

# HOE SOCIAAL IS DE EG?

## het sociale beleid

Preadvies van prof.dr. J. Muysken\* en  
prof.dr. C. de Neubourg\*

### 1. Inleiding

In dit preadvies zullen wij de positie verdedigen dat het wenselijk is om te blijven streven naar één sociaal Europa. Enerzijds zien wij dit als een natuurlijke dimensie van de politieke visie en het idealisme dat het huidige eenwordingsproces stuurt. Anderzijds is het naar onze mening niet mogelijk om op economisch terrein een aanvaardbare en blijvende integratie te bereiken zonder dat dit een complement heeft op sociaal terrein. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat in alle landen van de EG een identiek sociaal beleid wordt gevoerd. Wel zullen wij betogen dat er sprake moet zijn van voortschrijdende sociale integratie en dat er sociale grondrechten moeten zijn, waaraan in alle landen is voldaan. Daarbij gaan wij er van uit dat deze grondrechten meer zullen moeten inhouden dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Terwijl de traditie daar kan worden gekenschetst als individueel kapitalisme, kent Europa eerder het sociale kapitalisme.

Dat sociale kapitalisme kan echter naar onze mening niet effectief verdedigd worden door verder te gaan op de ingeslagen Europese weg. Veeleer willen wij de activiteiten van de Europese autoriteiten (inclusief de Ministerraad) beperken tot hoofdzaken die wij verder zullen omschrijven als de sociale grondrechten, tot sommige aspecten van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en tot de sociale zekerheid. Daarnaast zullen wij betogen dat op sommige gebieden een institutioneel gesproken minder orthodoxe koers kan worden uitgezet. Het hanteren van absolute minima, van nationaal gecorrigeerde minima en het definiëren van groeipaden daar

---

\* Rijksuniversiteit Limburg.

naartoe is daarvan het eerste element. Het tweede belangrijke element is het nemen van een niet bindend initiatief in de sfeer van de sociale zekerheid. Daarbij kan Europa de rol van een creatieve discussiepartner spelen.

Het betoog waarin wij deze gedachten nader uitwerken is als volgt opgebouwd. In de tweede paragraaf geven wij een beknopte beschrijving van de elementen van het Europees sociaal beleid. Wij onderscheiden daarbij vier periodes elk gekenmerkt door een specifiek institutioneel kader. De derde paragraaf bespreekt de inhoud van het Europees sociale beleid tot 1992. De gevolgen van het Verdrag van Maastricht en de perspectieven die daarbij geboden worden zijn het onderwerp van discussie in de vierde paragraaf. In paragraaf vijf staat de vraag centraal naar de wenselijkheid van een Europees sociaal beleid in het algemeen; de argumenten voor en tegen worden tegen elkaar afgewogen. De zesde paragraaf bespreekt de inhoud en de modaliteiten van de door ons voorgestane initiatieven op Europees vlak. In de voorlaatste paragraaf worden de implicaties voor de wereld buiten Europa kort aangegeven, terwijl de laatste paragraaf de voornaamste conclusies samenvat.

## **2. De processie van Echternach**

Het proces van de Europese eenwording op sociaal gebied verloopt zeer traag en doet denken aan de processie van Echternach, waarbij na twee passen voorwaarts steeds één pas achterwaarts wordt gedaan. In deze paragraaf zullen wij een korte historische schets geven van dit proces, waarbij wij een viertal perioden onderscheiden.

### *2.1 Terughoudend beleid, 1958-1973*

In het Verdrag van Rome uit 1957 staat het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal centraal. In het licht van deze doelstelling wordt direct aandacht besteed aan het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging (art. 48-58). Daarnaast erkennen de lidstaten de noodzaak om verbetering van de levensstandaard en de arbeidsvoorwaarden van de werknemers te bevorderen, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt (art. 117). De artikelen 118-128 erkennen sociale doelstellingen als verbetering van de arbeidsomstandigheden, bevordering van de dialoog tussen sociale partners, gelijke kansen voor mannen en vrouwen, hygiëne op de arbeidsplaats, sociale zekerheid en beroepsopleiding. Echter, realisatie van deze doelstellingen werd

duidelijk voorzien als een langzaam, vrijwillig proces dat het proces van economische integratie volgt.<sup>1</sup>

Naast de nodige regelingen m.b.t. vrijheid van verkeer en vestiging stamt uit de beginperiode wetgeving over gelijke betaling van mannen en vrouwen, en de oprichting van het Sociaal Fonds. De gelijke beloning van mannen en vrouwen was een concessie aan de Franse politieke druk tot harmonisatie in de sociale zekerheid, maar werd pas daadwerkelijk geïmplementeerd in de jaren zeventig.<sup>2</sup> Het Sociaal Fonds werd opgericht in 1960 om de werkgelegenheid te bevorderen en de mobiliteit van werknemers over regio's en beroepen te vergroten (art. 123). Tot de hervorming van het fonds, die in 1988 plaatsvond, was het echter niet zozeer een instrument van Europese politiek, als wel "a reliable source of finance for programmes decided at the national level" [Mosley (1990, p. 151)].

## 2.2 Meer activiteit, 1974-1985

Mede als reactie op de verslechtering van de conjunctuur in het begin van de jaren zeventig en de eerste oliecrisis, nam de Raad van Ministers in 1974 een Actieprogramma voor de Sociale Politiek aan. In dit programma werden als doeleinden genoemd: verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, deelname van de werknemers aan het bestuur van de ondernemingen, de totstandbrenging van volledige en betere werkgelegenheid. Het bleek echter moeilijk deze doeleinden te realiseren - deels vanwege de verslechterde economische omstandigheden en deels vanwege het gebrek aan politieke wil om "macht af te staan aan Brussel". Toch is in deze periode, met name vóór 1980, allerlei bindende wetgeving totstandgekomen voor harmonisatie op het gebied van gelijke behandeling van mannelijke en vrouwelijke werknemers, bescherming van gezondheid en veiligheid op het werk, en arbeidsbescherming (collectieve ontslagen, overdracht van ondernemingen en insolventie van de werkgever). Voorstellen zijn gestrand op het gebied van medezeggenschap, tijdelijk werk en deeltijdarbeid, ouderschapsverlof, regeling van werktijden.<sup>3</sup> Wat dat betreft stagneerde het momentum dat voor 1980 leek te zijn opgebouwd.

De effecten van het Actieprogramma worden verschillend beoordeeld: Tsoukalis (1993, p. 157) spreekt van "some bits and pieces of social legislation, which did not, however, change the overall picture" die hij omschrijft door met instemming Vogel-Polšky (1989, 179) te citeren die spreekt van "le consensus de ne pas faire

<sup>1</sup> Mosley (1990, pp. 149-150), Tsoukalis (1993, p. 151).

<sup>2</sup> Mosley (1990, p. 150).

<sup>3</sup> Addison en Siebert (1991, p. 602ff).

de politique sociale européenne". Mosley (1990) spreekt daarentegen in deze periode van "increased social activism". Addison en Siebert (1991, p. 600) gewagen tot slot van "limited success" van de voorstellen.

### 2.3 *Sociaal Handvest, 1986-1991*

De eerste aanzet om de impasse te doorbreken die in de eerste helft van de jaren tachtig was ontstaan op het terrein van het sociale beleid werd gegeven in de Europese Akte van 1986. In deze Akte, die het Verdrag van Rome wijzigt, wordt de voortgang op de bovengenoemde goedgekeurde gebieden bevestigd en een verdere harmonisatie bepleit.<sup>4</sup> Om het proces van besluitvorming te bespoedigen, wordt geen unanimitéit meer vereist, doch slechts meerderheid van stemmen, voor richtlijnen inzake de gezondheid en veiligheid van werknemers. Voorts wordt in artikel 130 als doel geformuleerd "ten einde de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel te bevorderen, ontwikkelt en vervolgt deze haar activiteiten gericht op de versterking van de economische en sociale samenhang". Tenslotte wordt voorgesteld de bestaande structuurfondsen te herorganiseren om de nieuwe doeleinden te kunnen bereiken.

In essentie is de Europese Akte sterk economisch georiënteerd, gericht op de verwezenlijking van één interne markt. De Europese Commissie, met als nieuwe voorzitter in 1985 Delors, heeft echter de kritiek aangegrepen op het ontbreken van een sociale dimensie aan het eenwordingsproces, om bovengenoemde elementen van de Europese Akte sterk naar voren te halen. Dit heeft geleid tot het formuleren van een "Sociaal Handvest" dat in 1989 is goedgekeurd door zowel het Europese parlement als de Raad van Ministers. Als bekroning is het in dat jaar tijdens de top van Straatsburg goedgekeurd door de staatshoofden en regeringsleiders van alle lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk.

Het "Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden", zoals het handvest officieel heet, "legt de voornaamste principes vast waarop het Europese model van het recht op arbeid en meer in het algemeen de plaats van arbeid in de maatschappij berust" [EG (1993a, p. 7)]. In het volgende hoofdstuk van ons betoog gaan wij op de inhoud ervan in. Hier volstaan wij met op te merken dat in het handvest alleen beginselen zijn geformuleerd, waaraan concreet gestalte moet worden gegeven. Met dat doel voor ogen heeft de Commissie gelijktijdig met het handvest een actieprogramma uitgewerkt. De Raad heeft in 1989 van dit programma kennis genomen "en nodigt de Commissie uit zo snel mogelijk de

<sup>4</sup> Over deze akte zijn referenda gehouden in Denemarken en Ierland.

onder de competentie van de Gemeenschap vallende initiatieven voor te leggen" [EG (1993a, p. 6)].

Het mag nauwelijks verwondering wekken dat de initiatieven die de Commissie vervolgens heeft genomen veel op weerstand stuiten. Ondermeer betrof het de reeds eerder gestrandde regelingen op het gebied van medezeggenschap, tijdelijk werk en deeltijdarbeid, ouderschapsverlof, regeling van werktijden. Op al deze gebieden bleef de patstelling bestaan.

#### 2.4 Maastricht, 1992-

Een van de manieren waarop de Commissie heeft gepoogd meer beweging te creëren in de sociale eenwording van Europa is de sociale partners te mobiliseren. De werkgevers en de werknemers, verenigd in respectievelijk de UNICE en de ETUC, hebben altijd al contact gehad met het Economisch en Sociaal Comité, waarvan het bestaan reeds in het Verdrag van Rome is voorzien. Daar heeft echter nooit vruchtbare discussie plaatsgevonden.<sup>5</sup> Het is dan ook verrassend dat de sociale partners in 1991 overeenkwamen dat zij een belangrijker rol wilden spelen in de besluitvorming van het proces van sociale eenwording. Enerzijds betekende dit dat zij zullen worden geconsulteerd bij de totstandkoming en de vaststelling van voorstellen van de Commissie. Anderzijds kunnen zij gezamenlijk voorstellen indienen voor wetsvoorstellen op EG-niveau.

Tevens heeft de Commissie getracht te bewerkstelligen dat de besluitvorming wordt versneld door over meer onderwerpen te beslissen met meerderheid van stemmen, in plaats van met unanimitieit. Zij is hierin geslaagd voor de volgende onderwerpen: arbeidsvoorwaarden, informatie en consultatie van werknemers (niet participatie!), gelijkheid tussen mannen en vrouwen en de integratie van werklozen in het arbeidsproces.

De bedoeling was dat met het Verdrag van Maastricht het Verdrag van Rome op dit punt zou worden gewijzigd. Zover is het echter niet gekomen omwille van een Brits veto. Om die reden is in het Verdrag van Maastricht een Sociaal Protocol opgenomen, dat door alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk is ondertekend. In dit protocol is bovenstaande beslissingsprocedure opgenomen, evenals de bovenvermelde ruimte voor de sociale partners. Daarnaast kan met eenparigheid van stemmen tussen de elf lidstaten worden beslist over de volgende elementen van sociale bescherming: sociale zekerheid, rechten bij ontslag, vertegenwoordiging en werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen. Het protocol is

---

<sup>5</sup> Zie Albeda (1993, p. 5) en Tsoukalis (1993, p. 170).

uitdrukkelijk niet van toepassing verklaard op de beloning, het recht van vereniging, het stakingsrecht en het recht tot uitsluiting.

Alhoewel de besluitvorming ongetwijfeld een impuls zal krijgen door het protocol, is tevens een juridisch mijnenveld geschapen omdat de besluiten niet bindend zijn voor het Verenigd Koninkrijk.<sup>6</sup> De bescheiden vooruitgang kwam al naar voren in de top van Edinburgh waar, mede met het oog op het stimuleren van werkgelegenheid, afspraken zijn gemaakt over grote infrastructurele werken. Daarbij behoudt iedere lidstaat overigens de vrijheid om geld te stoppen in die projecten die hij van belang acht. Tenslotte is in juni jl. op de top van Kopenhagen uitvoerig over het stelsel van sociale zekerheid gediscussieerd, naar aanleiding van een toespraak van Delors. Zo stelde bijvoorbeeld premier Lubbers dat deze toespraak de lidstaten dwingt om na te denken over zaken als "deregulering, verlaging van fiscale druk, flexibilisering van de arbeidsmarkt en het systeem van sociale zekerheid."<sup>7</sup>

Laten wij echter de procedurele gang van zaken achter ons en meer kijken naar de inhoudelijke situatie.

### 3. Bloemen in de woestijn

In deze paragraaf willen wij nader aandacht besteden aan de inhoud van de sociale eenwording. Allereerst geven wij een beknopt overzicht van de terreinen waarop deze eenwording wordt beoogd, aan de hand van het Sociaal Handvest. Vervolgens inventariseren wij voor een aantal punten welke vorderingen er zijn gemaakt. Tegen de achtergrond van de geschiedenis van de eenwording, kan men deze wel beschouwen als bloemen in de woestijn.

#### 3.1 Het Sociaal Handvest en actieprogramma

Het actieprogramma van de Commissie voor de uitvoering van het Sociaal Handvest is gerangschikt volgens de punten uit Tabel 1, waarbij de punten 2-13 de paragrafen zijn uit het Sociaal Handvest.

Het actieprogramma telt 47 maatregelen, die voor een groot deel betrekking hebben op de traditionele bevoegdheidsgebieden - vrij verkeer, gelijke behandeling man/vrouw en veiligheid en gezondheid - en op gebieden waarop de Commissie in het verleden al ettelijke malen is gestrand - voorlichting en raadpleging van werk-

<sup>6</sup> Dit is nader uitgewerkt in Tsoukalis (1993, p. 173).

<sup>7</sup> NRC-Handelsblad, 22 juni 1993.

nemers en a-typische arbeidsovereenkomsten. Voor elk van deze gebieden zullen wij in de twee volgende sub-paragrafen kort stil staan bij de huidige stand van zaken. Daarnaast zullen wij ingaan op enkele meer onderbelichte gebieden.

---

Tabel 1 Actiepunten uit het Sociaal Handvest

---

1. Arbeidsmarkt
  2. Werkgelegenheid en beloning
  3. Verbetering levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden
  4. Vrij verkeer werknemers
  5. Sociale bescherming
  6. Vrijheid van vereniging en collectieve onderhandeling
  7. Informatie, raadpleging en deelneming van de werknemers
  8. Gelijke behandeling van mannen en vrouwen
  9. Beroepsopleiding
  10. Bescherming van gezondheid en veiligheid op het werk
  11. Rechten en bescherming van kinderen en jeugdigen
  12. Senioren
  13. Gehandicapten
  14. Volksgezondheid
- 

### 3.2 Traditionele bevoegdheidsgebieden

Zoals hierboven is gesteld zijn de traditionele bevoegdheidsgebieden waarover in de EG besluiten worden genomen: vrij verkeer van werknemers, gelijke behandeling van man en vrouw en veiligheid en gezondheid. Op elk van deze gebieden gaan wij hieronder kort in. Tot slot zullen wij kort aandacht schenken aan het Europees Sociaal Fonds dat ook reeds een lange traditie kent.

Zoals in het vorige hoofdstuk reeds is gesteld, zijn op het terrein van *vrij verkeer van werknemers* reeds veel vorderingen gemaakt in het licht van de economische eenwording. Aangezien dit nader wordt behandeld in de bijdrage van Molle aan deze bundel, volstaan wij hier met de volgende korte opmerkingen. In beginsel dienen werknemers uit andere lidstaten een gelijke behandeling te krijgen als de werknemers in het eigen land voor wat betreft arbeidsvoorwaarden en sociale verzekeringen. Dit hoeft overigens niet te gelden voor hun niet-werkende gezinsleden. Daarnaast blijven er obstakels bestaan door problemen rond de vergelijkbaar-

heid van opleidingskwalificaties. Overigens beargumenteert Tsoukalis (1993, p. 153) overtuigend dat voor migratiebewegingen "economic conditions will be more important than any formal restrictions or lack thereof."

In het vorige hoofdstuk is al opgemerkt dat alhoewel in het Verdrag van Rome al werd gesproken van *gelijke kansen voor mannen en vrouwen*, dit pas in de jaren zeventig werd geïmplementeerd. In de jaren 1975, 1976 en 1978 werden namelijk richtlijnen aanvaard met betrekking tot respectievelijk het beginsel van gelijke beloning, gelijke behandeling bij het krijgen van werk, beroepsopleiding, promotie en werkomstandigheden en gelijke behandeling op het gebied van sociale zekerheid. Op basis van deze richtlijnen - en de daarop volgende - is een aanzienlijke wetgeving totstandgekomen en heeft zich een aanzienlijke jurisprudentie ontwikkeld.

Vanaf het begin van de jaren tachtig zijn actieprogramma's ontwikkeld voor gelijke kansen van vrouwen en mannen.<sup>8</sup> Een belangrijke gedachte die aan de actieplannen ten grondslag ligt is dat het zorgen voor werkgelegenheid een zeer belangrijke factor is bij het scheppen van gelijke kansen.<sup>9</sup> Tegen deze achtergrond wordt extra aandacht geschonken aan de bestrijding van werkloosheid onder vrouwen en aan "positieve actie", d.w.z. positieve discriminatie van vrouwen.

Wat betreft *veiligheid en gezondheid op het werk*<sup>10</sup> bleven tot het midden van de jaren tachtig initiatieven op EG-niveau tamelijk bescheiden. Alhoewel de eerste richtlijn met betrekking tot de classificatie en etikettering van gevaarlijke stoffen dateert van 1960. Echter met de Europese Acte in 1986 werden nieuwe impulsen mogelijk, ook omdat besluiten konden worden genomen met een gekwalificeerde meerderheid. Daarnaast werd in lijn met nationale ontwikkelingen gekozen voor een meer globale aanpak, waarbij de opgelegde verplichtingen meer algemeen van aard worden. Zo kwam in juni 1989 een kaderrichtlijn tot stand die kan worden beschouwd als een Europese arbeidsomstandighedenwet. Hieruit resulteerden een groot aantal bijzondere richtlijnen voor ondermeer het hanteren van zware lasten, beeldschermwerk, arbeidsplaatsen en individuele beschermingsmiddelen.

Het is overigens interessant te constateren hoe de verschillende lidstaten proberen "bij de omzetting van de regels zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de feitelijk bestaande wetgevingscultuur en systeem van arbeidsverhoudingen" [De Gier (1993, p. 33)]. Zo implementeren Frankrijk en Duitsland de Europese richtlijnen door middel van wetten, terwijl Engeland en Denemarken typisch kiezen voor

<sup>8</sup> Dit is nader uitgewerkt in EG (1991, p. 152).

<sup>9</sup> Voor de verschillen in de participatiegraad voor vrouwen tussen de EG-landen en met name de positie van Nederland daarin, zie onder meer May en Muysken (1992).

<sup>10</sup> Het onderstaande is met name ontleend aan de Gier (1993).



regeling via CAO's en "codes of practice". Nederland neemt daarbij een tussenpositie in. De Gier (1993, p. 34) merkt hierover op: "Wellicht zal uit oogpunt van legitimiteit blijvend recht gedaan moeten worden aan de cultuurverschillen tussen de lidstaten".

Tot slot werd bij de oprichting van de EG reeds gedacht aan het *Europees Sociaal Fonds*. Het fonds werd ingesteld om het vrij verkeer van werknemers te bevorderen, ook in de zin van mobiliteit over beroepen en regio's. Dit was vooral belangrijk om binnen bepaalde landen structurele problemen te lijf te kunnen gaan die ontstonden als gevolg van de Europese integratie.<sup>11</sup> Het fonds voorzag in een bijdrage van de helft van de kosten van goedgekeurde programma's voor beroepsopleiding en hervestiging van werknemers.

Met de sterke toename van de werkloosheid in de jaren zeventig veranderde het accent van de programma's naar werkloosheidsbestrijding in het algemeen. Daarbij werd hoge prioriteit gegeven aan de beroepsopleiding van langdurig werklozen en jeugdige werklozen. Tevens bleek dat met name het Verenigd Koninkrijk, Italië en Ierland sterk profiteerden van het fonds, en later ook Spanje en Griekenland. Het is zeer waarschijnlijk dat de uit het fonds gefinancierde programma's ook zonder bijdragen uit het fonds doorgang zouden hebben gevonden. In dat opzicht was het Sociaal Fonds geen effectief instrument.

Tegen deze achtergrond moet men de opname van het Sociaal Fonds zien in de Structurele Fondsen, samen met het Regionale Fonds en een deel van het Landbouwfonds (de "Guidance section", niet het garantiefonds). Deze structurele hervorming, die in 1988 plaatsvond, voorzag in een verdubbeling van de gelden van de Structurele Fondsen tussen 1987 en 1993. Prioriteit werd gegeven aan programma's voor minder ontwikkelde regio's, gebieden met industriële achteruitgang, langdurig werklozen, werkgelegenheid voor jongeren en aanpassingen in landbouwgebieden. In een belangwekkende evaluatie van deze hervorming wijst Tsoukalis (1993, p. 246) erop dat nationale overheden bekneld dreigen te raken tussen regionale overheden enerzijds en Brussel anderzijds. Hij besluit met de constatering dat het werken met de Structurele Fondsen "represents an important step in the development of genuinely common policies and a shift of power towards the centre."<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Tsoukalis (1993, p. 150) ziet het als een gunst die indertijd aan Italië werd geboden "and the Mezzogiorno in particular, as part of the overall package deal".

<sup>12</sup> Deze ontwikkeling zal worden versterkt door de instelling van het Cohesie Fonds conform het verdrag van Maastricht.

### 3.3 *Controversiële gebieden*

Hieronder verstaan wij ten eerste gebieden waarop de Commissie in het verleden al ettelijke malen is gestrand. Dit geldt voor *a-typische* arbeidsovereenkomsten en voor voorlichting, raadpleging en medezeggenschap van werknemers. Daarnaast zijn er meer recente gebieden als kwesties rond arbeidsvoorwaarden, beroepsopleiding en sociale bescherming. Wij zullen in deze paragraaf kort stil staan bij de huidige stand van zaken op deze gebieden.

Onder *a-typische arbeid* wordt verstaan deeltijdarbeid en tijdelijk werk. De bedoeling van de commissie is de rechten en de kosten gelijk te stellen tussen de verschillende categorieën werknemers. Voor wat de arbeidsvoorwaarden betreft geldt dit werknemers die minstens 8 uur per week werken voor ten minste twee maanden.<sup>13</sup> Hierover dient met unanimititeit te worden beslist. De besluitvorming levert dan ook de nodige problemen op. Alleen is de eis aanvaard dat er een schriftelijke arbeidsovereenkomst moet zijn, die aan bepaalde voorwaarden voldoet.

Een vergelijkbare bedoeling heeft de Commissie voor de sociale bescherming van deeltijd werknemers. Om het controversiële karakter hiervan hanteerbaar te houden, tracht zij dit te motiveren met de rechtsgrond "concurrentievervalsing", waartoe de verschillen in wetgevingen aanleiding kunnen geven. Hierover kan dan met meerderheid van stemmen worden beslist. Pikant detail hierbij is dat de Zuidelijke landen over het algemeen geavanceerde wetgevingen op deze gebieden kennen, terwijl bijvoorbeeld Duitsland en Denemarken zich dan ingrijpend zullen moeten aanpassen [Pochet (1993, p. 15)]. Maatregelen op dit gebied zijn dan ook aan de nodige controverse onderhevig. Een andere reden voor controverse is de gekozen rechtsgrond "concurrentievervalsing". Bij aanvaarding hiervan wordt namelijk impliciet een gekwalificeerde meerderheid aanvaard bij stemming over sociale zaken.

<sup>13</sup> Op de gang van zaken op het gebied van *voorlichting, consultatie en medezeggenschap* willen wij zeer kort ingaan, omdat er nauwelijks vooruitgang op dit gebied is geboekt. Zoals Tsoukalis (1993, p. 107) stelt: het "has been the subject of never-ending debates which have usually remained on the ideological stratosphere." De gedachte van een Europese "company statute" die in 1959 door de Fransen is ontworpen treft men in 1972 aan in Commissie-voorstellen, gekoppeld aan regelingen voor medezeggenschap. Deze zijn echter systematisch verworpen en een nieuwe poging in 1989, waarin drie alternatieve modellen werden aangereikt, is ook gestrand. Dit ondanks het feit dat het laatste voorstel een compromis was dat

---

<sup>13</sup> Hierbij zij opgemerkt dat ongeveer 20% van alle deeltijd werknemers in de Gemeenschap minder dan 10 uur per week werken [Pochet (1993, 15)].

"would require few practical changes in most member countries..". Echter, "the opposition to it needs to be explained largely in ideological terms."<sup>14</sup>

Meer ingrijpende veranderingen vergt de discussie rond *arbeidsvoorwaarden*. Een element van de arbeidsvoorwaarden betreft de organisatie van de arbeidstijd. Hierin worden door de Commissie standaarden gesteld voor de minimum rusttijd per dag (11 uur aaneengesloten) en per week (35 uur aaneengesloten), maximale wekelijkse werktijd inclusief overuren (48 uur gemiddeld), maximale werktijd voor nachtarbeiders (8 uur) en minimum jaarlijks verlof (4 weken). Over het algemeen gaan deze standaarden echter minder ver dan wat in de meeste landen reeds geldt, bovendien is er een waslijst van afwijkingen. Voorstellen op dit gebied zijn dan ook aanvaard.

Een actueel punt van discussie betreft de detachering van werknemers in het kader van een dienstprestatie. De discussie betreft de stelregel dat alle werknemers de in het gastland vigerende arbeidsvoorwaarden dienen na te leven. (De problematiek rond de sociale zekerheid is al lang geregeld bij discussies over het vrije verkeer van personen.) De discussie heeft pikante trekken gekregen toen werd vastgesteld dat het nieuwe gebouw van de Raad in Brussel werd gebouwd door Portugese werknemers, onder arbeidsvoorwaarden die volstrekt in strijd waren met de Belgische wetgeving. Met name controversieel zijn de bepalingen rond minimumlonen en betaalde vakantie - en de minimumperiode van detachering waarbij de regeling van toepassing wordt. Bovendien is de controle van misbruik erg ingewikkeld.

Het belang van de *beroepsopleiding* en bij- en nascholing wordt op Europees niveau onderkend. Er is dan ook uitdrukkelijk ruimte geschapen voor een gemeenschappelijk beleid op dat gebied. Vooralsnog heeft dat beleid gestalte gekregen in een veelheid van programma's die ondermeer beogen te bevorderen uitwisseling van studenten en jongeren (Erasmus, Jeugd voor Europa), samenwerking overheid en bedrijfsleven bij opleidingen (Comett, Force) en samenwerking met Oost- en Midden-Europa (Tempus). Daarnaast zijn verschillende programma's ontwikkeld in het kader van het Sociaal Fonds. Een van de memoranda van de commissie over de beroepsopleiding is dan ook gericht op rationalisatie en coördinatie van de veelheid van programma's die inmiddels is ontwikkeld. Tevens wil de Commissie de coherentie tussen de verschillende beroepsopleidingen in de Gemeenschap bevorderen en de evaluatie ervan verbeteren.

In 1988 is een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's aanvaard waarmee beroepsopleidingen van tenminste drie jaar worden afgesloten.

---

<sup>14</sup> Voor een overzicht van de verschillende opvattingen en verschillen in wetgeving, zie Sloinp (1993).

Uitbreiding van dit stelsel naar getuigschriften van vakbekwaamheid voor de werknemers blijkt een proces van zeer lange adem. Enerzijds omdat zowel beroepen als getuigschriften sterk evolueren over de tijd. Anderzijds zijn er veel taalkundige barrières. Inmiddels is men er wel in geslaagd "een taal te creëren die door allen op gemeenschappelijke wijze wordt begrepen" [Pochet (1993), p. 46].

Tenslotte is de Commissie voor wat betreft de doelstellingen en de inhoud van de voortgezette beroepsopleiding niet verder gekomen dan een "aanbeveling" waarin een aantal maatregelen staat opgesomd - ook betreffende de toegang tot deze opleidingen en overleg met de sociale partners.<sup>15</sup> De lidstaten is verzocht hierover eind 1995 een verslag in te dienen.

Tot slot is wellicht een van de meest controversiële punten dat van de *sociale bescherming*. Het sociale handvest beoogt de stelsels van sociale zekerheid in de verschillende lidstaten in het licht van gemeenschappelijke doelstellingen te laten convergeren, waarbij de verschillen tussen deze stelsels in acht moeten worden genomen. Een voorbeeld van de problemen bij convergentie is het streven naar gemeenschappelijke criteria voor de toegang tot inkomsten op het niveau van een bestaansminimum en de mate waarin ook toegang wordt gegeven tot diensten als gezondheidszorg en justitie. Dit is met name belangrijk voor Italië en Spanje, die geen algemeen stelsel hebben, en Griekenland en Portugal die geen enkele bepaling hebben. Wij zullen later uitvoerig op deze problematiek terugkomen.

### 3.4 Evaluatie

Wie het Sociale Handvest en het bijbehorende actieprogramma van de Europese Commissie bekijkt, kan zich onmogelijk van de indruk ontdoen eerder te maken te hebben met het resultaat van een brainstorming-sessie van enkele ministers van Sociale Zaken (luidruchtig gesouffleerd door de sociale partners), dan met het resultaat van een systematische en weloverwogen denkoefening. Het geheel geeft de indruk een samenraapsel van allerlei sociale kwesties te zijn. De samenhang tussen de onderdelen is onduidelijk, de onderdelen zijn van zeer verschillende orde (soms gaat het om abstracte grondrechten zoals het recht op scholing; een andere keer gaat het om heel concrete punten zoals de lengte van het zwangerschapsver-

<sup>15</sup> Oorspronkelijk was de aanbeveling ook gericht aan de sociale partners. Echter, zoals Pochet (1993, p. 47) droogjes constateert: "De verwijzing naar de sociale partners werd echter uit de eindversie geschrapt."

lof<sup>16</sup>) en van enige prioriteitsstelling is geen sprake. Er valt dan ook nog veel aan te leggen in de woestijn.

Om een eventueel plan van aanleg te kunnen schetsen is het belangrijk om stil te staan bij de inspiratie van de sociale eenwording - namelijk dat het proces van economische eenwording ook verre gaande consequenties zal hebben op sociaal gebied. Om die reden staan wij in de volgende paragraaf stil bij de consequenties van het Verdrag van Maastricht.

#### 4. De gevolgen van "Maastricht"

Zoals reeds in de tweede paragraaf werd gememoreerd wordt het Verdrag van Maastricht aangevuld met een zogenaamd "sociaal protocol". Dit protocol werd, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, door alle lidstaten ondertekend en regelt de toekomstige bevoegdheden van "Brussel" en die van de lidstaten. Het is echter duidelijk dat het Verdrag van Maastricht zelf en eerder de Europese Akte een aanzienlijke invloed hebben op het sociaal beleid van de lidstaten van de Gemeenschap. Het totstandkomen van een eenheidsmarkt onder de Europese akte en het streven naar een Europese Monetaire Unie onder het Verdrag van Maastricht, hebben vanzelfsprekend sociale consequenties zonder dat daaraan in de verdragteksten zelf aandacht wordt besteed. Het gaat hier over de impliciete gevolgen van een economisch integratiebeleid in de reële zowel als in de monetaire sfeer.

De interne markt heeft ertoe geleid dat de concurrentie binnen de Gemeenschap toenam. Alhoewel de mate waarin produktiekosten de basis van die concurrentie vormen, vaak overschat wordt (vestigingsplaats-gebonden factoren, produktkwaliteit en gewoontevorming spelen ook een rol), is het toch onmiskenbaar correct te veronderstellen dat de druk op producenten van internationaal verhandelbare goederen om zo goedkoop mogelijk te produceren door het ontstaan van een eenge- maakte interne markt, fors is toegenomen. Daarmee is ook de druk toegenomen om

---

<sup>16</sup> De richtlijn 'bescherming van zwangere, bevallen of borstvoeding gevende vrouwen' was een van de maatregelen voorzien in het actieprogramma van de Commissie voor de uitvoering van het Sociaal Handvest. Voor de duur van het zwangerschapsverlof is een minimum duur gesteld op 14 weken voor alle lidstaten. Daarnaast behelst de richtlijn het zwangerschapsverlof gelijk te stellen met een ziekteverlof; dit is om technische redenen, teneinde het minimum loonpeil te bepalen. Ten slotte moet men voor wat betreft de toegang tot de regeling, ten minste één jaar voor de vermoedelijke datum van de bevalling hebben gewerkt. Uiteraard kunnen lidstaten voor een kortere periode opteren.

Het is tekenend dat Pochet (1993, p. 28) van deze richtlijn zegt dat "het één van de weinige belangrijke teksten van het actieprogramma is die werden goedgekeurd. Ze leidt tot geen enkele deregulering, maar evenmin tot een forse vooruitgang."

de, vrijwel altijd arbeidskostverhogende, sociale maatregelen en wetten in het voordeel van de bedrijven af te zwakken onder verwijzing naar de gestegen concurrentie binnen de Europese Gemeenschap.

Het schema om uiteindelijk te komen tot een Europese Monetaire Unie met als basis een gezamenlijke munt, afgesproken met het Verdrag van Maastricht, heeft op een heel andere wijze een invloed op het "sociale Europa". Door de vier voorwaarden nodig voor de toetreding tot die monetaire unie (beperkte begrotings tekorten, beperkte overschuld, niet afwijkende inflatie en geen devaluatie gedurende de laatste twee jaar voorafgaand aan het lidmaatschap) worden de beleidmakers in elk van de Europese landen die lid van de EMU willen worden, een aantal beleidsinstrumenten ontnomen. Geconfronteerd met een excessief hoge werkloosheid betekent dit in concreto dat er van een afzonderlijk monetair beleid geen sprake kan zijn, dat het devaluatiewapen opgeborgen dient te blijven en dat ook de ruimte voor fiscale maatregelen fors ingeperkt wordt. De ruimte om de werkloosheid te bestrijden is er met andere woorden óf niet óf Europees. Aangezien eensgezindheid over het werkloosheidsbeleid op Europees vlak slechts zeer moeizaam tot stand komt - en slechts met mondjesmaat tot concreet beleid zal leiden, betekent dit in de praktijk dat de lidstaten van beleid op Europees niveau weinig kunnen verwachten. De druk van de voorwaarden om tot de Monetaire Unie toegelaten te worden op de beleidmakers binnen de afzonderlijke lidstaten, wordt door die beleidmakers ook aangegrepen om aan de bestrijding van de werkloosheid geen andere dan een verbale prioriteit toe te kennen. De sociale consequentie ervan moge duidelijk zijn. Spreken over het sociale Europa na Maastricht, zonder daarbij de economisch-monetaire kern van de verdragstekst in overweging te nemen is derhalve, op zijn zachts gezegd, onvolledig. De top van Edinburgh (december 1992) heeft weliswaar de verantwoordelijkheid van elk van de lidstaten voor het sociaal- en werkloosheidsbeleid herbevestigd, maar van concrete maatregelen is nauwelijks sprake. Enige hoop kan misschien ontleend worden aan het zogenaamde "Witboek Delors", waaraan gewerkt wordt sinds de Europese top in Kopenhagen. Het "witboek Delors" dient een gezamenlijke Europese werkgelegenheidsstrategie te formuleren "op het gebied van het concurrentievermogen en de arbeidsmarkt" en kan als eerste stap dienen in het streven om in het kader van het Verdrag van Maastricht te komen tot "globale richtsnoeren voor het economisch beleid in de lidstaten en de Gemeenschap".<sup>17</sup>

Dit betekent evenwel niet dat nu de ruimte om een Europees sociaal beleid te ontwerpen afwezig is. Nog minder is de noodzaak daartoe hiermee komen te

---

<sup>17</sup> Miljoenennota, 1994, p. 17; zie ook Macro-Economische Verkenningen, 1994, pp. 12-13.

vervallen: dit wordt aan de orde gesteld in de volgende paragraaf. Vooraf dient echter nog een opmerking gemaakt te worden over de regionale ongelijkheden en hun relatie met de EMU. Het is duidelijk dat de ambitie om te komen tot een echte monetaire unie over een afzienbare periode impliceert dat de welvaartsverschillen tussen landen en regio's binnen de Gemeenschap beperkt moet worden. Dit impliceert dat, gegeven de bestaande verschillen, er sprake zal moeten zijn van inkomensoverdrachten van de rijkere regio's naar de armere regio's. Dit impliceert ook dat als de armere regio's, naast de "lasten" van de monetaire unie, ook de "lasten" van een vorm van sociale unie opgelegd krijgen, dat de omvang van bovengenoemde inkomensoverdrachten wellicht zal toenemen.

## 5. Het hoofd boven water ...

Gegeven het onsamenhangende karakter van het Sociale Handvest en het bijbehorende actieprogramma van de Europese Commissie, kan het debat over de wenselijkheid of noodzaak van een Europees sociaal programma, alleen aan duidelijkheid winnen als het wordt voorafgegaan door een duidelijke definitie van datgene waarover we spreken. Daartoe presenteren wij hieronder een structuur. Vervolgens zullen wij nagaan in welke mate Europese initiatieven wenselijk dan wel noodzakelijk zijn.

### 5.1 Structuur van het sociale beleid

Naar onze overtuiging omvat een mogelijk Europees sociaal beleid vier grote onderdelen verder te onderscheiden naar een aantal concretere punten:

1. voor werkenden: democratische grondrechten en arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden;
2. voor (nog)niet(meer)werkenden: sociale zekerheid en sociale voorzieningen;
3. arbeidsverhoudingen;
4. grensoverschrijdende materies: vrij verkeer.

Onder de eerste categorie, sociaal beleid voor werkenden, begrijpen we enerzijds een aantal grondrechten en anderzijds de traditionele arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden.

Tot de *grondrechten* behoren het recht op vrije contractvorming, het recht op vrije vereniging, het stakingsrecht en een bijbehorende minimale bescherming, het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op gelijke behan-

deling. Deze rechten zijn nauw verwant aan de in veel Westerse landen in de grondwet vastgelegde rechten van alle burgers.

*Arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden* omvatten vier grote categorieën. Ten eerste de primaire arbeidsvoorwaarden: bruto-loon en minimumloon. Vervolgens de secundaire financiële arbeidsvoorwaarden waaronder extra premies voor specifieke activiteiten (vuil werk, nachtwerk, overwerk, etc.), vakantie-uitkering, premies en vergoedingen. Ten derde de secundair niet-financiële arbeidsvoorwaarden. Dit betreft regels in geval van ziekte, buitengewoon verlof, vakantiedagen, zwangerschapsverlof, ouderschapsverlof, etcetera.<sup>18</sup> En tot slot de arbeidsomstandigheden, te weten: veiligheid en hygiëne, en bescherming tegen en bij arbeidsongevallen en beroepsziekten.

Het stelsel van *sociale zekerheid* kan gezien worden als de kern van het sociaal beleid voor (nog)niet(meer) werkenden. Het regelt in principe de uitkeringskant (wie heeft er recht op een uitkering van welke hoogte en onder welke voorwaarden) en de financieringskant (hoe worden de uitgaven voor het sociaal stelsel gefinancierd). Tot deze categorie kan ook de armoedebestrijding gerekend worden.

Onder de *arbeidsverhoudingen* worden de rechten, plichten en bevoegdheden van de sociale partners en soms de overheid geregeld. Dit omvat onder meer ook de mate van centraal of decentraal overleg, de rol van de overheid met betrekking tot collectieve arbeidsovereenkomsten en de omstandigheden waaronder de partijen recht hebben op informatie, consultatie en inspraak.

Tenslotte zijn er met betrekking tot het Europees sociaal beleid specifieke issues die geregeld dienen te worden juist omdat de Europese Gemeenschap bestaat. Deze regels hebben voornamelijk te maken met de materies die geregeld dienen te worden omdat natuurlijke of rechtspersonen *grensoverschrijdend* actief zijn of zouden willen zijn. Hieronder vallen alle maatregelen die in principe het vrije verkeer van personen en ondernemingen in de Gemeenschap regelt, inclusief het binnen de Gemeenschap erkennen van diploma's en opleidingen, de vrije vestiging van vrije beroepen en de rechten en aanspraken met betrekking tot de sociale zekerheid, de sociale voorzieningen en de sociale bescherming van EG-burgers in andere landen van de Gemeenschap.

---

<sup>18</sup> Meer volledig omvat dit ook educatief verlof, loopbaanonderbrekingen, regelingen in verband met voltijd- versus deeltijdcontracten, ontslagbescherming, regels voor irreguliere contracten en arbeidsduur inclusief regelingen voor maximale dagelijkse arbeidsduur, maximale wekelijkse arbeidsduur, nachtwerk, ploegenarbeid.



## 5.2 Een Europese beleidsruimte?

Het gehele spectrum overziend, lijkt het een onrealistische ambitie om te verwachten dat de EG op elk van deze niveaus een actief sociaal beleid zou kunnen voeren. Het zou niet alleen in strijd zijn met het subsidiariteitsbeginsel, maar het is bovendien onnodig en op onderdelen ondoelmatig.

De eerste vraag die zich stelt is of er überhaupt wel een Europees sociaal beleid nodig is? Naar onze mening moet die vraag bevestigend beantwoord worden, maar laten we de argumenten voor en tegen tegen elkaar afwegen. Toen in 1957 het Verdrag van Rome vorm werd gegeven, werd er nog van uitgegaan dat een economische integratie gepaard zou gaan met een automatische geleidelijke sociale convergentie. De werkelijkheid van de Europese ontwikkeling laat echter zien dat er van een dergelijk automatisme geen sprake is: "Terwijl op het economisch terrein de negatieve integratie zelf het proces van de economische integratie in beweging zet, kan zo'n werking tot nu toe niet worden waargenomen op sociaal terrein" (Albeda, 1993, p. 4). Sociale convergentie vergt kennelijk een bewust beleid.<sup>19</sup>

Door het totstandkomen van een interne markt binnen de Europese Gemeenschap neemt de concurrentie toe. Omwille van het feit dat niet alle lidstaten op hetzelfde niveau van sociale ontwikkeling stonden op het ogenblik dat de interne markt een werkelijkheid werd, zet de toegenomen concurrentie het sociaal beleid in de lidstaten op verschillende manieren onder druk. Het heeft enerzijds geen zin te willen ontkennen dat van een toegenomen concurrentie een louterende werking uit kan gaan met betrekking tot de hier en daar wel ver doorgeschoten sociale aspecten van de welvaartsstaat. Anderzijds zijn bij de beoordeling van de mogelijke ontwikkelingen een aantal overwegingen van cruciaal belang.

Ten eerste is de welvaartsstaat niet zo maar een willekeurig sociaal construct, maar de resultante van een historische ontwikkeling die behalve het resultaat van strijd en belangentegenstellingen ook een vorm van beschaving weerspiegelt die

---

<sup>19</sup> Hierbij dient men wel rekening te houden met twee feiten: ten eerste was er in de jaren vijftig nog geen sprake van een ontwikkelde welvaartsstaat zoals wij die heden ten dage in Europa kennen; ten tweede is er sinds het einde van de zeventiger jaren, onder druk van de opeenvolgende economische crises, sprake geweest van een stagnering in de ontwikkeling van de sociale aspecten van de welvaartsstaat. Het eerste betekent dat de Europese Gemeenschap niet konden voorzien welk een vlucht de sociale ontwikkeling zou nemen. Het tweede heeft als gevolg dat op het ogenblik dat de Europese Gemeenschap voldoende gerijpt is om ook aan de sociale ontwikkeling aandacht te besteden, dat het intellectuele en ideologische klimaat eerder drukt in de richting van de afschaffing van de sociale verworvenheden van de individuele lidstaten dan in de richting van harmonisatie op een kwalitatief hoog en Europees niveau.

typisch is voor Europa. De kern van die Europese sociale beschaving is dat kapitalistische concurrentie gunstig is voor de economische ontwikkeling, maar dat deze concurrentie niet kan berusten op een rauwe vorm van het dienstbaar maken van humaan kapitaal aan het winststreven van ondernemingen. De sociale stelsels in de Europese lidstaten geven op diverse wijze inhoud aan deze sociale begrenzing van de kapitalistische concurrentie door een aantal grondrechten van werknemers (ex-werknemers/nog geen werknemers/tijdelijk geen werknemers) te definiëren. Een eengemaakte economische markt zet, juist door de diversiteit tussen de lidstaten, deze sociale begrenzingen onder druk - en daarmee de kern van Europese sociale beschaving. Het argument dat de vormgeving van een sociaal Europa het voortbestaan van het Europese model van het kapitalisme moet garanderen, heeft weliswaar een ideologisch karakter, maar is daarom niet zonder belang.<sup>20</sup>

Het openen van de grenzen heeft ten tweede een invloed op het functioneren van de arbeidsmarkt en op de effectiviteit van het sociale beleid van de lidstaten. Meer concurrentie betekent in feite ook concurrentie tussen de nationale systemen van sociaal beleid. In deze context is het van belang te wijzen op het gevaar van sociale dumping. De rijkere landen in de gemeenschap zijn bevreesd dat een ongebreidelde concurrentie zonder sociale minimumstandaarden óf leidt tot een concurrentienadeel óf leidt tot een, misschien langzame, maar zekere afbrokkeling van de sociale grondrechten binnen hun landsgrenzen. Sociale dumping verwijst daarbij naar een onfaire concurrentie gebaseerd op ondermaatse werkgelegenheidspraktijken. Drie vormen van sociale dumping zijn te onderscheiden (Mosley, 1990, p. 160): (1) de vervanging van producenten uit landen met hoge arbeidskosten door producenten uit landen met lage arbeidskosten; (2) producenten uit landen met hoge arbeidskosten verplaatsen hun productie naar landen binnen de gemeenschap met lage arbeidskosten of dreigen dat te zullen doen, tenzij de kostenverhogende sociale maatregelen worden verzacht of afgeschaft; (3) individuele landen gaan een lage lonen beleid en een beleid gericht op het stimuleren van de secundaire arbeidsmarkt volgen, teneinde een concurrentievoordeel te behalen.<sup>21</sup> In elk van de bovenstaande gevallen is het resultaat voor de Europese Gemeenschap hetzelfde: de Ge-

20 Refererend aan het Europese model (Emerson 1988, Aubry 1989), dienen we hierbij op te merken dat, ondanks de diversiteit binnen Europa, de verschillen tussen de Europese landen en landen buiten Europa, in de meeste gevallen groter zijn dan de inter-Europese verschillen. Michel Albert (1991) vindt dat er niet van één Europees model gesproken kan worden, maar onderscheidt wel twee basismodellen van het kapitalisme: het neo-Amerikaanse model en het Rijn-model. Tot dat laatste behoort een groot gedeelte van continentaal en Noord-Europa. De tegenstellingen tussen beide analyseert hij in zijn inspirerende boek "Capitalisme contre Capitalisme".

21 Het optimisme van Mosley (1990) dat de derde mogelijkheid zo on-Europees is en daarom niet zal voorkomen, delen wij niet.

meenschap als geheel komt terecht in een neerwaartse spiraal van op elkaar afdingende nationale staten.

De hamvraag is natuurlijk wat, behalve het eerder genoemde beschavingsargument, tegen een dergelijke ontwikkeling zou zijn. Het antwoord daarop is niet eenvoudig te geven en bevat twee elementen. Het eerste element verwijst naar de dynamische effecten op lange termijn. Terwijl het op korte termijn niet uitgesloten is dat de totale Europese welvaart zou toenemen wanneer de landen met een lage sociale protectiegraad zich zouden specialiseren in arbeidsintensieve produkten en de andere landen zich zouden specialiseren in kapitaalintensieve produkten, zijn de effecten op langere termijn uiterst onzeker. De specialisatie van lage beschermingslanden zou ertoe kunnen leiden dat zij verstoken blijven van het groeipotentieel van nieuwe technologisch hoogwaardige industrieën. Er ontstaat dan geen Europa met twee snelheden maar een Europa met een duale structuur. Een groep van landen met hoge sociale bescherming en hoge arbeidsproductiviteit, gespecialiseerd in technologisch hoogwaardige productie en een groep van landen met lage sociale bescherming, gespecialiseerd in arbeidsintensieve productie. Ondanks het tijdelijke concurrentievoordeel heeft juist dit vooruitzicht de Europese landen met de relatief geringste sociale bescherming ertoe aangezet in te stemmen met Sociaal Handvest.

Het tweede element van het antwoord verwijst naar een verschijnsel dat in de afgelopen eeuw in het algemeen in de Westerse wereld heeft plaatsgevonden. Meer sociale zekerheid en humanere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden maakten een produktiviteitsstijging mogelijk en schiepen daardoor ruimte voor een dalende participatiegraad (bijvoorbeeld door terugdringing van kinderarbeid) en een steeds kortere arbeidsduur (zowel per jaar als over de levensduur van mensen). In beginsel heeft deze sociale ontwikkeling de welvaart en het welzijn van grote bevolkingsgroepen aanzienlijk vergroot. Het optreden van sociale dumping betekent een omkering van deze ontwikkeling en een inbreuk op de kwaliteit van het leven van velen; daarom achten wij dit in beginsel ongewenst.

Overigens kan de relatie tussen sociale zekerheid en produktiviteit ook doorschieten. Produktiviteitsschattingen op basis van het BBP per werkelijk gepresteerd menuur, wijzen er op dat de produktiviteit van de meest ontwikkelde EG-landen sinds 1973 sneller is gestegen dan de produktiviteit bij de produktiviteitsleider, de Verenigde Staten. Het is aantoonbaar dat deze stijgingen vooral toe te schrijven zijn aan een geremde groei van de werkende bevolking, waarbij de Europese sociale zekerheidssystemen stimuleren dat relatief minder produktieve werknemers buiten de beroepsbevolking blijven. De druk van zowel het inzetbare arbeidsaanbod als de bruto-loonkosten van dergelijk beleid "dwingen" de Europese economieën de

produktiviteit te verhogen.<sup>22</sup> Het wordt steeds meer algemeen aanvaard dat wij in de rijke Europese landen, zeker in Nederland, met deze ontwikkeling te ver zijn doorgeschoten. Zo ziet men dat de ratio tussen actieven en niet-actieven uit het lood dreigt te geraken, met Nederland als een van de extreme voorbeelden. Maar daarachter schuilt een steeds schrijnender verschijnsel, namelijk dat het de sociaal meest kwetsbare groepen zijn die buiten de beroepsbevolking worden gehouden: de ongeschoolden, waaronder veel allochtonen en jongeren.<sup>23</sup> Bij het beoordelen van het sociaal beleid van de lidstaten en de Gemeenschap dient de afweging tussen het "buiten de beroepsbevolking houden van" en "de kans bieden op een leven van hoge kwaliteit zowel binnen als buiten de beroepsbevolking" een centrale plaats in te nemen. Uiteraard dient met deze doelmatigheidsproblematiek ook rekening te worden gehouden bij de ontwikkeling van een Europees sociaal beleid.

Er is tenslotte nog één argument dat nog niet ter sprake is geweest. Dat betreft de noodzaak van het definiëren van een sociaal Europa omwille van de Europese zaak zelf. Het valt te betwijfelen of de burgers van Europa, in overgrote meerderheid werknemers, bereid zullen zijn om de Europese eenwording te (blijven) steunen als dat, bij ontstentenis van een sociaal beleid, betekent dat zij hun rechten en verworvenheden langzamerhand zien verdwijnen. Europa wordt dan nog meer dan nu al het geval is, het Europa van de politici en de zakenlui; voor gewone burgers valt er dan op het eerste gezicht alleen maar wat te verliezen. De signalen van de Deense en Franse referenda zijn in deze context veelbetekenend.

### 5.3 De tegenargumenten

Er zijn vanzelfsprekend ook argumenten tegen de ontwikkeling van een Europees sociaal beleid. Het lijkt een anachronisme dat juist in een periode dat de welvaarts-taten in Europa sterk onder druk komen te staan en de houdbaarheid van het hele systeem in vraag wordt gesteld, er een begin zou worden gemaakt met het opzetten van een Europees sociaal systeem. De wording van één Europese eenheidsmarkt lijkt in die redenering eerder een welgekomen gelegenheid om het achterhaalde systeem van sociale bescherming te ontmantelen en de vrije markt weer in ere ter herstellen. Al eerder hebben we aangegeven dat van de toegenomen concurrentie een louterende werking uit zou kunnen gaan teneinde de welvaartsstaat in zijn excessen te corrigeren. Of dat ook betekent dat de hele sociale bescherming wordt

<sup>22</sup> Wij spreken in dit verband van "market distortions led productivity growth": voor details zie de Neubourg en Slabbers, 1992).

<sup>23</sup> In de oproep van Drèze en Malinvaud voor een Europees initiatief wordt ook juist veel aandacht geschonken aan het belang om deze mensen aan werk te helpen.

overgelaten aan het spel van neerwaarts afdingen, is voor ons een vraag die negatief beantwoord dient te worden.

Een veel ernstiger tegenargument betreft de stijging van de arbeidskosten die in sommige landen gepaard zou gaan met het toepassen van sociale minimumstandaarden. Niet de kostenstijgingen op zich zijn in dit geval problematisch, maar de waarschijnlijke wisselwerking tussen sociale bescherming en werkgelegenheid. Het afdwingen van alle vormen van bescherming voor de werkenden en het afdekken van de risico's voor het geval niet meer gewerkt zou kunnen worden, verhoogt vanzelfsprekend de bruto-arbeidskosten. Naarmate een verhoging van de kosten van arbeid leidt tot een daling van de vraag naar arbeid en naarmate bovendien diegenen die niet in het arbeidsproces zijn ingeschakeld recht hebben op een vervangingsinkomen, stelt zich de vraag naar het optimale niveau van een sociale regulering. Over de onherroepelijk ideologische stellingnames heen, is het interessanter om het eventuele totstandkomen van een sociaal Europa eerder te zien als een kans om in ieder geval een optimum te bereiken - al zal dat dan zekere compromissenmerken in zich bergen - dan als een bedreiging voor welk optimum dan ook.

In de discussies over de noodzaak of wenselijkheid van het sociaal Europa valt het op hoe zowel de voor- als de tegenstanders er vrijwel altijd impliciet van uit gaan dat de inhoud van het sociale Europa bij voorbaat vastligt in de vorm van de hoogste standaarden die in de Gemeenschap op dit ogenblik gelden. Het is veel vruchtbaarder het totstandkomen van een sociaal Europa te beschouwen als een mogelijkheid om niet op het hoogste maar op het meest wenselijke niveau uit te komen. Met andere woorden ook uitgebouwde welvaartstaten kunnen gecorrigeerd worden en het vormen van een sociaal Europa kan daartoe de aanleiding zijn. In de volgende paragraaf is het onmogelijk om een dergelijk optimum uit te werken, maar we willen aangeven in welke richting ons inziens moet gezocht worden.

Bij de discussie is het evenzeer van belang een ander hardnekkig misverstand op te ruimen. Dit betreft het karakter van standaarden en richtlijnen. Het definiëren van een minimum loon, bijvoorbeeld, betekent niet noodzakelijk dat dit minimum loon in absolute termen gedefinieerd dient te worden. Als men probeert gelijk te maken wat niet gelijk is, vraagt men economisch gesproken om moeilijkheden. Voorzover verschillen in beloning in diverse landen of regio's te wijten zijn aan produktiviteitsverschillen, zijn verschillen in beloning te rechtvaardigen. Bij het vaststellen van een Europees minimumloon kan rekening worden gehouden met de produktiviteitsverschillen tussen de lidstaten. Zo kan een evenredige neerwaartse correctie van het minimumloon in een specifiek land toegestaan worden, als het BBP per gewerkt uur onder het Europese gemiddelde ligt.

Het is evenmin zo dat in de landen waar de sociale bescherming het verst gevorderd is, de doelmatigheid van die bescherming ook het grootst is. Bij elke

definitie van Europese sociale grondrechten dient men derhalve de vraag naar de doelmatigheid te stellen en te beantwoorden; dat is iets anders dan het blind overnemen van beleid dat in een of meerdere lidstaten vandaag de praktijk vormt.

## 6. ... maar, het hoofd koel

Nu we de algemene vraag naar de wenselijkheid van een Europees Sociaal Beleid positief hebben beantwoord, dringt de vraag naar de inhoud van dat beleid zich onvermijdelijk op. Het is niet onze ambitie om in het bestek van deze bijdrage een voorstel voor de inhoud van het wenselijke Europese sociale beleid te formuleren, maar we willen de grote contouren ervan schetsen. Het zal uit het voorgaande duidelijk zijn dat we weinig vertrouwen hebben in het werken langs de lijnen die toch nog toe zijn uitgezet. De inhoud van het Sociale Handvest en van het actieprogramma is ons te zeer een allegaartje om dat als basis te nemen. We willen graag tegelijkertijd én bescheidener én ambitieuzer zijn. We willen bescheidener zijn door ten eerste minder beleidsterreinen tot Europees terrein te verklaren. We willen ambitieuzer zijn door soms voor te stellen gebaande paden te verlaten en meer gedurfde voorstellen te lanceren.

Uitgangspunt bij onze stellingname is de onderverdeling van het sociale beleid zoals die in de vorige paragraaf werd gegeven. Naar onze overtuiging dient het Europese sociale beleid zich te concentreren op de punten 1, 2 en 4 van die onderverdeling: grondrechten, arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid.

### 6.1 *Nationale arbeidsverhoudingen*

Bovenstaande keuze betekent dat naar onze mening in eerste instantie de arbeidsverhoudingen geen deel hoeven uit te maken van een Europees sociaal beleid. Daarvoor zijn voornamelijk redenen van pragmatische aard. Juist de arbeidsverhoudingen zijn zeer verscheiden qua vormgeving en inhoud over de lidstaten van de Gemeenschap. Die verscheidenheid is de resultante van een zeer grote verschillen in de geschiedenis van de industrialisatie en in de wijze waarop vakbewegingen en werkgeversorganisaties vorm hebben gekregen. Meer nog dan op andere beleidsterreinen is de wettelijke vormgeving van de industriële relaties in hoge mate cultureel bepaald. Op dit terrein een, voor iedereen min of meer aanvaardbare, noemer te vinden is een aanzienlijke klus gegeven de gevoeligheden die in alle landen met betrekking tot deze materie leven. Het lijkt ons dan ook beter om in deze materie de lidstaten zelf de richting en het tempo van de veranderingen te laten bepalen.

Daarbij komt nog het argument dat het Europees institutionaliseren van de arbeidsverhoudingen ook vereist dat een werkelijke Europese vakbeweging en Europese werkgeversorganisatie bestaat. Ondanks de goede wil op deze terreinen is er in beide gevallen niet echt sprake van een Europese organisatie: het gaat om nationale bureaucratieën die internationaal op Europees niveau met elkaar overleggen. Overigens heeft onze keuze ook een pragmatisch nadeel. Bij het vormgeven van een sociaal Europa zal de medewerking van de sociale partners soms van groot belang zijn. Het is niet uitgesloten dat zij zich minder coöperatief op zullen stellen als ook de arbeidsverhoudingen geen Europese dimensie krijgen. Hierbij past echter de opmerkingen dat een Europees sociaal beleid in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de overheid is. In diverse landen hebben de overheden zich de afgelopen decennia zich verscholen achter de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Dit is in een democratie beslist geen vanzelfsprekendheid. Sociaal overleg (een sociale dialoog) is nuttig en onontbeerlijk, maar het kan geen substituut zijn voor de verantwoordelijkheid die een democratisch gekozen regering dient te nemen, te dragen en te verdedigen voor een democratisch gekozen parlement. Als dat dan, omwille van zijn zwakke institutionele positie, het Europese parlement niet kan zijn, dan moeten het voorlopig maar de nationale parlementen zijn die in deze hun verantwoordelijkheid opnemen.

## 6.2 Europees sociaal beleid

Het eerste terrein waar een Europese sociale politiek vormt dient te krijgen is bij het vastleggen van een aantal sociale grondrechten. De wat we eerder "*democratische grondrechten*" hebben genoemd vormen daarbij een onontbeerlijke basis. Alhoewel het voor velen van ons over vanzelfsprekendheden gaat, zal ook hier op onderdelen verzet van sommige lidstaten komen: met name voor wat betreft het stakingsrecht en de bescherming van stakende werknemers. Voor het overige zal het verzet in sterke mate worden gevoed, niet zozeer door de inhoud van deze rechten, maar door het feit dat deze vanuit Brussel worden opgelegd.

Voor wat betreft *de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden* dienen voor een aantal ervan bodemwaarden te worden uitgewerkt. In deze context is het voornamelijk van belang om enerzijds een goede prioriteitenlijst samen te stellen en anderzijds bij de vaststelling van de bodemwaarden rekening te houden met productiviteits- en ontwikkelingsverschillen tussen de lidstaten. Een goede prioriteitenlijst is onontbeerlijk aangezien het veel te ambitieus zou zijn alles tegelijkertijd te willen regelen. Stap voor stap is hier het devies. De bescheidenheid in deze sfeer kan wellicht worden gevoed door de idee dat het lang niet alleen de arbeidskosten zijn die de concurrentieverhoudingen bepalen. Bovendien dwingt de verscheiden-

Tabel 2 Regulering van de arbeidsmarkt in een aantal landen

| Land  | VS                       | Japan             | Zwe-<br>den           | Duits-<br>land   | Frank-<br>rijk | VK               | Neder-<br>land              |
|---|--------------------------|-------------------|-----------------------|------------------|----------------|------------------|-----------------------------|
| Maximale lengte<br>proefperiode bij<br>vast contract                        | geen<br>max.             | n.b.              | 6 mnd                 | n.b.             | n.b.           | geen             | 2 mnd                       |
| Beperkende regulering<br>bij aannemen<br>tijdelijke werknemers <sup>a</sup> | -                        | n.b.              | ++                    | +                | +              | +/-              | +                           |
| Regulering ontslag <sup>b</sup><br>via procedures                           | +/-                      | ++                | ++                    | ++               | ++             | +                | ++                          |
| Opzegtermijn bij<br>ontslag <sup>b</sup> (maanden)                          | 0                        | 1                 | 1-6                   | ½-6 <sup>c</sup> | 1-2            | ¼-3 <sup>c</sup> | 1-6 <sup>c</sup>            |
| Tijdelijk ontslag<br>toegestaan   | ja                       | nee               | max. 1<br>mnd         | nee              | nee            | nee              | nee                         |
| Werktijdverkorting<br>toegestaan  | ja                       | n.b. <sup>d</sup> | ja                    | max. 24<br>mnd   | ja             | ja               | max. 1½<br>mnd <sup>e</sup> |
| Restrictieve regulering<br>commerciële arbeidsbe-<br>middeling              | -                        | ++                | ++<br>(verbo-<br>den) | ++               | ++             | +                | +                           |
| Bereik CAO (% werkne-<br>mers beschermd<br>door CAO)                        | 20<br>(markt-<br>sector) | n.b.              | "meerderheid"         |                  | 96             | n.b.             | ca. 75                      |
| Lidmaatschap vakbond,<br>werkende leden als %<br>werknemers, 1988           | 16                       | n.b.              | 85                    | 34               | 12             | 42               | 25                          |
| A.v.v. CAO  | nee                      | nee               | nee <sup>g</sup>      | ja               | ja             | nee <sup>g</sup> | ja                          |
| Wettelijk minimumloon   | ja                       | ja <sup>h</sup>   | nee                   | nee              | ja             | nee              | ja                          |

+ + relatief veel regelgeving; + gereguleerd; +/- nauwelijks gereguleerd; - niet gereguleerd

a) Via het arbeids/uitzendbureau of via directe tijdelijke contracten.

b) Ontslag om "economische" redenen.

c) Bij collectief ontslag kan de opzegtermijn langer zijn. In Nederland is de opzegtermijn bij collectief en individueel ontslag gelijk, maar de overlegprocedure die vóór het ingaan van de opzegtermijn wordt gevolgd is langer.

d) Er is nauwelijks informatie m.b.t. lay-offs/short time working in Japan. Waarschijnlijk zijn "lay-offs" niet in overeenstemming met de bescherming van vaste medewerkers, en wordt "short-time working" eveneens niet toegepast. Flexibiliteit ontstaat bijvoorbeeld door het schrappen van overuren, tijdelijke contracten of door winstafhankelijke lonen.

e) In Nederland moet goedkeuring worden aangevraagd voor werktijdverkorting, die wordt verleend bij een "abnormaal laag activiteitsniveau dat niet is veroorzaakt door het normale bedrijfsrisico".

f) De rol van commerciële bemiddeling is aanvullend, zelfs in de VS.

g) In Zweden en het Verenigd Koninkrijk worden CAO-voorwaarden door de rechter vaak ook bindend geacht voor niet-aangesloten werkgevers.

h) Japan kent per regio verschillende wettelijke minimumlonen.

Bron: *De werkgever*, 19 juni 1992.



heid van de regelingen zoals die op dit ogenblik bestaat, tot geduld en zelfbeperking; Tabel 2 geeft overzicht van de praktijk in de lidstaten op sommige beleids-terreinen.<sup>24</sup>

Voor de bodemwaarden kan gewezen worden op de procedure zoals die eerder m.b.t. het minimumloon werd uiteengezet, waarbij een absoluut Europees minimum wordt gecorrigeerd voor gemiddelde produktiviteitsverschillen. Daarnaast wordt met elk land dat niet voldoet aan het gecorrigeerde minimum of het absolute minimum een tijdspad voor harmonisatie wordt afgesproken, dat vervolgens wordt getoetst en zo nodig bestraft (zie verder). De gedachte om absolute minimum voorwaarden op Europees niveau te corrigeren voor economische omstandigheden beoogt te bereiken dat de economische integratie ook leidt tot sociale integratie. Indien immers de economische integratie leidt tot redelijke economische omstandigheden, vervallen automatisch de correcties op de absolute bodemwaarden voor arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Overigens hoeft men bij bodemwaarden niet altijd te denken aan de definitie van bodemwaarden voor beleidsinstrumenten, maar kan men in sommige gevallen de bodemwaarden ook definiëren in termen van de uiteindelijke doelstelling. Iedere lidstaat heeft dan zelf de vrijheid in de keuze van maatregelen om dat doel te bereiken, uiteraard met inachtneming van de grondrechten. Bij wijze van voorbeeld zou men kunnen denken aan taakstellende percentages voor ziekte en ongevallen binnen bedrijfstakken.

Op het terrein van de *sociale zekerheid* is er naar onze mening ruimte voor een Europees initiatief. Deze ruimte wordt overigens minder gedefinieerd door de politieke openingen, dan wel door de economische noodzaak om een initiatief te ontwikkelen. Het Europees initiatief zou in dit geval een ander karakter dienen te krijgen dan dat van een richtlijn of een aanbeveling. De Europese Commissie zou het initiatief moeten nemen een niet bindend voorstel tot reorganisatie van de sociale zekerheid in de lidstaten te formuleren. Dit voorstel dient zowel de financierings- als de uitkeringskant te omvatten. Het voorstel kan vervolgens door de lidstaten als een leidraad voor hun eigen beslissingen worden gehanteerd. Naarmate meer landen het voorstel of gedeelten daarvan overnemen, zal er automatisch meer harmonisatie in de sociale zekerheidsstelsels optreden. De Europese instellingen zouden in dit geval van hun bevoegdheid gebruik maken, niet om een voorstel tot bijstelling moeizaam op de bestaande stelsels te veroveren, maar juist door in het debat de creatieve partner te spelen. De partner die, omdat er op dit ogenblik geen Europees sociaal zekerheidssysteem bestaat, in staat is werkelijk nieuwe ideeën te formuleren.<sup>2</sup>

<sup>24</sup> Bron: De werkgever, 19 juni 1992.

Zonder overdrijving kan men stellen dat het sociale zekerheidssysteem in de Europese landen vrijwel overal sterk onder druk staat. Die druk komt enerzijds voort uit een zich ongunstig ontwikkelde verhouding tussen voltijd-werkenden en uitkeringstrekkers en anderzijds uit de financiële lasten die de sociale zekerheid op de economieën legt. De druk om snel veranderingen te realiseren is overal aanwezig, maar tegelijkertijd is er in alle landen een soort verlamming te bespeuren om in het ingewikkelde kluwen nu politieke initiatieven te ontwikkelen. Naar onze mening zou juist de Europese Gemeenschap hierin een doorbraak kunnen forceren door met een hervormingsvoorstel te komen, zonder dat overigens bindend op te willen leggen. Wellicht biedt het "Witboek Delors" (zie paragraaf 4) hiertoe enige aanknopingspunten.

Het nieuwe Europese initiatief heeft tot doel de Europese variant van het kapitalisme als sociale markteconomie nieuw leven in te blazen door naar de basis ervan terug te keren en door een creatief einde voor te stellen aan de nationale, soms bizarre, eigenaardigheden van de bestaande stelsels. Het initiatief heeft mede daarom zin, omdat op dit terrein de nationaal bedachte oplossingen niet langer werken. Bovendien is het een gelegenheid om van Europa ook het Europa van de niet-werkende burgers te maken. Het is immers opvallend hoe in het Sociale Handvest juist de werkende burger centraal staat en relatief weinig aandacht wordt geschonken aan de niet-werkende burger.

Tenslotte dient de Europese Gemeenschap verder initiatieven te ontplooiën met betrekking tot de *grensoverschrijdende materies*. Dit vormt als het ware het automatische bevoegdheidssterrein van de Gemeenschap - en kent ook veel regelingen. Toch dient hier gewaakt te worden over de modaliteiten van het vrije verkeer van personen, goederen en diensten. Dit is minder eenvoudig dan het lijkt: ook hier is het gevaar van sociale dumping allerminst afwezig. Te denken valt aan de reeds gememoreerde Portugese bouwvakkers in Brussel.

Dit brengt ons tot een laatste, meer algemeen, punt. Net zoals bij de nationale wetgeving, dient men zich bij Europese initiatieven te realiseren dat het geen zin heeft een wetgeving te ontwerpen die vervolgens niet kan afgedwongen worden. De controle op (inclusief de prijs ervan) en de afdwingbaarheid van nieuwe regels dienen van bij het begin in de discussies meegenomen te worden. Juist in de supranationale sfeer is fraude en ontduiking gemakkelijker uit te voeren en moeilijker te controleren.

### 6.3 *Tussen Scilla en Charibdes*

Het voldoen aan de minimum voorwaarden voor een sociaal beleid impliceert bepaalde kosten. De relatief arme Europese landen zouden hierdoor extra lasten

opgelegd kunnen krijgen, waardoor hun inhaalbeweging ten opzichte van de rest van Europa vertraagd zou kunnen worden. Toch moet de draagwijdte van dergelijke opmerkingen niet overdreven worden. Ten eerste is het opvallend dat op bepaalde onderdelen sommige van de relatief rijkere landen slechter scoren dan de relatief armere landen: de verdeling tussen relatief rijk en arm valt beslist niet altijd samen met de verdeling tussen minder of meer sociaal.<sup>25</sup> Ten tweede, heeft de Spaanse ontwikkeling na de Franco-dictatuur aangetoond dat economische groei en een sterke verbetering van de sociale bescherming elkaar niet noodzakelijkerwijze uitsluiten.

Toch is het wellicht noodzakelijk niet alle Europese landen te dwingen in hetzelfde tempo naar een sociaal Europa te evolueren. Een sociaal Europa van twee snelheden lijkt overdreven, maar een geleidelijke harmonisatie is realistisch. Na het vaststellen van de minimumvoorwaarden op een bepaald terrein, zou de Europese Commissie de lidstaten die nog niet aan de minimumvoorwaarden voldoen, kunnen verplichten een plan op te stellen om binnen een vooraf vastgestelde termijn tot implementatie van de richtlijn te komen.<sup>26</sup> Jaarlijkse rapportage is hier het aangewezen instrumentarium. De verdeling van de middelen uit het Sociaal Fonds kunnen gedeeltelijk afhankelijk gemaakt worden van het nakomen van de afspraken in het kader van de sociale harmonisatie.

## 7. Fortress Europe?

Gegeven het streven naar een, in de basis geharmoniseerd, sociaal Europa, stelt zich natuurlijk de vraag welke consequenties een dergelijk sociaal beleid heeft voor de rest van de wereld of beter voor het EG-beleid ten opzichte van de rest van de wereld. Die wereld bestaat ruwweg uit 5 delen: het Verenigd Koninkrijk, de toekomstige leden van de EG uit de groep van de EFTA-landen, de toekomstige leden van de EG uit Centraal en Oost-Europa, de Verenigde Staten, Japan en de andere niet-Europese partners binnen de OECD en de ontwikkelingslanden inclusief de nieuw-geïndustrialiseerde landen.

---

<sup>25</sup> In de tweede paragraaf werd reeds het voorbeeld gegeven van de regelingen m.b.t. sociale bescherming van deeltijd-werknemers. Een ander voorbeeld is de bescherming van werknemers die aangesteld worden voor een bepaalde duur.

<sup>26</sup> Minimumvoorwaarden dienen hier in twee betekenissen geïnterpreteerd te worden. Ten eerste als absolute Europese normen waaraan alle lidstaten op middellange termijn dienen te voldoen. Ten tweede als nationaal gecorrigeerde normen (bijv. een minimumloon gecorrigeerd voor produktiviteitsverschillen, zie paragraaf 5) waaraan lidstaten op korte termijn dienen te voldoen. Voor beide normen dient een lidstaat een pad uit te zetten teneinde binnen een bepaalde periode de gestelde normen te bereiken.

In het algemeen zou men de redenering kunnen volgen dat de verdediging van een sociaal Europa impliceert dat ook sociale dumping van buiten de Europese Gemeenschap wordt bestreden door handelspolitieke maatregelen. Dit leidt tot een "fortress Europe" zoals dat door onze handelspartners wordt gevreesd. Twee relativerende opmerkingen zijn hierbij gepast.

Ten eerste is de morele verontwaardiging over eventuele handelsbelemmeringen teneinde het eigen sociaal Europa te beschermen op zijn zachtst gezegd selectief. Ook de verbale kampioenen van het vrije handelsverkeer kennen nogal wat handelspolitieke maatregelen om hun systeem te verdedigen tegen economische en politieke invloeden van buiten. Zo is de handelsboycot van de Verenigde Staten tegen Cuba ingegeven door politieke motieven. Dit wil zeggen, de boycot wordt gerechtvaardigd door te verwijzen naar de afwezigheid van een democratisch regime en het vrije ondernemerschap in het buurland. Volgens de VS worden hiermee fundamentele waarden geschonden en is die schending de rechtvaardigingsgrond om een restrictief handelsbeleid te hanteren. Europa kan zich beroepen op het fundamentele karakter van de sociale aspecten van de sociale markteconomie om handelspolitieke maatregelen (geen boycot vanzelfsprekend) te overwegen.

Ten tweede moet het gevaar voor sociale dumping door landen van buiten de Gemeenschap ook niet overdreven worden. Met de landen van de Gemeenschap bestaat immers een interne markt, die voorziet in het volledige vrije verkeer van personen, goederen en diensten. Juist daardoor wordt de mogelijkheid van sociale dumping groter. De facto verandert er ten opzichte van de rest van wereld in dit opzicht maar heel weinig. Als echter Michel Albert gelijk heeft dat tegenstellingen tussen het neo-Amerikaanse kapitalisme en het Rijn-kapitalisme in de toekomst alleen maar sterker zullen worden, dan is inderdaad een guerilla-oorlog van het "Capitalisme contre Capitalisme" niet uitgesloten en dan zal de sociale dimensie daarvan de voornaamste inzet vormen (Albert, 1991).

Een apart geval vormen enerzijds het Verenigd Koninkrijk en anderzijds de landen die ambiëren om op termijn deel te gaan uitmaken van de Europese Gemeenschap. Het Verenigd Koninkrijk heeft ervoor gekozen buiten het sociale protocol te blijven en is derhalve dus ook niet aanspreekbaar op het Europese sociale programma voorzover dat niet opgenomen is in de verdragtekst van Maastricht. In concreto betekent dat dit land wel de vruchten kan plukken van een eengemaakte markt, maar zich niet dient te storen aan de sociale minimumbepalingen die door de overige elf worden afgesproken. Betekent dit dat het Verenigd Koninkrijk wel aan sociale dumping kan doen? Het antwoord op die vraag is allerminst duidelijk. Wat wel duidelijk is, is dat het Britse "opting out" in december 1991 in Maastricht misschien een elegante optie leek, maar dat die in praktijk

tot forse spanningen tussen de landen van de Gemeenschap zou kunnen leiden. Het oplossen van die spanningen zal veel verbeeldingskracht vereisen.

Met de landen uit de EFTA-groep en met de landen van Centraal en Oost-Europa die op termijn lid van de Gemeenschap willen worden, kan een gelijkwaardige procedure worden afgesproken als met de lidstaten die op het ogenblik van de invoering van concrete maatregelen nog niet aan de minimumvoorwaarden voldoen. Dit betekent dat met hen een tijdsfad wordt afgesproken dat hen de kans geeft zich aan te passen aan de Europese richtlijnen terzake. In het algemeen zal dit voor de EFTA-landen niet zo een probleem zijn; met de landen van het voormalige Oostblok behoort een soepele regeling tot de mogelijkheden en de politieke wenselijkheden.

## 8. Conclusies

Het voorgaande overziend, bepleiten wij dat de economische integratie van Europa een complement krijgt op sociaal gebied. Het voornaamste argument daarvoor is dat de Europese beschaving wordt gekenmerkt door een ontwikkeld stelsel van sociale zekerheid, redelijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en rijk geschaakte arbeidsverhoudingen. Het loslaten hiervan zou een dramatische breuk met het verleden betekenen, waarbij het de vraag voor ons is of Europa nog goed zou kunnen functioneren.

Nu kan economische integratie voor een groot deel worden bereikt door het schrappen van regels en het laten vervallen van barrières. Deze negatieve integratie zou op sociaal gebied echter leiden tot een desintegratie van de samenleving. Het is dan ook juist het gevaar van sociale dumping dat noopt tot een zekere mate van regelgeving, positieve integratie derhalve. De weg die daarbij tot nu toe echter is ingeslagen achten wij minder gelukkig. Er is te weinig sprake van een samenhangend beleid en voorzover er prioriteiten worden gesteld achten wij die niet de juiste. Daarnaast wordt een te starre regelgeving opgelegd.

Wij bepleiten om op pragmatische gronden bij de sociale integratie de arbeidsverhoudingen voorlopig buiten beschouwing te laten. De prioriteit moet worden gesteld bij de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en de sociale zekerheid. Daarbinnen dienen echter ook duidelijke prioriteiten te worden gesteld voor de onderdelen waarop men zich wil richten. Tevens stellen wij voor om deze zaken op van elkaar verschillende wijzen aan te pakken.

Op het gebied van de sociale zekerheid lijkt het ons het goede moment dat de Commissie het voortouw neemt met een niet-bindend initiatief. Het niet-bindende karakter is belangrijk omdat dit een zeer gevoelig terrein betreft met een enorme

verscheidenheid aan financierings- en uitkeringssystemen. Er is echter zeker ruimte voor een initiatief, omdat in veel landen het daar vigerende systeem van sociale zekerheid als problematisch wordt ervaren, zonder dat men een duidelijke uitweg ziet - de Nederlandse discussie is wat dat betreft exemplarisch. Een Europees initiatief kan in die situatie worden benut door de nationale overheden om de impasse te doorbreken en de discussie richting te geven. En juist de Europese commissie is goed geplaatst om een dergelijk initiatief te ontwikkelen, omdat deze geen partij is in de nationale debatten. Naarmate steeds meer elementen van een dergelijk initiatief worden overgenomen, zal dit automatisch tot verdergaande integratie op Europees niveau leiden. Daarbij dient eerst voldoende vertrouwen en consensus te groeien, alvorens tot regelgeving over te gaan.

Op het gebied van arbeidsvoorwaarden en omstandigheden achten wij regelgeving wel zinvol, als er maar duidelijke prioriteiten worden gesteld bij de keuze van de onderwerpen waarop deze regels betrekking moeten hebben. Wij pleiten bij deze regels voor het stellen van absolute minima op Europees niveau, die voor bepaalde landen kunnen worden bijgesteld als deze sterk achter zijn in economische ontwikkeling. Bij afwijking van deze minima moet echter een pad in de tijd worden aangegeven, waarlangs men (weer) aan de voorwaarden zal voldoen. Daarnaast kan men voor bepaalde gebieden niet zozeer regelgeving opleggen, als wel een bepaalde prestatie eisen. Ook hier dient men dan bij te kort schieten aan te geven hoe men dit wil verhelpen en op welke termijn.

Wij hopen dat als het Europese sociale beleid langs deze lijnen verder wordt ontwikkeld, één sociaal Europa een stuk dichterbij zal komen.

## Literatuur

- Addison, J.T. and W.S. Siebert (1991), The social charter of the European Community: evolution and controversies, *Industrial and Labour Relations Review*, Vol. 44, Nr. 4.
- Albeda, W. (1993), Sociale dimensie van Europa, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* jrg. 9, nr. 1.
- Albert, M. (1991), *Capitalisme contre Capitalisme*, 2nd ed., Paris.
- Aubry, M. (1989), *Relations Sociales et Emploi*, Paris: La Documentation Française.
- EG-Commissie (1991), *Werkgelegenheid in Europa-1991*
- EG-Commissie (1993a), *Social Europe*
- Emerson, M. (1988), *What Model for Europe?*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Gier, de H.G. (1993), Kwaliteit van de arbeid tussen eenheidsmarkt en nationale autonomie: 1970-2000, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 9, nr. 1.
- Macro-Economische Verkenningen, 1994, pp. 12-13.
- May, J. en J. Muysken (1992), Inactiviteit in Nederland, *Maandschrift Economie*, Jaargang 56, No. 3, pp. 187-208.
- Miljoenennota 1994, p. 17.
- Mosley, H.G. (1990) The social dimension of European integration, *International Labour Review*, Vol. 129, Nr. 2.
- Neubourg, C. de and M. Slabbers (1992), The rise of small powers: explaining productivity growth since 1973, Paper presented at the EALE Conference in Warwick, September 1992.
- NRC Handelsblad, 22 juni 1993
- Pochet, P. (1993), Sociaal programma: de balans *Working Paper Nr. 5*, Observatoire Social Européen.
- Slomp, H. (1993), Medezeggenschap in Europa: zoveel landen, zoveel zinnen?, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 9, nr. 1.
- Tsoukalis, L. (1993), *The European Economy: the Politics and Economics of Integration*, 2nd ed., Oxford University Press, New York.
- Vogel-Polsky, E. (1989), L'acte unique ouvre-t-il l'espace social européen?, *Droit social*, February.