Europees Parlement
2024-2029

Commissie werkgelegenheid en sociale zaken

2025/2095(INI)

3.6.2025

ONTWERPVERSLAG

over de ontwikkeling van een nieuwe EU-strategie voor armoedebestrijding (2025/2095(INI))

Commissie werkgelegenheid en sociale zaken

Rapporteur: João Oliveira

INHOUD

Blz.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 3

TOELICHTING 8

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de ontwikkeling van een nieuwe EU-strategie voor armoedebestrijding (2025/2095(INI))

Het Europees Parlement,

– gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

– gezien de Europese pijler van sociale rechten en het bijbehorende actieplan, met de doelen voor 2030 en het sociaal scorebord van de EU,

– gezien de Verklaring van Porto van 8 mei 2021, de hernieuwde toezeggingen op het Sociaal Forum van Porto van 2023 en de Verklaring van Terhulpen van 16 april 2024,

– gezien de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling die in september 2015 in New York is aangenomen,

– gezien het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (VRK), dat werd aangenomen op 20 november 1989 in New York,

– gezien het VN-Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, dat werd aangenomen op 16 december 1966 in New York,

– gezien het Europees Sociaal Handvest dat in 1961 in Turijn werd aangenomen,

– gezien het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, dat werd aangenomen op 13 december 2006 in New York,

– gezien de resolutie van de Verenigde Naties van 18 december 2019 over de rechten van het kind,

– gezien Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers,

– gezien Aanbeveling 2013/112/EU van de Commissie van 20 februari 2013 getiteld “Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken”,

– gezien de aanbeveling van de Raad van 22 mei 2019 betreffende stelsels voor kwaliteitsvolle voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang,

– gezien zijn resolutie van 21 januari 2021 over toegang tot fatsoenlijke en betaalbare huisvesting voor iedereen,

– gezien zijn resolutie van 10 februari 2021 over het terugdringen van ongelijkheid, met speciale aandacht voor armoede onder werkenden,

– gezien zijn resolutie van 29 april 2021 over de Europese kindergarantie,

– gezien zijn resolutie van 21 november 2023 over het verminderen van ongelijkheid en het bevorderen van sociale integratie in tijden van crisis voor kinderen en de gezinnen waarin zij leven,

– gezien de mededeling van de Commissie van 24 maart 2021, getiteld “EU-strategie voor de rechten van het kind”,

– gezien Aanbeveling (EU) 2021/1004 van de Raad van 14 juni 2021 tot instelling van een Europese kindergarantie,

– gezien de mededeling van de Commissie van 7 juni 2023 betreffende een alomvattende aanpak van geestelijke gezondheid,

– gezien de mededeling van de Commissie van 5 maart 2020 getiteld “Een Unie van gelijkheid: strategie voor gendergelijkheid 2020-2025”,

– gezien de mededeling van de Commissie van 7 oktober 2020 getiteld “Een Unie van gelijkheid: strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma”,

– gezien de mededeling van de Commissie van 3 maart 2021 getiteld “Unie van gelijkheid: Strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030”,

– gezien de aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie,

– gezien het ontwerpadvies van het Europees Comité van de Regio’s van 17 juni 2025 over een EU-strategie tegen armoede,

– gezien de desbetreffende rapporten van de speciale rapporteur van de VN voor extreme armoede en mensenrechten,

– gezien het verslag van het Europees Netwerk Armoedebestrijding (2025) getiteld “Towards the Eradication of Poverty”,

– gezien het verslag van ATD Vierde Wereld (2025) getiteld “Paving the Way towards an EU Anti-Poverty Strategy!”,

– gezien de verslagen van Social Platform (2025) getiteld “EU Anti-Poverty Strategy” en “A post-2027 Multiannual Financial Framework for Social Europe”,

– gezien het verslag van Eurochild (2022) “(In)visible children — Eurochild 2022 report on children in need across Europe”,

– gezien artikel 55 van zijn Reglement,

– gezien het advies van de Commissie vrouwenrechten en gendergelijkheid,

– gezien het verslag van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken (A10-000/2025),

A. overwegende dat armoede een schending van de mensenrechten en de rechten van volkeren inhoudt en dat, met het oog op de noodzakelijke uitbanning ervan, de welvaart eerlijker moet worden verdeeld en er beleid nodig is om het ondeelbare en universele karakter van politieke, economische, sociale en culturele rechten te waarborgen;

Strategie tot uitbanning van armoede

1. dringt er bij de Europese Commissie op aan een strategie voor armoedebestrijding ("de strategie") voor te leggen met de volgende algemene richtsnoeren en doelstellingen:

   a) erkenning van armoede als een schending van de mensenrechten en de rechten van volkeren;
   b) invoering van een doelstelling waarbij armoede uiterlijk in 2035 met spoed moet worden uitgebannen;
   c) passende afstemming tussen de EU, de lidstaten en de regio's, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, om deze doelstelling te bereiken;
   d) een omvattende en integrale benadering van het beleid en de maatregelen voor armoedebestrijding en de doelstelling van de uitbanning van armoede als transversaal criterium in het sectoraal beleid;
   e) passende, doeltreffende en transparante deelname van mensen in armoede aan de vastlegging, uitvoering en evaluatie van voor hen bestemd beleid;

Een eerlijkere welvaartsverdeling

2. dringt er bij de Commissie en de lidstaten op aan de doelstelling van volledige werkgelegenheid te gebruiken als richtsnoer voor het economisch en sociaal beleid;

3. verzoekt de Commissie en de lidstaten beleid te voeren om arbeidsrechten te beschermen en te stimuleren en de arbeidskwaliteit te verhogen, onder meer met stabiele arbeidsverhoudingen, eerlijke lonen, fatsoenlijke en veilige arbeidsomstandigheden en toegang tot sociale bescherming;

4. beveelt de Commissie en de lidstaten aan te bekijken of ze een instrument kunnen instellen dat bedoeld is armoede te bestrijden door het recht op werk en de doelstelling van volledige werkgelegenheid voor iedereen te realiseren en dat in de eerste plaats erop gericht zou zijn werkloosheid en onderbenutting aan te pakken;

5. dringt er bij de Commissie op aan een initiatief voor te leggen met betrekking tot een toereikend minimuminkomen om actieve sociale inclusie en arbeidsparticipatie te waarborgen en te helpen armoede uit te bannen, zonder te raken aan de bevoegdheden van de lidstaten, de specifieke kenmerken van de nationale socialebeschermingsstelsels en het subsidiariteitsbeginsel;

Het ondeelbare en universele karakter van politieke, economische, sociale en culturele rechten waarborgen

6. spoort de Commissie en de lidstaten ertoe aan armoede te bestrijden door beleid te voeren waarmee het ondeelbare en universele karakter van politieke, economische, sociale en culturele rechten wordt gewaarborgd;

7. dringt er bij de Commissie en de lidstaten op aan de overheidsinvesteringen in beleid waarmee universele, gratis en hoogwaardige openbaredienstverlening wordt gewaarborgd, aanzienlijk op te trekken, aangezien deze helpt de armoedecyclus te doorbreken, met name op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, sociale bescherming, de universele toegang tot fatsoenlijke huisvesting, water en sanitaire voorzieningen, energie, vervoer, culturele activiteiten en vrijetijdsbestedingen;

8. verzoekt de Commissie de lidstaten te helpen een huisvestingsbeleid te voeren waarmee de universele toegang tot dit recht wordt gewaarborgd en waarbij specifieke aandacht naar daklozen gaat; dringt er bij de Commissie op aan een plan uit te werken om aan de woonbehoeften van alle burgers in de EU-landen te voldoen, onder meer door in extra en specifieke EU-financiering te voorzien om de openbare woningvoorraad uit te breiden en weer op te waarderen;

9. verzoekt de Commissie en de lidstaten doeltreffende maatregelen te nemen om het beginsel van “gelijk loon voor gelijk werk” toe te passen en zo ongelijkheid en discriminatie op de werkvloer, met name tegen vrouwen, te bestrijden;

10. dringt er bij de lidstaten op aan beleid uit te werken om moederschaps-, vaderschaps- en ouderschapsrechten te versterken en daarbij het evenwicht tussen werk en privéleven te bevorderen, de terugkeer van vrouwen naar de arbeidswereld na hun zwangerschap en moederschapsverlof te vergemakkelijken en te zorgen voor de juiste omstandigheden zodat ze op het werk borstvoeding kunnen geven;

11. spoort de lidstaten aan universele toegang tot betaalbare, hoogwaardige maternale, postnatale en pediatrische openbare gezondheidszorg te waarborgen;

12. verzoekt de lidstaten openbare, universele en op solidariteit gebaseerde socialezekerheidsstelsels te versterken om te waarborgen dat werknemers en gepensioneerden volledige en doeltreffende sociale bescherming genieten en om armoede te voorkomen;

13. dringt er bij de Commissie en de lidstaten op aan aandacht te hebben voor de “verborgen verschijnselen” van armoede, de stigmatisering van mensen in armoede en het onbenut laten van de beschikbare sociale uitkeringen tegen te gaan, en ermee rekening te houden dat ouderen, personen met een handicap, eenoudergezinnen, etnische minderheden en migranten gevoeliger zijn voor armoede en sociale uitsluiting;

14. beveelt de lidstaten aan de steun voor gezinnen en personen in een kwetsbare situatie op te trekken door middel van sociale diensten voor geestelijke gezondheid en psychosociale ondersteuning;

Armoede bestrijden door meer democratische politieke participatie

15. verzoekt de Commissie en de lidstaten op alle besluitvormingsniveaus in passende, doeltreffende en transparante mechanismen voor politieke participatie door mensen in armoede te voorzien bij de besluitvorming, de uitvoering en de evaluatie van voor hen bestemd beleid;

16. beveelt aan elk jaar een conferentie te houden, met een brede en diverse samenstelling,

waaronder mensen in armoede, om de uitrol van de strategie te evalueren;

17. is van mening dat de Commissie de middelen voor ondersteuning van de verscheidene sociale organisaties die helpen armoede te bestrijden en te voorkomen, moet verhogen;

Degelijke institutionele samenwerking en passende begrotingsmiddelen

18. is van oordeel dat de strategie slechts succes zal kennen als de verschillende besluitvormings- en interventieniveaus goed met elkaar samenwerken;

19. is van mening dat de bevoegdheden van de EU, de lidstaten en de regio's die van belang zijn om de doelstelling van uitbanning van armoede te halen, correct en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel moeten worden afgebakend;

20. dringt er bij de Commissie op aan een horizontaal beginsel in de strategie op te nemen waarbij rekening wordt gehouden met de gevolgen van het sectoraal beleid voor armoede en op grond waarvan het verplicht is om vooraf een effectbeoordeling uit te voeren;

21. beveelt aan dat de Europese Commissie over een verantwoordelijke voor de strategie beschikt en dat elke lidstaat een nationale coördinator aanstelt en een nationaal actieplan uitwerkt, waarbij lokale en regionale overheden en organisaties die helpen armoede te bestrijden en te voorkomen, bij de uitvoering worden betrokken;

22. dringt erop aan het volgende meerjarig financieel kader (MFK) te versterken en beter gebruik te maken van het ESF+, het EFRO, het FEAD en het AMIF om beleid dat bedoeld is armoede uit te bannen, te versterken;

23. herhaalt dat het noodzakelijk is om de financiering van de Europese kindergarantie met spoed te verhogen met een eigen begrotingsonderdeel van ten minste 20 miljard EUR; hamert erop dat dit begrotingsonderdeel in het volgende MFK onder het ESF+ moet worden opgenomen.

TOELICHTING

In dit verslag wordt armoede beschouwd als een schending van de mensenrechten en de rechten van volkeren. Deze rechten (politiek, economisch, sociaal en cultureel) moeten volledig worden geëerbiedigd. Zij zijn immers universeel, ondeelbaar en onderling afhankelijk en verbonden, en dat feit moet centraal staan in het armoedebestrijdingsbeleid.

Armoede en sociale uitsluiting zijn de weerslag van de ongelijke welvaartsverdeling, zowel qua inkomen als bezit.

Armoede kent vele oorzaken en vormen. Daarom moet het beleid gericht zijn op sociale cohesie en voorkomen dat ongelijkheid verergert. Voor een doeltreffende armoedebestrijding is een geïntegreerde benadering nodig die inhoudt dat armoede omvattend en bij de wortel wordt aangepakt, met beleid waarbij armoede niet in hokjes wordt onderverdeeld noch wordt beschouwd als een normaal of onvermijdelijk sociaal verschijnsel.

In 2024 liepen 93,3 miljoen mensen in de EU risico op armoede of sociale uitsluiting. Dat is 21 % van de Europese bevolking. Het risico op armoede of sociale uitsluiting in de EU was groter voor vrouwen dan voor mannen (21,9 % tegen 20,0 %). Binnen de EU is de beroepssituatie een belangrijke factor voor het risicopercentage voor armoede of sociale uitsluiting, dat varieert van 10,9 % voor werknemers in loondienst tot 66,6 % voor werklozen. In 2024 liep 21,9 % van de EU-bevolking die deel uitmaakte van een gezin met afhankelijke kinderen risico op armoede of sociale uitsluiting.

De laatste jaren valt er op sommige gebieden in de EU een achteruitgang waar te nemen: de indicatoren van het aantal kinderen dat risico op armoede loopt (in 2019 leefde 23,6 % van de kinderen in armoede, tegenover 24,2 % in 2024) en de mate waarin de sociale bescherming hielp armoede te verminderen, daalde tussen 2021 en 2024 van 37,1 % naar 34,4 %.

Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten, dat in 2021 is goedgekeurd, omvat de beperkte doelstelling om uiterlijk in 2030 het aantal mensen in armoede met 15 miljoen te verminderen, waarvan 5 miljoen kinderen. Houden we ons enkel aan die doelstelling, dan zou dat betekenen dat circa 78 miljoen mensen in de EU, waaronder 15 miljoen kinderen, tegen dan nog steeds risico zouden lopen op armoede en sociale uitsluiting.

De rapporteur acht het dus van fundamenteel belang de uitbanning van armoede op nationaal en Europees niveau te verankeren als politieke doelstelling voor sociale vooruitgang, zij het in de EU-strategie tegen armoede en de respectieve nationale actieplannen, zij het bij de herziening van de Europese pijler van sociale rechten.

Daarnaast is de rapporteur van mening dat in al het sectorale beleid volledig rekening moet worden gehouden met deze doelstelling. De specifieke gevolgen die sectorale besluiten kunnen hebben voor armoede moeten in aanmerking worden genomen, alsook de noodzaak van afstemming hierover. Daarom is het belangrijk vooraf een beoordeling uit te voeren van de effecten van het sectorale beleid op armoede.

In statistische gegevens komt naar voren dat toegang tot werk, een billijk loon en sociale overdrachten van groot belang zijn om het risico op armoede te verminderen.

Ze maken echter ook duidelijk in welke harde werkelijkheid werknemers in armoede leven als gevolg van lage lonen, baanonzekerheid en onderbroken of deeltijds werk.

Voorts blijkt duidelijk uit deze gegevens dat vrouwen meer dan mannen te kampen hebben met armoede als gevolg van discriminatie en ongelijkheid, zoals lastigere toegang tot arbeid, loonongelijkheid, lagere arbeidsintensiteit, kortere loopbanen, een pensioen- en uitkeringskloof, ongelijke verdeling van zorg en huishoudelijke taken en lastige toegang tot specifieke gezondheidszorg.

De rapporteur acht het absoluut noodzakelijk dat de Commissie en de lidstaten met de strategie de doelstelling van volledige werkgelegenheid uitvoeren als richtsnoer voor het economisch en sociaal beleid.

In dat verband moet beleid ter verbetering van de arbeidskwaliteit en -omstandigheden worden gevoerd en ondersteund, moet worden bekeken of er een instrument kan worden ingesteld dat bedoeld is armoede te bestrijden door het recht op werk en de doelstelling van volledige werkgelegenheid voor iedereen te realiseren en moet er een initiatief worden gepresenteerd om gevolg te geven aan de aanbeveling van de Raad inzake een toereikend minimuminkomen waarmee actieve sociale inclusie en arbeidsparticipatie worden gewaarborgd en wordt bijgedragen aan de uitbanning van armoede.

Om te waarborgen dat werknemers volledige en doeltreffende sociale bescherming genieten en om armoede te voorkomen, moeten de lidstaten openbare, universele en op solidariteit gebaseerde socialezekerheidsstelsels versterken.

Zowel de Commissie als de lidstaten moeten doeltreffende maatregelen nemen om het beginsel van “gelijk loon voor gelijk werk” toe te passen en zo ongelijkheid en discriminatie op de werkvloer, met name tegen vrouwen, te bestrijden.

De lidstaten moeten er met name op letten dat ze universele toegang tot betaalbare, hoogwaardige maternale, postnatale en pediatrische openbare gezondheidszorg waarborgen en beleid uitwerken om moederschaps-, vaderschaps- en ouderschapsrechten te versterken en daarbij het evenwicht tussen werk en privéleven bevorderen, de terugkeer van vrouwen naar de arbeidswereld na hun zwangerschap en moederschapsverlof vergemakkelijken en zorgen voor de juiste omstandigheden zodat ze op het werk borstvoeding kunnen geven.

Ook mag niet worden vergeten dat ouderen, personen met een handicap, eenoudergezinnen, etnische minderheden en migranten gevoeliger zijn voor armoede en sociale uitsluiting en dat kinderen van migranten een groter risico op armoede lopen. Bij responsmaatregelen en maatregelen ter voorkoming van armoede moet er dus aandacht aan hun specifieke situatie worden geschonken.

Kinderarmoede vloeit voort uit gezinsarmoede. Zonder integrale aanpak houdt armoede over het hele leven aan (als kind, op het werk en tot slot met het pensioen) en neemt de kans toe dat ze van generatie op generatie wordt doorgegeven.

Op 14 juni 2021 keurde de Raad zijn aanbeveling tot instelling van een Europese kindergarantie goed. Deze heeft tot doel te waarborgen dat behoeftige kinderen toegang hebben tot essentiële diensten zoals gratis voor- en vroegschoolse zorg en onderwijs, gratis onderwijs (waaronder buitenschoolse activiteiten op school en op zijn minst één gezonde

maaltijd per schooldag), gratis gezondheidszorg, gezonde voeding en fatsoenlijke huisvesting.

De rapporteur vindt dat deze belangrijke bijdrage aan de bestrijding van kinderarmoede in de EU gepaard moet gaan met specifieke begrotingsmiddelen ter waarde van minstens 20 miljard EUR in het kader van het volgende MFK, zodat er ondersteunende financiële middelen uit de EU-begroting kunnen worden gebruikt voor de nationale actieplannen in het kader van de kindergarantie.

Daarnaast moet de stigmatisering en discriminatie van mensen in armoede worden tegengegaan.

Niet zelden botst armoedebestrijding op obstakels in de vorm van stigmatiserende en discriminerende politieke houdingen tegenover mensen in armoede. Zij zouden zogenaamd privileges en rechten genieten die de rest van de burgers worden ontzegd. Specifiek beleid en specifieke maatregelen voor de bestrijding van de verschillende facetten van armoede worden vaak aangehaald als het zogenaamde bewijs dat mensen in armoede dergelijke voorrechten genieten.

In andere gevallen leiden juist de oplossingen voor armoedebestrijding ertoe dat mensen in armoede worden gestigmatiseerd. Zo veranderen sociale woonwijken voor mensen in armoede vaak in getto's die, onder meer door ruimtelijke ordening en stedelijke planning, mede leiden tot sociale uitsluiting.

De EU-strategie tegen armoede moet maatregelen omvatten die bedoeld zijn de stigmatisering en discriminatie van mensen in armoede tegen te gaan en ervoor zorgen dat armoedebestrijding gericht is op hun sociale integratie, waarbij de "verborgen" verschijnselen van armoede en het onbenut laten van de beschikbare sociale uitkeringen worden aangepakt.

Armoedebestrijding moet gebaseerd zijn op beleid waarmee het ondeelbare en universele karakter van politieke, economische, sociale en culturele rechten wordt gewaarborgd. Dat beleid biedt structurele oplossingen met een omvattende impact op de sociale cohesie, wat de stigmatisering en discriminatie van mensen in armoede en een verkeerde aanpak zoals criminalisering van armoede tegengaat. Die oplossingen moeten worden aangevuld met onmiddellijke of gerichte ondersteunende maatregelen, indien die nodig zijn om adequaat te reageren op de specifieke kenmerken van de kwetsbaarste groepen.

In dat verband is het van essentieel belang te zorgen voor overheidsinvesteringen in beleid waarmee universele, gratis en hoogwaardige openbaredienstverlening wordt gewaarborgd, aangezien deze helpt de armoedecyclus te doorbreken, met name op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, sociale diensten, water of sanitaire voorzieningen, alsook universele toegang tot fatsoenlijke huisvesting, energie, vervoer, voedsel, culturele activiteiten en vrijetijdsbestedingen.

De Commissie moet in dat verband de lidstaten helpen een huisvestingsbeleid te voeren waarmee de universele toegang tot dit recht wordt gewaarborgd en daarbij specifiek aandacht aan daklozen schenken. Ook moet zij een plan uitwerken dat bedoeld is om aan de woonbehoeften van alle EU-burgers te voldoen, onder meer door in extra en specifieke EU-financiering te voorzien om de openbare woningvoorraad uit te breiden en weer op te waarderen.

De rapporteur is van mening dat de psychologische problemen als gevolg van armoede en sociale uitsluiting onvoldoende in aanmerking zijn genomen in de strategie voor geestelijke gezondheid van de Commissie en de nationale actieplannen. Daarom beveelt hij de lidstaten aan op dat gebied specifieke maatregelen te nemen.

Als we ervan uitgaan dat armoede een schending van de mensenrechten is, is het van essentieel belang mechanismen in het leven te roepen waarmee mensen in armoede kunnen deelnemen aan de vastlegging, uitvoering en evaluatie van voor hen bestemd beleid. Die mechanismen moeten erop gericht zijn de democratische participatie te verdiepen en mensen in armoede mondiger te maken, en ervoor zorgen dat het beleid effectievere en billijkere resultaten oplevert.

De rapporteur is tevens van oordeel dat de strategie slechts succes zal kennen als de verschillende besluitvormings- en interventieniveaus goed met elkaar samenwerken. Daartoe moeten de bevoegdheden van de EU, de lidstaten en de regio's die van belang zijn om de doelstelling van uitbanning van armoede te halen, correct en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel worden afgebakend.

De rapporteur beveelt aan elk jaar een conferentie te houden, met een brede en diverse samenstelling, waaronder mensen in armoede, om de uitrol van de strategie te evalueren.

Op basis van de positieve ervaring met de Europese kindergarantie raadt hij aan dat de Europese Commissie over een verantwoordelijke voor de strategie beschikt en dat elke lidstaat een nationale coördinator aanstelt en een nationaal actieplan uitwerkt, waarbij lokale en regionale overheden en organisaties die helpen armoede te bestrijden en te voorkomen, bij de uitvoering worden betrokken.

In de EU-strategie tegen armoede moet worden erkend dat verschillende soorten sociale organisaties hun steentje bijdragen aan de bestrijding en het voorkomen van armoede, met name door rechtstreeks steun te verlenen aan mensen in armoede, en dat deze organisaties bij hun werk moeten worden geholpen.

Het volgende MFK moet een belangrijke rol spelen bij de versterking van beleid en sociale steun voor de uitbanning van armoede, waarbij het ESF+, het EFRO, het FEAD en het AMIF aanzienlijk moeten worden versterkt en er beter gebruik van moet worden gemaakt.