

**Een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van
de sociale bescherming**

INHOUD

SAMENVATTING	3
1. INLEIDING	5
2. DE NIEUWE CONTEXT	7
2.1. Vergroting van de economische integratie: de interne markt en de euro	7
2.2. Het proces van Luxemburg en de werkgelegenheidsrichtsnoeren	9
2.3. De uitdaging van de uitbreiding	12
3. NAAR EEN GEMEENSCHAPPELIJKE STRATEGIE VOOR DE MODERNISERING VAN DE SOCIALE BESCHERMING	13

SAMENVATTING

De stelsels van sociale bescherming van de lidstaten worden geconfronteerd met een aantal belangrijke gemeenschappelijke uitdagingen; bv. de noodzaak zich aan te passen aan de veranderingen in de arbeidswereld, nieuwe gezinsstructuren en de dramatische demografische veranderingen van de komende decennia. Hierbij moeten ze de gulden middenweg bewandelen tussen de wens van de burgers het hoge socialebeschermingsniveau te handhaven aan de ene kant en de noodzaak om overheidsdiensten doeltreffender en met respect voor begrotingsdiscipline te laten functioneren aan de andere kant.

Als een reactie op deze uitdagingen is aan het begin van de jaren negentig op het niveau van de Europese Unie een reflectieproces op gang gekomen. Dit leidde tot de aanbeveling van de Raad uit 1992 over de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming. In deze aanbeveling werd nog eens bevestigd dat de verantwoordelijkheid voor de opzet en de financiering van de stelsels van sociale bescherming berust bij de lidstaten. Bij wijze van follow-up lanceerde de Commissie in 1995 het debat over "De toekomst van de sociale bescherming", in 1997 gevolgd door de mededeling "Modernisering en verbetering van de sociale bescherming in de Europese Unie". Dit debat resulteerde in overeenstemming tussen de lidstaten en de instellingen van de Europese Unie over het feit dat de stelsels van sociale bescherming, gezien de veranderende aard van de Europese samenleving, gemoderniseerd moeten worden om hun traditionele en waardevolle rol te kunnen blijven vervullen.

Nu we op de drempel staan van de eenentwintigste eeuw maken economische en politieke ontwikkelingen deze modernisering noodzakelijker dan ooit. Deze ontwikkelingen zijn onder meer: de macro-economische disciplines die nodig zijn voor stabiliteit en groei in de Economische en Monetaire Unie; de toezegging de stelsels van sociale bescherming in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie 'werkgelegenheidsvriendelijker' te maken; en de noodzaak de plaats van de sociale bescherming te bevestigen binnen de gemeenschappelijke waarden van de Europese Unie, tegen de achtergrond van de uitbreiding. Deze factoren onderstrepen eens te meer de waarde van de gezamenlijke reflectie tussen de lidstaten en de instellingen van de Europese Unie.

Met deze mededeling stelt de Commissie voor een nieuwe fase van dit reflectieproces te beginnen.

- De mededeling wil de basis leggen voor een nauwere samenwerking gebaseerd op vier sleuteldoelstellingen binnen de algemene uitdaging van de modernisering:
 - werk lonend maken en een vast inkomen bieden;
 - pensioenen veilig stellen en pensioenstelsels betaalbaar maken;
 - sociale integratie bevorderen; en
 - betaalbare en kwalitatief hoogwaardige gezondheidsbescherming garanderen.
- De strategie zal worden geschraagd door betere mechanismen voor de uitwisseling van informatie en de bewaking van de beleidsontwikkelingen, teneinde het proces meer

zichtbaarheid en meer politiek profiel te geven. Hiertoe zal de lidstaten worden verzocht hoge ambtenaren aan te duiden als contactpunten binnen dit proces.

- De Commissie zal in aangepaste vorm een jaarverslag over sociale bescherming uitbrengen gebaseerd op de bijdragen van de lidstaten.
- Dit verslag zal elk jaar worden voorgelegd aan de Raad.

De Commissie verzoekt daarom de Raad een gemeenschappelijke strategie voor de stelsels van sociale bescherming goed te keuren gebaseerd op de hierboven aangegeven gemeenschappelijke beginselen en mechanismen voor de uitwisseling van informatie en de bewaking van de ontwikkelingen. De Commissie nodigt ook in het bijzonder het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's aan het proces bij te dragen, en roept ook de sociale partners, de instellingen voor sociale zekerheid en niet-gouvernementele organisaties op mee te doen.

1. INLEIDING

De stelsels van sociale bescherming komen in de Europese Unie een belangrijke rol toe in het leven van individuen en gezinnen, en bij het ontwikkelen van de samenleving en de economie. Ze bieden mensen een inkomen in moeilijke tijden en maken het hen mogelijk economische en sociale veranderingen te aanvaarden en zich aan te passen. Op deze manier bevorderen ze zowel sociale cohesie als economische dynamiek. Hun belang binnen de sociale en economische infrastructuur van de Unie mag niet worden onderschat. De uitgaven voor sociale bescherming belopen 28,5% van het BNP van de Gemeenschap, het leeuwendeel hiervan (63%) wordt uitgegeven voor pensioenen en gezondheidszorg. Hun rol bij de herverdeling van inkomen is zeer groot: als er geen uitkeringen bestonden dan zou bijna 40% van de huishoudens in relatieve armoede leven, een cijfer dat door belastingen en uitkeringsstelsels wordt vermindert tot 17% ¹.

Deze mededeling is bedoeld om het proces van collectief nadenken over de situatie van de sociale bescherming in de Europese Unie, de doelstellingen en de uitdagingen in de toekomst voort te zetten en te verdiepen. Als uitgangspunt gelden de drie onderstaande documenten die de voorbije jaren door de Raad en de Commissie zijn goedgekeurd:

In 1992 keurde de Raad een aanbeveling goed betreffende de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming ². De aanbeveling stelde een zogenaamde convergentiestrategie vast die in hoofdzaak bestond uit het in kaart brengen van gemeenschappelijke doelstellingen. De aanbeveling zag de gemeenschappelijke doelstellingen weliswaar als richtsnoeren voor de ontwikkeling van de stelsels, maar benadrukte tegelijkertijd dat het de lidstaten ook in de toekomst vrij staat de opzet en de financiering van hun stelsels zelf te bepalen. De stelsels van de lidstaten zijn gebaseerd op gemeenschappelijke waarden en doelstellingen, zoals aangegeven in deze aanbeveling. De aanbeveling van de Raad identificeerde sociale bescherming als een integraal onderdeel van het Europese sociale model en van het politieke *acquis communautaire*. Bij wijze van follow-up publiceerde de Commissie tot nu toe drie verslagen, getiteld "De sociale zekerheid in Europa", waarin de ontwikkelingen in de stelsels van de lidstaten worden geanalyseerd onder verwijzing naar de beginselen die in de aanbeveling werden opgesomd ³.

¹ Bron: "De sociale zekerheid in Europa 1997". De relatieve armoedegrens wordt in dit verslag gedefinieerd als 50% van het nationaal gemiddeld inkomensniveau (Gegevens van het huishoudpanel van de Europese Gemeenschap).

² Aanbeveling van de Raad van 27 juli 1992 betreffende de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming (92/442/EEG).

³ Het meest recente is "De sociale zekerheid in Europa 1997" (COM(1998) 243 def.).

De aanbeveling effende het pad voor het initiatief "De toekomst van de sociale bescherming: een kader voor een Europees debat" ⁴ van de Commissie, dat een groot aantal onderwerpen voor debat voorstelde, waaronder de arbeidsmarkt, demografie en gender- en mobiliteitskwesaties. Het document onderstreepte dat de uitdagingen voor alle lidstaten dezelfde zijn, maar dat deze de in de aanbeveling opgesomde gemeenschappelijke doelstellingen op verschillende manier bereiken. Het initiatief was het startsein voor een levendig debat in de loop van 1996; de achterliggende gedachte —een forum voor gemeenschappelijke reflectie bieden— vond algemene instemming. Alle lidstaten, de andere Europese instellingen ⁵, andere internationale organisaties, de Europese instellingen voor sociale zekerheid, de sociale partners en ontelbare NGO's leverden een bijdragen aan het debat.

In maart 1997 verscheen een follow-updocument met de titel "Modernisering en verbetering van de sociale bescherming in de Europese Unie" ⁶, waarin melding werd gemaakt van de toenemende consensus dat de stelsels van sociale bescherming geen economische last zijn, maar juist een productiefactor kunnen zijn die een bijdrage levert aan economische en politieke stabiliteit, de Europese economieën helpt doeltreffender en flexibeler te zijn en, uiteindelijk, beter te presteren. Ook werd duidelijk dat er dringend behoefte bestaat aan modernisering van de operationele structuren van de stelsels, aangezien hun structuren in de meeste gevallen dateren van enkele decennia terug toen de economische en sociale omstandigheden heel anders waren dan nu. De stelsels van sociale bescherming dienen in het bijzonder te worden aangepast aan de nieuwe sociale en economische structuren waarbinnen ze functioneren: de veranderende aard van werk, de vergrijzing, het nieuwe genderevenwicht en ontwikkelingen in verband met het vrij verkeer van werknemers. De titel van deze tweede mededeling, "Modernisering en verbetering van de sociale bescherming", gaf aan dat het permanente hervormingsproces gericht is op het aanpassen van de stelsels aan de nieuwe realiteit door *beter gebruik te maken van de beschikbare middelen*, niet door een verlaging van het niveau van sociale bescherming. Een hoog niveau van sociale bescherming is een belangrijke factor voor zowel sociale cohesie als economische groei.

Deze beoordeling vond brede ondersteuning. Nederland, Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk hebben tijdens hun respectieve voorzitterschappen belangrijke conferenties georganiseerd over verschillende aspecten van dit onderwerp. Ook in het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité ⁷

⁴ Mededeling van de Commissie: "De toekomst van de sociale bescherming: een kader voor een Europees debat" (COM(95) 466 def.).

⁵ Advies van het Economisch en Sociaal Comité van 28 november 1996 (1400/96) over de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de toekomst van de sociale bescherming: een kader voor een Europees debat.

⁶ Mededeling van de Commissie: "Modernisering en verbetering van de sociale bescherming in de Europese Unie" (COM(97) 102).

⁷ Resolutie van het Europees Parlement (A4-0291/97) over de mededeling van de Commissie over de modernisering en verbetering van de sociale bescherming in de Europese Unie en advies van het Economisch en Sociaal Comité van 10-11 december 1997 (1397/97) over de mededeling van de Commissie inzake de modernisering en verbetering van de sociale bescherming in de Europese Unie.

en met de sociale partners heeft een discussie over de mededeling van de Commissie plaatsgevonden.

Tijdens het European Social Policy Forum in juni 1998 in Brussel onderschreven ook organisaties van het maatschappelijk middenveld de noodzaak de sociale bescherming te handhaven en te versterken.

In het algemeen werd onderkend dat de stelsels van sociale bescherming een integraal onderdeel uitmaken van het Europese sociale model, dat gebaseerd is op de overtuiging en de wetenschap dat economische en sociale vooruitgang samengaan en elkaar versterkende factoren zijn. Sociale bescherming is niet alleen een vangnet tegen armoede; ze levert ook een bijdrage aan sociale cohesie doordat ze mensen beschermt tegen een aantal sociale risico's. Zij kan het aanpassingsvermogen op de arbeidsmarkt vergemakkelijken en zo een bijdrage leveren aan een betere economische prestatie. Sociale bescherming is een productiefactor: in verband hiermee is het niet alleen van belang hoeveel in absolute termen wordt uitgetrokken voor sociale bescherming, maar ook waarvoor de middelen worden gebruikt. "Modernisering" van sociale bescherming betekent zo goed mogelijk gebruik maken van het potentieel als een productiefactor; niet een verlaging van het niveau van sociale bescherming.

Behalve de in de mededeling uit 1997 genoemde veranderingen in de bevolkingssamenstelling, de arbeidsmarkt en de gezinsstructuren hebben we nu ook te maken met een hele reeks belangrijke wijzigingen in de instellingen van de Europese Unie. Deze zijn onder andere:

- (i) de voltooiing van de interne markt en de invoering van de euro op 1 januari 1999,
- (ii) de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam, in het bijzonder de nieuwe titel over werkgelegenheid en de nieuwe rechtsgrondslag voor de bestrijding van sociale uitsluiting; en
- (iii) de voorbereidingen voor de uitbreiding en het besluit onderhandelingen te beginnen met vijf landen in Midden- en Oost-Europa en met Cyprus.

Tussen sociale bescherming en de voornoemde institutionele veranderingen bestaat een ingewikkeld verband. De mededeling schetst de implicaties en doet voorstellen over de wijze waarop de lidstaten en de Commissie gezamenlijk kunnen werken aan het uitbreiden van de samenwerking teneinde de stelsels van sociale bescherming te moderniseren.

2. DE NIEUWE CONTEXT

2.1. Vergroting van de economische integratie: de interne markt en de euro

Met de invoering van de euro op 1 januari 1999 is de Europese economische integratie een nieuw tijdperk binnengestapt. De Economische en Monetaire Unie heeft een gunstig klimaat gecreëerd voor monetaire stabiliteit en economische groei: de inflatie is lager dan twee procent, de situatie van de overheidsfinanciën is sterk verbeterd en tussen elf lidstaten bestaan er vaste wisselkoersen.

Het is duidelijk dat de fundamentele veranderingen die door de Economische en Monetaire Unie in het economisch landschap zijn ontstaan gevolgen hebben voor de beleidsstrategieën op het gebied van groei, werkgelegenheid en prijsstabiliteit en, in het bijzonder, een nieuw belang toekennen aan gezonde overheidsfinanciën en de hervorming van de arbeidsmarkten. Deze twee sporen van het beleid hebben grote implicaties voor het beleid inzake sociale bescherming, aangezien ze met name aandacht besteden aan de duurzaamheid van de overheidsfinanciën en de herstructurering van de uitgaven, belastingen en sociale lasten teneinde de werkgelegenheid te vergroten en het scheppen van banen te stimuleren.

In de aanbeveling voor de globale richtsnoeren voor het economisch beleid voor 1999⁸ wordt de lidstaten onder meer gevraagd: (i) de pensioen- en gezondheidszorgstelsels te herzien teneinde het hoofd te kunnen bieden aan de financiële druk op de uitgaven voor sociale zekerheid als gevolg van de vergrijzing en de noodzaak het toekomstige arbeidsaanbod te beïnvloeden; (ii) de belasting- en uitkeringsstelsels te herzien en aan te passen om ervoor te zorgen dat zij inzetbaarheid en het scheppen van banen bevorderen; (iii) voor de nodige financiering van investeringen in menselijke hulpbronnen en andere actieve arbeidsmarktmaatregelen te zorgen, daarbij echter wel rekening houdend met de nationale begrotings situatie; en (iv) de totale belastingdruk en met name de belastingwig op laagbetaalde banen te verminderen via lagere uitgaven of een verschuiving naar belasting op milieulasten, energie of consumptie.

De Economische en Monetaire Unie heeft geleid tot monetaire stabiliteit. Daarnaast slaagt de Unie er nu als gevolg van de EMU beter in economische groei en banen te creëren, hetgeen goed is voor de duurzaamheid. Dit klimaat vormt een stevige basis voor de lidstaten om de belangrijke uitdagingen van het duurzaam en betrouwbaar maken van de stelsels van sociale bescherming aan te gaan. Bovendien zal op transparantere en rationelere manier beoordeeld kunnen worden welk soort stelsels van sociale bescherming in de toekomst nodig zijn; tegen de achtergrond van de vergrijzing van de bevolking is dat van uitermate groot belang.

De door de EMU tot stand gebrachte versterkte economische integratie zal het reeds bestaande proces van structurele economische verandering in de Europese Unie versnellen en haar concurrentiepositie verbeteren. Er zal waarschijnlijk een herverdeling van middelen tussen de economische sectoren plaatsvinden. Deze herverdeling zal een grote mate aan flexibiliteit en aanpassingsvermogen van alle economische actoren vereisen. De voor- en nadelen van de economische herstructurering zullen ongetwijfeld ongelijk over de economische actoren verdeeld zijn. Velen zullen mogelijk weliswaar maken krijgen met meer onzekerheid en meer sociale risico's, en beschikken misschien niet over de nodige vaardigheden om op de arbeidsmarkt van de toekomst succesvol te zijn of opnieuw tot die arbeidsmarkt toe te treden. Bij

⁸ Ontwerp-verslag van de Raad (ECOFIN) over de Algemene richtsnoeren voor het economische beleid van de lidstaten en de Gemeenschap, toegevoegd aan de conclusies van het voorzitterschap over de Europese Raad van Keulen op 3 en 4 juni 1999.

de aanpassingen aan de nieuwe omstandigheden en vereisten ervaren ze misschien druk.

Het proces van economische herstructurering kan versoepeld worden door een combinatie van werkgelegenheidsbeleid en sociaal beleid die voor de juiste balans tussen flexibiliteit en veiligheid zorgt. De stelsels van sociale zekerheid kunnen werknemers helpen bij de aanpassing aan nieuwe vormen van werkorganisatie en arbeidstijden, en ook bij de verwerving van nieuwe vaardigheden, en daarmee de inzetbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt helpen vergroten.

Doordat de EMU ertoe heeft geleid dat de economieën van de lidstaten sterker van elkaar afhankelijk zijn, wordt ook de sociale bescherming meer en meer een zaak van gemeenschappelijk belang voor de lidstaten. Hervormingen in het stelsel van sociale bescherming in de ene lidstaat zijn van belang voor, en hebben mogelijk invloed op, de stelsels in de andere lidstaten. De EMU stelt de traditionele verantwoordelijkheid van elke lidstaat voor de opzet en de financiering van het eigen systeem niet ter discussie. Naast de noodzaak van coherent, elkaar versterkend economisch beleid in de lidstaten vergroot de EMU het belang van een gemeenschappelijke aanpak van de modernisering van de sociale bescherming. De ontwikkeling van een dergelijke aanpak is in het belang van alle lidstaten.

2.2. Het proces van Luxemburg en de werkgelegenheidsrichtsnoeren

De afspraken die tijdens de Europese Raad van Amsterdam en de buitengewone Europese Raad van Luxemburg werden gemaakt om een Europese werkgelegenheidsstrategie te ontwikkelen en ten uitvoer te leggen, hebben geleid tot een aanzienlijke versterking van de samenwerking tussen de lidstaten en de instellingen van de EU in verband met de werkgelegenheid. De gevolgen voor de sociale bescherming zijn enorm. Het verbeteren van de werkgelegenheidsprestatie —ervoor zorgen dat meer mensen werken en betere kansen hebben op een baan— is een belangrijk instrument bij de bestrijding van sociale uitsluiting en dus voor het halen van een aantal van de meest fundamentele doelstellingen van het sociaal beleid. Het aantal mensen met een baan vergroten is ook van vitaal belang voor het betaalbaar houden van de stelsels van sociale bescherming in de toekomst, met name tegen de achtergrond van de vergrijzing en de extra druk die dat voor de stelsels zal opleveren. De Europese werkgelegenheidsstrategie zorgt tot slot voor bijzondere uitdagingen voor de sociale bescherming en maakt samenhang tussen deze beleidsterreinen absoluut noodzakelijk.

Bij de ontwikkeling van de Europese werkgelegenheidsstrategie is de onderkenning dat er een duidelijk verband bestaat tussen werkgelegenheid en sociale bescherming van centraal belang. In haar mededeling van 28 april 1999 "Communautair beleid ter ondersteuning van de werkgelegenheid"⁹ benadrukt de Commissie de noodzaak van een goede beleidsmix tussen het

⁹ Mededeling "Communautair beleid ter ondersteuning van de werkgelegenheid" (COM(1999) 167).

werkgelegenheidsbeleid enerzijds en het beleid inzake sociale bescherming anderzijds.

De Europese werkgelegenheidsstrategie: de rol van de stelsels van sociale bescherming

Verscheidene richtsnoeren voor de werkgelegenheid voor 1999 zijn direct of indirect gericht op de stelsels van sociale bescherming en de vraag hoe deze 'werkgelegenheidsvriendelijker' gemaakt kunnen worden.

Richtsnoer 3 verplicht de lidstaten het aantal mensen dat gebruik maakt van actieve maatregelen ter verbetering van hun inzetbaarheid, te vergroten. **Activeringsmaatregelen** moeten gericht zijn op de behoeften van individuen en vereisen daardoor een nauwe samenwerking tussen uitkeringsinstanties en de publieke arbeidsvoorzieningsorganen. Eventueel moeten ook de regels voor de toekenning van uitkeringen worden herzien om te komen tot een passend evenwicht tussen het recht dat een individu op een uitkering heeft en zijn bereidheid een opleiding te volgen of deel te nemen aan andere maatregelen.

Richtsnoer 4 stelt dat belasting- en uitkeringsstelsels **stimulansen** moeten bieden aan werklozen om een baan te zoeken en te accepteren, en aan werkgevers om banen te scheppen. Daarnaast moeten alle arbeidsmarktmaatregelen, inclusief de sociale bescherming, ouderen aansporen op de arbeidsmarkt te blijven. Het werkgelegenheidsvriendelijker maken van de stelsels van sociale bescherming betekent ook dat er ook aandacht zal moeten zijn voor de stimulerende maatregelen voor ondernemers en werkgevers. Richtsnoer 10 vraagt de lidstaten de algemene kosten en de administratieve lasten voor ondernemingen bij het aanstellen van personeel aanzienlijk te verminderen. Richtsnoer 11 dringt erop aan dat eventuele belemmeringen voor het beginnen van een bestaan als zelfstandige, met name in belastingstelsels en stelsels van sociale bescherming, moeten worden verkleind¹⁰. Richtsnoer 14 vraagt om de vaststelling van doelstellingen voor het geleidelijk verminderen van de belastingdruk op loon- en niet-loonkosten, met name voor ongeschoold en laagbetaald werk, waarbij rekening moet worden gehouden met het 'financieel evenwicht van de stelsels van sociale bescherming'.

Willen de lidstaten zich aan deze verbintenissen houden, zal één van de sleuteloverwegingen binnen het moderniseringsproces van de stelsels van sociale bescherming zeker extra aandacht voor hun stimulansfunctie moeten zijn; de stimulansen voor mensen met een uitkering een baan te accepteren; voor ouderen wanneer ze met de mogelijkheid van vervroegde pensionering worden geconfronteerd; en voor werkgevers en ondernemers bij het scheppen van banen.

¹⁰ BEST (Business Environment Task Force) behandelt dit onderwerp ook in zijn eindverslag en vraagt de lidstaten het administratieve beheer van de stelsels van sociale zekerheid te vereenvoudigen. ("Bevordering van het ondernemerschap en het concurrentievermogen" - Antwoord van de Commissie op het verslag en de aanbevelingen van BEST (COM(1998) 550).

Met het oog op het **combineren van werk en gezinsleven** benadrukken de richtsnoeren ook het belang van passende kinderopvang voor de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen, met inbegrip van maatregelen voor loopbaanonderbreking, ouderschapsverlof, deeltijdwerk en flexibele arbeidstijden. Richtsnoer 21 verbindt lidstaten tot het voeren van een gezinsvriendelijk beleid, inclusief betaalbare, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige opvang, zowel voor kinderen als voor andere zorgafhankelijken. Krachtens richtsnoer 22 moeten de lidstaten onderzoeken welke belemmeringen voor mannen en vrouwen bestaan om na een periode van afwezigheid weer terug te keren naar betaald werk, met het oog op het geleidelijk wegnemen van die belemmeringen. Een belangrijke doelstelling van de Europese werkgelegenheidsstrategie, gezien de ophanden zijnde demografische veranderingen, is de toenemende participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Tegen deze achtergrond kunnen dergelijke beleidsmaatregelen een aanzienlijke bijdrage leveren aan de productiecapaciteit van de economie.

Het gemeenschappelijk verslag over de werkgelegenheid 1999 zal een overzicht bevatten van de vooruitgang die in de context van de werkgelegenheidsstrategie is geboekt bij de hierboven aangegeven richtsnoeren die gevolgen hebben voor de stelsels van sociale bescherming.

De vergroting van de netto arbeidsdeelname kan de betaalbaarheid van de sociale bescherming helpen garanderen

Het is tegelijkertijd duidelijk dat de Europese werkgelegenheidsstrategie een bijdrage kan leveren aan het verlichten van één van de grootste zorgen die de lidstaten hebben in verband met de toekomst van de sociale bescherming, d.w.z. de toekomstige financiering van de stelsels. De lage gemiddelde arbeidsdeelname in de Europese Unie, één van de zorgen van de strategie, ondermijnt de financieringsbasis van de stelsels. Ook tegen de achtergrond van de vergrijzing is dit een grote bron van zorg. Bij de oudere werknemers bestaat een bijzondere interactie tussen de lage arbeidsdeelname en de druk op de sociale bescherming: minder dan de helft van alle mannen in de leeftijdscategorie 55-64 jaar in de Unie werkt. Dit resulteert in een verlies aan belastinginkomsten en sociale premies die nodig zijn voor de financiering van de stelsels en leidt tegelijkertijd tot hogere kosten voor de stelsels in de vorm van betalingen voor vervroegde pensionering.

Een hoger werkgelegenheidspercentage is nodig om de stelsels, en met name de pensioenstelsels, in de toekomst betaalbaar te houden. Het zal dus nodig zijn de in veel landen gangbare praktijk om te keren waarbij vervroegde pensionering en andere sociale beschermingsvormen gericht op het vroegtijdig stoppen met werken worden gebruikt als een arbeidsmarktinstrument om het arbeidsaanbod te verkleinen. Recente pensioenhervormingen waren bedoeld om de toename van de uitgaven te beperken door bv. de pensioengerechtigde leeftijd op te trekken, actuairiel billijke elementen in regelingen voor vervroegde pensionering op te nemen en door de flexibiliteit in arbeidstijd en pensioenregels te vergroten. De stelsels van sociale bescherming moeten de prikkels voor oudere werknemers om de arbeidsmarkt vroegtijdig te verlaten, wegnemen. Niet

alleen vanwege de kosten, maar ook omdat vervroegde pensionering indruist tegen de doelstellingen van een samenleving zonder uitsluiting en het actief ouder worden¹¹.

Afrondend kan worden gezegd dat voor een succesvolle implementatie van de Europese werkgelegenheidsstrategie, zowel op Europees als op nationaal niveau, een parallel en complementair proces van modernisering van de stelsels van sociale bescherming nodig is. De Commissie zal streven naar een hoge mate van interactie tussen de twee processen.

2.3. De uitdaging van de uitbreiding

Een historische kans en een uitdaging

De toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa (LMOE) vormt een historische kans en een uitdaging voor de EU op het gebied van het beleid inzake sociale bescherming. De aanstaande uitbreiding is fundamenteel verschillend van eerdere uitbreidingen, door het feit dat de Europese Unie nog niet eerder met zoveel landen gelijktijdig onderhandelingen voerde, door de omvang in termen van bevolkingsgrootte van de kandidaat-landen, door het inkomensniveau in verhouding tot de EU en door de structuur van hun economieën:

- De totale bevolking van de tien betrokken landen bedraagt 105 miljoen mensen, d.w.z. ongeveer 28% van het huidige aantal inwoners van de EU.
- Het BNP van de tien LMOE bij elkaar opgeteld, uitgedrukt in euro's, beloopt net geen 4% van het BNP van de EU.
- De verdeling van de werkgelegenheid over de economische sectoren verschilt ook aanzienlijk tussen de LMOE en de lidstaten ¹¹.

Moderne stelsels van sociale bescherming vergemakkelijken de integratie van de nieuwe lidstaten

De stelsels van sociale bescherming spelen in de LMOE reeds een voorname rol bij het soepel laten verlopen van de economische overgang en bij het handhaven van de politieke stabiliteit. Hoewel het inkomen na een aanvankelijke daling overal in Midden- en Oost-Europa weer stijgt, blijft het ver achter bij het niveau van de minst welvarende lidstaat van dit moment, en zeker bij het gemiddelde inkomensniveau in de Unie. Armoede en ontbering zijn toegenomen naarmate de werkloosheid steeg. Toetreding tot de interne markt betekent daarnaast dat de LMOE aan een extreem hoge concurrentiedruk zullen worden blootgesteld, die het proces van economische

¹¹ Mededeling van de Commissie "Een Europa voor alle leeftijden" (COM(1999) 221).

¹² Resolutie over het verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Sociale zekerheid in Europa 1997" (A4-0099/99).

¹³ Het verslag "De sociale zekerheid in Europa 1999" zal, onder andere, een analyse bevatten van de situatie van de sociale zekerheid in de LMOE.

en structurele veranderingen zal versnellen. De succesvolle economische integratie van huidige en toekomstige lidstaten zal dan ook voor beide kanten een uitdaging zijn: de modernisering van de stelsels van sociale bescherming in de kandidaat-landen zal een belangrijk instrument zijn om het integratieproces te vergemakkelijken.

De kandidaat-landen moeten in hun voorbereiding op het lidmaatschap ook aandacht besteden aan de ontwikkeling van doeltreffende stelsels en het *acquis communautaire* op dit gebied overnemen voor wat betreft de coördinatie van de stelsels van sociale zekerheid en gelijke behandeling.

3. NAAR EEN GEMEENSCHAPPELIJKE STRATEGIE VOOR DE MODERNISERING VAN DE SOCIALE BESCHERMING

De hierboven beschreven ontwikkelingen maken sociale bescherming meer en meer tot een gemeenschappelijke zorg in de lidstaten. Bovendien, en dat is al duidelijk erkenbaar sinds de aanbeveling uit 1992, hebben ze ertoe geleid dat de lidstaten in toenemende mate samen willen werken aan de modernisering van de stelsels van sociale bescherming voor de toekomst.

Het Europees Parlement heeft de Commissie in maart 1999 opgeroepen "een proces van vrijwillige afstemming van doelstellingen en beleid op het gebied van sociale bescherming te beginnen, naar het voorbeeld van de Europese werkgelegenheidsstrategie" ¹²

De Commissie is van mening dat het nu tijd is om de bestaande samenwerking op Europees niveau uit te breiden om de lidstaten te helpen de sociale bescherming succesvol te moderniseren en een *gemeenschappelijke politieke visie* op de sociale bescherming in de EU te ontwikkelen.

Een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming

De Commissie stelt daarom een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming voor. Dit initiatief houdt rekening met de ontwikkelingen sinds 1992, die begonnen met de aanbeveling van de Raad en een voortzetting kregen met de twee daaropvolgende mededelingen van de Commissie. De aanbeveling van 1992 definieerde de basisbeginselen voor samenwerking en de doelstellingen; de eerste mededeling startte een breed debat over de toekomst van de sociale bescherming en was het begin van een proces van gemeenschappelijke reflectie; de mededeling van 1997 beperkte de reikwijdte van de discussie tot een aantal hoofdthema's. De agenda die hier wordt voorgesteld, ligt rechtstreeks in het verlengde van het resultaat van dat debat.

De voorgestelde strategie is gericht op verdieping van de samenwerking tussen de lidstaten en de Europese Unie, gebaseerd op de uitwisseling van ervaringen, politiek

debat en bewaking van de actuele politieke ontwikkelingen teneinde de beste praktijken te identificeren.

Vier algemene doelstellingen

Tegen de achtergrond van de reflectie tot nu toe en rekening houdend met de vorige mededeling "Modernisering en verbetering van de sociale bescherming" en met de discussies in het kader van het proces van Luxemburg, stelt de Commissie de Raad een aantal algemene doelstellingen voor toekomstige actie voor. De reflectie tot nu toe heeft aangetoond dat alle lidstaten aandacht willen voor: meer 'werkgelegenheidsvriendelijke' stelsels van sociale bescherming, de aanstaande vergrijzing en de reactie daarop, de bestrijding van sociale uitsluiting en de uitdaging van een kwalitatief hoogwaardige gezondheidszorg waarbij de totale kosten onder controle worden gehouden. Genderaspecten lopen als een rode draad door de vier doelstellingen.

De Commissie nodigt de Raad uit om deze doelstellingen formeel goed te keuren, als basis voor verdere besprekingen:

- werk lonend maken en een vast inkomen bieden

De kenmerken van de huidige arbeidsmarkt verschillen sterk van die toen de lidstaten in Europa hun stelsels van sociale bescherming oprichtten. Een hoge algemene werkloosheid, een hoog percentage jonge, vrouwelijke en langdurig werklozen, lage participatiecijfers van de "oudere" generaties, loopbaanonderbrekingen en onvrijwillige onderbrekingen van de economische activiteit, veranderende structuren van de huishoudens, de opkomst van nieuwe arbeidsregelingen zoals deeltijdwerk en arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, en de snelle technologische vooruitgang die een permanente aanpassing van vaardigheden vereist. Al deze kenmerken maken meer "bescherming" nodig dan alleen de traditionele vormen, zoals de garantie op een vervangingsinkomen. De aanpassing aan deze veranderingen maakt een nieuw evenwicht nodig tussen zekerheid en flexibiliteit, alsook tussen rechten en verantwoordelijkheden. De stelsels moeten werknemers en werkzoekenden vandaag de dag actief hulp bieden, met name door het bevorderen van de inzetbaarheid en het aanpassingsvermogen, en moeten krachtige stimulansen creëren om te gaan werken en werk lonend te maken.

- Belasting- en uitkeringsstelsels moeten zo zijn opgezet dat het accepteren van een baan loont. Werkgevers en ondernemers mogen anderzijds niet ontmoedigd worden om banen en kansen te creëren. Sociale bescherming en het welzijn van de samenleving zijn afhankelijk van economische prestaties en een hoge deelname aan de arbeidsmarkt. Sociale bescherming mag het economische leven dan ook niet belemmeren door werk, onderwijs, het volgen van een opleiding, mobiliteit, het creëren van werk of het oprichten van een eigen bedrijf onaantrekkelijk te maken.
- De stelsels van sociale bescherming moeten afgestemd zijn en reageren op de nieuwe arbeidsregelingen zoals arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en deeltijdovereenkomsten, en het toenemende belang van als zelfstandige uitgeoefende activiteiten.

- Willen mensen de uitdagingen van de veranderende wereld aangaan, moeten ze kunnen vertrouwen op gegarandeerde inkomenssteun. De stelsels van sociale bescherming kunnen de nodige financiële overbrugging en actieve hulp bieden om te voorkomen dat een periode tussen twee banen tot het afglijden naar langdurige werkloosheid leidt.
- Sociale bescherming moet helpen werk en het gezinsleven met elkaar te combineren: steun voor gezinnen en voor de mogelijkheid werk en het gezinsleven te combineren heeft niet alleen te maken met gelijke kansen voor mannen en vrouwen, maar is ook een economische noodzaak in het licht van de demografische veranderingen.
- Bijde financiering van de sociale bescherming moet, overeenkomstig de nationale regels en praktijken, rekening worden gehouden met drie zaken: enerzijds moeten de stelsels kunnen beschikken over voldoende middelen om hun doelstellingen te halen, anderzijds mogen excessieve premies en belastingen op arbeid niet leiden tot een negatieve invloed op de werkgelegenheidssituatie. Bovendien moet de begrotingsdiscipline niet uit het oog worden verloren.

- pensioenen veilig stellen en pensioenstelsels betaalbaar maken

De fundamentele doelstelling moet zijn mensen de garantie bieden op een solide gefinancierd en toereikend pensioen. Dit impliceert het duurzaam maken van de pensioenstelsels en de garantie van een billijk vervangingsinkomen voor gepensioneerden. Dit betekent mogelijk een goed evenwicht tussen gefinancierde stelsels en *pay-as-you-go*-stelsels. Behalve het materiële welzijn van de oudere generatie is het belangrijk dat ouderen langer aan het sociale leven blijven deelnemen en dat de kwaliteit van hun leven wordt verbeterd. Deze doelstelling kan alleen worden gerealiseerd wanneer deze op jongere leeftijd wordt voorbereid en in het kader van uitkerings- en pensioenstelsels gekoppeld is aan passende stimulerende maatregelen voor een langere arbeidsparticipatie, het levenslang leren en preventieve gezondheidszorgstelsels.

- Om in te spelen op de impact die de vergrijzing op de stelsels van sociale bescherming zal hebben, is een coherente beleidsmix nodig tussen het arbeidsmarktbeleid, het pensioenbeleid en andere onderdelen van de stelsels van sociale bescherming (in het bijzonder de gezondheidszorg en de stelsels voor lange-termijnzorg) en het beleid inzake gelijke kansen voor mannen en vrouwen.
- De pensioenstelsels, zowel in hun huidige opzet als na de hervorming, moeten mensen ervan weerhouden vervroegd de arbeidsmarkt te verlaten, flexibiliteit in pensioenregels bevorderen en de actieve participatie aan het leven van de gemeenschap door ouderen bevorderen.
- Actief ouder worden als doelstelling blijft niet beperkt tot het beleid voor de oudere generatie; het heeft een rechtstreekse invloed op het beleid voor de werkende generatie.
- Er dient bijzondere aandacht te worden besteed aan het probleem van armoede onder oudere vrouwen, hetgeen het resultaat is van hun lage arbeidsparticipatie in combinatie met veranderingen in de structuur van de huishoudens.

- sociale integratie bevorderen

Sociale bescherming speelt, in samenhang met andere beleidsinstrumenten, een fundamentele rol bij de bestrijding van sociale uitsluiting en de bevordering van sociale integratie. De stelsels moeten met name zorgen voor minimuminkomensuitkeringen en de toegang tot huisvesting en gezondheidszorg, en moeten een zo groot mogelijke deelname aan de samenleving mogelijk maken. Diegenen die aan de arbeidsmarkt kunnen deelnemen, moeten via passende maatregelen geholpen worden bij de integratie op de arbeidsmarkt.

- Het garanderen van doeltreffende veiligheidsnetten bestaande uit een minimuminkomen en begeleidende maatregelen voor een doeltreffende bestrijding van armoede en uitsluiting van individuen en gezinnen.
- Bijzondere aandacht voor preventie; nadruk op actieve in plaats van passieve maatregelen; stimulansen en trajecten voor (her)integratie op de arbeidsmarkt en de samenleving.
- Het leveren van een bijdrage aan een alomvattende en geïntegreerde aanpak voor de bestrijding van sociale uitsluiting waarbij alle beleidsterreinen en actoren worden betrokken.

- betaalbare en kwalitatief hoogwaardige gezondheidsbescherming garanderen

Iedereen moet toegang hebben tot de diensten van de gezondheidszorgstelsels, medische verzorging en begeleiding en revalidatie. De gezondheidszorgstelsels in Europa hebben al heel veel bereikt, hetgeen blijkt uit het feit dat de gezondheidstoestand van de bevolking in de Gemeenschap nu beter is dan ooit tevoren. Er wordt echter meer en meer een beroep gedaan op de gezondheidszorg en dat zal gezien de vergrijzing van de bevolking zeker zo blijven. De onophoudelijke stroom van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de medische technologie levert grote voordelen op, maar leidt ook tot hogere kosten. Deze druk kan worden verlicht door gezondheidsproblemen te voorkomen, met name via het bevorderen van een gezondere levensstijl.

- De efficiëntie en doeltreffendheid van de gezondheidsstelsels helpen verbeteren zodat ze hun doelstellingen met de beschikbare middelen kunnen halen; met het oog hierop garanderen dat medische kennis en technologie zo doeltreffend mogelijk wordt ingezet en het versterken van de samenwerking tussen lidstaten bij de evaluatie van de beleidsmaatregelen en technieken.
- Garanderen van de toegang voor iedereen tot kwalitatief hoogwaardige gezondheidsdiensten en wegwerken van ongelijkheden in verband met gezondheid.
- Verbeteren van de lange-termijnzorg voor hulpbehoevende ouderen, onder meer door het aanbieden van passende zorgfaciliteiten en het herzien van het takenpakket van de zorg en de zorgverleners.
- Schenken van bijzondere aandacht aan de preventie van ziekten en gezondheidsbescherming als dé manier om iets aan gezondheidsproblemen te doen, kosten te verminderen en een gezondere levensstijl te bevorderen.

Het nieuwe proces van uitwisseling van ervaringen en bewaking van de ontwikkelingen

Om een nieuw, intensiever debat en engagement ten aanzien van deze doelstellingen te vergemakkelijken, overweegt de Commissie de volgende stappen.

Elke lidstaat zal worden verzocht een hoge ambtenaar als contactpersoon aan te wijzen voor het verzamelen en uitwisselen van informatie. De Commissie zal regelmatig vergaderingen met deze ambtenaren organiseren om de geboekte vooruitgang te analyseren en te evalueren.

Om de lidstaten te helpen bij hun wens de uitwisseling van ervaringen te verbeteren en hun systemen te moderniseren door middel van bewaking van actuele beleidsontwikkelingen, is een nieuw beleidsinstrument nodig. Met het oog hierop is de Commissie van plan haar verslag "De sociale zekerheid in Europa" te herzien.

Om de beleidsontwikkelingen van nabij te kunnen volgen, verschijnt het nieuwe verslag in de toekomst eens per jaar in plaats van eens per twee jaar.

Het nieuwe verslag zal in nauwe samenwerking met de lidstaten opgesteld worden en zal de algemene doelstellingen weerspiegelen die de Raad hierbij wordt gevraagd goed te keuren.

Het zal gebaseerd zijn op bijdragen uit de lidstaten die belangrijke beleidsontwikkelingen op nationaal vlak onder de aandacht brengen.

De Commissie zal de Raad verzoeken dit jaarverslag te behandelen, in combinatie met het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid.

Er zal het nodige worden ondernomen om ervoor te zorgen dat de kandidaat-landen in steeds grotere mate bij dit proces worden betrokken ¹³

De noodzaak om het debat te verruimen

Het maatschappelijk middenveld volgt dit onderwerp op de voet en hecht er veel belang aan. De Commissie stelt in dit verband voor een dialoog op gang te brengen met alle betrokkenen. De sociale partners zal worden verzocht hun bijdrage aan dit proces naar voren te brengen in het Comité voor de sociale dialoog. Er zullen meer uitwisselingen met NGO's worden georganiseerd. Ook de instellingen voor sociale zekerheid zal worden verzocht een bijdrage te leveren.

De instellingen van de Gemeenschap wordt verzocht aan dit debat deel te nemen; met name het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's zal verzocht worden om hun mening over deze aanpak te geven.

Teneinde een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de stelsels van sociale bescherming te ontwikkelen, stelt de Commissie daarom de volgende sleutelacties voor:

1. dat de Raad de vier algemene doelstellingen die in deze mededeling worden uiteengezet, onderschrijft:

- werk lonend maken en een vast inkomen bieden;
- pensioenen veilig stellen en de stelsels betaalbaar maken;
- sociale integratie bevorderen, en
- betaalbare en kwalitatief hoogwaardige gezondheidszorg garanderen.

2. dat de Raad een kader goedkeurt voor nauwere samenwerking op het gebied van de sociale bescherming, gebaseerd op de uitwisseling van ervaringen, onderling overleg en evaluatie van beleidsontwikkelingen teneinde de beste praktijken in kaart te brengen:

3. dat lidstaten hiervoor een hoge ambtenaar aanwijzen als contactpunt. De Commissie belegt vergaderingen van deze ambtenaren om de geboekte vooruitgang te analyseren en te evalueren. Om de lidstaten hierbij te helpen en de beleidsontwikkelingen te bewaken, past de Commissie haar verslag over de sociale zekerheid aan en publiceert ze het voortaan één keer per jaar.

4. dat de andere communautaire instellingen, met name het Europees Parlement, het Economisch- en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, wordt verzocht om aan dit proces deel te nemen

5. dat de sociale partners, NGO's en de instellingen voor sociale zekerheid wordt verzocht een bijdrage aan dit proces te leveren.