

ADVIES Nr. 1.519

Zitting van donderdag 16 juni 2005

Evaluatie van de open coördinatiemethode inzake de sociale processen - Pensioenen - Insluiting

x x x

2.112/1-1
2.112/2-1

ADVIES Nr. 1.519

Onderwerp : Evaluatie van de open coördinatiemethode inzake de sociale processen - Pensioenen - Insluiting

Tijdens zijn vergadering van 13 april 2005 heeft het dagelijks bestuur van de Nationale Arbeidsraad de wens uitgedrukt dat de Raad uit eigen beweging een advies zou uitbrengen met daarin een aantal opmerkingen over de evaluatie van de OCM inzake pensioenen en insluiting.

De bespreking van dat punt werd toevertrouwd aan de Werkgroep Comité Sociale Bescherming. Op verslag van die werkgroep heeft de Raad op 16 juni 2005 het volgende eenparige advies uitgebracht. Het advies vormt de bijdrage van de Raad voor de vaststelling van het Belgische antwoord op de vragenlijst die de Europese Commissie in het kader van de evaluatie van de open coördinatiemethode inzake pensioenen en insluiting aan de lidstaten heeft toegestuurd.

Het advies wordt uitgebracht onverminderd het advies dat de Raad over het tweede NSR pensioenen zal uitbrengen.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. INLEIDING

In de Nationale Arbeidsraad vinden al verscheidene jaren regelmatige contacten plaats tussen de sociale partners en de Belgische vertegenwoordigers bij de Europese comités voor werkgelegenheid en sociale bescherming alsook met de leden van de betrokken ministeriële kabinetten.

Die contacten moeten de sociale partners in staat stellen de desbetreffende werkzaamheden van de verschillende comités te volgen. Ook kunnen de sociale partners op die manier, wanneer ze het nuttig achten of het hun wordt gevraagd, advies geven aan de Belgische vertegenwoordiging over een of ander vraagstuk dat in de Europese instanties wordt besproken. Met dat advies kan dan rekening worden gehouden om het Belgische standpunt bij de Raad van de Europese Unie te bepalen.

Tijdens een van die vervolvergaderingen over de Europese activiteit hebben de Belgische vertegenwoordigers bij het Comité voor Sociale Bescherming de wil uitgedrukt samen met de Nationale Arbeidsraad twee seminaries te organiseren over de evaluatie van de OCM, respectievelijk inzake pensioenen en sociale insluiting.

De organisatie ervan moest in de sfeer liggen van de evaluatie van de open coördinatiemethode die op Europees niveau aan de gang is en zoveel mogelijk ervaringsdeskundigen aan het woord laten komen op het gebied van pensioenen en insluiting. Het was de bedoeling het Belgische antwoord te formuleren op de vragenlijst die de Europese Commissie in het kader van deze evaluatie heeft toegestuurd. De Europese Commissie zelf had de lidstaten uitgenodigd forums en seminaries te organiseren.

Het dagelijks bestuur van de Nationale Arbeidsraad heeft de wens uitgedrukt bij die demarche betrokken te zijn.

De seminaries, die door de Nationale Arbeidsraad werden georganiseerd in samenwerking met de FOD Sociale Zekerheid, hebben in het gebouw van de Raad plaatsgehad respectievelijk op 22 maart 2005 voor de evaluatie van de OCM inzake pensioenen en op 10 mei 2005 voor het proces inzake insluiting.

Tijdens zijn vergadering van 13 april 2005 heeft het dagelijks bestuur van de Nationale Arbeidsraad de wens uitgedrukt dat munt zou worden geslagen uit die twee seminaries en dat van de desbetreffende gedachtewisselingen gebruik zou worden gemaakt om uit eigen beweging een advies uit te brengen met daarin een aantal opmerkingen over de evaluatie van de OCM inzake pensioenen en insluiting.

De bespreking van dat punt werd toevertrouwd aan de Werkgroep Comité Sociale Bescherming. Op verslag van die werkgroep heeft de Raad op ... het volgende eenparige advies uitgebracht. Het advies vormt de bijdrage van de Raad voor de vaststelling van het Belgische antwoord op de vragenlijst die de Europese Commissie in het kader van de evaluatie van de open coördinatiemethode inzake pensioenen en insluiting heeft toegestuurd. Het advies wordt uitgebracht onverminderd het advies dat de Raad over het tweede NSR pensioenen zal uitbrengen.

II. EVALUATIE VAN DE OCM INZAKE SOCIALE AANGELEGENHEDEN

A. Beschouwingen vooraf - tijdpad voor de herziening van de OCM

De Raad wijst in de eerste plaats op de moeilijkheid van de oefening die de Europese Commissie vraagt. De toepassing van de OCM inzake sociale aangelegenheden is immers vrij recent en er kan niet naar het verleden worden gekeken om de impact van de methode wetenschappelijk te evalueren.

Verder verwondert hij zich over de vraag naar de evaluatie van de OCM inzake sociale aangelegenheden terwijl de beslissing om de sociale processen grondig te wijzigen, al is genomen : alleen de concrete regels voor de stroomlijning van de sociale processen moeten immers nog worden vastgelegd.

De Raad is van oordeel dat het verkieslijk zou zijn geweest de resultaten van de evaluatie en het advies van de sociale partners en de andere ervaringsdeskundigen af te wachten alvorens te beslissen de werking van de OCM grondig te wijzigen. Hij wijst erop dat deze verandering er komt op een ogenblik dat de ervaringsdeskundigen nog maar net met de methode vertrouwd zijn en merkt op dat in de werkmethode voor continuïteit moet worden gezorgd zodat alle actoren kunnen instemmen met beleidsmaatregelen op lange termijn.

Na die beschouwingen vooraf wijst de Raad erop dat uit de gedachtewisselingen tijdens de twee seminaries blijkt dat de concrete bijdrage van de OCM inzake sociale aangelegenheden voornamelijk te vinden is op het niveau van de procedures voor de toepassing ervan, zowel op Europees als op nationaal niveau.

Die procedures hebben blijkbaar een positieve rol gespeeld op het vlak van :

- de aanpak van gemeenschappelijke thema's inzake sociale aangelegenheden op Europees niveau;
- de administratieve samenwerking tussen de lidstaten.

De methode vertoont evenwel lacunes : de Raad zal in dit advies de problemen in het licht stellen met betrekking tot :

- het ontbreken van een strategie op Europees niveau;
- het voornamelijk beschrijvende karakter van de methode;
- het beperkte karakter van de uitwisseling van goede praktijken;
- de noodzaak van een grotere betrokkenheid van alle actoren.

Ten slotte zal de Raad in dit advies denksporen voor de toekomstige ontwikkeling van de OCM aanbieden.

B. Eigenlijke beoordeling

1. Inbreng van de OCM

a. Factor van de aanpak van gemeenschappelijke thema's inzake sociale aangelegenheden op Europees niveau

De Raad wijst er in de eerste plaats op dat de OCM vandaag het belangrijkste instrument is voor een sociaal beleid in Europa. In dat opzicht speelt die methode duidelijk een essentiële rol om de sociale aangelegenheden op Europees niveau te behandelen en zich niet te beperken tot de economische, groei- of werkgelegenheidskwesties.

Tijdens de paar jaar dat de OCM wordt toegepast zijn er inzake sociale aangelegenheden een aantal discussiethema's en een terminologie ontstaan die de lidstaten gemeenschappelijk hebben. De OCM heeft ervoor gezorgd dat samenwerkingsstructuren werden ingesteld waardoor elk land beter op de hoogte is van de problemen, oplossingen en beleidsmaatregelen in de andere lidstaten.

Het gaat om een eerste belangrijke stap voor de vaststelling van een voor de lidstaten gemeenschappelijke strategie inzake sociale aangelegenheden.

b. Factor van de administratieve samenwerking in de lidstaten

De Raad merkt op dat, naast de samenwerking op Europees niveau, de OCM ook ten grondslag ligt aan een administratieve reorganisatie op nationaal niveau in verschillende lidstaten. In België komt deze administratieve reorganisatie vandaag tot uiting in een betere horizontale coördinatie (tussen besturen) en verticale coördinatie (tussen bevoegdheidsniveaus). Dit levert een betere informatie-uitwisseling op tussen de betrokken actoren en derhalve een betere kennis van de problemen en van de beleidsmaatregelen en acties op de verschillende desbetreffende bevoegdheidsniveaus.

Wat meer bepaald het proces inzake insluiting betreft, is de opstelling van het Nationaal Actieplan (NAP) Sociale Insluiting blijkbaar een pluspunt voor de institutionele structuur van België. De OCM zou het mogelijk hebben gemaakt het klassieke institutionele debat (federalisering of defederalisering) te overstijgen voor het behandelen van de problematiek inzake armoedebestrijding, door een geleidelijke afstemming van het door de federale en gefedereerde entiteiten gevoerde beleid.

2. Lacunes van de OCM

Hoewel de OCM een betere kennis van de vraagstukken zowel op Europees als op nationaal niveau in de hand werkt - wat voor de Raad een essentiële basisvoorwaarde is voor een strategie in de aangelegenheden waarin ze wordt toegepast - constateert hij evenwel dat er een aantal lacunes zijn. Die lacunes betreffen voornamelijk de inhoud van de strategie alsook de mogelijkheid om de actoren in het veld te mobiliseren.

a. Beperkingen wat de inhoud betreft

1° Geen zicht op de strategie

De Raad merkt op dat, hoewel er weliswaar in doelstellingen en indicatoren is voorzien, er geen enkele strategie op Europees niveau werd vastgesteld om die doelstellingen te realiseren.

Daardoor heeft de OCM de inhoud van de beleidsmaatregelen voor de lidstaten blijkbaar maar in beperkte mate beïnvloed. Weliswaar werden in sommige landen hervormingen doorgevoerd maar uit methodologisch standpunt waagt de Raad het niet die hervormingen te linken aan de vereisten van de op Europees niveau gevoerde coördinatieprocessen.

2° Beschrijvend karakter van de OCM

Volgens de Raad liggen de maatregelen die de lidstaten inzake pensioenen of insluiting hebben genomen, in feite in de lijn van de op nationaal niveau gevoerde debatten en heeft de Europese coördinatie maar een zeer beperkte impact op die maatregelen.

De OCM lijkt meer een contextelement dan een echte motor van de beleidsmaatregelen. Ze biedt elke lidstaat de gelegenheid de respectieve beleidsmaatregelen te beschrijven, m.a.w. ze verstrekt een uitwisselingsplatform dat weliswaar belangrijk is voor de kennis van de behandelde vraagstukken maar geen echte impact heeft op die beleidsmaatregelen.

Dit komt concreet tot uiting bij de opstelling van het nationaal verslag over de pensioenen en het NAP Insluiting, die meer lijken op administratieve documenten met daarin een soort van catalogus van nationale maatregelen om die maatregelen op Europees niveau te bevorderen, dan op echte strategische documenten.

3° Beperkt karakter van de uitwisseling van goede praktijken

Ook hier kan volgens de Raad alleen maar geconstateerd worden dat op dit ogenblik vooral louter informatief kennis wordt genomen van elkaars goede praktijken; in feite blijkt het uiterst moeilijk te zijn om in een lidstaat een regeling of maatregel in te voeren die in een andere lidstaat wel werkt.

b. Beperkingen wat de betrokkenheid van de actoren betreft

Aangezien de OCM niet de mogelijkheid biedt zicht te hebben op een duidelijke strategie inzake sociale aangelegenheden, kan volgens de Raad alleen maar worden geconstateerd dat de actoren in het veld er moeilijk voor te vinden zijn.

Sommige actoren ervaren de OCM niet zozeer als een motor maar als een factor van administratieve logheid; die methode is dus blijkbaar nog niet voldoende verankerd in wat er zich in de praktijk afspeelt. Zij blijft te beperkt tot een kleine kring van "geëuropeaniseerde" beleidsmakers en bestuursfunctionarissen die rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de implementatie ervan op nationaal vlak.

Volgens de Raad gaat die constatering vooral op voor de sociale insluiting. Uit de contacten met de actoren in het veld blijkt dat velen onder hen niet met het NAP Insluiting vertrouwd zijn, met name de OCMW's of de andere milieus die dagelijks met armoedebestrijding te maken hebben.

Dienaangaande is dringend een informatie- en sensibiliseringsinspanning nodig om een kloof tussen de OCM en de actoren in het veld te voorkomen.

3. Gewenste ontwikkeling van de OCM

a. Beginnelsen voor de stroomlijning van de sociale processen

De Raad herhaalt dat hij ervan overtuigd is dat de strategie moet steunen op een juist evenwicht tussen de economische, de sociale en de werkgelegenheidsaspecten waaruit zij sedert het begin is opgebouwd. Die verschillende aspecten mogen helemaal niet apart worden gezien maar moeten als nauw met elkaar verweven worden beschouwd. Voor het welslagen van de strategie van Lissabon moet de synergie tussen het economische, het sociale en het werkgelegenheidsbeleid dus zoveel mogelijk benut worden.

De constante accuentering van de armoedebestrijding alsook de modernisering van de pensioenstelsels om de betaalbaarheid van de sociale stelsels en het behoud van toereikende pensioenen te waarborgen, lijken meer dan ooit cruciale uitdagingen voor de goede ontwikkeling van de Europese Unie; de OCM heeft bij de verwezenlijking van die doelstellingen duidelijk een essentiële rol te vervullen. Vandaag is de OCM immers het voornaamste instrument voor een sociaal beleid in Europa.

De Raad is de mening toegedaan dat de stroomlijning van de sociale processen het sociale aspect van de strategie van Lissabon niet mag verzwakken maar de doeltreffendheid van de OCM in de hand moet werken. De Raad formuleert dienaangaande de volgende beschouwingen :

- In de eerste plaats pleit de Raad ervoor dat de sociale processen worden gestroomlijnd met de garantie dat de Europese Raad effectief en rechtstreeks rekening houdt met de werkzaamheden van de Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken.
- Verder vindt de Raad dat, indien de sociale OCM in één enkel verslag ten uitvoer wordt gelegd, elk proces binnen het gestroomlijnde proces zichtbaar moet blijven. Hoewel de processen inzake pensioenen en insluiting in hetzelfde verslag behandeld worden, moeten het toch afzonderlijke processen blijven en moeten ze een bepaalde mate van autonomie behouden.
- In dezelfde gedachtegang is de Raad van oordeel dat de doelstellingen van elk van de processen gehandhaafd moeten worden. De stroomlijning mag er niet toe leiden dat de processen minder inhoud hebben.

Een stroomlijning mag de sociale processen niet verzwakken, maar moet de nodige link leggen tussen de processen inzake pensioenen en insluiting, om tot meer efficiëntie te komen. Dat kan volgens de Raad met name met betrekking tot het gebruik van de indicatoren in de twee processen. De Raad wijst er bijvoorbeeld op dat de armoede-indicator bij de ouderen in het NAP Insluiting nauw verbonden is met de indicator betreffende de minimumpensioenen in de strategie inzake pensioenen.

b. Denksporen voor de verbetering van de OCM

De Raad is van oordeel dat de OCM ervoor moet zorgen dat Europa op sociaal gebied een regelende rol kan spelen door sociale minimumcriteria vast te stellen (in het kader van de OCM en niet door de uitkeringen te harmoniseren).

Daartoe zijn verbeteringen nodig met betrekking tot :

1° De vaststelling van de doelstellingen

De doelstellingen moeten concreter worden vastgesteld in de vorm van sociale minimumcriteria. Die doelstellingen of minimumcriteria zouden aangepast worden aan de sociaal-economische situatie van elk land.

2° De vaststelling van een gemeenschappelijke strategie

De Raad is dienaangaande de mening toegedaan dat het verband tussen de doelstellingen en de strategie om die doelstellingen te bereiken, versterkt moeten worden. De actie van de lidstaten zal immers duidelijker worden als de lidstaten in het kader van de OCM kunnen aangeven welke beleidsmaatregelen er genomen moeten worden om de vastgestelde sociale doelstellingen te realiseren.

3° De indicatoren om de verwezenlijking van de doelstellingen te meten

Volgens de Raad moeten de indicatoren nog verfijnd worden :

- Wat de pensioenen betreft moeten nog inspanningen worden geleverd om over vergelijkbare gegevens te beschikken, met name inzake de vervangingsratio's, gezien de aanzienlijke verschillen in de structuur zelf van de nationale stelsels.
- Hetzelfde geldt voor de insluiting, teneinde het multifactoriële karakter van de armoede nog beter te kunnen inschatten.

Volgens de Raad is het noodzakelijk over precieze, betrouwbare en vergelijkbare indicatoren te beschikken, zeker sedert de uitbreiding van de Europese Unie tot 25 lidstaten. Het gaat om een essentiële basisvoorwaarde voor de constatering die tot een gemeenschappelijke strategie van de lidstaten kunnen leiden.

Zoals hierboven is aangegeven, moet de stroomlijning van de sociale processen het ook mogelijk maken tot synergieën te komen en relevante links te leggen tussen indicatoren die tot het ene of het andere proces behoren.

Ten slotte zou volgens de Raad grote vooruitgang worden geboekt indien de indicatoren betreffende de ten uitvoer gelegde middelen (inputindicatoren) worden opgenomen in de sociale processen, in navolging van wat de OESO nu al doet. De links die kunnen worden gelegd tussen die indicatoren en de indicatoren betreffende het resultaat (outputindicatoren) zouden bijzonder nuttig kunnen zijn voor de vaststelling van de beleidsmaatregelen om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken.

4° De betrokkenheid van de actoren

De Raad wijst erop dat de uitvoering van de OCM inzake pensioenen en insluiting niet alleen een zaak is van beleidsmakers en besturen maar ook van de actoren in het veld. Het samenbrengen van al die actoren, in het bijzonder wat de armoedebestrijding betreft, is volgens de Raad een must en die lijn zou moeten worden doorgetrokken in de verschillende dialoogstructuren op Europees niveau (forums, organisaties etc.) en op nationaal niveau.

De Raad is er zich ten volle van bewust dat de OCM een belangrijk instrument is om Europa op het gebied van het sociaal beleid te versterken en dat de sociale partners via de verschillende structuren van de sociale dialoog daarin een centrale rol moeten spelen zowel op Europees als op nationaal niveau.

De Raad is van plan om, als orgaan waar de brancheoverkoepelende sociale dialoog in België wordt gevoerd, zijn rol in de Europese sociale processen voort te zetten en te versterken.
