



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.2.2006
COM(2006) 62 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale integratie 2006

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Overkoepelende aspecten van het beleid op het gebied van sociale bescherming en sociale integratie.....	4
a)	Bevorderen van sociale samenhang en gelijke kansen voor iedereen door passende, toegankelijke, financieel duurzame, aanpasbare en efficiënte socialebeschermingsstelsels en beleidsmaatregelen voor sociale integratie.....	4
b)	Nauwe wisselwerking met de doelstellingen van Lissabon, namelijk meer economische groei en meer en betere banen, en met de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling.....	5
c)	Bevorderen van goed bestuur, transparantie en inspraak van de betrokken actoren bij de opstelling, uitvoering en monitoring van het beleid.....	7
3.	Belangrijkste uitdagingen voor de verschillende werkzaamheden in het kader van de OCM.....	8
3.1.	Bestrijding van armoede en uitsluiting: aangehouden inspanningen, maar kloof tussen plannen en uitvoering.....	8
3.2.	Toereikende en duurzame pensioenen: de hervormingsinspanningen worden voortgezet.....	9
3.3.	Gezondheidszorg en langdurige zorg: uit de eerste stappen blijkt het belang van de kwesties op dit gebied	10

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale integratie 2006

1. INLEIDING

Het Europees beleid inzake sociale bescherming en sociale integratie wordt met grote uitdagingen geconfronteerd. De politieke context op de lange termijn wordt gekenmerkt door een wereldwijde concurrentie, het effect van de nieuwe technologieën en een vergrijzende bevolking; op de korte termijn moeten de zwakke groei, de hoge werkloosheid en de blijvende ongelijkheden worden aangepakt. In oktober hebben de staatshoofden en regeringsleiders in Hampton Court nagedacht over de wijze waarop de sociale stelsels van Europa in het licht van deze uitdagingen in stand kunnen worden gehouden en hoe zij tezelfdertijd kunnen bijdragen aan het vinden van oplossingen daarvoor. De bijdrage van de Commissie, die in de conclusies van het voorzitterschap sterke steun heeft gevonden, riep op tot “versterking van instrumenten als de geïntegreerde EU-richtlijnen voor groei en werkgelegenheid en de versterking van hun interactie met effectievere coördinatie op EU-niveau op het gebied van sociale bescherming.”

Eerder waren bij de herziening van de Lissabon-strategie in het voorjaar van 2005 twee bijzondere uitdagingen in verband met de werkzaamheden in het kader van de open coördinatiemethode (OCM) voor sociale bescherming en sociale integratie aan het licht gekomen. Ten eerste bleek voor de OCM een kloof te bestaan tussen de gemeenschappelijke Europese doelstellingen en de beleidsmaatregelen om deze te verwezenlijken; dat betekent dat het proces verder moet gaan dan het vaststellen van brede beginselen en zich op de doeltreffendheid van het beleid moet richten. Ten tweede werd opnieuw het belang van de sociale dimensie van de strategie onderstreept en werd gestreefd naar een concentratie van de beleidsinspanningen op de totstandbrenging van een hogere groei en meer en betere banen. Bijgevolg is een nauwe wisselwerking vereist tussen de OCM voor sociale bescherming en sociale integratie, die tot doel heeft te zorgen voor een hoog niveau van sociale bescherming en sociale samenhang, en het beleid ter bevordering van werkgelegenheid en groei. Tezelfdertijd riep de Europese Raad de Unie en de lidstaten op om in het kader van de strategie ter bevordering van de sociale integratie en als bijdrage aan het Europees Pact voor de jeugd prioriteit te geven aan de verbetering van de situatie van de meest kwetsbare jongeren en aan initiatieven ter preventie van schooluitval.

Dit tweede gezamenlijke verslag over sociale bescherming en sociale integratie komt direct tegemoet aan de uitdaging van de top van Hampton Court en van Lissabon en bouwt voort op de mededeling van 2003 “De sociale dimensie van de strategie van Lissabon versterken: de open coördinatie stroomlijnen op het gebied van de sociale bescherming”¹. Het is gebaseerd op de plannen en beleidsverklaringen die door de lidstaten in 2005 zijn opgesteld in het kader van de drie beleidsaspecten: sociale integratie, pensioenen en gezondheid en langdurige zorg. Bij de opstelling van het verslag is rekening gehouden met de standpunten van de lidstaten en

¹ COM(2003) 261.

de belanghebbenden over de waarde van de OCM. Het loopt ook vooruit op de structuur van de OCM-uitwisselingen in het kader van het toekomstige gestroomlijnde proces².

2. OVERKOEPELENDE ASPECTEN VAN HET BELEID OP HET GEBIED VAN SOCIALE BESCHERMING EN SOCIALE INTEGRATIE

In de mededeling van de Commissie over een nieuw kader voor de OCM worden drie overkoepelende doelstellingen voor het beleid op het gebied van de sociale bescherming en de sociale integratie aangegeven. In dit hoofdstuk wordt dit kader gebruikt om de huidige beleidsmaatregelen en hervormingsstrategieën te bekijken.

a) Bevorderen van sociale samenhang en gelijke kansen voor iedereen door passende, toegankelijke, financieel duurzame, aanpasbare en efficiënte socialebeschermingsstelsels en beleidsmaatregelen voor sociale integratie

De lidstaten moeten op doeltreffende en kosteneffectieve wijze sociale kerndoelstellingen halen en zich daarbij aan nieuwe uitdagingen en omstandigheden aanpassen. Daartoe gaven de lidstaten in 2003 in totaal circa 28% van het BBP in bruto termen uit aan sociale bescherming, een cijfer dat is gestegen nadat het de laatste jaren vrij stabiel is gebleven.

De uitkeringsstelsels (met uitzondering van pensioenen) zijn goed voor 5% van het BBP. De hervormingsinspanningen op dit gebied zijn hoofdzakelijk gericht op de versterking van de prikkels om te gaan werken. Het gebruik van uitkeringen voor werkenden ter ondersteuning van het inkomen van degenen die overstappen naar (laagbetaalde) arbeid neemt toe, zij het traag. Sociale bijstand wordt steeds meer gekoppeld aan lokale sociale en arbeidsvoorzieningsdiensten als middel om synergieën tot stand te brengen en voor een grotere doeltreffendheid te zorgen. Aanzienlijke hervormingsinspanningen hebben betrekking op de regelingen voor langdurige ziekte/arbeidsongeschiktheid, waarbij veel lidstaten maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deze geen vorm van een verkapte vervroegde uittreding zijn, maar een terugkeer op de arbeidsmarkt bevorderen.

De uitgaven voor pensioenen, die in 2003 gemiddeld 13% van het BBP in de EU uitmaakten, hebben ervoor gezorgd dat oud zijn niet langer wordt geassocieerd met arm zijn of afhankelijk zijn van de kinderen. Dit is vooral bereikt door het verstrekken van wettelijke pensioenen. De vaststelling van de adequate hoogte van de oudedagsvoorziening zal onder de verantwoordelijkheid van de overheid blijven vallen. In een vergrijzende samenleving is de centrale uitdaging op het gebied van pensioenen nu de verhoging van de effectieve pensioenleeftijd. In de meeste lidstaten worden hervormingen doorgevoerd om de trend van de afgelopen decennia, waarin de effectieve pensioenleeftijd is verlaagd, om te buigen en het hoofd te bieden aan de toekomstige stijging van de levensverwachting. Wettelijke omslagstelsels zullen naar verwachting de komende decennia de belangrijkste inkomstenbron van gepensioneerden blijven, terwijl de bijdrage van particuliere pensioenregelingen naar verwachting in veel maar niet in alle landen zal toenemen. Het solidariteitsbeginsel is en blijft belangrijk voor onze pensioenstelsels doordat het zorgt voor de toegang van alle werkenden tot een pensioenvoorziening, een vorm van gegarandeerd minimuminkomen voor ouderen, een vervangingsinkomen en ten slotte de erkenning voor de berekening van de pensioenen

² Zie COM(2005) 706.

van buiten de arbeidsmarkt doorgebrachte perioden (met name perioden voor de opvang van kinderen en ouderen en werkloosheidsperioden)

Wat gezondheid en langdurige zorg betreft, waarvoor de gemiddelde uitgaven in 2003 8% van het BBP bedroegen, blijven de lidstaten ernaar streven om iedereen toegang te bieden tot hoogwaardige zorg. Zij moeten hun stelsels echter voortdurend aanpassen aan de gestaag toenemende vraag als gevolg van de vergrijzing, de verwachtingen van de patiënten en de technologische ontwikkelingen. Zij willen komen tot een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid via reorganisaties, zorgprioritering en de ontwikkeling van stimulerende maatregelen voor gebruikers en zorgverstrekkers. Het gezondheidsbevorderings- en ziektepreventiebeleid zal naar verwachting een steeds grotere rol gaan spelen. Om ervoor te zorgen dat ongelijkheden op het gebied van de gezondheid niet worden vergroot door een gebrek aan toegang tot zorgvoorzieningen, gaat de toepassing van eigen bijdragen vergezeld van een groot aantal tariefverminderingen voor kansarme groepen.

De hervormingen op het gebied van de sociale bescherming worden in snel tempo doorgevoerd. Zoals uit dit overzicht blijkt, zijn hervormingen geen synoniem van sociale achteruitgang en het effect daarvan op de sociale samenhang moet zorgvuldig worden gemonitord. Uit de resultaten van de landen met de langste ervaring op dit gebied blijkt dat een goed activeringsbeleid met geïntegreerde en op de behoeften van de betrokkenen toegesneden maatregelen niet goedkoop is en geen strategie kan zijn die kant-en-klare oplossingen biedt.

Het toegenomen gebruik van inkomensafhankelijke minimumpensioenvoorzieningen mag bijvoorbeeld de prikkels voor pensioensparen niet verzwakken. De minimumniveaus van de sociale bijstand liggen in de meeste lidstaten reeds onder de armoedegrens en uit het oogpunt van de sociale integratie moet het verbinden van voorwaarden aan het toekennen van sociale bijstand zorgvuldig worden bekeken. De toenemende nadruk die wordt gelegd op de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om voor uitkeringen in aanmerking te komen gaat tot nu toe niet vergezeld van een systematische monitoring van het effect daarvan op de meest gemarginaliseerde groepen. De trend naar het decentraliseren van de verantwoordelijkheid naar het regionaal en/of lokaal niveau opent aanzienlijke mogelijkheden voor het geïntegreerd verstrekken van socialebeschermings- en sociale voorzieningen. Ook hier is echter een monitoring van het effect nodig. Er moet ook een evaluatie op verschillende beleidsterreinen plaatsvinden. Er is reeds gewezen op het toenemend gebruik van eigen bijdragen in de gezondheidszorg, vergezeld van maatregelen om de kosten voor lagere inkomensgroepen te verlichten; in de meest recente integratieverslagen wordt het effect van de gestegen gezondheids- en zorgverzekeringskosten gezien als een steeds grotere last voor mensen in de lagere inkomensgroepen.

b) Nauwe wisselwerking met de doelstellingen van Lissabon, namelijk meer economische groei en meer en betere banen, en met de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling

De wisselwerking tussen de OCM en het herziene Lissabon-proces moet in de twee richtingen gaan – het socialebeschermings- en integratiebeleid moet de groei- en werkgelegenheidsdoelstellingen ondersteunen en het groei- en werkgelegenheidsbeleid moet de sociale doelstellingen ondersteunen. Van de lidstaten bieden België, Hongarije en Finland in hun nationale hervormingsprogramma's (NRP's) goede voorbeelden van deze dynamische wisselwerking: zij kennen in hun Lissabon-planning een centrale plaats aan de sociale doelstellingen toe door te verklaren dat hun economische en werkgelegenheidsplanning op de

middellange termijn de toekomstige duurzaamheid en ontwikkeling van hun sociaal beleid moet ondersteunen.

Sociale bescherming en werkgelegenheid

Bij het bekijken van de werkzaamheden in het kader van de drie beleidsonderdelen van de OCM in de nationale hervormingsprogramma's komt de rol die de sociale bescherming bij de verbetering van de werkgelegenheidsprestaties kan spelen sterk naar voren. Er worden echter niet altijd duidelijke verbanden gelegd tussen de OCM en de NRP's.

In de strijd tegen sociale uitsluiting neemt de "vergemakkelijking van de toegang tot werkgelegenheid" een centrale plaats in de strategieën van de lidstaten in, temeer daar bij recente hervormingen steeds meer de nadruk wordt gelegd op de overgang naar de arbeidsmarkt. De meeste lidstaten zijn bezig met de planning of de uitvoering van een actief arbeidsmarktbeleid en een herziening van de belasting- en uitkeringstelsels. Waar de economische en werkgelegenheidsprestaties goed waren en de lonen en uitkeringen relatief laag waren, zoals in de Baltische landen, zijn het werkgelegenheids- en het integratiebeleid geïntegreerd door het koppelen van de stijging van de uitkeringsniveaus aan de stijging van de minimumlonen, als middel om de voordelen van de recente groei te verdelen en de prikkels om te gaan werken te vergroten.

Een aantal lidstaten geeft in hun NRP de belangrijke rol aan die immigratie in de toekomst naar verwachting zal spelen bij de ondersteuning van hun arbeidsmarkt. In de NRP's wordt de uitdaging van de integratie van immigranten, een belangrijk onderwerp in recente NAP's voor integratie, echter niet altijd duidelijk erkend.

Pensioenhervormingen zijn direct van invloed op de werkgelegenheid doordat zij de prikkels om langer te blijven werken versterken en de vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt beperken. Door het versterken van de band tussen premies en uitkeringen moedigen zij ook de arbeidsactiviteit en het witwerken tijdens het gehele arbeidsleven aan. Maar het succes van deze aanpak hangt niet alleen af van de stimulansen die van de pensioenstelsels uitgaan. Een sleutelement voor de hervorming van de arbeidsmarkt en de toekomstige NRP's is het openen van de arbeidsmarkt voor ouderen en het nemen van maatregelen om hen langer aan het werk te houden, onder meer via het doeltreffend gebruik van ICT.

Een goede gezondheidszorg draagt bij tot de verbetering van de kwantiteit en de kwaliteit van de arbeidskrachten, met name de inzetbaarheid van ouderen. Bovendien zijn de gezondheids- en langdurige-zorgsectoren grote werkgevers en zullen zij in de toekomst nog belangrijker worden. De lidstaten hebben in hun preliminaire beleidsverklaringen benadrukt dat moet worden gezorgd voor passende menselijke hulpbronnen om te kunnen voldoen aan de toekomstige behoeften in de sector. De wijze waarop de stelsels de toekomstige verstrekking van zorg beheren, onder meer via het doeltreffend gebruik van nieuwe technologieën, zal belangrijke gevolgen hebben voor de werkgelegenheid. Het evenwicht tussen informele zorg (in gezinnen, buiten de arbeidsmarkt) en formele zorg (via sociale diensten of marktmechanismen) zal een groot effect hebben op het arbeidsaanbod, met name van vrouwen. Door verscheidene nieuwe lidstaten, met name Hongarije, wordt in brede termen aangegeven dat gezondheidskwesties een rol zullen spelen in toekomstige strategieën.

Op het gebied van pensioenen kunnen duidelijk banden worden gelegd tussen sociale bescherming en groei. Financieel gezonde wettelijke pensioenen en duurzame overheidsfinanciën versterken elkaar, wat op zijn beurt de economische prestaties op lange termijn ondersteunt. Het belang van een gezonde bevolking – zowel de bevolking in haar geheel als met name de oudere leeftijdsgroep – voor de economische groei wordt algemeen erkend. Wat het integratiebeleid betreft, vormt de uitsluiting van mensen en groepen, zoals immigranten en etnische minderheden, van participatie aan de arbeidsmarkt en aan de samenleving een verkwesting van middelen, die om zowel economische redenen als om redenen van sociale rechtvaardigheid moet worden aangepakt. Tezelfdertijd hangt de duurzaamheid van de socialebeschermingsregelingen af van de groeiverwachtingen en bijgevolg van het succes van de nationale hervormingsstrategieën ter bevordering van het concurrentievermogen en de productiviteit.

De EU-strategie voor duurzame ontwikkeling³ beschrijft de verwachtingen van de Europese samenleving op de lange termijn en de bedreigingen en uitdagingen die moeten worden aangepakt om aan deze verwachtingen te voldoen. De bezorgdheid over het sociale beleid maakt deel uit van zowel de verwachtingen (bv. voor een samenhangende samenleving) als de uitdagingen (bv. kloven tussen rijk en arm; vergrijzende samenleving). Het duurzaamheidsperspectief zorgt ervoor dat de langetermijndimensies van het socialebeschermings- en het sociale-integratiebeleid een vaste plaats krijgen in het beleidskader, waarbij extra aandacht kan worden besteed aan kinderarmoede waardoor armoede en uitsluiting van generatie tot generatie worden doorgegeven en de toekomstige menselijke hulpbronnen van Europa worden aangetast. Meer in het algemeen is het nodig dat in de OCM meer de nadruk wordt gelegd op duurzaamheid.

c) Bevorderen van goed bestuur, transparantie en inspraak van de betrokken actoren bij de opstelling, uitvoering en monitoring van het beleid.

Eén van de belangrijkste politieke boodschappen van de werkzaamheden in het kader van de OCM is dat beleidsontwikkeling en -uitvoering vruchten afwerpt als alle actoren, branches en overheidsniveaus goed samenwerken. De OCM heeft bijgedragen tot de versterking van deze boodschap, met name op het gebied van de sociale uitsluiting. Alle lidstaten van de EU-10 hebben nieuwe structuren opgezet om de civiele samenleving bij de planning van hun sociaal beleid te betrekken. Uit de NAP's van de EU-15 blijkt dat deze landen een groot aantal maatregelen hebben genomen ter verbetering van de samenwerking tussen de centrale, regionale en lokale overheden. Het is duidelijk dat de lidstaten van elkaar hebben geleerd. Goed bestuur omvat ook de mainstreaming van de sociale integratie in de beleidsvorming (waaronder het vaststellen van begrotingsmiddelen) en een sterkere evaluatie en monitoring. Op beide gebieden is beperkte vooruitgang geboekt.

Voor pensioenen is het van essentieel belang dat hervormingen, gezien het effect daarvan op de lange termijn, op consensus berusten. Er is transparantie in de besluitvorming nodig zodat de burgers zekerheid hebben en inzicht krijgen in de vaak complexe taak van de pensioenplanning. Officiële verbintenissen in verband met automatische of regelmatige herzieningsmechanismen helpen de burgers bij deze planning. De grotere decentralisatie van de fondsen en de ruimere keuze aan investeringsvehikels of pensioenleeftijden doen de

³ COM(2001) 264 en COM(2005) 37.

complexiteit toenemen en moeten vergezeld gaan van middelen om de burgers te informeren en te adviseren.

Op het niveau van de stelsels wordt de gezondheidssector gekenmerkt door een grote complexiteit wat de rol van verzekeraars en zorgverstrekkers en van centrale en regionale/lokale overheden betreft. Het raakvlak tussen gezondheidsverleners en zorgverstrekkers zal steeds crucialer worden voor een doeltreffende coördinatie. Duidelijkheid wat de rol van de verschillende instellingen betreft en een goede onderlinge coördinatie zijn van vitaal belang. De relaties tussen beleidsmakers en burgers zijn evenzeer belangrijk, gezien de hoge verwachtingen die de burgers ten aanzien van de gezondheidsstelsels hebben en de nadruk die door alle lidstaten wordt gelegd op de bevordering van preventie, gezonde levensstijlen en gezond oud worden.

3. BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN VOOR DE VERSCHILLENDE WERKZAAMHEDEN IN HET KADER VAN DE OCM

3.1. Bestrijding van armoede en uitsluiting: aangehouden inspanningen, maar kloof tussen plannen en uitvoering

Uit de door de EU-15 ingediende nationale actieplannen (NAP's) en de bijwerkingen van de NAP's (ingediend door vier van de EU-10-landen) blijkt dat op verscheidene gebieden vooruitgang is geboekt maar dat, tegen de achtergrond van economische prestaties die het best als "gemengd" kunnen worden omschreven, geen significante verbetering in de situatie is opgetreden. Zij bevestigen de bevinding van het onderzoek van de doelstellingen van Lissabon dat er een kloof bestaat tussen de verbintenissen die de lidstaten in de gemeenschappelijke doelstellingen hebben aangegaan en de beleidsinspanningen die zij leveren om deze doelstellingen te verwezenlijken.

De analyse van de verslagen van 2005 bevestigt de zeven belangrijkste beleidsprioriteiten die in het gezamenlijke verslag van vorig jaar zijn vastgesteld. Deze zijn: vergroting van de arbeidsparticipatie, modernisering van de socialebeschermingsstelsels, aanpak van de achterstanden in onderwijs en opleiding, uitroeiing van kinderarmoede en verbetering van de bijstand aan gezinnen, zorgen voor behoorlijke behuizing, verbetering van de toegang tot hoogwaardige diensten, bestrijding van discriminatie en bevordering van de integratie van personen met een handicap, etnische minderheden en immigranten. De verslagen onderstrepen ook de concentratie van meervoudige achterstanden in bepaalde stedelijke en plattelandsgemeenschappen en onder sommige groepen. De lidstaten moeten een geïntegreerd en gecoördineerd beleid ontwikkelen om de meervoudige achterstanden aan te pakken en tegemoet te komen aan de behoeften van risicogroepen zoals personen met een handicap, migranten en etnische minderheden (waaronder Roma), thuislozen, ex-gevangenen, verslaafden en eenzame ouderen. Er moet worden gezorgd voor zowel verbeterde toegang tot mainstream-voorzieningen als, zo nodig, doelgerichte maatregelen.

Er doen zich thans vooral drie ontwikkelingen voor. Deze zijn: uitdagingen in verband met de toenemende immigratie; stijging van de gezondheids- en verzekeringskosten; en de behoefte aan betaalbare zorg voor kinderen, personen met een handicap en zorgafhankelijke ouderen in het licht van zowel de demografische veranderingen als de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen.

De uitdagingen voor de toekomst omvatten de noodzaak van *mainstreaming*, d.w.z. een betere integratie van de NAP's in de nationale beleidsvorming, waaronder de begrotingsprocessen, en in het herziene Lissabon-proces; *betere governance*, d.w.z. betere mobilisatie van de actoren en betere banden tussen de verschillende overheidsniveaus (nationaal, regionaal en lokaal) en duidelijkere verantwoordelijkheid voor implementatie, monitoring en evaluatie; en betere banden tussen de NAP's voor integratie en de *Structuurfondsen*, met name het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

3.2 Toereikende en duurzame pensioenen: de hervormingsinspanningen worden voortgezet

Uit de tweede ronde van de in juli 2005 ingediende nationale strategieverlagen (NSR's) over pensioenen blijkt dat sinds het gezamenlijk verslag van 2003 aanzienlijke vooruitgang op het gebied van de hervormingen⁴ is geboekt. Deze verslagen benadrukken de onderlinge verbanden tussen de drie brede doelstellingen, namelijk toereikendheid, duurzaamheid en modernisering. De hervormingsstrategieën kunnen slechts slagen als alle drie elementen aanwezig zijn en tezamen in aanmerking worden genomen.

Om te zorgen voor toereikende en duurzame pensioenstelsels passen de lidstaten een driedelige strategie toe: verlaging van de overheidsschuld, hervorming van de pensioenen en vergroting van de werkgelegenheid. Sommige lidstaten streven naar een verlaging van hun overheidsschuld om ruimte te creëren voor de totstandbrenging van duurzame pensioenstelsels. Maar slechts een klein aantal landen is daar de laatste jaren ook daadwerkelijk in geslaagd. De lidstaten streven ook naar een vergroting van de werkgelegenheid en veel lidstaten hebben hervormingen doorgevoerd die beginnen te leiden tot een hogere arbeidsparticipatie van ouderen: de negatieve prikkels om langer te werken zijn verminderd en de stimulansen om te blijven werken zijn vergroot, de banden tussen premies en uitkeringen zijn versterkt en in de pensioenformule is verder rekening gehouden met de levensverwachting. De recente hervormingen lijken te leiden tot een verlaging van het vervangingspercentage op een gegeven leeftijd, wat echter kan worden gecompenseerd door langer te blijven werken en meer te sparen, waardoor de doelstelling van een toereikend pensioeninkomen kan worden gehandhaafd, armoede onder gepensioneerden kan worden voorkomen en een redelijk inkomen tijdens de pensionering kan worden gegarandeerd. Sommige lidstaten verhogen het niveau van de gewaarborgde minimumpensioenen; in veel lidstaten wordt rekening gehouden met zorgperioden voor de berekening van de pensioenrechten. De verstrekking van aanvullende pensioenen, waarvan wordt verwacht dat zij in sommige lidstaten in belangrijke mate zullen bijdragen aan de instandhouding van de levensstandaard tijdens de pensionering, is verder ontwikkeld en het desbetreffende wetgevende kader is versterkt. Terwijl het aandeel van de particuliere pensioenen volgens de projecties de komende decennia zal toenemen, zullen in bijna alle lidstaten de wettelijke omslagstelsels de voornaamste pensioenbron blijven. Er is bezorgdheid geuit over de ongelijke toegang tot particuliere pensioenen en sommige lidstaten bekijken hun beleidsaanpak, waaronder wezenlijke belastingprijkkels voor werkenden met een laag inkomen. In verband met de grotere rol van de particuliere pensioenen overwegen de lidstaten stappen met het oog op de regeling en de monitoring van de stelsels om de betaalbaarheid daarvan en de voorspelbaarheid van de opbrengsten te bevorderen.

⁴ Zie voor een uitgebreidere bespreking van de nationale strategieverlagen 2005 het werkdocument van de diensten van de Commissie over toereikende en duurzame pensioenen (SEC(2006) XXXX).

Een nieuw aspect van de recente hervormingen is de invoering van automatische of semi-automatische toetsingsinstrumenten die zorgen voor de periodieke monitoring van de bronnen van druk op de pensioenstelsels, met name demografische trends, en een discussie over mogelijke beleidsreacties afdwingen. Dergelijke mechanismen bevorderen de transparantie van de pensioenstelsels. Wanneer zij worden gecombineerd met het verstrekken van informatie aan de burgers over hun pensioenrechten, dragen zij bij aan het opbouwen van vertrouwen.

3.3. Gezondheidszorg en langdurige zorg: uit de eerste stappen blijkt het belang van de kwesties op dit gebied

Ingevolge het besluit van de Raad in 2004 om de OCM uit te breiden tot de gezondheids- en langdurige zorg hebben de lidstaten in het voorjaar van 2005 nationale preliminaire beleidsverklaringen ingediend. Deze verslagen hebben onderwerpen voor verdere werkzaamheden aangegeven en hebben bijgedragen aan het voorstel van de Commissie voor gemeenschappelijke doelstellingen⁵.

Het vastgestelde doel, namelijk ervoor te zorgen dat een goede toegang wordt geboden, blijft een fundamentele uitdaging. Er blijven ernstige onrechtvaardigheden in verband met verstrekingsmoeilijkheden, geografische barrières en genderverschillen bestaan, alsook ongelijkheden wat betreft de wijze waarop de verschillende sociaal-economische groepen een beroep doen op de gezondheidsstelsels en de kwaliteit van de gezondheidszorg die zij ontvangen. Wat de langdurige zorg betreft, worden de huidige voorzieningen reeds als ontoereikend beschouwd en deze situatie zal gezien de demografische ontwikkelingen nog nijpender worden. Slechts enkele lidstaten hebben in hun socialebeschermingsstelsels rekening gehouden met de toekomstige problemen in verband met de verlening van langdurige zorg of hebben hun sociale voorzieningen uitgebreid om deze problemen aan te pakken. Er wordt ook op brede schaal gewezen op de noodzaak van de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen met het oog op de instandhouding van de gezondheids- en langdurige-zorgvoorzieningen ten aanzien van de toegenomen vraag naar en het schaarse aanbod van arbeidskrachten. Een gemeenschappelijk reactie van de lidstaten is de nadruk die wordt gelegd op de bevordering van preventie, gezonde levensstijlen en gezond ouder worden. Wat de kwaliteit van de zorgverlening betreft, bevorderen de hervormingen de ontwikkeling van indicatoren en de vaststelling van kwaliteitsnormen, praktijkrichtlijnen en accrediteringssystemen. Een dergelijke aanpak zal er ook toe leiden dat meer wordt gespaard. Het betrekken van de patiënten bij de hervormingen en het bevorderen van de keuzemogelijkheden worden gezien als middelen om de kwaliteit te verbeteren. Met de toepassing van nieuwe technologieën kan de kwaliteit duidelijk worden verbeterd, maar het effect daarvan in termen van kosten vereist de nodige monitoring.

De inspanningen van de lidstaten om zorg te dragen voor de financiële duurzaamheid van de stelsels zijn vooral gericht op de vergroting van de doeltreffendheid en de doelmatigheid. De hervormingen onderstrepen de noodzaak van een goede samenhang en een betere coördinatie tussen de verschillende vormen van zorg, waarbij onnodige ingrepen moeten worden vermeden. Huisartsen spelen een vitale rol op het gebied van verzorging, advisering en preventie. Acties op dit gebied zullen naar verwachting ook positieve gevolgen hebben voor de toegang tot en de kwaliteit van de zorg. Een duurzaamheidsbeleid heeft ook tot doel

⁵ Zie het memorandum van het Comité voor sociale bescherming *Review of Preliminary National Policy Statements on Health Care and Long-Term Care*, 2005.

zorgverstrekkers en gebruikers prikkels te geven voor een rationeel gebruik van de middelen door het bevorderen van het kostenbewustzijn (kostendeling) en het gebruik van eerstelijnszorg. Een grotere gereguleerde concurrentie zal naar verwachting bijdragen tot een betere beheersing van de kosten en een betere kwaliteit.

Toepassing van de OCM in een gestroomlijnde context: hoofdlijnen

Op grond van de bovenstaande analyse kunnen de volgende hoofdlijnen worden vastgesteld:

- Er is een meer strategische aanpak nodig voor de formulering van de NAP's voor integratie met het oog op een meer precieze, systematische en transparante beleidsbepaling. De OCM moet sterke nadruk leggen op de armoede onder kinderen en hun gezinnen. Er moet ook meer aandacht worden besteed aan de meervoudige uitsluiting waarmee jongeren uit etnische minderheden in arme wijken worden geconfronteerd. In deze context moet de fundamentele rol worden benadrukt die onderwijs en opleiding spelen bij het doorbreken van het proces waarbij armoede van generatie tot generatie wordt doorgegeven.
- De NSR's over pensioenen onderstrepen de onderlinge banden tussen de drie brede doelstellingen (toereikendheid, duurzaamheid en modernisering) en de synergieën en wisselwerkingen daarvan. Willen de hervormingsstrategieën succesvol zijn, met name wat de aanpak van de hogere levensverwachting betreft, dan moeten alle drie elementen aanwezig zijn en tezamen in overweging worden genomen. De hervormingen moeten ertoe blijven bijdragen dat de negatieve prikkels worden weggenomen en de stimulansen om langer te werken worden versterkt en moeten gepaard gaan met vooruitgang op het gebied van de behandeling van oudere werknemers door werkgevers en arbeidsmarkten. Hierdoor zal een cruciale bijdrage worden geleverd aan de instandhouding van toereikende pensioenen en de handhaving van de levensstandaard en aan de bestrijding van armoede onder gepensioneerden. De trend naar een afname van de door de pensioenen geboden vervangingspercentages moet zorgvuldig worden gemonitord, alsook de ontwikkeling van prikkels om langer te werken, onder meer voor potentiële ontvangers van minimumpensioenuitkeringen.
- De modernisering van de pensioenvoorzieningen moet beter rekening houden met nieuwe vormen van werken en loopbaanonderbrekingen, met name voor zorgverlening, en moet ervoor zorgen dat vrouwen hun eigen pensioenrechten opbouwen. De ontwikkeling van particuliere pensioenen kan de wettelijke regelingen aanvullen, maar betaalbaarheid en zekerheid moeten worden gewaarborgd. Regelmatige onderzoeken maken een aanpassing van de stelsels mogelijk en informatie over de pensioenaanspraken van de mensen helpt vertrouwen opbouwen.
- Voortbouwend op de goede eerste stappen moeten toekomstige uitwisselingen over gezondheid en langdurige zorg betrekking hebben op: de wijze waarop voor een goede toegang daartoe kan worden gezorgd en ongelijkheden kunnen worden verminderd; de aanpassing aan de veranderende behoeften en de uitbreiding van de keuzemogelijkheden en de versterking van de betrokkenheid van de patiënten; de bevordering van de kwaliteit; de gezonde financiering van doeltreffende stelsels; de versterking van de prikkels voor gebruikers en zorgverstrekkers om rationeel gebruik te maken van de beschikbare middelen; de bevordering van preventie, actieve levensstijlen en gezond ouder worden; en de ontwikkeling van strategieën voor menselijke hulpbronnen om het hoofd te bieden aan toekomstige tekorten aan arbeidskrachten. Er bestaan wezenlijke uitdagingen in verband

met langdurige zorg: de raming van de toekomstige behoeften en de ontwikkeling van de nodige zorgverstrekking- en financieringsmechanismen.

- Het is van vitaal belang dat wordt gezorgd voor een doeltreffende wisselwerking tussen de OCM en het herziene proces van Lissabon. De Commissie en de lidstaten moeten het passende kader voor de best mogelijke wisselwerking ontwikkelen, met inbegrip van indicatoren om deze te meten. Dit omvat bijvoorbeeld de beoordeling van de mate waarin groepen met het hoogste armoederisico (bv. huishoudens waarin niemand werk heeft, zeer langdurig werklozen, alleenstaande ouders, grote gezinnen, risicojongeren, etnische minderheden, personen met een handicap) de werkgelegenheidsmogelijkheden benutten en hoe hervormingen ter bevordering van de werkgelegenheid van invloed zijn op deze groepen.
- Wat de socialebeschermingsstelsels in hun geheel betreft, is een langetermijn- en holistische aanpak nodig die de duurzaamheid van de stelsels niet alleen beschouwt als een uitdaging voor pensioenen en gezondheidszorg; die gericht is op de ontwikkeling van indicatoren voor de monitoring van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de stelsels, beleidsmaatregelen en financieringsmechanismen; en die aandacht besteedt aan de verdeling van de uitgaven over de verschillende branches en het evenwicht tussen overheidsvoorzieningen en zelfredzaamheid.