

CONV 537/03

CONTRIB 230

BEGELEIDENDE NOTA

van: het secretariaat

aan: de Conventie

Betreft: Bijdrage van de heer Danny Pieters, plaatsvervangend lid van de Conventie
"Naar een Europees concept van sociaal federalisme".

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heer. Danny Pieters, plaatsvervangend lid van de Conventie, de bijdrage ontvangen die in bijlage dezes staat.

Naar een Europees concept van sociaal federalisme

Danny PIETERS*

Inhoudsopgave

1. De Europese Unie en sociale zekerheid
 - 1.1. Sociale zekerheid
 - 1.2. De Europese Unie en de regio's
 - 1.3. De Europese Unie en sociale zekerheid
2. Federalisme, regionalisme en decentralisatie
3. De relevantie van de regio's voor de sociale zekerheid in Europa
4. De Conventie voor de toekomst van Europa: sociale zekerheid en de regio's
5. Naar een Europees concept van sociaal federalisme

* De schrijver is professor vergelijkende en Europese socialezekerheidswetgeving van de Katholieke Universiteit van Leuven en Secretaris-Generaal van het Europees Instituut voor Sociale Zekerheid. De schrijver wenst Dr. S. Vansteenkiste en Dr. P. Schoukens te danken voor hun gewaardeerde hulp bij het schrijven van dit artikel.

1. De Europese Unie en Sociale Zekerheid

1.1. Sociale Zekerheid

Bij het onderzoeken van het belang van de verschillende Europese regio's voor de sociale zekerheid moeten we natuurlijk eerst bepalen wat we onder sociale zekerheid verstaan. We zijn ons evenwel bewust van het feit dat er al in dit eerste stadium verschillen duidelijk worden tussen de lidstaten van de Europese Unie¹. In de breedste zin omvatten sociale voorzieningen toelagen voor gezinnen/kinderen, zorg voor gezinnen/kinderen, studiebeurzen, ouderschapsverlof, ziekte-uitkeringen, invaliditeitsuitkeringen, uitkeringen aan ouderen, zorg voor bejaarden, uitkeringen voor overlevenden, werkloosheidsuitkeringen, bevordering van de tewerkstelling, gezondheidszorg, uitkeringen voor mindervaliden, zorg voor mindervaliden, een gewaarborgd minimuminkomen, preventie van sociale risico's, tewerkstelling, veiligheid en gezondheid op het werk, beroepsopleidingen en de bescherming van de werknemers. Deze bepaling is vrij breed en daarom misschien minder geschikt voor deze studie. Anderzijds bestaat er ook een meer beperkte benadering, zoals die gevolgd wordt door VANSTEENKISTE in zijn studie over Europa, federalisme en sociale zekerheid². VANSTEENKISTE verwijst naar socialezekerheidsregelingen die als dusdanig geclassificeerd zijn door IAO-verdrag 102 of door EG-verordening 1408/71 (d.w.z. regelingen voor de volgende sociale risico's: medische verzorging, ziekte- en moederschapsuitkeringen, arbeidsongevallen en beroepsziekten, invaliditeitsuitkeringen, uitkeringen voor ouderen, uitkeringen aan nabestaanden, uitkeringen in geval van overlijden, werkloosheidsuitkeringen en gezinstoelagen) plus uitkeringen voor maatschappelijke bijstand gericht op het bieden van een algemeen bestaansminimum.

Om de discussie over de betekenis van de regio's voor de sociale zekerheid te vereenvoudigen, zouden we hier graag een benadering voorstaan waarbij we onder een breder concept van 'sociale zekerheid' vatten: de regelingen inzake vervangingsinkomen, de kostencompenserende regelingen en de sociale dienstverlening. De vervanginkomensregelingen omvatten de ouderdomspensioenen, de nabestaandenregelingen, de uitkeringen in geval van tijdelijke of kortstondige

¹ Zie bijv. Berghman, J., Concepts in Social Protection: the lack of a common language, in: PIETERS, D. (ed.), Social Challenges of the EU and the Intergovernmental Conference, Helsinki, 1996, pp. 12-20.

² VANSTEENKISTE, S., Sociale Zekerheid, federalisme en de Europese Gemeenschap, Acco, Leuven/Amersfoort, 1995, 4-14.

arbeidsongeschiktheid (uitkeringen bij ziekte), de uitkeringen in geval van permanente/langdurige arbeidsongeschiktheid (invaliditeitsuitkeringen), prestaties in geval van ouderschapsverlof, zwangerschap of geboorte, uitkeringen aan gehandicapten, en in geval van een algemeen gebrek aan middelen. De kostencompenserende regelingen omvatten uitkeringen in geval van familiale of kindgebonden kosten (algemeen), kosten voor kinderopvang, studiekosten (studiebeurzen en dergelijke), gezondheidszorg, kosten voor de integratie van mindervaliden, voor de integratie op de arbeidsmarkt, de bevordering van de tewerkstelling en voor preventie. Sociale dienstverlening in de brede zin van het woord dekt het voorzien van kinderopvang, gezondheidszorg, opvang voor de bejaarden, zorg voor langdurige zieken en zorg voor de mindervaliden.

1.2. De Europese Unie en de regio's

We zullen de relevantie van de regio's van Europa, meer bepaald van de Europese Unie, nagaan op het vlak van sociale zekerheid. We moeten dan nog bepalen wat we onder "regio's" zullen verstaan. We zouden hier graag een erg brede definitie hanteren van de regio als de territoriale onderverdeling van een staat met een zekere vorm van autonomie. Het concept "regio" omvat aldus de Italiaanse regio's, de Belgische 'gemeenschappen', de Spaanse 'autonomieën' evenals districten en gemeenten. Dit concept van regio valt samen met de visie op regio's van het Comité van de Regio's. Dit Comité van de Regio's³ is een adviesgevende instelling van de EU die op gelijke voet staat met het Economisch en Sociaal Comité. Het verdrag van de EU bepaalt dat het Comité geraadpleegd moet worden over zaken die verband houden met trans-Europese netwerken, volksgezondheid, onderwijs, jeugd, cultuur en economische en sociale cohesie. Maar het Comité kan ook het initiatief nemen om zijn mening te geven over andere beleidszaken die een invloed hebben op steden en regio's.

³Het Comité van de Regio's bestaat uit 24 leden uit elk van de grotere landen van de EG (Frankrijk, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk), 21 uit Spanje, 12 uit elk van de volgende landen: Oostenrijk, België, Griekenland, Nederland, Portugal en Zweden, 9 uit Denemarken evenals uit Finland en Ierland en 6 uit Luxemburg. De mandaatsperiode duurt vier jaar en het Comité komt minstens vijf maal per jaar bijeen in Brussel.

Het werk van het Comité is gebaseerd op een structuur van acht permanente commissies en vier subcommissies:

Regionale ontwikkeling, Economische ontwikkeling, Lokale en regionale financiën (+ subcommissie lokale en regionale financiën), Ruimtelijke planning (landbouw, jacht, visserij, zee-omgeving en landinwaarts) (+subcommissie: toerisme, landelijke gebieden), Transport en communicatienetwerken (+subcommissie: telecommunicatie), het Europa van de burgers, Onderzoek, Cultuur, Jeugd en consumenten (+subcommissie: jeugd en sport), Stadsbeleid, gebruik van het territorium planning/milieu/energie, onderwijs en opleiding, economische en sociale samenhang/sociaal beleid/volksgezondheid. Het Comité richtte ook een speciale commissie op voor institutionele zaken dat bijdraagt tot het debat over de hervorming van de instellingen van de EU. Het Bureau wordt verkozen voor een termijn van twee jaar en organiseert het werk van het Comité van de regio's.

1.3. De Europese Unie en sociale zekerheid

Vooraleer we beginnen aan een analyse van de betekenis van de regio's van Europa voor de sociale zekerheid kan het nuttig zijn om kort de betekenis van de EU voor de sociale zekerheid van vandaag in herinnering te brengen. De Verdragen gaven de EG niet de bevoegdheid een eigen socialezekerheidsstelsel te ontwikkelen; ze besteden immers vrij weinig aandacht aan het fenomeen van de sociale zekerheid op zich, vermits de EG, en zeker in de vroege stadia, bezig was met economische en niet met sociale integratie. De beperkte mogelijkheden van de EU-wetgever om tussenbeide te komen in socialezekerheidskwesties werden voornamelijk aangewend om een coördinatie door te voeren van de nationale socialezekerheidsstelsels ten voordele van intracommunautair migrerende arbeiders (zie [verordening EEG 1408/71](#)) en om het principe van de gelijkwaardige behandeling van mannen en vrouwen op te leggen aan de socialezekerheidsstelsels binnen de EU. Verder is de EU-wetgever erg aarzelend geweest om rechtstreeks tussenbeide te komen in de sociale zekerheid en bleef hij de soevereiniteit van de lidstaten in sociale kwesties erkennen. We mogen inderdaad niet vergeten dat de wetgevende bevoegdheid van de Europese Gemeenschap uitsluitend gebaseerd is op de bevoegdheid die er uitdrukkelijk aan toegekend wordt door het Verdrag. Dit principe van beperkt opgesomde bevoegdheden wordt uitdrukkelijk vermeld in het Verdrag van de EG sinds het van kracht worden van het Verdrag over de Europese Unie. Het Verdrag over de Europese Unie bevestigde ook het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel dat stelt: 'Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken'. Er is al veel gezegd en geschreven over het subsidiariteitsbeginsel, en ik zal dan ook geen poging wagen al deze meningen samen te vatten. Het staat evenwel als een paal boven water dat het subsidiariteitsbeginsel, niettegenstaande vaak gehoorde uitspraken in die richting, geen principe is voor de verdeling van bevoegdheden. In tegendeel, het is een principe dat pas van toepassing is wanneer er een samenvallen is van de bevoegdheden van de EU en van de lidstaten; het vertelt ons hoe de Europese wetgever zijn bevoegdheden moet aanwenden in een dergelijk geval. Dit laatste kan dan al waar zijn vanuit een juridisch standpunt, het subsidiariteitsbeginsel werd in politieke discussies al vaak geprezen als het superieure principe voor de verdeling van de bevoegdheden tussen de EG en de lidstaten. Interessant is te zien dat het principe ook steeds meer wordt ingeroepen door regionale overheden om hun bevoegdheden te rechtvaardigen

tegenover de bevoegdheden van de centrale (EU-lid-)staat. Zelfs in de officiële Internetvoorstelling van de instellingen van de Europese Unie staat te lezen: “Het Comité van de Regio’s, dat bij het Verdrag betreffende de Europese Unie als raadgevend orgaan is ingesteld, heeft zich sinds zijn eerste vergadering in maart 1994 tot een groot pleitbezorger van het subsidiariteitsbeginsel ontpopt. Het subsidiariteitsbeginsel is in het Verdrag vastgelegd en betekent dat besluiten moeten worden genomen door die overheidsinstanties die het dichtst bij de burger staan. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel kan een overgecentraliseerde besluitvorming worden vermeden. De 222 leden van het Comité vertegenwoordigen als voorzitters van regionale raden, burgemeesters van steden en voorzitters van gemeente- en provincieraden, de bestuursniveaus die het dichtst bij de burger staan. Zij weten uit ervaring dan ook zeer goed welke invloed het beleid van de Unie op het dagelijkse leven van de burger uitoefent”

Bij het schetsen van het beeld van het sociale Europa van de toekomst moeten we er rekening mee houden dat we niet alleen zullen moeten discussiëren over de correcte verdeling van bevoegdheden en politieke verantwoordelijkheden tussen de EU en de lidstaten, maar dat we wellicht ook de verdeling van de bevoegdheden binnen de lidstaten onder de loupe zullen moeten nemen. Indien niet vanuit een juridisch standpunt, dan moeten we toch zeker in politieke zin nadenken over de integrale federalistische constructie van de Europese Unie. Dat lijkt zelfsprekend voor mij, maar is misschien nog niet algemeen aanvaard. Minder controversieel zijn twee andere, doch verwante conclusies.

Eerst en vooral moeten we benadrukken dat de confrontatie tussen de nationale bevoegdheid en de bevoegdheid van de steeds meer geïntegreerde Europese Unie niet automatisch inhoudt dat het debat binnenin de lidstaten beperkt zou moeten worden tot enkel de keuze tussen de staat en de Europese Unie. Tot nu toe, en met uitzondering van het Comité van de Regio’s, heeft de constitutie van de EU de regio’s grotendeels genegeerd; dat verschaft de centrale overheden van bepaalde lidstaten argumenten tegen hun samenstellende regio’s. Traditioneel wordt echter aangenomen dat de erkenning door de EU van een bevoegdheid aan het niveau van de lidstaat niets zegt over het feit of die bevoegdheid intern in die lidstaat nu uitgeoefend moet worden door de centrale dan wel de regionale overheden.

Ten tweede moeten we vaststellen dat het subsidiariteitsbeginsel van de EU, althans in zijn brede, politieke betekenis, minstens aantoont dat er geen contradictie bestaat tussen de groeiende ‘Europeanisering’ en de trend om meer bevoegdheden toe te kennen aan de regio’s. Het zou dus verkeerd zijn te beweren, zoals we zo vaak horen in de debatten over de sociale zekerheid, dat het absurd zou zijn om nieuwe bevoegdheden toe te kennen aan de regionale overheden terwijl we ook de overdracht van bevoegdheden naar het EU-niveau aan het bespreken zijn. Er bestaat immers

geen contradictie tussen ‘Europeanisering’ en regionalisering: beide kunnen het resultaat zijn van een optimale verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende bestuurslagen... het resultaat daarvan zullen we later “het sociale federalisme in Europa” noemen.

2. Federalisme, regionalisme en decentralisatie

Wanneer we de betekenis van de regio's van Europa voor de sociale zekerheid bespreken, betreden we een gebied dat dicht ligt bij dat van het Europese sociale federalisme. Maar daarover later meer. Hier kunnen we volstaan met het verduidelijken van bepaalde concepten die gebruikt zullen moeten worden bij het bespreken van de verdeling van de bevoegdheden in de Europese Unie en de lidstaten ervan. Wanneer we het hebben over een territoriaal gelaagde verdeling van bevoegdheden binnen een constitutionele entiteit, komen we concepten tegen zoals eenheidsstaat, federalisme, regionalisme, decentralisatie, enz. Er bestaat heel wat literatuur in verband met de definitie van deze concepten. Het kan niet onze bedoeling zijn deze literatuur hier weer te geven of samen te vatten. Sta mij daarom toe mij hier te beperken tot erg korte en dus benaderende definities.

Voor mij is een eenheidsstaat een staat waarin geen territoriale componenten erkend werden of waarin de territoriale componenten, indien ze bestaan, geen autonome bevoegdheid kregen en niet als dusdanig deelnemen aan de bepaling van het beleid van de centrale staat. De eenheidsstaat kan tegenover de federale staat geplaatst worden. De federale staat is een staat waarin de onderdelen autonome bevoegdheden krijgen en waarin deze onderdelen als dusdanig deelnemen aan de bepaling van het beleid in de federatie. Hoewel er in de literatuur soms nog onderscheid gemaakt wordt tussen de geregionaliseerde staat en de federale staat zullen we hier beide concepten als onderling verwisselbaar beschouwen. Decentralisatie wordt gebruikt wanneer de samenstellende onderdelen van een (zoniet zuivere eenheids-)staat bevoegdheden krijgen van de staat die deze onderdelen moeten uitoefenen volgens de instructies en onder het toezicht van die staat; desgewenst kan de staat de gedelegeerde bevoegdheden terughalen van bij de onderdelen. Deze definities zijn niet alleen benaderend, ze geven ook het brede gamma federale, gedecentraliseerde, ... entiteiten niet weer. We moeten zeker van meet af aan benadrukken dat dé federale staat, dé gedecentraliseerde staat, enz. niet bestaan; elke staat is in feite "speciaal". Dat is zo in het algemeen maar ook meer specifiek in verband met de bevoegdheden op het vlak van de sociale zekerheid.

In verband met de bevoegdheden kunnen we een onderscheid maken tussen een functionele en een materiële benadering. In de functionele benadering kunnen we een onderscheid maken tussen de volgende *functies*:

- normatief (of wetgevend of regelgevend);
- uitvoerend (of administratief of besturend);
- gerechtelijk

- controle en wetshandhaving
- financiering, budgetten en subsidies

We moeten opmerken dat er tegenwoordig ook gewerkt wordt met wat we “subfuncties” zouden moeten noemen, vooral voor wat betreft de normatieve functie: zo kunnen we bijvoorbeeld een onderscheid maken tussen de bevoegdheid om de basis- of kaderwetgeving uit te werken en de bevoegdheid voor de wetgeving in het algemeen (verder dan basiswetten/binnen het opgestelde kader) of de bevoegdheid om absolute of relatieve minima of maxima vast te leggen in tegenstelling tot de bevoegdheid om standaarden vast te leggen. Soms kan het ook nuttig zijn te kijken naar de *intensiteit* van de functionele bevoegdheid. Normaal zal deze intensiteit op het niveau van de beslissing gesitueerd zijn. De intensiteit kan ook beperkter zijn en bestaan uit het geïnformeerd worden, het geven van (soms bindende) adviezen, enz. De bevoegdheid om projecten of ‘pilots’ in te voeren is een bijzondere bevoegdheid.

De materiële benadering naar het voorwerp van de bevoegdheid brengt ons tot de volgende manieren waarop *het materiële voorwerp van de bevoegdheid* bepaald kan worden:

- via het bepalen van aspecten of domeinen van het leven;
- door het opsommen van verschillende takken van het recht;
- door te verwijzen naar de oplossing van een bepaald probleem of door zich te richten op een bepaalde doelstelling;
- door een bepaalde actie vast te leggen (bijv. geld lenen)

We kunnen ook de *volgende bevoegdheidsrelaties* onderscheiden:

- de exclusieve bevoegdheid: één niveau is bevoegd, dus is het andere dat niet;
- integrale parallelle bevoegdheid: één niveau is bevoegd zolang het andere niveau geen initiatieven neemt op dat vlak; daarna is het eerste niveau niet langer bevoegd;
- facultatieve parallelle bevoegdheid: één niveau is bevoegd zolang het andere niveau geen initiatieven neemt; daarna is het eerste niveau niet langer bevoegd voor zover het tweede deze bevoegdheid gebruikte, maar het kan verder wel zijn bevoegdheid gebruiken voor alle andere zaken waarin het tweede niveau (nog) niet tussenbeide kwam of die niet in tegenstelling staan met de beslissingen van het tweede niveau;
- gedeelde bevoegdheid: alle technieken die de samenwerking van beide niveaus veronderstellen; zonder de instemming van één van de niveaus kan er geen beslissing genomen worden.

We zouden hier ook de bevoegdheid om te coördineren aan kunnen toevoegen. Die kan aan het federale niveau gegeven worden (vrij vanzelfsprekend) maar kan ook aan de staten overgelaten worden (die dan onderling moeten overeenkomen).

Ik heb vrij veel tijd besteed aan deze definities en de verschillende benaderingen. Ik deed dat vooral om te benadrukken dat we altijd rekening moeten houden met het feit dat er verschillende vormen en invullingen zijn van federalisme, regionalisme, decentralisatie, enz.

3. De relevantie van de regio's voor de sociale zekerheid in Europa

Na te hebben geluisterd naar de verschillende bijdragen en op basis van eerder onderzoek naar het onderwerp willen we nu een aantal gemeenschappelijke kenmerken aanhalen inzake de rol van de regio's en de lokale overheden in verband met sociale zekerheid. We zouden, alles in rekening genomen, de volgende algemene uitspraken kunnen doen.

De *wetgevende* macht van de regio's blijft meestal beperkt door een centraal vastgelegd kader dat moet worden nageleefd. Dat is bijvoorbeeld meestal zo voor algemene sociale bijstand of gezondheidszorg. Er zijn evenwel ook voorbeelden waarin de bevoegdheid volledig naar de regio's gedelegeerd werd. De regionale en lokale overheden hebben vaak ook de volledige bevoegdheid voor de sociale diensten en de instellingen van de gezondheidszorg. Het is niet uitzonderlijk dat ook arbeidsbemiddeling wordt overgelaten aan de regio terwijl de werkloosheidsuitkeringen voornamelijk centraal beheerd worden.

Regionale en plaatselijke regelingen worden in principe *uitgevoerd* door de regionale of plaatselijke overheden, maar deze overheden beschikken zelden over de autonome of gedecentraliseerde bevoegdheid om regelingen uit te voeren die onder de centrale wetgeving vallen. Opnieuw zijn de typische voorbeelden van waar dit wel het geval is, de sociale bijstand en de gezondheidszorg. Het spreekt voor zich dat een dergelijke uitvoeringsbevoegdheid ook een (zij het beperkte) normatieve bevoegdheid inhoudt.

Zelfs wanneer de wetgevende en uitvoerende bevoegdheden in verband met de socialezekerheidsregelingen op centraal niveau liggen, laten de centrale overheden vaak regelingen door regionale en lokale *afdelingen* van de centrale overheid toepassen. Het is eerder uitzonderlijk dat een sociale zekerheidsregeling volledig vanuit één centraal punt uitgevoerd wordt, hoewel het soms toch gebeurt. In sommige landen vormt het “one stop”-beheer (uniek loket) van alle socialezekerheidsregelingen op lokaal niveau zelf de kern van het sociale beschermingssysteem.

Voor wat betreft de *financiering* moeten we vaststellen dat het niet zo vanzelfsprekend is dat de overheden die een regeling normeren of uitvoeren ook zelf de financiële last van die regeling dragen, hoewel deze keuze volgens ons eigenlijk zou moeten voor de hand liggen om situaties te vermijden waarin “men kookt met het geld van een ander”. Gevallen van discrepantie tussen wie normeert of uitvoert en wie voor de daaruit voortvloeiende uitkeringen financieel opdraait, zijn

meestal gericht op de ambitie om meer solidariteit te creëren (in dergelijke gevallen betaalt de centrale overheid hoewel deze de regeling niet uitvoert) of op het creëren van ‘incentives’ voor wie een centrale regeling op lokaal of regionaal niveau toepast teneinde geen uitkeringen te betalen aan wie er niet echt recht op heeft (in dergelijke gevallen betaalt de regionale of lokale overheid mee de kost van de centraal ontwikkelde regeling). Ook populair is de zogenaamde co-betaling van de uitgaven voor maatschappelijke bijstand door het centrale en het regionale/lokale niveau samen. Ook op het vlak van de gezondheidszorg en de sociale dienstverlening is dat niet ongewoon.

Wanneer we kijken naar de verschillende *uitkeringsregelingen* als dusdanig en het belang van de regio's en de lokale overheden daarbij, kunnen we ook – in alle voorzichtigheid – bepaalde gemeenschappelijke trends ontwaren. Het impact van de lokale overheden is zeker het meest merkbaar in verband met de sociale bijstand en binnen die bijstand in verband met occasionele maatschappelijke bijstand. Verder is de rol van de regio's en de lokale overheden ook belangrijk in de sociale dienstverlening, vooral op het vlak van arbeidsbemiddeling en gezondheidszorg. De lokale en regionale instanties hebben waarschijnlijk het minste impact op de inkomensvervangende sociale verzekeringsregelingen.

Als conclusie zouden we kunnen stellen dat het tot de kern van de sociale zekerheid in Europa gerekend moet worden dat de regionale en lokale overheden op de een of andere manier ook “betrokken” zijn bij de sociale zekerheid. In de meeste federaties ter wereld speelt de federale overheid weliswaar een belangrijke rol bij het vorm geven aan de sociale zekerheid, maar de constituerende delen ervan worden er niet volledig van uitgesloten. De vergelijking met grote federale entiteiten zou wel eens belangrijk kunnen worden voor de pre-federale Europese Unie ... wat de nationale lidstaten en de regio's opnieuw tot bondgenoten zou kunnen maken!

4. De Conventie voor de toekomst van Europa: sociale zekerheid en de regio's

Het is niet onze bedoeling om hier in het algemeen de betekenis van de huidige Conventie voor de toekomst van Europa, waarvan ik de eer heb plaatsvervangend lid te zijn, te bespreken. Ik zal ook niet met u de verschillende meningen binnen die Conventie bespreken over de rol van de regio's in de Europese Unie van morgen noch die over de socialezekerheidsdimensie van de Europese Unie. Dat zijn allemaal zeer interessante onderwerpen maar ze zouden ons te ver af brengen van het onderwerp van de bijdrage van vandaag. Ik zou mij liever richten op bepaalde aspecten van de activiteiten van de Conventie die rechtstreeks relevant kunnen zijn voor ons onderwerp, maar nog niet echt besproken werden.

In de eerste plaats zou ik willen verwijzen naar mijn eigen onderzoek in verband met de gewenste verdeling van bevoegdheden op het vlak van sociale zekerheid tussen de Lidstaten en de Europese Unie.

Als plaatsvervangend lid van deze Conventie en lid van het Nationaal Parlement stuurde ik al mijn collega's van de Nationale Parlementen evenals de leden van het Europese Parlement een enquête om hun visie te vernemen over de toekomst van de socialezekerheidsdimensie van de Europese Unie. We moeten inderdaad zien te achterhalen wat we precies willen vooraleer we op zoek kunnen gaan naar de juridische instrumenten waarover we beschikken om deze doelstellingen te realiseren.

Van de 8000 vragenlijsten die verzonden werden, steeds in de moedertaal van de ontvanger, werden er ons slechts ongeveer honderddertig teruggestuurd. Dat is zeker een laag percentage maar we kunnen toch een aantal conclusies trekken uit deze antwoorden.

De antwoorden bepalen natuurlijk niet onze eigen houding ten opzichte van de vragen van de enquête. Een studie van de ontvangen antwoorden kan wel gebruikt worden om na te gaan welke voorstellen het meeste kans op succes maken en welke waarschijnlijk afgewezen zouden worden door een grote meerderheid van de Europese volkeren en hun vertegenwoordigers.

De vragenlijst bestond uit één complexe en één eenvoudige vraag.

De eerste vraag peilde naar wie verantwoordelijk zou moeten zijn voor een aantal aspecten van de sociale zekerheid: de lidstaten en/of de Europese Unie? Indien de Europese Unie een rol moest spelen, vroegen we ook naar de manier waarop deze verantwoordelijkheid gestalte dient te krijgen en suggereerden we een aantal wijzen daartoe:

- a) Het formuleren van algemene principes / het vastleggen van een algemeen kader
- b) Het formuleren van fundamentele sociale rechten
- c) Het formuleren van minimum standaarden
- d) Het formuleren van maatstaven/referentiepunten
- e) Het creëren van financiële incentives
- f) Het bepalen van een standaardterminologie
- g) Het vastleggen van gemeenschappelijke doelstellingen voor de lidstaten
- h) Het toekennen van een volledige en exclusieve bevoegdheid aan de Europese Unie
- i) Het toekennen van volledige en gelijktijdige bevoegdheid aan de Europese Unie naast de volledige maar secundaire bevoegdheid van de lidstaten
- j) Het toekennen aan de Europese Unie van de bevoegdheid, eventueel ondergeschikt aan de primaire bevoegdheid van de lidstaten
- k) Aansluiting van de Europese Unie bij bestaande internationale rechtsinstrumenten.

Onze tweede vraag handelde over de manier waarop de Europese beleidsvormingsprocessen georganiseerd zouden moeten worden in socialezekerheidsaangelegenheden. Welke rol zouden de verschillende Europese instellingen moeten spelen? Zouden de Commissie, de Raad van Ministers,

het Europese Parlement en de sociale partners meer of minder bevoegdheden moeten krijgen dan vandaag? Zouden de regio's of de nationale parlementen een grotere rol moeten spelen in het gestalte geven aan een Europa van de sociale zekerheid?

De vragenlijst was anoniem maar we vroegen de respondenten wel wat meer informatie te geven over hun land van afkomst evenals over de vergadering en de politieke familie waartoe ze behoren.

Met het oog op het relatief beperkte aantal antwoorden moeten we erg voorzichtig zijn met de cijfers; we stelden niettemin een aantal interessante trends vast die we hierna zullen bespreken.

Een eerste en erg opvallende trend is dat de leden van het Europese Parlement – en meer dan hun nationale collega's – duidelijk de bevestiging wensen van de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten inzake sociale zekerheid. De Parlementsleden van de kandidaat-lidstaten zijn meer te vinden voor een gedeelde verantwoordelijkheid. Wanneer ze gevraagd werden naar het niveau waarop de financiering van de sociale zekerheid zich dient te situeren, antwoordden bijna alle respondenten uit het EP dat dit een exclusieve bevoegdheid zou moeten zijn voor de lidstaten terwijl toch nog een derde van de leden van de nationale parlementen van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten voor een gedeelde financieringsbevoegdheid pleit. Meer dan de helft van de leden van het EP zijn van mening dat het vrijwaren van de wettelijke socialezekerheidsrechten exclusief op nationaal niveau gegarandeerd zou moeten worden terwijl dat standpunt minder uitgesproken is onder de leden van de nationale parlementen van de lidstaten (minder dan de helft) en van de kandidaat-lidstaten (minder dan een derde).

Een duidelijke meerderheid van alle groepen respondenten beschouwt de coördinatie van de socialezekerheidssystemen als een exclusieve zaak voor de EG, en zulks niet enkel ten voordele van de migrerende werknemers maar ook ten gunste van alle mensen die zich wettelijk doorheen de Europese Unie verplaatsen. Verrassend genoeg is een duidelijke meerderheid van alle nationale parlementsleden van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten voor de inrichting door de Europese Unie van een specifiek stelsel van de sociale zekerheid voor personen die over het grondgebied van de Europese Unie werken.

Ongeveer twee derden van de leden van het Europese en de nationale parlementen vinden dat de beslissingen over publieke of privé-dekking van de sociale risico's tot de verantwoordelijkheid van elke lidstaat moeten behoren.

Wanneer gevraagd werd op welk niveau de sociale bescherming georganiseerd zou moeten worden voor de verschillende sociale risico's is een grote meerderheid te vinden voor het nationale niveau; vaak zijn de EP-leden meer voor het nationale niveau dan de leden van de nationale parlementen. Deze trend doet zich voor bij alle risico's, behalve voor de toegang tot en de beschikbaarheid van de gezondheidszorg: nagenoeg de helft van de leden van de nationale parlementen van de lidstaten is

voor een niet-exclusieve nationale bevoegdheid. De leden van andere parlementen volgen het patroon dat zij ook vertonen voor de andere sociale risico's.

Met betrekking tot de promotie van tewerkstellingskansen (waaronder ook beroepsopleidingen, enz.) zien meer dan de helft van de EP-leden evenals van de leden van de nationale parlementen een rol weggelegd voor de Unie (exclusief of samen met de Lidstaten).

Wanneer het gaat over de bescherming van het inkomen van werknemers in het geval van de insolventie van hun werkgevers – waarover de Gemeenschap al een richtlijn uitvaardigde – vertonen alleen de leden van de nationale parlementen van de lidstaten een lichte meerderheid om van deze zaak geen exclusieve bevoegdheid voor de lidstaten te maken.

Twee derden van de EP-leden leggen de bevoegdheid voor de preventie van sociale risico's exclusief bij de lidstaten; bijna de helft van de leden van de nationale parlementen zijn ook te vinden voor een gedeelde of exclusieve bevoegdheid van de EU inzake preventie. De leden van de nationale parlementen nemen een gelijkaardige houding aan met betrekking tot de bevoegdheid voor veiligheid en gezondheid op het werk. Verrassend genoeg zou een meerderheid van de EP-leden in deze te vinden zijn voor gedeelde bevoegdheid en is een kwart voor een exclusieve bevoegdheid van de gemeenschap!

Wanneer we de politieke families van de respondenten bekijken, zien we dat meestal sociaal-democratische leden van de nationale parlementen van de lidstaten de bevoegdheden inzake het sociale beleid meer bij de EU leggen of deze zien als een gedeelde bevoegdheid. Hun collega's van de EVP zijn eerder te vinden voor een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten.

De respondenten uit de kandidaat-lidstaten volgen de trends van hun partijcollega's in de lidstaten maar geven licht eerder de voorkeur aan EU-bevoegdheid of gedeelde bevoegdheid, dan hun collega's uit de lidstaten.

Opvallend is dat de sociaal-democratische respondenten in het Europese Parlement minder dan hun collega's in de nationale parlementen bereid zijn om het sociale beleid te onttrekken aan de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. De leden van de nationale parlementen lijken meer pro-Europees te zijn dan hun collega's uit het Europese Parlement. Dat brengt ons tot de volgende paradox: meestal vrezen de leden van nationale parlementen de beperking van hun bevoegdheid door de EU, maar hier blijken zij ook het meest bereid om de exclusieve of gedeelde bevoegdheid aan de EU toe te kennen. De EP-leden van de overeenkomstige politieke groeperingen geven er systematisch de voorkeur aan van bepaalde aspecten van het sociale beleid een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten te maken?

Het zou gevaarlijk zijn om onmiddellijk een verklaring te brengen voor deze paradox. We zullen toch een poging daartoe ondernemen. Als gevolg van de economische integratie en de invloed ervan op de traditionele domeinen van het sociale beleid voelen de leden van de nationale parlementen steeds meer hun machteloosheid aan in sociale zaken. Het is hun ervaring dat wanneer de sociale

zekerheid een nationale zaak blijft en economie een Europese, een conflict tussen ‘sociaal’ en ‘economisch’ onmiddellijk zal leiden tot een conflict tussen ‘nationaal’ en ‘Europees’. Het Europese, vandaar het economische aspect, krijgt dan in regel de voorrang. De leden van de nationale parlementen beseffen dat deze vicieuze cirkel enkel doorbroken kan worden wanneer Europa ook op het vlak van het sociale beleid zijn ware gedaante toont. Anderzijds voelen de leden van het Europese Parlement zich ook machteloos op het vlak van sociale zekerheid. Zij vrezen dat het moeilijk zal zijn om in Europa een algemene consensus te bereiken over het sociale beleid. Hun ervaring met collega’s uit verschillende lidstaten leert hen dat de verdeeldheid rond het sociale beleid vaker samenvalt met nationale grenzen dan met de breuklijnen tussen de Europese politieke families. De conclusie die we, mocht deze analyse correct blijken te zijn, daaruit trekken, is dat we toch minstens dit algemene gevoel van machteloosheid op sociaal niveau moeten overstijgen. Er is geen echte tegenstelling of keuze tussen Europa of de lidstaten, maar de Europese Unie moet meer bevoegdheden hebben om de lidstaten in staat te stellen hun bevoegdheid op een efficiënte manier in te vullen.

De tweede vraag had betrekking op het belang van de verschillende instellingen in het besluitvormingsproces inzake het toekomstige socialezekerheidsbeleid. Meer in het bijzonder vroegen we welke instanties meer en welke er minder macht moesten krijgen bij het beslissen over het sociale beleid, zulks in vergelijking met hun huidige bijdrage. Vooral de respondenten van het Europese Parlement zouden de rol van de Commissie graag vergroten, de leden van de parlementen van de kandidaat-lidstaten zijn tevreden met het huidige gewicht van de Europese Commissie terwijl de leden van de nationale parlementen liever het belang van de Commissie zouden zien verminderen. Opmerkelijk genoeg willen de leden van de nationale parlementen van de lidstaten de rol van de Raad van Ministers in de toekomst beperken, terwijl andere groepen respondenten redelijk tevreden zijn met de huidige rol van de Raad in het sociale besluitvormingsproces. Alle respondenten zouden graag de rol van het Europese Parlement uitbreiden. De leden van het Europese Parlement evenals de leden van de parlementen van de lidstaten geven de voorkeur aan een status quo voor wat betreft de rol van de sociale partners; de respondenten uit de kandidaat-lidstaten staan het positiefst tegenover een grotere verantwoordelijkheid van de sociale partners. We merken een analoog patroon voor de rol van de regio’s in het besluitvormingsproces. Verrassend genoeg zouden vooral de leden van het Europese Parlement en in mindere mate (maar toch nog steeds meer dan de helft) de respondenten van de kandidaat-lidstaten graag de rol van de nationale parlementen bij de Europese sociale besluitvorming vergroten. Een beperkte meerderheid van de respondenten van de nationale parlementen van de lidstaten is voor een status quo in plaats van een grotere bevoegdheid.

Wanneer we kijken naar de politieke gerichtheid van de respondenten bij het antwoord dat op de tweede vraag gegeven werd, kunnen we slechts één markante divergentie ontwaren, namelijk met betrekking tot de rol van de sociale partners. De sociaal-democraten en de leden van de Europese Volkspartij willen een grotere rol voor de sociale partners terwijl de liberalen veeleer de voorkeur

geven aan een status quo of een reductie van het belang van de sociale partners. Dat resultaat is waarschijnlijk minder verrassend.

De voornaamste conclusie die we trekken uit de antwoorden op de tweede vraag lijkt te zijn dat er veel steun is voor een grotere rol van het Europese Parlement inzake het sociale beleid.

5. Naar een Europees concept van sociaal federalisme

Kunnen we de bevindingen van de vergelijkende studies over de rol van de regio's binnen de lidstaten en de resultaten van de Europese beschouwingen over een verdeling van de bevoegdheden met betrekking tot de sociale zekerheid tussen de lidstaten en de Unie in een allesomvattende theorie gieten van wat we het 'sociale federalisme' in Europa zouden kunnen noemen?

Er bestaat al een goed ingeburgerde, voornamelijk economische theorie van het 'fiscale federalisme' maar 'sociaal federalisme' lijkt als benadering een vrij nieuw concept te zijn. De gedachte dat het mogelijk zou zijn om een theorie te ontwikkelen over het optimale niveau van besluit- en beleidsvorming met betrekking tot de sociale zekerheid binnen een coherente theorie over de verdeling der bevoegdheden binnen een federale of pre-federale entiteit is zeker niet algemeen aanvaard. Bovendien lijken de resultaten van onze studie over de rol van de regio's met betrekking tot de sociale zekerheid en de meningen die uitgedrukt werden in de context van de Conventie met betrekking tot de verdeling van de bevoegdheden tussen de EU en haar lidstaten op het eerste zicht elkaar tegen te spreken:

- Europa is sterk betrokken in de strijd tegen sociale uitsluiting terwijl sociale bijstand bij uitstek een gebied is waarop de regio's het voortouw nemen;
- De meningen die uitgedrukt werden in onze enquête door leden van de nationale en Europese parlementen wijzen op de gezondheidszorg en de bevordering van de tewerkstelling als de domeinen waarop de EU meer bevoegdheid zou moeten krijgen, maar dat zijn nu net gebieden waarvoor de regio's soms al omvangrijke bevoegdheden hebben binnen de lidstaten;
- Er wordt door de Conventie grote nadruk gelegd op het subsidiariteitsbeginsel – en dan voornamelijk in de politieke zin van het woord – als de sleutel tot een nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen de Lidstaten en de Europese Unie, wat zuiver juridisch niet klopt. Hetzelfde politieke subsidiariteitsbeginsel, dat verwijst naar het laagste niveau als het ideale actieniveau behalve ..., wordt evenwel vaak achterwege gelaten in een nationale context;
- Wanneer binnen een federale staat de bevoegdheden inzake de sociale zekerheid toegekend worden aan de constitutionele componenten van die staat, zal het federale niveau (of de constitutie zelf) een bindend federaal kader opstellen waarbinnen de autonome wetgevende bevoegdheden van de gefedereerde regionale en lokale overheden ontwikkeld kunnen worden. Binnen de Europese Unie lijkt men tot op heden erg terughoudend om zelfs nog maar te denken aan een

dergelijk juridisch bindend kader. Men kijkt eerder in de richting van allerhande niet-bindende aanbevelingen en maatstaven, het sleutelwoord is daarbij vaak ‘open coördinatiemethode’.

We zijn er sterk van overtuigd dat de bovenstaande schijnbare contradicties tussen de relatie Lidstaat vs. Unie, enerzijds, en de relatie federale staat vs. constituerende regionale en lokale componenten, anderzijds, overwonnen kunnen worden en dat het wel degelijk mogelijk is een theorie van ‘sociaal federalisme’ te ontwikkelen die zowel in de EU als in een nationale context geldig zou zijn. Het zal natuurlijk niet mogelijk zijn om een dergelijke allesomvattende theorie over ‘sociaal federalisme’ binnen de grenzen van deze bijdrage te ontwikkelen. Maar we hopen toch een aantal criteria te kunnen vastleggen op basis waarvan anderen en wijzelf in staat zullen zijn om in de nabije toekomst een dergelijke theorie op te stellen.

Laat me beginnen met de laatste schijnbare contradictie, die een Europese voorkeur voor de ‘open coördinatiemethode’ tegenover de harde juridische benadering binnenin de federale staten stelde. Deze contradictie kan opgeheven worden door het ontmaskeren van de ‘open coördinatiemethode’ en door aan te tonen dat we op Europees niveau ook nood hebben aan bindende normen.

Nadat de Commissie stopte met te spreken van de mogelijke manieren van harmonisatie en het concept “convergentie” nadien ook achterwege liet, begon men enkele jaren geleden “open coördinatie” naar voren te schuiven als dé manier bij uitstek om om te gaan met de spanningen tussen de diversiteit van de sociale beschermingssystemen enerzijds en de continue economische, monetaire en politieke integratie anderzijds. De Commissie slaagde er zo ten minste in om het debat over de sociale zekerheid levend te houden op een Europees niveau. Met het oog op een gebrek aan unanimititeit over sociale beleidskwesties en een gebrekkige juridische basis om tussenbeide te komen op een Europees niveau, vond men het noodzakelijk over te schakelen op een ‘zachtere’, lichtere versie van de samenwerking tussen de lidstaten. Ze wisselen informatie uit, evalueren elkaars plannen en ervaringen en publiceren soms aanbevelingen. Nu zijn er binnen de Conventie heel wat leden die deze open-coördinatiemethode in het Verdrag willen integreren. Ik vind dat ergens nutteloos omdat die methode niets meer was dan een ersatzoplossing bij gebrek aan beter. Als het al steek houdt om de huidige praktijk (buiten het verdrag) van de open methode van coördinatie om te zetten in een erkend instrument van het verdrag, zou dat zijn om deze open methode van coördinatie duidelijk te omschrijven en de nodige garanties van transparantie en participatie te bieden.

We zouden evenwel de ambitie moeten koesteren om het over de échte vragen te hebben en om in het Verdrag in de middelen te voorzien om er de antwoorden op te vinden:

- Welk minimum aan sociale bescherming willen we alle burgers van de Europese Unie garanderen?
- Welke principes willen we in alle lidstaten op het vlak van sociale zekerheid implementeren? Met andere woorden, wat is de inhoud van het vaak genoemde maar zelden omschreven “Europees sociaal model”?
- Wat doen we wanneer een lidstaat zijn sociale verplichtingen wel wil nakomen maar daar niet in staat blijkt toe te zijn? Moeten we een speciaal solidariteitsmechanisme invoeren?
- Wat doen we wanneer een lidstaat niet voldoet aan één van de vastgelegde sociale principes (minimale rechten en inhoud van het ‘Europees Sociaal Model’) omdat die lidstaat een ander beleid voorstaat?

De Conventie zou waarschijnlijk niet de intentie moeten hebben om antwoorden te geven op al deze vragen, maar zou eerder kanalen moeten creëren via dewelke de antwoorden gevonden kunnen worden. Ik denk niet dat de open-coördinatiemethode als een ernstige benadering van echte problemen beschouwd kan worden. Mocht de open-coördinatiemethode, die tegenwoordig wel “in” is, in het verdrag verwerkt worden, dan zou dat een meer onderbouwde benadering zelf kunnen verhinderen. Het zou ook de spanning kunnen opdrijven tussen de publiekelijk verkondigde hogere visies van een “Europees sociaal model” en wat de mensen in hun dagelijkse leven zien. Een verbreding van de kloof tussen theorie en praktijk, Europees discours en nationale werkelijkheid, politiek en burgers zal daar waarschijnlijk het resultaat van zijn. We geven de voorkeur aan een duidelijke, geen zachte juridische benadering van de bevoegdheidsverdeling tussen lidstaten en de Europese Unie. In een dergelijke verdeling kan de volledige competentie van de constituerende delen gegarandeerd worden, zoals we leren uit de ervaringen van de federale staten die wetgevende en andere bevoegdheden, bijv. op het vlak van gezondheidszorg of sociale bijstand toekenden aan de regio’s of de lokale overheden, binnen een op voorhand vastgelegd federaal kader. Het is precies zo’n bindend kader waar we ook in de context van de Europese Unie over moeten nadenken.

Dat men binnen de Europese Unie nu net het meeste vooruitgang heeft geboekt bij het uittekenen van een dergelijk kader of toch minstens bij het zetten van eerste, voorzichtige stappen in die richting voor domeinen als deze van de tewerkstelling of de sociale uitsluiting, want dat zijn immers de gebieden waarop regio’s en lokale overheden binnen bepaalde lidstaten constitutionele bevoegdheden kregen, moet dat niet als een contradictie gezien worden maar eerder als een bevestiging van het ontstaan van een allesomvattende theorie van het sociaal federalisme. Voor lidstaten die vertrouwd zijn met het bepalen van normen op deze gebieden, voor hun constituerende delen, is het gemakkelijker te aanvaarden dat dergelijke kadernormen op een Europees niveau uitgewerkt zouden worden. Op

andere gebieden, waar er geen gelaagde verantwoordelijkheden of bevoegdheden bestaan binnen een nationale context, lijkt het aannemen van een bevoegdheid op een supranationaal Europees niveau moeizamer te verlopen.

Het politieke subsidiariteitsbeginsel, dat in essentie in het voordeel werkt van de laagste democratische verantwoordelijke entiteit, behalve wanneer omwille van schaal en gevolgen het hogere niveau de voorkeur verdient, zal ons begeleiden bij het ontwerpen van de bevoegdheidsverdeling binnen een federale staat evenals binnen de Europese Unie. Dat kan inhouden dat meer bevoegdheden overgedragen kunnen worden van een nationaal niveau naar de regio's of lokale overheden zonder dat zulks tegenstrijdig zou zijn met de toekenning van nieuwe bevoegdheden op hetzelfde vlak aan de Europese Unie. De cruciale vraag blijft daarbij: wanneer regionale of lokale bevoegdheden erkend worden, wie moet dan het kader bepalen als dat nodig is? Het federale, nationale of het Europese niveau, beide of geen? Er bestaat geen eensluidend antwoord op die vraag maar de motivatie om het bepalen van normen op een hoger niveau te aanvaarden zal gelijkaardig zijn: schaal en gevolgen geven de doorslag. Net zoals het vast staat dat de Europese Unie exclusieve bevoegdheden moet behouden om de sociale zekerheid te coördineren ten voordele van personen die zich binnen de Europese Unie verplaatsen (EG coördinatieverordening), zal het mogelijk zijn voor lidstaten om de federale principes en bevoegdheden te handhaven tegenover de mogelijke erosie ervan door de gefedereerde entiteiten met bevoegdheid op het gebied van sociale zekerheid. Hoe ver het normeren binnen een federale staat dan gaat, zal afhangen van de federale principes en bevoegdheden die behouden worden. Zo ook binnen de Europese Unie: de Unie moet voorzien worden van de noodzakelijke bevoegdheden voor het normeren en het bepalen van kaders om ervoor te zorgen dat de principes en bevoegdheden van de Unie niet geërodeerd zouden worden door nationale maatregelen op het vlak van sociale zekerheid. Maar zowel op nationaal als op Europees vlak zal “sociaal federalisme” niet alleen betekenen dat het hogere niveau de bevoegdheden van het lagere niveau kan aflijnen. Het houdt ook in dat het hogere (federale of Europese) niveau zijn eigen bevoegdheden zo zal uitoefenen dat de bevoegdheden van de samenstellende onderdelen gerespecteerd worden en dat deze onderdelen versterkt worden om op een doeltreffende manier hun bevoegdheid te kunnen uitoefenen. Uiteindelijk is federalisme niets anders dan het bundelen van krachten op alle niveaus om door een goede verdeling van het werk een optimaal resultaat te behalen voor de samenleving, voor de burgers. In die zin kan federalisme op het sociale vlak alleen maar een bevoorrecht werkterrein vinden. Ik ben ervan overtuigd dat de Europese reflectie op het “sociaal federalisme” een grote toekomst te wachten staat.