

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1519

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2012

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

Fiche 1: Mededeling EU raamwerk online gokken (Kamerstuk 22 112, nr. 1516)

Fiche 2: Mededeling deelname EU aan Greco (Kamerstuk 22 112, nr. 1517)

Fiche 3: Verordening vangstmogelijkheden autonome EU bestanden 2013 (Kamerstuk 22 112, nr. 1518)

Fiche 4: Verordening Fonds voor hulp aan minstbedeelden in de EU

Fiche 5: Mededeling en richtlijn gender balans bij beursgenoteerde bedrijven (Kamerstuk 33 483, nr. 2)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

1. Algemene gegevens

Titel Voorstel

Voorstel voor een regeling van het Europees Parlement en van de Raad ten aanzien van het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen.

Datum Commissiedocument

24 oktober 2012

Nr. Commissiedocument:

COM(2012) 617

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202059

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2012) 350

Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid (WSBVC)

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van SZW

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 174 VWEU, dat bepaalt dat de Unie de harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel bevordert door haar optreden gericht op de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang te ontwikkelen en artikel 175 VWEU, dat de rol van de Structuurfondsen van de EU bij de verwezenlijking van dat doel beschrijft en voorziet in specifieke maatregelen buiten de Structuurfondsen om.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid Raad, medebeslissing Europees Parlement).

Afhankelijk van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 wordt dit voorstel wel of niet gehandhaafd. Handhaving van het voorstel betekent een budget van 2,5 miljard euro voor dit fonds binnen het budget voor structuur/cohesiefondsen. Tijdens daaropvolgende onderhandelingen zal besloten worden hoe dit precies vormgegeven zal worden.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Om bepaalde onderdelen van deze verordening te kunnen aanvullen of wijzigen, krijgt de Commissie de bevoegdheid om overeenkomstig artikel 290 van het Verdrag **gedelegeerde handelingen** vast te stellen inzake de verantwoordelijkheid van de lidstaten met betrekking tot de procedure voor het melden van onregelmatigheden en de terugvoering van ten onrechte betaalde bedragen, de wijze waarop informatie over concrete acties wordt uitgewisseld, de regelingen voor een toereikend controlespoor, de voorwaarden voor nationale audits, de criteria voor de aanwijzing van beheers- en certificeringsautoriteiten, de identificatie van algemeen aanvaarde gegevensdragers, en de criteria voor de vaststelling van de hoogte van de toe te passen financiële correctie.

De Commissie krijgt de bevoegdheid om door middel van **uitvoeringshandelingen** besluiten vast te stellen met betrekking tot: vaststelling van de jaarlijkse verdeling van de totale middelen over de

lidstaten, vaststelling van jaarlijkse financiële toewijzingen voor elke lidstaat, goedkeuring van operationele programma's, opschorting van betaling, over financiële correcties en, in het geval van vrijmaking, besluiten tot wijziging van het besluit waarbij een programma is vastgesteld.

Ook worden uitvoeringshandelingen voorgesteld ten aanzien van het model van de jaarlijkse en definitieve uitvoeringsverslagen en de lijst van gemeenschappelijke indicatoren, het model voor de gestructureerde onderzoeken naar de eindontvangers, het systeem voor de elektronische uitwisseling van gegevens tussen de lidstaat en de Commissie, het model van de beheersverklaring, de modellen voor de auditstrategie, het auditoordeel en het jaarlijkse controleverslag alsmede de steekproefmethode, de voorschriften voor het gebruik van bij audits verzamelde gegevens en het model voor betalingsverzoeken. Voor deze uitvoeringshandelingen worden wisselend de onderzoeks- of de raadplegingsprocedure voorgesteld.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Het voorstel behelst de oprichting van een Fonds dat de financiering verzorgt ten behoeve van regelingen van lidstaten voor verstrekking van voedsel aan de minstbedeelden en kleding en andere essentiële goederen aan daklozen en aan achtergestelde kinderen.

De huidige Minstbedeeldenregeling loopt tot eind 2013 en wordt vanuit het Landbouwbudget gefinancierd. Deze regeling werd gecreëerd om gebruik te maken van de toenmalige landbouwoverschotten.

Het nieuwe Fonds zal worden beheerd volgens het model van het cohesiebeleid, d.w.z. volgens gedeeld beheer (tussen Nederland en de Europese Commissie) op basis van een zevenjarig operationeel programma per lidstaat voor de periode 2014–2020. Aan de hand van het operationeel programma en de ernst van de problematiek zal per lidstaat worden bepaald welk deel van het budget aan de lidstaat uitgekeerd wordt.

Voor de uitvoeringsregelingen volgt het voorstel de aanpak van de Structuurfondsen zodat de lidstaten desgewenst de uitvoeringsstructuur van het Europees Sociaal Fonds (ESF) kunnen gebruiken.

In haar toelichting stelt de Commissie een bijdrage te willen leveren aan het behalen van de EU2020 armoededoelstelling en het vergroten van de sociale samenhang in Europa.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Subsidiariteit wordt als negatief beoordeeld. Armoedebeleid is voorbehouden aan de lidstaten zelf. Grensoverschrijdende aspecten zijn hierbij ook niet aan de orde, het is aan de lidstaten zelf om te bepalen hoe het beleid met betrekking tot de minstbedeelden vormgegeven moet worden. Wat de argumentatie versterkt is dat de huidige regeling niet heeft voorkomen dat de armoede in de EU is gestegen én dat het merendeel van het budget van de huidige regeling besteed wordt in landen die zelf zorg zouden kunnen dragen voor voedselvoorzieningen aan de meest behoeftigen.

Bij een negatief subsidiariteitsoordeel is het proportionaliteitsoordeel niet meer aan de orde.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Voor dit Fonds geldt dat de toegevoegde waarde ten aanzien van armoedebestrijding – en niet armoedeverlichting – geen vanzelfsprekendheid is (zie punt 3 «impact assessment»). Voor Nederland zal het fonds niet bijdragen aan het behalen van de armoededoelstelling uit de Europa2020-strategie.

Het voorstel draagt ook niet bij aan de Nederlandse inzet om minder bij te dragen aan de EU begroting en om structuurfondsen te richten op de armste regio's in de armste lidstaten. Indien Nederland zou besluiten om gebruik te gaan maken van het Fonds, dan zal een geheel nieuwe «infrastructuur» moeten worden opgezet met de daarbij behorende (uitvoerings)kosten en risico's bij de verantwoording. Dat geldt onverminderd als wordt aangesloten bij de structuur van het ESF. Aan het beleidskader ESF (het Operationeel Programma) en de uitvoeringsstructuur stelt de Commissie per land zware eisen teneinde tot een Europees samenhangend beleid te komen dat bijdraagt aan Europese doelstellingen en dat voldoet aan de Europese rechtmatigheidseisen. Van het grootste belang is de aanwezigheid in een land van een institutioneel kader dat geëquipeerd is om het programma dusdanig uit te voeren dat kan worden voldaan aan de hoge eisen van de Commissie op het gebied van administratie en verantwoording. Dit is in Nederland niet aanwezig. Zie verder bij punt 7.

Gezien de omvang van het Fonds en de in EU-verband relatief geringe armoede in Nederland zal Nederland hier slechts enkele miljoenen per jaar mee kunnen verdelen tegen daarmee onevenredige uitvoeringslasten.

- *Nederlandse positie*

Het kabinet vindt sociaal beleid zoals het bestrijden van armoede en het bevorderen van sociale inclusie een belangrijke zaak. Nederland is al sinds 1995 onder verschillende kabinetten geen voorstander van het vanuit de EU verstrekken van voedsel aan de minstbedeelden en ziet in het huidige voorstel geen aanleiding zijn positie te herzien. De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- 1) Subsidiariteit: Het armoedebelief, en daarbij de zorg voor minstbedeelden, is een nationale aangelegenheid. De rol van de EU gaat hierbij niet verder dan aansturing op basis van de Open Coördinatie Methode.
- 2) Besteding gelden: De vorige regeling was oorspronkelijk gericht op het gebruik maken van interventievoorraden (tegengaan verspilling). Inmiddels zijn er geen interventievoorraden meer. Gebleken is dat ondanks de regeling de armoede is toegenomen (het gaat dan ook om *verlichting* van armoede en niet om *bestrijding* van armoede) én is gebleken dat het merendeel van het budget besteed wordt in landen waar de armoedeproblematiek niet het grootst is. De oprichting van een extra fonds draagt derhalve niet bij aan een effectievere besteding van gelden maar leidt tot versnippering.
- 3) Impact: Nederland zet in op werk als middel om armoede tegen te gaan. ESF draagt hier aan bij. Indien het voorstel uit het Meerjarig Financieel Kader wordt gehaald, zal het budget voor het Fonds aan ESF worden besteed. ESF zal ook meer gaan inzetten op sociale inclusie en draagt volgens de Commissie nu al bij aan armoedebestrijding. Extra budgetten of acties naast ESF zijn, naar het oordeel van Nederland, dus niet nodig. Ook volgens de impact assessment van de Commissie draagt optie 0 (toevoegen budget aan ESF) het meest bij aan de Nederlandse EU2020 armoededoelstelling.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het voorstel behelst de oprichting van een Fonds dat de financiering verzorgt ten behoeve van regelingen van de lidstaten voor verstrekking van voedsel aan de minstbedeelden en kleding en andere essentiële goederen aan daklozen en aan achtergestelde kinderen. De Europese Commissie stelt dat het gaat om een zichtbaar bewijs van de solidariteit van de EU met degenen die het zwaarst zijn getroffen door de economische en sociale crisis en dat hiermee bijgedragen wordt aan

het behalen van de EU2020 armoededoelstelling. Specifieke doelstelling is om de ergste vormen van armoede tegen te gaan, om de inzet hiertegen te coördineren en om instrumenten te ontwikkelen die de sociale insluiting van de minstbedeelden bevorderen. Implementatie vindt plaats door middel van een operationeel programma dat door de lidstaten wordt voorgesteld en door de Commissie zal worden beoordeeld. De Commissie raadt aan om aan te sluiten bij de ESF methodiek. Het Fonds zal worden beheerd volgens het model van het cohesiebeleid, d.w.z. volgens gedeeld beheer (tussen Nederland en de Europese Commissie) op basis van een zevenjarig operationeel programma per lidstaat voor de periode 2014–2020. Aan de hand van het operationeel programma en de ernst van de problematiek zal per lidstaat worden bepaald wat uitgekeerd wordt. Voor de uitvoeringsregelingen volgt de verordening de aanpak van de Structuurfondsen zodat de lidstaten desgewenst de uitvoeringsstructuur van het ESF kunnen gebruiken.

Het Fonds is een opvolger van de huidige Minstbedeeldenregeling die tot 2014 loopt en vanuit het Landbouwbudget wordt gefinancierd. Deze regeling werd oorspronkelijk gecreëerd om gebruik te maken van de toenmalige landbouwoverschotten. Door het steeds verder afnemen en zelfs geheel verdwijnen van voedseloverschotten, is de regeling in de loop der jaren uitgebreid met de aankoop van producten. In het nieuwe Commissievoorstel wordt de reikwijdte nog verder uitgebreid naar bijvoorbeeld kleding en andere goederen.

- *Impact assessment Commissie*

De EC heeft een impact assessment gedaan van 4 verschillende opties. Belangrijkste punten hieruit:

0) *Niets doen*

Geen EU-financiering voor minstbedeelden. Het budget blijft binnen ESF. Effect op arbeidsmarkt en werkgelegenheid kan neutraal tot positief zijn, wanneer het geld niet aan voedselhulp maar aan de «traditionele» ESF doelen besteed blijft, omdat ESF wordt benut voor arbeidstoeleiding en daarmee duurzamer bijdraagt aan armoedebestrijding.

1) *Voedselhulp: Een voortzetting van het huidige programma*

Aantal mensen dat direct geholpen kan worden met alleen voedsel is door de Commissie geschat op 2,1 miljoen per jaar; dit biedt echter geen garantie dat dit leidt tot een hogere sociale inclusie.

2) *Voedselondersteuning: Het programma richt zich op financiering van maatregelen of diensten*

Deel van de middelen gaat naar aanvullende maatregelen zodat het aantal mensen dat direct kan worden geholpen daalt naar 1,96 miljoen per jaar. Hiermee wordt een kleine stijging van sociale inclusie verwacht. Administratieve complexiteit wordt groot geacht.

3) *Brede insteek: voedselhulp alsmede andere vormen van materiële hulp en corresponderende aanvullende maatregelen*

Met deze optie wordt verwacht dat de meeste mensen worden bereikt: 2,13 miljoen per jaar. Meer flexibiliteit mogelijk bij de inzet van middelen waardoor beter ingespeeld kan worden op de verschillen per lidstaat/ regio. Meeste effect op sociale inclusie verwacht; maar ook de meest complexe regeling en administratief meest belastend

Optie 3 geniet de voorkeur van de Europese Commissie, omdat zij daarmee de grootste bijdrage aan sociale inclusie verwacht.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

Op grond van artikel 4 heeft de Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten voor de economische, sociale en territoriale samenhang. Artikel 174 bepaalt vervolgens dat de Unie de harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel bevordert door haar optreden gericht op de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang te ontwikkelen. Artikel 175 VWEU, dat de rol van de Structuurfondsen van de EU bij de verwezenlijking van dat doel beschrijft, voorziet in specifieke maatregelen buiten de Structuurfondsen om. Echter, volgens Nederland gaan deze artikelen 174 en 175 niet over armoedebeleid in den brede. Het voorstel is immers niet gericht op het verkleinen van armoede verschillen tussen regio's of binnen de EU, maar om armoede binnen de lidstaten te verminderen. Op het terrein van de bestrijding van sociale uitsluiting is de EU bevoegd om het optreden van de lidstaten te ondersteunen of aan te vullen (artikel 153 (lid 1, sub j)). Nederland is van mening dat dit de geëigende rechtsbasis voor dit voorstel is.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Subsidiariteitsoordeel: negatief

Naar de mening van Nederland gaat het hier om sociaal beleid. Eventuele hulp in de vorm van voedsel en goederen in deze EU-context aan minderbedeelden is geen zaak voor de EU, maar van de lidstaten. Immers, de inrichting van het sociale beleid is een nationale aangelegenheid. Grensoverschrijdende aspecten doen zich niet of in beperkte mate voor. Het zijn dus uitsluitend de lidstaten die bepalen hoe in het levensonderhoud van de meest behoeftigen / minstbedeelden dient te worden voorzien. Ook beantwoording van de vraag of specifieke maatregelen als voedselvoorziening wenselijk zijn en hoe eventuele maatregelen moeten worden gefinancierd (nationale financiering, lokale financiering of particulier initiatief) staat uitsluitend ter beoordeling van de lidstaten.

Het feit dat het merendeel van het budget in de huidige minstbedeeldenregeling wordt besteed in landen die zelf zorg zouden kunnen dragen voor voedselvoorzieningen aan de meest behoeftigen, versterkt deze argumentatie. Een Europees fonds voor de meest behoeftigen, met een duidelijk binnenlands karakter, wordt vanuit subsidiariteit negatief beoordeeld.

Proportionaliteitsoordeel: niet van toepassing wegens negatief subsidiariteitsoordeel.

c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

De verordening bevat een grote hoeveelheid gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen. Deze vergen nog nadere bestudering. Nederland zal erop letten dat essentiële onderdelen in de verordening zelf worden geregeld en dat de Commissie niet de bevoegdheid krijgt om deze te regelen via gedelegeerde- of uitvoeringshandelingen. Dit geldt bijvoorbeeld mogelijk voor de invulling van de wijze waarop de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen zal worden geregeld.

Daarnaast zal Nederland, waar nodig, inzetten op nadere clausulering van de gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

In haar voorstel van juni 2011 voor een meerjarig financieel kader (zie IP/11/799) voorziet de Commissie vanuit het budget voor Cohesiebeleid 2,5 miljard euro voor 2014–2020. Tenzij bij de onderhandeling over het Meerjarig Financieel Kader anders besloten wordt, zal vanuit het Cohesiebeleid ook dit nieuwe Fonds worden gefinancierd. De onderhandelingen over het Fonds voor minstbesteden maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het MFK 2014–2020. In dit licht hecht Nederland eraan dat besprekingen over het Fonds niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland ten aanzien van het Fonds zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen tijdens het verloop van de onderhandelingen.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*

De Commissie stelt dat de jaarlijkse verdeling van de totale middelen van het Fonds over de lidstaten wordt vastgesteld aan de hand van een objectieve en doorzichtige methode die rekening houdt met de verschillen op het gebied van armoede en materiële deprivatie. Omdat Nederland relatief weinig armoede en sociale uitsluiting kent, kan er van worden uitgegaan dat Nederland een minimaal deel uit het budget zal krijgen.

Bij aanspraak op het Fonds is er sprake van nationale cofinanciering van 15%¹. Daarnaast zal een geheel nieuwe «infrastructuur» moeten worden opgezet met de daarbij behorende (uitvoerings)kosten en risico's bij de verantwoording. Nederland is echter niet verplicht om te participeren als dit Fonds er komt.

Mocht Nederland besluiten te participeren dan kunnen er financiële gevolgen zijn voor de Rijksbegroting. In dat geval worden de budgettaire gevolgen ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Dit is afhankelijk van al dan niet aanspraak maken op het Fonds.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Afhankelijk van al dan niet aanspraak maken op het Fonds. Indien er aanspraak gemaakt zou worden op het fonds, dan is de verwachting dat de regeldruk/administratieve lasten voor overheid en vragende partijen in Nederland aanzienlijk zullen toenemen. Daarbij is het relevant of de gemaakte kosten opwegen tegen de baten.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Geen.

b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Een programmaperiode van 2014–2020 biedt voldoende gelegenheid om in de loop van 2013 een operationeel programma op te stellen.

¹ Voor programmalanden, die wegens de crisis EU-steun ontvangen, heeft de Commissie een lager cofinancieringspercentage voorgesteld; .

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Gezien de kritische houding van het kabinet m.b.t. dit voorstel acht zij het opnemen van een evaluatiebepaling wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

Deelname van Nederland aan het Fonds zou betekenen dat wordt aangesloten bij de werkwijze rond en de regelgeving vergelijkbaar met ESF. Onder meer een nadere afbakening van de groep «minderbedeelden» is nodig. Bij de uitvoering moet worden bewaakt dat er geen dubbelfinanciering optreedt met andere Europese regelingen zoals bijvoorbeeld het ESF.

De controle en beheerslast van het ESF is zwaar; met name het systeem van een dubbele controle (zowel nationaal als Europees) is administratief belastend. Partnerorganisaties dienen adequaat ingericht te zijn om aan de strenge eisen van administratie en nauwkeurige verantwoording te voldoen. Het soort organisaties dat betrokken zal kunnen worden bij het Fonds zijn deels vrijwilligersorganisaties, zonder ervaring met het voeren van een complexe administratie zoals dat van ESF. Deze vereiste administratie en transparantie levert zeer grote uitvoeringsrisico's op. Wanneer hier niet aan kan worden voldaan, bestaat voor de partnerorganisaties (naar verwachting ngo's met weinig eigen vermogen) een risico op terugvorderingen.

b) *Handhaafbaarheid*

In lijn met bovenstaande punt t.a.v. uitvoerbaarheid, komt de handhaafbaarheid mogelijk in het geding wanneer de uitvoering niet volgens de eisen of verwachtingen verloopt die de partnerorganisaties beoogd hadden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Het kabinet vindt sociaal beleid zoals het bestrijden van armoede en het bevorderen van sociale inclusie een belangrijke zaak en beschikt over een adequaat sociaal zekerheidsstelsel. Promotie van sociaal beleid vanuit Europa kan bijdragen aan een socialer Europa, in die zin dat lidstaten meer aandacht geven aan sociale aspecten, zoals armoede en sociale uitsluiting, maar de rol van de Europese Commissie gaat hierbij niet verder dan aansturing op basis van de Open Coördinatie Methode. Nederland is al sinds 1995 onder verschillende kabinetten tegen het vanuit de EU verstrekken van voedsel aan de minstbedeelden en ziet in het huidige voorstel geen aanleiding zijn positie te herzien. Het vindt dat een fonds dat zorg draagt voor goederen en voedselhulp aan minstbedeelden geen zaak is voor de Europese Unie. Niet omdat armoedebestrijding geen aandacht verdient, maar omdat elke lidstaat zijn eigen keuzes moet maken in de bestrijding van armoede en in het beleid van de sociale inclusie. Nederland is van mening dat het armoede- en sociale inclusiebeleid zo dicht mogelijk bij de burger moet worden gevoerd en dus nationaal en lokaal blijft in plaats van dat dit op Europees niveau wordt vormgegeven. Lidstaten kunnen zelf beter inschatten hoe zij hun armoedebelief en het daarbij behorende budget effectief kunnen inzetten. Op basis van subsidiariteit is een Europees fonds gericht op binnenlands beleid, naar Nederlands oordeel dus niet gewenst.

Naast dit negatieve oordeel over de subsidiariteit acht het kabinet het Fonds onwenselijk ten aanzien van een doelmatige besteding van gelden. De huidige minstbedeeldenregeling was destijds opgericht om gebruik te maken van interventievoorraden. Inmiddels zijn er geen interventievoorraden meer en is gebleken dat ondanks de regeling de armoede in Europa is toegenomen. De regeling zet immers in op de *verlichting* van armoede en niet op de *bestrijding* van armoede. Daarnaast is gebleken dat het merendeel van het budget besteed wordt in landen waar de armoedeproblematiek niet het grootst is. De oprichting van een nieuw fonds zorgt dus niet voor een effectievere besteding van gelden maar juist voor versnippering.

Om armoede tegen te gaan, zet Nederland in op arbeidsparticipatie aangezien (meer uren) werk de belangrijkste weg uit de armoede is (SCP 2010). ESF draagt bij aan arbeidsparticipatie en zal vanaf 2014 meer gericht worden ingezet op sociale inclusie. Volgens de Commissie draagt ESF nu al bij aan armoedebestrijding. De optie «geen minstbedeeldenfonds maar middelen voor ESF gebruiken» (optie 0 van de impact assessment) draagt volgens het kabinet het meest bij aan de Nederlandse armoededoelstelling binnen de EU2020 strategie.

De Europa2020 strategie, in juni 2010 door de Europese Raad aangenomen, is gericht op «slimme, duurzame en inclusieve groei». Een van de doelstellingen van de strategie is dat «het aantal mensen voor wie armoede dreigt met 20 miljoen moet zijn gedaald in 2020». Alle lidstaten hebben zich aan deze doelstelling gecommitteerd door een nationale doelstelling op te stellen. De invulling van de doelstelling blijft aan de lidstaten voorbehouden. De rol van de Commissie gaat hierbij niet verder dan aansturing op basis van de Open Coördinatie Methode door aan de hand van drie armoede-indicatoren de doelstellingen te monitoren.

Nederland scoort ten opzichte van andere EU lidstaten relatief goed op de indicatoren. Dit komt omdat Nederland een adequaat sociaal zekerheidsstelsel kent en heeft te maken met het relatief hoge minimumloon en de relatief hoge uitkeringen. In Nederland staan er echter (ook in Europese vergelijkingen gezien) te veel mensen aan de kant. Het kabinet streeft ernaar om meer mensen actief bij de samenleving te betrekken en staat dus achter de keuze van het voormalig kabinet om de EU-indicator *jobless households* om te zetten naar een nationale doelstelling, te weten «reductie van het aantal personen (0 t/m 64 jaar) in een huishouden met een lage werkintensiteit (*jobless household*) met 100 000 personen in 2020».

Het kabinet blijft inzetten op het bevorderen van arbeidsparticipatie als instrument om het risico op armoede en sociale uitsluiting tegen te gaan en draagt hiermee bij aan de EU2020 strategie. Een fonds voor minstbedeelden draagt volgens Nederland niet bij aan de nationale armoededoelstelling.

Concluderend, op grond van negatieve subsidiariteit, een versnippering van gelden alsmede een gebrek aan bijdrage aan de nationale armoededoelstelling, acht Nederland het voorgestelde fonds niet wenselijk.