



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## De vele wegen naar een Europees sociaal recht

Heerma van Voss, G.J.J.

### Citation

Heerma van Voss, G. J. J. (2001). De vele wegen naar een Europees sociaal recht. *Ars Aequi*, 377-384. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/14728>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

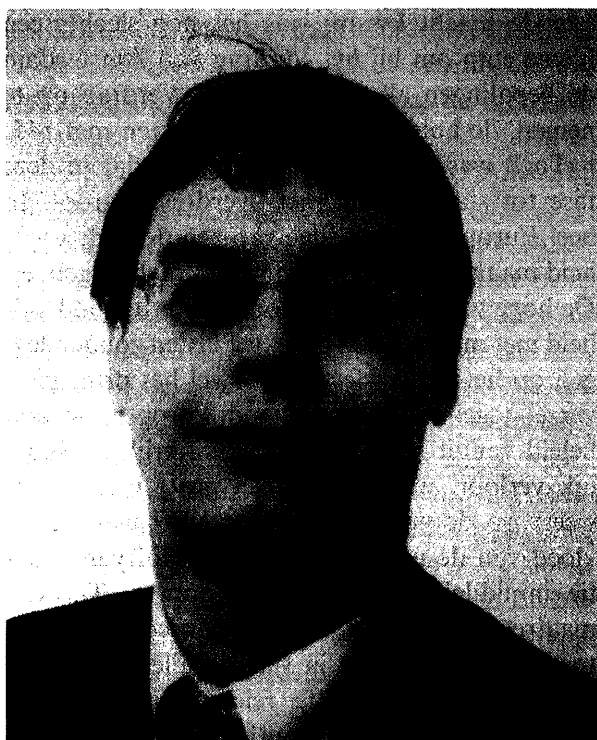
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/14728>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## De vele wegen naar een Europees sociaal recht

Prof.mr. G.J.J. Heerma van Voss\*

Het Europees sociaal recht is moeizaam van de grond gekomen. Was het sociaal beleid in Europa aanvankelijk nauwelijks herkenbaar, sinds de jaren negentig is het een serieus onderdeel geworden van de Europese integratie. De moeizame totstandkoming van besluiten op dit gebied heeft geleid tot een grote creativiteit in het ontwikkelen van nieuwe instrumenten. Grote delen van het sociaal recht in Europa zijn nog steeds nationaal geregeld. Is het gewenst om te komen tot een meer geharmoniseerd Europees sociaal recht en voor zover het antwoord ja luidt, hoe zou dit kunnen worden gerealiseerd? In dit artikel zal om deze vraag te beantwoorden eerst de historische ontwikkeling van het Europees sociaal recht worden geschetst, om vervolgens de verschillende gehanteerde instrumenten te analyseren.



### 1 Geschiedenis Europees sociaal beleid

In de geschiedenis van de ontwikkeling van een Europees sociaal beleid kunnen drie fasen worden onderscheiden.<sup>1</sup>

#### *Eerste fase (1957-1970)*

Het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG-Verdrag) uit

1957 was gericht op de economische integratie van de toenmalige zes lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap (EEG). Sociaal beleid stond in het teken van dit doel. In deze periode lag de nadruk op de invoering van de vier befaamde 'basisvrijheden': de vrijheid van goederen, personen, diensten en kapitaal. Vooral het landbouwbeleid en de douane-unie kregen veel aandacht. Voor het sociaal recht was met name de invoering van het vrij verkeer van werknemers van belang (de huidige artikelen 39 tot en met 42 EG-Verdrag). Dit werd in drie fasen gerealiseerd. In 1968 werd in een Verordening het volledige vrij verkeer van werknemers bereikt, in 1971 in een andere Verordening de coördinatie van de sociale zekerheid. In richtlijnen werden de lidstaten verplicht om op belangrijke onderdelen het nationale recht te harmoniseren, bijvoorbeeld de begrippen die uitzonderingen markeerden, zoals openbare orde en volksgezondheid en de regels voor verplaatsing en verblijf van werknemers uit de lidstaten en hun gezinsleden. Daarnaast was er een Europees sociaal fonds om arbeidsmarktproblemen als gevolg van de economische integratie te verzachten. Het Hof van Justitie speelde nog nauwelijks een rol.

#### *Tweede fase (1970-1990)*

De toegenomen Europese integratie deed in de jaren zeventig de behoefte opkomen aan meer sociaal beleid. Grotere ondernemingen en grensoverschrijdende fusies riepen de vraag op of

\* Prof.mr. Heerma van Voss is hoogleraar sociaal recht aan de Universiteit Leiden en fellow bij het E.M. Meijers-Instituut voor rechtswetenschappelijk onderzoek aldaar.

<sup>1</sup> Zie voor een overzicht ook A.J.C.M. Geers en G.J.J. Heerma van Voss, *Inleiding Europees arbeidsrecht*, Kluwer, Deventer 1995; R. Blanpain en C. Engels, *Europees*

*arbeidsrecht*, Peeters, Leuven 1995; Ruth Nielsen en Erika Szyszczak, *The social dimension of the European Union*, Handelshøjskolens Forlag, Copenhagen 1997; Catherine Barnard, *EC Employment Law*, Chichester, England 1996; Brian Bercusson, *European Labour Law*, Butterworth, London 1996; themanummer SMA 2000, nr. 7/8.

werknemers nog wel voldoende werden beschermd door de louter nationale regels van het arbeidsrecht. Teneinde het vertrouwen van de bevolking voor de Europese integratie te behouden, besloten de lidstaten sociale actieprogramma's te ontwikkelen. Dat leidde tot richtlijnen op het gebied van collectief ontslag (1975), overgang van ondernemingen (1977) en insolventie van de werkgever (1980). Het beginsel van gelijk loon voor vrouwen en mannen, dat al sinds 1957 in het EEG-Verdrag een sluimerend bestaan leidde, kreeg aandacht door uitspraken van het Hof van Justitie. Als uitvloeisel daarvan werd ook het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen uitgewerkt in diverse richtlijnen. Toch bracht deze periode geen belangrijke vooruitgang van de Europese integratie, op zowel sociaal als op andere terreinen. Ook de opnemings van een aantal nieuwe lidstaten vroeg de aandacht.

Vanaf 1985 bracht de Europese Commissie onder leiding van Delors nieuw elan, met het streven tot voltooiing van de Europese markt tegen 1992. In de Europese akte van 1987 werden de besluitvormingsprocedures daartoe vereenvoudigd. Ondanks verzet van de Britse conservatieve regering onder leiding van mevrouw Thatcher tegen uitbreiding van de activiteiten op sociaal terrein, werd ook door het Verenigd Koninkrijk nu wel aanvaard dat op het gebied van de arbeidsomstandigheden maatregelen met een gekwalificeerde meerderheid zouden worden genomen. Dit leidde tot een reeks, soms zeer gedetailleerde, richtlijnen op dit gebied, die overigens meestal unaniem werden aanvaard.

### *Derde fase (1990-heden)*

In toenemende mate steeg de behoefte aan een breed sociaal beleid. In de derde fase zou het daarvan komen. Eind 1989 aanvaardden de lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, in Straatsburg een Handvest voor de grondrechten van de werknemers. Het ging om een puur politiek document, zonder juridisch bindende kracht. Het vormde echter de basis voor een poging om in 1991, bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht, te komen tot een verdragsrechtelijke basis voor een alomvattend sociaal beleid. De Commissie-Delors had intussen de dialoog tussen de Europese sociale partners versterkt door deze inhoudelijk en financieel te ondersteunen. Een akkoord van deze sociale partners over een aantal nieuwe verdragsbepalingen eind 1991 vormde het voorstel

voor een nieuw sociaal hoofdstuk in het Verdrag van Maastricht. Door aanhoudend Brits verzet, nu onder leiding van premier Major, kwam deze tekst nog niet in het EG-Verdrag zelf terecht. Maar de elf overige lidstaten kregen wel toestemming in een aan het Verdrag gehecht Protocol, om te regelen dat zij wel aan een Overeenkomst werden gebonden die de nieuwe bepalingen bevatte en om de Europese instituties te benutten om deze bepalingen in hun landen te implementeren (Overeenkomst inzake Sociale politiek). Hiermee was voor het eerst een meer omvattend sociaal beleid onderdeel van het EG-recht geworden. Toen de Labour Party onder leiding van Tony Blair in het Verenigd Koninkrijk aan de macht kwam, was het nog slechts een kleine stap om bij het Verdrag van Amsterdam de bepalingen alsnog in het EG-Verdrag op te nemen, de huidige artikelen 136 tot en met 145.

Toch was het aantal maatregelen dat in deze fase tot stand kwam niet overdreven groot. In heel Europa had het idee van een door de overheid maakbare samenleving aan kracht ingeboet. De hoge werkloosheid dwong tot terughoudendheid met maatregelen die extra lasten zouden leggen op het bedrijfsleven. Hoewel het principiële verzet tegen een alomvattend Europees sociaal beleid vanuit het Verenigd Koninkrijk uiteindelijk verloor, was er toch een grote invloed geweest op de gedachtevorming. Wel was de invloed van de uitspraken van het Hof van Justitie inmiddels in belang toegenomen. Tal van maatregelen werden in hun consequenties getoetst bij het Hof en in veel gevallen bleken de consequenties verder te reiken dan nationale wetgevers in eerste instantie hadden aangenomen.

## **2 Klassieke regelgeving**

Na deze historische uiteenzetting is het tijd om de aandacht te richten op de belangrijkste juridische instrumenten die voor de verwezenlijking van een Europees sociaal beleid worden ingezet. In de eerste plaats is dat het instrument van de klassieke regelgeving.

De primaire bron, het EG-Verdrag, bevat weinig substantiële regels van sociaal recht. De belangrijkste betreffen het vrij verkeer van werknemers (artikelen 39 tot en met 42) en het voorschrift van gelijke beloning van man en vrouw (artikel 141). Als secundaire bron van Europees recht is de verordening ook weinig gehanteerd op

het gebied van het sociaal recht. De belangrijkste EG-verordeningen op dit gebied zijn die inzake het vrij verkeer van werknemers (Verordening 1612/68) en de coördinatie van de sociale zekerheid (Verordening 1408/71 en 574/72) en enkele op het gebied van het wegvervoer.

Het meest gebruikte instrument voor de regelgeving in het Europese sociaal recht is de richtlijn. Aanvankelijk waren voor deze richtlijnen weinig specifieke bepalingen in het Verdrag voorzien en moesten zij dus op algemene bepalingen worden gebaseerd. Sinds het Verdrag van Amsterdam biedt artikel 137 EG-Verdrag de grondslag voor richtlijnen op diverse gebieden van het sociaal recht. Het artikel noemt de mogelijkheid om met gekwalificeerde meerderheid te beslissen over onder meer de arbeidsomstandigheden, de arbeidsvoorwaarden, de integratie van uitgesloten personen op de arbeidsmarkt en de gelijkheid van mannen en vrouwen. Alleen bij unanimiteit kan worden beslist over sociale zekerheid, ontslag, vertegenwoordiging en collectieve belangenbehartiging van werknemers, werkgelegenheid voor personen van buiten de lidstaten en financiële bijdragen. Enigszins verwarrend is de plaatsbepaling hierbij van de medezeggenschap, nu regelingen inzake informatie en raadpleging van de werknemers bij gekwalificeerde meerderheid kunnen worden vastgesteld, maar regelingen inzake de medezeggenschap unanimiteit vereisen. Kennelijk is met de laatste vorm van medezeggenschap bedoeld op de medezeggenschap in de top van de onderneming, bijvoorbeeld door benoeming van bestuurders of commissarissen. Opvallend is de specifieke uitsluiting van de bevoegdheid van de Raad om richtlijnen vast te stellen ten aanzien van de onderwerpen beloning, recht van vereniging, stakingsrecht en het recht tot uitsluiting (artikel 137 lid 6). Dit sluit overigens niet uit dat op dit gebied richtlijnen worden gebaseerd op andere artikelen van het EG-Verdrag. Het artikel laat overigens steeds een hogere graad van bescherming van werknemers toe, voor zover die niet in strijd komt met het EG-Verdrag.

Een bijzonder aspect van richtlijnen op sociaal terrein is overigens ook de flexibiliteit bij de implementatie in het nationale recht. De nationale overheid moet het resultaat dat de richtlijn beoogt garanderen, maar de inpassing mag plaatsvinden op de nationaal gebruikelijke wijze. Zo kan een lidstaat de sociale partners, indien zij daarom gezamenlijk vragen, belasten met de implementatie. De lidstaat moet er dan echter voor

zorgen dat de sociale partners binnen de omzettingstermijn van de richtlijn een dergelijke overeenkomst hebben gesloten en ook moeten de lidstaten de voorgeschreven resultaten te allen tijde kunnen waarborgen (artikel 137 lid 4). In landen als België en Denemarken is het dan ook niet ongebruikelijk dat Europese richtlijnen bij collectieve arbeidsovereenkomst (cao) worden uitgevoerd. Vaak wordt dan toch nog een wet vastgesteld, bijvoorbeeld voor situaties waarin geen cao van toepassing is, of voor zaken die niet bij cao kunnen worden geregeld, zoals de toegang tot de rechter. Engeland werd eens ernstig terecht gewezen door het Hof van Justitie, omdat het niet had voorzien in medezeggenschap, hetgeen door enkele richtlijnen in bepaalde situaties wordt voorgeschreven. Het probleem was dat Engeland geen wettelijke regels kende voor medezeggenschap in bedrijven zonder vakbond. De richtlijnen verplichtten daartoe echter wel.

De richtlijnen die langs deze 'normale wetgevingsweg' tot stand zijn gekomen zijn in te delen in de volgende categorieën:

*- Vrij werknemersverkeer*

Hieronder vallen de reeds vermelde richtlijnen inzake verplaatsing en verblijf (68/360/EEG), openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid (64/221/EEG), en ten slotte staan hiermee in nauw verband die inzake het verblijfsrecht van gepensioneerden, studenten en overige niet-werknemers (90/364-366/EEG en 93/96/EG).

*- Gelijke behandeling*

Hieronder vallen de richtlijnen inzake gelijk loon voor vrouwen en mannen (75/117/EEG), gelijke behandeling van mannen en vrouwen op andere punten in het arbeidsproces (76/207/EEG), in de sociale zekerheid (79/7/EEG), bij particuliere pensioenen (86/3878/EEG), voor zelfstandigen (86/613/EEG) en de bewijslastverdeling (97/80/EG). Recentelijk kwamen hier nog richtlijnen bij inzake discriminatie naar ras (2000/43/EG) en een algemeen kader voor discriminatie in arbeid en beroep (2000/78/EG).

*- Arbeidsomstandigheden*

De belangrijkste richtlijnen op dit gebied zijn de eerste en de tweede kaderrichtlijn inzake veiligheid en gezondheid (80/1107/EEG en 89/391/EEG) en de richtlijnen inzake bescherming van zwangere vrouwen op het werk (92/85/EEG), de organisatie van de arbeidstijd (93/104/EG) en de bescherming van jongeren op het werk (94/33/

EG). Daarnaast is een groot aantal richtlijnen tot stand gekomen over specifieke aspecten van de arbeidsomstandigheden.<sup>2</sup>

*- Arbeidsvoorwaarden*

Op dit gebied zijn een aantal richtlijnen over onderdelen van het recht met betrekking tot arbeidsvoorwaarden tot stand gekomen, namelijk die inzake collectief ontslag (75/129/EEG, 92/56/EEG en 98/59/EG), insolventie van de werkgever (80/987/EEG), overgang van onderneming (77/187/EEG en 98/50/EG), informatie over de arbeidsverhouding (91/533/EEG) en detachering van werknemers (96/71/EG).

*- Medezeggenschap*

Op dit gebied is de Richtlijn inzake de Europese ondernemingsraad van belang (94/45/EG). Daarnaast komen elementen van medezeggenschap voor in richtlijnen over arbeidsomstandigheden, collectief ontslag en overgang van ondernemingen. Op korte termijn wordt de vaststelling verwacht van de Richtlijn inzake medezeggenschap behorend bij het Statuut voor de Europese vennootschap. Hierover is in december 2000 een politiek akkoord bereikt.

### 3 Overeenkomsten met sociale partners

In de jaren tachtig wilde de Europese Commissie het Europees sociaal beleid vooruitbrengen, maar had zij grote moeite om de Raad van Ministers hierbij mee te krijgen. Het probleem lag enerzijds in de noodzaak om bij vrijwel elk onderwerp bij unanimititeit te beslissen, en daarnaast bij de weerzin bij de Engelse conservatieve regering tegen een Europees sociaal beleid. Deze regering vreesde het socialisme, dat zij in eigen land 'eronder' had gekregen, via de Brusselse achterdeur weer binnen te zien komen. Daarbij kwam dat de Engelsen niet zo veel sociale wet-

geving kennen als het Europese vasteland. De Europese Commissie besloot hierop om de dialoog met de sociale partners op Europees niveau nieuw leven in te blazen. Dit leidde langzaam maar zeker tot een aantal akkoorden. Aan deze mogelijkheid werd een krachtige impuls gegeven door de Overeenkomst inzake Sociale politiek die elf van de twaalf lidstaten sloten in het kader van de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht in 1991. Deze overeenkomst voorzag in de mogelijkheid van regelgeving op basis van een overeenkomst van de Europese sociale partners. Sinds het Verdrag van Amsterdam is deze regeling in het EG-Verdrag opgenomen, in de artikelen 138 en 139. Het eerste artikel verplicht de Commissie om de sociale partners te consulteren over de richting van nieuw sociaal beleid, alsook over daarna ontworpen voorstellen. Het bepaalt verder dat de sociale partners tijdens deze raadpleging de wens te kennen kunnen geven zelf onderhandelingen over het onderwerp te voeren. Daartoe krijgen zij dan negen maanden de tijd. Leiden deze onderhandelingen tot een overeenkomst, dan kan een dergelijke overeenkomst volgens artikel 139 EG-Verdrag op twee manieren worden geïmplementeerd.<sup>3</sup> De sociale partners kunnen de overeenkomst zelf uitvoeren, via cao's die tot stand komen door de aangesloten organisaties in de lidstaten en binnen het recht van de afzonderlijke lidstaten.<sup>4</sup> Het is echter ook mogelijk dat de Europese sociale partners gezamenlijk verzoeken aan de Commissie om aan de Raad voor te stellen om de overeenkomst bindend te verklaren. Dit laatste is alleen mogelijk als dit valt binnen de competentie van de Raad op grond van artikel 137 EG-Verdrag. Het is met het oog op deze laatste mogelijkheid dat de overeenkomsten van de sociale partners in feite vaak sterk lijken op een richtlijn. Indien men immers wenst dat de overeenkomst wordt geïmplementeerd door een besluit van de Raad, dan is het belangrijk dat de overeenkomst zo wordt gefor-

2 Genoemd kunnen worden de richtlijnen inzake veiligheidssignalering (77/576/EEG, 79/640/EEG), vinylchloridemonomeen (78/610/EEG), chemische, fysische en biologische agentia (80/1107/EEG, 88/642/EEG en 91/322/EEG inzake grenswaarden), zware ongevallen (82/501/EEG en 87/216/EEG), metallisch lood (82/605/EEG), asbest (83/477/EEG), lawaai (86/188/EEG), arbeidsplaatsen (89/654/EEG), arbeidsmiddelen (89/655/EEG), manuele lasten (90/269/EEG), beeldschermen (90/270/EEG), carcinogene agentia (90/394/EEG), biologische agentia (90/679/EEG), tijdelijke en uitzendbetrekkingen (91/383/EEG), tijdelijke en

mobiele bouwplaatsen (92/57/EEG), veiligheids- en gezondheidssignalering (92/58/EEG), winningsindustrieën (92/91/EEG boringen en 92/104/EEG dagbouw of ondergronds) en vissersvaartuigen (93/103/EEG).

3 Edith Franssen, Implementation of European Collective Agreements: Some Troublesome Issues, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, nr. 5, 1998, pp. 53-66.

4 Een voorbeeld van deze methode betreft de overeenkomst inzake de landbouw die werd gesloten op 24 juli 1997 tussen de Europese organisaties van werkgevers en werknemers in deze sector.

muleerd dat deze daarna door de lidstaten op de juiste wijze wordt omgezet in het nationale recht. In een aantal gevallen hadden derhalve overeenkomsten tussen sociale partners veel weg van een 'normale' Europese richtlijn. Richtlijnen die op basis van overeenkomsten van sociale partners tot stand zijn gekomen betreffen die inzake ouderschapsverlof (96/34/EG), deeltijdarbeid (97/81/EG) en contracten voor bepaalde tijd (1999/70/EG).<sup>5</sup>

Door deze alternatieve mogelijkheid van totstandkoming van richtlijnen heeft de Commissie nu twee wegen om tot Europese regelgeving te komen. Als men de Raad van Ministers niet meekrijgt, kan men de Europese sociale partners proberen te overreden en omgekeerd. Bijgevolg kunnen deze twee 'regelgevers' tegen elkaar worden uitgespeeld. Het is lastig voor de Raad van Ministers om te weigeren een overeenkomst van sociale partners bindend te verklaren. Een dergelijke overeenkomst heeft immers een breed draagvlak. Overigens heeft de Raad van Ministers geen mogelijkheid om de overeenkomst te amenderen. Het is 'slikken of stikken', hetgeen meestal slikken wordt. Het is nog niet voorgekomen dat de Raad heeft geweigerd een voorgedragen overeenkomst bindend te verklaren.

Een opvallend verschil met de 'normale' richtlijnen is dat bij deze het Europees Parlement geen formele rol heeft, al kan het natuurlijk wel zijn mening geven over de vraag of de Raad de overeenkomst bindend moet verklaren. Door sommigen wordt dit beschouwd als een ondemocratisch aspect.<sup>6</sup> Men dient zich echter te realiseren, dat het steeds mogelijk is om een overeenkomst te *overrulen* door normale regelgeving. Bovendien valt een vergelijking te trekken met het algemeen verbindend verklaren van een cao. Ook naar nationaal recht heeft het parlement daar geen rechtstreekse zeggenschap over. Wel is er enkele malen al reeds getwist over de representativiteit van de sociale partners. Een poging

van een organisatie van het midden- en kleinbedrijf dat zich tegen een overeenkomst verzette, liep echter stuk bij het Gerecht van eerste aanleg.<sup>7</sup>

De vergelijking met een cao wordt nog sterker als er een overeenkomst wordt gesloten die slechts betrekking heeft op één bedrijfstak. Tot nu toe zijn er drie van zulke overeenkomsten gesloten. Slechts twee daarvan waren gericht op een bindend besluit van de Raad: de Richtlijnen inzake arbeidstijden voor zeevarenden (1999/63/EG) en arbeidstijden mobiel personeel in de burgerluchtvaart (2000/79/EG). Hier zien we dat met deze regeling ook een rudimentaire vorm van Europees cao-recht is ontstaan.<sup>8</sup> De beperking van artikel 137 en daarmee 139 EG-Verdrag, door de uitsluiting van de beloning vormt echter nog een sta in de weg om tot echte Europese cao's te komen. Daarnaast ontbreekt het nog aan regelgeving om de doorwerking van dergelijke cao's te reguleren. Maar als de werkgevers en vakbonden zo ver zijn dat zij grensoverschrijdende cao's gaan afsluiten, zal die regeling wel vanzelf komen.<sup>9</sup>

#### 4 Beleidscoördinatie

Een nieuw instrument en de laatste jaren in belang toenemend element van Europees sociaal beleid is de zogeheten 'beleidscoördinatie'. Hierbij gaat het om een niet-bindend instrument en dus niet om regelgeving. Men zou kunnen spreken over *soft law*, bij welke term men in het verleden vooral dacht aan aanbevelingen, niet-bindende richtlijnen, nota's en dergelijke. Op het gebied van het werkgelegenheidsbeleid hechten de lidstaten van oudsher aan hun nationale autonomie. In de oude tekst van het EG-Verdrag was de bevordering van de samenwerking op dit gebied wel genoemd als taak voor de Commissie, maar kreeg het overigens weinig aandacht. De

5 A.T.J.M. Jacobs, De Europese sociale dialoog, in: C.J. Loonstra (red.), *De onderneming en het arbeidsrecht in de 21<sup>e</sup> eeuw* (Koning-bundel), Boom, Den Haag 2000, pp. 207-221; I. van der Steen, De Europese sociale dialoog – van aangever tot medewetgever, *SMA* 2000, pp. 279-284.

6 L. Betten, The Democratic Deficit of Participatory Democracy in Community Social Policy, *European Law Review* 1998, pp. 20-36.

7 R. Blanpain, Sociale partners en de Europese Unie; taak en legitimatie, in: L. Betten e.a. (red.), *Ongelijkheidscompensatie als roode draad in het recht* (Rood-bundel),

Kluwer, Deventer 1997, pp. 285-298; GvEA 17 juni 1998, nr. T-135/96, *Jur* 1998, p. II-2335 (UEAPME/Raad); E. Franssen en A.T.J.M. Jacobs, The Question of Representativity in the European Social Dialogue, *CML Review* 1998, pp. 1295-1312.

8 L. van Herk, *Arbeidsvoorwaardenvorming op Europees niveau*, diss. Utrecht 1998.

9 G.J.J. Heerma van Voss, De Eurowerkmener en Europees CAO-recht, in: P.F. van der Heijden (red.), *Privaatrecht in de 21<sup>e</sup> eeuw, Arbeidsrecht*, Kluwer, Deventer 1999, pp. 41-55.

werkgelegenheidssituatie werd in de loop der jaren negentig in Europa echter zeer zorgelijk. Bovendien maakt de invoering van de economische en monetaire unie (EMU) ook vanuit economisch oogpunt een groot aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkten wenselijk om te voorkomen dat de economische ontwikkeling van de verschillende lidstaten te ver uiteenloopt. In het Verdrag van Amsterdam is daarom gekozen voor de introductie van een titel over het werkgelegenheidsbeleid (artikelen 125 tot en met 130 EG-Verdrag).<sup>10</sup> Deze is echter zeer voorzichtig geformuleerd. Zo heet het dat de lidstaten 'streven naar de ontwikkeling van een gecoördineerde strategie voor werkgelegenheid'.<sup>11</sup> Het streven richt zich verder in het bijzonder op de bevordering van de scholing, de opleiding en het aanpassingsvermogen van de werknemers en arbeidsmarkten die soepel reageren op economische veranderingen, hetgeen kennelijk een verwijzing naar de EMU inhoudt.<sup>12</sup> De lidstaten hebben tot taak de doelstellingen van de EG op dit gebied te bevorderen en het als een aangelegenheid van gemeenschappelijke zorg te coördineren binnen de Raad. Daartoe wordt een beleid gevoerd met behulp van richtsnoeren en met bijzondere procedures.

#### 4.1 Richtsnoeren

Het Verdrag voorziet in een procedure, die bestaat uit de volgende fasen:

- Jaarlijks maken Raad en Commissie een gezamenlijk jaarverslag van de werkgelegenheid in de Gemeenschap op.
- Dit wordt besproken in de Europese Raad (dit zijn niet de ministers van Sociale Zaken, maar de regeringsleiders!) die terzake conclusies aanneemt.
- Op basis van die conclusies stelt de Commissie een voorstel op voor vast te stellen richtsnoeren, waarmee de lidstaten in hun beleid rekening moeten houden. Over deze richtsnoeren worden het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en het werkgelegenheidscomité geraadpleegd.

- De Raad stelt de richtsnoeren vervolgens met gekwalificeerde meerderheid vast.
- Jaarlijks brengt elke lidstaat verslag uit aan de Raad en de Commissie over de belangrijkste maatregelen die in het licht van de richtsnoeren zijn genomen.
- De Raad onderzoekt op basis van die jaarverslagen en adviezen van het comité voor de werkgelegenheid het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. Op aanbeveling van de Commissie kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid aanbevelingen doen aan de lidstaten. Een en ander komt weer terug in het volgende jaarverslag, waarmee de beleidscyclus opnieuw begint.

Om te zien wat deze richtsnoeren inhouden, kan het beste een voorbeeld worden gegeven. Een Aanbeveling van de Raad in de zin van artikel 128 lid 4 EG-Verdrag werd bijvoorbeeld gedaan op 14 februari 2000.<sup>13</sup> De Aanbeveling bestaat in feite vooral uit een aantal aanbevelingen per land, die zijn opgenomen in een bijlage. Uit de overwegingen blijkt echter dat de nadruk ligt op de aanpak van de jeugdwerkloosheid en de langdurige werkloosheid. Alle jongeren moeten de kans krijgen tot het arbeidsproces toe te treden voordat zij zes maanden werkloos zijn. En alle volwassen werklozen moeten een nieuwe start geboden krijgen voordat zij twaalf maanden werkloos zijn. Belemmeringen voor de werkgelegenheid in de belasting- en uitkeringsstelsels moeten worden verminderd, teneinde te zorgen voor een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen en oudere werknemers. Werkgelegenheid in de dienstensector moet worden bevorderd. Belasting op arbeid moet worden verlegd naar belasting op energie en milieu. Daarnaast wordt gestreefd naar de oprichting van partnerschappen, 'genderkloven' op de arbeidsmarkt, zoals beroepssegregatie tussen mannen en vrouwen in beroepen en sectoren vereisen een 'allesomvattende integratie van strategieën en maatregelen' om werk en gezin beter te kunnen combineren. Gemeenschappelijke indicatoren en vergelijkbare werkgelegenheidsstatistieken en kwaliteitsanalyses worden van essentieel belang geacht.

10 S. Klosse, Europees werkgelegenheidsbeleid, *SMA* 2000, pp. 340-345.

11 R. Barents, *Het verdrag van Amsterdam*, Kluwer, Deventer 1997, p. 56, spreekt van 'een hoogtepunt van politiek taalgebruik'.

12 Zie ook de reeds in het Verdrag van Maastricht opgenomen werkgelegenheidsdoelstelling in de taakstelling

van de EG in artikel 2 EG-Verdrag en de opneming door het Verdrag van Amsterdam in de lijst van activiteiten van artikel 3 eerste lid onder i EG-Verdrag.

13 Aanbeveling van de Raad inzake de uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, nr. 2000/164/EG, *Pb.*, L 52 van 25 februari 2000, p. 32.

Wat de specifieke aanbevelingen voor Nederland betreft, vermeldt dit document dat de Nederlandse economie tot de sterksten van Europa behoort, maar kampt met een lage participatiegraad van mensen boven de 55 (31 procent tegen een Europees gemiddelde van 40,6 procent), terwijl het percentage voor vrouwen zelfs nog lager is (19,8 procent tegen een gemiddelde in de EU van 26,1 procent). De belasting op arbeid is aanzienlijk. De verhouding tussen actieven en inactieven is hoog. Er zijn knelpunten door onvervulde vacatures. De participatiegraad voor vrouwen blijft 24 procentpunten onder die van mannen. Concreet moet Nederland de belasting- en uitkeringsstelsels verbeteren om belemmeringen voor vrouwen en oudere werknemers weg te nemen en het grote aantal personen te verminderen dat door passieve inkomenssteunregelingen blijft uitgesloten van de arbeidsmarkt. Daarnaast moeten de statistieken verbeterd worden om de vergelijkbaarheid te vergroten.

Op 13 maart 2000 heeft de Europese Raad de werkgelegenheidsrichtsnoeren 2000 vastgesteld.<sup>14</sup> De Europese Raad van 23 en 24 maart 2000 in Lissabon heeft als strategisch doel voor de EU vastgesteld 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. Als dit doel wordt bereikt zal er in de Unie weer volledige werkgelegenheid zijn.

De Nederlandse regering heeft vervolgens in mei 2000 het *Nationaal Actieplan Werkgelegenheid 2000* vastgesteld, waarin het Nederlandse beleid wordt geschetst.<sup>15</sup> Ook hierin komen als belangrijkste beleidsopgaven naar voren het structureel terugbrengen van de uitkeringsafhankelijkheid, het bevorderen van de arbeidsdeelname van ouderen, vrouwen en allochtonen en het verhogen van de kwaliteit van de arbeid. In het kader van het laatste speelt het 'leven lang leren' een belangrijke rol. Het Plan van Aanpak WAO is inmiddels gevolgd door de instelling van de Commissie Arbeidsongeschiktheid (Commissie Donner) die moet adviseren over de doorbreking van de WAO-problematiek, die al jarenlang niet wordt opgelost. In het kader van de implementatie van de werkgelegenheidsrichtsnoeren wordt

onder meer aan nagenoeg alle langdurig werklozen een arbeidsmarkttraject in het vooruitzicht gesteld. Voor de zeer moeilijk plaatsbaren wordt ten minste aan sociale activering gedaan. Op tal van punten wordt het beleid verder ontwikkeld in de richting van de Europese richtsnoeren. Geleidelijk dringt dat ook door in de wetgeving, waarbij men kan denken aan de experimenten in de WW en de Wet op de Integratie van Werkzoekenden. Inmiddels heeft in januari 2001 de EU overigens weer de nieuwe werkgelegenheidsrichtsnoeren opgesteld, welke voortbouwen op die van voorgaande jaren.<sup>16</sup>

#### 4.2 Bijzondere procedures

Naast de richtsnoeren kent de titel over werkgelegenheid in het EG-Verdrag nog bijzondere procedures. Met name worden genoemd:

- initiatieven ter ontwikkeling van de uitwisseling van informatie en optimale praktijken;
- verstreking van vergelijkende analyses en advies;
- bevordering van innoverende benaderingswijzen en evaluatie van ervaringen, in het bijzonder door gebruik te maken van proefprojecten.

Ter geruststelling van de nationale regeringen vermeldt artikel 129 EG-Verdrag, waar deze procedures worden genoemd, dat deze maatregelen geen harmonisatie van de nationale regelgeving inhouden.

Als voorbeeld van dergelijke procedures kan hier worden gewezen op het concept van de *peer review*, die met enige regelmaat door de EG worden georganiseerd. Zelf mocht ik in het najaar van 2000 een dergelijke *peer review* als onafhankelijk deskundige meemaken. Vertegenwoordigers van een aantal Zuid-Europese lidstaten kwamen daarin kennismaken met het Nederlandse beleid rond flexibele arbeidsverhoudingen. Deze ontwikkeling heeft in Nederland een grote vlucht genomen, die is bevestigd door de Wet flexibiliteit en zekerheid en de Wet op de allocatie van arbeidskrachten door intermediairs van 1999 en 1998. Uitzendbureaus zijn volledig vrijgelaten, uitzendkrachten hebben een arbeids-

14 Besluit van de Raad van 13 maart 2000 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2000, *Pb.*, L 72 van 21 maart 2000, p. 15.

15 Nationaal Actieplan Werkgelegenheid 2000, *TK* 1999-2000, 21 501, nr. 18.

16 Besluit van de Raad van 19 januari 2001 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2001, *Pb.*, L 22 van 24 januari 2001, p. 18.

overeenkomst en ook oproepcontracten zijn toegelaten, maar van beschermende wetgeving voorzien. Bij een groot aantal van de aanwezige vertegenwoordigers riepen deze maatregelen grote bedenkingen op. Enerzijds erkenden zij het Nederlandse succes in het terugdringen van de werkloosheid in de afgelopen jaren, waar vele andere lidstaten jaloers op zijn. Anderzijds vroegen zij zich af of de bescherming van de betrokken werknemers niet te veel was afgebroken. Evenmin hadden zij veel fiducia in het volledig vrijgeven van de arbeidsmarkt. Een Griekse gedelegeerde vertelde mij bijvoorbeeld dat bij een dergelijk beleid in Griekenland onmiddellijk Joegoslavische koppelbazen misbruik zouden komen maken. Een en ander is niet zo vreemd, omdat het Nederlandse beleid in de loop van vijftien jaar langzaam is ontstaan. Ook wij zouden in 1980 bijzonder kritisch naar ons huidige beleid hebben gekeken. Het voordeel van dergelijke *peer reviews* is dan dat er ten minste belangstelling bestaat voor elkaars oplossingen, en dat de daarbij opgedane ideeën op langere termijn tot wederzijds begrip en onderlinge beïnvloeding kunnen leiden.

## 5 Conclusie

Het geheel van het Europees sociaal beleid overziende, kan de indruk ontstaan dat het nog betrekkelijk weinig voorstelt. Regelgeving betreft niet alle gebieden, maar voornamelijk een aantal thema's en knelpunten. Het raamwerk voor regelgeving is er wel, maar maatregelen komen slechts langzaam van de grond. Bovendien is de tijd er niet naar om veel dwingende regelgeving in te voeren. Alom is liberalisering aan de orde. De bereidheid tot aanvaarding van maatregelen op Europees niveau is beperkt. Op sommige

punten wordt deze in het EG-Verdrag zelfs angstvallig uitgesloten.

Toch kan men het ook van een andere zijde bezien. Weliswaar komt Europees Sociaal beleid – net zoals overigens dat op andere terreinen – maar langzaam van de grond, gestaag wordt er steeds vooruitgang geboekt. Ongemerkt neemt de invloed van het Europese sociaal recht toe. Het oude idee van de Europese integratie was dat door de economische integratie de integratie op andere gebieden vanzelf zou volgen. En het lijkt inderdaad die kant op te gaan. Vooral de invoering van de Euro zal ertoe nopen ook de arbeidsmarkten beter op elkaar af te stemmen. Om mobiliteit daar te bevorderen zullen pensioenstelsels bijvoorbeeld beter op elkaar moeten worden afgestemd. Het ziet er nu naar uit dat dit punt veel aandacht zal krijgen. Alleen al de bereidheid om elkaars werkgelegenheidsbeleid te bekijken en van aanbevelingen te voorzien, bevat het begin van bereidheid om naar elkaar te luisteren en open te staan voor elkaars opvattingen. Dwingende regelgeving is niet het enige middel van integratie.

Tegelijkertijd kan men ook sceptischer waarnemingen doen. Aangezien de economische integratie voorspoediger verloopt dan de sociale, wordt het steeds gemakkelijker voor ondernemers om ondernemingen te verplaatsen, om arbeidskrachten goedkoop te houden, enzovoorts. Het is daarbij echter van belang dat zodra zich misstanden voordoen (zoals bijvoorbeeld bij de sluiting van de Renault-fabrieken in Vilvoorde enige jaren geleden) dit leidt tot een impuls voor het Europese sociaal beleid. En dit is de enige wijze om tegenwicht te bieden aan de 'globalisering' van de economie, die onvermijdelijk is, willen wij ons althans niet isoleren en de stijging van de welvaart waaraan wij gewend zijn geraakt voortzetten.