

Vergaderjaar 1999–2000

21 501-18

Sociale Raad

Nr. 117

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2000

Op 24 februari aanstaande is een Algemeen Overleg voorzien met de Algemene Commissie voor Europese zaken en de Vaste commissies voor Financiën en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15.30 tot 16.30 uur. Naast het verslag van de gecombineerde zitting van de Ecofin Raad en de Sociale Raad van 29 november 1999 staat tevens op de agenda de voorbereiding van een gecombineerde zitting op 13 maart aanstaande. Van het Portugees Voorzitterschap heb ik echter begrepen dat het zeer waarschijnlijk is dat deze gecombineerde zitting geen doorgang zal vinden.

Op dezelfde dag van 16.30 tot 17.30 uur zal een Algemeen Overleg met de Vaste commissie van de Tweede Kamer voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid plaatsvinden o.a. over de voorbereiding van de Sociale Raad van 13 maart aanstaande. Gelet op het vroege tijdstip van dit algemeen overleg is nog geen officiële agenda voor deze Raadszitting ontvangen. Voorzover thans bekend is het Portugees Voorzitterschap voornemens als enige onderwerp de voorbereiding van de bijzondere Europese Raad van Lissabon (23–24 maart) aan de orde te stellen. U treft derhalve hierbij aan een geannoteerde agenda over dit onderwerp.

Tenslotte voeg ik hierbij een uiteenzetting over de Nederlandse inzet voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie op de modernisering van de sociale bescherming in de Lidstaten van de Europese Unie, waartoe de Europese Commissie het initiatief heeft genomen. Om een dergelijke uiteenzetting verzochten de Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Algemene Commissie voor Europese Zaken (brief 01–00–SZW van 27 januari 2000). Ik wil er daarbij op wijzen dat deze discussie op Europees niveau nog in de startfase verkeert. De Groep Hoge Ambtenaren, die de Sociale Raad hieromtrent moet gaan adviseren, kwam in januari voor de eerste maal bijeen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. G. de Vries

Ten behoeve van het Algemeen Overleg met de Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer; op donderdag 24 februari 2000 van 16.30 tot 17.30 uur.

Agenda: Voorbereiding van de bijzondere Europese Raad van Lissabon

Het enig agendapunt, voorzover thans bekend, zal zijn de voorbereiding door de Ministers van SZW van de bijzondere Europese Raad van Lissabon van 23–24 maart 2000 over: «Werkgelegenheid, economische hervormingen en sociale samenhang: naar een Europa van innovatie en kennis.» De richting van de Nederlandse inzet wordt bepaald door het kabinetsstandpunt over de bijzondere Europese Raad van Lissabon. Dit standpunt is de Kamer aangeboden op 11 februari jl. door staatssecretaris Benschop en besproken in het Algemeen Overleg van 16 februari jl. in een gezamenlijke bespreking met de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

De Nederlandse hoofddoelstelling is tweeledig: Europa doen uitblinken in economische groei en werkgelegenheid en tegelijkertijd de sociale samenhang in Europa behouden en versterken.

Het is zaak voor de Europese Ministers van SZW in de voorbereiding van de bijzondere Europese Raad van Lissabon accenten te zetten opdat de sociale component (werkgelegenheid en sociale samenhang) de aandacht krijgt die deze verdient en zoals deze is verwoord in het Nederlandse kabinetsstandpunt: «Vergroting van de sociale samenhang in Europa en het voorkomen van sociale uitsluiting zijn noodzakelijke aspecten van de versterking van het concurrentievermogen....» Immers waar innovatie als de motor van economische groei wordt gezien, dient het werkgelegenheids- en sociale beleid de voorwaarden te scheppen voor een optimaal benutten van het groeipotentieel door een kwalitatief en kwantitatief passend arbeidsaanbod en het behoud van het maatschappelijk draagvlak voor innovatie in een economie die zich kenmerkt door snelle, technologisch gedreven veranderingsprocessen en de resulterende dynamiek op de arbeidsmarkt.

Nederlandse uitgangspunten daarbij zijn (inhoudelijk) het activeringsbeleid en (institutioneel) het optimaal benutten van bestaande processen en procedures in de EU.

Vanuit het oogpunt van activerend sociaal beleid en het bevorderen van sociale insluiting is het van belang non-participatie tegen te gaan en «drop outs» te voorkomen. Daartoe is het cruciaal werkenden bij te scholen, niet-werkenden deel te doen hebben aan de informatie-maatschappij en werklozen met het oog op herintreding in het arbeidsproces toe te rusten en te stimuleren volwaardig deel te nemen aan het maatschappelijk proces.

In dit verband zal Nederland in het verlengde van zijn inbreng in de informele Sociale Raad van 11 februari (zie het verslag dat op 17 februari jl. aan de Kamer is aangeboden) in het bijzonder de volgende thema's benadrukken:

Het bevorderen van de integratie van allochtonen en etnische minderheden; welhaast alle Lidstaten hebben te maken met het verschijnsel dat relatief veel allochtonen in een achterstandspositie verkeren; indien deze problematiek niet effectief wordt aangepakt bedreigt sociale uitsluiting deze groepen en daarmee de maatschappelijke samenhang. Deze integratieproblematiek is naar Nederlands oordeel één van de belang-

rijkste sociale kwesties in het komend decennium. Het is derhalve nodig zowel op het gebied van het initieel onderwijs een uiterste inspanning te doen om voortijdig schoolverlaten te voorkomen als volwassenen toe te rusten met de vaardigheden die hen in staat stellen deel te nemen aan de arbeidsmarkt en het maatschappelijk verkeer.

Concreet betekent dit dat Nederland zich ervoor zal inzetten dat de bestaande richtsnoeren meer specifiek voor allochtonen en etnische minderheden aangescherpt worden. Deze aanscherping moet de uitdrukking zijn van de politieke urgentie om binnen de Europese Unie de arbeidsparticipatie van allochtonen grote nadruk te geven in het beleid van de Lidstaten. Ter ondersteuning van dit beleid moeten tevens de twee ontwerprichtlijnen en het actieprogramma ter bestrijding van discriminatie van de Europese Commissie met voortvarendheid worden behandeld. Nederland zal bepleiten dat de bijzondere Europese Raad van Lissabon oproept tot een politiek akkoord over dit zgn. Artikel 13-pakket voor het einde van het Portugees Voorzitterschap.

De aanpak van langdurig werklozen («stock»); ook voor deze groep geldt dat zij de aansluiting bij de samenleving dreigen te verliezen. Naast de bekende factoren die terugkeer tot de arbeidsmarkt na langdurige afwezigheid bemoeilijken, zorgt het toenemend gebruik van ICT en gerelateerde hoogwaardige technologie ervoor dat de kloof tussen langdurig werklozen en de arbeidsmarkt groter wordt; ten einde dit te voorkomen moeten de lidstaten zich extra moeite geven de reïntegratie van langdurig werklozen in maatschappij en arbeidsmarkt te ondersteunen. Dit betekent dat Nederland opnieuw ervoor zal pleiten dat in het Luxemburg-proces en meer in het bijzonder in de werkgelegenheidsrichtsnoeren uitdrukkelijk ook de aanpak van het zittend bestand langdurig werklozen (de «stock») een integraal onderdeel gaat vormen van de werkgelegenheidsstrategie.

Werk lonend en aantrekkelijk maken; kerndoelstelling is het verkleinen van de groep inactieven die aangewezen is op inkomensondersteuning door de overheid. Voor diegenen, die in staat zijn om te werken, moeten in de fiscale en uitkeringsstelsels effectieve prikkels worden ingebouwd ten einde betaald werk te bevorderen en eenzijdige afhankelijkheid van inkomensondersteuning te ontmoedigen. Dit betekent een effectieve aanpak van de zgn. armoedeval.

Nederland zal zich ervoor inzetten dat dit jaar in de werkgelegenheidsrichtsnoeren grote nadruk wordt gelegd op het lonend maken c.q. houden van werk.

Tenslotte wil Nederland zich sterk maken voor een verbetering van *de Europese arbeidsmobiliteit*. In het besef dat het hier gaat om een zaak van lange adem, dient juist op dit vlak een nieuwe impuls gegeven te worden aan het verbeteren van de werking van de Europese arbeidsmarkt. Het betreft hier het inventariseren en wegnemen van belemmeringen die nog immer bestaan op het gebied van stelsels van sociale zekerheid en pensioenen alsmede het bevorderen van transparantie op het gebied van grensoverschrijdend vacatureaanbod. Een dergelijke impuls kan tevens behulpzaam zijn bij het vlot trekken van slepende dossiers zoals de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels ten behoeve van migrerende werknemers.

Bovenstaande doet recht aan het tweede uitgangspunt (optimaal benutten van bestaande processen) waar het instrumentarium van het Luxemburg-proces gemobiliseerd wordt voor het sociale beleid ter bevordering van participatie op de arbeidsmarkt van kwetsbare groepen («sociale richtsnoeren») alsmede beleidsmatige kwesties als het tegengaan van de armoedeval en het bevorderen van de arbeidsmobiliteit. Deze aanpak zal

door Nederland in de door het Portugese Voorzitterschap aangekondigde mid-term review van het Luxemburg proces (later dit jaar) worden uitgedragen.

Bovengenoemde onderwerpen lenen zich goed voor de «open coördinatiemethode» die het Luxemburg-proces heeft ontwikkeld (richtsnoeren, nationale actieplannen, beoordeling, aanbevelingen).

Daarnaast stelt Nederland zich voor een lichtere methodiek te hanteren voor onderwerpen die weliswaar op de Europese sociale agenda thuis horen, doch zich niet of nog niet lenen voor de Luxemburgformule. Het betreft hier bijvoorbeeld de gezamenlijke reflectie op de modernisering van de sociale bescherming (zie bijgevoegde aantekening). Een dergelijk onderwerp leent zich in eerste instantie meer voor vergelijkende beleids-evaluatie en uitwisseling van beste praktijken. Coördinatie kan dan een volgende stap zijn.

Toelichting op de Nederlandse inzet, naar aanleiding van het verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Algemene Commissie voor Europese Zaken (01-00-SZW d.d. 27 januari 2000)

Stand van zaken

In juli 1999 is de Commissiemededeling inzake een gezamenlijke strategie voor modernisering van de sociale bescherming verschenen. In het najaar is de mededeling besproken in de raads werkgroep, waarna de conclusies zijn aangenomen door de Sociale Raad van 29 november 1999 (zie verslag d.d. 14 december jl.).

Het doel van de mededeling is om het politieke debat over sociale bescherming in de Europese Unie in de toekomst voort te zetten en te verdiepen, teneinde tot een gemeenschappelijke strategie te komen voor de modernisering van de stelsels in de lidstaten. Hiertoe zijn in de mededeling vier centrale doelstellingen gedefinieerd:

1. Werk lonend maken en een vast inkomen bieden;
2. Pensioenen veilig stellen en pensioenstelsels betaalbaar maken;
3. Sociale integratie bevorderen;
4. Betaalbare en kwalitatief hoogwaardige gezondheidsbescherming garanderen.

Het Portugese voorzitterschap heeft dit dossier voortvarend opgepakt en heeft de interim *igh level group* sociale bescherming 26 januari jl. voor het eerst bij elkaar geroepen. Tot en met mei zal deze groep maandelijks bijeen komen en een voortgangsrapportage opstellen die vervolgens in juni voorgelegd kan worden aan de Europese Raad. Hierna kan de definitieve groep zijn opwachting maken.

Tijdens de eerste vergadering is gesproken over de organisatie van de werkzaamheden van de *high level group*, de mededeling modernisering sociale bescherming en de speciale Europese Raad van Lissabon. Ten aanzien van de mededeling modernisering sociale bescherming bleek dat de meeste delegaties prioriteit willen leggen bij de derde doelstelling. Van – onder andere – Nederlandse zijde werd daarbij opgemerkt dat activerend arbeidsmarktbeleid daarvan het kernpunt moet zijn.

De Europese Raad van Lissabon zal naar verwachting de oprichting bevestigen van de *high level group* voor sociale bescherming en zal de prioriteiten voor de werkzaamheden van deze groep vaststellen, waaronder m.n. de uitvoering van een studie naar de houdbaarheid van het pensioenstelsel 2010–2020.

Nederlandse inzet:

- De uitwerking van de mededeling en de Raadsconclusies inzake modernisering van de sociale bescherming bevatten twee concrete voorstellen: uitwisseling van ervaringen om tot *best practices* te komen en de oprichting van de *high level group* sociale bescherming. Zowel de uitwisseling van ervaringen als de werkzaamheden van de *high level group* zouden, wat Nederland betreft, moeten leiden tot de ontwikkeling van een richtinggevend kader dat de lidstaten kan ondersteunen bij de modernisering van hun afzonderlijke stelsels van sociale bescherming.

Met betrekking tot de uitwisseling van ervaringen zijn voor Nederland bijvoorbeeld de volgende thema's relevant:

- In Nederland wordt onder andere ervaring opgedaan in de bijstandsexperimenten sociale activering. Het is wenselijk om ervaringen

- met andere lidstaten uit te wisselen over de sociale integratie van de moeilijkste groepen.
- Ten aanzien van «werk moet lonen» is het relevant om te onderzoeken welke financiële incentives de verschillende stelsels bevatten om werkaanvaarding c.q. scholing te stimuleren.
 - Cumulatie van inkomensondersteunende maatregelen blijkt een belemmering te kunnen vormen voor werkaanvaarding (de *poverty trap*). Welke instrumenten zetten andere landen binnen de EU in om deze problematiek te bestrijden?
 - De bescherming van mensen met de laagste inkomens tegen problematische schulden dient aandacht te krijgen in het kader van sociale bescherming in de EU. In Nederland is daarom de schuld-hulpverlening in het leven geroepen. Het gaat hierbij zowel om preventieve maatregelen (specifiek gericht op jeugd) tegen aanbiedingen van commerciële kredietverstrekkers, als om curatieve maatregelen (treffen van minnelijke dan wel afdwingbare schuldregelingen). Vanwege de toename van grensoverschrijdende aanbiedingen (Euro, internet) kan een internationale aanpak van belang zijn.
 - Het sociale aspect van het werkgelegenheidsbeleid verdient de aandacht. De Raadsconclusies d.d. 29 november 1999 geven aan dat de modernisering van de sociale bescherming complementair, parallel en interactief dient te verlopen met de werkgelegenheidsstrategie en de macro-economische dialoog. Nederland ziet dan ook geen heil in het opstarten van nieuwe coördinatieprocessen voor de modernisering van sociale bescherming, maar pleit voor implementatie in de reeds bestaande processen met betrekking tot de werkgelegenheidsstrategie.
 - Richting geven aan nationaal beleid via bekende coördinatiemethodiek van peer pressure en best practices.
 - Het terrein waarop de mededeling zich richt is erg breed. Om te voorkomen dat de uitwerking er van verzandt in lange, algemene verhandelingen en weinig concrete uitkomsten, is het zaak nadere prioriteiten aan te brengen in het geheel van (sub)doelstellingen. Voor Nederland en een groot aantal andere lidstaten ligt het zwaartepunt bij doelstelling één en drie; activerend arbeidsmarktbeleid en de bevordering van sociale integratie.

Toelichting

Nederland heeft tijdens de behandeling van de mededeling het belang van modernisering van de stelsels van sociale bescherming in de verschillende lidstaten onderschreven. Een adequaat niveau van sociale bescherming draagt bij aan economische en politieke stabiliteit en past in het proces naar een economisch en sociaal sterke Europese Unie. Het Verdrag van Amsterdam schept de ruimte voor meer afstemming op sociaal terrein. Nederland is dan ook content met het feit dat de Europese Commissie een nieuwe aanzet heeft gegeven tot de ontwikkeling van een meer gemeenschappelijke visie op de sociale bescherming in de Unie.

De nauwe verwevenheid van de economieën van de lidstaten in de Europese Monetaire Unie laat onverlet dat de primaire verantwoordelijkheid voor de organisatie van de sociale bescherming bij de individuele lidstaten ligt. Nederland is met de Commissie nog steeds van mening dat de hervorming van de sociale bescherming vorm moet krijgen door de beschikbare middelen optimaal te gebruiken. Uitgangspunt hierbij dient te zijn beheersbaarheid, houdbaarheid en betaalbaarheid van het sociale stelsel.

Voor Nederland is voorts van groot belang dat meer aandacht besteed wordt aan de problemen die sommige lidstaten hebben met hun financieel-economische situatie. Voor het betaalbaar houden van de stelsels van sociale bescherming is het vergroten van het aantal mensen met een baan van vitaal belang. Een activerend arbeidsmarktbeleid is essentieel om een adequaat niveau van sociale bescherming te kunnen waarborgen voor die groep mensen die dat echt nodig heeft.

De bedoeling van een gemeenschappelijke strategie zou moeten zijn een *Europa brede* visie te ontwikkelen over de wijze waarop de sociale bescherming in de lidstaten de komende jaren vorm en inhoud moet krijgen. Nederland is daarom voorstander van deelname aan het debat door sociale partners, communautaire instellingen, NGO's en overige betrokken organisaties. Voor wat betreft de bijdrage van de sociale partners aan het debat over de modernisering van de sociale bescherming, pleit Nederland ook voor stimulering van overleg op nationaal niveau, aangezien de sociale partners daar vaak een prominente rol vervullen in de ontwikkeling van sociale bescherming.

In lijn met de *mainstreaming* van het gelijke kansen beleid, dient het gelijke kansenaspect als een rode draad door de vier doelstellingen lopen. En dus zal Nederland er op toezien dat deze aspecten specifiekere uitwerking zullen worden en dat de bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen bij alle facetten van de modernisering van de sociale bescherming belicht wordt.

Bij de vier centrale doelstellingen plaatst Nederland de volgende opmerkingen:

1. *Werk lonend maken en een vast inkomen bieden.* De doelstelling «werk moet lonend zijn» wordt door Nederland onderschreven. Via fiscale maatregelen moet de nettobeloning voor werk omhoog. De lage gemiddelde arbeidsdeelname in de Europese Unie ondermijnt de financieringsbasis van de sociale stelsels en kan op den duur het niveau van sociale bescherming in gevaar brengen. Om de noodzaak van een actief participatiebeleid te benadrukken, zal Nederland tijdens de uitwerking van de Commissievoorstellen aandacht blijven vragen voor de preventieve, reïntegrerende en activerende functie van sociale bescherming. In concreto komt dit neer op:
 - preventie van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en vervroegde uittrekking
 - reïntegratie van arbeidsongeschikten en werklozen.Mensen die dat nodig hebben, moeten kunnen rekenen op een vervangend inkomen. Cumulatie van inkomensondersteunende maatregelen blijkt echter een belemmering te kunnen vormen voor werk-aanvaarding (de *poverty trap*).
2. *Pensioenen veilig stellen en pensioenstelsels betaalbaar maken.* De genoemde doelstelling, namelijk het bieden van de garantie op een solide gefinancierd en toereikend pensioen wordt uiteraard door Nederland onderschreven. Een evenwichtige verhouding tussen financiering op basis van omslagfinanciering en kapitaaldekking is in dat verband essentieel. Nederland onderschrijft het belang dat ook binnen de Europese Unie de genoemde punten onder de aandacht komen, zoals de noodzaak van een coherente beleidsmix tussen arbeidsmarktbeleid, pensioenbeleid en andere onderdelen van de sociale zekerheid, flexibiliteit, actieve participatie door ouderen en aandacht voor de problemen van met name oudere vrouwen. Hierbij zij aangetekend dat het Nederlandse pensioenstelsel in verdergaande mate reeds voldoet aan deze eisen dan de meeste andere lidstaten.
3. *Sociale integratie bevorderen* is voor Nederland een essentieel punt. Om sociale integratie te bevorderen is een voortdurende inspanning

nodig om mensen voor wie toegang tot de arbeidsmarkt niet (op korte termijn) haalbaar is, bij de samenleving te blijven betrekken. In Nederland is het beleidsterrein ten aanzien van de voorkoming van sociale uitsluiting en armoedebestrijding de laatste jaren sterk in ontwikkeling. In deze doelstelling ligt tevens de bestrijding van armoede besloten. Tijdens de zittingen van de Sociale Raad in november jl. heeft Nederland al aangegeven zich de komende jaren hard te maken voor verbreding van de Europese sociale agenda, waarbij specifiek aandacht zou moeten worden besteed aan de bestrijding van armoede en het voorkomen van sociale uitsluiting.

4. *Betaalbare en kwalitatief hoogwaardige gezondheidsbescherming garanderen.* Ten aanzien van de gezondheidszorg wil Nederland opmerken dat behandeling van dit specifieke onderwerp moet gebeuren door daartoe geëquipeerde en bevoegde personen; in die zin wordt door Nederland bepleit om met name dit onderdeel te behandelen in de gremia betreffende volksgezondheid (Gezondheidsraad).

De aanstaande uitbreiding van de Europese Unie wordt in de mededeling terecht omschreven als een historische kans en een uitdaging, ook op het gebied van sociale bescherming. De cijfers die de mededeling bevat over tien kandidaatlidstaten tonen de enorme uitdaging en opgave aan. De totale bevolking van deze kandidaatlidstaten bedraagt ongeveer 28% van het huidige aantal inwoners van de EU, terwijl het BNP – in euro's – daarentegen nog geen 4% is van het BNP van de EU. Daarbij komt nog dat de werkloosheid in sommige sectoren hoog is.

Waar de mededeling spreekt over de modernisering van sociale bescherming in de kandidaatlidstaten als belangrijk instrument ter versoepeling van het integratieproces, is de vraag of een snelle modernisering naar de huidige maatstaven in de Unie reëel is.

Op 13 oktober 1999 zijn de jaarlijkse voortgangsrapportages verschenen die inzicht geven in de stand van zaken in de kandidaatlidstaten. Ongeacht de formele ontwikkelingen in de kandidaatlidstaten ten aanzien van de overname van het *acquis communautaire*, pleit Nederland voor continue monitoring van de daadwerkelijke implementatie van de Europese regelgeving, ook op het gebied van het sociale *acquis*.

De hierboven geschetste ontwikkelingen maken duidelijk dat sociale bescherming essentieel is voor alle lidstaten en kandidaat-lidstaten en dat een gemeenschappelijke strategie nodig is om modernisering van de sociale stelsels binnen de EU te realiseren.