

# Is de verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid tussen de lidstaten en de EU goed verdeeld?

Bart van Riel

Notitie in het kader van het onderzoeksprogramma  
**Hervorming Sociale Zekerheid**

Leiden, 20 juli 2006

## 1. Inleiding

De basisvraag van het eerste onderdeel van het programma luidt hoe de verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid moet worden verdeeld tussen het nationale en het supranationale niveau. Deze vraag wordt gesteld tegen de achtergrond van de toenemende invloed van Europa op de nationale zekerheidsstelsels. Mijn voorstel sluit hierbij aan. Ik wil uitzoeken waaruit blijkt dat de invloed van Europa toeneemt, wat de achtergronden hiervan zijn, en of dit aanleiding geeft om tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling te komen. Voor de beantwoording van de vraag of de invloed van Europa toeneemt, is natuurlijk eerst goed zicht nodig op de huidige bevoegdheidsverdeling.

Dit leidt dus tot drie subvragen:

- Hoe ziet de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen het nationale en het supranationale niveau er uit?
- Is de invloed van Europa op de nationale stelsels toegenomen? Waaruit blijkt dat? Wat zijn hiervan de achtergronden?
- Geeft dit aanleiding voor een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen het nationale en het Europese niveau?

Ik ben met name geïnteresseerd in integratietekorten. In algemene en abstracte termen treedt er een integratietekort op als de beleidsintegratie onvoldoende aansluit op de feitelijke ontwikkeling van het vrij verkeer. Onder de ontwikkeling van het vrij verkeer versta ik zowel de feitelijke ontwikkeling van het vrijverkeer van goederen, diensten, kapitaal, personen in het algemeen en werknemers in het bijzonder als ook de uitleg die het Hof geeft aan het vrijverkeer. Integratietekorten kunnen twee richtingen uitwerken, die ik beide wil onderzoeken:

- Er treedt onvoldoende afstemming tussen de lidstaten op het terrein van de sociale zekerheid waardoor er belemmeringen ontstaan voor het vrij verkeer.
- Er treedt onvoldoende afstemming tussen de lidstaten op waardoor het vrijverkeer de handelingsmogelijkheden van de individuele lidstaten op het terrein van de sociale zekerheid inperkt.

Deze twee richtingen zijn tegengesteld: hiermee is ook de fundamentele spanning aangeduid tussen nationale autonomie op het terrein van de sociale zekerheidsstelsels en het vrij verkeer.

De concentratie op de beleidstekorten om het vraagstuk van de optimale bevoegdheidsverdeling te benaderen, impliceert dat ik bij de analyse van de toenemende invloed van Europa niet het accent leg op aspecten van positieve integratie en daarmee met name de open coördinatie. Hiermee is ook het terrein afgebakend met het andere deelonderzoek in dit project.

Bij de beantwoording van de vraag wordt rekening gehouden met de verschillende aspecten of functies van de sociale zekerheid: bijstand (social assistance), en social insurance (zoals ziekte, ouderdom, werkloosheid en kinderbijslag). Er moet immers rekening mee worden gehouden dat de beantwoording van de vier sub-vragen voor de verschillende functies anders uitvalt. Daarbij is het onderscheid tussen verzekeren en herverdeling relevant en de mobiliteit van verschillende categorieën personen (werknemers, werkzoekenden, niet-actieven, patiënten etc.).

Tot slot wil ik motiveren waarom niet is gekozen voor een andere aanvliegroute om de vraag naar de bevoegdheidsverdeling te beantwoorden. Je zou ook de vraag kunnen stellen of de huidige bevoegdheidsverdeling optimaal is in het licht van de beschikbare theoretische kennis over de optimale verdeling van bevoegdheden in federale stelsels. Ik ben echter sceptisch over een dergelijke aanpak omdat ik niet geloof dat de fiscal federalism eenduidige antwoorden oplevert en direct toepasbaar is op de Europese situatie. Zo is de arbeidsmobiliteit, een van de kernvariabelen in deze theorie, in de EU vooralsnog gering. Ook mist Europa een federaal staatsniveau dat middels subsidies en matching grants de efficiency van een decentraal systeem zou kunnen vergroten. Bovendien richt deze literatuur zich bijna uitsluitend op herverdeling en niet op verzekeringselementen. Dit is relevant voor het migratiegedrag: pure herverdeling trekt zowel meer armen aan, en stoot rijken af. De fiscal-

federalism literatuur biedt vooral een raamwerk voor de discussie van de verantwoordelijkheidsverdeling op en niet zozeer eenduidige criteria waarmee deze verantwoordelijkheidsverdeling optimaal kan worden vastgesteld. Een van de deelprojecten houdt zich o.a. bezig met de vraag naar de bruikbaarheid en toepasbaarheid van deze literatuur op de Europese situatie.

Als allerlaatste nog een enkel woord over de mogelijke maatschappelijk relevantie van het onderzoek. Het project draagt bij om de vraag te beantwoorden of Europa een sociaal tekort heeft. Dit is een vraag die regelmatig in het 'conventie'-debat opduikt. De stellige beweringen dat dit inderdaad het geval zou zijn worden nauwelijks onderbouwd.

## **2. De huidige verantwoordelijkheidsverdeling**

De huidige verantwoordelijkheidverdeling tussen de EU en de lidstaten ligt in grote lijnen vast: De inrichting van de stelsels van sociale zekerheid is in beginsel een nationale verantwoordelijkheid. Het Verdrag bepaalt dat het aan de lidstaten is om de fundamentele beginselen van de sociale zekerheid vast te stellen. Volgens de Raad behoren daartoe de opzet, de modaliteiten, de financiering en de organisaties van hun stelsels van sociale bescherming.

Maar de lidstaten moeten zich bij de inrichting van de stelsels wel houden aan het Europese recht. De sociale zekerheid is, in de woorden van advocaat Tesauro, geen eiland dat ontoegankelijk is voor het gemeenschapsrecht. De stelling dat het gemeenschapsrecht geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de lidstaten om hun eigen sociale zekerheidsstelsel in te richten, betekent volgens hem uitsluitend dat het gemeenschapsrecht deze materie niet rechtstreeks regelt en niet ingrijpt wanneer het gemeenschapsrecht het voortbestaan van de solidariteit en het financiële evenwicht van het stelsel in gevaar brengt. Het is aan het Hof te beoordelen wanneer dit het geval is.

Het Europees recht bestaat enerzijds uit de op het Verdrag gebaseerde secundaire wetgeving en anderzijds uit de uitleg die het Hof geeft aan het Verdrag (en de daarop gebaseerde secundaire wetgeving).

De meest relevante secundaire wetgeving betreft verordening 1408/71 over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

Deze verordening had als oorspronkelijke doel belemmeringen voor mobiliteit van werknemers en hun familieleden in de EU op het terrein van socialezekerheid weg te nemen. De personele reikwijdte van de verordening is recentelijk uitgebreid tot bijna alle EU-burgers (zie hieronder 2). De belangrijkste coördinatieregels van verordening 1408/71 zijn:

- het recht op gelijke behandeling van migranten met onderdanen van een lidstaat met betrekking tot de wettelijke regelingen van de lidstaten op het gebied van de sociale zekerheid (géén discriminatie naar nationaliteit);
- het recht op export van uitkeringen met betrekking tot ouderdom, overlijden, invaliditeit en werkloosheid;
- het samentellen van tijdvakken van verzekering in de diverse lidstaten;
- het aanwijzen van een toepasselijke wetgeving zodat conflicten tussen nationale wettelijke systemen voorkomen worden. Als hoofdregel geldt hier het werklandbeginsel.

De verordening heeft dus zowel betrekking op de toegang tot het socialezekerheidsstelsel als de exporteerbaarheid van uitkeringen. De richtlijn zet de volgende grenzen aan de vrijheid van lidstaten om hun stelsels in te richten: (vgl. Leibfried en Pierson):

- De toegang tot het stelsel kan niet meer worden beperkt tot de onderdanen van de lidstaat. Er heeft een de-nationalisering van het stelsel plaatsgevonden. Er is wel sprake van een koppeling met de geharmoniseerde verblijfsrechten.
- De lidstaten moeten de exporteerbaarheid van bepaalde uitkeringen toestaan. Voor bepaalde uitkeringen (ouderdom, overlijden, invaliditeit en gedeeltelijk ook voor werkloosheid) heeft er ook een de-territorialisering plaats gevonden: men kan deze uitkeringen ook ontvangen buiten de lidstaat, ze kunnen worden geëxporteerd. Dit geldt niet voor bijzondere, niet op premie- of bijdragebetalingen zoals de bijstand.

- De lidstaten moeten toestaan dat werknemers die op hun grondgebied werkzaam zijn onder de sociale zekerheidsregimes van andere lidstaten kunnen vallen. De coördinatieverordening maakt voor gedetacheerde werknemers een uitzondering op het werklandbeginsel.
- De lidstaten moeten in bepaalde gevallen het administratieve beheer en de controles delen met andere lidstaten.

Het Hof heeft een extensieve uitleg aan de richtlijn gegeven, waardoor de reikwijdte van de verordening verder is uitgebreid. In sommige gevallen heeft de Raad middels amendementen op de verordening geprobeerd de richtlijn in te perken. Dit verklaart mede waarom het Hof in recente zaken alleen lippendienst bewijst aan de verordening en zich meer direct baseert op de verdragspalingen omtrent het vrij verkeer. Ook voor zaken die buiten de reikwijdte van de coördinatieverordening vallen, dienen de lidstaten zich bij het vaststellen van regelingen op het terrein van de sociale zekerheid zich te houden aan het gemeenschapsrecht.

#### *Nadere toespitsing van de vraagstelling*

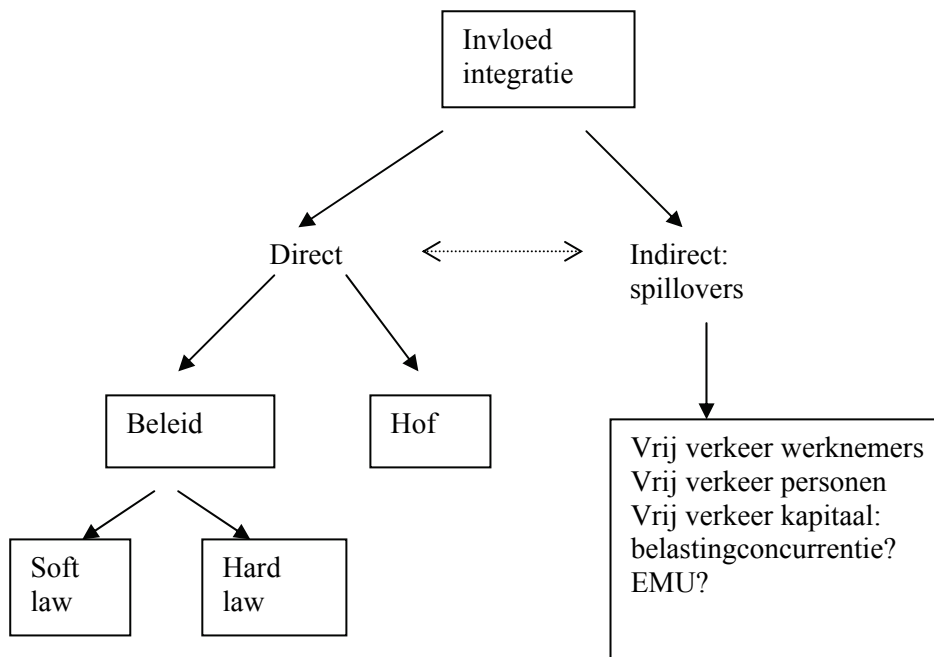
In beginsel is het aan de lidstaten de opzet, de modaliteiten, de financiering en de organisaties van hun stelsels van sociale bescherming te bepalen. Maar de lidstaten moeten zich daarbij wel houden aan het Europees recht. Dit heeft met name consequenties voor de ‘openheid’ van de stelsels: de toegang tot de sociale zekerheidsstelsels en de exporteerbaarheid van de uitkeringen. Deze openheid is niet voor alle sociale zekerheidsfuncties even groot: voor de niet op bijdragen gebaseerde uitkeringen zoals de bijstand is de openheid beperkt met het oog op het financiële evenwicht van het stelsel.

Op basis van het bovenstaande zal getracht worden preciezer de huidige bevoegdheidsverdeling te bepalen voor de verschillende ‘polisvoorwaarden’ in de volks- en werknemersverzekeringen zoals toegangsvoorwaarden, uitkeringshoogte, uitkeringsduur, premiehoogte etc. Een en ander kan worden samengevat in een matrix met als ene ingang de verschillende aspecten van de sociale zekerheid (ziekte, pensioen, werkloosheid et.) en aan de andere kant de polisvoorwaarden.

### **3. Neemt de invloed van Europa op de nationale stelsel toe?**

#### *Inleiding*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden kan het nuttig zijn verschillende kanalen te onderscheiden via welke de invloed van de EU op de nationale stelsels kan toenemen, of omgekeerd waardoor de lidstaten door de EU feitelijk beperkt worden in de mogelijkheden om hun sociale zekerheidsstelsels in te richten. De onderstaande figuur maakt een overzicht tussen directe invloeden via beleid of rechtspraak en indirecte invloeden vanwege een grotere mobiliteit van productiefactoren of meer concurrentie. Ook wordt hier vaak de begrotingsregels van de EMU genoemd, hoewel er hier vraagtekens zijn te plaatsen.



De directe en de indirecte invloeden staan niet los van elkaar. De rechtspraak van het heeft vooral betrekking op de openheid van de socialezekerheidsstelsels. Deze openheid bepaalt vervolgens de invloed van de intra-EU mobiliteit op de stelsels. De rechtspraak van het Hof kan niet los worden gezien van burgers of bedrijven die zich beroepen op het recht op vrij verkeer. En de extensievere uitleg van het Hof van het burgerschapsbegrip kan er toe leiden dat de intra-Europese migratie een grotere druk legt op de lidstaten.

#### *Invloeden via het beleid*

Bij de beleidsintegratie is het onderscheid tussen soft en hard law relevant. Om eerder genoemde reden ga ik niet in op de soft-law.

De belangrijkste hard law betreft hier de eerder genoemde verordening 1408/71. Deze is gewijzigd door verordening 883/2004. De beoogde inwerkingtreding is 1-01-2009. De belangrijkste wijzigingen betreffen:

- De uitbreiding van de personele reikwijdte: alle EU-burgers en dus niet alleen werknemers en hun familieleden. Rechten van landurig legaal verblijvende derdelanders zijn via een afzonderlijke richtlijn vastgelegd.
- Materiele reikwijdte (meer rechten voor werklozen om in een andere lidstaat naar werk te zoeken, vroegpensioen, gezinstoeslagen).

Door de wijziging is de openheid van de socialezekerheidsstelsels verder toegenomen.

#### *Invloeden via de rechtspraak van het Hof*

De belangrijkste wegen voor de invloed van het Hof op de socialezekerheidsstelsels betreffen:

- De uitleg van de reikwijdte van het vrij verkeer van personen en werknemers en de daarmee gekoppelde verblijfsrechten van niet-actieven. Dit heeft een impuls gekregen door de opname van het burgerschapsbegrip in het Verdrag. De uitleg beïnvloedt de personele en materiele bereik van de coördinatieverordening (met name de openheid van de systemen). Een belangrijk discussiepunt betreft nu het recht op bijstand. Bij de gezondheidszorg speelt het recht op grensoverschrijdende zorg een rol. Ook hier zijn een
- De staatsteun regels: deze betreffen de financieringswijze en de inrichting van sociale diensten van algemeen belang.

Waarom neemt de invloed van het Hof toe:

- Lidstaten regelen bepaalde zaken niet, burgers stappen naar het Hof omdat ze vinden daarmee belemmert in hun fundamentele Europese vrijheden.
- Veranderingen in de lidstaten: Opkomst van de "enabling state" met vaak een combinatie van private uitvoering van sociale zekerheidsfuncties en publieke regie (b.v. het Nederlandse gezondheidsstelsel). Deze hybride constructie is veel gevoeliger voor de Europese mededingingsregels dan de combinatie publieke uitvoering en publieke regie.

#### *Indirecte invloeden*

Lidstaten kunnen niet alleen via Europees beleid en rechtspraak invloed op de inrichting van hun sociale zekerheidsstelsels verliezen, maar ook door mobiliteit van productiefactoren en grotere concurrentiedruk die het gevolg zijn van de interne markt.

Volgens sommigen leggen de begrotingsregels van de EMU ook een beperking op het vermogen van de lidstaten om hun sociale zekerheidsstelsel in te richten. Deze invloeden werken vooral door op de financiering en de betaalbaarheid van de stelsels. Het Scandinavische model logenstrafte deze bewering m.i. voldoende.

De mobiliteit van productiefactoren heeft zowel invloed op de inkomsten als aan de uitgavenkant. Wat betreft de inkomstenkant gaat het om de vraag of de mobiliteit de belastingbasis uitholt. De aanwijzingen hiervoor zijn het sterkst voor de belasting op kapitaal. De vraag is vervolgens hoe belangrijk dit is voor de financiering van de sociale zekerheid (zie b.v. Sinn 1998, p. 5). Voor de inkomstenbelasting lijkt dit effect niet groot: mobiliteit is gering en elasticiteit arbeidsaanbod ten opzichte van belasting binnenlands is gering. Wat betreft de uitgavenkant gaat het vooral om de vraag in hoeverre een genereuze welvaartstaat sociaalzekerheidstoerisme uitlokt. Dit hangt natuurlijk af van de openheid van de stelsels: het recht op bijstand en de invulling van het Europese burgerschapsbegrip (zie boven).

Een speciaal probleem is hier de migratie van buiten de EU. Welke sociale zekerheidsrechten hebben migranten van buiten de EU (project Vonk). Zetten de migranten van buiten de EU die per definitie veel mobieler zijn de meest genereuze sociale zekerheidsstelsels onder druk. Hierover bestaan verschillende opvattingen: Boeri (2006) vindt hiervoor nauwelijks aanwijzingen. De Giorgi en Pellizari (2006) vinden wel enige aanwijzing.

De vraag of lidstaten een genereuze welvaarsstaat bij een scherpere concurrentie kunnen veroorloven hangt nauw samen met de vraag waar uiteindelijk de kosten voor de welvaarsstaat neerslaan en of mensen bereid zijn ervoor te betalen.

#### *Nadere toespitsing van de vraagstelling: toenemende invloed?*

In het bovenstaande zijn verschillende wegen aangeduid via welke Europa een grotere invloed kan uitoefenen op de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten. Deze wegen kunnen eerst nader verkend worden waarna getracht kan worden om aan de hand van de eerder ontwikkelde matrix van polisvoorwaarden een en ander in kaart te brengen.

In eerste instantie zal worden getracht het bovenontwikkelde raamwerk aan de hand van een literatuuroverzicht nader in te vullen. Op basis hiervan kunnen lacunes worden geïdentificeerd en kan worden nagegaan hoe eigen onderzoek een bijdrage kan leveren om deze lacunes op te vullen.

#### **4. Is een wijziging van de verantwoordelijkheidsverdeling nodig?**

De basis voor de beantwoording van deze vraag vormen de antwoorden op de vragen die in de vorige paragraaf zijn gesteld. Nagegaan moet vervolgens worden of gesproken kan worden van integratietekorten (zie inleiding). Als dat inderdaad het geval is moet bekeken worden hoe de integratietekorten kunnen worden gedicht. Daarvoor zijn vaak meerdere mogelijkheden en instrumenten beschikbaar die aan een maatschappelijke kosten- baten analyse moeten worden onderworpen. Relevante inzichten kunnen wellicht aan de fiscal federalism literatuur worden ontleend.