan for 2003 fremhæver, at ”bekæmpelsen af fattigdom er central for hele den britiske regerings sociale og økonomiske program”. Velfærdsreformen er baseret på princippet om et ”arbejde til dem, der kan, støtte til dem der ikke kan”, og strategien for deltagelse i beskæftigelsen beskrives som ”det skal gøres muligt at arbejde... det skal kunne betale sig at arbejde ... arbejdet skal gøres kvalificeret”. Det vigtigste mål for arbejdsmarkedet er at nå ”høje og stabile beskæftigelsesniveauer, så alle kan få del i højere levestandarder og bedre jobmuligheder”.

Vigtigste politiske foranstaltninger: Offentlige serviceydelser af høj kvalitet er hjørnesteinen i strategien for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse. Ifølge udgiftsplanerne for perioden 2003-2004 til 2005-2006 sker der betydelige stigninger i de offentlige udgifter til serviceydelser koncentreret om uddannelse, sundhed og transport.

Udryddelsen af fattigdom blandt børn er også nøglen til Det Forenede Kongeriges strategi for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse understøttet af et løfte om at fjerne fattigdom blandt børn inden 2020.

Det skal også fremhæves, at der er indført og styrket en række skattefradragsordninger; blandt disse ventes det nye ”pensionsfradrag” at bidrage til at gøre endnu mere ved fattigdommen blandt pensionister.

Kommende udfordringer: Til trods for et næsten rekordhøjt beskæftigelsesniveau og en lav ledighed er indkomstforskellene stadig høje, og antallet af husholdninger uden arbejde er fortsat et problem, især i de dårligst stillede områder, og antallet af personer, der modtager ydelser for langvarig uarbejdsdygtighed eller andre ydelser, er særdeles højt.

Der gøres fremskridt med at mindske fattigdommen blandt børn, selv om der stadig er behov for at vurdere den reelle virkning i forbindelse med det kvantitative mål for 2004-2005.

1. Situation og hovedtendenser

Den britiske økonomi har fortsat klaret sig godt med en vækstrate på 1,9 % i 2002, hvilket ligger over den gennemsnitlige vækst i EU på 1 %, og denne vækst ventes at fortsætte yderligere i både 2004 og 2005. Dette stærke makroøkonomiske resultat har ført til et vedvarende højt beskæftigelsesniveau med en beskæftigelsesfrekvens på 71,7 % (2002) og lav ledighed. Den uofficielle ”integrationsoptælling” (af mennesker, der ikke arbejder, men gerne vil, eller personer i statslige beskæftigelsesordninger, eller som arbejder på deltid, fordi de ikke kan få fuldtidsjob) er på 4 mio. (maj 2003). Ikke desto mindre giver de relativt mange arbejdsløse husholdninger fortsat anledning til bekymring, og antallet af mennesker uden arbejde, der får ydelser f.eks. på grund af uarbejdsdygtighed er særdeles højt, 7,6 % af befolkningen i den arbejdsdygtige alder.

Udgifterne til social beskyttelse i 2000 var på 26,8 % af BNP, hvilket er lidt under EU-gennemsnittet på 27,3 %. I faste priser var udgifterne til social beskyttelse pr. capita i 2000 imidlertid 4,7 % højere end EU-gennemsnittet, hvilket er en betydelig stigning i forhold til det foregående år. Alligevel var ulighederne i indkomstfordelingen stadig højere end i EU i 2001 (4,9 mod 4,4, når man sammenligner forholdet mellem den femtedel af befolkningen, som tjener mest, og den femtedel, som tjener mindst). I 2001 var fattigdomsrisikoen (efter sociale overførsler) faldet til 17 % (fra 20 % i 1995 og 19 % i 2000), men var stadig højere end EU-gennemsnittet på 15 % (uden sociale overførsler ville det britiske tal have været 40 % mod et EU-gennemsnit på 39 %), og risikoen for vedvarende fattigdom var samme år på 10 % i modsætning til EU-gennemsnittet på 9 %. Nationalt udvalgte indikatorer viser også en vis forbedring i fattigdomsrisici og relativ lav indkomst, mens Gini-koefficienten viser en let stigning. Forholdet mellem indkomstforskelle og fattigdomsrisiko i den forbindelse bør derfor vurderes yderligere.

2. Vurdering af fremskridt siden den nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPincl) fra 2001

NAPincl 2003 viser, at nogle af de kritikpunkter, der blev fremsat vedrørende den tidligere plan, er taget til efterretning, idet der henvises mere bredt til årsagerne til social udstødelse, og der gennemgås en bred vifte af politiske områder. Der er også en mere åben holdning til at inddrage en bredere vifte af aktører i forberedelsen og overvågningen af NAPincl, og ”erkendelsen af, at mennesker med en direkte erfaring med fattigdom kan bidrage meget til en vellykket strategi for fattigdomsbekæmpelse, er begyndt at ændre den britiske strategi”.

Ud over de vedtagne fælles indikatorer vurderer Det Forenede Kongerige fremskridt i forhold til en række tertiære indikatorer. Mens fremskridtene i forhold til de fælles indikatorer har været skuffende (om end vanskeligere at bedømme, da der endnu ikke foreligger datasæt efter 2000), har fremskridtene i forhold til de nationalt udviklede tertiære indikatorer, som er mere up to date, været ganske positive, idet de fleste går i den rigtige retning. Det kunne hævdes, at denne tendens skyldes den britiske økonomis samlede resultat, men succesen kan også delvis tilskrives virkningerne af de skatte- og understøttelsespolitikker, der blev indført for at bekæmpe fattigdommen, selv om det i forbindelse med nogle nyere foranstaltninger kan være for tidligt at se forbedringerne afspejlet i statistiske data.

Mens der kan siges at være sket fremskridt med at nedbringe den absolutte fattigdom, er det gået langsomt med at nedbringe den relative fattigdom. Selv hvis arbejdsmarkedet forbliver lige så stabilt som forudset, kan det være nødvendigt at foretage yderligere omfordelingsforanstaltninger for at mindske ulighederne.

Det blev i den nationale handlingsplan for 2001 anført som en hovedudfordring at nedbringe antallet af børn, som lever i fattigdom. Afskaffelsen af fattigdom blandt børn er kernen i den britiske regerings strategi understøttet af et løfte om at fjerne fattigdom blandt børn inden 2020. De praktiske fremskridt mod de kvantitative mål, der blev fastsat for 2004-05, er stadig ikke vurderet, og endnu en indsats er under forberedelse for at forbedre den måde, hvorpå fattigdom blandt børn måles over et længere tidsrum, herunder høring af aktørerne.

ESF's rolle med hensyn til at støtte sociale integrationsformål dækkes fint af den nationale handlingsplan i et informativt og illustrativt bilag til hovedrapporten. Gennemførelsen af ESF-støttede aktiviteter vil yde et vigtigt bidrag til løsningen af problemerne med fattigdom og social udstødelse i Det Forenede Kongerige. De britiske strukturfondsprogrammer koncentrerer også ressourcerne om de dårligst stillede kvarterer gennem "lokale økonomiske udviklingsområder", selv om erfaringerne indtil nu viser, at det i visse tilfælde er gået langsomt med at bruge disse ressourcer.

3. Strategi: hovedmålsætninger og vigtigste mål i den nationale integrationshandlingsplan (NAPincl) for 2003

"Bekæmpelsen af fattigdom er central for hele den britiske regerings sociale og økonomiske program". Den britiske regerings velfærdsreform er baseret på princippet om et "arbejde til dem, der kan, støtte til dem der ikke kan", og dens strategi for deltagelse i beskæftigelsen beskrives på følgende måde: "det skal gøres muligt at arbejde... det skal kunne betale sig at arbejde ... arbejdet skal gøres kvalificeret". Det vigtigste mål for arbejdsmarkedet er at nå høje og stabile beskæftigelsesniveauer, så alle kan få del i højere levestandarder og bedre jobmuligheder.

Strategien til at løse problemerne med fattigdom og social udstødelse kombinerer: en national indsats i samarbejde med de uddelegerede forvaltninger og regionale organer og en lokal indsats i samarbejde med lokale myndigheder, den frivillige sektor og organisationer i lokalsamfundet, økonomisk forvaltning for at forbedre beskæftigelsesmulighederne, bestræbelser for at gøre det lettere for folk at få job, bevare deres job og avancere, mere kortsigtede politikker for at sikre, at det kan betale sig at arbejde og levestandarderne kan forbedres for dem, der ikke kan få arbejde, og mere langsigtede investeringer i offentlige serviceydelser, især uddannelse og sundhed for at forbedre mulighederne.

Den vigtigste målsætning og det dertil knyttede mål for NAP 2003 er at fjerne fattigdom blandt børn inden 2020 og midtvejsmålet om at halvere denne fattigdom inden 2010 samt det kvantitative mål om at reducere den med en fjerdedel inden 2004-2005. Endvidere er der fastsat i alt 100 mål omkring de fire Nice-mål. Det skal dog bemærkes, at disse mål er dem, der allerede er meddelt i forbindelse med social udstødelse, som udgør den britiske regerings og de lokale myndigheders offentlige serviceaftaler eller mål fastsat af de uddelegerede forvaltninger.

4. Vigtigste hovedstrategier: styrker og svagheder

Det Forenede Kongerige har relativt mange indbyggere med lav indkomst. Børnefamiliernes arbejdsindkomst er blevet øget efter indførelsen af mindstelønnen, forhøjelserne af tærsklen for arbejdstagernes nationale forsikringsbidrag og forhøjelserne af børnetilskud og skattefradrag. Pensionisternes indkomster er øget gennem forbedringer i folkepensionens grundbeløb og den sociale bistands reelle niveau. Arbejdsløse børnefamiliers indkomster er også øget gennem reelle forhøjelser af indkomststøtte/børneskattefradrag. Enlige og barnløse pars understøttelse er ikke steget gennem reelle forbedringer af deres ydelser, og deres indkomster er fortsat faldet i forhold til lønningerne. På trods af reelle forbedringer i den

garanterede minimumsindkomst (MIG) ligger folkepensionens grundbeløb betydeligt under MIG, og pensionister på social bistand er ikke nået op på det samme forhold mellem pension og lønindkomst, som de havde i 1979.

Det Forenede Kongerige fremhæver sin strategis økonomiske bæredygtighed, idet staten yder en grundlæggende støtte og målretter supplerende støtte til de fattigste pensionister gennem indtægtsbestemte foranstaltninger. Der garanteres en minimumsindkomst, og opsparing fremmes, også gennem arbejdsmarkeds- og private pensionsordninger. Som følge af denne strategi bruger Det Forenede Kongerige kun 5,1 % af BNP til pensioner, hvilket er under halvdelen af EU-gennemsnittet.

Det er fortsat et problem, når de foreliggende ydelser ikke udnyttes. Et eksempel på, hvordan dette forsøges løst, er det særlige pensionstillæg "Pension Credit", der blev indført for nylig og vil give 2 mia. UKL om året ekstra til pensionisthusholdninger og i den forbindelse også omfatter foranstaltninger til at sikre, at udnyttelsesgraden er høj, idet målet er, at 3 mio. pensionisthusholdninger skal modtage det særlige pensionstillæg i 2006.

Der gøres fremskridt i retning af at nå det vigtigste mål om at mindske og udrydde fattigdommen blandt børn, selv om der stadig er behov for at vurdere den reelle virkning i forbindelse med det kvantitative mål for 2004-2005. Der kan være behov for yderligere et betydeligt stykke arbejde for at nå dertil, og i den forbindelse skal der gøres noget ved kvinders lavtlønsproblem (lønforskellen mellem mænd og kvinder i Det Forenede Kongerige er stadig blandt de højeste i EU) og træffes foranstaltninger til at forbedre udbudet af overkommelige børnepasningsmuligheder. De ekstra ressourcer, der indtil nu er tildelt børnepasningsstrategien, er hovedsagelig gået til finansiering af børnehaveklasser i grundskolerne. Det kan hævdes, at dette deltidstilbud i undervisningstiden ikke er den mest effektive måde at sætte (fattige) enlige forsørgere i stand til at få adgang til arbejdsmarkedet. Børnepasningselementet i skattefradraget for arbejdstagere dækker kun højst 70 % af omkostningerne til børnepasning op til et loft. Det er stadig relativt dyrt at få passet børn i Det Forenede Kongerige, og der er problemer med tilgængelighed og kvalitet. Regeringen har fastsat ambitiøse mål for at øge børnepasningstilbud og -standarder, men det har vist sig svært at gøre fremskridt, fordi sektoren har lav status og dårlige ansættelsesvilkår. Manglen på tilgængelig og overkommelig børnepasning af god kvalitet er blandt årsagerne til, at en relativt lav andel af de enlige forsørgere er i arbejde, og at en relativt høj andel børn lever i husholdninger uden arbejde. Der er nu en (anden) revision af børnepasningen på vej, hvori det foreslås, at regeringen erkender, at policy-mixet endnu ikke er optimalt. Den nationale handlingsplan fremhæver imidlertid ikke i tilstrækkelig grad problemerne med udbudet af muligheder for pasning og pleje af afhængige, herunder ældre/handicappede slægtninge. Ofte må den byrde bæres af kvinder, hvilket har betydning for erhvervsfrekvensen. En vigtig udvikling er oprettelsen af et nyt børne-, unge- og familieministerium.

Der er betydelige regionale og lokale forskelle med hensyn til fattigdom og social udstødelse i Det Forenede Kongerige. Der er gjort forsøg på at forenkle de mange områdebaserede initiativer, så der kan opnås en minimumsstandard for serviceudbudet til personer, der bor i dårligt stillede områder ved at tilpasse de generelle ydelser, så de opfylder disse indbygges behov, og indføre minimumsmål.

Omkring en tredjedel af de statslige udgifter går til serviceydelser. Offentlige serviceydelser af høj kvalitet er hjørnestenen i Det Forenede Kongeriges strategi for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse. I henhold til udgiftsplanerne for perioden 2003/2004 til 2005/2006 skal der ske en samlet stigning på 3,3 % om året i faste priser. De offentlige udgifter som en andel af BNP vil stige fra 39,9 % i 2002/2003 til 41,9 % i 2005/2006. Selv

om der er sket fremskridt med at udvikle en flerdimensional overordnet strategi, bør gennemførelsen heraf styrkes yderligere.

5. Kønsaspektet

Kønsaspektet er generelt godt dækket ind i den nationale handlingsplan, især erkendes kvinders øgede fattigdomsrisiko, og der sættes fokus på politiske foranstaltninger, som har til formål at mindske den kønsbetingede indkomstforskel, der stadig giver anledning til særlig bekymring, på styrkelse af arbejds- og familielivet og på forbedrede børneoplysningsmuligheder. Som det også var tilfældet i den nationale handlingsplan for 2001, mangler der imidlertid både integration af ligestillingsaspektet og kønsspecifikke foranstaltninger; disse dukker snarere op, når de tjener målene om at nedbringe fattigdom blandt børn og husholdninger uden arbejde.

6. Aktuelle spørgsmål og fremtidige udfordringer

Beskæftigelsesmålene for 2010, der blev fastsat i Lissabon, er allerede blevet opfyldt, og ledighedsfrekvenserne er betydeligt lavere end EU-gennemsnittet; dog har visse grupper stadig vanskeligt ved at finde job. Målrætningen af ressourcer og initiativer vil være afgørende for at forbedre disse gruppers chancer for et bedre liv. Endvidere har Det Forenede Kongerige stadig relativt mange indbyggere med lav indkomst. Gældsætning og økonomisk udstødelse erkendes som problemer, og den nationale handlingsplan er begyndelsen til en afdækning af løsningsmuligheder.

Stigningen i beskæftigelsen har været til gavn for alle grupper, og ændringerne i ydelser og skattefradrag har forbedret børns situation, især i lavindkomstfamilier.

Selv om der overordnet er sket en reduktion i ledigheden og en stigning i de mest sårbare gruppers deltagelsesfrekvenser, er ledigheden stadig koncentreret i visse områder. De, der ikke stilles over for et arbejdskrav som betingelse for at få en ydelse, opfattes nu som de mest risikotruede. Der er stadig en vis bekymring over antallet af arbejdsløse husholdninger og visse elementer af arbejds-kvalitet. Visse græsrodsorganisationer antyder, at mennesker bliver tvunget ud i et uholdbart arbejde med et ydelsessystem, der ikke er fleksibelt nok og beskæftigelsesmæssige rammer, der er for svage til at garantere værdighed og rimelighed.

I hele den nationale handlingsplan er der henvisninger til, hvad de decentraliserede forvaltninger og andre aktører gør på området. Imidlertid er det ikke klart, i hvilken udstrækning den nationale handlingsplans ønsker er integreret i alle politikker eller er tilstrækkeligt repræsenteret i de enkelte ministeriers udgiftsprioriteringer og på regionalt og lokalt plan. Det foreslås at undersøge, hvordan regeringens politikker kan samvirke om at bekæmpe fattigdom og social udstødelse, og hvad der fremover kan være drivkraft for yderligere fremskridt. Erfaringerne fra forsøg med at inddrage mennesker, der har direkte erfaring med fattigdom, i forberedelsen af den nationale handlingsplan, kan også med fordel overføres til bredere områder af regeringens politiske planlægning.