

Voorstellen voor een solide sociale bescherming in de EU

Frank Vandenbroucke¹
Minister van Sociale Zaken en Pensioenen

Deze bijdrage behandelt twee vragen: (1) Welke rol dient de Europese Unie (EU) te spelen in de ontwikkeling van het sociaal beleid? (2) Moet daartoe het Verdrag worden gewijzigd? Als dat zo is, bieden de Europese Conventie en de aanstaande Intergouvernementele Conferentie (IGC) een unieke kans om de gewenste veranderingen in een nieuw Europees Verdrag op te nemen.

Bij mijn bespreking van de rol van de EU in de sociale politiek concentreer ik me op de sociale bescherming, en ga dus niet in op werkgelegenheidsbeleid. De discussie over sociale bescherming zal ik hier ook niet koppelen aan de vraag hoe de lidstaten in een context van 'fiscale concurrentie' de noodzakelijke financiering voor sociale programma's in stand kunnen houden, en evenmin aan het debat over de toekomst van de structurele fondsen. Daarmee zeg ik niet dat dit niet van belang is. Hier gaat het om het effect van de EU op het typische werk van een nationale minister die verantwoordelijk is voor sociale bescherming (met inbegrip van gezondheidszorg). De vraag is wat voor EU zo'n minister zou willen zien.

Eerst beantwoord ik de vraag naar de rol van de EU in het socialebeschermingsbeleid. Daarna ga ik heel kort in op de agenda van de Europese ministers voor sociale bescherming zoals die er nu uitziet. Ten slotte zal ik zes voorstellen voor het Verdrag uitwerken. Die voorstellen zijn een antwoord op de vragen die ik in het eerste hoofdstuk stel en op de ervaringen die in het tweede hoofdstuk aan de orde komen.

Welke rol moet de EU vervullen bij de uitbouw van het socialebeschermingsbeleid?

Om op die vraag een antwoord te kunnen geven, moeten we eerst naar de feiten kijken: welke rol speelt de EU *nu reeds* bij de uitbouw van de sociale bescherming? In een uitstekende publicatie geven Stephan Leibfried en Paul Pierson de volgende samenvatting van de feiten: 'Het Europees integratieproces heeft én de soevereiniteit (waaronder we de wetgevende bevoegdheid verstaan) én de autonomie (waaronder we de *de facto* mogelijkheid tot regelgeving verstaan) van de lidstaten op het gebied van de sociale politiek uitgehouden. De nationale welvaartsstaten blijven de primaire instellingen van Europese sociale politiek, maar zij zijn dat in de context van een uit vele geledingen opgetrokken bestel dat steeds meer beperkingen oplegt'.² Bovenop de directe druk op de nationale welvaartsstaten, die uitgaat van de eigen sociale initiatieven van de Europese instellingen, brengt de dynamiek van de marktintegratie indirecte druk op de nationale welvaartsstaten mee, *de jure* via het opleggen van eisen van marktverenigbaarheid door het Europese Hof van Justitie (EHJ), en *de facto* door de economische concurrentie in een geïntegreerde markt.

Minder ruimte voor wetgeving als gevolg van eisen van marktverenigbaarheid

Het rechtstreeks opleggen van marktverenigbaarheidseisen geschiedt voornamelijk via de toepassing van twee fundamentele vrijheden van het Verdrag: het vrij verkeer van werknemers en de vrijheid van dienstverrichting.

De toepassing van het beginsel van vrij verkeer van werknemers houdt in dat een lidstaat:

- de meeste sociale voordelen niet meer tot zijn eigen onderdanen mag beperken;
- niet meer kan volhouden dat zijn voordelen alleen op zijn grondgebied gelden, en dus alleen daar genoten mogen worden;
- niet meer helemaal kan tegengaan dat andere socialezekerheidsregelingen op zijn grondgebied rechtstreeks met zijn eigen stelsel in concurrentie treden;
- geen exclusieve zeggenschap heeft over de aanspraken van migranten op welzijnsuitkeringen of -verstrekkingen.

De toepassing van het beginsel van het vrij verkeer van diensten hangt nauw samen met het feit dat de Europese wetgeving vooral op economische activiteiten en ondernemersvrijheid gericht is. De vraag is dan: vormen de diensten van de welvaartsstaat een *economische* activiteit? Zo ja, dan is de vrijheid tot het verrichten van financiële of sociale diensten van toepassing, hetgeen bijvoorbeeld inhoudt dat nationale

regeringen niet meer exclusief kunnen beslissen wie sociale diensten en voordelen mag verstrekken. Gelukkig erkent Europa wel degelijk echte, *niet-economische* welvaartsactiviteiten. Maar er bestaat voor die welvaartsstaatsactiviteiten geen algemene uitzondering op de marktvrijheden van het Verdrag. Zo komt het dat het trekken - en steeds opnieuw trekken - van de dunne lijn tussen 'economische' en 'solidariteits-' activiteit vaak onderwerp is van juridische conflicten en van arresten van het EHJ.

In een verslag voor het Belgisch EU-voorzitterschap hebben Professor Mossiaios³ en zijn team aangetoond dat het beleid van de lidstaten, vooral op het gebied van de gezondheidszorg, via deze 'marktfilter' drastisch van koers zou kunnen veranderen. Bovendien gaan de hervormingen in de lidstaten steeds meer de kant op van vermarkting en deregulering. Naarmate de sociale zekerheid hierdoor verder van herverdeling en solidariteit af komt te staan, is duidelijk dat het (vanaf een nader te bepalen drempel) om gewone economische ondernemingen gaat, die op gelijke basis moeten concurreren met privé-ziekteverzekeringen en andere concurrenten. Tegelijk toont dit aan dat het beslist te simplistisch is om 'Europa' de schuld te geven voor de problemen waarmee de makers van nationaal sociaal beleid worden geconfronteerd, alsof 'Europa' aan onwillige lidstaten marktoplossingen zou *opdringen*. In plaats van te vragen 'of dienstverlening in het kader van de welvaartsstaat een economische activiteit vormt' kan men een iets andere vraag stellen: 'In welke mate willen de lidstaten zelf hun binnenlandse welvaartsstaat als een economische activiteit organiseren?'

De consequenties van de toepassing van de internemarktregels werden herhaaldelijk geïllustreerd in arresten van het EHJ. Ik geef één voorbeeld. In de zaken Kohll en Decker oordeelde het Hof dat de Luxemburgse gezondheidszorg, door voorafgaande toestemming te verlangen voor de vergoeding van een orthodontische behandeling en de aankoop van een bril buiten Luxemburg, een niet-gerechtigde belemmering voor het vrij verkeer van goederen en diensten binnen de Unie had geschapen. Bijgevolg werd het Luxemburgse socialezekerheidsstelsel gedwongen om deze in een andere lidstaat genoten, niet-goedgekeurde gezondheidszorg te vergoeden. Die arresten maakten duidelijk dat de socialezekerheidsstelsels niet boven de Europese wetgeving staan, ook al zijn ze nu een nationale bevoegdheid.

Bovendien leiden de Kohll- en Deckerarresten tot een duaal stelsel van sociale verzekering:

- enerzijds is er de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels via Verordening 1408/71. Ingevolge deze Verordening wordt een patiënt, na toestemming van zijn of haar socialezekerheidsstelsel, opgenomen in het socialebeschermingsstelsel waar hij de medische behandeling geniet 'alsof hij aldaar verzekerd was'. Dat houdt in dat de kosten tussen beide socialebeschermingsstelsels worden verrekend op basis van de tarieven van de staat waar de behandeling plaatsvond. Mobiele personen worden tijdelijk 'leden' van het gezondheidszorgstelsel van het gastland.

- anderzijds worden patiënten die gebruik maken van de procedure die door Kohll en Decker is ontstaan, niet in het socialebeschermingsstelsel van een andere lidstaat opgenomen maar maken zij, wanneer zij naar hun eigen land terugkeren, aanspraak op de dekking van hun nationaal socialebeschermingsstelsel 'alsof zij de behandeling daar hadden genoten'.

Dit dualisme leidt niet alleen tot complexiteit en verwarring, maar stelt een meer fundamenteel probleem. Bij de traditionele procedure is (voorwaardelijke) mobiliteit mogelijk, maar blijft de interne samenhang van de nationale gezondheidsstelsels intact. De Kohll- en Deckerprocedure introduceert een mate van vrijheid die, als ze niet beperkt zou worden, de interne samenhang van de nationale gezondheidszorgstelsels zou verbreken. Dat zou kunnen leiden tot meer ongelijkheid bij de toegang tot gezondheidszorg én tot groeiende problemen m.b.t. het waarborgen van de zorgkwaliteit. Dat wil niet zeggen dat grotere patiëntenmobiliteit in se problematisch is. Integendeel, een grotere patiëntenmobiliteit kan zeer positief uitpakken, mits daarvoor het juiste kader bestaat. Mobiliteit zou bijvoorbeeld de opkomst van een stelsel van Europese *centers of excellence* mogelijk maken voor hooggespecialiseerde medische behandelingen of nieuwe therapieën; men zou het volle profijt kunnen trekken uit grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten of tastbare solidariteit kunnen organiseren tussen lidstaten met specifieke moeilijkheden op het gebied van de gezondheidszorg. Het kader waarin we patiëntenmobiliteit organiseren is daarbij van cruciaal belang.

Een voorbeeld kan dit illustreren. Stel dat Britse onderdanen overal in Europa zonder voorafgaande toestemming recht zouden hebben op gezondheidszorg, terwijl de *National Health Service* (NHS) de kosten moet vergoeden. De patiëntenmobiliteit zou hen kansen bieden: er zou meteen een oplossing zijn voor de wachtlijsten, terwijl de extra investeringen van de Britse

regering tijd nodig hebben om resultaten af te werpen. Indien de NHS zou overwegen om voor zijn patiënten met de Britse privé-sector overeenkomsten af te sluiten, zou een transparante en goed georganiseerde prijsconcurrentie tussen de Britse particuliere sector en de aanbieders van gezondheidszorg in de rest van Europa heilzaam kunnen zijn. Maar aan patiëntenmobiliteit zijn ook risico's verbonden: niet alleen het risico van een niet te beheersen rekening (want de Britse regering heeft in het buitenland geen invloed op de kostenefficiëntie), maar ook problemen inzake de zorgkwaliteit wegens de asymmetrische informatie die kenmerkend is voor de gezondheidszorg. Ook voor de Belgische gezondheidssector zou de mobiliteit van Britse patiënten kansen scheppen, zoals extra inkomsten. Maar als de patiëntenmobiliteit gebaseerd is op een Kohll en Deckerprocedure i.p.v. op Verordening 1408/71, zou dit in België een gezondheidszorgstelsel met twee snelheden stimuleren. Want een toenemende behandeling van buitenlandse patiënten tegen 'vrije' tarieven volgens Kohll en Decker zou bij ons de groei aanwakkeren van een steeds groter wordende 'niet-conventionele' sector, en dat is een ontwikkeling die we beslist niet graag zien.

Men kan zich nog andere interacties tussen de lidstaten voorstellen. Indien lidstaat X zou besluiten om een deel van zijn gezondheidszorgstelsel te privatiseren, kan de toepassing van de 'Kohll en Decker'-benadering tot op zekere hoogte de privatisering van de gezondheidszorg in de buurlanden in de hand werken. Kortom, bij patiëntenmobiliteit is de hamvraag: willen we, met instandhouding van de in onze stelsels ingebouwde solidariteit, kansen creëren door aan de Europese patiënten nieuwe oplossingen aan te bieden of zullen we alleen maar onze problemen naar elkaar exporteren?

Minder autonomie als gevolg van *de facto* druk op de welvaartsstaten

De *de facto* indirecte druk op de welvaartsstaten is het gevolg van een grotere concurrentie binnen de interne markt en ook van het door de EU gestimuleerde economisch en begrotingsbeleid van de lidstaten.

Goedkope gemeenplaatsen over 'sociale dumping binnen de EU' vermijd ik liever. De intensere mededinging is immers maar één van de uitdagingen waar onze welvaartsstaten voor staan. Onze welvaartsstelsels staan momenteel in de eerste plaats onder druk omdat op traditionele terreinen, zoals pensioenen en gezondheidszorg, meer middelen nodig zijn, en omdat er nieuwe sociale risico's en behoeften gegroeid zijn. Bovendien weten we uit ervaring dat Europese integratie niet noodzakelijkerwijs tot inkrimping van de welvaartsstaat leidt. In vele landen heeft de eenheidsmarkt immers geleid tot nieuwe overeenkomsten tussen de sociale partners en bijgevolg tot het opnieuw overdenken - veeleer dan het inkrimpen - van hun welvaartsstaten.

Toch zou het naïef zijn die ervaringen te extrapoleren. De economische en monetaire integratie zal op de lange duur een grotere stempel op onze welvaartsstaten zetten. Op de korte termijn is er de uitbreiding van de Unie. De feitelijke geschiedenis van de integratie moet dus nog geschreven worden, maar de economische theorie is op dit punt zeer duidelijk. Economisten hebben reeds lang de potentiële gevaren onderkend van toegenomen mobiliteit die leidt tot een inkrimpende belastinggrondslag (wellicht zelfs tot 'belastingconcurrentie'), met dienovereenkomstige gevolgen voor het vermogen van de EU-lidstaten om hun sociaal beleid te financieren.

Druk op de welvaartsstaten wordt ook veroorzaakt door het economisch en begrotingsbeleid van de lidstaten aan de hand van de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid en de jaarlijkse stabiliteitsplannen. Versta mij goed: erkennen dat deze politieke processen pressie met zich brengen, impliceert geenszins dat de bekommernis om gezonde overheidsfinanciën onder de tafel moet worden geveegd. Integendeel, gezonde overheidsfinanciën zijn een *conditio sine qua non* voor een duurzame sociale politiek. Maar een sterke klemtoon op financiële voorzichtigheid brengt het gevaar met zich dat men op kortzichtige wijze bezuinigt op gezonde en noodzakelijke investeringen. Sociale investeringen vormen hierop geen uitzondering. Intelligente sociale investeringen zijn noodzakelijk om te voldoen aan de stijgende verwachtingen over de kwaliteit van de openbare diensten in het algemeen; en in de tweede plaats om onze welvaartsstaten op de toekomst voor te bereiden. Daarom moeten gezonde overheidsfinanciën hand in hand gaan met gezonde sociale investeringen. Terwijl er voor gezonde overheidsfinanciën concrete druk vanuit de EU bestaat (en terecht), wordt vanuit de EU tot nu toe naar verhouding weinig aangedrongen op intelligente sociale investeringen.

Gemeenschappelijke doelstellingen en legitieme verscheidenheid

Een nuchtere beoordeling van de feiten, en algemeen aanvaarde economische theorie, leiden samen tot twee conclusies.

In de eerste plaats zijn de lidstaten meer zeggenschap over het nationale welvaartsbeleid kwijtgeraakt dan de EU heeft bijgekregen. Er bestaat dus een groeiend gebrek aan sturingsvermogen van het sociaal beleid. Dat is problematisch omdat de uitgeholde nationale zeggenschap en bevoegdheid, in combinatie met een zwakke respons op EU-niveau, innovatieve sociale investeringen afremt die vandaag in alle lidstaten noodzakelijk zijn. Dit probleem wordt door de EU-uitbreiding nog eens aangescherpt, omdat de vereiste van eenparigheid in de Raad op belangrijke gebieden van sociale politiek het risico inhoudt dat de besluitvorming wordt geblokkeerd en, wellicht nog belangrijker, omdat de uitbreiding zal leiden tot een dramatische toename van de heterogeniteit onder de EU-lidstaten op economisch, sociaal, cultureel en institutioneel gebied.

In de tweede plaats kan grotere mobiliteit van werknemers en kapitaal, maar ook van dienstverlenende organisaties, zorgverstrekkers en patiënten, twee gepolariseerde trajecten in de hand werken, zoals wordt gevreesd door Leibfried en Pierson. Functies die tot de harde kern van de welvaartsstaat behoren (herverdeling, repartitiestelsels, ...) zouden 'van interventie gevrijwaard' blijven omdat ze 'zuivere' sociale voorzieningen vormen, maar naarmate deze functies meer worden geleverd door op de markt gebaseerde diensten, zou de welvaartsstaat meer gaan overhellen naar de sfeer van 'economische activiteit' in de visie van de EU-instellingen, waardoor zij onder de internemarktbeginselen en marktregelingen zullen vallen. Marktbeginselen en sociale zekerheid gaan niet goed samen, noch op nationaal, noch op Europees niveau. Zoals ik later zal betogen, heeft het EHJ tot nu toe een voorzichtige weg bewandeld, met voldoende nuances en het nodige respect voor de eisen van nationaal sociaal beleid. Het is zoals eerder gezegd niet eerlijk om Europa de schuld te geven van enkele van de moeilijkheden waarmee de makers van het nationale sociale beleid worden geconfronteerd wanneer zij voor hun sociale voorzieningen zelf meer vertrouwen stellen in marktbeginselen. Het Verdrag biedt echter geen solide garantie tegen de gepolariseerde ontwikkeling die Leibfried en Pierson vrezen.

Het is geen politieke stellingname maar een gevolg van de feitelijke marktdynamiek dat het steeds moeilijker wordt om sociale kwesties van de EU-agenda te houden. Het antwoord hierop is evenwel niet het overdragen van meer nationale bevoegdheden aan de EU, evenmin het opleggen van uniformiteit op sociaal vlak, laat staan harmonisatie terwille van de harmonisatie. Nationale verscheidenheid mag niet als iets ongeoorloofds worden beschouwd; zij maakt integendeel als zodanig deel uit van de legitimerende structuur van overtuigingen en praktijken waarop de Europese integratie stoelt.

Ofschoon er op sociaal gebied een eigen rol voor de EU-wetgeving is weggelegd, blijft het socialebeschermingsbeleid in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van gemeenten, regio's en natiestaten. Wel moet Europa de lidstaten toelaten om 'actieve welvaartsstaten' uit te bouwen en intelligente sociale investeringen aanmoedigen door het aangeven van algemene doelstellingen, zowel voor de werkgelegenheid als voor de sociale bescherming. En grensoverschrijdende mobiliteit zou extra kansen voor intelligente sociale oplossingen moeten bieden en niet het voeren van een duurzaam sociaal beleid mogen bemoeilijken.

De uitdaging na Lissabon: het omzetten van principes in praktijk

Het Belgische EU-voorzitterschap van het tweede halfjaar van 2001 was precies geïnspireerd door de idee dat de EU een operationeel concept voor de sociale politiek nodig heeft, zonder dat dit synoniem is met het opleggen van uniformiteit of een overdracht van bevoegdheden. Ons Leitmotiv was het in de praktijk brengen van de principes waarover op de Europese Raad van Lissabon van maart 2000 overeenstemming was bereikt. Deze 'principes van Lissabon' draaiden om een inhoudelijk idee (economische prestatie en sociale cohesie sluiten elkaar niet uit, maar versterken elkaar) en om een nieuwe methode, de 'open coördinatie'.

Inzake sociale bescherming hield 'Lissabon uitvoeren' drie doelstellingen in: het operationeel maken van de Europese samenwerking in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting; het lanceren van de opencoördinatiemethode op pensioengebied; en de hervorming van de huidige coördinatie van de socialezekerheidsregelingen voor migrerende onderdanen (Verordening 1408/71) voorbereiden.⁴

Ik bespreek de open coördinatie in het volgende paragraaf.⁵ Daarna vat ik samen wat bereikt werd inzake coördinatie van de sociale zekerheid. In de daarop volgende paragrafen bespreek ik twee andere beleidsinstrumenten die eveneens hun rol hebben te vervullen: de EU-wetgeving en de sociale dialoog. Samen met de vragen die ik besproken heb in het eerste hoofdstuk vormt deze beschrijving van onze huidige

ervaring de achtergrond voor mijn bespreking van de noodzakelijke Verdragshervormingen in het laatste hoofdstuk.

De opencoördinatiemethode als creatief instrument

Beknopt gezegd is de opencoördinatiemethode een proces waarbij duidelijke en gezamenlijk overeengekomen doelstellingen worden omschreven, waarna een discussie (*peer review*) op basis van nationale actieplannen de lidstaten de mogelijkheid biedt hun praktijken te vergelijken en van elkaar te leren. Bij deze methode wordt de lokale verscheidenheid gerespecteerd, al is het voor een efficiënt leerproces vanzelfsprekend nodig vergelijkbare en gezamenlijk afgesproken indicatoren te hanteren teneinde de vorderingen op weg naar de gemeenschappelijke doelstellingen te beoordelen.

Het uitstippelen van gezamenlijk afgesproken doelstellingen is veel meer dan enkel een *nuttige techniek* voor de beoogde sociale vooruitgang in de lidstaten. Gemeenschappelijke doelstellingen zijn *essentieel*, want daardoor kunnen we het nogal abstracte 'Europese sociale model' vertalen in een tastbaar geheel van overeengekomen doelstellingen, dat in de Europese samenwerking moet worden verankerd. Dankzij de opencoördinatiemethode wordt dit abstracte begrip voor het eerst geïnterpreteerd via nauwkeuriger omschrijvingen van de resultaten die we willen bereiken. Op die wijze creëert de methode geleidelijk een Europees sociaal beleidsparadigma. Om die reden was het bereiken van een akkoord over indicatoren m.b.t. sociale insluiting voor het Belgische EU-voorzitterschap een topprioriteit.

Het 'zachte' karakter van de open coördinatie wordt vaak sceptisch onthaald. Toch denk ik dat we door middel van 'zachte' samenwerking veel verder kunnen komen dan via plechtige maar vage verklaringen op Europese topbijeenkomsten. Anderzijds worden met name door het Europees Parlement legitieme vragen opgeworpen over de relatie tussen open coördinatie en democratische besluitvorming in Europa. Hoewel een van de potentiële winstpunten van de openbeleidscoördinatie is dat alle nationale regeringen hun beleidshervormingen in het openbaar moeten voorbereiden en bespreken, wijst het niet officieel betrekken van het Europees Parlement op een democratisch manco. Dit vormt een belangrijk punt voor de discussie over de toekomst van Europa's instellingen.

Meer algemeen zou de verdere uitbouw van de methode het huidige evenwicht tussen de Europese instellingen geruisloos kunnen veranderen op een wijze die zowel voor het Parlement als de Commissie nadelig is. Niet alleen mag de open coördinatie niet in de plaats treden van andere beleidsinstrumenten die hun nut hebben bewezen; het mag geen instrument worden dat tegen de Commissie of het Parlement is gericht. Bovendien valt zonder de betrokkenheid van de Commissie een effectieve open coördinatie moeilijk te verwachten.

Open coördinatie is geen panacee voor sociale politiek. Niettemin is een effectieve opencoördinatiemethode meer dan een leerproces. Bij verstandig gebruik is het een creatieve methode waarmee we het 'sociale Europa' concreet kunnen definiëren en het, als gemeenschappelijke doelstelling, stevig in het hart van de Europese samenwerking kunnen verankeren.

Sociale bescherming voor mobiele burgers: vereenvoudiging en verbetering van de Europese coördinatie van de socialezekerheidsstelsels

Of iemand werkelijk van het 'vrij verkeer van personen' kan genieten, hangt mee af van de waarborg dat administratieve barrières iemands socialezekerheidsrechten niet in de weg staan. In 1971 heeft de Europese ministerraad daartoe Verordening Nr. 1408/71 aangenomen, die waarborgt dat wie binnen de Europese Unie migreert zijn socialezekerheidsrechten blijft behouden. Deze verordening biedt een ruime bescherming, maar haar ingewikkeldheid en het grote aantal wijzigingen vormen een belemmering van het vrije verkeer. Daarom besloot het Belgische Voorzitterschap de fundamentele vraag aan te pakken hoe de noodzakelijke vereenvoudiging en verbetering van Verordening 1408/71 te realiseren. In december 2001 bereikten we overeenstemming over een aantal beginselen en basisopties die het politieke raamwerk opleverden waarbinnen de Raad en het Europees Parlement nu werken aan de specifieke hervormingen voor de modernisering van Verordening 1408/71. Zoals de zaken er nu voorstaan, zouden we heel goed eind 2003 een akkoord over een nieuwe coördinatieregeling tegemoet kunnen zien, althans op Raadsniveau.

In dit verband bereikten we ook een belangrijk politiek akkoord over de voorwaarden voor de uitbreiding van de Verordening tot onderdanen van derde landen. Doel van die uitbreiding is dat

onderdanen van derde landen voortaan bij migratie binnen de EU hun in de ene lidstaat opgebouwde socialezekerheidsrechten kunnen overbrengen naar een andere lidstaat. Tot nu toe was dit alleen voor EU-onderdanen mogelijk. Dankzij de grote inspanningen van het Spaanse voorzitterschap heeft de Raad Sociale Zaken in de zomer van 2002 effectief een politiek akkoord bereikt over deze uitbreiding. Het is niet overdreven te beweren dat dat akkoord een mijlpaal vormt voor de EU-doelstelling om meer gelijkheid tussen EU-onderdanen en niet-EU-onderdanen te bewerkstelligen.

De wetgevende agenda: nu de klemtoon leggen op uitvoering

Mijn aandacht voor de Conventie mag ons niet doen vergeten dat we eerst in staat moeten zijn de Agenda voor de sociale politiek af te ronden waarover we het in Nice eens zijn geworden. Die agenda omvatte onder meer wetgevende activiteit op sociaal gebied. Voor bepaalde wetgeving werd in de Sociale Agenda ruimte voor *herziening en modernisering* gezien. In de Sociale Agenda werd ook om een beperkt aantal nieuwe wetgevende initiatieven gevraagd. Mij lijkt het onwaarschijnlijk dat de EU-wetgeving op sociaal gebied de komende jaren aanzienlijk zal groeien. Dat betekent niet dat die wetgeving niet succesrijk is geweest. Om maar twee voorbeelden te geven, eind 2001 werden de richtlijnen inzake informatie en raadpleging van de werknemers in Europese vennootschappen aangenomen. Het is juist omdat dit substantiële *acquis* thans bestaat dat volgens mij nu meer aandacht voor de *uitvoering* nodig is. Daarvoor zijn twee samenhangende redenen: de grote verschillen tussen de huidige lidstaten bij de omzetting in nationale wetgeving en, belangrijker nog, het vooruitzicht van de uitbreiding. Daarom moet nu de aandacht uitgaan naar *daden*. Uiteraard moet hetgeen tijdens de Europese Top van Nice in de Sociale Agenda is afgesproken, worden uitgevoerd.

De Europese sociale dialoog

Diegenen die de sociale dialoog op Europees niveau een succes noemen, doelen meestal op de onderhandelingen tussen werkgevers en vakbonden per bedrijfstak. Anderen, die denken aan de resultaten van de interprofessionele onderhandelingen, vinden weer dat de Europese sociale dialoog in haar kinderschoenen staat. Waar het om draait, is dat we sinds de start van de 'Sociale Dialoog van Hertoginnendal' in 1985, zijn vooruitgegaan van het stadium van louter discussies tussen de Europese sociale partners naar een expliciete erkenning in het Verdrag van hun rol, inclusief de erkenning van het primaat van onderhandelen boven wetgeving. Desondanks hebben de interprofessionele onderhandelingen weinig tastbare resultaten opgeleverd. Vandaag staan we nog ver van een echt Europese aanpak van collectieve onderhandelingen: er zijn slechts drie collectieve overeenkomsten afgesloten. Niettemin hebben de sociale partners aan de vooravond van de Europese Raad van Laken hun bereidheid uitgesproken tot het verder uitbouwen van de sociale dialoog en de coördinatie van het tripartiete overleg over de diverse aspecten van de strategie van Lissabon. Bovendien heeft de Europese Raad van Barcelona bij hen aangedrongen om hun strategie in dienst te stellen van de strategie en doelstellingen van Lissabon. Daartoe werd hen gevraagd jaarlijks een verslag op te stellen over hun inspanningen én op nationaal én op Europees niveau, en om dat verslag voor te leggen aan de Sociale Top, die voortaan vóór elke voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad zal plaatsvinden.

Het is nu aan de sociale partners om te tonen dat zij in staat zijn echte spelers op Europees niveau te worden. Anderzijds zijn er bepaalde argumenten die pleiten voor een wijziging van het Verdrag teneinde de Europese sociale dialoog te vergemakkelijken, zoals ik verder zal suggereren.

Het sociale beschermingsbeleid via de Europese Conventie en de IGC verankeren: zes voorstellen

Eerder concludeerde ik dat Europa de lidstaten moet toelaten actieve welvaartsstaten uit te bouwen en intelligente sociale investeringen moet aanmoedigen via het aangeven van algemene doelstellingen. Grensoverschrijdende mobiliteit zou extra kansen moeten bieden voor intelligente sociale oplossingen, en niet het sociaal beleid steeds meer in de verdrukking brengen. Hiervoor heb ik kort de huidige EU-agenda inzake sociale bescherming toegelicht. In mijn overzicht wees ik erop dat die versnelling sterk afhankelijk is van de politieke wil bij de nationale regeringen. Bovendien blijven de antwoorden op belangrijke vraagstukken (zoals de juiste organisatie van de patiëntenmobiliteit) onbeantwoord omdat het Verdrag niet voorziet in een expliciet evenwicht tussen de principes van de interne markt en de principes waarop de welvaartsstaat gebaseerd is. En de besluitvorming op het gebied van de sociale bescherming moet efficiënter gemaakt.

De Europese Conventie en de komende Intergouvernementele Conferentie bieden een kans om die benadering van het socialebeschermingsbeleid aan de EU-architectuur vast te nagelen. Daartoe doe ik zes voorstellen. Ik heb deze voorstellen geredigeerd als wijzigingen op de huidige Verdragstekst om mijn redenering zo concreet mogelijk te maken, ook al besef ik dat de Conventie tot een volledig nieuw tekstconcept voor een toekomstig Basisverdrag kan leiden.⁶

Het Handvest van de Grondrechten in het Constitutionele Verdrag opnemen

In de eerste plaats moeten we het Handvest van de Grondrechten in het Constitutionele Verdrag opnemen. Mij lijkt dit niet erg controversieel, omdat de grondrechten de essentie van elke grondwet vormen en omdat men het in brede kringen eens is over de inhoud van die tekst. Ook al geeft dit de burgers nog geen juridisch afdwingbare aanspraken met rechtstreekse uitwerking, het zou aan de sociale beginselen een horizontaal karakter verlenen en een duidelijk signaal geven. Belangrijker nog, de opneming van het Handvest zou impliceren dat ieder optreden van de Unie en van de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de Uniewetgeving het Handvest moet respecteren.

Een verklaring over de grondbeginselen van het socialebeschermingsbeleid in het Verdrag opnemen

Eerder ben ik ingegaan op de eisen waar nationale sociale wetgevers rekening mee moeten houden, en de uitholling van hun actiemogelijkheden. Daarbij heb ik de rol van het Europese Hof van Justitie benadrukt. Nu is het stellig te simplistisch om het EHJ de schuld te geven van de problemen waarmee we worden geconfronteerd. In de eerste plaats kan het EHJ alleen de bepalingen van het Verdrag toepassen. Het vermag uiteraard geen beleid als zodanig te creëren. Dit gezegd zijnde, en dat is mijn tweede punt, lijkt het erop dat het EHJ in feite een coherente theorie van sociale rechten heeft ontwikkeld die de limieten van de Europese economische integratie veel scherper afbakt dan wat we nu terugvinden in de EU-wetgeving.

In juli 2001 werden de arresten Kohll en Dekker gevolgd door de arresten Smits en Peerbooms, waardoor de toepassing van de Europese wetgeving op nationale gezondheidszorgstelsels verder werd verduidelijkt. In deze arresten bevestigde het EHJ dat alle lidstaten zich bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake sociale zekerheid aan de Gemeenschapswetgeving moeten houden. Evenwel kan de noodzaak van het behoud van het financiële evenwicht van de sociale zekerheid en van een voor iedereen toegankelijke gezondheidszorg een beperking rechtvaardigen zoals de regeling inzake voorafgaande goedkeuring. Wel stelde het Hof dat zo'n voorafgaande toestemming in elk geval gebaseerd moet zijn op van te voren bekende, objectieve en niet-discriminerende criteria.

Zo tracht het EHJ de sociale doelstellingen van de nationale stelsels in zijn uitspraken over de toepasselijkheid van de marktregels mee te laten wegen. Maar het Hof is niet in staat rekening te houden met alle mogelijke gevolgen van zijn uitspraken zonder duidelijker aanwijzingen in het Verdrag. Bovendien kunnen we niet geheel zeker zijn van de richting die de arresten van het Hof in de toekomst zullen uitgaan. Daarom moet er op het hoogste politieke niveau overeenstemming komen over een verklaring inzake grondbeginselen die de waarden en doelstellingen van de Europese gezondheidszorgstelsels vastlegt, zonder evenwel afbreuk te doen aan de huidige mate van autonomie der lidstaten bij het vormgeven aan hun stelsels van gezondheidszorg. Die beginselen dienen in een toekomstig Verdrag te worden opgenomen, zodat een evenwicht tot stand komt tussen de internemarkt doelstellingen en de sociale doelstellingen.

Dit evenwicht is niet alleen nodig inzake gezondheidszorg, het moet gelden voor heel de sociale politiek. Om duidelijk te kunnen uitdrukken dat de sociale dimensie een integraal onderdeel van de Unie vormt, moeten we de algemene beginselen van de Europese Gemeenschap, zoals neergelegd in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag, herformuleren. De beste manier om dat te doen is het aanvullen van artikel 3, lid 2, dat vandaag handelt over de bevordering van gelijkheid tussen mannen en vrouwen. In het aangevulde artikel zou het sociale acquis van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie kunnen worden opgenomen. In de praktijk zou dit artikel als volgt kunnen luiden: 'Bij elk in dit artikel bedoeld optreden streeft de Gemeenschap ernaar de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen op te heffen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen, *en houdt zij rekening met de vereisten inzake sociale bescherming, inzonderheid met het oog op de bevordering van een toegankelijke en betaalbare sociale bescherming van voortreffelijke kwaliteit, die op solidariteit berust.*'

Bij elk optreden van de Unie moet dan met deze principes rekening worden gehouden, en met het feit dat de lidstaten hun armslag willen behouden om die principes via hun sociale

voorzieningen te concretiseren. Dat omvat ook de toepassing en interpretatie van de internemarktregels en de mededingingsregels door de Europese Commissie, het Europese Hof van Justitie en de lidstaten, en meer in het algemeen de opstelling van de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid, de Werkgelegenheidsrichtsnoeren, enzovoorts.

Een akkoord over die principes zou kunnen voortbouwen op het wederzijds begrip dat we nu via de opencoördinatiemethode aan het opbouwen zijn, en zou op zijn beurt voor de lidstaten het raamwerk specificeren voor de nadere uitwerking van de opencoördinatiemethode op verschillende terreinen.

Het verankeren van de opencoördinatiemethode voor de sociale politiek in de EU-architectuur

Een zwakte van de open coördinatie vandaag is dat ze sterk afhankelijk kan zijn van de toevallige politieke constellatie van het moment. Omdat de opencoördinatiemethode geen deel uitmaakt van het officiële *acquis* bij de uitbreiding, moeten we zoeken naar wegen om veilig te stellen dat dit ‘zachte’ *acquis* na de uitbreiding intact blijft. Voor de toetreders gaat het immers om een krachtige steun voor hun sociale politiek, en om de stem die de ministers van Sociale Zaken in de Europese beleidsvorming hebben. Ongetwijfeld zal het de toetredende landen deugd doen te horen dat voor de sociale politiek die stem anders klinkt dan wat zij vroeger gehoord hebben van internationale instellingen, zoals het IMF en de Wereldbank.

Gezien de ambitie om een coherent en transparant nieuw Verdrag tot stand te brengen, lijkt het logisch er in de Conventie voor te pleiten om de opencoördinatiemethode als een van de algemene instrumenten van de Unie op te nemen. Zulks zou kunnen gebeuren in het geplande artikel dat alle instrumenten van de Unie zou beschrijven. Dit algemene artikel zou een beschrijving geven van de basiskennmerken van de opencoördinatiemethode. Of een dergelijke generieke definitie van open coördinatie in het nieuwe Verdrag al dan niet wenselijk is, valt buiten het bestek van deze bijdrage.⁷ Ik beperk mij daarom tot het voorstellen van een rechtsgrond voor de open coördinatie zoals specifiek toegepast op het gebied van de sociale bescherming en insluiting. Die zou aan de volgende eisen moeten voldoen:

- duidelijk maken dat binnen het brede terrein van de sociale politiek de open coördinatie van toepassing is op twee specifieke onderwerpen: de modernisering van de sociale bescherming en de bevordering van de sociale insluiting (om duidelijk te maken dat we niet willen dat open coördinatie in de plaats treedt van ‘harde EU-wetgeving’ op die terreinen waar zo’n wetgeving is aangewezen);
- ondubbelzinnig duidelijk maken dat de open coördinatie op die gebieden niet mag afhangen van de politieke wil van het moment, maar door het Verdrag verplicht wordt;
- aan de Europese Commissie een actieve rol toebedelen waarbij rekening moet worden gehouden met de prominente en positieve rol die het Comité voor Sociale Bescherming vervult bij de vorming van de gemeenschappelijke politieke identiteit van de ministers van Sociale Zaken;
- de rol van het Europees Parlement vastleggen, alsook die van de sociale partners;
- het mogelijk maken dat richtsnoeren worden opgesteld;
- verlangen dat de resultaten van dat proces worden verwerkt in de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid (gemakshalve gebruik ik deze term; misschien moet de Conventie voor een ruimer begrip opteren zoals ‘Globale Economische, Werkgelegenheids- en Sociale richtsnoeren’).

De sociale bepalingen van het Verdrag versterken

Mijn vierde voorstel heeft betrekking op de sociale bepalingen van het Verdrag die staan in de artikelen 136 en 137. De werkingssfeer van die artikelen is in mijn ogen voldoende ruim. Wel moeten we verandering brengen in de besluitvormingsprocedure van de sociale bepalingen van het Verdrag, waarvan sommige nog steeds onder de eenparigheidsregel in de Raad vallen. Hier moet de gekwalificeerde meerderheid gelden. Een absoluut minimum is dat ze zou gelden voor de technische coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (Verordening 1408/71; artikel 42 van het Verdrag).

De Europese sociale dialoog vergemakkelijken

Het kader voor de Europese sociale dialoog moet worden vereenvoudigd. In sommige gevallen is namelijk *eenparigheid* vereist om het resultaat van de onderhandelingen in de Raad algemeen verbindend te verklaren, terwijl in andere gevallen een *gekwalificeerde meerderheid* volstaat. Meestal zijn verschillende stemprocedures van toepassing op de verschillende aspecten van één en dezelfde overeenkomst, en vaak zijn de juridische diensten van de betrokken instellingen het

niet eens over de desbetreffende besluitvormingsprocedures. Bovendien blijft het gamma aan onderwerpen waarover onderhandelingen kunnen worden ingezet, in het Verdrag beperkt en zijn belangrijke aspecten zoals beloning uitgesloten.

De sociale partners moeten zélf in staat zijn om uit te maken over welke kwesties zij wensen te onderhandelen. De Verdragsbepalingen die het bereik van de onderhandelingen beperken, moeten dus geschrapt worden. Het zou de Europese sociale dialoog eveneens ten goede komen indien alle Europese collectieve overeenkomsten bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen verbindend kunnen worden verklaard.

De overeenkomsten tussen sociale partners op nationaal niveau: diensten van algemeen belang respecteren

Mijn laatste opmerking heeft betrekking op de sociale dialoog op het niveau van de lidstaten, die via twee Verdragsbepalingen rechtstreeks door de Europese mededingingsregels wordt beïnvloed.

Vandaag verbiedt artikel 81, lid 1 van het Verdrag 'overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemingsverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst'.⁸ Lange tijd heeft er in verband met de toepassing van dit Verdragsartikel veel onzekerheid bestaan over de status van overeenkomsten die in het kader van collectieve onderhandelingen tussen de sociale partners zijn afgesloten. Een soortgelijk probleem stelt zich met betrekking tot artikel 86, lid 2, dat handelt over ondernemingen belast met het beheer van *diensten van algemeen economisch belang*. Uit recente arresten van het Hof komt een flexibele interpretatie naar voren van dit begrip. Aldus oordeelt het Hof dat 'ondernemingen' (bijvoorbeeld bedrijfstakpensioenfondsen) die belast zijn met een essentiële sociale functie of met een bijzondere sociale taak van algemeen belang (bijvoorbeeld wanneer zij een grote rol in het nationale pensioenstelsel spelen) moeten worden gezien als 'ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang', die in aanmerking kunnen komen voor ontheffing van de mededingingsregels van het Verdrag.

Gezien deze jurisprudentie lijkt het passend om in artikel 81, lid 1, een nieuwe bepaling op te nemen, luidens welke overeenkomsten die tot stand zijn gekomen in de context van collectieve onderhandelingen tussen de sociale partners met het oog op het nastreven van doelstellingen van sociale politiek, niet vallen onder de werkingssfeer van de Verdragsbepalingen die op ondernemingen van toepassing zijn. Evenzeer lijkt het raadzaam de flexibele interpretatie van het Hof van het begrip 'diensten van algemeen economisch belang' uit het Verdrag, expliciet te vertalen in een nieuwe formulering in het Verdrag.

Samenvatting en conclusie

Vandaag zijn de lidstaten meer zeggenschap over hun nationale sociale politiek kwijtgeraakt dan de EU er *de facto* via overdracht van bevoegdheden heeft bijgekregen, ook al zijn die laatste substantieel. Daardoor is er een groeiend hiaat in onze mogelijkheid tot aansturing van de sociale politiek. Dit probleem zal door de uitbreiding van de EU worden aangescherpt omdat de vereiste eenparigheid in de Raad voor belangrijke terreinen van sociale politiek het gevaar met zich brengt van een blokkering van de besluitvorming op sociaal gebied en, waarschijnlijk nog belangrijker, omdat de uitbreiding zal leiden tot een dramatisch grotere heterogeniteit onder de EU-lidstaten op economisch, sociaal, cultureel en institutioneel gebied.

In een context van grotere mobiliteit van werknemers, kapitaal, dienstverlenende organisaties, zorgverstrekkers en patiënten, kan het huidige Verdrag twee gepolariseerde trajecten in de hand werken. Bepaalde functies van de welvaartsstaat (herverdeling, ...) zouden van interventie gevrijwaard blijven omdat zij 'zuivere' sociale activiteit vormen; doch naarmate deze functies worden geleverd door op de markt gebaseerde diensten zou de welvaartsstaat in de visie van de EU-instellingen naar de sfeer van de 'economische activiteit' gaan overhellen, waardoor zij onder de internemarktbeginselen vallen. Vandaag biedt het Verdrag geen solide waarborg tegen die gepolariseerde ontwikkeling.

Het antwoord op dit probleem is niet het overdragen van nog meer nationale bevoegdheden aan de EU, laat staan harmonisatie ter wille van de harmonisatie. Al wijs ik erop dat het concept van 'een Europees sociaal model' niet alleen een zinvol begrip is, maar door middel van gemeenschappelijke doelstellingen nader moet worden gepreciseerd, ik vind tegelijk dat de

nationale verscheidenheid van de socialebeschermingsstelsels niet als iets ongeoorloofd mag worden beschouwd.

Europa moet de lidstaten toelaten om actieve welvaartsstaten uit te bouwen en intelligente sociale investeringen aanmoedigen. Grensoverschrijdende mobiliteit zou extra kansen moeten bieden voor intelligente sociale oplossingen en niet het moeilijker moeten maken om sociaal beleid te blijven voeren.

Door de Top van Lissabon is een stroomversnelling tot stand gekomen. Niettemin blijft die vooruitgang politiek en institutioneel broos. Bovendien blijven belangrijke vraagstukken (zoals de juiste organisatie van de patiëntenmobiliteit) onbeantwoord, omdat het Verdrag niet voorziet in een expliciete afweging tussen de internemarktbeginselen en de door de nationale welvaartsstaten nagestreefde beginselen. En de efficiëntie van de besluitvorming op het gebied van de sociale bescherming moet verhoogd worden. Daarom formuleer ik zes voorstellen:

- Het opnemen van het Handvest van de Grondrechten in het Constitutionele Verdrag.
- Het opnieuw formuleren van de algemene beginselen van de Europese Gemeenschap, zoals neergelegd in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag, teneinde in het nieuwe Verdrag een engagement m.b.t de sociale bescherming te verankeren.
- Het creëren van een rechtsgrondslag voor de opencoördinatiemethode zoals toegepast op sociale bescherming en insluiting.
- Het vergroten van de doeltreffendheid van de besluitvorming over de sociale bepalingen van het Verdrag door veralgemening van de gekwalificeerde meerderheid.
- De sociale partners zouden zelf moeten kunnen uitmaken over welke kwesties ze wensen te onderhandelen. Alle Europese collectieve overeenkomsten zouden bij gekwalificeerde meerderheid verbindend moeten kunnen worden verklaard.
- Ten slotte moet een nieuwe bepaling opgenomen worden luidens welke overeenkomsten die in de context van collectieve onderhandelingen met het oog op doelstellingen van sociale politiek zijn gesloten, kunnen worden gevrijwaard van de mededingingsregels. Tevens moet de flexibele interpretatie van het Hof van het begrip 'diensten van algemeen economisch belang' uit het Verdrag, uitdrukkelijk in het nieuwe Verdrag worden opgenomen.

Noten

- 1/ Dit is een sterk ingekorte en aangepaste versie van Vandenbroucke, F. (2002), 'The EU and social protection: what should the European Convention propose?', MPIfG Working Paper, 2/6, Juni, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Keulen, en is gebaseerd op een lezing aan het Max-Planck-Institut in Keulen, op 17 juni 2002. Voor andere Europese speeches en beleidsdocumenten: surf naar www.vandenbroucke.com.
- 2/ Leibfried, S. en Pierson, P., 'Social Policy. Left to Courts and Markets?', In: Wallace, H. en Wallace, W., *Policy-Making in the European Union*, Fourth Edition, The New European Union Series, Oxford University Press, blz. 268.
- 3/ E. Mossialos, M. McKee (Eds.), W. Palm, B. Karl en F. Marhold, *EU Law and the Social Character of Health Care Systems*, P.I.E. - Peter Lang, Brussel, 2002, 259p.
- 4/ Deze derde doelstelling van het Belgische Voorzitterschap staat minder expliciet in de Conclusies van Lissabon, maar vloeit mijns inziens voort uit de combinatie van een aantal algemene zorgen die op de Europese Raad van Lissabon geuit zijn, zoals de mobiliteit van de arbeidskrachten en de sociale cohesie.
- 5/ Ik bespreek hier enkel de methode als zodanig. Haar feitelijke toepassing op het gebied van armoede en sociale insluiting, en de mogelijke toepassing ervan in het kader van een pensioenbeleid of op het gebied van gezondheids- en ouderenzorg bespreek ik uitgebreider in Vandenbroucke, F, o.c.
- 6/ De concrete voorstellen van 'wijzigingen op de Verdragstekst' (met andere woorden de letterlijke tekstvoorstellen) vindt men terug in Vandenbroucke, F. (2002), o.c.
- 7/ Dit werken met 'generieke definities' moet wel met de nodige voorzorgen worden omringd, want er zitten politieke risico's aan vast: een uitputtende beschrijving zou bijvoorbeeld schade kunnen berokkenen aan hetgeen reeds tot stand is gebracht op het gebied van coördinatie voor de werkgelegenheid.
- 8/ Lenaers, K, Le dialogue social en Europe, Working Paper pour la Convention européenne, 2002, p8.