

Vragenlijst sociale diensten van algemeen belang:

Samenvatting Nederlands standpunt:

Voor de beantwoording van de vragen heeft Nederland gekeken naar de diensten die volgens de omschrijving in de Commissiemededeling (COM(2006) 177) als sociale dienst van algemeen belang (sociale dab) bestempeld zouden kunnen worden. Daarbij is ondermeer gekeken of bij deze diensten problemen spelen met betrekking tot de toepassing van Gemeenschapsrecht en of een Europese regeling voor sociale dab's wenselijk zou zijn.

Nederland acht het niet wenselijk om een aparte categorie van sociale dab's te maken. Volgens Nederland zal dit namelijk niet bijdragen aan meer duidelijkheid en rechtszekerheid, maar eerder kunnen leiden tot meer verwarring in de discussies.

Wat Nederland betreft bestaat er geen principieel verschil tussen sociale dab's en andere dab's. Sociaal belang is immers slechts één van de vele redenen waarom een overheid aan een bepaalde dienst een algemeen belang kan toekennen. Alleen het onderscheid tussen dab's en andere diensten (die geen taak van algemeen belang vervullen) is wat Nederland betreft relevant. Binnen de categorie dab is voor Nederland het onderscheid tussen economisch en niet-economisch van belang bij het bepalen welke (Gemeenschaps)regels van toepassing zijn.

Daarnaast acht Nederland het moeilijk om sociale dab's goed af te bakenen vanwege de onduidelijkheid over de term "sociaal belang". Volgens de omschrijving in de Commissiemededeling zouden het ook diensten kunnen betreffen die weliswaar niet op sociaal terrein liggen (bijvoorbeeld cultuur, milieu of gezondheid), maar die volgens het algemeen gevoel wel als "sociaal" worden aangemerkt.¹ Verder zou een ruime opvatting van de term sociaal belang leiden tot een overlap met het recentelijk gestarte initiatief op het terrein van gezondheidsdiensten.

Nederland kan zich ook niet vinden in een benadering waarbij wordt gekeken naar organisatorische karakteristieken om onderscheid te maken tussen sociale dab's en andere dab's. Een sociale dab kan in zeer uiteenlopende vormen georganiseerd worden. De uitvoering is zo divers, dat er geen eenduidige omschrijving van organisatorische aspecten gegeven kan worden die in specifiek beleid op dit terrein zou kunnen uitmonden. Verder zijn lidstaten vrij in de wijze waarop zij een dab willen organiseren. In deze benadering lijkt het niet opportuun om op Europees niveau te proberen tot een lijst van organisatorische karakteristieken te komen om te bepalen of al dan niet sprake is van een sociale dab.

Daarnaast zijn de in de mededeling genoemde organisatorische karakteristieken slechts indicatief van aard en hebben zij onvoldoende onderscheidend vermogen om sociale DABs te traceren.

Een benadering die volgens Nederland wel mogelijk zou zijn, betreft het kijken naar kenmerken die bepalen of sprake is van een dab. Hierbij kan gekeken worden naar het "common concept" dat in het Witboek over diensten van algemeen belang (com(2004) 374) wordt genoemd, met elementen als universal service, continuity, quality of service, affordability, as well as user and consumer protection. Kenmerken van inhoudelijke aard van een dergelijk "common concept" acht Nederland duidelijker en nauwkeuriger dan die waarbij de specificiteit van (sociale) DAB wordt gezocht in organisatorische karakteristieken.

¹ Alleen al in Nederland zouden er, volgens de omschrijving in de mededeling, zeer uiteenlopende diensten onder vallen (zoals kinderopvang, reïntegratiediensten, het sociale zekerheidsstelsel, schuldhulpverlening, diensten op het terrein van maatschappelijke zorgverlening (waaronder maatschappelijk werk, ouderenzorg, gezinsvervangende tehuizen), reclassering, sociale huisvesting, de verlening van huursubsidies, etc.

In Nederland is geen sprake van één centrale definitie van “algemeen belang” of van “algemeen sociaal belang”. Ook worden geen organisatorische karakteristieken gebruikt om onderscheid te maken tussen sociale dab en andere dab. De werkwijze is eerder omgekeerd: eerst wordt bepaald wat het specifieke belang is waarvoor iets geregeld zou moeten worden. Vervolgens is de vraag aan de orde hoe dit dan georganiseerd kan worden. De keuze voor een bepaalde organisatievorm hangt van vele factoren af, waarbij vooral van belang is welke rol de overheid voor zichzelf ziet.

Ook kent Nederland over het algemeen geen problemen met de toepassing van Gemeenschapsrecht met betrekking tot de uitvoering van diensten van algemeen belang. Bij situaties waarin een overheid zich steeds verder terugtrekt, rijst in een enkel concreet geval de vraag in hoeverre het gemeenschapsrecht ruimte biedt aan een organisatie om de overgang te maken van publiek naar privaat in enigerlei vorm. Voor de Nederlandse situatie kan hierbij gedacht worden aan de reïntegratiemarkt in relatie tot de Suwi-wetgeving of overgangsbudgetten aan de ROC's bij de privatisering van inburgeringscursussen.

Als mogelijke toekomstige stappen op EU-niveau ziet Nederland de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen lidstaten en/of tussen dienstverleners, zodat men van elkaar kan leren. Een dergelijke uitwisseling van ervaringen zou zich wat Nederland betreft het beste kunnen concentreren op bepaalde duidelijk af te bakenen en tussen lidstaten goed vergelijkbare specifieke sectoren dan op het brede terrein van sociale diensten van algemeen belang. Ook bij de tweejaarlijkse rapportages over sociale diensten van algemeen belang, zoals aangekondigd in de Commissiemededeling, acht Nederland een duidelijke focus van belang.

Nederland heeft geen behoefte aan een kaderregeling voor sociale diensten van algemeen belang.

Questionnaire

This questionnaire does not engage the Commission or any of its services

Field 1 – Description of social services

1. Please indicate whether the description of the social services as provided by the Communication (see above under "scope") is appropriate and adequate, also with a view to social security schemes responding to the criteria deriving from the *Poucet and Pistre* case law.
2. If you consider that the description could be improved or other (type of) services should be added, please provide for concrete drafting suggestions.

Nederland acht het niet wenselijk om een aparte categorie van sociale diensten van algemeen belang (sociale dab's) te maken. Volgens Nederland zal dit namelijk niet bijdragen aan meer duidelijkheid en rechtszekerheid, maar eerder kunnen leiden tot meer verwarring in de discussies.

In de eerste plaats vormt ons inziens de afbakening van een categorie sociale dab's een probleem. Onduidelijk is wat met de term "sociale dienst" wordt bedoeld. De omschrijving van sociale dienst in de Commissiemededeling bestrijkt ons inziens een ruimer terrein dan het in het EG-verdrag in titel XI vermelde terrein van sociale politiek. Met name de derde categorie "other essential services" omvat diensten die buiten het terrein van de sociale politiek als vermeld in het EG-verdrag vallen. Bij het begrip sociale dienst van de Commissiemededeling kan gedacht worden aan sociaal belang in enge zin, d.w.z. op sociaal terrein. Sociaal belang kan echter ook in ruime zin worden opgevat, in de zin dat hieronder ook diensten vallen die weliswaar niet op sociaal terrein liggen, maar op een ander beleidsterrein (bijvoorbeeld cultuur, milieu of gezondheid), maar die volgens het algemeen gevoelen wel als "sociaal" worden aangemerkt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het gratis openstellen van publieke musea, iets dat in feite op cultureel terrein ligt.

Voorts leidt de ruime opvatting van sociaal belang, welke in de Commissiemededeling wordt gehanteerd, tot een overlap met het recentelijk gestarte initiatief op het terrein van gezondheidsdiensten. Een dergelijke overlap is onwenselijk. In het kader van de consultatie die de Commissie over het gezondheidsdiensteninitiatief is gestart, zal Nederland dan ook pleiten voor een duidelijke afbakening van de term gezondheidsdiensten. Ook diensten in het kader van de langdurige zorg (longterm care) zijn naar de mening van Nederland gezondheidsdiensten.

Nederland is van mening dat niet kan worden gekomen tot een generieke categorie van sociale dab's, maar dat dit wel mogelijk is op meer sectorspecifiek niveau, zoals bijvoorbeeld in de gezondheidszorg.

In de tweede plaats is het ons inziens niet wenselijk om een aparte categorie "sociale diensten van algemeen belang" te definiëren. Ons inziens zijn sociale diensten van algemeen belang niet principieel verschillend van andere diensten van algemeen belang. Er kunnen immers vele redenen zijn waarom een overheid een bepaald belang als algemeen belang zou willen bestempelen. Sociaal belang is slechts een van de mogelijke redenen, zoals ook milieubescherming, bescherming van de volksgezondheid of bescherming van het historisch en artistiek erfgoed redenen kunnen zijn.

Op het belang van het Poucet en Pistre-arrest voor de definiëring van het begrip sociale diensten wordt bij field 6 nader ingegaan.

Conclusie: Nederland acht het niet wenselijk om tot een omschrijving of definitie van sociale diensten van algemeen belang te komen, zeker niet als dit zou leiden tot een bindend instrument.

Field 2 – Pertinence of the characteristics

3. Please indicate whether the characteristics identified by the Communication are pertinent to gauge the specific features of social services of general interest as compared to other services (of general interest)?
4. Please provide, if needed, for concrete drafting suggestions for the formulation of the characteristics as they are currently presented by the Communication.
5. Are there characteristics to be added? Please provide for concrete drafting suggestions and examples of services concerned by these characteristics.
6. Please provide as a maximum 3 relevant examples of social services representing one or more of the (additional) characteristics which could be taken as good example for the special nature. Please indicate which concrete element of the characteristics is clearly deducible from the example chosen.

Zoals aangegeven in de antwoorden van vraag 1 en 2, acht Nederland het niet mogelijk of wenselijk om sociale diensten van algemeen belang als specifieke categorie aan te merken.

Hieruit volgt dat Nederland zich ook niet kan vinden in een benadering waarbij wordt gekeken naar organisatorische karakteristieken om onderscheid te maken tussen sociale diensten van algemeen belang en andere diensten van algemeen belang. Bovendien is in alle discussies duidelijk naar voren gekomen dat lidstaten vrij zijn in het definiëren en de wijze waarop zij een dienst van algemeen belang willen organiseren. In deze benadering lijkt het niet opportuun om op Europees niveau te proberen tot een lijst van organisatorische karakteristieken te komen om te bepalen of al dan niet sprake is van een sociale dienst van algemeen belang.

Daarnaast zijn de genoemde organisatorische karakteristieken slechts indicatief van aard en hebben zij onvoldoende onderscheidend vermogen om sociale DABs te traceren. Zo behoeft bijvoorbeeld het organisatorische karakteristiek als “het werken met vrijwilligers” of het bestaan van een asymmetrische relatie tussen dienstverlener en de ontvanger, niet specifiek voor sociale DABs te gelden.

Een sociale dienst van algemeen belang kan in zeer uiteenlopende vormen georganiseerd worden. Sociale diensten kunnen uitgevoerd worden door een overheid zelf, door een private instantie op basis van een subsidierelatie, danwel op basis van een contract tussen overheid en private instantie, of in een samenwerkingsverband tussen overheid en private instantie. De uitvoering is zo divers, dat er geen eenduidige omschrijving van organisatorische aspecten gegeven kan worden, die in specifiek beleid op dit terrein zou kunnen uitmonden, behalve wat betreft onderscheid economisch en niet-economisch.

Alleen het onderscheid tussen diensten van algemeen belang en andere diensten (die geen taak van algemeen belang vervullen) is wat Nederland betreft relevant. Binnen de categorie DAB is voor Nederland het onderscheid tussen economisch en niet-economisch van belang bij het bepalen welke (Gemeenschaps)regels van toepassing zijn (zie ook het antwoord in field 1).

Nederland acht het vooral van belang om te komen tot kenmerken die bepalen of sprake is van een dienst van algemeen belang. In het witboek (com(2004) 374) is aangegeven dat het blijkt dat er, ondanks de verschillen tussen lidstaten, een “common concept of DAB in de EU” bestaat. Dit concept bevat elementen van inhoudelijke aard, namelijk universal service, continuity, quality of service, affordability, as well as user and consumer protection. Kenmerken van inhoudelijke aard van een dergelijk “common concept” acht Nederland duidelijker en nauwkeuriger dan die waarbij de specificiteit van (sociale) DAB wordt gezocht in organisatorische karakteristieken.

7. How could these characteristics relate to the exclusion of specific social services from the scope of the Services Directive (Art. 2(2)(j) read together with the relevant Recital 27) as politically agreed on 29 May 2006 (Doc. 100003/06)² ?

De dienstenrichtlijn is nu een feit. Artikel 2 (2) j bevat een limitatieve opsomming van concrete sociale diensten die zijn uitgezonderd van de richtlijn. De lijst van de Commissiemededeling ziet slechts op de *kenmerken* van sociale diensten en niet op *concrete* sociale diensten en is slechts indicatief. Derhalve is concretisering van de kenmerken die leidt tot benoeming van concrete sociale diensten moeilijk.

Daarnaast zijn in artikel 2 (2) a van de Richtlijn diensten van algemeen belang uitgezonderd. Indien de (sociale) dienstverrichting als dienst van algemeen belang kan worden aangemerkt is de Richtlijn reeds om die reden niet toepasselijk.

8. Please give a definition of what the "general interest" is in your country, and specify in which way (at national, regional or local level) it is defined or is intended to be defined in the future.
9. How can the characteristics be used by the Member States, at national, regional or local level, when defining the particular general interest mission of a social service and determining the arrangement for its performance and organisation?

In Nederland is geen sprake van één centrale definitie van "algemeen belang" en ook niet van een definitie van algemeen sociaal belang.

Het bepalen van een algemeen belang heeft alles te maken met politieke prioriteiten binnen een lidstaat. In Nederland is een omschrijving van het begrip algemeen belang niet centraal geregeld, maar wordt ingevuld door de desbetreffende bevoegde autoriteiten op centraal en decentraal niveau.

Zoals bij de vragen 1 en 2 al is aangegeven, beschouwt Nederland sociale diensten niet als één sector, maar eerder als een verzameling van sectoren en diensten waar sociaal belang een rol speelt. Voorts ziet Nederland geen verschil tussen sociale diensten van algemeen belang en niet-sociale diensten van algemeen belang.

In Nederland worden organisatorische kenmerken niet gebruikt om het algemeen belang van een sociale dienst te definiëren. De werkwijze is eerder omgekeerd: eerst wordt bepaald wat het specifieke belang is waarvoor iets geregeld zou moeten worden. Vervolgens is de vraag aan de orde hoe dit dan georganiseerd kan worden. De keuze voor een bepaalde organisatievorm hangt van vele factoren af. Hierbij is vooral van belang welke rol de overheid hierbij voor zichzelf ziet. Wil de overheid een dienst zelf uitvoeren of alleen de randvoorwaarden scheppen en de uitvoering aan private partijen overlaten. In Nederland is steeds meer sprake van een terugtrekkende overheid op het uitvoeringsvlak en wordt veelal gekozen voor hetzij uitvoering door een private instantie op basis van een subsidierelatie danwel op basis van een contract tussen private instantie en overheid, hetzij voor uitvoering in de vorm van publiek/private partnerschappen.

10. Have there been problems in the past with giving a concrete mandate to fulfil the particular general interest mission of a social service?

Er zijn weinig problemen geweest met het verlenen van mandaat voor het vervullen van een taak van algemeen belang bij sociale diensten.

² Text available at the following website: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_en.htm

In de transitie van de uitvoering van een dienst van algemeen belang van publiek naar privaat kunnen problemen ontstaan. Wanneer de uitvoering van een dienst verschuift van een overheid naar private partijen, of de dienst zelfs geheel aan de markt wordt overgelaten, hebben betrokken partijen vaak tijd nodig om aan de nieuwe situatie te wennen en te komen tot de meest optimale organisatie en uitvoering. Het wennen aan een nieuwe situatie betekende ook het wennen aan de toepassing van Gemeenschapsrecht.

Field 4 – Use of characteristics at EU level

11. Please indicate how (e.g. in a binding way or not), in your view, the organisational characteristics could/should be used at EU level (e.g. agreed checklist) in order to verify whether for a specific social service the applicable Community rules are respected?

Zie antwoord in field 2.

Field 5 – Experiences with the application of Community law

The Communication and its Annex provide for a further clarification on the conditions of application of Community rules and principles to social services in particular in the following fields:

- a. Public procurement
- b. Public-private partnerships
- c. Freedom to provide goods and services and freedom of establishment
- d. State Aid

12. Please indicate whether difficulties (may) still arise and if so in which legal areas and for which type of social services.

13. Please provide for concrete examples and experiences to illustrate these difficulties.

14. Please give an indication on the debate in your country/organisation on how these difficulties should be addressed (e.g. clarification of the non-applicability of state aid rules to different social services of general interest).

De toepassing van het Gemeenschapsrecht levert in Nederland geen problemen op. Wel is in een enkel opzicht behoefte aan het uitwisselen van ervaringen met betrekking tot toepassing van het Gemeenschapsrecht. In Nederland is namelijk steeds vaker sprake van een terugtrekkende overheid op het uitvoeringsvlak, hetgeen resulteert in publiek/private partnerschappen of liberalisering. Betrokkenen hebben tijd nodig om aan de nieuwe situatie te wennen en zijn in beginsel niet allen even vertrouwd met de toepassing van Gemeenschapsrecht op het gebied van aanbesteding en staatssteun.

Bij situaties waarin een overheid zich steeds verder terugtrekt, rijst in een enkel concreet geval de vraag in hoeverre het gemeenschapsrecht ruimte biedt aan een organisatie om de overgang te maken van publiek naar privaat in enigerlei vorm. Voor de Nederlandse situatie kan hierbij gedacht worden aan de reïntegratiemarkt in relatie tot de Suwi-wetgeving of overgangsbudgetten aan de ROC's bij de privatisering van inburgeringscursussen. Nederland zou het daarom waardevol vinden om te komen tot een uitwisseling van kennis en ervaringen van lidstaten op dit terrein.

Field 6 – Social security schemes responding to the criteria deriving from the *Poucet and Pistre* case law

15. Please indicate whether the questions in the Fields 2, 3 and 4 could also have significance with regard to social security schemes responding to the criteria deriving from the *Poucet and Pistre* case law.
16. Please indicate whether there is a need for further and specific clarification on the application of Community rules as enumerated in Field 5 with regard to these social security schemes.

De *Poucet-Pistre* jurisprudentie heeft betrekking op de vraag of uitvoeringsorganen van sociale zekerheid ondernemingen zijn en derhalve onder het EG-mededingingsrecht vallen. De in het arrest genoemde criteria hebben betrekking op de aard van het stelsel en de activiteit van het sociaal zekerheidsorgaan. Criteria zijn o.a.: het sociaal doel van het stelsel en het berusten op het solidariteitsbeginsel, de activiteiten van het sociaal zekerheidsorgaan zijn wettelijk ingekaderd, laten geen ruimte voor eigen beleid en missen ieder winstooitmerk, de betaalde uitkeringen zijn wettelijk en hangen niet af van het bedrag van de premies.

Bepaalde organisatorische karakteristieken zoals vermeld in de Commissiemededeling, zijn hierbij van belang voor de kwalificatie van het al dan niet zijn van onderneming en voor de al dan niet toepasselijkheid van het mededingingsrecht.

Field 7 – Future steps at Community level

17. Which expectations do you have concerning future steps at Community level?
18. In case further steps should be considered, what could be the content, but also the advantages or disadvantages of these, including in particular intensified exchange of information, open method of co-ordination, Commission's Communications but also a Framework Directive for social services?

Zoals uit de verschillende consultaties en conferenties op EU-niveau is gebleken, is in de verschillende lidstaten sprake van gelijksoortige trends, zoals benchmarking en kwaliteitsverbetering, decentralisatie, een veranderende rol van de overheid bij de overdracht van publieke taken naar private partijen en de ontwikkeling van publiek/private partnerschappen en het gebruik van andere financieringsbronnen. Nederland is er een voorstander van dat lidstaten en dienstverleners kunnen leren van elkaars ervaringen in de vorm van best practices. Een dergelijke uitwisseling van ervaringen zou zich wat Nederland betreft beter kunnen concentreren op bepaalde duidelijk af te bakenen en tussen lidstaten goed vergelijkbare specifieke sectoren dan op het brede terrein van sociale diensten van algemeen belang.

Wat betreft diensten van algemeen belang (dus niet specifiek sociale diensten) heeft Nederland in reactie op het witboek over DAB in 2004 aangegeven vooralsnog geen toegevoegde waarde te zien in een kaderrichtlijn. Gegeven de diversiteit tussen lidstaten en sectoren zou een horizontale kaderrichtlijn een heel algemeen karakter moeten hebben, waarbij het niet evident is hoe een dergelijke richtlijn daadwerkelijk effectief zal kunnen bijdragen aan een hoog niveau van DAB in Europa.

Daarnaast zou Nederland een meer fundamenteel probleem hebben met een kaderregeling. De invoering van een kaderrichtlijn, zeker met meer gedetailleerde bepalingen, zou het terrein rond DAB communautariseren, waardoor de beleidsvrijheid van lidstaten t.a.v. uitvoering, financiering en organisatie van DAB beperkt zou worden. De bepaling wat DAB zijn zou dan meer dan nu EU-

beleid worden, terwijl conform het subsidiariteitsprincipe dergelijke besluiten beter op het niveau van de lidstaat (en lager) kunnen worden genomen.

Nederland vestigt voorts de aandacht op het feit dat een horizontale aanpak naast een specifieke aanpak op een beleidsterrein afbakeningsproblemen kan veroorzaken.

Wat betreft een sectorspecifieke benadering acht Nederland het niet mogelijk om sociale dab's als sector af te bakenen. In reactie op de vragen 1 t/m 4 heeft Nederland al aangegeven waarom een omschrijving zoals in de Commissiemededeling gegeven of het benoemen van organisatorische karakteristieken niet bruikbaar zijn.

Ook wat betreft verdere stappen op EU-niveau die niet wettelijk van aard zijn, benadrukt Nederland om goed voor ogen te houden of hierbij sprake is van toegevoegde waarde. Bij eventuele verdere stappen kan beter gedacht worden aan specifieke sectoren waar zich vragen of problemen voordoen dan aan het brede en moeilijk af te bakenen terrein van sociale dab's.

Wat betreft verdere stappen is al besloten tot een tweejaarlijks rapport over sociale dab's. Nederland ziet momenteel geen noodzaak tot andere stappen op EU-niveau.

19. Please indicate the expectations with regard to the monitoring and dialogue procedure in the form of biennial reports announced by the Communication.

Nederland acht duidelijke focus in de tweejaarlijkse rapporten van groot belang. In de Commissiemededeling kondigt de Commissie aan dat het rapport informatie zal bevatten over het functioneren van "de sector". Uitgaande van de omschrijving wat onder sociale diensten van algemeen belang kan worden verstaan, betreft het een heel brede sector. Als een tweejaarlijks rapport echt wil bijdragen aan informatieuitwisseling m.b.t. het functioneren en de toepassing van Gemeenschapsregels, kan het rapport zich beter concentreren op die sociale diensten waar echt behoefte is aan meer duidelijkheid. Een dergelijke monitoring kan ook best practices stimuleren.

Verder acht Nederland een evaluatie van de tweejaarlijkse rapporten van belang, om tijdig te signaleren of deze rapporten toegevoegde waarde hebben.