

Inleiding

Open coördinatie

Het proces van de Europese eenwording wordt nogal eens vergeleken met de processie van Echternach: afwisselend perioden van stagnatie en (voorzichtige) stappen voorwaarts. Vooral de jaren 1965-1985, die in de boeken staan als een periode van 'Eurosclerosis', worden gekenmerkt door een zeer langdurige en hardnekkige stagnatie. Voor de toenmalige Commissievoorzitter Delors aanleiding om in 1985 het startsein te geven voor de actie 'Europa 1992' met als doel voor 31 december 1992 één Europese binnenmarkt te realiseren met vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. Als gevolg hiervan is de Brusselse richtlijnenmachine op volle toeren gaan draaien, met als resultaat de totstandkoming van ruim 500 maatregelen vooral gericht op de opheffing van handelsbelemmeringen. Zo'n 100 daarvan beogen tevens harmonisatie van nationale voorschriften op het gebied van veiligheid en gezondheid van werknemers.

In 1985 komt de kentering en volgt op 'Eurosclerosis' een periode van 'Euroforie', ook al omdat de verwachtingen omtrent de baten van de opheffing van de handelsbelemmeringen hooggespannen zijn. Voorspeld is dat over een periode van zes jaar het BBP van de EU met 4,5% en de werkgelegenheid met bijna twee miljoen arbeidsplaatsen zullen toenemen.¹ Maar op het moment waarop men deze cheques verwacht te verzilveren is het sociaal-economisch klimaat veranderd. Europa wordt geconfronteerd met een conjuncturele inzinking en sterk stijgende werkloosheid. Vandaar dat in de eerste helft van de jaren negentig werkloosheidsbestrijding bij voortdurende hoog op de Europese agenda staat. De talrijke pogingen om

een Europees werkgelegenheidsbeleid te ontwikkelen blijven echter zonder resultaat, vooral omdat de EU dan nog geen in een verdrag verankerde bevoegdheid heeft zich met dit thema te bemoeien. Een echte stap voorwaarts komt dan met de opname van een werkgelegenheidshoofdstuk in het Verdrag van Amsterdam van juni 1997. De daarin opgenomen coördinatieprocedure wordt vervolgens tijdens een speciale werkgelegenheidstop onder Luxemburgs voorzitterschap verder uitgewerkt. Die uitwerking houdt in dat op Europees niveau jaarlijks werkgelegenheidsrichtsnoeren worden vastgesteld die verwerkt moeten worden in door de lidstaten op te stellen nationale actieplannen voor werkgelegenheid (NAP's). De NAP's worden tijdens Europese topontmoetingen vergeleken en beoordeeld (de zogenaamde 'peer group review'). Op grond van die beoordeling kan de Commissie vervolgens met (door de Europese Raad vast te stellen) aanbevelingen aan de lidstaten komen. Deze procedure, die wordt aangeduid met de term 'open coördinatie', heeft sedertdien in Europa school gemaakt. Dit wordt nog eens duidelijk bevestigd door de besluitvorming tijdens de Top van Lissabon van maart 2000, de presentatie door de Commissie van de nieuwe sociale beleidsagenda eind juni, het resultaat van de Top van Nice van december 2000 en de uitkomsten van de Top van Stockholm van maart 2001.

Tijdens de Top van Lissabon is als ambitie geformuleerd dat de Unie de 'meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld' moet worden, 'die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang'.

* Dr. C.J.Vos is lid van de redactie van het Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken.

Daartoe moet er, voortbouwend op het Luxemburgproces, een actief werkgelegenheidsbeleid worden gevoerd, met als doel de arbeidsparticipatie in Europa te verhogen van 61% tot 70% in 2010 en de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen van 51% tot ruim 60% in 2010. Verder moeten de systemen van sociale bescherming 'als onderdeel van een actieve welvaartsstaat' worden aangepast en moeten doelstellingen geformuleerd worden om binnen Europa 'de armoede definitief uit te roeien'.² Tijdens de Top van Nice vindt er besluitvorming plaats over een voorstel van de Commissie voor een nieuwe Europese sociale beleidsagenda 2001-2005. In dit voorstel geeft de Commissie aan dat het niet gaat om de harmonisering van sociaal beleid. Doel is 'to work towards common European objectives and increase coordination of social policies in the context of the internal market and the single currency'. De open coördinatiemethode dient daarbij als uitgangspunt, dat wil zeggen: 'establishing policy guidelines, setting benchmarks, concrete targets and a monitoring system to evaluate progress via a peer group review'. Hiermee is de open coördinatiemethode ook toepasbaar verklaard op andere sociale beleidsterreinen dan het werkgelegenheidsbeleid.³ Afspraak in Nice is dat aan de hand van een regelmatig bij te werken 'scorebord' de Europese Raad elk jaar tijdens zijn voorjaarsbijeenkomst de voortgang bij de uitvoering van de sociale agenda zal bezien. Zo'n beoordeling van het scoreverloop heeft voor de eerste keer plaatsgevonden onder Zweeds voorzitterschap, tijdens de recente Top van Stockholm.

De Top van Stockholm bouwt weer voort op het Lissabonproces, zij het dat wat de streefcijfers voor arbeidsparticipatie betreft er onomwonden sprake is van volledige werkgelegenheid als doelstelling. Daarbij wordt de open coördinatiemethode aangeduid als 'een belangrijk instrument van vooruitgang'. Wellicht speelt hierbij een rol dat eindelijk de interne markt-cheque van het begin van de jaren negentig verzilverd kan worden, omdat in het jaar 2000, in het vierde jaar van het economisch herstel, de Unie kan bogen op een economische groei van 3,5% en zo'n 2,5 miljoen extra banen. Daarmee is de werkloosheid gedaald tot het laagste niveau sinds 1991. Verder is een conclusie van Stockholm dat gestreefd zal worden naar 'een voortdurende modernisering

van het Europees sociaal model op basis van de in Nice aangenomen Europese sociale agenda'. Nu kan men van mening verschillen over de vraag of er wel of niet sprake kan zijn van een 'Europees sociaal model'. In dit bestek is het vooral van belang te noteren dat er bij die modernisering gedacht wordt aan een vijftal doelstellingen, te weten:

- verbetering van de kwaliteit van de arbeid, hetgeen als algemene doelstelling moet worden opgenomen in de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2002;
- bevordering van sociale insluiting, waarbij de lidstaten met nationale actieplannen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting moeten komen;
- een actieve inzet van de sociale partners bij de toepassing van industriële hervormingen;
- de bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen, met daarbij de aankondiging dat de Commissie in juni van dit jaar hierover een 'groenboek' zal uitbrengen;
- het garanderen van veilige en houdbare stelsels van sociale bescherming, met name de houdbaarheid van pensioenstelsels, waarbij 'het potentieel van de open coördinatiemethode ten volle moet worden benut'.⁴

Opmerkelijk is het voornemen de methodiek van open coördinatie op (tenminste) drie nieuwe terreinen (kwaliteit van de arbeid, sociale insluiting, sociale bescherming) in te zetten. Tot dusverre is ter verklaring van de grote populariteit van deze methodiek vooral gewezen op het minder verplichtende, meer flexibele karakter (dan bij richtlijnen) en op het feit dat aanbevelingen van de Europese Raad in dit kader door de lidstaten doorgaans zeer serieus worden genomen. Van meer belang is wellicht te onderstrepen dat de brede toepassing van de open coördinatiemethodiek ook een beleidsmatige kanteling in het Europese eenwordingsproces markeert. Kennelijk is na de afronding van de actie 'Europa 1992' de behoefte aan harmonisatie van nationale (sociale) regelgeving door middel van Europese richtlijnen geleidelijk afgenomen. In plaats daarvan is de behoefte ontstaan aan de vaststelling van gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen en een versterking van de sociale beleidscoördinatie. Daarbij gaat het dan niet meer om de harmonisatie van bestaande verschillen in nationale wetgeving, maar vooral om het op Europees niveau formuleren van sociaal beleid dat ook

voor het nationale niveau vernieuwend kan zijn.

Trouwens, ook zonder MKZ-crisis zal de groeiende verwevenheid van nationaal met Europees beleid nog maar weinigen ontgaan zijn. Zelfs de 'Haagse kaasstolp' begint op dit punt behoorlijk poreus te worden. Verschillende bijdragen aan deze aflevering van TvA kunnen dit illustreren. Voor de redactie is dit aanleiding om gericht aandacht te willen besteden aan sociale beleidsontwikkelingen op Europees niveau en wel in de vorm van een speciale rubriek 'Eurofocus'. Dit nummer bevat een eerste bijdrage in deze reeks. Auteur daarvan is Robert van het Kaar die als Nederlandse correspondent van EIRO, de 'European Industrial Relations Observatory', regelmatig internationaal vergelijkende studies tot compacte rubriek-bijdragen zal bewerken. De rubriek staat overi-

gens ook open voor andere bijdragen en artikelen die in deze formule passen. Hiermee hoopt de redactie tevens tegemoet te komen aan vragen vanuit de lezerskring om een wat meer thematische invulling van de inhoud van TvA.

Noten

- 1 Paolo Cecchini (1988), 'Alles op alles voor Europa: de uitdaging 1992', Amsterdam/Brussel: Bórsen.
- 2 Europese Raad van Lissabon, 23 en 24 maart 2000, Conclusies van het voorzitterschap.
- 3 Commission of the European Communities, Social Policy Agenda, Brussels, 28.6.2000, COM(2000)379 final.
- 4 Europese Raad van Stockholm, 23 en 24 maart 2001, Conclusies van het voorzitterschap, SN 100/01.