

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie —
Uitvoering van het communautaire Lissabon-programma: Sociale diensten van algemeen belang in
de Europese Unie**

COM(2006) 177 final

(2007/C 161/22)

De Europese Commissie heeft op 26 april 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 februari 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Hencks**.

Het EESC heeft tijdens zijn op 14 en 15 maart 2007 gehouden 434e zitting (vergadering van 15 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 143 stemmen vóór en 61 stemmen tegen, bij negen onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Aanbevelingen en standpunt van het EESC

1.1 Sociale diensten van algemeen belang (SDAB) hebben als functie de bevordering van sociaal-economische en territoriale samenhang. Dat doen zij door maatschappelijke solidariteit om te zetten in concrete dienstverlening, zodat mensen hulp kan worden geboden in onder meer alle situaties waarin zij sociaal kwetsbaar zijn en hun fysieke of geestelijke integriteit in gevaar kan komen, zoals bij ziekte, ouderdom, arbeidsongeschiktheid, gehandicaptheid, onzekere levensomstandigheden, armoede, sociale uitsluiting, verslaving en gezins-, huisvestings- of integratieproblemen.

Dankzij SDAB wordt tevens de maatschappelijke integratie bevorderd. SDAB houden dan ook meer in dan alleen hulpverlening aan de minst bedeelden: hun functie is eveneens om aan de behoeften van alle burgers tegemoet te komen door fundamentele sociale diensten voor iedereen toegankelijk te maken. Daarmee dragen SDAB ertoe bij dat mensen daadwerkelijk hun burgerschap en grondrechten uitoefenen.

1.2 Het gaat er hier dus niet om economisch en sociaal beleid tegenover elkaar te plaatsen, maar juist om meer harmonie en constructieve synergie tussen die beleidsterreinen te creëren.

1.3 Daarom vindt het EESC dat niet zozeer het hachelijke en snel veranderende onderscheid tussen economische en niet-economische diensten van algemeen belang (DAB) aandacht moet krijgen, maar dat de nadruk veeleer moet liggen op de aard van die diensten zelf en op de taken en doelstellingen ervan. Bepaald moet worden voor welke diensten de mededingings- en internemarktregels gelden en welke diensten, omwille van het algemeen belang of de sociaal-economische en territoriale samenhang, door de Europese, nationale, regionale of lokale overheden, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, van die regels kunnen worden vrijgesteld.

1.4 Daarom dienen er op EU-niveau gemeenschappelijke maatstaven te worden vastgesteld voor (zowel de economische als niet-economische) DAB, d.w.z. gemeenschappelijke normen voor alle, dus ook de sociale, diensten van algemeen belang. Die maatstaven zouden in een — volgens de codecisieprocedure goed te keuren — kaderrichtlijn moeten worden verwerkt, zodat er een op de specifieke kenmerken van deze diensten afgestemd Europees rechtskader tot stand komt.

1.5 De redenen waarom bepaalde diensten van algemeen belang zijn of onontbeerlijk zijn voor de sociaal-economische en

territoriale samenhang, moeten door de lidstaten in officiële juridische overeenkomsten of gelijkaardige documenten, alsook in de regels voor de afgifte van vergunningen worden vastgelegd, om er zeker van te kunnen zijn dat opdrachten van algemeen belang op niet-discriminatoire en transparante wijze worden uitgevoerd en dat daarvan geen misbruik wordt gemaakt. Uit die documenten moet de opdracht blijken die de bevoegde overheidsinstantie van een lidstaat aan de verlener van een DAB geeft, waarbij tegelijkertijd diens rechten en plichten moeten zijn vastgelegd, onverminderd de wettelijke mogelijkheid voor dienstverleners om zelf initiatieven te nemen.

1.6 Het EESC herinnert in dit verband aan zijn voorstel om een onafhankelijke waarnemingspost op te richten voor de evaluatie van zowel de economische als niet-economische (en al dan niet sociale) DAB. Dit orgaan zou moeten worden samengesteld uit vertegenwoordigers van het Europees Parlement en het Comité van de Regio's en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld bij het EESC. Op nationaal, regionaal en lokaal niveau zou de overheid alle betrokkenen — dienstverleners, gebruikers van sociale diensten, sociale partners, instanties uit de sociale economie, organisaties die strijden tegen sociale uitsluiting enz. — bij het opstellen van regelgeving voor SDAB moeten betrekken.

2. Inleiding

2.1 SDAB staan samen met DAB (waartoe SDAB behoren), aan de basis van de menselijke waardigheid, vormen de garantie dat ieder mens zijn recht op sociale gerechtigheid kan genieten en waarborgen dat zijn grondrechten volledig worden gerespecteerd: die grondrechten zijn vervat in het Handvest van de grondrechten en internationale verdragen, waaronder het Europees sociaal handvest en de Universele verklaring van de rechten van de mens. Daarmee dragen SDAB ertoe bij dat mensen daadwerkelijk hun burgerschap uitoefenen. De belangrijkste functie van deze diensten is de realisering van sociaal-economische en territoriale samenhang door maatschappelijke solidariteit om te zetten in concrete dienstverlening, zodat hulp kan worden geboden in onder meer alle situaties waarin mensen sociaal kwetsbaar zijn en hun fysieke of geestelijke integriteit in gevaar kan komen, zoals bij ziekte, ouderdom, arbeidsongeschiktheid, gehandicaptheid, onzekere levensomstandigheden, armoede, sociale uitsluiting, verslaving en gezins-, huisvestings- of integratieproblemen.

Dankzij SDAB wordt tevens de maatschappelijke integratie bevorderd. SDAB houden dan ook meer in dan alleen hulpverlening aan de minst bedeelden: hun functie is eveneens om aan de behoeften van alle burgers tegemoet te komen door fundamentele sociale diensten voor iedereen toegankelijk te maken.

2.2 Het specifieke karakter van SDAB berust dus op een bijzonder verband met de grondrechten, voor de inachtneming waarvan de lokale, regionale, nationale en Europese overheidsinstanties, overeenkomstig het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel (het optreden van de Commissie moet beperkt blijven tot het strikt noodzakelijke om de doelstellingen uit het Verdrag te realiseren), verantwoordelijk zijn.

2.3 Omdat de prijs die voor SDAB moet worden betaald, niet altijd direct is afgeleid van de kosten ervan en ook niet op de werking van vraag en aanbod is gebaseerd, zouden deze diensten zonder een bijdrage uit de publieke middelen niet voor iedereen betaalbaar zijn.

2.4 De overheid doet echter meer dan alleen maar de SDAB financieren, maar draagt er ook de algemene verantwoordelijkheid voor, zodat deze diensten goed functioneren en van hoge kwaliteit zijn, met inachtneming van de bevoegdheden van de dienstverleners.

2.5 Behalve dat SDAB — evenals overigens alle DAB — belangrijk zijn voor de sociaal-economische samenhang in de EU, dragen ze ook in belangrijke mate bij aan het concurrentievermogen van de Europese economie en genereren ze op plaatselijk niveau veel werkgelegenheid.

2.6 Sociale dienstverlening beslaat een zeer omvangrijk gebied en omvat onder meer: bejaardentehuizen; gehandicapteninstellingen; opvangcentra voor hulpbehoevenden, kinderen, vrouwen (blijf-van-mijn-lijfhuizen), immigranten en vluchtelingen; herstellingsoorden; verzorgingshuizen; instellingen voor sociale huisvesting, jeugdbescherming en sociale educatie; internaten; kinderopvangcentra; medisch-sociale instellingen; gezondheids-, revalidatie-, reclasserings- en beroepsopleidingscentra, en instellingen voor gezinshulp en thuiszorg.

2.7 Deze diensten worden in alle lidstaten geleverd door instellingen en instanties waarvan de rechtspositie kan verschillen. Vaak zijn dat organisaties uit de sociale economie zonder winstoogmerk (bijv. verenigingen, onderlinge maatschappijen, coöperaties of stichtingen) met een zeer uiteenlopend karakter (openbaar, charitatief, filantropisch, kerkelijk, particulier enz.). worden vastgesteld.

3. De mededeling van de Commissie

3.1 De Europese Commissie heeft op 26 april 2006, in het kader van de uitvoering van het communautaire Lissabonprogramma, een mededeling gepubliceerd over SDAB. Die mededeling vormt een vervolg op het witboek over DAB (COM(2004) 374 final) en is tevens een reactie op de stemming die het Europees Parlement op 16 februari 2006 over de Dienstenrichtlijn heeft gehouden.

3.2 Deze „interpretatieve” mededeling, die de nodige juridische duidelijkheid zou moeten scheppen, gaat alleen over sociale diensten (m.u.v. de gezondheidsdiensten, waarvoor de Commissie in 2007 met een specifiek initiatief zal komen) en

voorziet voor de nabije toekomst niet in wetgeving. Op basis van de open en continue raadpleging van alle betrokkenen, de tweejarige rapporten over de sociale diensten en de lopende studie op basis waarvan in 2007 het eerste tweejarige rapport zal worden opgesteld, zal de Commissie bekijken en besluiten of een wetgevingsvoorstel ter zake noodzakelijk en juridisch mogelijk is.

3.3 De mededeling moet worden gezien in de context van de gedeelde verantwoordelijkheid van de Gemeenschap en de lidstaten voor de diensten van algemeen economisch belang, zoals vastgesteld in artikel 16 van het EG-Verdrag.

3.4 In de mededeling worden SDAB in twee categorieën verdeeld: 1) wettelijke regelingen en aanvullende socialezekerheidsregelingen; 2) andere wezenlijke diensten die rechtstreeks aan de betrokkene worden verleend, zoals hulp aan personen die ernstige problemen hebben of die zich in een crisissituatie bevinden, volledige maatschappelijke-integratieprojecten, activiteiten ter integratie van gehandicapten of mensen met gezondheidsproblemen, en sociale huisvesting.

3.5 Kenmerken van al dit soort sociale dienstverlening zijn onder meer: solidariteit, polyvalentie, individuele benadering (aanpassing aan de behoeften van de betrokkene), geen winstoogmerk, vrijwilligheid, belangeloosheid, culturele verankering en asymmetrische relaties tussen dienstverlener en gebruiker.

3.6 Volgens de Commissie staat de modernisering van de sociale diensten in het middelpunt van de Europese belangstelling en maken sociale diensten integrerend deel uit van het Europees sociaal model. Hoewel die diensten binnen de DAB geen aparte juridische categorie vormen, nemen ze als pijlers van de Europese maatschappij en economie toch een specifieke plaats in, aangezien ze er mede voor zorgen dat sociale grondrechten daadwerkelijk worden afgedwongen.

3.7 De Commissie stelt vast dat sociale diensten een snelgroeiende sector vormen die momenteel wordt gemoderniseerd om het juiste evenwicht tussen universaliteit, kwaliteit en financiële haalbaarheid te vinden. Een steeds groter deel van de sociale diensten, die tot voor kort rechtstreeks door de overheidsinstanties werden beheerd, valt tegenwoordig onder de Gemeenschapsvoorschriften op het gebied van interne markt en mededinging.

3.8 De Commissie erkent dat openbare en particuliere verleners van SDAB de juridische situatie t.a.v. het begrip „sociale dienst”, in het licht van de mededingingsregels, als een bron van onzekerheid ervaren. De Commissie probeert die onzekerheid naar eigen zeggen te verminderen door de gevolgen van regelgeving te verduidelijken, maar is er niet in geslaagd daaraan helemaal een einde te maken.

4. Algemene opmerkingen

4.1 De Commissie had in haar witboek over DAB al aangekondigd in de loop van 2005 met een mededeling over SDAB te zullen komen. Volgens dat witboek vallen onder laatstgenoemde diensten gezondheidsdiensten, voorzieningen voor langdurige zorg, sociale zekerheid en diensten voor arbeidsvoorziening en sociale huisvesting.

4.2 In deze tijd van onzekerheid over groei en werkgelegenheid — waarin de kloof tussen de allerarmsten en de allerrijksten, en tussen de welvarendste en meest achtergebleven EU-regio's, ondanks de communautaire en nationale programma's ter bestrijding van uitsluiting en armoede, blijft groeien — wordt de behoefte aan SDAB alsmat groter. Bovendien neemt de vraag naar nieuwe diensten als gevolg van de huidige demografische veranderingen steeds verder toe.

4.3 Het EESC kan de publicatie van de mededeling van de Commissie dan ook alleen maar toejuichen. Daarin wordt ingegaan op het belang van sociale diensten voor de burgers, op de bijzondere rol van deze diensten als integrerend deel van het Europees sociaal model en op het nut van een systematische aanpak. Met zo'n aanpak kunnen de specifieke kenmerken van SDAB in kaart worden gebracht en kan het kader worden verduidelijkt waarbinnen zij worden aangeboden en kunnen worden „gemoderniseerd”, om de woorden van de Commissie aan te halen: het EESC spreekt liever over verbetering van de kwaliteit en de efficiency van deze diensten dan over de „modernisering” ervan.

4.4 Het gaat er in dit verband namelijk niet om nieuwe trends te volgen (van welke aard die ook mogen zijn) noch om modernisering te koppelen aan uitbesteding van publieke taken aan de particuliere sector (zoals de Commissie doet ⁽¹⁾), maar om de dienstverlening regelmatig aan te passen aan de behoeften van burgers en decentrale overheden, evenals aan economische en technologische ontwikkelingen en de nieuwe eisen die 'het algemeen belang' stelt.

4.5 Het EESC betreurt dat de Commissie in de mededeling, in weerwil van eerdere toezeggingen, niet de gezondheidsdiensten behandelt, terwijl er op velerlei vlakken wel degelijk sprake is van interactie en synergie tussen sociale en gezondheidsdiensten. De Commissie heeft in haar „Raadpleging over communautaire maatregelen op het gebied van de gezondheidszorg” van 26 september 2006 de volgende vraag gesteld: „Wat is het verband tussen gezondheidsdiensten en verwante diensten zoals sociale diensten en langdurige zorg?” Zij wilde graag vóór 31 januari 2007 een antwoord op deze vraag krijgen, maar die had eigenlijk al moeten worden gesteld voordat werd besloten een mededeling over alleen SDAB op te stellen.

4.6 Omdat de Commissie nergens uitlegt waarom gezondheidsdiensten buiten beschouwing worden gelaten, blijft die stap onbegrijpelijk, temeer daar zij in haar opsomming van wat onder sociale diensten moet worden verstaan, specifiek melding maakt van de integratie van langdurig hulpbehoevende vanwege een medisch probleem.

4.7 Tot nu toe werden op basis van solidariteit functionerende gezondheidsdiensten die iedereen de toegang tot een hoogwaardige gezondheidszorg moeten garanderen, altijd beschouwd als instrumenten uit het sociaal beleid, evengoed als individuele socialebijstandsvoorzieningen.

⁽¹⁾ Zie COM(2006) 177 final, par. 1.2, 3e streepje.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Beschrijving van SDAB

5.1.1 Onder voorbehoud van de in paragraaf 4.5 gemaakte opmerking, kan het EESC zich vinden in de door de Commissie gegeven beschrijving van de specifieke kenmerken van SDAB. Die beschrijving is ruim en flexibel genoeg om met toekomstige ontwikkelingen rekening te kunnen houden.

5.1.2 In de mededeling wordt terecht opgemerkt dat de diensten die rechtstreeks aan de betrokkene worden verleend, van bijzonder belang zijn voor de toepassing van de grondrechten. Daaruit blijkt de grote betekenis van sociale dienstverlening, waarmee het bestaan daarvan wordt gerechtvaardigd.

5.1.3 De in de mededeling gegeven beschrijving van de voorwaarden voor de toepassing van de Gemeenschapswetgeving is echter beperkt gebleven tot de meest gebruikelijke situaties. Het EESC wijst erop dat de diensten per lidstaat verschillen en dat de genoemde onderverdeling (gedeeltelijke of volledige delegatie van een sociale taak, of publiek-privaat partnerschap) soms aan deze verschillen voorbijgaat. Het EESC is daarom voorstander van de geplande openbare raadpleging als belangrijk instrument om meer informatie te krijgen over de activiteiten die onder sociale dienstverlening vallen, en over de vraag hoe die concreet vorm krijgen.

5.2 Interne markt en mededingingsregels

5.2.1 Het EG-Verdrag geeft de lidstaten de vrijheid om taken van algemeen belang te definiëren en om voor de dienstverleners die deze taken moeten uitvoeren, de daarmee samenhangende organisatiebeginselen vast te stellen.

5.2.2 De lidstaten dienen daarbij echter rekening te houden met het gemeenschapsrecht (en transparant te werk te gaan zonder misbruik te maken van het begrip „algemeen belang”) en moeten derhalve bij het organiseren van een openbare (sociale) dienst o.m. het non-discriminatiebeginsel in acht nemen en de communautaire wetgeving inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten naleven.

5.2.3 Bovendien moet de wijze waarop de als „economisch” aangemerkte diensten zijn georganiseerd verenigbaar zijn met andere gebieden van het Gemeenschapsrecht, zoals met name het recht op de vrije verrichting van diensten, de vrijheid van vestiging en het mededingingsrecht.

5.2.4 Volgens de communautaire rechtspraak kunnen vrijwel alle diensten op sociaal gebied, m.u.v. de op solidariteit gebaseerde regelingen uit de sociale zekerheid, als economische activiteiten worden beschouwd.

5.2.5 Een consequentie van de door het Europese Hof van Justitie gehanteerde en door de Europese instellingen aanvaarde ⁽²⁾ ruime definitie van „economische activiteit” is dat de communautaire mededingings- en internemarktregels (bv. inzake staatssteun, de vrijheid van dienstverrichting, het recht

⁽²⁾ Schreef de Commissie in een in 2000 verschenen mededeling nog: „[...] volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie [vallen] tal van activiteiten die worden uitgevoerd door organisaties welke grotendeels een sociale functie vervullen, geen winstoogmerk hebben en niet deelnemen aan industriële of sociale activiteiten, doorgaans niet onder de communautaire regels inzake mededinging en de interne markt” (punt 30), in haar mededeling van 26 april 2006 stelde ze dat vrijwel alle diensten op sociaal gebied kunnen worden beschouwd als economische activiteiten in de zin van de artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag. Zie ook het EESC-advies over „Sociale dienstverlening door particuliere organisaties zonder winstoogmerk in het kader van de verlening van diensten van algemeen belang in Europa”, PB C 311 van 7 november 2001, blz. 33.

van vestiging en de richtlijn „Overheidsopdrachten”) en het afgeleide recht in steeds meer gevallen óók voor SDAB gelden. Dit leidt tot groeiende onzekerheid bij overheden, dienstverleners en gebruikers. Als deze situatie blijft bestaan, zou dat ertoe kunnen leiden dat de doelstellingen van SDAB veranderen, terwijl die diensten centraal staan in het Europees sociaal model.

5.2.6 De achterliggende doelstellingen en beginselen van het communautaire kader voor diensten van algemeen economisch belang geven blijk van een logica waarin de nadruk ligt op economische prestaties. Die logica gaat echter niet op voor de SDAB en kan dus ook niet zonder meer in haar huidige vorm worden gevolgd als het gaat over de sociale diensten in de EU.

5.2.7 Het EESC heeft hierover in zijn advies over de toekomst van de DAB (CESE 976/2006) reeds het volgende opgemerkt: „Het onderscheid tussen de economische en niet-economische aard van een dienst blijft wazig en met onzekerheden omgeven. Nagenoeg iedere prestatie van algemeen belang, ook al wordt deze op niet-lucratieve basis of gratis verricht, belichaamt een zekere economische waarde zonder daardoor per se onder de reikwijdte van de mededingingsregels te vallen. Bovendien kan één en dezelfde dienst de ene keer commercieel en de andere keer niet-commercieel zijn. Ook kan een dienst van commerciële aard zijn zonder dat de markt in staat is om die dienst overeenkomstig de beginselen voor de DAB voort te brengen.”

5.2.8 Een „economische activiteit” is volgens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie een erg ruim begrip, nl. „iedere activiteit bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt door een onderneming, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd” (Höfner/Else-arrest uit 1991, Pavlov-arrest uit 2000) en dit ongeacht de vraag of de marktdeelnemer al dan niet een winst-oogmerk heeft (Ambulanz/Glückner-arrest uit 2001).

5.2.9 Het Europese Hof van Justitie en de Commissie leggen steeds meer de nadruk op de economische aard van DAB zonder die houding te compenseren door de taken van algemeen belang van deze diensten te erkennen en veilig te stellen, met grote rechtsonzekerheid bij dienstverleners en gebruikers tot gevolg. Ook komt hierdoor het accent steeds minder op het algemeen belang en steeds meer op winstbejag te liggen. Er zou echter geen onderscheid moeten worden gemaakt tussen economische en niet-economische diensten, maar tussen winstgevendende en niet-winstgevendende diensten

6. Een stabiel en transparant wetgevingskader

6.1 Het EESC betwijfelt of de door de Commissie vastgestelde flexibiliteit bij de toepassing van het Verdrag voldoende is om alle rechtsonzekerheid weg te nemen en universele sociale dienstverlening te garanderen, met name als het gaat over het onderkennen — vooral in de geest van artikel 86, lid 2 — van de specifieke kenmerken die inherent zijn aan taken van algemeen belang. Hetzelfde geldt voor de open coördinatiemethode.

6.2 Alle DAB, dus ook de sociale, dragen bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Gemeenschap,

zoals die in de artikelen 2 en 3 van het EG-Verdrag zijn omschreven, en met name tot de bevordering van een hoog niveau van sociale bescherming, verbetering van de bestaanskwaliteit, totstandbrenging van een hoge mate van bescherming van de gezondheid en versterking van de sociaal-economische en territoriale samenhang.

6.3 Aangezien de EU medeverantwoordelijk is voor de verwezenlijking van die doelstellingen, is zij ook medeverantwoordelijk voor de instrumenten die daarvoor kunnen worden gebruikt. Als het gaat om de grondrechten en sociale samenhang, zijn dat de economische en niet-economische DAB. De EU moet er daarom, met inachtneming van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel en de bevoegdheidsverdeling tussen haarzelf en de lidstaten, voor zorgen en ertoe bijdragen dat er voor iedereen toegankelijke, betaalbare en kwalitatief goede DAB zijn.

6.4 Omdat het lastig is een sluitende definitie te geven van DAB/SDAB en het gevaar bestaat dat daarbij te restrictief te werk wordt gegaan, zou het onderscheid tussen „economisch” en „niet-economisch” terzijde moeten worden geschoven. De aandacht zou moeten uitgaan naar de specifieke taken van deze diensten en naar de eisen die daaraan worden gesteld (openbare-dienstverplichtingen). Die laatste moeten helder worden geformuleerd.

6.5 In regelgeving moet bovendien rekening worden gehouden met de specifieke situatie in iedere lidstaat, omdat daartussen, maar ook tussen de nationale of lokale regels en gebruiken, en tussen de verplichtingen van beheerders en overheden zeer grote verschillen bestaan.

6.6 Het draait dus niet om de vraag of een dienst van economische aard is of niet, maar om de vraag voor welke diensten de mededingings- en internemarktregels gelden en welke diensten, omwille van het algemeen belang of de sociaal-economische en territoriale samenhang, door de Europese (voor Europese DAB), nationale, regionale of lokale overheden, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, van die regels kunnen worden vrijgesteld.

6.7 Daarom is het nodig op Europees niveau gemeenschappelijke maatstaven voor DAB vast te stellen, iets waar het EESC al jarenlang op aandringt. ⁽³⁾ Dat wil zeggen gemeenschappelijke normen waaraan alle DAB (ook de sociale) zouden moeten voldoen (o.a. normen voor beheer en financiering, voor de beginselen en beperkingen van Europese regelgeving, voor onafhankelijke evaluatie van de dienstverlening, voor de rechten van consumenten en gebruikers, en minimale normen voor openbare-dienstverplichtingen- en taken). Deze normen zouden in een — volgens de codificatieprocedure goed te keuren — kaderrichtlijn moeten worden verwerkt, waarmee een op de specifieke kenmerken van de DAB afgestemd communautair beleidskader zou kunnen worden gecreëerd als aanvulling op de Dienstenrichtlijn.

⁽³⁾ Verkennend advies van het EESC over de diensten van algemeen belang, PB C 241 van 7 oktober 2002, blz. 119.
EESC-advies over het groenboek over de diensten van algemeen belang, PB C 80 van 30 maart 2004, blz. 66.
EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Witboek over de diensten van algemeen belang”, PB C 221 van 8 september 2005, blz. 17.
Advies van het EESC over de toekomst van de diensten van algemeen belang, PB C 309 van 16 december 2006, blz. 135.

6.8 De redenen waarom bepaalde diensten van algemeen belang zijn of voor de sociaal-economische en territoriale samenhang onontbeerlijk zijn, moeten door de lidstaten in officiële juridische overeenkomsten of gelijkaardige documenten en in de regels voor de afgifte van vergunningen worden vastgelegd, om er zeker van te kunnen zijn dat opdrachten van algemeen belang op niet-discriminatoire en transparante wijze worden uitgevoerd en dat daarvan geen misbruik wordt gemaakt. Uit die documenten moet de opdracht blijken die de bevoegde overheidsinstantie van een lidstaat aan een verlener van een DAB geeft, waarbij tegelijkertijd diens rechten en plichten moeten zijn vastgelegd, onverminderd de wettelijke mogelijkheid voor dienstverleners om zelf initiatieven te nemen.

6.9 In deze documenten (die de vorm kunnen hebben van wetten, contracten, overeenkomsten, besluiten enz.) moeten onder meer de volgende zaken worden gepreciseerd:

- aard van de specifieke taak van algemeen belang, de voor de dienstverlening geldende voorwaarden en de daaruit voortvloeiende openbare dienstverplichtingen, zoals te hanteren tarieven, bepalingen ter garantie van een continue dienstverlening en maatregelen ter voorkoming van eventuele onderbrekingen van de dienstverlening;
- de regels i.v.m. de vervulling en eventuele wijziging van de officiële opdracht;
- vereiste vergunningen en beroepskwalificaties;
- financiering en variabelen voor de berekening van de vergoeding van de kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van de specifieke taak van algemeen belang;
- wijze waarop de uitvoering van de DAB moet worden geëvalueerd.

6.10 Het EESC adviseert om voor de sociale en gezondheidsdiensten van algemeen belang een gemeenschappelijk rechtskader vast te stellen, als onderdeel van een globale aanpak die moet leiden tot een kaderrichtlijn voor alle DAB. Daarmee zou de SDAB op EU-niveau de benodigde rechtszekerheid en transparantie moeten worden gegarandeerd, evenals een strikte inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en met name van de bevoegdheden van de lokale en regionale overheden bij de bepaling van taken en beheers- en financieringswijzen van deze diensten. De EU zou zich in internationale handelsbesprekingen

moeten laten leiden door de belangrijkste uitgangspunten van dit rechtskader.

7. Evaluatie

7.1 In het witboek over DAB is bijzondere aandacht besteed aan de verplichting om SDAB te evalueren. De procedure daarvoor moet in een volgende mededeling worden uitgewerkt.

7.2 Om de informatie-uitwisseling tussen de marktdeelnemers en de Europese instellingen te intensiveren, stelt de Commissie een toezichts- en informatie-uitwisselingsprocedure voor waarbij gebruik zal worden gemaakt van tweejarige rapporten.

7.3 Het EESC herinnert in dit verband aan zijn voorstel om voor de evaluatie van zowel de economische als niet-economische DAB een onafhankelijke waarnemingspost op te richten. Dit orgaan zou moeten worden samengesteld uit vertegenwoordigers van het Europees Parlement en het Comité van de Regio's en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld bij het EESC.

7.4 Op nationaal, regionaal en lokaal niveau zou de overheid alle betrokkenen — dienstverleners, gebruikers van sociale diensten, sociale partners, instanties uit de sociale economie, organisaties die strijden tegen sociale uitsluiting enz. — in alle stadia bij het opstellen van regelgeving voor SDAB moeten betrekken, d.w.z. bij de vaststelling en uitvoering van de regelgeving, het toezicht daarop, het maken van kosten-batenanalyses en bij de toepassing van kwaliteitsnormen in het kader van die regelgeving.

7.5 De door het EESC voorgestelde waarnemingspost zou een stuurgroep moeten omvatten die de doelstellingen en de procedure voor de evaluaties opstelt, contacten onderhoudt met ingeschakelde studie bureaus en verslagen bestudeert en van commentaar voorziet. Aan de groep zou een wetenschappelijke raad moeten worden toegevoegd die de gekozen methodologie onderzoekt en aanbevelingen ter zake kan doen. De stuurgroep zou er verder voor moeten zorgen dat de evaluatieverslagen in alle lidstaten worden gepresenteerd en met alle belanghebbenden in het openbaar worden besproken. Dit impliceert dat die verslagen in alle werktalen van de EU beschikbaar moeten zijn.

Brussel, 15 maart 2007

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Vóór onderstaande verworpen wijzigingsvoorstellen is ten minste een kwart van alle stemmen uitgebracht:

Par. 1.3

Gehele paragraaf door de volgende tekst vervangen:

Daarom vindt het EESC dat niet zozeer het hachelijke en snel veranderende onderscheid tussen economische en niet-economische diensten van algemeen belang (DAB) aandacht moet krijgen, maar dat de nadruk veeleer moet liggen op de aard van die diensten zelf en op de taken en doelstellingen ervan. Bepaald moet worden voor welke diensten de mededingings- en internemarktregels gelden en welke diensten, omwille van het algemeen belang of de sociaal-economische en territoriale samenhang, door de Europese, nationale, regionale of lokale overheden, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, van die regels kunnen worden vrijgesteld. Om principiële redenen kan niet zomaar worden bepaald dat de mededingings- en internemarktregels niet gelden voor sommige diensten. Mededinging — waarmee wordt beoogd de voltooiing van de interne markt te vergemakkelijken met gebruikmaking van de regels die in een markteconomie gelden, en ter regulering waarvan antitrustregels zijn opgesteld — is een wezenlijk democratisch recht. Dankzij mededinging wordt de macht van de overheid ingeperkt en wordt bovendien misbruik van dominante marktposities tegengegaan en worden de rechten van de consument beschermd. Daarnaast scheppen de mededingings- en internemarktregels van de EU ruimte voor het niet-commerciële karakter van SDAB. Het is cruciaal ervoor te zorgen dat ieder mens zijn recht op sociale diensten kan genieten.

Motivering

Op meerdere plaatsen in het advies (m.n. in par. 6.5) wordt beklemtoond dat de SDAB worden gekenmerkt door uiteenlopende historische tradities en een verscheidenheid aan situaties, regels en lokale, regionale en nationale gewoonten. De groep Werkgevers vindt daarom net als het Europees Parlement dat een optreden van de EU hier het beste zou kunnen bestaan uit het uitvaardigen van aanbevelingen of richtsnoeren, omdat daarmee het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel volledig worden gerespecteerd. Eén voor de hele EU bindend wetgevingskader voor SDAB daarentegen zou overal in de EU één en dezelfde aanpak betekenen, hetgeen simpelweg niet verenigbaar is met het diverse karakter van SDAB. Verder zou een richtlijn, waarvoor zeer waarschijnlijk zou worden uitgegaan van de kleinste gemene deler, geen enkele garantie bieden op het vlak van kwaliteit of de toegang van gebruikers tot diensten, en ook de interne markt geen stap dichterbij brengen. Met een aanbeveling daarentegen zou helderheid kunnen worden geschapen over de bij de levering van SDAB verplicht in acht te nemen regels, waarmee rekening moet worden gehouden bij de uitvoering van de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG), die door het Europees Parlement en de Raad op 12 december 2006 is goedgekeurd.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 82

Stemmen tegen: 91

Onthoudingen: 12

Par. 1.4

Als volgt wijzigen:

Daarom dienen er op EU-niveau gemeenschappelijke maatstaven-beginselen te worden vastgesteld voor (zowel de economische als niet-economische) DAB, d.w.z. gemeenschappelijke normen-waarden voor alle, dus ook de sociale, diensten van algemeen belang. Die maatstaven-beginselen zouden in een — volgens de codificatieprocedure goed te keuren — kaderrichtlijn Europese aanbevelingen of richtsnoeren moeten worden verwerkt, zodat er een op de specifieke kenmerken van deze diensten afgestemd Europees rechtskader tot stand komt.

Motivering

Op meerdere plaatsen in het advies (m.n. in par. 6.5) wordt beklemtoond dat de SDAB worden gekenmerkt door uiteenlopende historische tradities en een verscheidenheid aan situaties, regels en lokale, regionale en nationale gewoonten. De groep Werkgevers vindt daarom net als het Europees Parlement dat een optreden van de EU hier het beste zou kunnen bestaan uit het uitvaardigen van aanbevelingen of richtsnoeren, omdat daarmee het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel volledig worden gerespecteerd. Eén voor de hele EU bindend wetgevingskader voor SDAB daarentegen zou overal in de EU één en dezelfde aanpak betekenen, hetgeen simpelweg niet verenigbaar is met het diverse karakter van SDAB. Verder zou een richtlijn, waarvoor zeer waarschijnlijk zou worden uitgegaan van de kleinste gemene deler, geen enkele garantie bieden op het vlak van kwaliteit of de toegang van gebruikers tot diensten, en ook de interne markt geen stap dichterbij brengen. Met een aanbeveling daarentegen zou helderheid kunnen worden geschapen over de bij de levering van SDAB verplicht in acht te nemen regels, waarmee rekening moet worden gehouden bij de uitvoering van de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG), die door het Europees Parlement en de Raad op 12 december 2006 is goedgekeurd.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 81

Stemmen tegen: 94

Onthoudingen: 10

Par. 1.6

Als volgt wijzigen:

Het EESC herinnert in dit verband dat het vasthoudt aan een evaluatie van de DAB. Het stelt voor om ter ondersteuning van de door de Commissie voorgestelde procedure een informeel netwerk op te zetten. ~~aan zijn voorstel om een onafhankelijke waarnemingspost op te richten voor de evaluatie van zowel de economische als niet economische (en al dan niet sociale) DAB. Dit orgaan zou moeten worden samengesteld uit~~ Daaraan zou moeten worden deelgenomen door vertegenwoordigers van het Europees Parlement en het Comité van de Regio's en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld bij het EESC. Op nationaal, regionaal en lokaal niveau zou de overheid alle betrokkenen — dienstverleners, gebruikers van sociale diensten, sociale partners, instanties uit de sociale economie, organisaties die strijden tegen sociale uitsluiting enz. — bij het opstellen van regelgeving voor SDAB moeten betrekken.

Motivering

Op meerdere plaatsen in het advies (m.n. in par. 6.5) wordt beklemtoond dat de SDAB worden gekenmerkt door uiteenlopende historische tradities en een verscheidenheid aan situaties, regels en lokale, regionale en nationale gewoonten. De groep Werkgevers vindt daarom net als het Europees Parlement dat een optreden van de EU hier het beste zou kunnen bestaan uit het uitvaardigen van aanbevelingen of richtsnoeren, omdat daarmee het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel volledig worden gerespecteerd. Eén voor de hele EU bindend wetgevingskader voor SDAB daarentegen zou overal in de EU één en dezelfde aanpak betekenen, hetgeen simpelweg niet verenigbaar is met het diverse karakter van SDAB. Verder zou een richtlijn, waarvoor zeer waarschijnlijk zou worden uitgegaan van de kleinste gemene deler, geen enkele garantie bieden op het vlak van kwaliteit of de toegang van gebruikers tot diensten, en ook de interne markt geen stap dichterbij brengen. Met een aanbeveling daarentegen zou helderheid kunnen worden geschapen over de bij de levering van SDAB verplicht in acht te nemen regels, waarmee rekening moet worden gehouden bij de uitvoering van de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG), die door het Europees Parlement en de Raad op 12 december 2006 is goedgekeurd.

Uitslag van stemming

Stemmen vóór: 85

Stemmen tegen: 93

Onthoudingen: 11

Par. 6.7

Als volgt wijzigen:

Daarom is het nodig op Europees niveau gemeenschappelijke maatstaven voor DAB vast te stellen, iets waar het EESC al jarenlang op aandringt. Dat wil zeggen gemeenschappelijke normen waaraan alle DAB (ook de sociale) zouden moeten voldoen (o.a. normen voor beheer en financiering, voor de beginselen en beperkingen van Europese regelgeving, voor onafhankelijke evaluatie van de dienstverlening, voor de rechten van consumenten en gebruikers, en minimale normen voor openbaredienstverplichtingen- en taken). Deze normen zouden in Europese aanbevelingen of richtsnoeren een — volgens de codecisieprocedure goed te keuren — kaderrichtlijn moeten worden verwerkt, waarmee een op de specifieke kenmerken van de DAB afgestemd communautair beleidskader zou kunnen worden gecreëerd als aanvulling op de Dienstenrichtlijn.

Motivering

Op meerdere plaatsen in het advies (m.n. in par. 6.5) wordt beklemtoond dat de SDAB worden gekenmerkt door uiteenlopende historische tradities en een verscheidenheid aan situaties, regels en lokale, regionale en nationale gewoonten. De groep Werkgevers vindt daarom net als het Europees Parlement dat een optreden van de EU hier het beste zou kunnen bestaan uit het uitvaardigen van aanbevelingen of richtsnoeren, omdat daarmee het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel volledig worden gerespecteerd. Eén voor de hele EU bindend wetgevingskader voor SDAB daarentegen zou overal in de EU één en dezelfde aanpak betekenen, hetgeen simpelweg niet verenigbaar is met het diverse karakter van SDAB. Verder zou een richtlijn, waarvoor zeer waarschijnlijk zou worden uitgegaan van de kleinste gemene deler, geen enkele garantie bieden op het vlak van kwaliteit of de toegang van gebruikers tot diensten, en ook de interne markt geen stap dichterbij brengen. Met een aanbeveling daarentegen zou helderheid kunnen worden geschapen over de bij de levering van SDAB verplicht in acht te nemen regels, waarmee rekening moet worden gehouden bij de uitvoering van de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG), die door het Europees Parlement en de Raad op 12 december 2006 is goedgekeurd.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 84

Stemmen tegen: 99

Onthoudingen: 7

Par. 6.10

Als volgt wijzigen:

Het EESC adviseert om Europese aanbevelingen of richtsnoeren vast te stellen voor de sociale en gezondheidsdiensten van algemeen belang een gemeenschappelijk rechtskader vast te stellen, als onderdeel van een globale aanpak die moet leiden tot een kaderrichtlijn voor alle DAB. Daarmee zou de SDAB op EU-niveau de benodigde rechtszekerheid en transparantie moeten worden gegarandeerd, evenals een strikte inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en met name van de bevoegdheden van de lokale en regionale overheden bij de bepaling van taken en beheers- en financieringswijzen van deze diensten. De EU zou zich in internationale handelsbesprekingen moeten laten leiden door de belangrijkste uitgangspunten van dit rechtskader deze aanbevelingen of richtsnoeren.

Motivering

Op meerdere plaatsen in het advies (m.n. in par. 6.5) wordt beklemtoond dat de SDAB worden gekenmerkt door uiteenlopende historische tradities en een verscheidenheid aan situaties, regels en lokale, regionale en nationale gewoonten. De groep Werkgevers vindt daarom net als het Europees Parlement dat een optreden van de EU hier het beste zou kunnen bestaan uit het uitvoeren van aanbevelingen of richtsnoeren, omdat daarmee het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel volledig worden gerespecteerd. Eén voor de hele EU bindend wetgevingskader voor SDAB daarentegen zou overal in de EU één en dezelfde aanpak betekenen, hetgeen simpelweg niet verenigbaar is met het diverse karakter van SDAB. Verder zou een richtlijn, waarvoor zeer waarschijnlijk zou worden uitgegaan van de kleinste gemene deler, geen enkele garantie bieden op het vlak van kwaliteit of de toegang van gebruikers tot diensten, en ook de interne markt geen stap dichterbij brengen. Met een aanbeveling daarentegen zou helderheid kunnen worden geschapen over de bij de levering van SDAB verplicht in acht te nemen regels, waarmee rekening moet worden gehouden bij de uitvoering van de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG), die door het Europees Parlement en de Raad op 12 december 2006 is goedgekeurd.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 78

Stemmen tegen: 97

Onthoudingen: 10

Parr. 7.3, 7.4 en 7.5

Deze drie paragrafen door de volgende tekst vervangen:

Het EESC herinnert in dit verband aan zijn voorstel om voor de evaluatie van zowel de economische als niet-economische DAB een onafhankelijke waarnemingspost op te richten. Dit orgaan zou moeten worden samengesteld uit vertegenwoordigers van het Europees Parlement en het Comité van de Regio's en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld bij het EESC.

Op nationaal, regionaal en lokaal niveau zou de overheid alle betrokkenen — dienstverleners, gebruikers van sociale diensten, sociale partners, instanties uit de sociale economie, organisaties die strijden tegen sociale uitsluiting enz. — in alle stadia bij het opstellen van regelgeving voor SDAB moeten betrekken, d.w.z. bij vaststelling en uitvoering van de regelgeving, het toezicht daarop, het maken van kosten-batenanalyses en bij de toepassing van kwaliteitsnormen in het kader van die regelgeving.

De door het EESC voorgestelde waarnemingspost zou een stuurgroep moeten omvatten die de doelstellingen en de procedure voor de evaluaties opstelt, contacten onderhoudt met ingeschakelde studiebureaus en verslagen onderzoekt en van commentaar voorziet. Aan de groep zou een wetenschappelijke raad moeten worden toegevoegd die de gekozen methodologie onderzoekt en aanbevelingen ter zake kan doen. De stuurgroep zou er verder voor moeten zorgen dat de evaluatieverslagen in alle lidstaten worden gepresenteerd en met alle belanghebbenden in het openbaar worden besproken. Dit betekent dat die verslagen in alle werktalen van de EU beschikbaar moeten zijn.

Het EESC stelt voor om ter ondersteuning van de door de Commissie voorgestelde evaluatieprocedure een informeel netwerk op te zetten. Het zal zelf actief gaan deelnemen aan zo'n netwerk, dat zou moeten bestaan uit vertegenwoordigers van de sociale partners en maatschappelijke organisaties. Een dergelijk netwerk zou de uitwisseling van ervaringen en goede praktijkvoorbeelden moeten bevorderen, o.a. via een internetforum.

Motivering

De groep Werkgevers is het ermee eens dat informatie-uitwisseling moet worden bevorderd en de SDAB moeten worden geëvalueerd. Het is echter tegen het huidige voorstel om een onafhankelijke waarnemingspost op te zetten met alle extra administratieve rompslomp van dien.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 88

Stemmen tegen: 99

Onthoudingen: 5
