

## Sociale zekerheid in de EU-grondwet: best wel onzeker

### Auteur(s):

H.A.A. Verbon

*De auteur is hoogleraar Openbare Financien aan de Universiteit van Tilburg. Met dank aan Antoine Jacobs, die mij langs een aantal voor mij onleesbare passages in de EU-grondwet heeft geleid. Ook dank aan Wim Voermans voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.*  
[h.a.a.verbon@uvt.nl](mailto:h.a.a.verbon@uvt.nl)

### Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4460, pagina 220, 20 mei 2005

### Rubriek:

Europese Unie

### Trefwoord(en):

*De Europese grondwet garandeert nationale autonomie en biedt individueel opeisbare sociale rechten. Zij staat daardoor op gespannen voet met de economische dynamiek van een uitbreidend Europa. Toenemende mobiliteit van de Europese burger vereist een Europese invulling van sociale zekerheid.*

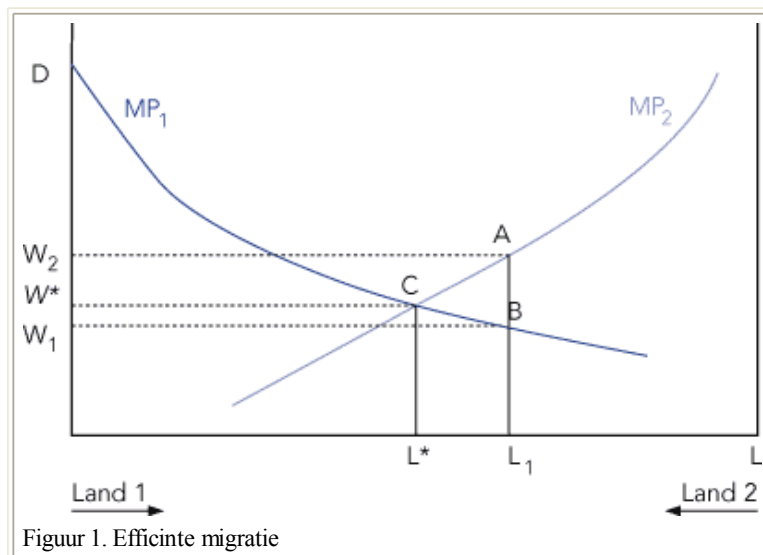
Een van de grondredenen voor het bestaan van de EU is dat welvaartswinsten behaald kunnen worden door mobiliteit van arbeid tussen de lidstaten. Mobiliteit kan echter ook leiden tot erosie van de regelingen van sociale zekerheid. Voor een deel is die erosie te voorkomen door een adequaat beleid op het niveau van de Unie. Hierbij kan worden gedacht aan de invoering van een Europees stelsel, maar dat zou vereisen dat de welvaartsniveaus van de lidstaten ongeveer op hetzelfde niveau liggen. Zolang dat niet het geval is, is een alternatief om rechten op socialezekerheidsregelingen afhankelijk te maken van de nationaliteit van individuen.

De formuleringen in de EU-grondwet over sociale zekerheid zijn innerlijk tegenstrijdig. Enerzijds wordt autonome besluitvorming door de lidstaten gesuggereerd, maar anderzijds worden algemeen geldende Europese rechten geformuleerd die in alle lidstaten moeten gelden. Het laatste staat op gespannen voet met het eerste.

### De economische theorie van optimale migratie

In een federatie waar arbeid mobiel is, kunnen beslissingen over sociale zekerheid alleen maar op een optimale wijze op het centrale, federale niveau worden genomen. Bij volledige mobiliteit en vrije vestiging zal een eigen beleid van de lidstaten met betrekking tot sociale zekerheid of het minimumloon tot ongewenste resultaten leiden.

In figuur 1 is een federatie van twee landen weergegeven. [figuur 1](#) Het totaal aantal werkenden  $L$  is gegeven en hun marginale productiviteit in de beide landen is weergegeven door de curven  $MP_1$  en  $MP_2$ . In de beginsituatie zijn er  $L_1$  werkenden in land 1 en  $L-L_1$  werkenden in land 2 met de daarbij behorende lonen  $w_1$  en  $w_2$ . Omdat de marginale productiviteit in land 2 hoger ligt dan in land 1, zou het productiviteitsverhogend werken als werkenden van land 1 naar land 2 verhuizen. Bij volledige mobiliteit van arbeid zal dat ook inderdaad gebeuren. Werkenden zullen migreren tot alle loonverschillen tussen de beide landen zijn verdwenen. In het nieuwe evenwicht is het aantal werkenden in land 1 gedaald tot  $L^*$ . In beide landen is de loonvoet nu gelijk aan  $w^*$ .



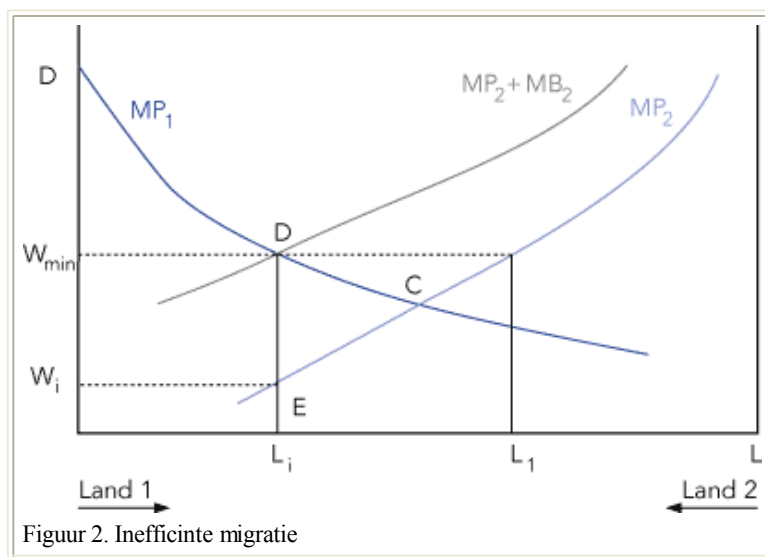
Door de migratie is de totale welvaart in de Unie toegenomen met de oppervlakte  $ABC$  in figuur 1. Dit is het immigratiesurplus, dat ontstaat doordat werkenden van lage-productiviteitslanden migreren naar de landen met hoge productiviteit (Borjas, 1995). De

werkenden in land 1 en de immigranten naar land 2 hebben aan welvaart gewonnen. De werkenden in land 2 zien hun loon dalen.

### Sociale zekerheid

Verschillende regelingen van sociale zekerheid of het minimumloon kunnen deze efficiënte migratie verstoren. Figuur 2 dient ter illustratie. Stel dat de werkenden in land 1 de sociale verzekeringen van land 2 beschouwen als welvaartswinst ten opzichte van hun eigen stelsel. Werkenden in land 1 betrekken nu niet alleen het loon in land 2 bij hun migratiebeslissing, maar ook de extra welvaartswinst  $MB_2$ , oftewel de curve  $MP_2 + MB_2$  in figuur 2. Het effect van deze perceptie door werkenden in land 1 is dat de migratie naar land 2 nu excessief groot zal zijn, namelijk  $L_i L_i$  in plaats van  $L_i L^*$  werkenden. De lonen in land 2 dalen nu naar het lage niveau van  $w_i$ . De locatie van werkenden zal een zo hoog mogelijke productie opleveren als de lonen overal gelijk zijn, maar in het nieuwe migratie-evenwicht is het loon in land 2 lager dan in land 1. Er is dan ook geen immigratiesurplus, maar een immigratieverlies ter grootte van CDE in figuur 2.

Deze te grote migratie naar land 2 wordt veroorzaakt doordat de potentiele migranten hun eigen stelsel van sociale zekerheid als minder aantrekkelijk beschouwen dan het stelsel van land 1. Als burgers vrijelijk kunnen migreren naar hun staat van keuze en in hun nieuwe staat een recht op sociale zekerheid hebben, zal bij autonome besluitvorming in de lidstaten er of sprake zijn van inefficiënte migratie, zoals figuur 2 laat zien of de uitkeringsniveaus in de lidstaten zullen op een laag niveau uitkomen.<sup>1</sup> Autonomie van de lidstaten op het terrein van sociale zekerheid verstoort dus een efficiënt migratie-evenwicht. Dit kan worden verhinderd door migratie van werkenden te beperken, maar dan bestaat de kans dat het migratiesurplus ABC in figuur 1 evenmin wordt gerealiseerd. De enige uitweg uit dit dilemma is door de besluitvorming over deze regelingen te centraliseren naar de federale overheid. De federale overheid kan dan het efficiënte niveau  $L^*$  bewerkstelligen door een stelsel van overdrachten tussen staten tot stand te brengen, of door een uniform en efficiënt uitkeringsniveau vast te stellen. [figuur 2](#)



### Minimumloon

Ook het instellen van een minimumloon in een van beide landen kan tot excessieve migratie leiden (zie figuur 2). Stel dat in land 2 ter bescherming van de 'eigen' werkenden een minimumloon is vastgesteld op een hoogte van  $w_{min}$ . De migratie van  $L_i L_i$  werkenden vanuit land 1 leidt nu tot een even grote toename van de werkloosheid in land 2. Terwijl de productie in land 1 aanzienlijk afneemt door de emigratie, neemt de productie in land 2 in het geheel niet toe.

### De EU-grondwet

In alle delen van de EU-grondwet wordt gesproken van sociaal beleid en sociale zekerheid. In de delen I en III van de grondwet lijkt voornamelijk te worden uitgesproken dat de lidstaten hun autonomie behouden, terwijl in deel II de autonomie juist weer wordt ondergraven. In geen van de delen worden de economische problemen zoals die hierboven zijn besproken voorkomen.

### Sociale zekerheid in deel I en III

De coördinatie van sociale zekerheid voor migrerende werkenden is geregeld in EU-verordening 1408/71. Deze verordening blijft gelden, ook na ratificatie van de grondwet. Deze verordening sluit expliciet het recht op sociale voorzieningen uit. Werkenden uit de EU die in een lidstaat werkloos worden, kunnen zonder verlies van uitkering in een andere lidstaat gedurende maximaal drie maanden naar werk zoeken, maar zullen in beginsel gedurende die periode in de nieuwe lidstaat geen recht op een bijstanduitkering kunnen claimen. Integendeel: als men in die periode een uitkering aan zou vragen, zou men het land uitgezet kunnen worden. De mogelijkheden voor lidstaten om burgers zonder voldoende middelen van bestaan uit andere lidstaten te weren, zijn echter door de Europese rechter voortdurend uitgehouden (Van der Mei, 2002).

In de grondwet van de Europese Unie worden geen Europese sociale regelingen voorgesteld. In deel I, dat grotendeels gaat over de bevoegdheden van de EU, wordt sociale zekerheid niet tot de exclusieve bevoegdheden van de Unie gerekend (artikel I-13), maar tot de zogenaamde gedeelde bevoegdheden (artikel I-14). Gedeelde bevoegdheid betekent volgens de grondwet dat de lidstaten bevoegd zijn wetten te maken voorzover de Unie dat niet doet (artikel I-12). Met andere woorden, een lidstaat houdt het laatste woord over zijn sociale zekerheid totdat de Unie het regelt. Tot op heden regelt de Unie betrekkelijk weinig.

In deel III van de grondwet, dat gaat over de verschillende beleidsterreinen, wordt ook ingegaan op sociale zekerheid. Artikel III-209 stelt

dat een adequate sociale bescherming een beleidsdoel van de Unie is, waarbij de Unie het beleid van de lidstaten ondersteunt en aanvult (artikel III-210, lid 1) door middel van Europese wetten of kaderwetten (artikel III-210, lid 2). Lid 3 van hetzelfde artikel 210 voegt hieraan toe dat wetgeving op dit terrein door de Raad van Ministers met unanimiteit moet worden vastgesteld. Dat lijkt te garanderen dat de lidstaten de autonomie over hun sociale-zekerheidsstelsel behouden. Dat betekent ook dat er op federaal niveau geen mogelijkheid is de welvaartsverliezen die daar uit voortvloeien te corrigeren.

## *Deel II: Europese grondrechten*

In deel II, dat de grondrechten van de Europese burgers beschrijft, lezen we: "*Eenieder die legaal in de Unie verblijft (...) heeft recht op socialezekerheidsvoorzieningen overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken. Om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden, erkent en eerbiedigt de Unie het recht op sociale bijstand (...), teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt (...) een waardig bestaan te verzekeren*" (artikel II-94). Gecombineerd met het in deel I gedefinieerde Europees burgerschap, namelijk artikel I-10 dat zegt dat de burgers van de Unie het recht hebben zich op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven, lijkt dit een vrijwel onbeperkt recht op bijstand in elke gewenste lidstaat te betekenen.

Om deze rechtskracht te beperken, is om deel II echter een aantal 'hekken' gezet (Jacobs, 2005). Zo zeggen de artikelen II-111 lid 1 en II-112 lid 5 dat een bepaald toegekend recht in het handvest van grondrechten (oftewel, deel II van de grondwet) alleen van kracht is wanneer dit expliciet als recht van de Unie is erkend. De rechten die de grondwet aan de burger toekent, impliceren alleen werkelijk rechtskracht als er op Unie-niveau wetgeving op dat terrein is. Er is bijvoorbeeld geen EU-bijstandwet en dus is het recht op sociale bijstand dat artikel II-94 belooft, een leeg recht.

Bovendien zeggen deze artikelen dat dit deel van de grondwet zich niet richt tot de burgers, maar tot de organisaties van de Unie en de lidstaten, en 'met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel'. Omdat het Handvest zich niet tot burgers richt, kunnen zij er ook geen rechten aan ontleen. Bovendien is het subsidiariteitsbeginsel van toepassing. De lidstaten bepalen zelf hoe zij de door het Handvest geformuleerde doelstellingen over de rechten van de burger willen realiseren.

## *Europese rechters*

Met deze beperkingen hebben de schrijvers willen voorkomen dat Europese burgers met een beroep op het Handvest financiële claims kunnen leggen in een willekeurige lidstaat van de EU. In de jurisprudentie is de mogelijkheid voor Europese burgers om te verblijven waar ze willen en daar een bijstandsuitkering te claimen als ze behoeftig zijn, al aanzienlijk verruimd.<sup>2</sup> Die verruiming wordt door de grondwet niet ongedaan gemaakt maar eerder nog verder opgerekt.

Het is zeer waarschijnlijk dat Europese burgers het niet zullen accepteren als zou blijken dat de rechten die de grondwet hen belooft, leeg blijken te zijn. Europese burgers die in een andere lidstaat een uitkering aanvragen en het niet eens zijn met beslissingen van de uitkeringsinstantie, kunnen dergelijke uitspraken door (uiteindelijk) de Europese rechterlijke macht aan de grondwet laten toetsen. Het ligt daarom voor de hand dat het in veel gevallen de Europese rechter zal zijn die bepaalt hoe de grondwet moet worden uitgelegd.

## **Migratie in de EU**

Het ligt niet voor de hand dat de EU op korte termijn iets gaat voorschrijven over de hoogte van de bijstandsuitkeringen, of dat er een Europese bijstandsuitkering zal komen. Met name het VK, dat het vetorecht over Europese beslissingen inzake sociale zekerheid heeft geïst, zal dat voorlopig niet toelaten. Onder de huidige omstandigheden is dat voor met name de West-Europese regeringen geen reden tot juichen. In de EU van de vijftien was de mobiliteit van burgers gering en was er niet veel gevaar dat werkenden op zoek zouden gaan naar de lidstaat met de ideale mix van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid.

In de EU-25 is het minder aannemelijk dat de stelsels van sociale zekerheid geïsoleerd kunnen blijven van invloeden van andere lidstaten. Veel Oost-Europese werknemers zoeken in West-Europa een baan in de onderkant van de arbeidsmarkt. Daar heersen typisch geen tekorten, maar legt het wettelijk minimumloon wel een vloer in het 'loongebouw'. Welvaartswinsten door immigratie kunnen alleen maar worden gerealiseerd als de lonen in de West-Europese landen dalen. Als de loonvoet niet daalt onder het huidige minimumniveau zal er geen immigratiesurplus optreden en zal de werkloosheid toenemen (zie figuur 2).

De huidige hoogte van het minimumloon geeft echter onze opvatting weer over wat het minimale welvaartsniveau voor een gezin is. Een lager minimumloon betekent dat we toelaten dat werkenden onder de voor Nederland minimale welvaartsgrens zakken.

## **Twee snelheden**

Om te voorkomen dat werkenden onder de welvaartsgrens zakken, zou kunnen worden overgegaan op een Amerikaans systeem van sociale zekerheid waar uitkeringen voornamelijk worden gegeven als aanvulling op een laag arbeidsinkomen. Ook in een dergelijk federaal systeem met mobiele arbeid zullen de uitkeringen overal even hoog moeten zijn (Wildasin, 1991). Het Amerikaanse systeem verschilt van ons denken over sociale zekerheid.<sup>3</sup> Het veronderstelt namelijk dat voornamelijk mensen die zelf in hun inkomen pogen te voorzien, steun verdienen van de overheid.

In Europa is door de ver uiteen lopende welvaartsniveaus deze federale oplossing nog lang niet gewenst. Wat hoogstens haalbaar lijkt, is dat de West-Europese lidstaten hun stelsels op elkaar afstemmen om te voorkomen dat er in West-Europa een *race to the bottom* ontstaat. Een dergelijke coördinatie is ver te zoeken in de EU-grondwet.

In de West-Europese stelsels zullen de rechten op een bijstandsuitkering, die uitgekeerd wordt los van de arbeidsmarkt, zeer strikt geformuleerd moeten worden. Nationaliteit zou een rol moeten spelen bij het toekennen van een uitkeringsrecht in West-Europa. Dit is een variant op het idee van een Europa van twee snelheden en ook een variant op een voorstel dat eerder door Sinn en Ochel (2003) is gelanceerd. Europa zou volgens dit voorstel worden verdeeld in 'geavanceerde' en minder geavanceerde landen. Immigranten uit de geavanceerde landen kunnen alle rechten claimen die autochtonen ook kunnen claimen. Immigranten uit niet-geavanceerde landen,

echter, kunnen deze rechten pas claimen na een aantal jaar. Het voordeel hiervan is dat immigratie dan met zekerheid bepaald zal zijn door economische motieven, en minder door een motief van welvaarts migratie. Het invoeren van een dergelijke bepaling lijkt echter in strijd met deel II van de EU-grondwet.

## Conclusie

De Grondwet suggereert zowel volledige autonomie voor de lidstaten als vergaande socialezekerheidsrechten voor Europese burgers. Beide eigenschappen zijn een bedreiging van de West-Europese welvaartsstaat. De toegekende grondrechten worden in aanvullende bepalingen wel weer gerelativeerd, maar Europese burgers kunnen met een beroep op de grondwet pogen deze grondrechten op te eisen. Hoe sterk de juridische relativering is, zal moeten blijken uit de uitleg die de Europese rechter uiteindelijk aan de grondrechten zal geven.

## Harrie Verbon

### Literatuur

Borjas, G.J. (1995) The economic benefits from migration. *The Journal of Economic Perspectives*, 9(2), 3-22.

Jacobs, A. (2005) *The fences surrounding the charter of fundamental rights in the new European Constitution*. Tilburg University, [www.tilburguniversity.nl](http://www.tilburguniversity.nl).

Mei, A.P. van der (2002) European Union citizenship, freedom of movement and social assistance benefits. In: J. Berghman et al., *Social Security in transition*. Den Haag: Kluwer.

Oates, W.E. & R. Schwab (1988) Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency-Enhancing or Distortion-Inducing? *Journal of Public Economics*, 35, 333-354.

Publicatieblad van de Europese Unie (2004) *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*, C310/01, 16 december.

SCP (2005) *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid*. SCP-notitie.

Sinn, H.W. & W. Ochel (2003) Social Union, Convergence and Migration. *Journal of Common Market Studies*, 41, 869-896.

Verbon, H. (1989) Sociale zekerheden en 1992. *ESB*, 74, 314-317

Wildasin, D. (1991) Income Redistribution in a Common Labor Market. *American Economic Review*, 81, 757-774.

---

1 Oates en Schwab (1988) tonen dit aan voor het geval van een bijstandsuitkering.

2 Het recht op sociale bijstand moet volgens artikel II-94 worden gegeven 'overeenkomstig de nationale praktijken.' In Nederland wordt ook aan niet in Nederland geboren burgers zonder eigen middelen van bestaan een uitkering toegekend (Verbon, 1988). Het wordt zo in de toekomst erg moeilijk bijstandsuitkeringen te weigeren aan burgers uit andere lidstaten.

3 Volgens het SCP (2005) is er vanuit de bevolking ook weinig steun voor zo'n stelsel.