

## Sociale dimensie van Europa

Sinds 1 januari zijn de grenzen weggefallen. Ook al moet er nog veel gebeuren, de economische ruimte is er. Goederen reizen ongehinderd door Europa. Ondernemingen concurreren over de grenzen heen. Economisch beleid, monetaire eenheid, ze bestaan nog niet, maar er wordt over gedacht. Maar over de sociale dimensie valt nog weinig concreets te zeggen. Het Maastrichtse protocol vormt de neerslag van aarzeling en onenigheid. Overzien we het terrein van Sociaal Europa, dan blijkt dat er noch op het terrein van de arbeidsverhoudingen, noch op dat van de sociale zekerheid en de medezeggenschap voortgang wordt geboekt. Alleen op het terrein van de arbeidsomstandigheden, gezondheid en veiligheid op het werk is voortgang met betrekking tot de harmonisatie van de wetgeving, waardoor bijvoorbeeld onze Arbo-wet nogal wat wijziging moet ondergaan. Maar dat is dan ook het meest kwantificeerbare onderdeel van het sociale beleid.

Europa worstelt nog met de problemen van wat de WRR noemde *de onvoltooide integratie*. Fundamenteel is daarbij het verschil in tempo van economische en andere vormen van integratie. Ik beperk mij vandaag, gegeven het onderwerp van deze conferentie, tot de sociale integratie. In de jaren sinds 1958 hebben we gezien, dat economische integratie voort kan gaan als een min of meer automatisch gevolg van het elimineren van grenzen voor het vrije verkeer van kapitaal en diensten, goederen en personen over de grenzen. De zogenaamde negatieve integratie heeft een ongekende kracht, die onverbiddelijk voert naar de ontwikkeling van één economische ruimte. Zoals voorzien door de Founding Fathers van de Gemeenschap vormt deze ontwikkeling zelf de impuls voor positieve integratie: het ontwikkelen van beleid en instituties zonder welke een economie niet kan functioneren en de harmonisatie van belangrijke velden van economisch en sociaal beleid. Op dit moment heeft ieder van de lidstaten z'n eigen systeem van arbeidsverhoudingen, z'n eigen stelsel van sociale zekerheid, nationaal

arbeidsmarktbeleid enzovoort. Wij hebben gezien dat zich een economische ruimte ontwikkelde, begeleid door twaalf verschillende stelsels van sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen. De wat onthutsende conclusie, die we op dit moment kunnen trekken is, dat dit een mogelijke weg is. Twaalf verschillende stelsel van arbeidsverhoudingen en twaalf stelsels van sociale politiek functioneren zij aan zij zonder (blijkbaar) fundamentele problemen te creëren. Natuurlijk beïnvloeden de nationale stelsels elkaar. Elke keer wanneer er een stap genomen wordt in de richting van hogere arbeidskosten, of in de richting van andere regels voor de sociale politiek worden de gevolgen van zulke stappen op de relatieve concurrentiepositie meegewogen. Maar de systemen als zodanig blijven bestaan. Voor de economie geldt, dat de zogenaamde negatieve integratie provoceert tot de positieve integratie. Hoe ligt dat op sociaal terrein?

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. Arbeidsverhoudingen en sociale politiek zijn zo nauw verweven met de nationale cultuur en zo duidelijk het resultaat van een lange sociale geschiedenis, dat integratie van de stelsels

\* W. Albeda is hoogleraar Sociaal-Economisch Beleid aan de Rijksuniversiteit Utrecht en oud-minister van Sociale Zaken.

– of hun vervanging – door een Europees alternatief moeilijk en hoogst onwaarschijnlijk lijkt. Met betrekking tot de arbeidsverhoudingen zien we in de geschiedenis van de individuele landen, dat lokale en regionale collectieve contracten pas vervangen werden door nationale contracten toen duidelijk werd, dat lokale en regionale contracten elkaars bestaan ondermijnden. Waar dit niet het geval was bleven zij tot vandaag bestaan (zie de ervaring van de grotere landen). Zolang nationale collectieve contracten elkaars bestaan en functioneren niet bedreigen, verwacht ik geen ontwikkeling van Europese collectieve contracten. Dat is dan ook de reden waarom de nationale vakcentrales niet bereid zijn geweest om hun macht (en hun geld) van Parijs, Londen en Kopenhagen naar Brussel te verhuizen. Vakverenigingen en werkgevers binnen de twaalf naties voeren niet werkelijk het beleid, dat zou kunnen leiden tot het ontstaan van Europese arbeidsverhoudingen. Art. 118-B, zoals geformuleerd in 1988, zegt dat de Europese Commissie de dialoog van de sociale partners op het Europese niveau moet organiseren. Als ze dat willen, kunnen zij contractuele relaties aangaan. Het is op zichzelf vreemd, dat de sociale dialoog niet kan gaan plaatsvinden binnen de structuur van het Economisch en Sociaal Comité. Wij zien een ontwikkeling van een structuur voor de sociale dialoog en de sociale consultatie, die redelijk gecompliceerd is en onvoldoende samenhang vertoont.

Maar de werkelijke inhoud van deze structuur moet worden ontwikkeld door de sociale partners op het Europees niveau zelf. Daarbij is bepaald dat, wanneer de sociale partners regelingen treffen met betrekking tot arbeidsverhoudingen en sociale politiek, de Europese autoriteiten zulke regelingen moeten respecteren en zich moeten onthouden van regelingen met hetzelfde doel. Men mag hopen dat langs deze weg de sociale dialoog zelf zal leiden tot een beter geïntegreerd framework voor de sociale dialoog en de consultatie.

Kijken we naar de sociale zekerheid, dan kunnen soortgelijke opmerkingen worden gemaakt. De studie van Pieters & Schell<sup>1</sup> toont een beeld van een ongelooflijke mate van variatie. Andere financiering, andere administratie, een andere rol voor de sociale partners en voor de overheid op landelijk of lokaal niveau. Nét als bij de arbeidsverhoudingen gaat het om stelsels met een

lange en vaak bewogen geschiedenis. Zij weerspiegelen de sociale cultuur van een natie. Is het gemakkelijk zich voor te stellen, dat deze stelsels vroeg of laat geharmoniseerd worden tot, of vervangen worden door een Europees systeem? Bovendien kunnen we ons afvragen of algehele of gedeeltelijke integratie van deze stelsels wenselijk of nodig is. Tot nu toe lijkt dit niet zonder meer het geval te zijn. Op sociaal terrein waren Europese regelingen belangrijk op het terrein van arbeidsbescherming en gezondheid. Maar dan gaat het om arbeidskosten. Daarnaast heeft de aanvaarding van het beginsel van gelijke rechten voor vrouwen en mannen belangrijke gevolgen gehad voor de sociale zekerheid in ons land.

Maar wat zijn de consequenties van Maastricht? Het belangrijkste element in het Maastrichtse verdrag wordt gevormd door de EMU. Een gemeenschappelijk geldstelsel zal diepgaande gevolgen hebben voor het economisch beleid. De lidstaten zullen economisch beleid beschouwen als een zaak van gemeenschappelijk belang. Er zullen Europese regelingen komen voor economisch beleid en de lidstaten (die toegelaten zijn tot de EMU) zullen strikte regels moeten volgen met betrekking tot hun budgetbeleid.

Hier komt een moeilijk probleem naar voren. Binnen elk van deze landen geldt, dat er een zekere relatie is tussen economisch en sociaal beleid. Zo kan bijvoorbeeld een beleid gericht op volledige werkgelegenheid gebaseerd zijn óf op het functioneren van een kapitalistische vrijmarkt, óf op een scherp geformuleerd economisch en sociaal beleid (inclusief sociale zekerheid, inkomensbeleid en arbeidsmarktbeleid). Toen wij vanuit de WRR het zogenaamde gedeeltelijk basisinkomen introduceerden als een alternatief voor het bestaande stelsel van sociale zekerheid, realiseerden we ons dat het introduceren van zo'n stelsel in één natie moeilijk zou kunnen zijn, omdat andere lidstaten van de gemeenschap de effecten op de arbeidskosten als unfair zouden kunnen beschouwen. Hoewel kleine wijzigingen altijd mogelijk blijven, zijn wezenlijke veranderingen alleen denkbaar, wanneer alle lidstaten ze aannemen.

Sinds de recessie van de jaren zeventig en tachtig hebben alle Europese sociale stelsels geworsteld met tegenslagen. Zij komen in financiële problemen. In verschillende landen hebben politici het gevoel, dat hun eigen systeem duurder

is dan dat van andere landen. Dat kan natuurlijk niet in alle gevallen juist zijn. Maar de systemen zijn nu eenmaal gecompliceerd en vergelijking is moeilijk. Sinds het debat tussen kapitalisme en socialisme over is, wordt een nieuw, maar werkelijk oud, debat (weer) belangrijk. Michel Albert zet uiteen, dat er een Angelsaksisch model van individualistisch kapitalisme staat tegenover het model der Rijn Staten, een vorm van kapitalisme, verzacht door sociale regulering. Hoewel de Europese traditie van een sociale markteconomie zeer sterk is, is er een begrijpelijke vrees dat concurrentie zou kunnen leiden tot sociale deregulering.

Het debat dat Michel Albert opende, is breder dan dat van de sociale zekerheid. Het is interessant dat David Soskice gedurende een CEPR conferentie, uiteenzette, dat sinds de laatste tien jaar het bedrijfsleven in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië anders gereageerd hebben op de technologische vernieuwing, dan hun collega's in Noord-West Europa en Japan. Noord-West Europa en Japan gebruikten de nieuwe mogelijkheden voor het ontwikkelen van stelsels van flexibele productie, door het leggen van grote nadruk op de kwaliteit, verantwoordelijkheid en creativiteit van de arbeid. De Angelsaksische economie ontwikkelde systemen, die minder de nadruk leggen op kwaliteit en creativiteit van de arbeid. Het klinkt als een wat 'sweeping statement', maar deze conclusie past op die van Ray Marshall en Marc Tucker in hun boek *Thinking for a living*, waarin ze concluderen dat de Verenigde Staten relatief meer ongeschoolde arbeid gebruiken dan heel Europa en Japan. Zulke ontwikkelingen worden natuurlijk niet door regeringen bepaald. Maar door het sociale beleid ontwikkelen regeringen het kader waarin het bedrijfsleven opereert. Zou de ontwikkeling in de EG leiden tot sociale deregulering, dan zou dit zeker gevolgen hebben voor de hele sociaal-economische ontwikkeling in Europa.

Welke conclusies moet men trekken voor sociaal Europa? Enerzijds lijkt het ontwikkelen van één nieuw systeem een bijna onmogelijke opgave. Er lijkt veel te zeggen voor een beroep op het beginsel van de subsidiariteit. Daaruit zou dan volgen dat men, nét zoals dit geldt voor de arbeidsverhoudingen, de sociale zekerheid zou moeten overlaten aan het nationale niveau. Op dit punt ben ik niet zonder sympathie voor de Britse positie. Anderzijds moet het proces van sociale de-

regulering een halt worden toegevoerd. Mevrouw Papandreou stelde voor, dat we tenminste zouden moeten proberen een consensus in de gemeenschap te bereiken met betrekking tot algemene beginselen van sociale politiek, te implementeren door individuele staten, overeenkomstig hun nationale tradities en prioriteiten. De EG zou dan minimum vereisten kunnen voorschrijven (art. 118A). Het valt op dat de Europese Sociale Commissaris nogal voorzichtig formuleert. Ze vraagt niet om een Europees sociaal beleid, maar beperkt zich tot gemeenschappelijke normen en waarden. Misschien is dat het maximum dat thans mogelijk is. Mevrouw Papandreou vreest dat de vrees voor hoge arbeidskosten bij elk der lidstaten kan leiden tot sociale deregulering. Ikzelf stelde vast, dat fundamentele veranderingen in het sociale stelsel op Europees niveau moeten worden overeengekomen, of anders onmogelijk zijn. Beide redeneringen kunnen slechts tot één conclusie leiden: het nieuwe Europa kan niet en mag niet wegblijven uit het veld der sociale politiek. De sociale deregulering moet worden gestopt. Maar meer dan dat is nodig. Ik zie de volgende opgaven voor Europa:

- 1 Daar is de noodzaak van een Europees streven naar volledige werkgelegenheid.
- 2 Ik zou een fundamentele discussie willen zien in Europa betreffende alternatieven voor de huidige gecompliceerde en vaak bureaucratische stelsels van sociale zekerheid.
- 3 Een nieuwe sociale dialoog moet zowel producent als verspreider worden van nieuwe ideeën voor de verdere ontwikkeling van een Europees Sociaal model.
- 4 Uiteraard vragen zulke ideeën om een machtig Europees parlement, dat met de Europese autoriteiten de wetgeving op Europees niveau kan bespreken en bepalen. Veel aspecten van sociale politiek en arbeidsverhoudingen zullen voorbehouden blijven aan nationale regeringen en nationale sociale partners. Maar zonder een minimum aan sociale regulering op Europees niveau is werkelijke ontwikkeling moeilijk en wellicht zelfs onmogelijk.

#### Noot

- 1 Pieters, D.C.H.M. & J.L.M. Schell (1990), *Inleiding tot het sociale zekerheidsrecht van de landen van de Europese Gemeenschap*. COSZ, Den Haag.