

2. VAN ROME TOT LISSABON¹

De wens om Europa niet alleen een economisch maar ook een sociaal gezicht te geven kent een lange historie. Toch wordt het sociale beleid in de Europese Unie nog steeds grotendeels aan de individuele lidstaten overgelaten. Dit hoofdstuk laat zien hoe het Europese sociale beleid zich de afgelopen decennia ontwikkeld heeft en geeft zo de context waarin de volgende hoofdstukken gelezen moeten worden.

2.1 De ontwikkeling van het Europese sociale beleid in de vorige eeuw

De gedachte aan een Europees sociaal beleid is niet nieuw. Al in de aanloop naar het Verdrag van Rome (1957) probeerde de Franse premier, de socialist Guy Mollet, harmonisatie van sociale regelgeving als voorwaarde voor de eenwording van Europa te stellen. Met recht kan men dus stellen dat het idee van een sociaal Europa al zo oud als de weg naar Rome is.

Het Franse voorstel kwam voort uit de angst dat toenemende handelsliberalisatie tot sociale dumping zou leiden, met mogelijk negatieve gevolgen voor de toch al zwakke concurrentiepositie van de Franse industrie. Dit idee werd echter niet gesteund door de vijf andere stichters van de Europese Economische Gemeenschap. Wel werd bij wijze van compromis in het verdrag opgenomen dat gestreefd zou worden naar nauwere samenwerking op de gebieden van scholing, werkgelegenheid, arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid. Ook werd expliciet verwezen naar de mogelijkheid om de wetgeving te harmoniseren met het oog op gelijke beloning voor mannen en vrouwen en werden de sociale zekerheidsrechten van migrerende werknemers geregeld. Verwacht werd dat de nationale verzorgingsstaten op den duur naar een uniform en hoog niveau van sociale bescherming zouden convergeren, maar er werd geen dwingend mechanisme aan verbonden.

De belofte van harmonisatie werd in de volgende vijftien jaar niet ingelost. Een belangrijke reden hiervoor was het vereiste van unanimiteit, waardoor progressieve voorstellen slechts weinig kans van slagen hadden. Daarnaast was het een tijd van gestage economische groei, waardoor burgers zich minder zorgen maakten over het verlies van banen aan lagelonenlanden. Toen het economisch tij na de eerste oliecrisis keerde, kwam er opnieuw aandacht voor het beperken van concurrentie op het gebied van de sociale regelgeving. Dit leidde tot het eerste Sociale Actie Programma (1974), waarin aandacht werd besteed aan de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, aan arbeidswetten en aan verbeterde arbeidsomstandigheden. De weer oplevende ambities voor harmonisatie van het sociale beleid werden echter meteen de kop ingedrukt door de nieuw toegetreden lidstaten Ierland, Groot-Brittannië en Denemarken, die hun autonomie hoog in het vaandel hadden staan.

In de jaren tachtig breidde de Europese Gemeenschap zich naar het zuiden uit. Dit leidde in de meer ontwikkelde economieën van Noordwest-Europa tot hernieuwde vrees voor sociale dumping: landen met hogere niveaus van sociale bescherming zouden uit de markt geconcurrereerd worden door landen met een aanmerkelijk lagere standaard. Vanaf het midden van de jaren tachtig werd, mede onder invloed van de toenemende integratie op weg naar de interne Europese markt, het idee van een Europabreed sociaal beleid daarom nieuw leven ingeblazen. In de «Single European Act» (1986) werd op een aantal gebieden van het sociale beleid besluitvorming op basis van een gekwalificeerde meerderheid geïntroduceerd. Dit leidde tot een

¹ Bij het schrijven van dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van WRR (2003) en van diverse publicaties van de Europese Commissie.

aanzienlijke versteviging van het handelingsvermogen van Europa op sociaal terrein. Nu kon immers de Europese Commissie dreigende Britse veto's omzeilen en werd veel wetgeving over arbeidsomstandigheden uitgevaardigd. Zo werden bijvoorbeeld minimumveiligheidseisen voor op de werkplek vastgelegd. In 1989 leidde het idee van een Europabreed sociaal beleid tot het «Sociaal Handvest» waarin harmonisatie en wederzijdse erkenning werden uitgebouwd. Het Verenigd Koninkrijk deed toen nog niet mee, omdat het geen inmenging in zijn sociaal beleid vanuit Europa duldde.

In de jaren negentig werd de ontwikkeling van een Europees sociaal beleid verder voortgezet in de «Nederlandse verdragen» (Maastricht en Amsterdam). In dit laatste verdrag werd het sociale beleid voor het eerst als «Social chapter» in het verdrag van de EU opgenomen en geratificeerd door alle leden, inclusief het Verenigd Koninkrijk. In dit sociale hoofdstuk werden onder andere richtlijnen opgenomen over de rol van de sociale partners, bescherming bij collectief ontslag, arbeidstijden, ouderschapsverlof en evenredige beloning van parttimers en fulltimers. Ook werd het gevecht tegen sociale uitsluiting expliciet opgenomen als één van de beleidsdoelen van de EU (artikelen 136 en 137 van het Verdrag van Amsterdam). Dat betekende niet dat de lidstaten van de Europese Unie vanaf toen streefden naar volledige harmonisatie van sociale regelgeving. Daar werden juist grenzen aan gesteld door de verankering van het subsidiariteitsprincipe in het Verdrag van Maastricht. Hiermee werd nog eens onderstreept dat, alle stappen richting Europese eenwording ten spijt, het sociale beleid primair een nationale aangelegenheid bleef.

2.2 Het proces van Lissabon

In maart 2000 wordt een nieuwe dimensie toegevoegd aan het sociale hoofdstuk. De Europese Raad van Lissabon lanceert dan namelijk een tienjarige strategie voor de Europese Unie richting economische, sociale en ecologische vernieuwing. Deze strategie moet er toe leiden dat de Europese economie *«de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld wordt die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.»* Dit vereist een alomvattend beleid, waarin naast het stimuleren van kennis en innovatie, het verstevigen van de concurrentiepositie en het bevorderen van duurzame ontwikkeling ook de modernisering van het Europese sociale model een belangrijk streven is. Uiteindelijk is de strategie erop gericht om de voorwaarden voor volledige werkgelegenheid in de Europese Unie te scheppen en om de welvaartsverschillen binnen Europa terug te dringen.

De Europese Raad heeft de overkoepelende strategische doelstelling sinds Lissabon vertaald in een nog steeds groeiende lijst van meer concrete doelstellingen (momenteel circa 190). Deze hebben betrekking op tal van zaken, zoals de uitgaven voor scholing, onderzoek en ontwikkeling, innovatie, ondernemerschap en milieubescherming. Voor de realisatie van deze ambities is een tienjarenprogramma vastgesteld, waarin hervormingen op de arbeids-, kapitaal- en goederenmarkten zijn opgenomen. Jaarlijks wordt de voortgang van de landen ten aanzien van de doelstellingen geëvalueerd door de Europese Commissie en besproken door de regeringsleiders tijdens de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad.

De Europese Raad benadrukt in Lissabon dat het gaat om Europa's inwoners en dat de strategie zich daarom moet richten op investeringen in menselijk kapitaal en de ontwikkeling van een actieve en dynamische verzorgingsstaat. Het aantal inwoners in de EU dat onder de armoedegrens

leeft wordt als onacceptabel beschouwd en de strategie richting de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld mag uitdrukkelijk niet vergezeld gaan van een verergering van de bestaande problemen op de gebieden van werkloosheid, sociale uitsluiting en armoede. In december 2000 wordt de Europese Sociale Agenda vastgesteld tijdens de Europese Raad van Nice. Deze agenda moet leiden tot de modernisering van de Europese verzorgingsstaat. Sociaal beleid wordt verder geconcretiseerd als «beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting».

Net als op andere terreinen van het Lissabonproces worden ook voor het sociale beleid een aantal kerndoelstellingen door de lidstaten van de EU afgesproken. Allereerst is dit het bevorderen van arbeidsparticipatie. Het hebben van werk wordt beschouwd als de beste verzekering tegen sociale uitsluiting. Op deze wijze kan ook het draagvlak worden verhoogd voor de financiering van de sociale bescherming van diegenen die niet in staat zijn om te werken. Dit is ook belangrijk met het oog op de vergrijzing.

Een ander kerndoel van het Europese sociale beleid is de vermindering van het aantal mensen dat risico loopt op armoede en sociale uitsluiting. Tijdens de recente Europese top van Brussel in het voorjaar van 2003 is dit streven nog eens benadrukt. De individuele lidstaten moeten om deze ambitie kracht bij te zetten expliciete streefcijfers voor de reductie van armoede tot het jaar 2010 geven.

De Europese top van Lissabon heeft bewust geen afspraken gemaakt over de wijze waarop de doelstellingen gehaald zouden moeten worden. Dit wordt beschouwd als de eigen beleidsvrijheid van de lidstaten. Ook tijdens de Europese Raad van Brussel wordt nogmaals bevestigd dat de doelen gerealiseerd moeten worden «met volledige inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en de nationale bevoegdheden met betrekking tot de organisatie en de financiering van de sociale zekerheid.»

Dit is in overeenstemming met de open coördinatiemethode, die op steeds meer beleidsterreinen in de EU wordt toegepast. Volgens deze methode zijn de landen vrij om zelf de maatregelen te kiezen die het beste bij hun samenleving en verzorgingsstaat passen. De overeenstemming van de prestaties van de lidstaten met de gestelde doelen wordt beoordeeld door de Europese Commissie en door periodieke «peer reviews». Het doel hiervan is dat het nationaal beleid wordt bijgesteld door de confrontatie met standaarden en praktijken in andere landen. Zo nodig kan de Europese Raad aanbevelingen uitvaardigen. Hoewel sancties ontbreken, gaat deze methode door de politieke druk verder dan vrijblijvende vormen van benchmarking.

De vertaling van de Europese doelstellingen naar nationaal beleid is dus van cruciaal belang voor het succes van de open coördinatiemethode. Alle landen stellen daarom elke twee jaar Nationale Actieplannen op waarin zij aangeven op welke manier zij in hun land armoede en sociale uitsluiting willen bestrijden. In hoofdstuk 4 zal verder worden ingegaan op de plannen van de verschillende lidstaten voor de komende jaren. Maar eerst laat het volgende hoofdstuk de diversiteit van de Europese verzorgingsstaten zien.