

Column

De sociale agenda van Nice: sluitstuk en startpunt van het Europees sociaal model

Er is een 'stille revolutie' gaande in Europa. In een paar jaar tijd is het werkterrein van de Europese Unie drastisch verbreed. Wat tien jaar geleden nog onmogelijk was, is nu vrijwel onomstreden: werkgelegenheidsbeleid en sociaal beleid staan bovenaan de Europese agenda. Voor de 15 Europese regeringsleiders is 'werk, werk, werk' een van de belangrijkste gespreksonderwerpen op de Europese toppen geworden.

Het opnemen van de werkgelegenheidsparagraaf in het Verdrag van Amsterdam heeft in korte tijd groot effect gehad. De inkt van het Verdrag was nog niet droog – laat staan dat het Verdrag was geratificeerd – of de Europese regeringsleiders hielden in Luxemburg (1997) al een speciale Europese Top over de Europese werkgelegenheidsstrategie. Geschrokken van de economische achterstand van Europa ten opzichte van de VS, maakten de regeringsleiders op de top van Lissabon (maart 2000) verdere afspraken over werkgelegenheid, scholing en de toegang van de Europeanen tot de kenniseconomie. In Lissabon hebben de regeringsleiders een harde politieke doelstelling afgesproken. Binnen 10 jaar moet de EU de best presterende economie van de wereld zijn en moet de lage Europese arbeidsparticipatie zijn verhoogd van 60 naar 70 procent. In december 2000 zullen de regeringsleiders op de Europese Top van Nice een 'nieuwe sociale agenda van de EU' vaststellen. Daarmee krijgt de economische eenwording van Europa ook een stevige sociale pijler. 'Nice' is het sluitstuk van het proces waarbij in drie jaar tijd de Eu-

ropese invloed is uitgebreid naar nagenoeg alle terreinen van sociaal-economisch beleid.

'De paradox van Brussel'

Betekent dit dat de lidstaten hun verantwoordelijkheid voor het werkgelegenheids- en sociaal beleid hebben afgestaan aan 'Brussel'? Is het uitgangspunt van subsidiariteit op sociaal terrein opgegeven? Niets is minder waar. De reikwijdte van Brusselse bemoeiens is verbreed, maar 'Brussel' *regelt* zelf steeds minder. Brussel *stuurt* des te meer. Niet direct, maar indirect via het publieke en politieke debat. Ik noem dat de paradox van Brussel.

Drie ontwikkelingen verklaren de 'stille revolutie' en de 'paradox van Brussel'. Ten eerste het veranderde sturingsconcept van de EU; ten tweede de revival van het Rijnlandse denken; ten derde de paradigmawisseling in de Europese eenwording.

Europese sturing: van 'hard law' naar 'soft law' en 'open coördinatie'

Tot voor kort was sociale sturing primair een zaak van communautaire regelgeving op een beperkt aantal onderdelen van sociaal beleid. Hoofdzakelijk op het terrein van arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen. Het betrof vooral minimum-normstelling. Europese sociale regelgeving is altijd een moeizaam proces geweest van vaak jarenlange onderhande-

* Wilbert van de Griendt is hoofd van de afdeling Buitenlandse Sociale Betrekkingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

lingen over punten en komma's met veelal een mager compromis als uitkomst.

Sinds de top van Luxemburg (1997) is dat anders. Sinds 'Luxemburg' kent de EU een jaarlijkse cyclus van richtlijnen voor de werkgelegenheid, op basis waarvan de lidstaten nationale actieplannen opstellen en de Europese Raad aanbevelingen doet aan de lidstaten. De richtsnoeren, nationale actieplannen en aanbevelingen aan de lidstaten zijn onderwerp van debat met parlementen en maatschappelijke organisaties, met name sociale partners. Vaak roert de publiciteit zich ook. Elk jaar liggen de goede en minder goede prestaties op sociaal-economisch terrein van een lidstaat open en bloot op straat. Van deze methode van 'open coördinatie', die zich kenmerkt door sturing via 'peer reviews' en het zichtbaar maken van 'good practices', gaat een grotere politieke druk uit. Als de Europese regeringsleiders in 1997 in Luxemburg geen afspraken hadden gemaakt over de sluitende aanpak in Nederland, was de sluitende aanpak nooit zo prominent in het Regeerakkoord 1998-2002 terecht gekomen. Zo heeft 'harde dwang' van de regelgeving op een beperkt aantal terreinen plaatsgemaakt voor 'zachte', maar veel effectievere, 'dwang' op een veel groter aantal terreinen.

Revival van het Rijnlandse model

Er is meer aan de hand. Wie goed naar de werkgelegenheidsrichtsnoeren kijkt, ziet dat daar een zeker concept achter ligt. Een concept dat is beproefd in lidstaten, zoals Nederland, die economisch goed presteren en de afgelopen jaren succesvol sociaal-economische veranderingen hebben doorgevoerd. Het is het model van enerzijds versterking van de marktwerking. Anderzijds van het hervormen van de sociale zekerheidstelsels en arbeidsmarkten langs de uitgangspunten van 'activerend arbeidsmarktbeleid', 'opleiding en scholing als sleutel tot (re)integratie', 'ondernemerschap bevorderen', 'flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt' en 'arbeid en zorg combineren'. De overheid doet weliswaar een stap terug, maar is tegelijkertijd een faciliterende en sturende overheid in de sociaal-economische ordening. Vooral een overheid die de 'activerende' werking van het

sociaal stelsel bevordert en de arbeidsparticipatie centraal stelt. Met een belangrijke rol voor sociale partners.

Mijns inziens is sprake van een modernisering van het Rijnlandse, Europese, model. Een model dat de afgelopen 10 jaar bewust Angelsaksische elementen heeft toegevoegd (versterking van marktwerking in de sociale ordening), maar het kind zeker niet met het badwater heeft weggespoeld (actieve overheidsinterventie waar nodig).

Zonder volwaardige sociale pijler geen economische integratie

Onder invloed van het Verdrag van Amsterdam is het denken over de Europese eenwording sterk veranderd. Economische integratie is méér dan alleen de totstandkoming van één markt en één munt. De hoge werkloosheid in de jaren negentig heeft de overtuiging doen groeien dat de economische eenwording niet zonder een stevige sociale pijler kan. Niet door de Brusselse bureaucraten te laten interveniëren in het sociaal-economisch beleid van de lidstaten, maar door het introduceren van nieuwe coördinatiemechanismen waarin zelfsturing, publieke verantwoording afleggen en openbare 'sociaal-economische assessments' centraal staan. In korte tijd is het onder Nederlands voorzitterschap (1997) gelanceerde adagium – 'social policy as a productive factor' – uitgangspunt van de economische eenwording geworden. Economisch beleid (het totstandkomen van de interne markt), werkgelegenheidsbeleid en sociaal beleid zijn de drie – onmisbare en gelijkwaardige – pijlers geworden van Europese economische integratie.

Geen reden voor euforie overigens. Daarvoor is de nieuwe aanpak nog te kort voor in werking. De praktijk zal leren of de aanwezige valkuilen zullen worden gedicht. Ten eerste de papierwinkel die gepaard gaat met de methode van open coördinatie. Ten tweede het beperkte commitment van de sociale partners en hun zwakke vertegenwoordiging op Europees niveau. Ten derde moet de komende jaren blijken of politici ook consequenties durven trekken uit de gebleken uitkomsten van het nieuwe methode van sociaal-economische sturing.