

## Vormgeving van het Europese sociale beleid

### Bijwagen van de interne markt of sociaal model?

*In deze bijdrage wordt ingegaan op de voorstellen op sociaal gebied die in het kader van de Europese Conventie worden besproken. Geconstateerd wordt dat steunverlening voor deze voorstellen wenselijk is, niet alleen vanwege de merites van deze voorstellen als zodanig, maar vooral ook omdat er als gevolg van de economische integratie in dubbel opzicht sprake kan zijn van een onevenwichtigheid. Terwijl de ontwikkeling van het Europese sociale beleid achterblijft bij het proces van economische eenwording, leiden spill over-effecten van de interne marktvorming tot verlies aan nationale sturingscapaciteit op sociaal gebied zonder dat daar een versterking van bevoegdheden op het Europese niveau tegenover staat.*

---

#### Inleiding

Op 1 maart 2002 is de Europese Conventie gestart. Deze Conventie beoogt een 'brede maatschappelijke discussie' te voeren ter herziening van verdragen die de basis vormen van de Europese Unie. De besluitvorming over de uiteindelijke wijzigingsvoorstellen van de Conventie zal vervolgens plaatsvinden tijdens een daartoe in te stellen Intergouvernementele Conferentie (IGC) met als sluitstuk een Europese Topontmoeting, naar verwachting in 2004.

In dit artikel gaan wij in op voorstellen die thans in Conventiekader in bespreking zijn, met name die voorstellen die beogen de bevoegdheden van de EU op sociaal terrein (verder) uit te breiden. Een eerste te beantwoorden vraag daarbij is of uitbreiding van sociale bevoegdheden wenselijk dan wel noodzakelijk is. Als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, is een tweede vraag in hoeverre de voorstellen op sociaal terrein die nu in de Conventie worden besproken daaraan een bijdrage (kunnen) leveren. Alvorens hiertoe over te gaan, wordt het kader aangegeven waarbinnen de voorstellen kunnen worden geplaatst. Daartoe wordt

eerst een korte historische schets gegeven van de belangrijkste initiatieven op sociaal gebied. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan verdragsveranderingen omdat Europese bevoegdheden alleen op verdragsbasis mogelijk zijn. Vervolgens wordt ingegaan op de argumenten voor en tegen uitbreiding van de sociale bevoegdheden van de EU en wordt ingegaan op Europese ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de nationale autonomie ten aanzien van het sociale beleid. Ten slotte passeren de in de Conventie gelanceerde voorstellen op sociaal terrein de revue en geven wij aan welk standpunt met betrekking tot deze voorstellen naar onze mening de voorkeur verdient.

#### EU-bevoegdheid op sociaal terrein

Oorspronkelijk doel van de bij het verdrag van Rome van 1957 opgerichte Europese Economische Gemeenschap (EEG) was de economische integratie met geen of nauwelijks aandacht voor sociaal beleid. De verwachting was dat de werking van de gemeenschappelijke markt min of meer spontaan een harmonisatie van

---

\* Drs. M.G. Blomsma, drs. H. Junk, drs. J.A.C. Kester, mr. C.C. van der Louw en dr. C.J. Vos zijn allen medewerkers van de directie Internationale zaken van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

de sociale stelsels in de lidstaten met zich mee zou brengen (artikel 117 van het verdrag). Weliswaar was het de taak van de Commissie om op vrijwel alle onderdelen van het sociale beleid de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen, maar de bevoegdheid van de Commissie op dit gebied ging nog niet verder dan het verrichten van studies, het uitbrengen van adviezen en het organiseren van overleg (artikel 118). Hierop waren twee uitzonderingen, namelijk de gelijke beloning van mannen en vrouwen (artikel 119) en de sociale zekerheid van migrerende werknemers (artikel 121). Bij de eerstgenoemde was er de vrees van Franse zijde voor ongunstige concurrentieverhoudingen vanwege de eigen voorsprong op het gebied van de gelijke beloning. Bij de laatstgenoemde speelde de verwachting een rol dat de vorming van de gemeenschappelijke markt zou leiden tot grote migratie van werknemers. Niettemin heeft de Europese Commissie een aantal malen, op grond van de algemene harmonisatieartikelen (artikelen 100 en 235) en op basis van besluitvorming bij unanimiteit, het initiatief tot sociale regelgeving genomen, voornamelijk op terreinen als de rechtsbescherming en de arbeidsomstandigheden van werknemers (vgl. Vos, 1998).

Bij de herziening van het Verdrag van Rome in de vorm van de in 1987 in werking getreden Europese Akte was het aanvankelijk de ambitie van de lidstaten om besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid (*qualified majority vote*, QMV) mogelijk te maken voor alle maatregelen gericht op het vrije verkeer, inclusief de maatregelen op sociaal terrein. Brits verzet leidde er uiteindelijk toe dat bij wijze van compromis een artikel 118A is ingevoegd, dat QMV-besluitvorming op het terrein van veiligheid en gezondheidsbescherming van werknemers mogelijk maakte. Bovendien is een artikel 118B ingevoegd op grond waarvan de Commissie de opdracht kreeg de dialoog tussen sociale partners op Europees niveau verder te ontwikkelen.

De eerste stap in de richting van een verandering van Europese sociale grondrechten dateert van december 1989, toen elf van de twaalf regeringsleiders (namelijk met uitzondering van de Britse premier Thatcher) een plechtige verklaring in de vorm van een handvest inzake de bescherming van sociale grondrechten in de

Gemeenschap hebben ondertekend.

QMV en sociale dialoog vormden opnieuw de inzet voor de onderhandelingen tussen de lidstaten in de aanloop naar het Verdrag van Maastricht. Ook hier verhinderde Britse oppositie dat dit in de vorm van een nieuw sociaal hoofdstuk afdoende werd geregeld, zodat is volstaan met de aanvaarding van een 'sociaal protocol' als bijlage bij het Verdrag. In dit protocol werd de besluitvorming bij QMV voor wat meer sociale onderwerpen (zoals informatie van en overleg met werknemers, gelijke behandeling van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt, de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten) mogelijk gemaakt. Verder werd de mogelijkheid geopend tot contractuele afspraken tussen de sociale partners op Europees niveau. Pas bij de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam in 1997 bleek het mogelijk het sociaal protocol in het verdrag te integreren. Bovendien zijn bij die gelegenheid een verwijzing naar sociale grondrechten, een non-discriminatiebepaling en een werkgelegenheidshoofdstuk in het verdrag opgenomen.

De aandacht voor het sociale beleid kreeg een extra stimulans tijdens de Top van Lissabon van maart 2000, waar als strategisch doel voor de EU werd geformuleerd om 'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang'. Hieraan ligt ten grondslag de erkenning dat het sociale beleid - in de zin van een actief werkgelegenheidsbeleid, modernisering van de sociale bescherming en bevordering van sociale insluiting - een basisvoorwaarde is voor de realisering van economische vooruitgang.

Niettemin was in de aanloop naar de volgende verdragsherziening, het verdrag van Nice, de (verdere) uitbreiding van de QMV opnieuw een struikelblok. In het kader van deze herziening ging de aandacht vooral uit naar de institutionele veranderingen met het oog op de komende uitbreiding. Daarnaast werd tijdens de Top van Nice van december 2000 een Handvest van de grondrechten van de EU aanvaard, zij het dat geen overeenstemming kon worden bereikt over de incorporatie van dit handvest in het verdrag. Daardoor worden de rechten, vrijheden en beginselen in het handvest welis-

waar door de EU erkend, maar hebben zij geen juridisch bindende status (vergelijk Vos, 2001).

Conclusie van dit overzicht kan zijn dat in de loop der jaren meer aandacht is gekomen voor het Europese sociale beleid. Die toenemende aandacht is echter in beperkte mate vertaald in concrete verdragsveranderingen die uitbreiding van de Europese bevoegdheden met zich meebrachten. Veel van de initiatieven op dit gebied hadden toch vooral het karakter van plechtige intentieverklaringen. Uiteindelijk resultaat van de opeenvolgende verdragswijzigingen is dat de EU de bevoegdheid heeft om regels te stellen op de volgende terreinen:

- veiligheid en gezondheid op het werk;
- de informatie en raadpleging van werknemers;
- de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten;
- gelijke kansen voor vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt, gelijke behandeling op de werkplek.

Op deze terreinen kunnen in de Raad besluiten worden genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen (QMV). Op de resterende onderdelen van sociaal beleid die in het verdrag worden genoemd, dient de Raad bij unanimititeit te beslissen. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

- sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers;
- bescherming van werknemers bij beëindiging van het arbeidscontract;
- vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers met inbegrip van medezeggenschap. De onderwerpen beloning, het recht op vereniging, het stakingsrecht en het recht op uitsluiting zijn nadrukkelijk uitgezonderd van de bevoegdheid van de EU;
- de coördinatie van sociale zekerheid in verband met het totstandbrengen van vrij verkeer van werknemers;
- de werkgelegenheidsvoorwaarden voor legaal in de unie verblijvende onderdanen van derde landen;
- financiële bijdragen ter bevordering van de werkgelegenheid.

De talrijke pogingen van de opeenvolgende voorzitterschappen om op deze terreinen tot meerderheidsbesluitvorming te komen, zijn tot dusverre steeds gestrand.

## Versterking van het Europees sociaal model?

Uit het voorgaande overzicht kan blijken dat de Europese integratie op sociaal gebied, de vormgeving van een Europese sociale dimensie, een langzaam proces met veel vallen en opstaan is geweest. Voorzover sociale regelgeving totstandkwam, hield dit in eerste instantie vooral verband met de creatie van één Europese binnenmarkt, het vrije verkeer van goederen, diensten en kapitaal. In aansluiting hierop hebben Europese initiatieven van de jaren negentig geleid tot een zekere mate van sociale beleidsconvergentie, inclusief een overdracht van bevoegdheden op sociaal gebied van de afzonderlijke lidstaten aan de EU. In dit opzicht is sprake van het ontstaan van een Europees sociaal model als een combinatie van nationale verzorgingsstaten en een aanvullend Europees sociaal beleid. Op politiek niveau blijkt evenwel hardnekkige weerstand te bestaan tegen verdere versterking van dit sociale model op Europees niveau.

Leibfried (2002) wijst in verband hiermee op de voortgang van de unificatie op de drie eenheidsmarkten (goederen, kapitaal en diensten) en via de introductie van de eenheidsmunt, maar met stagnatie op de arbeidsmarkt. Naar zijn mening is die stagnatie te wijten aan een achterblijven van de arbeidsmobiliteit bij de in 1957 bestaande verwachtingen:

"If Europe had a trans-European labour mobility measuring up to the US there would already be a European labour market and a forceful European system of industrial relations, embedding a European welfare state to be."

(2002: 473).

Vanwege het uitblijven van arbeidsmobiliteit van enige omvang bleef er een doorgaans grote weerstand bestaan tegen een verdieping van de sociale dimensie, die culmineerde in het verzet tegen de meerderheidsbesluitvorming, in het bijzonder op het terrein van de sociale zekerheid. Dit ondanks het feit dat er in de afgelopen 55 jaar met een zekere regelmaat pleidooien zijn geweest voor harmonisatie van sociale-zekerheidsstelsels (Chassard, 2002). Steeds bestond (en bestaat) bij de tegenstanders de vrees, dat opgave van het beginsel van unanimititeit zal leiden tot een aanzienlijk verlies van natio-

nale zeggenschap en van de mogelijkheid nationale stelsels naar eigen wens en behoefte in te richten. Deze weerstanden kregen een politieke vertaling in het bekende subsidiariteitsbeginsel, het uitgangspunt dat overdracht van nationale bevoegdheden naar het Europese niveau alleen kan plaatsvinden wanneer vormgeving van het sociale beleid op nationaal niveau niet mogelijk of wenselijk is (vergelijk artikel 3B van het verdrag van Maastricht).

In de onderhandelingspraktijk heeft het subsidiariteitsbeginsel zelden een 'belangrijke rol gespeeld. Niettemin is er met regelmaat gediscussieerd over de interpretatie van dit beginsel, veelal in termen van sociale bescherming in relatie met unanimiteit. Zo wijst Venturini (1998) erop dat de gedachte dat hoe minder men op Europees niveau over sociale bescherming spreekt hoe beter het is, gebaseerd is op een slecht begrip van de subsidiariteit. In aansluiting hierop zijn twee motieven aan te geven die pleiten voor meer Europese coördinatie van sociale bescherming.

In de eerste plaats is er de vraag in hoeverre een herverdeling van sociale bevoegdheden in de zin van grotere Europese coördinatie van sociaal beleid additionele welvaartsvoordelen oplevert. Den Butter en Hazeu (2002) wijzen in dit verband op de inperking van nationale beleidsruimte als gevolg van de Economische en Monetaire Unie (EMU), waardoor de gevolgen van economische ontwikkelingen op nationaal niveau voortaan door arbeidsmarktflexibiliteit en loonflexibiliteit en in de sociale zekerheid moeten worden opgevangen. In deze opvatting blijft (juist daarom) ruimte bestaan voor nationale beleidsautonomie ten aanzien van arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Omdat grotere flexibiliteit kan bijdragen tot een toename van de werkgelegenheid en de economische groei is hier tegelijkertijd sprake van een gezamenlijk Europees belang, zodat meer Europese beleidscoördinatie op deze gebieden eveneens wenselijk is.

Op politiek niveau speelt een rol dat de - door het Nederlandse voorzitterschap in 1997 gelanceerde - notie van 'sociaal beleid als productieve factor' intussen stevig in het EU-beleid verankerd is. De Top van Lissabon plaatste sociale bescherming bovenaan de politieke agenda vanuit het besef dat voor een sterke economie een betrouwbare verzorgingsstaat

nodig is, in combinatie met een mede vanuit de Unie geïnspireerd sociaal beleid.

In de tweede plaats zijn er opvattingen die de wenselijkheid van een zelfstandig Europees sociaal beleid onderstrepen met het oog op de legitimiteit, de versterking van het maatschappelijke draagvlak voor Europa. Van Nederlandse zijde is al vroeg de vrees uitgesproken dat het ontbreken van een adequaat Europees sociaal beleid ertoe zou leiden dat 'de sociale verworvenheden sluitpost worden om de concurrentieverhoudingen te verbeteren' (MvT-SZW, 1986). Deze uitspraak is in latere jaren, in het kader van de introductie van de EMU, verwoord in termen van een neerwaartse concurrentie op arbeidskosten, de *race to the bottom* (onder anderen Bouget, Foden, Noé, 1998). De vrees bestaat dat beleidsconcurrentie kan leiden tot een aantasting van de voor het maatschappelijke draagvlak zo belangrijke sociale bescherming (vergelijk Den Butter & Hazeu, 2002). Venturini wijst erop dat vraagstukken van sociale zekerheid op Europees niveau worden besproken in relatie tot het mededingingsbeleid en de totstandkoming van de interne markt. Bovendien zijn zij in het kader van de EMU aan de orde in de Ecofin-raad, de raad van ministers van economische zaken en financiën. Daarom is het zijns inziens van belang dat er 'vanuit de sociale invalshoek een geïntegreerde en toekomstgerichte totaalbenadering' wordt ontwikkeld (1998: 125). In deze visie is het stimuleren van sociale vooruitgang op Europees niveau van belang om de legitimiteit te bevorderen. Vandaar de opvatting dat het noodzakelijk is de economische en sociale bevoegdheden van de EU meer in balans te brengen (vergelijk Leibfried and Pierson, 2000; Esping-Andersen et al., 2001; Vandenbroucke, 2002).

Kortom, er zijn motieven van economische en politiek-maatschappelijke aard die pleiten voor een verdere versterking van het Europese sociale model. Daarnaast zijn er gevolgen van Europese ontwikkelingen aan te geven die zo'n versterking noodzakelijk maken.

## Gevolgen van EU-ontwikkelingen

Inherent aan het subsidiariteitsbeginsel is de veronderstelling dat de lidstaten er belang bij hebben hun nationale autonomie op sociaal



gebied zo lang mogelijk te verdedigen. In reactie hierop kan worden gewezen op een aantal ontwikkelingen op Europees niveau. Deze ontwikkelingen in het kader van het integratieproces hebben geleid tot een erosie van zowel de soevereiniteit (in de zin van wettelijk gezag) als de autonomie (in de zin van feitelijke regelcapaciteit) van de lidstaten op sociaal gebied. Deze erosie wordt op EU-niveau niet of slechts gedeeltelijk gecompenseerd: de lidstaten hebben meer aan controle over hun nationale sociale beleid verloren dan er aan nationale bevoegdheden aan de EU is overgedragen, met als gevolg een groeiend deficit in de stuurcapaciteit op dit gebied (Leibfried & Pierson, 2000). Ter verklaring kan een viertal factoren worden genoemd die in dit verband een rol spelen, te weten:

- de betekenis van de fundamentele vrijheden, in het bijzonder de vrijheid van dienstverlening en het vrije verkeer van personen/werknemers;
- de invloed van het Europese mededingingsrecht;
- de gevolgen van de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie (EMU);
- de ontwikkelingen rond de sociale dialoog.

### De betekenis van vrij verkeer

Het beginsel van vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal heeft geleid tot een stroom van richtlijnen die ten doel hebben de handelsbarrières tussen de lidstaten af te bouwen en mogelijke belemmering van het vrije verkeer in de nationale wetgeving weg te nemen.<sup>1</sup> Samen met de omvangrijke regelgeving op het terrein van de mededinging zijn deze richtlijnen gericht op de creatie van een interne markt. De reikwijdte van de regelgeving blijft echter niet tot de handelspolitiek beperkt, maar kan zich ook uitstrekken tot prestaties van de verzorgingsstaat. Verzorgingsstaatarrangementen zijn doorgaans gebaseerd op het bestaan van gesloten collectiviteiten waarbinnen de solidariteit wordt vormgegeven. Vrij verkeer van personen en diensten kan dit systeem doorbreken. Een praktijkvoorbeeld is de toepassing door het Europese Hof van Justitie van het beginsel van vrij verkeer van diensten in de gezondheidszorg (Kohll/Decker<sup>2</sup>). Dit houdt in dat ziektekostenverzekeraars ook zonder toestemming vooraf in het buitenland genoten medische zorg moeten vergoeden.

Met het Molenaar-arrest heeft het Hof bepaald dat prestaties (ook prestaties in natura) niet tot het eigen grondgebied kunnen worden beperkt.<sup>3</sup> Vandenbroucke (2002) wijst in verband hiermee op risico's als een mogelijke tweedeling in de zorg, waarbij patiënten uit andere lidstaten in aanmerking kunnen komen voor een voorkeursbehandeling tegen marktconforme prijzen, en de export van nationale problemen in de gezondheidszorg (bijvoorbeeld lange wachtlijsten) naar een aangrenzend land.

### De invloed van het Europese mededingingsrecht

Privatisering van dienstverlening in het kader van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg leidt ertoe dat deze dienstverlening aan het Europese mededingingsrecht is onderworpen. Naarmate meer functies van de verzorgingsstaat worden vervuld door op de markt georiënteerde diensten, wordt de verzorgingsstaat zelf meer en meer een marktpartij. Leibfried en Pierson (2000) wijzen op het risico dat 'the welfare state could gradually be submerged in a single European 'security' market'. Ten aanzien van de gezondheidszorg heeft het Europese Hof van Justitie zich bij herhaling op het standpunt gesteld dat activiteiten in de zorg en bij de verzekering van die zorg als economische activiteit kunnen worden gezien, waaraan geen beperkingen mogen worden opgelegd die hun internationale concurrentiemogelijkheden zouden schaden (Pieters, 2000; zie ook Kronjee, 2002). Een ander voorbeeld in dit verband betreft de uitspraak van het Hof in verband met de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfondsen waarbij een bedrijfstakpensioenfonds in beginsel is gelijkgesteld met een onderneming en dus onderworpen kan zijn aan het mededingingsrecht.<sup>4</sup> Een andere factor in het kader van het communautaire mededingingsrecht betreft het verdragsrechtelijke verbod op staatssteun, dat een rol speelt bij de sectorale O&O-fondsen. De Europese Commissie heeft in een aantal gevallen geoordeeld dat de algemeenverbindendverklaring van zulke fondsen als staatssteun moet worden aangemerkt. Mede hierdoor kampen Nederland en België met een grote terughoudendheid bij ondernemingen om van O&O-fondsen gebruik te maken.

## Gevolgen van de EMU

Wat betreft de gevolgen van de EMU voor het Europese sociale model is er sprake van een optimistische en een pessimistische visie. Voorstanders van de EMU betogen dat de monetaire en fiscale EMU-regels gunstige effecten hebben op groei en werkgelegenheid. In de pessimistische opvatting wordt gevreesd voor sociale *dumping* en neerwaartse concurrentie, ook in termen van sociale bescherming (Hemerijck & Huiskamp, 2002).

Door de komst van de EMU is immers de nationale beleidsruimte op monetair, budgettair en fiscaal gebied sterk ingeperkt. Belangrijk onderdeel van de EMU-criteria is dat er eisen worden gesteld aan de begrotingsdiscipline van de lidstaten. De normen ten aanzien van de staatsschuld (maximaal drie procent van het BBP) en het begrotingstekort (maximaal zestig procent van het BBP) zijn verdragsrechtelijk verankerd en voorzien van een sanctiemechanisme. De norm ten aanzien van het begrotingstekort is nog eens aangescherpt in het Stabiliteits- en Groeipact dat de lidstaten voorschrijft op middellange termijn (rond 2004) het doel van *close to balance or in surplus* te bereiken. In het kader van dit pact vindt coördinatie van het economische beleid van de lidstaten plaats, waarbij deze periodiek rapporteren via de zogenaamde stabiliteitsprogramma's. De *broad economic policy guidelines* zijn het belangrijkste instrument om het economische beleid van de lidstaten periodiek bij te sturen. In het geval van een falend begrotingsbeleid volgt een officiële reprimande van de Raad.

Om aan de EMU-criteria te voldoen, zijn de deelnemende landen genoodzaakt tot consolidatie van het nationale budgettaire beleid en in sommige gevallen tot bezuiniging op de collectieve uitgaven. Dat dit niet altijd zonder problemen verloopt, wordt nog eens duidelijk uit de recente commotie rond de Duitse en Franse problemen om aan de eis van een begrotings-evenwicht te voldoen. Een ander voorbeeld in dit verband betreft de discussie over de houdbaarheid van pensioenstelsels. Opeenvolgende Europese Raden hebben uitdrukkelijk vastgesteld dat de financiële houdbaarheid van pensioenstelsels moet passen binnen de *broad economic policy guidelines* (Vandenbroucke, 2002).

Intussen heeft op nationaal niveau de EMU vrijwel overal als katalysator gefungeerd voor

de totstandkoming van nationale sociale pacts waarbij, in verband met het voldoen aan de EMU-criteria, niet alleen loonmatiging maar ook wijzigingen in de socialezekerheidsstelsels en de pensioenen belangrijke elementen zijn (Fajertag & Pochet, 1997). Bovendien heeft de EMU in de praktijk geleid tot convergentie in de nominale loonstijgingen, flexibilisering van nationale loonvorming en flexibilisering van arbeids(markt)regulering (Hoffman et al. 2002).

## De sociale dialoog

Zoals eerder opgemerkt heeft de toevoeging van een sociaal protocol bij het verdrag van Maastricht en vervolgens de integratie van dit protocol in het verdrag van Amsterdam de mogelijkheid geopend tot contractuele afspraken tussen de sociale partners op Europees niveau. Dit plaatst de sociale partners in een rol van medewetgever. Vandenbroucke (2002) spreekt in dit verband van 'the recognition of the primacy of bargaining channels over legislative channels'. In aansluiting hierop pleit hij ervoor om nog aanwezige beperkingen in het verdrag ten aanzien van onderwerpen voor onderhandeling tussen sociale partners te verwijderen. Dat wil zeggen: inclusief de loonvorming, het recht op vakbondslidmaatschap, het stakingsrecht en het recht tot uitsluiting.

In de praktijk van de arbeidsverhoudingen bestaan er nog aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten ten aanzien van bijvoorbeeld de relatie tussen collectieve onderhandelingen en de wetgeving, de niveaus waarop collectieve onderhandelingen plaatsvinden, de reikwijdte van collectieve onderhandelingen, de betekenis van bipartite en tripartite instituties en processen van de sociale dialoog (European Foundation, 2002). Toch worden er pogingen ondernomen om op Europees niveau tot een coördinatie van de loonvorming te komen. De start hiervan ligt in 1998, met de Doorn-overeenkomst, de samenwerking tussen de metaalvakbonden van Nederland, Duitsland, België en Luxemburg. Vervolgens heeft het Europese Verbond van Vakverenigingen (EVV) in 1999 besloten tot coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid op het sectorale en regionale niveau. Als leidraad voor onderhandelingen geldt daarbij de stijging van de arbeidsproductiviteit en de stijging van de prijzen van productie en consumptie in de marktsector. Volgens Den Butter

en Hazeu (2002) is dit in feite een centralisatie in de arbeidsvoorwaardenvorming als gevolg van de monetaire eenwording. Immers, het verlies aan concurrentievermogen als gevolg van hoge loonstijgingen kan niet langer door een devaluatie worden gecorrigeerd, terwijl concurrerende loonmatiging uiteindelijk voor alle landen slechter zal uitpakken. Evenals Den Butter en Hazeu sluit Visser (2002) uniforme Europese looneisen uitdrukkelijk uit, maar wijst hij wel op de mogelijkheid van coördinatie in de vorm van *pattern bargaining*, het volgen van de loonontwikkeling in een belangrijke sector of regio. Niet ondenkbaar is dat toenemende coördinatie zal leiden tot grotere druk om in de pas te blijven bij de loonontwikkeling van de belangrijkste handelspartners en, in combinatie met een medewetgevende rol voor de sociale partners, tot een inperking van de nationale bewegingsvrijheid op sociaal-economisch gebied.

De hier beschreven gevolgen van uiteenlopende ontwikkelingen binnen de EU zijn aanleiding tot de conclusie dat de mogelijkheden van lidstaten om hun sociaal stelsel zelfstandig vorm te geven in hoge mate zijn ingeperkt en zonder corrigerende maatregelen nog verder zullen afnemen. De zuigkracht van de interne markt vorming en de EMU is van dien aard dat men, door vast te houden aan de bestaande competentieverdeling op sociaal terrein, het risico kan lopen juist datgene te verliezen wat men zou willen behouden. In dit opzicht kan er sprake zijn van een paradoxale situatie: gezien de afgenomen soevereiniteit en autonomie van de lidstaten ten aanzien van de inrichting van de eigen sociale stelsels kan overdracht van bevoegdheden naar Brussel leiden tot het herwinnen van inmiddels verloren beleids capaciteit. Met andere woorden: als het Unieniveau meer aandacht aan de sociale bescherming gaat besteden, zullen de lidstaten althans een stukje van de invloed terugwinnen die zij aan de internationale vrije markt zijn kwijtgeraakt (Sinikka Mönkärä, 1998; Vanhercke, 1998). Tegenover de erosie van bevoegdheden staat immers tot dusverre geen adequate compensatie in de vorm van toename van bevoegdheden op supranationaal niveau. De afnemende sociale beleids capaciteit op nationaal niveau is daarom een additioneel argument voor een correctie van de asymmetrie tussen

het economische en sociale EU-beleid. De volgende vraag is in hoeverre voorstellen die in de Conventie ter sprake zijn hieraan een bijdrage kunnen leveren.

### Conventie-voorstellen op sociaal terrein

Tijdens de Europese Top van Nice is besloten een Europese Conventie in te stellen ter voorbereiding van de hervorming van de Europese Unie. Naar aanleiding daarvan is de Europese Conventie onder voorzitterschap van Giscard d'Estaing op 1 maart 2002 met haar werkzaamheden gestart. In deze Conventie komt een groot aantal voorstellen ter sprake ter verbetering van de werkwijze van de Unie, mede met het oog op de op handen zijnde uitbreiding. Daarnaast zijn er in verschillende Conventie-werkgroepen voorstellen aan de orde die betrekking hebben op het Europese sociale en werkgelegenheidsbeleid. In dit verband zijn de volgende onderwerpen het vermelden waard:

- opname van het EU-handvest grondrechten, inclusief sociale grondrechten, in een unie-verdrag;
- verbetering van de sociaal-economische beleidscoördinatie;
- verankering in het verdrag van de methode van open coördinatie;
- verankering en versterking van de sociale dialoog op EU-niveau;
- uitbreiding van de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid bij verdragsbepalingen die betrekking hebben op sociaal beleid.

In de Conventie en daarbuiten bestaat de opvatting dat de aandacht voor het sociale beleid tot nu toe onvoldoende is geweest. In een appèl aan de Conventie heeft een groot aantal leden van het Europese Parlement meer aandacht voor de sociale dimensie bepleit.<sup>5</sup> In een 'Op-roep tot een sociaal Europa' hebben vijftig Nederlandse organisaties verzocht om een krachtige(r) inbreng voor een socialer Europa.<sup>6</sup> Als gevolg hiervan heeft de Conventie besloten tot de instelling van een afzonderlijke werkgroep voor het Europese sociale beleid.<sup>7</sup> De werkgroep heeft als mandaat om de hierna te bespreken onderwerpen te behandelen, die overigens eerder al in enkele andere werkgroepen aan de orde zijn geweest.

## EU-Handvest grondrechten en het Unieverdrag

Tijdens de IGC van Nice is bepaald dat het debat over de toekomst van de Unie (onder meer) betrekking zal hebben op de status van het Handvest van de grondrechten van de EU (Handvest). In het bijzonder is het de vraag of het Handvest in een basisverdrag moet worden opgenomen. Een speciale Conventiewerkgroep<sup>8</sup> heeft hierover in oktober 2002 gerapporteerd, evenals over de mogelijke toetreding van de EU tot het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van de Raad van Europa.

In het algemeen blijkt in brede kring steun te bestaan voor opname van het Handvest in een Europees verdrag. Deze steun houdt vooral verband met het draagvlakmotief, de versterking van de loyaliteit voor Europa onder de burgers. Naar de mening van de Commissie (2002b) moet een grondrechtenparagraaf gebaseerd op het Handvest in het verdrag worden opgenomen om de Unie democratischer en doeltreffender te maken. Volgens de Belgische minister van Sociale Zaken en Pensioenen Vandebroucke (2002) is het belangrijkste argument voor overname van het Handvest gelegen in het feit dat dit horizontale werking verleent aan de sociale beginselen, waardoor het *commitment* van de Unie aan de Europese burgers tot uiting komt, ook al kunnen de burgers hieraan niet direct rechten ontleenen.<sup>9</sup>

In de Conventiewerkgroep kwam nadrukkelijk de vraag aan de orde of het Handvest al dan niet onveranderd moet worden opgenomen. Eerder (2001) heeft de Nederlandse regering zich op het standpunt gesteld voorstander te zijn van het opnemen van de grondrechten in de communautaire rechtsorde, zij het in de vorm van een aan te passen Handvest. Recent (2002) stelde de regering zich op het standpunt dat een verwijzing naar het Handvest in artikel 6 van het EU-verdrag de voorkeur verdient boven incorporatie in de verdragstekst. Hierbij speelt een rol dat het Handvest een aantal essentiële bepalingen bevat die zonder voorwaarden of beperkingen en vaag zijn geformuleerd, waardoor de verhouding van de Handvestbepalingen met corresponderende bepalingen in het EG-verdrag en het EVRM niet duidelijk is.

Verder speelt een rol dat overname van het Handvest weliswaar niet zonder meer zal leiden tot nieuwe bevoegdheden van de Unie, maar het Hof van Justitie wel de bevoegdheid verleent zich over de bepalingen uit te spreken. De meeste sociale onderwerpen zijn al wel in het verdrag opgenomen, maar dit geldt niet voor beloning, recht van vereniging, stakingsrecht en recht tot uitsluiting. Deze rechten zijn wél terug te vinden in het Handvest (artikelen 12, 15, 23 en 28). De Conventiewerkgroep heeft voorgesteld de bepalingen te clausuleren door in de slotbepalingen een onderscheid te maken tussen rechten en beginselen, waarmee de bevoegdheid van het Hof van Justitie op dit gebied duidelijker wordt omschreven.

Het Handvest bevat bepalingen over sociale grondrechten, terwijl het EVRM voornamelijk klassieke rechten kent, dat wil zeggen politieke rechten en waarborgnormen die de burgers beschermen tegen willekeurig overheidsoptreden. Toetreding van de EU tot het EVRM zal tot een betere bescherming van de klassieke grondrechten leiden, omdat ook de instellingen van de EU dan zijn onderworpen aan de toetsing door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Nederland is altijd voorstander geweest van toetreding van de Unie tot het EVRM, zij het dat er een aantal problemen moet worden opgelost. Er zal een rechtsbasis moeten worden gecreëerd omdat de EU nu geen rechtspersoonlijkheid bezit en er tot nu toe alleen staten partij bij het EVRM kunnen zijn. Bovendien zullen in de Nederlandse visie de bevoegdheidsverdeling tussen en de toegang tot het Hof van Justitie en het EHRM nader moeten worden geregeld om het dilemma van een dubbele rechtsgang te vermijden. Overigens zijn het Hof van Luxemburg en het Hof van Straatsburg beide van opvatting dat de problematiek van de dubbele rechtsgang zonder meer oplosbaar is.

In aansluiting op de hier weergegeven opvattingen is de conclusie dat opname van het Handvest in het verdrag de lidstaten en de instellingen van de Unie aan sociale beginselen zal binden en verplichten het beleid hieraan te toetsen. Dit zal bijdragen aan het vergroten van de democratische legitimiteit en aan een betere balans tussen de sociale en economische bevoegdheden van de Unie. Daarom achten wij het wenselijk (sociale) grondrechten te veran-



keren in de communautaire rechtsorde door het Handvest een juridisch meer bindende status te geven. Dit is mogelijk door toetreding van de Unie tot het EVRM en door opname van het Handvest in een basisverdrag.

### **Verbetering van de sociaal-economische beleidscoördinatie**

Al enige tijd vindt discussie plaats over de versterking en stroomlijning van de processen van sociaal-economische beleidscoördinatie. Tijdens de Europese Raad van Barcelona (maart 2002) besloten de regeringsleiders om de samenhang tussen bestaande coördinatieprocessen, in het bijzonder de economische richtsnoeren en de werkgelegenheidsrichtsnoeren, te verbeteren door de tijdschema's van vaststelling van de richtsnoeren te synchroniseren. Hiermee kan de coördinatie worden versterkt en kunnen de bestaande instrumenten beter worden benut. Samenvoeging van economische en werkgelegenheidsrichtsnoeren in één richtsnoerenpakket is eveneens denkbaar (vergelijk Commissie, 2002a; AIV, 2002: 40). De Europese Raad van Barcelona sprak zich verder ook uit voor versterking van de aandacht voor implementatie, in de praktijk een zwakke schakel in het coördinatieproces. In dit verband bestaat namelijk het risico dat machtspolitiek een rol gaat spelen zodat een verschil in behandeling kan ontstaan tussen grote en kleine lidstaten (AIV, 2002:39). Met het oog hierop bepleit de Europese Commissie (2002b) versterking van de economische beleidscoördinatie door haar eigen rol als onafhankelijk vertegenwoordiger van het algemene belang te accentueren. Zij stelt daarbij voor dat zij een volwaardig recht van initiatief moet krijgen voor de economische richtsnoeren (nu een recht van aanbeveling) en dat zij het recht moet krijgen waarschuwingen aan lidstaten te richten, die de afgesproken (EMU-)doelstellingen niet nakomen, en wel door middel van Commissievoorstellen waarvan de Raad slechts bij unanimiteit kan afwijken.

Risico van de samenvoeging van de processen van economische en sociale beleidscoördinatie is overigens dat de overkoepelende sturing beperkt wordt tot één Raadsformatie (in de praktijk de Raad EcoFin) zodat de Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid (WSB) de ei-

gen verantwoordelijkheid op het gebied van werkgelegenheid, pensioenen en sociale insluiting onvoldoende kan waarmaken (AIV, 2002). Daarnaast bestaat het risico dat de Europese coördinatie te weinig ruimte overlaat voor het maken van nationale keuzes door onvoldoende weerstand te bieden aan de verleiding om op detail- en instrumentniveau te coördineren.

In aansluiting op de hier kort weergegeven discussie neigt de Conventie-werkgroep *Economic Governance* naar de conclusie dat versterking van de coördinatie van het economische beleid van de lidstaten nodig is. Van de lidstaten wordt een grotere discipline en betrokkenheid gevraagd bij de implementatie van de afspraken, onder meer door de betrokkenheid van de nationale parlementen te vergroten. Verder worden meer mogelijkheden bepleit om de lidstaten te waarschuwen. Bovendien bepleit de werkgroep een verbetering van de dialoog met de sociale partners.

Naar onze mening is versterking van de samenhang tussen de coördinatieprocessen, eventueel samenvoeging van economische en werkgelegenheidsrichtsnoeren in één pakket, van belang voor het beter benutten van de bestaande instrumenten. Hierdoor kan de actieve sturingscapaciteit, de beleidscoördinatie op sociaal terrein van de Unie, worden vergroot. Daarbij is het wel noodzakelijk dat de Raad WSB de eigen verantwoordelijkheid houdt ten aanzien van onderwerpen als werkgelegenheid, pensioenen en sociale insluiting. De overkoepelende sturing dient bij de Europese Raad te liggen. Op deze manier kunnen de lidstaten voldoende invloed behouden op de formulering van de doelstellingen. Bovendien moet de EU op basis van algemene doelstellingen sturen en niet op instrumentniveau coördineren. Door de instrumentkeuze op lidstaatniveau te laten plaatsvinden, wordt het ontstaan van *best practices* bevorderd en kan er convergentie naar het best presterende niveau plaatsvinden. Ook de verbetering van de afstemming met de sociale partners wordt onderschreven, zij het dat Europese coördinatie de nationale mogelijkheden om tot afstemming te komen niet negatief mag beïnvloeden. Daartoe dienen, zoals in Nederland gebruikelijk is, de verantwoordelijkheden van overheden en sociale partners helder te worden onderscheiden.

## De open methode van coördinatie

Hiervoor was, naast de coördinatie van het economische beleid, sprake van een tweede proces ten behoeve van de sociaal-economische beleidscoördinatie, te weten het vanaf 1997 bestaande Luxemburg-proces gericht op de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid. Daarnaast is er vanaf 2000 het zogenaamde Lissabon-proces, met het oog op het strategische doel van de Unie 'to become a more dynamic and competitive knowledge-based economy'<sup>10</sup>.

In deze processen hanteert de Unie een nieuwe werkwijze, de methode van open coördinatie (OCM). Deze methode vloeit voort uit de in het kader van de in het Verdrag van Amsterdam geformuleerde Europese werkgelegenheidsstrategie. De werkwijze vormde een compromis tussen de voorstanders van een verdergaande bevoegdheid voor de EU bij de bestrijding van de werkloosheid en de tegenstanders van een Europese bemoeienis met dit terrein. Ter uitwerking zijn voor het eerst in 1997 tijdens een speciale werkgelegenheidstop in Luxemburg werkgelegenheidsrichtsnoeren geformuleerd. Over de implementatie van die richtsnoeren rapporteren de lidstaten in jaarlijkse nationale actieplannen (NAP's). Vervolgens kan de Raad op basis van QMV met aanbevelingen aan de lidstaten komen om hun nationale beleid aan te passen. Belangrijk element van OCM is het beleidsleren (vergelijk Visser & Hemerijck, 1998), het maken van beleidsvergelijkingen (*benchmarking*) op basis van daartoe te ontwikkelen, liefst meetbare indicatoren (Atkinson et al., 2002). In de praktijk heeft deze werkwijze geleid tot beleidsverbeteringen en -convergentie waar dit eerder voor onmogelijk werd gehouden. Een voorbeeld daarvan vormt de sluitende aanpak, het arbeidsmarktbeleid gericht op preventie van langdurige werkloosheid waaraan alle lidstaten zich hebben gecommitteerd. Hemerijck (2002) spreekt in verband hiermee van een duidelijke heroriëntatie van passief en reactief naar activerend beleid.

Vervolgens bepleitte de Europese Raad van Lissabon de toepassing van OCM om het gemeenschappelijke strategische doel om van de Unie 'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken' binnen

tien jaar te kunnen realiseren. De raad gaf opdracht de methode aan te wenden bij de gezamenlijke inspanningen ter bestrijding van armoede en de modernisering van de sociale stelsels, in het bijzonder ten aanzien van de ouderdagvoorzieningen.

Sindsdien is op diverse terreinen voortgang geboekt. De samenwerking op het gebied van de armoedebestrijding is met behulp van de OCM verder ontwikkeld. In 2001 hebben de lidstaten hun nationale actieplannen opgesteld, uitmondend in een zogenaamd gemeenschappelijk sociaal insluitingsrapport inclusief aanbevelingen van de raad aan de lidstaten ter verbetering van hun beleid. Een tweede ronde van nationale actieplannen is in voorbereiding. Bovendien hebben de lidstaten in september 2002 hun eerste nationale actieplannen over de nationale hervormingsstrategieën ter behoud van de ouderdagvoorzieningen uitgebracht.

Over de betekenis van OCM wordt uiteenlopend geoordeeld. Voor de een is het een doorbraak in het proces van Europese beleidsvorming en een nieuwe manier van *multi-level governance* (Hemerijck, 2002), voor de ander niet meer dan een bypass-operatie, die de echte problemen niet oplost (Leibfried, 2002). Toch zal, naar het zich laat aanzien, de betekenis van de OCM in de komende jaren nog verder toenemen. Immers, deze methode maakt het mogelijk de sociale dimensie van de EU verder uit te bouwen op terreinen waar dat vanwege het ontbreken van Europese bevoegdheden of door weerstand van de lidstaten tot nu toe (nog) niet mogelijk is. Dit verklaart het bestaande enthousiasme over deze methodiek van *soft law*.

In Conventiekader zijn daarom voorstellen gedaan om de OCM een plaats in het verdrag te geven. Daartoe wordt bepleit om als onderdeel van een toekomstig basisverdrag, in een hoofdstuk dat betrekking moet hebben op de beleidsinstrumenten die de Unie ter beschikking staan, een artikel over OCM op te nemen. In dat artikel zouden algemene kenmerken van de methode nader moeten worden omschreven.

Naar onze mening is de OCM van belang omdat deze methode het mogelijk maakt de sociale dimensie van de EU verder uit te bouwen zonder daarbij afbreuk te doen aan de primaire

verantwoordelijkheid van de lidstaten. Om aan deze verwachting te kunnen beantwoorden, zal de status van dit instrument, evenals de toepassing ervan op een aantal terreinen, moeten worden versterkt. Op andere sociale deelreinen dan het werkgelegenheidsbeleid bestaat nu geen verplichting voor de lidstaten om aan deze vorm van coördinatie medewerking te verlenen. Een *opt-out* van sommige lidstaten is dan ook, zeker na de uitbreiding, niet denkbeeldig. Gezien het belang dat onder meer door de Europese Raad aan dit instrument wordt gehecht met het oog op het behalen van de strategische doelstellingen van Lisabon is een meer verplichtende aanpak wenselijk. De huidige samenwerking op de terreinen armoedebestrijding en pensioenen is nog fragiel. Continuering van het pensioenproces, waar Nederland in verband met de grensoverschrijdende negatieve gevolgen in EMU-kader sterk op heeft aangedrongen, is nog niet veilig gesteld. Hiertegenover kan worden aangevoerd dat de huidige, ruime toepassing van de OCM wellicht mede te danken is aan het feit dat de methode niet nader is omschreven en daardoor flexibel kan worden toegepast. In onze opvatting weegt dit echter niet op tegen de wenselijkheid van grotere duidelijkheid en bevordering van een meer evenwichtige aanpak. Opname in het verdrag van OCM en haar toepassingen op het gebied van de armoedebestrijding en de modernisering van de sociale stelsels (pensioenen) kan bijdragen aan de continuïteit van deze processen, ook in het licht van de uitbreiding, en aan een betere verankering van het sociaal-economische beleid van de EU. De methode kan dienen als een instrument om, met behoud van nationale verantwoordelijkheden, daar waar dat nodig en wenselijk is de beleidsconvergentie tussen de lidstaten te vergroten.

### Versterking van de sociale dialoog

Al geruime tijd wordt bepleit de rol van de sociale partners in de zojuist besproken coördinatieprocessen te vergroten en de dialoog met de sociale partners te verbeteren door uitbreiding van het consultatieproces. Dergelijke ambities zijn bijvoorbeeld te vinden in een begin 2002 verschenen rapport van een onafhankelijke adviesgroep, de 'High level group on industrial re-

lations and change in the European Union'. In dit rapport wordt gepleit voor een nieuwe benadering van het tripartisme en een grotere politieke rol voor de sociale partners om de legitimiteit en zichtbaarheid van de sociale dialoog te versterken. In een mededeling naar aanleiding van dit rapport heeft de Commissie een groot aantal van de aanbevelingen van de *High level group* overgenomen. In het bijzonder wordt daarin voorgesteld om naast de bestaande macro-economische dialoog, de dialoog over de werkgelegenheid en de dialoog over de sociale bescherming, te komen tot de instelling van een jaarlijkse tripartiete sociale top voor groei en werkgelegenheid (Europese Commissie, 2002c).

In Nederland had de SER zich al op een enigszins vergelijkbare manier uitgesproken. In het advies over de sociaal-economische beleidscoördinatie (2000) pleit de SER ervoor om werkgevers- en werknemersorganisaties zowel op nationaal niveau als op Europees niveau bij de beleidsvoorbereiding te betrekken. Verder pleit de SER voor het instellen van een 'flankerend adviesforum over het macro-economische beleid voor de sociale partners op Europees niveau'. Uit deze voorstellen kan in algemene zin een ontwikkelingsgang worden afgeleid waarbij de Commissie, ter invulling van artikel 118B van het verdrag en om redenen van legitimering en nuancering van het democratische deficit, bij voortduring pogingen onderneemt de rol van de sociale dialoog te versterken. Tegelijkertijd trachten de Europese sociale partners ondanks alle interne tegenstellingen de eigen politieke rol gericht op beïnvloeding van de beleidsvorming te vergroten.

In de Conventie-werkgroep 'Economic Governance' zijn de rol en de betekenis van de sociale dialoog op vergelijkbare wijze aan de orde geweest. Besproken is hoe de rol van de sociale partners in de coördinatieprocessen te vergroten en in het verdrag te formaliseren, alsook de dialoog met de sociale partners te verbeteren door uitbreiding van het consultatieproces.

In onze visie zijn voorstellen in deze richting van belang omdat dit kan leiden tot een vergroting van de sociaal-economische sturingscapaciteit op EU-niveau. Bovendien bevordert dit een grotere betrokkenheid van de sociale partners en een verbreding van het draagvlak voor de Europese politiek. Verster-

king van de sociale dialoog, die wel is omschreven als de ruggengraat van het Europese sociaal model (Chouraqui & O'Kelly, 2001), kan tevens worden beschouwd als passend in de Nederlandse opvattingen over de betekenis van het overlegmodel.

## **Uitbreiding van QMV**

Een politiek argument voor een verdere beperking van het vereiste van unanimiteit betreft de behoefte om de Unie besluitvaardiger te maken. Voorstanders van QMV wijzen doorgaans op de buitengewoon langdurige onderhandelingen op terreinen waar bij unanimiteit wordt beslist. Mede daarom wordt het unanimiteitsbeginsel als een van de oorzaken genoemd voor de asymmetrie tussen het beleid ten behoeve van marktintegratie enerzijds en het sociale beleid of de marktinterventie anderzijds (Streeck 1998; Leibfried & Pierson 2000): waar regelgeving ten behoeve van marktintegratie op grond van besluitvorming bij QMV relatief soepel totstandkomt, vormt het unanimiteitsvereiste een belangrijke hinderpaal voor de verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijk sociaal beleid. Scharpf (1999) spreekt in verband hiermee van een asymmetrie tussen marktconforme negatieve integratie en marktcorrigerende positieve integratie: de overheersende betekenis van wettelijke instrumenten voor negatieve integratie verhindert overheden om te interveniëren in het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en burgers. Tegelijkertijd belemmeren Europese besluitvormingsprocedures de voortgang in de richting van positieve integratie op EU-niveau. Dit laatste geldt in zijn visie vooral voor beleidsinitiatieven met betrekking tot arrangementen van de verzorgingsstaat.

Het unanimiteitsbeginsel vormt dus in de huidige situatie een belangrijke hinderpaal voor de verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijk sociaal beleid. Als gevolg van de uitbreiding van de Unie tot 25 lidstaten zal de kans op blokkades in de besluitvorming nog groter worden (vergelijk Vandenbroucke, 2002). Met de toetreding van landen die naar het niveau van sociaal-economische prestaties gemeten aanzienlijk verschillen van de huidige lidstaten, zal de basis voor een gemeenschappe-

lijk sociaal beleid sterk afnemen. Zoals een recente studie van het Zweedse ministerie van Financiën aangeeft, zullen ingrijpende maatregelen noodzakelijk zijn om een feitelijke opdeling van de Unie straks, in een Europa van twee snelheden, te voorkomen.<sup>11</sup> In aansluiting daarop kan worden opgemerkt dat juist de uitbreiding aanleiding kan zijn tot het stellen van gemeenschappelijke (relatieve) minimumeisen op sociaal terrein. Landen met een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid zouden juist belang kunnen hebben bij het leggen van een algemeen geldend Europees fundament met betrekking tot de bescherming tegen sociale risico's. Het verschil tussen de kosten van de uiteenlopende stelsels zou daardoor kunnen afnemen, waardoor comparatieve voordelen van het hebben van een beperkt stelsel eveneens zouden verminderen. Bovendien staat de unanimiteitsvereiste niet garant voor behoud van zeggenschap van de lidstaten over hun sociale beleid. Immers, de regelgeving met betrekking tot de interne markt en de EMU, die wél op grond van meerderheidsbesluitvorming totstandkomt, beperkt de nationale beleidsopties nu al in hoge mate. Daarom kan opgave van het vetorecht ook worden gezien als een herstel van de sturingscapaciteit, zij het op het supranationale niveau.

Alles overziende leidt de beoordeling van de voorstellen op sociaal gebied die in de Conventie aan de orde zijn, tot de conclusie dat deze in belangrijke mate zullen bijdragen aan een versterking van het Europese sociale model.

## **Besluit**

In het voorgaande is getracht aan te tonen dat talrijke ontwikkelingen binnen de EU hebben geleid tot een asymmetrie tussen het economische en het sociale beleid. Aangegeven is dat het om overwegingen van economische, maatschappelijke en politieke aard wenselijk is de van het begin af aan ingebouwde onevenwichtigheid tussen de economische en de sociale dimensie van de Europese eenwording te corrigeren. Voorts is gewezen op ontwikkelingen in de sfeer van het vrije verkeer, het mededingingsrecht en de EMU, die hebben geleid tot een aanzienlijk verlies aan nationale sturingsmogelijkheden op sociaal terrein. Deze erosie



van nationale bevoegdheden gaat gepaard met een beleidsdeficit op supranationaal niveau. Om dit laatste te corrigeren, is in deze optiek een overdracht van bevoegdheden op sociaal gebied noodzakelijk.

Vervolgens heeft een beoordeling van voorstellen die in Conventiekader aan de orde zijn, plaatsgevonden. Op grond hiervan bestaat de verwachting dat deze voorstellen kunnen bijdragen aan een correctie van gegroeide onevenwichtigheden en aan het herstel van een inmiddels verloren beleidscapaciteit. Met het oog hierop en rekening houdend met de komende uitbreiding van de Unie is naar onze mening een versterking van het Europese sociale model door steunverlening aan de besproken voorstellen duidelijk te verkiezen boven een categorische afwijzing daarvan.

## Noten

- 1 Eind 1996 was al becijferd dat er 1.410 richtlijnen van kracht zijn (vgl. Monti, 1997).
- 2 Europees Hof van Justitie, Decker, C-120/95 (1998) ECR I-1831, Kohll, C-158/96 (1998) ECR I-1931.
- 3 Europees Hof van Justitie, Molenaar, C-160/96, 5-3-1998.
- 4 Europees Hof van Justitie, Albany, C-67/96, 21 september 1999.
- 5 Gemeenschappelijke verklaring voor een op solidariteit gebaseerde Europese Unie, DV/479294NL.doc.
- 6 Oproep tot een sociaal Europa, 1 november 2002.
- 7 The European Convention, Working Group on Social Europe, Brussels 22 November 2002, CONV 421/02. De rapportage door de werkgroep heeft inmiddels plaatsgevonden.
- 8 Working Group II 'Incorporation of the Charter/accession to the ECHR'.
- 9 In ons land is in de eerder genoemde 'Oproep tot een sociaal Europa' gepleit voor opname van het Handvest in het verdrag om daarmee het Europese sociale model te versterken.
- 10 Daarnaast is er nog een vierde proces, het vanaf 1998 bestaande Cardiff-proces met als doel de structurele hervorming (deregulering) van de product- en kapitaalmarkten. Ook hier vindt een vorm van OCM plaats. Bespreking hiervan is hier minder relevant.
- 11 ANP: Zweedse studie voorspelt splijting EU na uitbreiding, <http://anpszw01/t-web/NEWS/061102/11060179.HTM>

## Literatuur

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2002), *Een brug tussen burger en Brussel*, mei 2002, advies nr. 27.
- Atkinson, Tony, Bea Cantillon, Eric Marlier & Brian Nolan (2001), *Indicators for social inclusion in the European Union*, Brussels.
- Bouget, Denis (1998), 'Social Policy in the EMU area: between a dream and a nightmare', in: *Transfer*, 4 (1).
- Butter, F.A.G. den, C.A. Hazeu (2002), 'Arbeidsmarkt- en sociaal beleid in Europa; tussen coördinatie en concurrentie', in: Cock Hazeu en Gerrit Kronjee (red.), *De vitaliteit van de nationale staat*, Den Haag: WRR/Stenfert Kroese.
- Chassard, Yves (2002), 'Towards a new architecture for social protection in Europe?', in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 44 (3).
- Chouraqui, Alain and Kevin O'Kelly (2001), *Which European Social Model?*, Paper to the Aix-en-Provence seminar, 10/11 September.
- Esping-Andersen, Gosta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, and John Myles (2001), *A new welfare architecture for Europe? Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union*, Final version September 2001.
- European Commission (2002), *Industrial relations and industrial change, Report of the High level group on industrial relations and change in the European Union*, Luxembourg: Office for official publications of the European communities.
- Europese Commissie (2001), *Witboek European Governance*.
- European Commission (2002a), *Commission Communication on streamlining the annual economic and employment coordination cycles*, Brussels: September 2002.
- European Commission (2002b), *Communication from the Commission: A project for the European Union*, Brussels: COM (2002)247.
- Europese Commissie (2002c), *Mededeling van de Commissie, De Europese sociale dialoog, een kracht voor modernisering en verandering*, Brussel: COM(2002) 341 def.
- European Convention, Working Group VI Economic governance, *First draft for possible conclusions of the Working Group on the basis of the discussion at the meetings of the Group on 10 July 2002*.
- European Convention, Working Group II Incorporation of the Charter/accession to the ECHR, *Draft Final Report*, Brussels, 14 October 2002.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2002), *Towards a qualitative dialogue in industrial relations*, Luxembourg.
- Fajertag, G. and P.Pochet (1997; eds.), *Social Pacts in Europe*, Brussels: ETUI.
- Foden, David (1998), 'Trade union proposals towards EMU', in: *Transfer*, 4 (1).
- Hemerijck, A. and R. Huiskamp (2002), *Public Sec-*

- tor *Reform under EMU, a literature review*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Hemerijck, Anton (2002), 'Deepening social Europe through open co-ordination', in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 44 (3).
- Hoffmann, Jürgen, Reiner Hoffmann, Judith Kirtin-Darling and Luitpold Rampeltshammer (2002), *Literature Review on the Europeanisation of industrial relations in a global perspective*, Brussels: ETUI/Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Kronjee, G.J. (2002), 'Nieuwe grenzen voor de volksgezondheidszorg', in: Cock Hazeu en Gerrit Kronjee (red.), *De vitaliteit van de nationale staat*, Den Haag: WRR/Stenfort Kroese.
- Leibfried, S. and P. Pierson (2000), 'Social Policy. Left to courts and markets?', in: H. Wallace and W. Wallace, *Policy-Making in the European Union*, Fourth Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Leibfried, Stephan (2002), 'Some background comments on the extension of the open method of co-ordination. From labour market to pension policies', in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 44 (3).
- Ministerie van Sociale Zaken (1986), Kamerstukken II 1986/1987, 19700 Hoofdstuk XV, nr. 2.
- Mönkärä, Sinikka (1998), 'Conclusies', in: Philippe Pochet & Bart Vanhercke, *De sociale knelpunten van de Economische en Monetaire Unie*, Brussel: OSE/PIE.
- Monti, Mario (1997), *De interne markt en het Europa van morgen*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Noé, Claus (1998), 'The euro-wages-employment', in: *Transfer*, 4 (1).
- Pieters, D. (2000), *De Nederlandse zorgverzekering in het licht van het recht van de EG*, Zoetermeer.
- Regeringsnotitie (juni 2001), *De toekomst van de Europese Unie*.
- Regeringsnotitie (september 2002), *Europa in de steigers. De Nederlandse inbreng in de volgende fase van de Conventie over de toekomst van Europa*.
- Scharpf, F.W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. (2002), 'Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration', *Cahiers européens de sciences*.
- Sociaal Economische Raad (2000), *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU*, februari 2000.
- Strebeck, W. (1998), 'Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik', in: S. Leibfried, P. Pierson, *Standort Europa*, pp. 369-421.
- Vandenbroucke, Frank (2002), *The EU and social protection: what should the European Convention propose?*, Paper presented at the Max Planck Institute for the Study of Societies, Köln: 17 June.
- Vanhercke, Bart (1998), 'De sociale weerslag van de Economische en Monetaire Unie', in: Philippe Pochet & Bart Vanhercke (red.), *De sociale knelpunten van de EMU*, Brussel: OSE/PIE.
- Venturini, Patrick (1998), 'De toekomst van het Europees sociaal beleid; enkele beschouwingen', in: Philippe Pochet & Bart Vanhercke (red.), *De sociale knelpunten van de EMU*, Brussel: OSE/PIE.
- Visser, Jelle & Anton Hemerijck (1998), *Een Nederlands mirakel*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Visser, Jelle (2002), *Unions, wage bargaining and co-ordination in European Labour markets*, AIAS/University of Amsterdam.
- Vos, C.J. (1998), 'Het verdrag van Amsterdam: vooruitgang op sociaal terrein?', in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, jaargang 53 nr. 6.
- Vos, C.J. (2001), 'Het verdrag van Nice: tussen Amsterdam en Rotterdam?', in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, jaargang 56 nr. 2.