

Ieke van den Burg, Jan Creemers,
Camiel Hamans en Annelies Pilon (red.)

Voorbij de retoriek



Sociaal Europa vanuit twaalf invalshoeken

VOORBIJ DE RETORIEK

Voorbij de retoriek

Sociaal Europa vanuit twaalf invalshoeken

IEKE VAN DEN BURG, JAN CREMERS,
CAMIEL HAMANS & ANNELIES PILON (RED.)

In samenwerking met



Eerste druk mei 2014

© Wiardi Beckman Stichting | Uitgeverij Van Genneep
Nieuwezijds Voorburgwal 330, 1012 RW Amsterdam
Ontwerp omslag Léon Groen
Drukwerk Koninklijke Wöhrmann, Zutphen
ISBN 978 94 6164 328 5 | NUR 740

www.wbs.nl
www.uitgeverijvangenneep.nl

Inhoud

	Sociaal Europa: ingrijpen gewenst	
	<i>Een inleiding</i>	
	IEKE VAN DEN BURG & JAN CREMERS	7
1	De missie van Delors	
	JAN CREMERS	21
2	Europa's banencrisis	
	<i>Bescherm goed werk én vrij verkeer</i>	
	LODEWIJK ASSCHER	29
3	'Wij willen gehoord worden'	
	<i>ROC-studenten in Groningen</i>	
	MICHEL EMMEKAMP	39
4	De financialisering van de Nederlandse verzorgingsstaat	
	IEKE VAN DEN BURG	41
5	Sociale mensenrechten als opdracht	
	KATHALIJNE BUITENWEG & ROB BUITENWEG	57
6	De race naar de Europese top	
	PAUL TANG	67
7	Het paard achter de wagen	
	<i>Europese crisisaanpak bedreigt nationale en Europese sociale dialoog</i>	
	MARJOLIJN BULK & CATELENE PASSCHIER	77
8	'Wij hebben open grenzen nodig'	
	<i>Paprikatelers in Heusden</i>	
	MICHEL EMMEKAMP	89
9	Concurreren met behulp van detachingsarbeid	
	MIJKE HOUWERZIJL	91

10	Sociale zekerheid en vrij verkeer JAN CREMERS	107
11	Toenemende bestaansonzekerheid bij kinderen <i>EU moet daad bij het woord voegen</i> FRANK VANDENBROUCKE & RIK WISSELINK	121
12	Is sociaal Europa het antwoord op Europees populisme? RENÉ CUPERUS & JAN MARINUS WIERSMA	135
13	Cum laude naar een callcenter <i>Een verloren generatie in Madrid</i> MICHEL EMMELKAMP	153
14	Sociaal overleg in de onderneming JAN CREMERS	155
15	Verander de ideologie van denken en de hiërarchie van doen AD MELKERT	167
	Op de keper beschouwd <i>Een epiloog</i> CAMIEL HAMANS & JAN MARINUS WIERSMA	181

Noten

Over de auteurs

Sociaal Europa: ingrijpen gewenst

Een inleiding

IEKE VAN DEN BURG & JAN CREMERS

De Europese samenwerking die na twee verwoestende wereldoorlogen tot stand kwam, wordt vaak als een project voor wereldvrede gezien dat later uitmondde in een economisch vrijhandelsproject. Dat het meteen bij het begin al om veel meer ging, bewijst het eerste verdrag dat in 1951 werd ondertekend door Frankrijk, Duitsland, Italië en de Benelux. In het Verdrag van Parijs, waarmee de EGKS, de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal, is opgericht, werden de eerste Europese instellingen, de Hoge Autoriteit, de Raad van de Regeringen, de Gemeenschappelijke Vergadering van Parlementariërs en het Raadgevend Comité van producenten, werknemers, afnemers en handelaren, niet alleen belast met het toezicht op de markten voor kolen en staal, de mededinging en de prijsvorming, maar kregen ze tevens tot taak deze sectoren te herstructureren met alle aandacht voor werkgelegenheid, (om)scholing, veiligheid, gezondheid en de sociale omstandigheden in de Rijnlandse regio's die zo veel geleden hadden in de oorlog.

Een integrale supranationale aanpak dus met een expliciete sociale dimensie, die ook in de daaropvolgende verdragen overeind bleef, maar waarvan de laatste twee decennia niet veel resteert. Voor zover deze dimensie nog aanwezig is, en dat is vooral in campagne-tijd, beperkt

de steun voor een sociaal Europa zich steeds meer tot fraaie woorden die oproepen tot het overeind houden van dat sociale Europa. Als je voorbij de retoriek kijkt, blijkt dit sociale Europa meestal ingevuld met een roep om minder invloed van Europa - handen af van ons pensioen, geen aanbestedingen van publieke diensten, grenzen aan arbeidsmigratie en aan vrij verkeer van diensten. De overheersende mening is dat meer Europa alleen maar minder sociaal beleid kan betekenen.

Speelruimte

Tegelijkertijd onderkennen vrijwel alle serieuze partijen dat de Europese economische en monetaire integratie wezenlijk is voor onze welvaart en dat terugdraaien van de interne markt of de euro grote negatieve gevolgen zal hebben. Het gevolg is dat een steeds strakker keurslijf van hervormingen en economische voorschriften uit Brussel – vooral gericht op overheidsbezuinigingen en arbeidsmarkthervormingen – wordt aanvaard, wat de ruimte voor nationaal begrotingsbeleid en dus ook voor sociaal beleid voortdurend kleiner maakt.

Het economisch beleid wordt Europees bepaald zonder daarbij rekening te houden met de sociale dimensie, waardoor de ruimte voor sociaal beleid op nationaal niveau automatisch afneemt. Immers, lange tijd is onvoldoende onderkend dat de speelruimte voor sociaal beleid ook kan worden ingeperkt door wetgeving en maatregelen die voor de andere, dominante Europese beleidsterreinen – interne markt, vrij verkeer van kapitaal en diensten, mededinging, en *six-packs* en *two-packs* in het kader van het Stabiliteitspact voor de euro – worden opgesteld. Wat vanuit het directoraat-generaal dat zich tegenwoordig tooit met de naam Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie nog aan sociaal beleid wordt geleverd, is een marginale exercitie in de

zijlijn van de Europese samenwerking, op die manier dienend als een excuus voor een economisch en financieel beleid dat negatief uitpakt voor de Europese burger.

Daardoor identificeren burgers de Europese Unie vooral met hardvochtig nationaal – maar aan Brussel geweten – bezuinigingsbeleid. Dit scheidt alle ruimte voor goedkope politieke agitatie – ‘minder Europa’ – en kan zich zozeer tegen de Europese samenwerking keren, maar ook tegen de politiek en het maatschappelijk bestel in het algemeen, dat het democratische gedachtegoed er zelf fors door onder druk komt te staan.

Sociale toets

In dit boek pleiten wij voor meer aandacht voor en bemoeienis van Europa met sociaal beleid. Daarmee doelen we niet alleen op de noodzaak van meer Europese sociale wetgeving, maar vooral op veel uitdrukkelijker ingrijpen in andere beleidsterreinen vanwaaruit met regelmaat een beleid gedicteerd wordt dat grote sociale consequenties heeft. Vanuit de Europese vakbeweging en andere progressieve organisaties wordt al langer gepleit voor een sociale toets voor alle maatregelen die de binnenmarkt betreffen. Wij onderschrijven een dergelijk streven.

Als er bijvoorbeeld een hervorming van het Europese ondernemingsrecht wordt ingezet – momenteel vooral gezien als een verdere versoepeling van registratie en verlaging van startkapitaal – moet dit niet alleen worden geanalyseerd in termen van het ‘verlagen van de administratieve lasten’ voor de beginnende ondernemer, maar tegelijk dient rekening gehouden te worden met de risico’s die zo’n voorstel inhoudt voor betrokken werknemers, (kleine) schuldeisers en burgers die klant zijn van een dergelijke onderneming. Anders

creëren we via een Europese weg een gemakkelijke manier om via schijnconstructies en faillissementen onder sociale en maatschappelijke verplichtingen uit te komen, zoals nieuwe vormen van plof-bv's. Discussies hierover zijn ongemakkelijk – 'wat heeft dit nou met sociale zaken te maken?' –, maar hard nodig. Samenwerken in Europa krijgen we niet voor niets en de onzichtbare hand van de vrije markt ontregelt dit soort uitwassen zeker niet zelf.

Korte terugblik

Als we teruggaan in de tijd moeten we allereerst constateren dat het sociaal beleid in Europa de laatste twee decennia is ontwikkeld tegen de achtergrond van fundamenteel gewijzigde politieke krachtsverhoudingen. Tot begin jaren negentig was er behoorlijk wat wetgevingsactiviteit op sociaal terrein. De meest bekende zijn wellicht de gelijke behandelingsrichtlijnen waardoor ook in Nederland discriminatie van vrouwen in beloning, werk en sociale zekerheid moest worden weggenomen, maar ook op het terrein van arbeidsrecht en veiligheid en gezondheid op het werk, is veel en goed werk verzet.

Besluitvorming over arbeidsomstandighedenwetgeving (en bijvoorbeeld arbeidstijdenwetgeving) werd evenals alle internemarktwetgeving mogelijk via meerderheidsbesluitvorming in de Europese Raad en met het Europees Parlement als medewetgever. Begin jaren negentig kreeg de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors, de handen nog op elkaar voor een Europese sociale agenda die in het teken stond van een door sociaaldemocraten en christendemocraten uitgewerkt programma (zie de bijdrage van Jan Cremers hierover elders in dit boek). Hij gaf aan het interne-marktproject van 1992 een drieledige doelstelling mee: concurrentie, samenwerking en solidariteit.

Het eertijds onderschreven Europese sociale model kende respect voor het nationaal arbeidsbestel en het samenhangende sociale regelwerk van de lidstaten die gemakshalve tot de Rijnlandse traditie werden gerekend. Een deel van die regelingen was gebaseerd op sociale wetgeving, een ander deel was opgebouwd via collectieve onderhandeling. De verhouding in dat regelwerk tussen wetgeving en collectief onderhandelen was en is niet eenvormig. Per land kon dit verschillen, wat niet gezien werd als een probleem voor zover de sociaaleconomische orde in een land aan de orde was. ‘Eenheid in verscheidenheid’ was en is een veelgebruikt en ingeburgerd Europees motto. Het Europese sociale beleid ging bijgevolg over hoe te handelen met die eenheid in verscheidenheid terwijl politiek gezien economisch-financiële én sociale doelstellingen op gelijke voet werden beleden.

In de jaren negentig verzwakte deze aanpak. Hoewel de vaak vervuisde en eindimensionaal tot ‘dotcomtop’ versimpelde Europese top van Lissabon in 2000 ook nog de ambitie toonde om de meest dynamische kenniseconomie ter wereld te worden, wat men verbond met doelstellingen voor meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang, luidde deze top ook de periode in van de ‘open methode van coördinatie’, een tamelijk vrijblijvende wijze van onderlinge vergelijking tussen lidstaten van elkaars beleid op sociale terreinen zoals armoedebeleid en pensioenen. Bindende sociale wetgeving kwam nog nauwelijks tot stand en doordat een stok achter de deur ontbrak, leidde ook de sociale dialoog tussen werkgevers en werknemers op Europees niveau nog nauwelijks tot bindende akkoorden (zie hierover het artikel van Bulk en Passchier in deze bundel).

Niet alleen het Verenigd Koninkrijk, dat vanaf het begin heeft dwarsgelegen, maar ook vrijwel alle nieuwe landen die tijdens de laatste grote uitbreiding van de Europese Unie toetraden, stonden

veraf van een traditie van centrale collectieve onderhandelingen van enig bindende betekenis of van sociale wetgeving die als een noodzakelijke correctie op de vrijmaking kan worden gezien. De landen in Centraal- en Oost-Europa zijn er niet in geslaagd hun 'oude' traditie van een sterk op de staat gerichte vraag naar centrale regelgeving te vervangen door meer autonome en vrije onderhandelingen van werkgevers- en werknemersorganisaties. Door het ontbreken van een dergelijk middenveld ontberen zij het draagvlak voor een verantwoorde sociaaleconomische ordening. De markt heerst.

Een groot deel van de nieuwe Europese Commissarissen heeft weinig binding met de oude Rijnlandse traditie. Op het terrein van de Europese sociale dialoog is mede hierdoor al jaren geen enkel initiatief van betekenis door de Europese Commissie voorgelegd. De door de vorige Eurocommissaris Špidla gepresenteerde agenda bevatte zo weinig substantie dat die terecht kon worden afgedaan als *too little, too late*.

De rechters bij het Europese Hof uit de nieuwe lidstaten hebben evenmin weinig affiniteit met een sociale marktordening. Cao-recht is voor hen niet langer een grondwettelijk verankerd recht, maar wordt verbannen tot het gebied van de zogenaamde secundaire wetgeving. Het gevolg is dat het gevecht over de vormgeving van de sociaaleconomische orde in Europa – het Angelsaksische versus het Rijnlandse model – inmiddels zelfs is doorgedrongen tot het Europese Hof. Interpretatieverschillen over de reikwijdte en het belang van algemeen geldende nationale afspraken hebben geleid tot een restrictieve juridische benadering bij het Hof die het primaat legt bij de vrije dienstverlening. De daarbij gehanteerde onderschikking van sociale doelstellingen overschaduwde thans de vroegere benadering waarbij Europese wetgeving gebaseerd diende te zijn op principes en regels die verschillen in nationale wetgeving met elkaar trachtten te verenigen.

Primaat van de markt

De bij de start van de interne markt gehanteerde sociale invalshoek is dus sterk geërodeerd. De nadruk is komen te liggen op de vrijmaking van de markt en op een terugtrekkende overheid. Sociale wetgeving wordt in die visie al snel gezien als een 'paarse krokodil'¹ of in het Europese jargon '*red tape*'². Serieuze arbeidsomstandighedenwetgeving zoals die tegen valgevaar bij het werken op steigers en ladders, of het gevaar van langdurige blootstelling aan straling, wordt belachelijk gemaakt. De huidige commissievoorzitter Barroso maakte zich daar onlangs weer schuldig aan toen hij een recent geheel conform de wettelijke mogelijkheden daartoe tot stand gekomen akkoord tussen werkgevers en werknemers in de Europese kappersbranche ridiculiseerde en weigerde aan Raad en Parlement voor te leggen (zie hierover de bijdrage van Bulk en Passchier).

De gevolgen hiervan voor het Europese sociale beleid zijn niet alleen stilstand in belangrijke sociale dossiers, maar ook dwingende deregulering en supranationale wetgeving die de mogelijkheden voor lidstaten beperkt om in positieve zin af te wijken. De spraakmakende uitspraken van het Europese Hof (zie voor een enkel tekenend voorbeeld bijvoorbeeld de bijdrage van Jan Cremers over sociale zekerheid en vrij verkeer in deze bundel) gaan in dezelfde richting. Deze politiek heeft ervoor gezorgd dat vrijwel geen vooruitgang is geboekt en dat alle elan is verdwenen. Bovendien is weinig of geen werk verricht om onbedoelde neveneffecten van de vrijmaking te slechten. Het lijkt erop dat het Europees Parlement de laatste jaren, als medewetgever in de sociale dossiers, door het Hof en de Europese Commissie buitenspel is gezet.

De huidige crisis wordt als argument gebruikt om verder te gaan op dit pad en in veel landen wordt de neoliberale hervormingsagenda nog altijd blind gevolgd. Om slechts één voorbeeld te geven: de Wet op het Arbeidscontract die eind 2009 in Estland van kracht werd.

Deze wet spreekt vooral over de administratieve lasten van werkgevers en de noodzaak voor verdere flexibilisering. Daarom worden de opzegtermijnen en de werkloosheidsuitkeringen en ontslagvergoedingen sterk verlaagd, zonder dat hier enige verbetering van de werk- of inkomenszekerheid tegenover staat. Of neem de recente voorstellen van de Europese Commissie in haar tiende rapport, gekoppeld aan het economische en financiële steunprogramma, om de lonen in Portugal opnieuw met 5 procent te verlagen en het minimumloon verder te bevriezen. Een voorstel dat lijnrecht ingaat tegen akkoorden die de sociale partners en de Portugese overheid zijn overeengekomen en dat de binnenlandse vraag nog verder zal doen afkalven.

De meeste West-Europese landen kennen nog een zeker regelwerk van overleg en van wetgeving en arbeidsvoorwaardenbeleid dat zorgt voor een tegenwicht tegen deze filosofie. De cases tonen aan dat die hervormingsagenda, ingegeven door een eenzijdig marktdenken en gelanceerd vanuit de mondiale of Brusselse instellingen, zeer negatief kan uitwerken op sociaal terrein, als dergelijke plannen kritiekloos worden gekopieerd in landen die geen voorwaarden kennen voor een overlegeconomie.

Roep om hervorming

Hoewel de bewijsvoering flinterdun is en er op basis van de huidige stand van economische analyse en onderzoek geen enkele harde onderbouwing mogelijk is voor het beleidsuitgangspunt dat verdere deregulering en flexibilisering van de arbeidsmarkt landen in staat zal stellen sneller uit een crisis te geraken en beter te presteren, blijft de roep om hervorming en versoepeling alom te horen. En dit terwijl landen die een stevige traditie kennen van sociale zekerheid en van goed geregelde arbeidsrelaties, op de keper beschouwd de

crisis beter hebben doorstaan. Er is in die landen meer sprake van anticyclische voorzieningen, van een zekere rem op een al te sterke neergang van koopkracht en bestedingen en van een buffer tegen oplopende armoede (zie hierover het artikel Vandenbroucke en Wisselink elders in deze bundel).

Toch volharden de meeste regeringen, met de Europese Commissie voorop, in hun streven naar verdere deregulering en versoepeling van de 'te rigide' arbeidsmarkt. Als bijvoorbeeld versoepeling van de ontslagbescherming gepaard gaat met verdere bezuinigingen en verslechtingen in de sfeer van de sociale zekerheid en de werkloosheidsuitkeringen is het gedaan met het positieve onderscheid van Europa ten opzichte van de VS. Gevolg is het verder overhevelen van de risico's op de arbeidsmarkt van de onderneming en de overheid naar de individuele burger. Een verdere groei van slecht betaald en onzeker werk ligt dan in het verschiet. De voorgestane verlaging van de huidige bescherming brengt zo geen einde aan de groeiende tweedeling op de arbeidsmarkt, zoals in de hervormingsplannen weleens wordt beweerd – insiders versus outsiders –, maar brengt alleen maar grotere delen van de beroepsbevolking, ook midden-groepen en mensen met vaste dienstverbanden, in de gevarenzone.

Opdracht aan het Europees Parlement

Tegen deze achtergrond zou het getuigen van struisvogelpolitiek als vanuit Nederland een terugtrekkende beweging in Europa zou worden ingezet. Ingrijpen is gewenst:

- » Er zijn bestaande dossiers die vragen om een meebepalende, offensieve en agenderende rol van de zijde van het Europees Parlement. Een voorbeeld is de trekkersrol die Nederlandse Europarlementariërs in het verleden hebben gespeeld en nog steeds spelen bij

de discussie over de gelijke behandeling van werknemers. Denk hierbij aan de uitzendrichtlijn, maar ook aan de behandeling van grensarbeid of het tijdelijk werken in het buitenland. Ook is uitgaande van de ervaringen in Duitsland en Nederland, twee landen met sterke wetgeving op het terrein van de medezeggenschap, in het verleden door ons in het Europees Parlement met succes gewerkt aan de verbetering van de informatie en adviesrechten in grote, internationaal opererende ondernemingen.

- » Dossiers die vragen om een meebepalende, defensieve rol. In de achterliggende periode is bij verschillende dossiers gebleken dat de conservatieve meerderheid in de Europese instellingen zich weinig gelegen laat liggen aan anti-regressiebepalingen in de wetgeving. Europese minimumbepalingen die bedoeld waren en zijn om een vloer te leggen in sociale wetgeving worden niet het startpunt voor verbetering maar het enige geldende referentiepunt. Sociale regelingen die gunstig afsteken worden buitenproportioneel verklaard en komen zo onder druk te staan. Regelmatig komt het voor dat het Europees Parlement in commissievergaderingen een verdedigende houding moet innemen met lange onderhandelingen tot gevolg. Ondankbaar monnikenwerk, maar eruit stappen is helemaal geen oplossing. Voor de komende zittingsperiode valt te verwachten dat met name alle afspraken over veiligheid en gezondheid op de werkplek tegen het licht zullen worden gehouden. Als het niet is vanwege de crisis, dan is het wel vanwege het feit dat de meerderheid van de lidstaten weinig gedaan heeft aan de omzetting van de verschillende maatregelen en gretig aan de deregulering op dit terrein zal willen beginnen. Het Europees Parlement wacht de taak hier de schatbewaarder te worden van een bedrijfsvoering die voorzorg centraal stelt.
- » Dossiers die vragen om vooruitblikkende, nieuwe sociale initiatieven. Europa heeft gezamenlijk beleid nodig tegen de achtergrond

van het vrij verkeer van producten en mensen, ter voorkoming van *regime shopping* op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. In het verleden zijn belangrijke successen behaald, denk bijvoorbeeld aan het verbod op asbest of de invoering van een veiligheidscoördinator op grote bouwplaatsen. Deze thema's lenen zich voor nieuw beleid waarbij de ratio om dit nationaal te ontwikkelen niet aanwezig is of zelfs onwenselijk is.

Enkele belangrijke thema's voor de toekomst zijn het eenduidig Europees definiëren van de arbeidsrelatie en het regelen van de sociale aansprakelijkheid in productieketens. Thans is het nog steeds volledig aan de lidstaten om dit te bepalen. Wat betreft het vrije verkeer van diensten heeft het feit dat hierover in sommige landen niets is geregeld, geleid tot allerlei schimmige bemiddelingspraktijken waarbij bijvoorbeeld de zelfstandigenstatus bewust wordt ingezet om verplichtingen te ontduiken of te omzeilen (zie hierover de bijdrage van Mijke Houwerzijl aan deze bundel).

De aansprakelijkheid in een productieketen moet gezien worden tegen de achtergrond van de sterk gegroeide *outsourcing* van de uitvoering van taken. Als die uitvoering plaatsvindt via afspraken die gekenschetst kunnen worden door sterke economische en financiële afhankelijkheid, of via wurgcontracten, zoals het MKB vaak terecht klaagt, mag en kan het hoofdbedrijf niet de ogen sluiten voor de sociale aansprakelijkheid die voortvloeit uit die afhankelijkheid. Het Europees Parlement heeft een eerste stap gezet door het onder het strafrecht brengen van werkgevers die illegale werknemers tewerkstellen, met inbegrip van de eerste schakel in een keten. Sociaal-economisch beleid en sociale wetgeving zouden integraal onderdeel moeten zijn van de Nederlandse politieke inzet op alle niveaus, zowel in defensieve, in offensieve, als in initiërende zin.

Een klassiek trilemma?

In de academische wereld wordt de term ‘trilemma’ gebruikt voor driedelige dilemma’s waarin het bereiken van een combinatie van drie optimale uitkomsten schier onmogelijk is, en gekozen moet worden voor het opofferen van een van de drie om de andere twee te kunnen waarmaken. De keuze voor het waarmaken van een sociaal Europa zouden we kunnen zien als een variant op het trilemma dat de Turks-Amerikaanse econoom Dani Rodrik heeft geschetst ten aanzien van globalisering. Economische integratie/globalisering, democratie en nationale soevereiniteit kunnen zijn inziens nooit alle drie tegelijk worden geoptimaliseerd. Wellicht zal een keuze gemaakt moeten worden om een van de drie op te geven, of tenminste te verzwakken. Rodrik laat zien dat het vasthouden aan nationale soevereiniteit in een geglobaliseerde wereldeconomie niet helpt om marktkrachten te beheersen en bepleit de opbouw van een sterkere democratische *governance*, ‘bestuursmacht’, op mondiaal en Europees niveau.

Ook ten aanzien van de wensen voor een sociaal Europa zal zo’n keuze gemaakt moeten worden, als we tenminste niet alleen lip-pendienst willen bewijzen aan dit ideaal, terwijl we de nationale verzorgingsstaat onder onze – nationaal democratisch gelegitimeerde – handen willen zien afbrokkelen. Toegespitst op de sociale dimensie van de Europese eenmaking gaat het in dit trilemma om de volgende drie elementen:

- a) de sociale kwaliteit die we wensen voor Europese burgers in het verlengde van de nationale verzorgingsstaten en sociale modellen;
- b) de zegeningen van de Europese economische integratie en de afhankelijkheid van onze welvaart en groei van de al vergaand aan Europa overgedragen bevoegdheden ten aanzien van interne markt en monetair en budgettair beleid;

- c) het vasthouden aan democratische legitimiteit en beslissingsbevoegdheden over sociaal beleid primair of zelfs exclusief op nationaal niveau.

Geredeneerd vanuit het trilemma zijn er dan grof geschetst drie keuzes waarbij a, b, of c het onderspit delven bij een combinatie van de andere twee, die je zou kunnen kwalificeren als een neoliberaal, een national(istisch) en een door ons bepleit sociaaldemocratisch alternatief, waarbij actief invulling gegeven wordt aan een sociaal Europa.

- 1) de 'illusie' van een sociaal Europa (a) laten vallen en de welvaart via de onzichtbare hand van de markt, die door het huidige neoliberale beleid in Brussel gesteund en versterkt wordt, ten goede laten komen aan de winnaars van de globalisering: de *neoliberale* oplossing die een steeds grotere tweedeling teweegbrengt, met de daaruit voortvloeiende spanningen die de nationale 'soevereine' democratie dan ook steeds meer onder druk zal zetten;
- 2) het terugdraaien van de vergaande Europese integratie (b) door protectionistische maatregelen door te voeren – grenzen dicht; terug naar de gulden –, waardoor evident minder welvaart te verdelen valt: de *nationale/nationalistische* oplossing, waarbij het maar de vraag is of die verslechtingen in het welvaartspeil dan knus in nationale eensgezindheid gedragen zullen worden;
- 3) stukjes nationale soevereiniteit opgeven (c) en op Europees niveau een proactief geïntegreerd sociaaleconomisch beleid nastreven waar de sociale dimensie integraal onderdeel van uitmaakt. Hier is natuurlijk de grote vraag (zie de bijdrage van Cuperus en Wiersma in deze bundel) hoe we aan steun komen bij de huidige verliezers van de globalisering voor zo'n sociaaldemocratisch offensief à la Delors, als nationale politici zich krampachtig verzetten tegen

ieder soevereiniteitsverlies, en tegen iedere solidariteit die verder reikt dan de eigen nationale grenzen?

Een consequentie in lijn met Rodrik zou ons inziens moeten zijn dat de Europese sociaaldemocratische partijen samen veel actiever werken aan het opbouwen van een verzorgingsstaat op Europees niveau, met verplichtende minimumregels en rechten, gezamenlijke inspanningen voor handhaving en bescherming van die rechten, en met solidariteitsarrangementen over de grenzen heen waar de draagkracht voor het opvangen van – met name – werkloosheid en economische crisis de nationale draagkracht overschrijdt. Dit betekent: integraal sociaal beleid voor het hele Europese project, niet weggestopt in het reservaat van sociale zaken.

Delen van het sociaal beleid, die zich niet meer adequaat laten oplossen op nationaal niveau, zullen naar het Europese niveau dienen te verschuiven, om daar de kaders te scheppen voor goed werk, sociale zekerheid en arbeidsmobiliteit onder eerlijke condities, waarbij sommige sociale risico's beter gepoold en samen gedragen kunnen worden. Als de sociaaldemocratie, die van origine een internationale beweging is, niet stevig in zal zetten op sociaaldemocratische oplossingen die Europeanen zoals Jacques Delors voor ogen stonden, zal zij – op Europees én nationaal niveau – ten onder gaan in het geweld van neoliberalen, nationalisten en populistten, en zal het teloorgaan van de nationale verzorgingsstaten vooral hén aangerekend worden.

1 De missie van Delors

JAN CREMERS

Inleiding

In 1993 kwam het Witboek van Delors uit, dat beoogde de grondslag te leggen voor een duurzame ontwikkeling van de Europese economieën.¹ Kort daarvoor had de Europese Raad in Kopenhagen het voornemen tot uitbreiding van de Europese gemeenschap met Oostenrijk, Finland, Zweden en (toen nog) Noorwegen goedgekeurd. Maar wellicht nog belangrijker, in Kopenhagen werd de geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa de verzekering gegeven dat zij volwaardig lid zouden kunnen worden, zodra zij aan de vereiste politieke en economische voorwaarden voldoen. De toenmalige voorzitter van de Europese Commissie Jacques Delors (voorzitter van 1985 tot 1995) gaf op energieke wijze leiding aan dit proces, in een periode van hoge werkloosheid.

Werkloosheid

Het Witboek vormde deels ook een antwoord van de Europese Commissie op de economische problemen die zich in Europa voordeden, kort nadat tot de invoering van een gemeenschappelijke markt was

overgegaan. Het Witboek werd gepresenteerd als een blauwdruk voor de middellange termijn: 'Alle lidstaten hebben te kampen met ernstige werkloosheidsproblemen van kortetermijnkarakter. De omvang van deze problemen mag echter de aandacht van de Gemeenschap niet afleiden van de taken voor de lange termijn. Het einde van de recessie zal niet het einde van de werkgelegenheidsproblematiek betekenen. Zorgen voor de korte termijn dienen te worden afgewogen tegen de langetermijnvereisten, het verruimen van de mogelijkheden voor werk en het waarborgen dat de economische en de sociale vooruitgang gelijke tred houden' (Witboek 1993, p.152).

Het Witboek kan tevens gezien worden als een eerste bestandsopname van de ervaringen met de groeiende mobiliteit van kapitaal en technologie in een globaliserende wereld. De Europese Commissie onderkende dat het voorrang geven aan economische vrijheden in combinatie met de nieuwe mogelijkheden die de technologische ontwikkeling bood ervoor had gezorgd dat de onderlinge afhankelijkheid voor alle spelers op de markt sterk was toegenomen.

Solidariteit

Toch, aldus de Commissie, was er geen aanleiding voor een absolute vrijbrief voor de markt. Voorzitter Delors verdedigde de degelijkheid van het Europese sociale model, roemde het hoge niveau van sociale bescherming en pleitte voor maatregelen die hiermee rekening hielden. Het Witboek stelde het respect voor het nationale regelwerk van sociale wetgeving en sociale akkoorden voorop. Dit regelwerk vormde de basis voor goede arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden. Het binnenmarktproject moest worden gecompleteerd met flankerend beleid dat de balans tussen de economische ontwikkeling en de sociale cohesie zou kunnen herstellen. Immers,

een markt is niet zonder falen en daarom moest gewerkt worden aan een sociaal pact. Delors pleitte voor een verregaande vorm van solidariteit, tussen werkenden en werklozen, mannen en vrouwen, tussen de generaties, tussen de meest welvarende regio's en de arme of in moeilijkheden verkerende regio's.

Vandaar de nadruk op economische en sociale samenhang als essentiële pijler voor de opbouw van Europa. Dit vormde in 1993 de aanleiding tot het vaststellen van een actieplan, voortvloeiend uit het *Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden* uit 1989. Dit actieplan bevatte een pakket aan voorstellen voor flankerende Europese wetgeving (ten aanzien van veiligheid en gezondheid van werknemers, medezeggenschap, regelgeving ten aanzien van vrij verkeer enzovoorts) dat tot midden jaren negentig door de Europese Commissie werd geagendeerd. Daarna werd het oorverdovend stil, zo stil dat ik al in 1995 moest concluderen dat er een crisis was ingetreden in het socio-politieke denken in Europa.² In de hieropvolgende jaren werd het beleid bepaald door een steeds belangrijkere voorrang die werd gegeven aan de economische vrijheden, leidend tot een proces van deregulering en vrijmaking dat direct en indirect grote gevolgen had voor het sociale domein.

Klein Duimpje

De vraag is hoe deze ontwikkeling door Jacques Delors, een van de grondleggers van de eengemaakte markt, door de jaren heen is beoordeeld. Delors heeft ook in later jaren regelmatig de pers te woord gestaan en ik geef hier enkele citaten die zijn gedachtegoed goed weergeven. Tijdens een gesprek in 2009 ging Delors in op de eerste periode, de tijd dat de Europese Eenheidsakte werd ondertekend (1986).³ Deze akte en de eruit voortvloeiende eenwording van de

financieel-economische markten in 1992 werd door de toenmalige regeringsleiders gezien als de remedie tegen de stagnerende nationale economieën.

Maar Delors wilde meer, hij wilde ook een sterke benadrukking van de sociale dimensie en ‘de solidariteit tussen arme en rijke regio’s’. Onder meer door verzet van Duitsland beperkte zich dit in de Eenheidsakte tot enkele zinnnetjes in de inleiding, alsof Klein Duimpje er zijn sporen had achtergelaten. Tegelijkertijd is het in de ogen van Delors deze akte die aan de basis lag van het evenwicht dat aangebracht moest worden tussen de politieke en sociale aspecten van het eenwordingsproces.

In datzelfde gesprek noemt Delors het gevecht over de sociale thematiek het belangrijkste onderdeel van de top in Maastricht in 1992. Hij geeft aan dat bij de tekening van het Verdrag van Maastricht de kans werd gemist om bij de vaststelling van de criteria die zouden moeten meewegen bij de invoering van de eenheidsmunt en de economische en monetaire unie, ook een relatie te leggen met sociale indicatoren, zoals jeugdwerkloosheid en langdurige werkloosheid. Spanje, Duitsland en Nederland voelden hier niet voor en als gevolg van dit verzet werden de criteria beperkt tot strikt economische en financiële criteria. Belangrijker was dat Delors rechtstreeks het gesprek opzocht met de Britten en voorstelde dat ze zouden kiezen voor een *opt out*, zowel met betrekking tot de eenheidsmunt als met betrekking tot het geplande sociale protocol (‘De Britten zijn enkel geïnteresseerd in Europa als het hun economische belangen dient, anders niet’). Voor premier Thatcher lag het vrij simpel, je had de natiestaat en de burger, de rest deed er niet toe en al dat gedoe over sociale partners en sociale dialoog was voor haar onacceptabel. Zonder Groot-Brittannië lag het ineens veel eenvoudiger, de andere landen waren voorstander en het protocol kwam er.

Deregulering

Delors moest echter constateren dat de werkgeverslobby vrij snel na zijn vertrek steeds meer de overhand kreeg en de deregulering begon. Ook hekelt hij het gebrek aan samenwerking en solidariteit. In een interview uit 2011 met de site *Euronews* stelt hij onomwonden dat de aanpak van de Griekse crisis met veel meer nadruk gezamenlijk had moeten worden opgepakt, niet door de Grieken te straffen of aan hun lot over te laten. Europa wordt in zijn ogen steeds meer een los verband met alle kenmerken van een vrijhandelszone.

In een interview in 2012 met het blad *Panorama* benadrukt Delors het belang van het blijven werken aan een beleid van regionale en sociale samenhang. Deze samenhang moet niet verward worden met competitiviteit. Op korte termijn werken aan een oplossing van de economische crisis moet ons niet het zicht ontnemen op de langetermijndoelstellingen. Volgens Delors is de eurozone de laatste jaren onder meer in een impasse terechtgekomen omdat een economische en monetaire unie niet werkt zonder een politiek Europa. Naast een monetaire pijler is een pact voor een gecoördineerde aanpak van het economisch beleid noodzakelijk.

Balans

In latere interviews blijkt bij de ‘vader van de euro’ de teleurstelling over het gebrek aan commitment aan een sociaal Europa steeds groter te worden. In het blad *Les Échos* stelt hij dat hij er altijd van uit is gegaan dat Europa was gegrondvest op een evenwichtige visie, op een bestel dat zocht naar een balans tussen de samenleving en de natiestaat enerzijds en het individu anderzijds.⁴ Dit in tegenstelling tot de Verenigde Staten waar het individu (en de burgerlijke vrijheid)

maatgevend is. In dat evenwichtige bestel vormen de uitgaven voor sociale voorzieningen een belangrijk deel van het bnp (tussen een derde en een kwart), ruim boven de landen die de individuele vrijheid voorop stellen (tussen 15 en 20 procent). Dat bestel kent arbeidsverhoudingen met verantwoordelijke werkgevers en vakbonden, die zorg dragen voor een zekere democratisering van het bedrijfsleven.

Europa is daarbij geen eenheidsworst; er zijn wel degelijk nationale verschillen, maar via collectieve afspraken, moderne stelsels van sociale zekerheid en andere gemeenschappelijke voorzieningen worden regelingen getroffen voor de beloning, de werksituatie en de arbeidsvoorwaarden. Dit model had hij voor ogen tijdens zijn voorzitterschap en dit leidde tot de ontwikkeling van een Europese sociale dialoog, tot sociale wetgeving en sociale fondsen voor achtergestelde regio's. Mede hierdoor was er de bereidheid bij de vakbeweging mee te werken aan de opbouw van meer gezamenlijkheid in Europa.

Lange termijn

De globalisering heeft volgens Delors grote druk gezet op dit model. Het bedrijfsleven denkt meer en meer mondiaal en laat Europa los als juridisch en conventioneel kader. Daar komt bij dat de uitbreiding heeft gezorgd voor de toetreding van landen die zich minder herkennen in dit model en die qua sociaaleconomische ontwikkeling nog een lange weg te gaan hebben, met steun van de sociale en cohesiefondsen. Dit zijn echter bewegingen die nog weinig te betekenen hebben in vergelijking met de gevolgen van de economische crisis. Een gevolg van de financiële crisis (Delors: 'de gekte van banken en financiële instellingen') is dat de cohesiefondsen voor Griekenland, Ierland, Spanje en Portugal zijn bevroren. Echter, de visie dat een sociaal Europa onbetaalbaar is geworden en de concurrentiekracht belemmert,

is een misvatting. Nodig is een langetermijnvisie, niet de hitsigheid van de groei op korte termijn. En die langetermijnstrategie vraagt om een beleid dat zich bezighoudt met de demografische ontwikkeling, met het tegengaan van sociale dumping en de er uit voortvloeiende oneerlijke concurrentie. In plaats van de eenzijdige nadruk op het financiële en monetaire beleid dient, naar de mening van Delors, een beleid te worden ontwikkeld met meer oog voor de politieke en sociaaleconomische samenhang en met een herstel van het sociaal overleg dat hieraan moet bijdragen. En als bijvoorbeeld Groot-Brittannië daar niet aan mee wil werken...wel, het staat de Britten vrij te vertrekken.

BRONNEN

- Transcript van interview door Hervé Bribosia, onderzoek coördinator bij het Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, bij denktank Notre Europe op 16 december 2009 in Parijs;
Interview met Euronews: www.euronews.com/2011/09/13/jacques-delors-/;
- 'Jacques Delors – Reflections on cohesion policy', *Panorama* nummer 43, herfst 2012, pagina 4-7;
- Interview met Knack: <http://focus.knack.be/entertainment/varia/hoe-zou-het-nog-zijn-met/hoe-zou-het-nog-zijn-met-jacques-delors/article-4000277501494.htm>
- Interview met Les Échos (augustus 2013): www.lesechos.fr/economie-politique/monde/interview/0202949145921-jacques-delors-il-faut-un-saut-politique-pour-consolider-le-modele-social-europeen-597827.php

2 Europa's banencrisis

Bescherm goed werk én vrij verkeer

LODEWIJK ASSCHER

Deze tekst is een bewerking door Annelies Pilon van de toespraak die Lodewijk Asscher heeft gehouden aan King's College in Londen op 30 september 2013. De oorspronkelijke titel is 'Europe's Job Crisis. Protecting Decent Work, Protecting Freedom of Movement'.¹

Inleiding

De eurocrisis en andere ontwikkelingen zetten de Europese samenwerking onder druk. Dit komt doordat veel Europese landen de neiging hebben te vertrouwen op een beproefd recept om uit een economische crisis te komen. Een recept waarvan algemeen gedacht wordt dat het voor de grootste groei en de meeste banen zorgt. Door het minimumloon te verlagen of zelfs af te schaffen. Door ontslagbescherming te verminderen zodat bedrijven de mogelijkheid hebben om hun medewerkers wanneer ze dat nodig vinden te ontslaan. Door de armen zo veel bijstand te geven dat ze niet sterven van de honger, maar zo weinig dat ze welke baan dan ook aanvaarden.

De statistieken geven aan dat dit recept in de toekomst zou moeten leiden tot meer banen. Maar mensen moeten drie of vier banen

hebben om de eindjes aan elkaar te knopen. Terwijl dezelfde statistieken suggereren dat dit leidt tot een hoger bnp, leiden ze niet naar de samenleving waar ik van droom. Het is overdreven romantisch en naïef om te suggereren dat we terug kunnen keren naar de goede oude tijd. Arbeidsmarkthervormingen zijn nodig. De wereld waarin we leven is enorm veranderd en wij moeten mee veranderen. Om ons aan te passen aan de eisen van de nieuwe economische wereldorde en de crises die met fundamentele veranderingen samengaan, moeten we keuzes maken. Als we geen beslissing nemen over de richting die de hervormingen opgaan, staan we langs de zijlijn wanneer de term 'structurele hervormingen' eufemistisch wordt gebruikt voor *race to the bottom*.

Niet alleen conservatieven

Het idee dat de economie en de arbeidsmarkt alleen kunnen profiteren van deregulering en marktwerking leeft niet alleen bij conservatieve partijen. Het is wijdverspreid. Tony Blairs 'derde weg' was het lichtend voorbeeld voor Gerhard Schröder toen hij in 2003 zijn *Agenda 2010* oplegde aan Duitsland en de Duitse welvaartstaat en arbeidsmarkt grondig hervormde. De resultaten waren indrukwekkend. De voormalig 'zieke man van Europa' met vijf miljoen werklozen wordt nu gezien als de 'kampioen van Europa'. Omliggende regeringen kijken met grote bewondering naar het zogenaamde 'Duitse wonder'.

Door heel Europa hebben werkgevers de mogelijkheden gegrepen die hen werden geboden door dit soort hervormingen. Werknemers zitten nu vast in de eeuwigdurende onzekerheid van wegwerpbanen. Steeds meer mensen worden ontslagen en vervangen door flexibele werknemers. Of ze worden weer ingehuurd voor hetzelfde werk,

maar dan zonder de bescherming die ze voorheen hadden. En terwijl wij kijken naar het Duitse wonder, kijkt Duitsland jaloers naar de vergaande arbeidsmarktflexibiliteit in landen als Nederland en Engeland. Flexibiliteit die ruimte gaf aan nul-urencontracten en een heel leger van zzp-ers dat met moeite kan rondkomen.

En zo zien we overal een bekend patroon: goede banen worden vervangen door wegwerpbanen. We zien een groeiende scheiding ontstaan tussen degenen met een vast contract en degenen zonder. We zien een groeiend aantal mensen dat meer dan één baan nodig heeft om rond te kunnen komen. We zien steeds meer mensen die werken op een nul-urencontract met de onzekerheid dat ze niet weten hoe de dag van morgen er uit zal zien, en die niet weten of ze hun huur straks nog wel kunnen betalen. We zien een groeiend aantal mensen met te weinig opleiding, omdat niemand investeert in wegwerperwerknemers. We zien dat dit onze concurrentiekracht ondermijnt. En tegelijk zien we een groeiend aantal werkgevers slimme, maar oneerlijke constructies gebruiken om de wet- en regelgeving die we hebben, te omzeilen.

Arbeidsmigranten

Deze trend wordt verergerd door het groeiende aanbod van mensen die willen werken tegen nog slechtere voorwaarden en nog lagere lonen. Europa heeft haar grenzen geopend. Dit betekent dat een groeiend aantal nieuwkomers uit uitbreidingslanden toegang heeft tot de Europese arbeidsmarkt. Vanwege deze groeiende arbeidsmobiliteit ontstaat er een steeds groter wordend risico dat een grote toestroom van nieuwe mensen onze eigen arbeidsmarkten zal doen overstromen.

Ze zijn bereid te werken tegen lagere lonen en arbeidsvoorwaarden en ze zijn vaak niet op de hoogte van de lokale wetten en spreken de lokale taal niet. Ze kennen hun rechten niet en worden gemakkelijk slachtoffer van uitbuiting. Sommigen werken in loondienst, maar vele anderen werken zogenaamd als zzp-er, maar zijn in werkelijkheid in dienst van één enkele werkgever of (onder)aannemer via schijnconstructies. Vooral in sectoren als landbouw, schoonmaak, bouw en transport hebben we een grote stijging gezien van arbeidsmigranten uit lage lonenlanden. In deze sectoren is de concurrentie en prijsdruk groot.

Deze nieuwe arbeidsmigranten concurreren met laagopgeleide burgers waardoor spanningen optreden. Er ontstaan woning- en integratieproblemen in sommige buurten. De kwetsbare positie van migranten verleidt werkgevers tot het omzeilen van de regels waardoor ze een onrechtmatige voorsprong krijgen ten opzichte van degenen die eerlijk zijn. Soms buigen ze de regels slechts een klein beetje in hun voordeel, maar steeds vaker lijken deze praktijken op moderne slavernij. Het stijgend aantal nieuwkomers op onze arbeidsmarkt heeft daardoor een ontwrichtend effect op onze arbeidsvoorwaarden.

In het Verenigd Koninkrijk is twintig procent van alle laagopgeleide arbeiders geboren in een ander land en mensen uit armere EU-landen zijn zwaar oververtegenwoordigd in lage lonensectoren als de horeca en voedselproductie. In Nederland is twaalf procent van alle arbeiders in de land- en tuinbouw afkomstig uit Midden- en Oost-Europa.

Het artikel dat David Goodhart en ik hebben geschreven om deze problematiek aan te kaarten, zorgde voor nogal wat beroering.² Mensen beschuldigden me van van alles: variërend van xenofobie tot regelrecht racisme. Ik werd uitgemaakt voor een linkse populist die probeerde de kiezers terug te winnen die naar de rechtse populist

zijn gegaan. Maar de angst verkeerd begrepen te worden kan me niet tegenhouden. Daarvoor is het Europese project mij te dierbaar.

Vrij verkeer

Begrijp me goed: het vrij verkeer van werknemers is een goede zaak. Het is één van pijlers van de Europese integratie. En dat moet het ook blijven. Maar ik wil niet dat deze pijler wordt beschadigd door afnemende publieke steun en onverantwoorde sociale effecten. Neem bijvoorbeeld de vrachtwagenchauffeurs die voor Albert Keijzer werken, een vrachtbedrijf in de buurt van Amsterdam. Iedere dag weer zien zij buitenlandse vrachtwagens op de Nederlandse snelwegen rijden. Concurrerende bedrijven, die het Nederlandse arbeidsrecht ontwijken om te besparen op loonkosten. Ze bedenken slimme maar oneerlijke constructies en komen daar kennelijk mee weg.

Hierdoor komen bedrijven die de regels wél willen volgen zonder opdrachten te zitten en de chauffeurs van Albert Keijzer zonder werk. Zij geven vervolgens de Poolse of Roemeense chauffeurs de schuld omdat die hun banen 'stelen'. Ze geven de schuld aan de concurrentie die de regelgeving ontduikt. Ze geven de regering de schuld die er kennelijk niet in slaagt daar tegen op te treden. Ze geven de schuld aan Europa dat haar grenzen heeft geopend zonder hun bron van bestaan, hun banen en hun inkomen te beschermen.

We kunnen erover twisten of deze chauffeurs het recht hebben hun Poolse collega's de schuld te geven terwijl die ook alleen maar hun kinderen een betere toekomst willen geven, maar hoe dan ook kunnen we hun sentimenten niet negeren. We kunnen het ons niet veroorloven hun zorgen licht op te nemen. Deze ontwikkelingen zetten het Europese project onder grote druk. De weg naar vooruitgang moet niet geplaveid worden door wegwerpbanen. Wegwerpbanen

creëren wegwerpmensen, en mensen mogen nooit als wegwerpvoorwerpen behandeld worden.

We moeten ook alle aandacht schenken aan de negatieve gevolgen van het vrij verkeer. We moeten het Europese project bijshaven en hervormen zodat het niet langer een bedreiging vormt voor de rechten waarvoor de vakbeweging zo hard heeft gevochten in de vorige eeuw. We hebben nieuwe afspraken nodig die eerlijk zijn voor zowel de zendende als de ontvangende landen. En we moeten misbruik een halt toebringen. Alleen zo kan Europa een instrument worden en blijven om het leven van ál haar inwoners te verbeteren. Als we dit niet doen, zal de steun voor het Europese project steeds verder afnemen. En dat kan het begin van de disintegratie inluiden.

Ik droom van een Europa waarin de nieuwe lidstaten vooruit komen. Ik droom van een wereld waarin werknemers in Azië betere arbeidsomstandigheden krijgen. Maar ik droom niet van een Europa waarin we ons aanpassen aan de levensstandaard van de nieuwe lidstaten of van Azië. Ik wil de *race to the bottom* niet winnen. Ook een braindrain in die landen is geen goede invulling van internationale solidariteit. We moeten ons realiseren dat dit geen duurzame langetermijnstrategie is. We moeten strijden voor goed werk. Te lang hebben we geloofd dat we geld konden verdienen door elkaars adviseurs te worden. Een land vol managers en consultants. Een creatieve bovenlaag. Te lang hebben bedrijven investeringen in mensen achterwege gelaten uit angst dat ze hun bedrijf zouden verlaten. Maar als je dat een groot risico vindt, denk dan aan het risico als je niet in je mensen investeert en ze blijven.

Daarom moeten we investeren in levenslang leren en innovatie om concurrerend te blijven. We moeten op verschillende paarden wedden en onze maakindustrie niet verwaarlozen. Dat is iets dat we kunnen leren van de Duitsers. We moeten oneerlijke concurrentie bestrijden en maatschappelijk verantwoord ondernemen stimuleren.

We moeten arbeidsmigratie in de juiste richting sturen. We moeten de balans herstellen tussen flexibiliteit en zekerheid. Daarmee moeten we onze sociaaldemocratische idealen nakomen.

Sociaal akkoord als voorbeeld voor Europa

Het sociaal akkoord dat we in Nederland in 2013 hebben afgesloten, laat zien dat het poldermodel, ondanks de polarisatie in politiek en samenleving, nog springlevend is. We bereikten een akkoord op meer dan zestig maatregelen met als doel de arbeidsmarkt te moderniseren en verbeteren. Ook op belangrijke en controversiële onderwerpen zoals het ontslagrecht en de werkloosheidsuitkeringen.

Dit sociaal akkoord laat zien dat we het er in Nederland nog altijd over eens zijn dat we werknemers moeten beschermen en compenseren, omdat ze nu eenmaal in een ongelijke positie verkeren tegenover werkgevers. Tegelijkertijd eisen we van werknemers dat ze zich aanpassen aan de nieuwe realiteit. Vakbonden én werkgevers waren het erover eens dat de positie van werknemers met tijdelijke contracten versterkt moest worden. Beide partijen willen zorgen dat deze groep een stevige basis heeft waarop ze kunnen rekenen. Maar met oog voor de belangen van werkgevers bij een flexibel werknemersbestand om met pieken en dalen rekening te kunnen houden. Daarom verruimden we de kansen voor werknemers om vaste contracten te krijgen. En beperkten we de mogelijkheden voor werkgevers om geen vaste contracten te geven.

In het sociaal akkoord zijn we overeengekomen dat we moeten investeren in onze mensen. Omdat het gewoon logisch is en omdat het ook goed voor de zaken is. Tegelijk verwachten we meer flexibiliteit van de werknemers binnen hun baan. Dit is een verandering van externe flexibiliteit naar interne flexibiliteit. Bedrijven zoals

KLM lopen voorop in deze benadering. Onder het motto 'Keeping the family together' is KLM erin geslaagd de roerige tijden te beantwoorden met grote flexibiliteit en zonder medewerkers te hoeven ontslaan.

We zijn ervan overtuigd dat het verbeteren van de capaciteit en kracht van mensen om een nieuwe baan te vinden de beste sociale verzekering is tegen langetermijnwerkloosheid. We zijn daarom overeengekomen dat de sociale partners hun verantwoordelijkheid moeten nemen om baanmobiliteit te vergemakkelijken in het geval van ontslag. We zijn overeengekomen de maximale duur van de werkloosheidsuitkering te verlagen en werklozen te stimuleren na zes maanden geschikt werk te aanvaarden.

We zijn overeengekomen jeugdwerkloosheid te bestrijden op alle mogelijke manieren, omdat we een verloren generatie niet kunnen accepteren. Daarom moeten we ervoor zorgen dat jongeren op school zitten, stage lopen of een baan hebben. Op deze manier kunnen we er zeker van zijn dat ze een goede uitgangspositie hebben wanneer de economie weer aantrekt. We zijn overeengekomen dat we alleen verder kunnen wanneer iedereen volgens dezelfde spelregels meedoet. Dus we hebben besloten om schijnconstructies effectiever te bestrijden. Met meer inspecteurs, hogere boetes voor bedrijven die de regels ontduiken en meer samenwerking tussen regering, vakbonden en werkgevers. En we kwamen overeen dat de hoofdaannemer aansprakelijk wordt voor alle onderaannemers om zo een gevoel van verantwoordelijkheid door de hele keten te creëren. Het is mijn ambitie om hierover ook een Europees akkoord te bereiken wanneer de detacheringsrichtlijn wordt herzien.

We zijn overeengekomen dat alle werknemers gelijk behandeld worden. Daarom hebben we een eind gemaakt aan de gouden handdruk voor de mensen aan de top terwijl andere medewerkers niets krijgen als ze worden ontslagen. We hebben er ook voor gezorgd

dat minder valide medewerkers de plek krijgen die ze verdienen: tussen 'gewone' collega's, in 'gewone' bedrijven. In aanvulling op deze *new deal* heeft de Nederlandse regering maatregelen genomen om fraude en de uitbuiting van arbeidsmigranten te bestrijden. Ik heb bilaterale afspraken gemaakt met mijn Roemeense en Bulgaarse collega's. Ik heb een beroep gedaan op Brussel om iets te doen aan de schaduwzijde van het vrij verkeer van werknemers. En eindelijk luistert Brussel. We hebben afgesproken dat we op de rem moeten trappen en een einde moeten maken aan deze *race to the bottom*.

Maar er is meer te doen. Onze verantwoordelijkheid stopt niet met het opschrijven van een sociaal akkoord. Links moet zich weer druk gaan maken over deze zaken. Niet de status quo verdedigen, maar die juist uitdagen. We moeten samenwerken met andere progressieve partijen in Europa en de samenwerking opzoeken met progressieve krachten in alle andere partijen en in de samenleving. We moeten elkaar versterken om zo het Europese project te hervormen en onze economie te herstellen. We moeten de status quo onophoudelijk aanvallen, gedreven door onze waarden. We moeten vechten tegen de commodificatie van mensen, vechten tegen een samenleving waarin arbeid alleen als kostenpost wordt gezien. En vechten voor waarden die niet voor geld te koop zijn. We moeten vechten voor wat moreel goed is.

Hierin staan we niet alleen. Het is mijn sterke overtuiging dat niet alleen werknemers, maar ook de meerderheid van werkgevers dit idee delen van wat moreel goed is. Iedere dag zie ik inspirerende voorbeelden van werkgevers die aan onze kant staan. Omdat ze hun werknemers waarderen. Samen kunnen we hen helpen de *race to the bottom* te voorkomen. Door te zorgen voor eerlijke concurrentie.

Onze opdracht

Kunnen we een nieuwe balans vinden tussen flexibiliteit en zekerheid? Kunnen we investeren in mensen? Kunnen we onze samenleving vernieuwen en revitaliseren? Een samenleving die gebouwd is op sociale dialoog en solidariteit, hoge sociale standaarden en kwaliteit van werk? Kunnen we het vrij verkeer van werknemers beschermen en ons Europese project bijschaven en versterken?

Ik ben een optimist: ik geloof dat we dat kunnen. Ik geloof dat we Europese standaarden hoog kunnen houden, ook als de tijden veranderen. We moeten tegelijkertijd alert, slim, innovatief en waardedreven zijn. We moeten vechten voor waarden die niet voor geld te koop zijn. We moeten vechten voor wat moreel juist is. We moeten vechten voor goed werk.

3 ‘Wij willen gehoord worden’

ROC-studenten in Groningen

MICHIEL EMMELKAMP

Michiel Emmelkamp sprak de afgelopen maanden in het kader van zijn campagne ‘Europa van onderop’ met jongeren in heel Europa. Een drietal van die gesprekken heeft hij voor deze bundel verwerkt tot korte sfeerimpressies. Zie ook: www.europavanonderop.nl.

Bij het voorstelrondje blijkt dat Shelly net als de andere leden van de studentenraad van ROC Noorderpoort na haar mbo een hbo-opleiding wil doen. Waarom? ‘Omdat er op ons wordt neergegeken. Ze noemen ons scholier in plaats van student. Wij willen ook gehoord worden,’ zegt ze. Yusuf, Iris, Halim en Melissa knikken instemmend. ‘Er wordt bijna geen waarde meer gehecht aan mensen met een mbo-diploma, terwijl ze vaak een belangrijk ambacht uitoefenen.’ Europa draagt bij aan dat beeld vinden zij.

Voor Melissa betekent Europa een vestiging van kledingwinkel Zara aan de Herestraat en dat is mooi. Maar wat niet mooi is, is dat alleen nog Spaanse medewerkers de etalage mogen inrichten. Het Spaanse bedrijf importeert zijn werknemers uit Spanje, vooral vanwege de goedkope cao. Melissa kan dat werk dus niet meer doen. ‘Als je in Nederland komt werken, moet dat volgens de Nederlandse normen, vind ik.’

Een andere student vertelt over zijn vader die in dienst was bij een klusbedrijf. Na zijn ontslag moest hij uit noodzaak een eigen bedrijf oprichten. Maar tegen Poolse klussers valt niet te concurreren. Ze vragen maar 10 euro per uur, omdat ze geen premies afdragen en vaak 60 uur per week werken. Zijn vader vraagt 25 euro, die moet een gezin onderhouden en daar zit de WW-premie niet eens bij in. Van de WW heeft hij al lang afstand moeten doen. Nu het werk afneemt, rest voor hem slechts de bijstand. Dat de Polen het werk doen vindt hij niet erg, hij kent er een paar, het zijn aardige lui, ze werken hard. Maar laat ze dan wel onder dezelfde regels vallen.

Halim is om een andere reden boos op Europa. Voor hem als jongere heeft de euro geleid tot een oneerlijke verdeling van de welvaart. 'Bedrijven zijn door de euro rijker geworden, maar voor ons werd alles duurder. Nu blijkt de euro een tijdbom die er eigenlijk nooit had mogen komen. Bovendien is er digitaal geld gecreëerd. Nu de zeepbel is gebarsten moet het gewone volk ervoor opdraaien.'

Minstens zo vervelend is het gevoel 'we hebben er geen macht over', 'de EU wordt niet meer bestuurd door 'ons', maar door hun, mensen die we niet kennen: de overheid en mensen met geld die een andere taal praten.' Dat gevoel loopt door het hele gesprek heen. 'En nu willen ze van Europa één land maken. Maar waar blijven wij dan?'

De studenten zien ook voordelen van de EU. 'We verdienen veel geld in het buitenland.' En: 'We willen het niet afleggen tegen Amerika en China.' Maar zoals het nu gaat kan het niet langer. Het probleem is vooral dat het gewone volk steeds harder moet werken en toch armer wordt, terwijl mensen die het niet verdienen erop vooruit gaan.'

4 De financialisering van de Nederlandse verzorgingsstaat

IEKE VAN DEN BURG

Inleiding

De heersende publieke opinie in Nederland is dat Europa moet afblijven van de Nederlandse verzorgingsstaat. Eerst zal ik beschrijven hoe sterk de Nederlandse verzorgingsstaat verknoopt is met de globale financiële markten.¹ Mijn conclusie is dat er juist een krachtiger Europees financieel-economisch en sociaaleconomisch beleid nodig is om de Nederlandse en andere Europese verzorgingsstaten duurzaam bestand te maken tegenover die invloed en om paal en perk te stellen aan de financialisering.² Vervolgens zal ik kort een aantal Europese beleidsinstrumenten aanreiken die de sociale rol en effectiviteit van de verzorgingsstaat weer kunnen opvijzelen.

Verwevenheid met financiële markten

De eurocrisis heeft schrijnend aan het licht gebracht hoe afhankelijk Europese overheden zijn van de financiële markten. Wat ‘eurocrisis’ is gaan heten, was niet een monetaire crisis van de euro, zoals de term suggereert, maar een schulden crisis van eurolanden die op de

financiële markten te veel schuldpapier hadden uitgezet, verleid door de lage rentes waartegen ze dat konden doen dankzij de sterke euro. Die schulden liepen extra op door de staatssteun die moest worden verleend aan banken die zich met te weinig eigen vermogen en te grote overmoed in het casinokapitalisme hadden gestort.

Tegelijkertijd waren die banken weer zo kwetsbaar, omdat ze grote posities hadden opgebouwd in staatsobligaties van zwakke eurolanden die aantrekkelijke rentes opleverden. Kortom, deze crisisspiraal van verwevenheid van banken en schatkisten maakte voor eens en voor altijd duidelijk hoe enorm afhankelijk iedere afzonderlijke Europese nationale verzorgingsstaat is van wat er op de (globale) financiële markten gebeurt.

Funding gap

De Nederlandse verzorgingsstaat heeft in vergelijking met de andere eurolanden nog met twee andere fenomenen te maken waardoor die verwevenheid met de financiële markten extra groot is. Aan de ene kant zijn er enorme private besparingen. Er is een collectief pensioenvermogen van meer dan 1000 miljard³ dat door Nederlandse pensioenfondsen wereldwijd wordt belegd en qua omvang het bnp steeds verder voorbij groeit. Volgens DNB wordt van dat pensioenvermogen slechts 14 procent rechtstreeks in Nederland uitgezet, waarvan nog het meest in staatspapier.⁴ Aan de andere kant kent Nederland een schuldenlast bij huishoudens van circa 670 miljard euro aan (fiscaal zwaar gestimuleerde) hypotheekschulden⁵, de hoogste binnen de eurozone.

Pas sinds eind vorig jaar is die schuld een beetje aan het dalen, maar de consequenties van het barsten van de vastgoedbubbel op de woningmarkt en de daardoor veroorzaakte extra sterke econo-

mische recessie zijn nog steeds merkbaar. Deze Nederlandse hypotheken staan – in tegenstelling tot het spaaroverschot – wel voor het grootste deel bij Nederlandse banken op de balans of waren door hen in gesecuritiseerde producten verpakt. In die securitisatie kwam door de bankencrisis ook de klad.⁶ Deze onevenwichtigheid op de Nederlandse bankbalansen – weinig spaardeposito's omdat het spaargeld vooral in de collectieve pensioenpotten zit, en een extreem hoog bedrag aan uitstaande hypotheekleningen – wordt wel de *funding gap* genoemd. Deze bracht Nederlandse banken extra in de problemen, toen de bankencrisis zich voordeed en ze moeilijker en tegen veel hogere rentes geld op de geldmarkt konden aantrekken.

Globalisering en financialisering

Nederland heeft een bij uitstek 'open economie' die sterk afhankelijk is van de ontwikkelingen in de wereldeconomie. Naast globalisering van productenmarkten en handel werden vanaf begin jaren negentig ook de financiële markten van steeds groter belang, in omzet en volume ten opzichte van de rest van de economie, maar ook binnen alle andere economische processen en bedrijfsstrategieën. In diezelfde periode begint de schuldenlast van huishoudens, bedrijven en overheden op te lopen.

Deels wordt dit verklaard doordat meer risico nemen normaler werd, maar een deel van de verklaring ligt ook in het compenseren van achterblijvende loonontwikkeling door de beschikbaarheid van kredieten (bijvoorbeeld top- en tweede woninghypotheken) waarmee het gestegen consumptiepeil overeind bleef.⁷ De financiële sector zelf ontwikkelde zich in deze periode van een traditioneel fijnmazig landschap van klantgerichte banken en andere intermediairs tot steeds grotere internationaal vertakte conglomeraten, die vanaf

midden jaren negentig begonnen met het securitiseren van hypotheek- en andere leningen en met het ontwikkelen van complexe gestructureerde producten, zoals *swaps* en derivaten.⁸

Pensioenstelsel

De particuliere spaartegoeden bij Nederlandse banken zijn relatief klein, omdat er vooral collectief en verplicht gespaard wordt via pensioenfondsen. Deze collectieve spaarpot is in Nederland wel anderhalf keer groter dan het bnp, waarmee Nederland binnen alle OESO-landen een koppositie inneemt. In 1996 werd het ABP geprivatiseerd, wat er ook toe leidde dat de beleggingen verschoven van Nederlands staatspapier naar gediversifieerde portefeuilles van aandelen en obligaties vooral buiten Nederland.⁹ Waar tot 1988 bij wet geregeld was dat het ministerie van Financiën het ABP kon verplichten om staatsobligaties te kopen tegen een door het ministerie vastgesteld tarief wordt vanaf 1999 alle staatsschuld publiek verhandeld. Het beleggingsbeleid van het ABP wordt – in lijn met het vrij verkeer van kapitaal dat ook voor pensioenfondsen Europees is vastgelegd¹⁰ – gediversifieerd naar een veel dichter bij elkaar liggende mix van aandelen en obligaties, plus een hele serie andere beleggingscategorieën.

Vergeleken met andere OESO-landen is het Nederlands pensioenvermogen het meest in het buitenland belegd en worden de aandelen van Nederlandse beursgenoteerde bedrijven het meest door buitenlandse beleggers gehouden.¹¹ Als na de financiële crisis de volatiliteit op de effectenmarkten zich doet voelen en bovendien de rente door de ECB extreem laag gehouden wordt, krijgen de Nederlandse pensioenfondsen het stevig te verduren. Zij worden – anders dan in de meeste andere landen – door de toezichthouder

‘afgerekend’ op een dekkingsgraad waarin die lage actuele rente over zeer lange looptijden voor de verplichtingen moet worden berekend alsof die veertig, vijftig jaar lang op datzelfde lage niveau zou blijven.

Onder druk van het Financieel Toetsingskader voor pensioenfondsen, en door soms heel directe bemoeienis van toezichthouder DNB moeten ze ‘veiliger’ beleggen en herstelplannen indienen om hun dekkingsgraden op te krikken. Veelal betekent dat procyclisch¹² een kleinere aandelenportefeuille (en dus minder beleggingsrendement), meer staatsobligaties (tegen lage rentes) en vooral heel veel dure derivaten en renteswaps om renterisico’s af te dekken. Daarmee zijn de pensioenfondsen ook helemaal in het net van de financiële markten verstrikt geraakt. Het beroep in de publieke opinie op hun ‘oranjevoel’ om Nederland uit de crisis te helpen door te investeren in het Nederlands MKB en in Nederlandse hypotheeken, staat haaks op deze toezichteisen die zulke investeringen als riskant zien.

De woningmarkt

Vergeleken met veel andere landen heeft Nederland een laag eigen woningbezit maar wel met een heel hoge schuldquote. Door de – vooral voor hogere inkomens – riante hypotheekrenteaftrek in de Nederlandse inkomstenbelasting en het ook typisch Nederlandse fenomeen van aflossingsvrije hypotheekvormen waar de hoogte van de hypotheekschuld ten opzichte van het onderpand (de LTV – *loan to value* – ratio) bijzonder hoog is¹³, zijn na de financiële crisis en het barsten van de vastgoedbubbel de huizenprijzen drastisch gedaald en veel hypotheeken onder water komen te staan. De markt voor koopwoningen is tot historische dieptepunten gedaald en van de huizen die verkocht worden, gebeurt dat in meer dan 20 procent van de gevallen tegen een prijs die lager is dan de oorspronkelijke

aankoopprijs van de verkoper. Dat dit een enorme impact heeft op koopkracht en consumptie behoeft geen nadere uitleg.

Tegelijkertijd stagneert ook de huurmarkt, die in Nederland voor een relatief groot deel beheerst wordt door woningcorporaties. Deze zijn in de jaren negentig ‘geprivatiseerd’ en wel op een heel bijzondere manier via een zogenaamde ‘bruteringsoperatie’¹⁴, die er overigens wel toe heeft bijgedragen dat het aandeel koopwoningen ten opzichte van huurwoningen is verdubbeld (van 28 procent in 1945 naar 59 procent in 2009 volgens het CBS). Woningbouwverenigingen gingen op de private markt lenen en kwamen ook onder invloed van de financiering. Ze ontwikkelden zich tot projectontwikkelaars en vastgoedbedrijven en werden grote afnemers van afgeleide financiële producten zoals derivaten om hun renterisico’s af te dekken, en in sommige gevallen om te speculeren en met geld geld te maken, zoals Vestia. Nu de markt is vastgelopen en de corporaties in het kader van de bezuinigingspolitiek ook nog eens extra zwaar aangeslagen worden met heffingen, terwijl hun vermogen grotendeels in stenen vastligt, hebben ze geen ruimte voor investeringen in nieuwbouw of renovatie en draagt de bouwsector grootscheeps bij aan de stijgende faillissements- en werkloosheidscijfers.

Oplösungen

Deze voorbeelden geven aan hoe verknoopt de typisch Nederlandse verzorgingsstaatarrangementen zijn met de globale financiële markten en het beleid van de Europese monetaire en economische autoriteiten. Toch wordt bij de discussie hierover in Nederland vaak niet verder gekeken dan de nationale grenzen en zijn de gesuggereerde oplossingen soms wel heel bijzonder kort door de bocht. De afgelopen tijd zijn er door verschillende economen en andere studeerkamergeleerden oplos-

singen gesuggereerd om wat aan de *funding gap* van de Nederlandse banken te doen. Alsof de pensioenfondsen al niet genoeg te lijden hebben gehad van de bankenreddingen en de lage rente als gevolg van het monetaire beleid van de ECB, zijn zij hier opnieuw het doelwit.

De economen Arnoud Boot en Lans Bovenberg gingen in 2012 voluit in de aanval op de pensioenvermogens.¹⁵ Ze spreken over ‘oneigenlijk pensioenkapitaal’. Zo kwalificeren zij het deel van de ruim 1000 miljard aan pensioenvermogen dat uit uitgestelde belastingen bestaat. Pensioenpremies die worden ingelegd zijn belastingvrij, pas na pensionering worden de pensioenuitkeringen belast, de zogenaamde omkeerregel. Om de bankbalansen en -buffers weer gezond te maken, stellen Boot en Bovenberg voor deze circa 300 miljard uit de pensioenvermogens te lichten en in te zetten om als overheid de hypotheekberg van de banken over te nemen. Een kortzichtig, kortetermijngericht en protectionistisch voorstel, dat gelukkig niet in de SER Macro Economische Verkenning van vorig jaar¹⁶, waar zij aan meewerkten, werd overgenomen. Wel heeft het de VVD-PvdA-coalitie mogelijk geïnspireerd het fiscale kader voor pensioenopbouw (het zogenaamde Witteveen kader) in te krimpen om daarmee – ook voor de korte termijn – een groot deel van de extra 6 miljard besparingen binnen te halen. Ik vrees dat dit niet de laatste aanval zal zijn op onze in het buitenland veelgeprezen, maar in de Nederlandse publieke opinie verguisde pensioensector.

Nationale Hypotheekinstelling

Een idee dat wel hout snijdt en verder is uitgewerkt, is de Nationale Hypotheekinstelling. In 2013 werden alternatieve financieringsarrangementen voor de woningmarkt verkend en daaruit kwam een voorstel naar voren om een Nationale Hypotheek Instelling (NHI)

op te richten die zich via uitgifte van Nederlandse Hypotheek Obligaties (NHO's) zou moeten financieren.¹⁷ Door betrokkenheid van de staat (zoals bij de huidige Nationale Hypotheek Garanties) zouden deze obligaties aantrekkelijk moeten zijn voor Nederlandse én buitenlandse institutionele beleggers en voor een verlaging moeten kunnen zorgen van de – vergeleken met omliggende landen hoge – hypotheekrentes die Nederlandse huizenkopers aan de banken moeten betalen. Een soortgelijk voorstel wordt verkend voor een Nederlandse Investerings Instelling voor leningen aan het MKB.

Bij deze voorstellen is het evident dat Nederland zo iets niet in *splendid isolation* kan doen. Er is intussen strakkere Europese en Amerikaanse wetgeving voor securitisaties. Ook moet intensief met de Europese Commissie worden overlegd om te voorkomen dat het voorstel vastloopt op de Europese regels ten aanzien van staatssteun, omdat de constructie gepaard gaat met overheidsgaranties. Maar bovenal kijkt men op het ministerie van Financiën met argusogen naar de gevolgen voor de eigen begroting en naar de reactie die de financiële markten en de *credit rating agencies* zouden kunnen geven voor de Nederlandse – toch al naar AA teruggezette – *ratings* voor het Nederlandse staatspapier¹⁸.

Tussenconclusie: verzorgingsstaat onder druk

Door deze specifieke kenmerken van de Nederlandse verzorgingsstaat heeft Nederland heviger en naar verwachting ook voor langere tijd met recessie en fors achterblijvende groei te maken dan vergelijkbare Europese landen. Immers, de geschetste factoren versterken elkaar in een neerwaartse spiraal. Als daar dan ook nog een teruggang in de groei in de opkomende markten bijkomt, waar Nederland, bijvoorbeeld vergeleken met Duitsland, relatief veel meer van

afhankelijk is in zijn open economie, dan lijkt het mij evident dat we bij het denken over de verzorgingsstaat van morgen voorbij de nationale grenzen moeten kijken en moeten verkennen wat er aan Europees beleid nodig is om tot oplossingen te komen.

Het Europese beleid dat nu opgeld doet en door het kabinet Rutte als braafste jongetje van de klas gevolgd wordt door middel van de bezuinigingsmaatregelen om aan de eisen van het Stabiliteitspact te voldoen, heeft aantoonbaar gefaald. Mijns inziens zitten er in de Europese economische *toolbox* potentieel juist andere instrumenten die veel effectiever zullen zijn om de kwaliteit van de Europese verzorgingsstaten op peil te houden.

Economisch beleid voor een sociaal Europa

Nu volgt een korte verkenning van een zestal beleidsvelden, waarvoor al kiemen gezaaid zijn, en waarop de komende tijd aan een Europees geïntegreerd financieel- en sociaaleconomisch beleid gewerkt kan worden. Deze terreinen zijn in het Europees Parlement vooral het werkveld van de Commissie Economische en Monetaire Zaken (ECON) die medewetgever is op de financiële marktenregelgeving en de gesprekspartner voor de ECB en de EcoFin-commissarissen en -ministers op het monetaire en macro-economische beleid. Juist hier zal sociaal beleid gemaakt moeten worden.

1. Financiële markten beteugelen

Een eerste vereiste is natuurlijk de rotzooi van de financiële crisis opruimen en voorkomen dat de financiële markten ons opnieuw in een economische en sociale crisis storten. In dit verband kan ik er niet uitgebreid op ingaan¹⁹, maar mijn opvatting is dat de financiële

sector veel grondiger dan nu gebeurt, geherstructureerd moet worden. Het businessmodel van met name de grote universele banken moet drastisch worden aangepast. Er moet een radicale juridische en economische scheiding plaatsvinden tussen de nutsactiviteiten van banken (sparen, uitlenen, betalingsverkeer) en hun marketmaking, advies- en veelal puur speculatieve handelsactiviteiten. Die laatste moeten buiten de impliciete *too big to fail*-subsidie van de belastingbetaler vallen en de banken moeten voor die activiteiten zelf maar zien hoe en voor welke prijs ze financiers en klanten kunnen vinden. Aan beide kanten van de streep kan dan veel efficiënter toezicht gehouden worden.

Met minder regeldruk op die kernactiviteiten en nadruk op de dienstverlenende rol voor de reële economie, en met een verschuiving naar toezicht op de interconnecties en systeemrisico's van het totale systeem van financiële transacties, binnen en buiten de gereguleerde instellingen en markten (*shadow banking*). Ook intelligente vormen van belastingheffing op overbodige en speculatieve transacties zoals de Financiële Transactie Tax²⁰ kunnen een rol spelen bij het terugdringen en minder lucratief maken van het 'geld met geld maken' dat geen nuttige impact heeft op de reële economie. Het is evident dat deze zaken op Europees niveau en vanuit een eensgezinde eurozone en Europese Unie op mondiaal niveau moeten worden aangepakt.

2. Eurobonds

Een andere wezenlijke remedie tegen volatiliteit en overmatige invloed van de financiële markten op het overheidsbeleid is het introduceren van eurobonds, een eurozone-brede variant van de nationale staatsobligaties, vergelijkbaar met de Amerikaanse federale dollar *treasury bonds*. Als de eurozonelanden een stevig deel van hun overheidsleningen gezamenlijk zouden uitzetten op de wereldmarkt, en daarvoor

gezamenlijk garant zouden staan, zou dat de rol van de dollar als reservemunt naar de kroon steken, de stabiliteit van de euro verstevigen en een grote liquide markt creëren voor deze eurobonds tegen lage kosten. Door die grote markt zal de rente voor dergelijke gezamenlijke eurobonds veel lager zijn dan het (gewogen) gemiddelde van de rente die de eurolidstaten nu moeten betalen. Er zijn verschillende voorstellen gedaan in de afgelopen jaren met meer of minder vergaande mutualisering en verrekening van verschillen in kredietwaardigheid van de afzonderlijke landen.²¹ Inmiddels heeft ook DNB-president Klaas Knot zich ervoor uitgesproken (wel voorzichtig: ‘op termijn’).²²

Vooraf in Duitsland blijft minister van Financiën Schäuble zich halsstarrig verzetten. Dit verzet is politiek maar ook wel behoorlijk hypocriet van aard. Politiek speelt de angst voor een verslapping van de begrotingsdiscipline in het zuiden als sterkere landen de zwakkere broeders op sleeptouw zouden nemen, plus het in Duitsland altijd aangevoerde constitutionele bezwaar dat er een verdragswijziging nodig zou zijn. Hypocriet en ongepast vind ik de suggestie van een *transfer union* van noord naar zuid, omdat er eerder sprake is van een omgekeerde situatie nu, waar beleggers veilige havens zoeken in Duits en Nederlands staatspapier. De winst van gezamenlijke eurobonds zal niet alleen naar landen met een gemiddeld lagere *rating* en hogere financieringskosten gaan. Het extra voordeel dat Duitsland, Nederland en Finland nu genieten wordt misschien een klein beetje afgeroomd, maar daar staat tegenover dat per saldo de totaliteit van de eurozone beter af is, omdat er een gewild financieel instrument ontstaat dat grote stabiliteit en robuustheid zal geven. Een win-winsituatie dus.

3. Terug naar de lange termijn

Na de dolgedraaide financiële hijgerigheid waardoor de crisis ontstond, moeten kapitaalmarkten zich weer meer op de lange termijn

gaan oriënteren. De steeds meer en grotere institutionele beleggingsinstellingen zoals pensioenfondsen, verzekeraars en *sovereign wealth funds*²³ die een hele lange horizon hebben om hun geld uit te zetten, hebben zich de afgelopen jaren veel te veel laten meeslepen door de kortetermijnillusie van liquiditeit. Prudentiële regelgeving²⁴ en toezicht werken met kortetermijnwaarderingen en dagkoersen. Ook bij de gebruikers van de kapitaalmarkten, de beursgenoteerde bedrijven, ligt de focus op kwartaalcijfers en kortetermijnresultaten.

Uit een recent onderzoek van McKinsey bleek dat ook de CEO's van deze bedrijven de druk op de korte termijn voelen toenemen, en een langetermijnhorizon voor zowel hun financiële als innovatiere-sultaten als gunstiger inschatten.²⁵ Variabele beloningstargets van topmanagers zijn te veel op kortetermijnresultaten gericht. In een rapport voor de Engelse overheid liet John Kay haarfijn zien hoe de verdienmodellen en *fee*-structuren van vermogensbeheerders en andere intermediairs in de financiële markten aan die korte termijn zijn geketend, gericht op het verslaan van de *benchmarks* van het moment.²⁶

Boekhoudregels en -waarderingen werken eveneens met kortetermijn-dagwaarden. Terecht heeft Eurocommissaris Michel Barnier de impact van een aantal van deze verschijnselen op het gebrek aan langetermijninvesteringen in Europa op de agenda gezet en – niet zonder moeite zijn tegenspartelende collega-commissarissen daarin mee te krijgen – een groot aantal onderling samenhangende beleidsterreinen gesignaleerd waarop verbetering mogelijk is.²⁷ Een jaar later, op 27 maart 2014, is een *road map* en een mededeling uitgebracht²⁸, waarin eindelijk ingegaan wordt op de *trade-off* tussen prudentiële eisen aan banken, verzekeraars en pensioenfondsen gericht op superveilig beleggen en het gebrek dat daardoor ontstaat aan langetermijninvesteringen, die nooit precies voorspelbaar en risicoloos kunnen zijn.

Het nieuwe Europees Parlement zal met deze voorstellen aan de slag moeten. De lange termijn is ook in kringen van investeerders,

bedrijfsleven en beleidsmakers steeds meer een issue. Een hoopvolle ontwikkeling is bijvoorbeeld het *integrated reporting*²⁹, een wereldwijd initiatief vanuit grote bedrijven zoals Unilever en DSM, langetermijnbeleggers, ngo's en accountantskantoren, dat ervoor pleit ook niet-financiële gegevens van bedrijven geïntegreerd in jaarverslagen op te nemen.

4. *Automatische stabilisatoren: Europees werkloosheidsfonds*

Door economen werd al ver voor het begin van de EMU betoogd dat er bij een eenheidsmunt automatische stabilisatoren nodig zijn.³⁰ Onder het motto '*Let's think out of the box*' organiseerde de Bertelsmann Stiftung samen met de Europese Commissie in oktober 2013 een conferentie in Brussel om dat concept van automatische stabilisatoren concreet in te vullen met ideeën voor een Europees werkloosheidsfonds.³¹ Hoogleraar Internationale Economie in Berlijn Sebastien Dullien en verschillende andere deelnemers presenteerden varianten voor een Europees schema om asymmetrische schokken op te vangen. Het grondidee is, net als dat van eurobonds, simpel. Door te *poolen* krijg je meer diepte en heb je minder reserves nodig.

De scenario's van Dullien en anderen laten zien dat zo'n Europees werkloosheidsfonds een aanzienlijk deel van de crisis in de zwaarst getroffen landen (Spanje, Griekenland) had kunnen opvangen met een veel kleiner beslag op de overheidsfinanciën. Een analyse van historische data over (cyclische) werkloosheid in de eurozone laat bovendien zien dat als er al eerder zo'n anticyclisch mechanisme was geweest, de vruchten daarvan echt niet alleen bij zwakke eurolanden terecht gekomen waren, maar dat bijvoorbeeld Duitsland na de hereniging er zelf ook heel veel profijt van zou hebben gehad. Ook hier geen eenrichtingsverkeer (*transfer union*) dus, maar een verzekering tegen uitschietters in werkloosheid die per regio en per periode kunnen verschillen.

De charme van zo'n Europees werkloosheidsfonds ligt niet alleen in die economische ratio, maar uiteraard ook in de solidariteit die ermee uitgedrukt kan worden, en die de Europese burger kan laten zien dat Europa ook voor sociaal beleid staat, een *more caring Europe* zoals voorzitter De Geus van de Bertelsmann Stiftung dat in zijn voorwoord noemt. Maar ja, ook hier zijn de contrasentimenten helaas vaak sterker dan de proargumenten.

5. *Marshall Plan voor investeringen*

Door de vakbeweging, de Europese sociaaldemocraten in de PES en door het wetenschappelijk bureau FEPS is al vanaf het begin van de crisis gepleit voor een gecoördineerd Europees investeringsplan om de crisis te lijf te gaan en de werkgelegenheid te stimuleren.³² Eind 2012 kwam de Duitse vakbondskoepel DGB met een uitgewerkt '*Marshall Plan for Europe*', een tienjarenplan dat met zo'n 2 procent van het gezamenlijk Europees bnp (gemiddeld 260 miljard per jaar, maar slim gefinancierd met gebruikmaking van de potenties van de Europese Investeringsbank om op de kapitaalmarkt te lenen) niet alleen negen tot elf miljoen nieuwe duurzame banen, maar ook verlaging van de CO₂-uitstoot, vermindering van de energieafhankelijkheid van fossiele buitenlandse bronnen en investeringen in onderwijs, infrastructuur, en innovatie kan opleveren.

Helaas is er (nog) niet veel van opgepakt door de nieuwe *Große Koalition*. Het Europees Verbond van Vakverenigingen heeft het plan wel omarmd en gaat er dit voorjaar de boer mee op.³³ Ook al is het rijkelijk laat, de noodzaak van anticyclisch investeren in tijden van recessie wordt tegenwoordig echt niet meer alleen door een handjevol verstokte Keynesianen gepropageerd. Keynes is weer helemaal terug in de *mainstream* van het economisch debat. Helaas wordt de institutie die bij uitstek een stimulerende en katalyserende

rol zou kunnen spelen, de Europese Investeringsbank, tegenwoordig geleid door anti-Keynesianen die vooral bang zijn hun *triple A-rating* kwijt te raken, en kort gehouden door zijn bestuurders, de ministers van Financiën van de EU die bang zijn voor verdere garantstellingen en overheidsbemoedienis.

6. *Sociaal investeringspact*

Ook vanuit de invalshoek van sociale beleidsterreinen is door onder andere Frank Vandenbroucke³⁴ onvermoeibaar gepleit voor een Sociaal Investeringspact, een term die intussen overgenomen is door de Europese Commissie.³⁵ Ook hier is de onderliggende argumentatie een combinatie van economische en sociale elementen. Immers, de hele Europese Unie heeft behoefte aan investeringen in een goed opgeleide nieuwe generatie en aan het voorbereiden van individuen, gezinnen en gemeenschappen op de toekomst. Het Sociaal Investeringspact staat een combinatie voor van het beschermen van menselijk kapitaal door middel van de traditionele instrumenten van sociale zekerheid en zorg, en het ontwikkelen van menselijk kapitaal door onderwijs, scholing en activering.

In een rapport voor Friends of Europe pleit Vandenbroucke voor het opnemen en 'mainstreamen' van sociale convergentiedoelstellingen bij de economische doelstellingen die de Europese Commissie voor de lidstaten formuleert.³⁶ Excessieve sociale onevenwichtigheden zoals die ook op economisch vlak aangepakt worden in de procedures rondom het Stabiliteitspact, moeten in dat Europese economische beleid ook een volwaardige plaats krijgen vanuit een gedeelde soevereiniteit van de nationale verzorgingsstaten en de EU voor het creëren van een Sociale Unie.

Gedeelde soevereiniteit

De term ‘gedeelde soevereiniteit’ lijkt mij de meest realistische aanduiding voor de wijze waarop het economisch en begrotingsbeleid binnen de hele Europese Unie zich nu al steeds meer afspeelt. Voor wat betreft de eurozone – in het bijzonder de landen die onder curatele staan in verband met te grote afwijkingen van de regels van het Stabiliteitspact – zou je zelfs al kunnen stellen dat die soevereiniteit te ver verschoven is naar Brussel. Daarop reageren door krampachtig het sociaal beleid buiten die invloedssfeer te willen houden en daar de nationale soevereiniteit terug te claimen, zoals bijvoorbeeld Wiersma en Cuperus in dit boek bepleiten, helpt niet om de problemen van die landen op te lossen. Zij hebben juist belang bij een prominentere sociale dimensie en een sociaal investeringspact.

Binnen de huidige economische omstandigheden die in Nederland vooralsnog niet rooskleurig zijn, is het perspectief van steeds verdere bezuinigingen om aan de financieel-economische normen te voldoen en de armoede zo eerlijk mogelijk verdelen, niet erg uitdagend. Enerzijds ontsnappen de werkelijk draagkrachtige partijen dan de dans, omdat zij niet alleen nationaal kunnen worden aangepakt, en anderzijds biedt het verdelen van schaarste geen perspectief op een beter bestaan. Wat nodig is, is een proactief op innovatie, groei en werkgelegenheid gericht Europees sociaaleconomisch investerings- en herstructureringsbeleid naar de beste Rijnlandse tradities. Het stroomlijnen en integreren van sociale doelstellingen in de economische en monetaire samenwerking in de eurozone zou wél de kracht en schaalgrootte moeten kunnen realiseren om het eurogebied sterker en socialer te maken, om de kwaliteit van het bestaan voor Europese burgers te verbeteren en om een vuist te maken naar de financiële markten, die nu onze nationale verzorgingsstaten vermorzelen in de nasleep van een crisis die sociaal en democratisch diepe sporen achter zal laten.

5 Sociale mensenrechten als opdracht¹

KATHALIJNE BUITENWEG & ROB BUITENWEG

Inleiding

Op 29 mei 1974 is het precies veertig jaar geleden dat de geruchtmakende ‘Solange I’-uitspraak werd gedaan. In dit oordeel verklaarde het Duitse Constitutionele Hof zichzelf bevoegd om Europees recht te toetsen, teneinde te voorkomen dat Europese afspraken een inbreuk konden maken op nationaal vastgelegde grondrechten. De Duitse rechters weigerden het Europese Hof van Justitie het laatste woord te gunnen *zolang* (so lange) ‘het integratieproces van de Gemeenschap niet zover is gevorderd dat het gemeenschapsrecht ook een door een parlement vastgestelde, expliciete opsomming van positieve grondrechten bevat, die op een lijn kunnen worden gesteld met de in de [Duitse] Grondwet vervatte grondrechten’.²

Sindsdien zijn er twee belangrijke ontwikkelingen zichtbaar. Ten eerste is de Europese samenwerking steeds verder gevorderd, en daarmee de mogelijkheid dat Europees beleid gevolgen heeft voor de mensenrechten van zijn burgers. Ten tweede hebben de Europese instellingen zichzelf steeds steviger gebonden aan de naleving van mensenrechten. Voor het Duits Constitutioneel Hof is dit reden, sinds Solange II (1986), om de Europese rechters voorlopig in hun oordelen te vertrouwen.³ Maar is de Europese Unie nu op dezelfde

wijze gebonden aan mensenrechten als de nationale lidstaten? In dit hoofdstuk richten we ons op de sociale mensenrechten, een ondergeschoven kindje.

Burgerlijke en politieke rechten goed verankerd in EU

Wat betreft de gebondenheid aan burgerlijke- en politieke mensenrechten (Bupo-rechten) loopt de EU aardig in de pas met de lidstaten. Dat was in 1974, ten tijde van het Solange I-arrest nog anders. Inmiddels is er een EU-grondrechtenhandvest (dat we verderop bespreken), en dient de EU de Bupo-rechten te respecteren zoals deze zijn vastgelegd in het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Bovendien zal, naar alle waarschijnlijkheid, de EU zelf partij worden bij het EVRM.

Als de ratificatieprocedure daarvoor is voltooid, wordt de EU op gelijke wijze als zijn lidstaten onderworpen aan extern toezicht door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg voor de naleving van Bupo-rechten, zoals het verbod op slavernij, gelijkheid voor de rechter of het recht op vrijheid van meningsuiting. Voor de sociale rechten, waaronder het recht op vakvereniging, staking, onderwijs en behoorlijke arbeidsvoorwaarden, ligt dat anders. Ook daarvoor bestaan internationale verdragen waar alle EU-lidstaten partij zijn, maar de EU zelf niet.

Toch lijkt er geen enkel animo te zijn om de EU aan het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) van de Verenigde Naties en het Europees Sociaal Handvest (ESH) van de Raad van Europa te committeren. Het onderscheid dat de EU maakt tussen Bupo-verplichtingen en ESC-verplichtingen is onterecht.

Rechten eerbiedigen, beschermen en vervullen

Lang werd gedacht, met name in het Westen, dat Economische, Sociale en Culturele rechten (ESC) niet afdwingbaar waren. Dat de verdragen inzake ESC-rechten een soort sinterklaaslijstjes zijn, vol met mooie en nuttige dingen voor de mens: begerenswaardig, maar geen rechten. In 1993, op de VN-Wereldconferentie Mensenrechten kwam men officieel in het reine met de realiteit dat Bupo-rechten en ESC-rechten elkaar nodig hebben, zoals al in 1948 mondiaal was vastgelegd in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM).

Beide categorieën rechten bevorderen de menselijke vrijheid en zijn onderling samenhangend. Want wat is de waarde van het recht op vrijheid van meningsuiting als je doodgaat van de honger? Of van het recht op privacy wanneer je geen dak boven je hoofd hebt? De klassieke burgerlijke en politieke vrijheidsrechten beschermen de vrijheid van individuen, maar de waarde van vrijheid wordt beschermd door sociale, economische en culturele rechten.⁴ Dat de EU meer gecommitteerd is aan Bupo-rechten dan aan ESC-rechten is dus archaïsch.

Er bestaat inmiddels brede overeenstemming dat landen echt gebonden zijn aan ESC-rechten.⁵ Maar dat de naleving daarvan ook getoetst kan worden, is velen nog onbekend (of onbemind). Sinds de jaren negentig hebben juristen en internationale toezichthouders van de Verenigde Naties de verplichtingen gepreciseerd. Staten zijn verplicht mensenrechten te eerbiedigen, te beschermen en te vervullen. Deze drieverplichtingenleer geldt overigens niet alleen ESC-rechten, maar ook Bupo-rechten. Van een hard onderscheid tussen klassieke rechten en sociale rechten is dus geen sprake.

Zo vereist het klassieke recht op een eerlijk proces niet alleen dat verdachten als onschuldigen moeten worden behandeld tot het

tegendeel is bewezen (*to respect*), en dat eigenrichting verhinderd moet worden (*to protect*), maar ook dat rechters worden opgeleid (*to fulfil*). Dit laatste is een (meetbare) inspanningsverplichting. Op dezelfde wijze kan worden gekeken naar het sociale recht op een behoorlijke levensstandaard, waaronder een toereikende gezondheidszorg, voeding, water en huisvesting valt. Het recht op water roept dan de plicht in het leven voor de overheid om mensen niet af te snijden van de watervoorziening; de plicht om te zorgen dat ook derden (zoals een geprivatiseerd waterbedrijf) dat niet doen, en de plicht om waterputten of waterleidingen aan te leggen wanneer deze er nog niet zijn.

De drie verplichtingen zijn justitiabel, hoewel niet op gelijke wijze. De vraag of landen sociale rechten *eerbiedigen* kan gemakkelijker door een rechter worden beoordeeld dan de vraag of ze zich voldoende inspannen om rechten te *realiseren*. Toch volgt uit de internationale mensenrechtenverdragen dat landen zich ook hiervoor moeten verantwoorden, via landenrapportages, bij de toezichthoudende organen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa.⁶

Zou het zinnig zijn om de EU nu ook aan een externe toetsing bloot te stellen, of raken de Europese besluiten daarvoor onvoldoende aan sociale rechten?

Waarom EU binden aan sociale rechten?

Er is veel veranderd sinds de dagen van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). De Europese Unie is allang niet meer alleen een economisch samenwerkingsverbond, maar de interne markt domineert nog wel. In rap tempo zijn de economieën van de 28 lidstaten onlosmakelijk met elkaar verbonden geraakt. Landen zijn steeds minder in staat geïsoleerd sociale rechten te garanderen.

Als de woningcorporaties sociale huurwoningen willen bouwen voor huishoudens met een inkomen boven de 34.678 euro per jaar is dat niet meer een zaak waar Nederland alleen over beslist, vanwege de mogelijke gevolgen voor de interne markt. En als de Spaanse regering gratis gezondheidszorg biedt aan Spaanse ouderen, dient het rekening te houden met een hoge rekening omdat ook de Nederlandse pensionado's, zelfs als die maar een paar maanden per jaar verblijven in Marbella, hetzelfde recht kunnen opeisen.

Binnen de eurozone is de onderlinge afhankelijkheid nog groter. Nationale begrotingsdiscipline is een Europese aangelegenheid geworden. Er zijn bindende afspraken over onder meer de hoogte van de staatsschuld, de loonontwikkeling, de hoogte van het pensioen en de hypotheekrenteaftrek. Wanneer de Nederlandse minister van Financiën op de derde dinsdag van september zijn Miljoenennota aan de Tweede Kamer overhandigt, is het koffertje al vooraf geïnspecteerd door de Europese Commissie.

Toch gaat de Europese Unie niet alleen over markt en munt. Voor de emancipatie van vrouwen, ook (of juist) in Nederland, zijn de uitspraken van het Europees Hof van Justitie over gelijk loon voor mannen en vrouwen van onschatbare waarde geweest. De positie van homo's en lesbiennes in onder andere Polen is zonder twijfel sterk verbeterd door Europese richtlijnen die de lidstaten dwingen om discriminatie aan te pakken. En zonder het Europees verbod op asbest zou de gezondheidsschade veel groter zijn geweest. Kortom, het beleid van de Europese Unie draagt bij aan het realiseren van sommige sociale rechten.

Maar Europees beleid kan ook afbreuk doen aan deze rechten. Top na top worstelen de Europese regeringsleiders met steeds mooiere teksten over het bestrijden van werkloosheid en het aanpakken van armoede. De tekstuele hoogstandjes moeten verhullen dat de Europese keizer weinig kleren aan heeft; de sociale klus moet over-

wegend in landen zelf worden geklaard.⁷ Complicerende factor daarbij is echter, zoals hierboven beschreven, dat landen daarbij niet alle vrijheid hebben.

Zelfs als de nood heel hoog is, mogen de Europese economische en financiële afspraken (bijvoorbeeld over begrotingstekort of de interne markt) nooit in gevaar komen. Het is evident dat de onevenwichtige Europese afspraken dan een bedreiging vormen voor de mogelijkheden voor landen om invulling te geven aan hun sociale mensenrechtelijke verplichtingen. Hoe wordt dat voorkomen? Aan welke eisen moeten de Brusselse besluiten zelf voldoen?

Hoe is EU gebonden aan sociale rechten?

Het Solange I-arrest vestigde de aandacht op het ontbreken van een lijst van mensenrechten waaraan de Europese instellingen verbonden zouden zijn. In een aantal arresten (Internationale Handelsgesellschaft en Nold) had het Europees Hof van Justitie al wel aan fundamentele mensenrechten getoetst, via het zelfverzonnen idee van de 'algemene rechtsbeginselen'. Bij de interpretatie van deze constructie, moest het Hof zich, naar eigen zeggen, laten leiden door *constitutionele tradities* en *internationale wilsverklaringen*. Maar een positieve lijst ontbrak voorsnog.

In 1989 gloorde hoop voor de verankering van sociale (arbeids) rechten in het primair recht, toen een Gemeenschapshandvest van de Sociale Grondrechten van de Werkenden werd opgesteld. Door de weigering van het Verenigd Koninkrijk om mee te doen, bleef het document echter steken in een politieke, niet juridisch bindende verklaring.

In de tien jaar daarna bleef het onderwerp op de agenda, maar zonder resultaat. Zo pleitte een gezaghebbend Comité der Wijzen,

onder voorzitterschap van de voormalige Portugese premier Maria Lourdes de Pintasilgo, er tevergeefs voor om via een rechtencatalogus nader invulling te geven aan het Europees burgerschap. Zoals gezegd werden ondertussen de Bupo-rechten wel bediend (door referenties aan het EVRM in het Verdrag van Maastricht, 1992), maar ook hier ontbrak een 'door een parlement vastgestelde, expliciete opsomming van positieve grondrechten'.⁸

In 1999 diende zich een nieuwe kans aan. Joschka Fischer, de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, verklaarde in het Europees Parlement voorstander te zijn van een EU-grondrechtencatalogus. Ditmaal zat de politieke wind mee.

Een speciaal opgerichte Conventie stelde de tekst in negen maanden op.⁹ De regeringsleiders hadden in hun opdrachtformulering meegegeven dat de burgerlijke en politieke rechten de ruggengraat van het handvest dienden te vormen. Met economische, sociale en culturele rechten diende slechts 'rekening gehouden' te worden. Een nogal ouderwetse opvatting gezien de ontwikkelingen die tegelijkertijd binnen de Verenigde Naties plaatsvonden om de sociale rechten meer afdwingbaar te maken.

De Conventie, waarin nationale en Europese parlementariërs numeriek domineerden, bleek gelukkig ambitieuzer. Eindelijk werd een grote sprong voorwaarts gezet. Toen de inkt droog was, omvatte de tekst zowel Bupo- als ESC-rechten. Daarnaast kent het handvest een aantal noviteiten, waaronder het recht op menselijke integriteit, het recht op behoorlijk bestuur en nieuwe rechten op het terrein van de consumentenbescherming en milieubescherming. Op 1 december 2009, met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en na een beperkte bewerking door de regeringen, heeft het handvest rechtskracht gekregen. In al zijn beleid dient de EU de handvestrechten voortaan in acht te nemen. Eind goed, al goed?

Verschillen tussen EU-Handvest en internationale mensenrechtenverdragen

Is de inhoud van het Handvest voor wat betreft de sociale rechten nu vergelijkbaar met de sociale mensenrechtenverplichtingen die op de lidstaten rusten? Voor het overgrote deel is dat inderdaad het geval. Toch valt er ook wel wat op af te dingen, met name op de sociale verplichtingen.

Een opvallend verschil tussen het Grondrechtenhandvest en bestaande internationale mensenrechtennormen is dat een cruciaal recht, genoemd in artikel 25 UVRM en artikel 11 IVESCR, ontbreekt. Het gaat om het recht op een passende levensstandaard, dat betrekking heeft op voeding (inclusief een recht op water), kleding, adequate huisvesting, geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten. De EU is weliswaar niet op al deze terreinen volledig bevoegd, maar daar waar de instellingen dat wel zijn zouden ze ook aan die sociale rechten gebonden moeten zijn.

Dan kan bijvoorbeeld het recht op water niet langer bedreigd worden door Europese afspraken. Nu is het zo dat, op dwingend advies van de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank, waterbedrijven in Portugal en Griekenland worden geprivatiseerd. Maar als dit er binnenkort toe leidt dat hele gezinnen worden afgesloten van de watervoorziening, is het niet Brussel, maar Griekenland dat voor de rechter kan worden gedaagd. Athene zit klem tussen de Brusselse financiële eisen en zijn internationale mensenrechtenverplichtingen.

Een ander verschil is de formulering bij het recht op werk. In de veelzeggende categorie 'Vrijheden' zegt artikel 15: 'Eenieder heeft het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen.' Anders dan is verankerd in het IVESCR of de UVRM, lijkt het hier minder te gaan om een verplichting voor de EU om zich in te zetten voor een hoog en stabiel niveau van werkgelegen-

heid, maar vooral om een vrijheid om op Europees grondgebied te mogen werken en naar werk te zoeken (zie lid 2). Daarmee is het vooral een verworvenheid van de interne markt.

Zo zijn er wel meer tekstverschillen aan te wijzen, ook bij Bupo-rechten, die mede ontstaan zijn doordat het Grondrechtenhandvest makkelijker leesbaar moest zijn, maar ook omdat de interne markt de tekentafel bleef domineren. Om te voorkomen dat het Europees Hof van Justitie in Luxemburg en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg de EVRM-mensenrechten verschillend uitleggen is ervoor gekozen dat de EU zelf toetreedt tot het EVRM.¹⁰ Dan heeft maar één Hof het laatste woord.

Het is onbegrijpelijk dat toetreding van de EU tot het ESH en het IVESCR niet ook op de agenda staat. Daardoor kan het blijven gebeuren dat bijvoorbeeld het stakingsrecht door het EU-Hof veel strikter wordt geïnterpreteerd dan door het Europees Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa.

Verplichting om sociale rechten te vervullen

Wat verder opvalt is dat niet alle rechten van het Handvest afdwingbaar blijken te zijn. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen 'rechten', die moeten worden 'geëerbiedigd', en 'beginselen', die moeten worden 'nageleefd'.¹¹ Vooral sociale rechten die niet arbeidsgerelateerd zijn, zoals het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand, gezondheidsbescherming of toegang tot diensten van algemeen economisch belang, blijken de status van beginselen te hebben. Volgens de toelichting van het Handvest kunnen beginselen geen aanleiding geven voor eisen tot het nemen van positieve maatregelen door instellingen van de Unie of de overheden van de lidstaten.¹²

De uitvinding van de beginselen lijkt de drieverplichtingenleer

(*respect – protect – fulfil*) flink te doorkruisen. Volgens deze internationaal aanvaarde leer zou de EU dan niet alleen gehouden zijn om het recht op sociale bijstand te respecteren, maar ook om het te beschermen tegen aantasting van derden en om aan dat recht invulling te geven. Te denken valt aan afspraken over een Europees minimum, gerelateerd aan de welvaart van een land, of aan aanvullende sociale indicatoren in het Stabiliteits- en Groeipact.

Daarmee wordt de EU niet verplicht om iedereen uit de Europese begroting een bijstandsuitkering te laten ontvangen, maar wel om binnen zijn bevoegdheden te zinnen op manieren om armoede en uitsluiting te voorkomen en de economische eisen beter in evenwicht te brengen met sociale mensenrechten. Positieve maatregelen dus. Natuurlijk is de verplichting om aan rechten invulling te geven moeilijk voor de rechter af te dwingen. Er lopen immers meerdere wegen naar Rome. Maar onbetwistbaar is dat beleidskeuzes wel de sociale rechten dienen te ondersteunen.

Nu het Handvest een ontsnappingsroute biedt door sommige sociale rechten te kwalificeren als meer vrijblijvende beginselen, is er een schone taak weggelegd voor het Europees Parlement en de nationale parlementen, die zoveel in het EU-grondrechtenhandvest hebben geïnvesteerd. Zij zijn in de positie om initiatieven te nemen en druk uit te oefenen op de Europese Commissie en de Raad van Ministers om die positieve maatregelen voor een socialer, minder marktgedomineerd Europa, wel van de grond te krijgen. En dat is broodnodig. Want, in de woorden van Francois Mitterrand: *'L'Europe sera sociale, ou ne sera pas.'*¹³

6 De race naar de Europese top

PAUL TANG

Inleiding

Nog nooit was de werkloosheid in Europa zo hoog als nu, en nog nooit was de reactie zo liberaal, zo laissez-faire als nu. Te veel landen op het oude continent zijn vooral bezig met bezuinigingen om het ‘huishoudboekje’ van de overheid op orde te krijgen en aarzelen met structurele hervormingen op de het gebied van werkgelegenheid, en arbeidsmarkt.

Juist Europa zou beter moeten weten. Werkloosheid is een groot menselijk drama, een scherp maatschappelijk probleem maar ook een hardnekkig fenomeen. In de jaren tachtig belandden velen langs de kant en raakten, zeker de laagopgeleiden onder hen, op onoverbrugbare afstand van de arbeidsmarkt: ze werden feitelijk afgeschreven, vaak weggegomd onder de noemer van arbeidsongeschiktheid en vervroegd pensioen. Deze periode van ‘eurosclerosis’ lijkt in Nederland collectief vergeten maar weer dreigen werklozen afgeschreven te worden. In Nederland wachten veel jongeren nog vergeefs op hun kans. In de niet al te verre toekomst komt hun kans alsnog – hopelijk – maar zij zullen nog vele jaren de schade ondervinden, in de vorm van lagere lonen door achtergebleven ervaring en scholing. Bovendien, bijna de helft van de 45-plussers onder de werklozen zit al meer dan een jaar zonder werk; hun kansen worden met de dag kleiner zo leert de ervaring.

Juist Europa zou beter moeten weten. Werkloosheid verhoudt zich slecht tot de belofte van de Europese verzorgingsstaten dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten. Werkloosheid ondermijnt bovendien de economische basis van die verzorgingsstaten; Europa kan zich niet veroorloven om 12 procent van de beroepsbevolking langs de kant te laten. Europa springt zacht gezegd onzorgvuldig met haar uitvinding van de verzorgingsstaat om. Het is extra wrang dat juist de Verenigde Staten – de uitgesproken exponent van harde Angelsaksische model en het land van *laissez faire* –, wel budgettair en monetair beleid durft in te zetten en daarmee resultaat boekt. Daar heeft de werkloosheid al een daling ingezet, terwijl hier de werkloosheid het keerpunt nog (net) niet bereikt heeft.

Volledige werkgelegenheid moet meer zijn dan een nobel streven, dat met de mond beleden wordt. Het moet juist een onverbidelijke opdracht voor de landen én voor de Unie van landen zijn, voor regeringssteden én voor de Europese instellingen: zij moeten alles binnen hun mogelijkheden doen om werkloosheid naar 5 procent terug te brengen. Van banenplannen, om- en bijscholing, leerwerkplekken tot en met structurele hervormingen. De aandacht moet zeker in deze tijd volop uitgaan naar mensen die voor hun baan vrezen of nog geen werk of opdrachten kunnen vinden.

Weg omhoog en race naar de top

Met de streefnorm van 5 procent kiest Europa voor de weg omhoog. Dat is een weg waarbij landen zich niet neerleggen bij de middelmaat, maar het beste uit zichzelf en uit elkaar halen door van de beste voorbeelden op dit continent te leren. Als landen al concurreren, laten ze dan vechten om de hoofdprijs van minste werkloosheid en de sterkste basis voor de verzorgingsstaat.

Helaas is vast te stellen dat een onbuigzaam geloof van de neoliberale hoofdstroom die op dit moment de boventoon voert, in een kleine overheid en de vrije markt de weg omhoog blokkeert. Het macro-economisch beleid is gereduceerd tot 'huishoudboekje van de overheid', in de valse verwachting dat daarmee het vertrouwen van burgers en bedrijven terugkeert; de instrumenten van budgettair en monetair beleid blijven ongebruikt en zijn vervangen door trucs vanuit de massapsychologie: politici proberen Europa letterlijk uit de crisis te praten.

De ellende van massawerkloosheid staat in scherp contrast met feest van bonussen dat in de *City of London* weer op gang is gekomen. 'What crisis?' lijken zakenbankiers en flitshandelaars zich af te vragen. Het vrij verkeer is een recht van werknemers waarvan vooral de hoogopgeleiden profijt trekken en waarvoor de laagopgeleiden, die geen kant op kunnen, de prijs betalen. Europa staat op een kruispunt. Het kan kiezen voor een race naar de top waarin burgers voorop staan en het bestrijden van werkloosheid prioriteit krijgt of een voor een *race to the bottom* waarin de winnaars voorop staan en de markt voorrang op de overheid krijgt.

Met een streefnorm van 5 procent krijgt de doelstelling van volledige werkgelegenheid vorm en wordt het bestrijden van werkloosheid een duidelijke opdracht voor alle lidstaten en de EU al geheel. De norm is ambitieus en realistisch. Elk Europees land kan leren van de koplopers en de werkloosheid omlaag brengen. De verschillen op het Europese continent zijn groot maar laten vooral zien dat politieke keuzes uiteindelijk van bepalende invloed op die verschillen zijn.

Tegelijkertijd is in een geleide markteconomie werkloosheid niet volledig uit te bannen. Op de markt van vraag en aanbod van arbeid zullen altijd fricties zijn: vraag naar en aanbod van opleidingskwaliteit hoeven niet overeen te komen, de afstand tussen vraag en aanbod kan fysiek, letterlijk te groot zijn, et cetera. Ook de hoogte

van, maar vooral de voorwaarden waaronder een uitkering wordt verstrekt, spelen hier een rol van betekenis.

Europees stelsel verslaat VS

De ervaring van ruim veertig jaar heeft laten zien dat de vijf Europese landen met de laagste werkloosheid, de top vijf van beste voorbeelden, een werkloosheid van gemiddeld onder de vijf procent hebben gehad. Die top vijf verslaat stevast de Verenigde Staten. Blijkbaar is er altijd een Europese sociaal stelsel dat het Angelsaksische harde model verslaat. Dit geldt zelfs als het rijke Luxemburg als een uitzondering wordt gezien en buiten beschouwing blijft.

Maar tegenover de vijf à zes beste voorbeelden in Europa en de wereld staan ook slechte voorbeelden. In de Europese Unie van vijftien landen¹ is de werkloosheid gemiddeld bijna het dubbele van die in de Verenigde Staten. Het laat zien dat de diversiteit in Europa groot is.

*Werkloosheid (gemiddelde percentage over vijfjaarsperioden)**

	71-75	76-80	81-85	86-90	91-95	96-00	01-05	06-10	11-13
top 5 EU	1,4	1,9	4,0	3,5	4,6	4,5	4,3	4,8	5,7
top 5 EU**	1,8	2,6	4,6	4,2	5,5	5,2	4,5	5,3	6,2
EU15	2,9	5,0	8,5	8,4	9,4	9,3	7,9	8,2	10,5
US	6,1	6,8	8,3	5,9	6,5	4,6	5,4	6,8	8,2
Japan	1,4	2,1	2,5	2,5	2,6	4,1	5,0	4,4	4,3

* Ongewogen gemiddelde ** Excl. Luxemburg

Er is geen vaste groep van landen die als voorbeeld kan dienen. Landen hebben zich moeten aanpassen om succes te bereiken en zullen zich moeten blijven aanpassen om dat succes vol te houden. Alleen Luxemburg en Oostenrijk hebben stevast een positie in de top 5. Maar Nederland en Duitsland bijvoorbeeld hebben afwisselend perioden binnen en buiten de top gekend. Er is wel een groep van landen die nog nooit als voorbeeld hebben kunnen dienen. Zo hebben België, Frankrijk, Italië en Spanje nog nooit een plek gehad in de top 5 van landen met de laagste werkloosheid. Dit geldt ook voor Griekenland na de toetreding tot de EU. Wellicht niet toevallig zijn dit ook de landen met een hoge en oplopende staatsschuld.

Nieuwe balans en ander Europa

De instituties in Europa zijn nu hoofdzakelijk gericht op economische disciplinerende: schuldontwikkeling, het tekort in het komende jaar, het tekort op middellange termijn, houdbaarheid van overheidsfinanciën, macro-economische onevenwichtigheden, et cetera. Een ogenschijnlijk brede benadering wordt nog steeds gedomineerd door enkelvoudige getallen: niet meer dan 3 procent tekort en niet meer dan 2 procent inflatie. Maar de problemen van Europa op dit moment gaan zo veel verder dan een hoog tekort of een zeer lage inflatie. De normen voor inflatie en voor het begrotingstekort zijn te eenzijdig, en verdienen tegenwicht. Een streefnorm voor werkloosheid van 5 procent biedt dat tegenwicht waardoor de balans in het economische beleid en in politieke keuzes wezenlijk anders kan uitvallen.

De ECB heeft prijsstabiliteit als primaire doelstelling, terwijl de Fed streeft naar prijsstabiliteit én volledige werkgelegenheid. Dat maakt een wereld van verschil. De Fed heeft beduidend eerder en intensiever dan de ECB het monetaire beleid ingezet om de crisis

te bestrijden. De ECB heeft ingegrepen om de financiële stabiliteit te waarborgen maar niet om de reële economie te ondersteunen. De Fed heeft daarentegen de reële economie ondersteund.

De norm van 5 procent voor de maximum toelaatbare werkloosheid is de sociale tegenhanger van de financiële normen van 2 procent voor inflatie, 3 procent voor het begrotingstekort en van 60 procent voor de staatsschuld. Brussel moet niet synoniem zijn met bezuinigen. De christendemocratische en liberale partijen CDA, D66 en VVD pleiten voor automatische sancties op het overschrijden van de financiële normen. Dat past in hun filosofie: zij willen voor alles een vrijere markt en een kleinere overheid en hebben per saldo geen oog voor de menselijke en maatschappelijke schade van hardnekkige werkloosheid. De normen zijn rigide, en horen dat niet te zijn. Het gaat juist om de balans: een solide financiële positie en een gezonde werkgelegenheidssituatie.

Maar die balans zal per land verschillen: het einddoel is onverbidelijk en gemeenschappelijk maar de Ausgangssituatie per land zal verschillen. Eén uniforme norm voor alle, zo verschillende landen is als een Mao-pak: het staat niemand. Landen als Finland, Oostenrijk, Nederland, en Frankrijk moeten niet in zo'n Mao-pak gehesen worden. Zo combineert Finland een lage staatsschuld met een hoge werkloosheid, Oostenrijk een lage staatsschuld en lage werkloosheid, Frankrijk een hoge staatsschuld en hoge werkloosheid, en verkeert Nederland op de grens van hoge en lage staatsschuld met een relatief lage werkloosheid. Eveneens verschillen deze landen qua sectoren waar zij economisch actief zijn. Het ene land is afhankelijk van de wereldhandel, terwijl het andere meer op de eigen markt gericht is. De weg omhoog zal daarom voor elk land verschillen.

Als de werkloosheid structureel hoog en hardnekkig is, dan kunnen landen zich niet uit de problemen besteden. Daarom blijft de norm van 3 procent relevant en dwingt de norm van 5 procent die

landen juist om de problemen structureel aan te pakken. Een gezonde arbeidsmarkt draagt uiteindelijk bij aan een solide financiële positie: meer werkgelegenheid betekent meer belastinginkomsten en minder uitgaven aan sociale zekerheid. Een hoge arbeidsparticipatie en een lage werkloosheid stellen Europese landen in staat de belofte van de verzorgingsstaat waar te maken. In zoverre hervormingen van de arbeidsmarkt gepaard gaan met een terugslag voor de economie, kan dat een goede reden zijn om de budgettaire teugels te laten vieren.

Schade van langdurige werkloosheid

Als de economie tegenzit en de werkloosheid conjunctureel is, dan moeten de Europese landen en de Unie van landen naar een balans zoeken: ze moeten het tekort goed in de gaten te houden, om te voorkomen dat de rekening wordt doorgeschoven, en ze moeten de werkloosheid met kracht bestrijden, om te voorkomen dat mensen langdurig buitenspel komen te staan en dat juist zij eenzijdig de rekening betalen. Onderschat wordt dat ogenschijnlijk tijdelijke werkloosheid langdurig en zelfs permanent schade kan berokkenen, sociaal en economisch (zie bijvoorbeeld Gregg en Tominey, 2005). Zeker in diepe, langdurige recessie kunnen mensen zwaar getroffen worden (Ball, 2009; Davis en Till von Wachter, 2011). En dit is wat er nu aan de hand is in heel Europa.

Net als de andere normen is de 5 procent een streefnorm. Elke lidstaat zou in samenspraak met de Europese Commissie moeten komen tot een aanpak die vroeger of later leidt tot een dalende werkloosheid, die uiteindelijk resulteert in een werkloosheid die lager is dan 5 procent. De verankering van de aanpak kan op verschillende manieren. De streefnorm kan onderdeel worden van de begrotingsregels; deze regels staan uitzonderingen toe en serieuze structurele hervormingen of grote conjuncturele werkloosheid zijn

valide gronden voor uitzonderingen. Ook kan de verankering versterkt worden door Europese gelden conditioneel te maken op de aanpak. Hierachter schuilt ook het idee van wederkerigheid: een lidstaat krijgt ondersteuning vanuit de EU als het land zelf een geloofwaardige inspanning levert.

Alle normen verplichten de landen en de Europese Unie om zich in te spannen. Er zijn tal van manieren om werkloosheid te bestrijden en de arbeidsmarkt gezond te maken. Dat begint ermee dat als er bezuinigd moet worden het ook je plicht is te sturen op baanbehoud en dan vormt deze norm daarbij een belangrijke stimulans en een sturingsmechanisme. Daarnaast zijn er allerlei manieren om de werkgelegenheid te stimuleren, uiteenlopend van banenplannen, middelen voor om- en bijscholing of leerwerkplekken, extra investeringen in bijvoorbeeld duurzame industrieën tot hervormingen van arbeidsmarktinstituties. Het is in samenspraak tussen een land en de Europese Commissie dat de verplichting tot een maximale inspanning vorm krijgt. Het is duidelijk dat voor het ene land dat meer inspanning en meer tijd zal kosten dan voor het andere. Elk land in de Europese Unie kent een verschillende startsituatie en kent bovendien verschillende arbeidsmarktinstituties.

Conclusie

De PvdA wil de opdracht van volledige werkgelegenheid verankeren in Europa. Dat is een opdracht aan de landen en aan de Europese Unie van landen. Zij moeten alles doen wat binnen hun mogelijkheden ligt om te streven naar een werkloosheid van minder dan 5 procent, van structurele hervormingen tot banenplannen, zodat gewone mensen niet aan hun lot worden overgelaten en perspectief en hoop op een plek op de arbeidsmarkt houden. Dat is een sociaal én sterk Europa.

Met de streefnorm van 5 procent voor werkloosheid kiest Europa voor de weg omhoog en niet voor een *race to the bottom* van lage lonen en slechte arbeidsvoorwaarden. De best presterende landen in Europa laten zien dat een norm van 5 procent haalbaar is. Zij moeten voorbeelden zijn die de weg omhoog tonen. De streefnorm biedt bovendien tegenwicht aan eenzijdige normen voor tekort en inflatie. Partijen als CDA en VVD willen deze laatste rigide en automatisch toepassen ook al leidt dat tot minder banen en meer werklozen. De norm van 3 procent is niet rigide, want het kabinet heeft in 2013 en 2014 die norm niet gehanteerd, maar hoort ook niet rigide te zijn.

De streefnorm van 5 procent biedt volop ruimte voor maatwerk. Te veel landen combineren een zwakke financiële discipline met zwakke arbeidsmarktinstituties. Zij kunnen het zich sociaal en economisch niet veroorloven om meer dan 10 procent van de beroepsbevolking structureel langs de kant te laten. Structurele hervormingen in de arbeidsmarkt zijn dan hard nodig. Landen met een sterke financiële discipline en sterke arbeidsmarktinstituties daarentegen kunnen de ruimte krijgen om banenplannen tegen tijdelijke werkloosheid te maken. Voorkomen moet worden dat tijdelijke werkloosheid een hardnekkig probleem wordt, omdat mensen de aansluiting bij de arbeidsmarkt voorgoed verliezen.

BRONNEN

- Laurence M. Ball (2009), Hysteresis in Unemployment; Old en new evidence, *NBER Working Paper* 14818.
- Steven J. Davis en Till von Wachter (2011), Recessions and the Costs of Job Loss, Prepared for the *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Paul Gregg en Emma Tominey (2005), The wage scar from male youth unemployment, *Labour Economics* 12, 487 – 509.

7 Het paard achter de wagen

Europese crisisaanpak bedreigt nationale en Europese sociale dialoog

MARJOLIJN BULK & CATELENE PASSCHIER

Inleiding

In de jaren vijftig ging men ervan uit dat lidstaten op Europees niveau economisch moesten samenwerken en de barrières voor vrijhandel moesten beslechten zodat men met de opbrengsten van die samenwerking de opbouw van de welvaartsstaat op nationaal niveau kon financieren.¹ ‘Europa’ bemoeide zich nauwelijks met die nationale sociale stelsels.

Dit veranderde in de jaren zeventig en tachtig als gevolg van monetaire crises en de dominantie van neoliberale economische theorieën en conservatieve regeringen. De nationale autonomie in het sociale domein was niet langer onaantastbaar. Het Europese Hof interpreteerde de regels over interne markt en vrij verkeer van kapitaal, diensten en arbeid zodanig dat nationale systemen zich moesten verantwoorden: er mochten geen drempels voor vrij verkeer worden opgeworpen.

Toen eind jaren tachtig een strikt monetair en macro-economisch regime werd ingevoerd dat uiteindelijk uitmondde in de eurozone, voorspelden critici al dat dit zou leiden tot toenemende druk op de

arbeidsmarkt- en contractregels, op lonen en arbeidsvoorwaarden, omdat lidstaten de onderlinge verhoudingen niet meer via monetaire en fiscale instrumenten konden beïnvloeden.² Sindsdien is *regime competition* door het verlagen van arbeidskosten en flexibilisering van contracten *bon ton* geworden en niet meer weg te denken uit het wapenarsenaal van regeringen en de Europese Commissie.

In de tien jaar daarna ging het de Europese Unie en de lidstaten economisch voorspoedig, maar was er sprake van Europese politieke stagnatie. Pogingen van de Europese Commissie tot initiatieven op sociaal terrein liepen steevast schipbreuk op de principiële onwil van het Verenigd Koninkrijk, dat vasthield aan de jarenvijftigbenadering: Europese samenwerking is alleen economisch, het sociale is nationaal.

Mede door deze politieke impasse kreeg de Europese sociale dialoog vleugels en slaagden de Europese sociale partners erin de politieke impasse tussen de lidstaten te doorbreken. Mede door het gebrek aan slagkracht van de lidstaten slaagden sociale partners erin belangrijke sociale overeenkomsten te sluiten.

Europese sociale dialoog als motor voor sociale vooruitgang

De Europese sociale dialoog is het georganiseerd overleg van de representatieve (Europese) organisaties van werkgevers en werknemers op sectoraal en sectoroverstijgend niveau en ligt in het verlengde van de nationale overlegstructuren van werkgevers en werknemers. De fundamentele rechten van vrijheid van vakvereniging en collectief onderhandelen tussen sociale partners zijn verankerd in de grondwetten van de lidstaten, maar ook in het Handvest van de Grondrechten van de EU en in verschillende internationale (ILO) verdragen. Vanaf de inwerkingtreding van de Europese Akte in 1987

is de Europese Commissie bovendien verplicht deze sociale dialoog te ontwikkelen en moet zij Europese sociale partners raadplegen over haar beleidsvoornemens en wetgevingsvoorstellen op sociaal-economisch terrein.

Sinds het Verdrag van Maastricht (1992) kunnen de Europese sociale partners op sectoraal of boven sectoraal niveau overeenkomsten sluiten die ze zelf op nationaal niveau doen uitvoeren (bijvoorbeeld in Nederland via een aanbeveling van de Stichting van de Arbeid) of die ze door de Europese Commissie en Raad kunnen laten omzetten in wetgeving (richtlijn). De laatste is een mogelijkheid die we op nationaal niveau niet kennen. De Europese Commissie toetst marginaal (in strijd met de Europese verdragen en representativiteit van de sociale partners). De Europese Raad wordt geacht de materiële inhoud van deze akkoorden te respecteren en kan ze enkel afkeuren of goedkeuren.

De Europese sociale dialoog heeft op deze manier geleid tot een aantal belangrijke richtlijnen ter bescherming van werknemers, zoals over ouderschapsverlof³, deeltijdwerk⁴ en tijdelijke arbeidsovereenkomsten⁵. Ook op sectorniveau heeft de Europese sociale dialoog tot belangrijke regelgeving ter bescherming van werknemers geleid, zoals ten aanzien van werktijden in de transportsector en in de luchtvaart. Het meest recente voorbeeld is de wetgeving rond de preventie van prikongevallen met besmettelijke injectienaalden in de gezondheidssector.

Door hun betrokkenheid bij het Europees bestuur, kunnen sociale partners een bijdrage leveren aan de inhoud van het Europees sociaaleconomisch beleid en zorgen voor draagvlak onder de bevolking. Dat Europese sociale partners eind jaren negentig een groot aantal richtlijnen op arbeidsrechtelijk terrein overeen konden komen, heeft zeker ook veel te maken met het feit dat deze onderhandelingen plaats vonden *in the shadow of the law*⁶.

In zoverre is de Europese sociale dialoog te typeren als een tripartiet proces; als sociale partners de verwachting hadden dat de Commissie zelf met wetsvoorstellen zou komen, vormde dit een stimulans om het onderwerp op de agenda van de sociale dialoog te zetten. Tegelijkertijd bood deze *shadow of the law* ook de zekerheid dat de uitkomst van de onderhandelingen goed ontvangen en snel omgezet zou worden. Zoals er ook op nationaal niveau er een zekere mate van steun voor (de uitkomst) van het sociaal overleg moet zijn, wil een sociaal akkoord zoden aan de dijk zetten.

De betrokkenheid van sociale partners valt of staat met de mate waarin overheden het proces steunen, bereid zijn hun beleid aan te passen op advies van sociale partners en reële ruimte bieden voor de totstandkoming van akkoorden die ook daadwerkelijk worden omgezet in Europese regelgeving.

Zand in de machine

Aan het begin van de 21^e eeuw begon de kar in het zand te lopen. De interne markt en de regels van het vrij verkeer (met name van goederen en diensten) werden steeds ruimer geïnterpreteerd. Met de totstandkoming van de Lissabonstrategie in 2000 werd de politieke focus gelegd op het sturen van nationale beleidshervormingen op basis van gezamenlijke doelstellingen in het sociaaleconomische domein. Binnen deze open coördinatiemethode methode was er per definitie minder ruimte voor bindende normstelling, hetgeen ook uitstraalde naar de Europese sociale dialoog.

Tegelijkertijd deed het uitbreidingsproces naar Oost-Europa in 2004 de divergentie tussen de lidstaten en sociale stelsels toenemen. Hoewel de Europese sociale dialoog nadrukkelijk tot het *acquis communautaire* behoorde dat de nieuwe lidstaten in hun wetgeving

moesten inpassen, kenden de nieuwe toetreders geen traditie van evenwichtige arbeidsverhoudingen met een volwaardige inbreng van sociale partners. Hierdoor was eensgezindheid ook in de eigen geledingen van de vakbeweging minder makkelijk.

Rond dezelfde tijd kondigden werkgeversorganisaties een motorium af op Europees sociaal beleid en maakte de Commissie duidelijk weinig te zien in nieuwe wetgevingsinitiatieven op sociaal terrein. Integendeel, de Commissie leek steeds meer gecharmeerd van *regime competition* als motor voor groei.

Toen in 2008 de financieel-economische crisis uitbrak, richtte alle aandacht zich op het redden van banken en euro, met maatregelen die diep ingrijpen in sociale systemen en arbeidsverhoudingen in de lidstaten die onder curatele werden gesteld.

Het proces van Europees economisch bestuur met zijn strikte begrotingsvereisten en de daarmee gepaard gaande verregaande nationale bezuinigingsmaatregelen heeft grote invloed op de ruimte voor nationaal sociaal beleid. Omdat de eurolanden hun munt niet meer kunnen devalueren, wordt steeds vaker gekeken naar andere mogelijkheden tot interne devaluatie. Arbeidsmarktbeleid, flexibilisering, deregulering en met name druk op de lonen, ligt dan al snel voor de hand als factor om de concurrentiepositie van eurolanden ten opzichte van elkaar te versterken.

Hoewel 'Europa' uitdrukkelijk geen bevoegdheden heeft op het terrein van de (nationale) loonvorming maakt de uitkomst van dit proces van autonome loononderhandeling als indicator 'loonkosten per eenheid product' deel uit van het 'macro-economische scorebord' dat gebruikt wordt in het kader van het Europees economisch bestuur. De indicatoren uit dit scorebord worden toegepast om de economische en budgettaire situatie in de lidstaten te kunnen vergelijken en lidstaten de maat te kunnen nemen.

Als een euroland buiten een bepaalde bandbreedte 'scoort', kan

de lidstaat gedwongen worden tot maatregelen om de lonen meer in lijn te brengen met de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit (lees: te verlagen). In 2013 kregen acht lidstaten zo'n aanbeveling, inclusief België, Frankrijk en Duitsland. Trojka-landen⁷ zijn zelfs verplicht de lonen te verlagen in ruil voor financiële steun van de EU.

De druk op de nationale loonontwikkeling wordt ingegeven door een streven naar decentralisatie van (nationale) overlegstructuren, waarbij soms impliciet soms expliciet het breken van de macht van de vakbeweging en het cao-systeem is beoogd. Het officiële argument is dat meer concurrentie op bedrijfsniveau zou kunnen bijdragen aan groei, aldus de Europese Commissie. Verschillende lidstaten hebben daarom aanbevelingen gekregen gericht op de decentralisatie van het overlegmodel. De Trojka-landen zijn gedwongen hun stelsels van collectief overleg te decentraliseren en zelfs om uitzonderingen op bedrijfsniveau te creëren op de gelding van cao's, soms in strijd met de eigen grondwet.

Zo oordeelde de Portugese constitutionele rechter tot viermaal toe dat de Portugese hervormingsverplichtingen in strijd met de Portugese grondwet waren. De Portugese rechter moest in de kern steeds een oordeel geven over de verhouding tussen de verplichtingen van een lidstaat in het kader van het Europees economisch bestuur en de (nationale) verplichtingen van een overheid ter bescherming van de grondrechten van haar burgers en werknemers. De Portugese rechter stelde vast dat de zorgtaak van een overheid ter bescherming van de grondrechten van haar burgers zware vereisten stelt aan (op zich legitieme) bezuinigings- en hervormingsverplichtingen, waaraan de Portugese overheid keer op keer niet voldeed.

Het gevolg van de uitspraken is echter geen aanpassing van de verplichtingen uit het Portugese memorandum van overeenstemming overeenkomstig de uitspraken van de grondrechter, maar een kortere periode van zwaardere bezuinigingen. Het politieke oordeel van de

overige lidstaten en de Trojka luidt immers dat de hervormingen toch 'gewoon' door moeten gaan.

Het huidig Europees economisch beleid is enkel gericht op de aanbodzijde. Er wordt nauwelijks aandacht besteed aan de positie van surpluslanden en aan het feit dat meer dan 60 procent van de export van de lidstaten intra-Europees is. Dit beleid lijkt daarom meer een *race to the bottom* in de hand te werken dan reële groeikansen te creëren. De werkgelegenheid is vooralsnog niet aangetrokken, armoede en sociale ongelijkheid nemen toe en de steun van burgers voor de Europese samenwerking neemt drastisch af. De hervormingen van het collectieve arbeidsrecht (hard afgedwongen in de Trojka-landen en met zachtere hand afgedwongen in de overige eurolanden) leiden tot een slechtere bescherming van werknemers en een verzwakking van de positie van de vakbeweging en het overlegmodel in de lidstaten. Hierdoor kunnen de sociale partners moeilijk hun rol in het noodzakelijk herstel spelen.

In een dergelijk klimaat is het moeilijk gebleken te innoveren en nieuwe vormen van sociale dialoog op te zetten. Zoals gezegd heeft dit veel te maken met de inhoud van het Europees economisch beleid, maar ook met het kortetermijndenken van werkgeversorganisaties. Nationale en Europese werkgeversorganisaties pleiten al langer voor een pas op de plaats met betrekking tot Europees sociaal beleid. Op sectoroverstijgend niveau zijn sociale partners er de afgelopen jaren daarom niet in geslaagd overeenkomsten te sluiten die in wetgeving omgezet kunnen worden en hebben zij slechts aanbevelingen en gezamenlijke verklaringen uitgebracht.⁸

Op sectoraal niveau zijn er in de afgelopen drie jaar wel een vier-tal overeenkomsten gesloten in de binnenvaart, het professionele voetbal, de zeevisserij en de kapperssector. Alleen de overeenkomst in de professionele voetbalsector wilden sociale partners in eigen geledingen ten uitvoer brengen, de andere drie overeenkomsten zijn

in 2012 naar de Commissie gestuurd met het verzoek tot implementatie door middel van wetgeving. Bijna twee jaar later is nog geen van deze overeenkomsten ter besluitvorming bij de Raad beland. Van deze drie wordt de kappersovereenkomst het meest expliciet tegengehouden door de Commissie.

Europese kappersovereenkomst als precedent

Na jarenlange onderhandelingen hebben de Europese sociale partners uit de kappersbranche in april 2012 een overeenkomst gesloten en de Commissie verzocht deze om te zetten in een wetgevingsvoorstel. De kappersovereenkomst bevat bepalingen over de veiligheid en gezondheid van kappers.⁹ Feit is dat ongeveer 70 procent van de kappers aan (zware) huidafwijkingen en huidirritaties lijdt, zeker tien keer zo vaak als de gemiddelde Europese werknemer. Ongeveer 40 procent van de kappers heeft regelmatig pijn in de schouders, armen, pols en handen, één van de meest voorkomende oorzaken van arbeidsongeschiktheid is.

Direct na het afsluiten stond de kappersovereenkomst echter onder druk. Tien lidstaten, waaronder Nederland, schreven de Commissie tegen de verdere regulering van de arbeidsomstandigheden in de kapperssector te zijn. Lidstaten zouden (op sociaal terrein) de ruimte moeten hebben om zelf te bepalen welke middelen in hun specifieke situatie het meest effectief zijn. De kappersovereenkomst is dus te gedetailleerd. Een vreemde redenering daar de Raad krachtens het Verdrag geacht wordt de inhoud van de overeenkomsten tussen de Europese sociale partners te respecteren. De Engelse premier Cameron en Commissievoorzitter Barroso maakten het nog bonter: in de media werd de kappersovereenkomst geridiculiseerd; de overeenkomst zou een verbod op het dragen van hoge hakken

behelzen, en de maatregelen ter bescherming van rug en nekklachten waren ‘onzinnig’.

Op 2 oktober 2013 benadrukte Eurocommissaris Andor in zijn mededeling over de sociale dimensie van de EMU hoe belangrijk de positie van sociale partners is. Tegelijkertijd maakte de voorzitter van de Europese Commissie, Barroso, het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT) bekend, waarin de aanzet gegeven wordt tot een grote afslankoperatie van de bestaande EU-wetgeving, met name op sociaal terrein en vooral ook ten aanzien van arbeidsomstandigheden. REFIT bepaalt expliciet dat de kappersovereenkomst niet doorgestuurd wordt aan de Raad om in een richtlijn omgezet te worden.

De gang van zaken rond de kappersovereenkomst scheidt een precedent waardoor de Europese sociale dialoog op ontoelaatbare wijze onder druk wordt gezet. Als de lidstaten deze gang van zaken accepteren, en daar heeft het alle schijn van, verwerft de Europese Commissie zich de facto het recht om de inhoud van een overeenkomst uit de autonome sociale dialoog te beoordelen op politieke wenselijkheid. Het Verdrag biedt die mogelijkheid nadrukkelijk niet en daarmee is een dergelijke toets een directe schending van de verdragsrechtelijke positie van sociale partners en het recht op vrije onderhandelingen.

Wie trekt de kar uit het zand?

Sociale partners hebben op nationaal niveau in het begin van de crisis een belangrijke bijdrage geleverd om de gevolgen voor sectoren en werknemers te mitigeren (zoals in Nederland de deeltijd-WW). Het voortduren van de crisis stelt alle nationale stelsels van arbeidsverhoudingen op de proef. Zelfs in lidstaten met een lange traditie

van overleg leiden onderhandelingen moeilijk tot consensus en een gedeelde aanpak van de crisis.

Door het Europees economisch bestuur met zijn nationale begrotingstoezicht is de druk op de autonome onderhandelingspositie van sociale partners toegenomen. Het beleid, gericht op interne devaluatie, staat garant voor eenzijdig ingrijpen van de overheid in arbeidsmarktbeleid, arbeidsvoorwaarden en arbeidsbescherming. De trend van decentralisatie van collectieve onderhandelingen, versterkt door de eisen van de Trojka in de landen met de grootste problemen, verzwakt de positie van de vakbeweging en maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, voor sociale partners om een serieuze rol te spelen in het noodzakelijke herstel. Werkenden betalen een hoge prijs.

Nu ook de mogelijkheid van sociale partners om Europese overeenkomsten in wetgeving te laten omzetten beperkt lijkt te worden, wordt het sociale partners wel heel moeilijk gemaakt om hun verantwoordelijkheid te nemen en actief bij te dragen aan herstel. Het zijn in eerste instantie de vakbonden die dit aan de kaak stellen, want hun positie wordt het meest direct bedreigd. Maar het wordt tijd dat ook werkgeversorganisaties aan de bel trekken. Ook hun belangen staan onder grote druk. Het kan aantrekkelijk lijken voor de korte termijn dat lonen lager worden en de positie van vakbonden zwakker. Voor de langere termijn ligt onrust en destabilisatie op de loer, met potentieel grote sociale, maar ook economische consequenties.

Het lijkt dat werkgevers in Nederland oog hebben voor de langere termijn en daarom bereid waren vorig jaar een Sociaal Akkoord te sluiten met als doel een sociale en duurzame weg uit de crisis te vinden. Anno 2014 is het niet langer voldoende alleen op nationaal niveau overeenstemming tussen sociale partners te bereiken. De inkt van het Sociaal Akkoord was nog niet droog of 'Brussel' kwam al vragen – in het kader van het begrotingstoezicht – of de voorziene hervormingen niet sneller konden.

Het wordt daarom hoog tijd dat werkgevers op Europees niveau eveneens hun knopen tellen en samen met de vakbeweging zaken gaan doen over de grote thema's die om een Europese oplossing vragen. Zoals het scheppen van de sociale randvoorwaarden voor vrij verkeer: garanderen van een behoorlijk 'leefbaar loon'; verankeren van gelijk loon voor gelijk werk met een stevig werklandbeginsel ook bij vrij verkeer van diensten; handhaving en naleving van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, ook in grensoverschrijdende situaties; en bescherming van de nationale systemen van collectief onderhandelen tegen Europese inmenging en afbraak.

Waar de EU zich in de negentiger jaren in een politieke impasse bevond, omdat de lidstaten het niet eens konden worden over inhoud en noodzaak van Europees sociaal beleid, is nu sprake van een vergelijkbare politieke patstelling. Grote stappen zijn gezet richting de begrotings-, economische, politieke en bankenunie. Deze verdere integratie heeft ontegenzeggelijk ook grote gevolgen voor de invulling van de nationale sociale stelsels. De lidstaten zijn tot op het bot toe verdeeld over de inhoud van de sociale dimensie van de verder geïntegreerde EMU. *Regime competition* blijkt niet te werken om uit de crisis te geraken; ondanks een broos economisch herstel, blijft de werkloosheid oplopen en nemen inkomensongelijkheid en armoede EU-breed toe.

Als ook Europese werkgevers bereid zijn met de vakbeweging op de bok te gaan zitten, kan de Europese sociale dialoog ook nu als trekpaard voor sociale vooruitgang fungeren en de kar uit het zand trekken.

8 ‘Wij hebben open grenzen nodig’

Paprikatelers in Heusden

MICHIEL EMMELKAMP

‘Soms, als de prijzen tegenzitten, is het wel spannend, ja,’ zeggen Rob en Hannie Beets. Ze zijn pas dertig jaar, maar namen een risico van 9 miljoen euro om hun paprikabedrijf in Heusden – een familiebedrijf – over te nemen. Ze zijn apetrots op hun bedrijf. Het is technologisch hoogstaand en levert afhankelijk van het seizoen tussen de 30 en 100 banen op.

400.000 mensen werken in Nederland in de tuinbouw. Ons land is na de Verenigde Staten de tweede exporteur van tuinbouwproducten in de wereld. Dat komt niet alleen door het gunstige klimaat, maar in belangrijke mate ook door de grote efficiëntie. Die hebben we weer te danken aan een cultuur van samenwerken: Rob kijkt wekelijks in de kas bij zijn concullega’s en profiteert van het onderzoek van de Wageningse universiteit. Hij laat zien waar het toe leidt, als hij me met het plezier en de flair van een echte ondernemer rondleidt door zijn bedrijf.

Zijn planten staan in kunststof sponzen in plaats van grond. Injectienaalden voorzien de plantjes van nauwkeurig samengestelde voeding. De temperatuur en luchtvochtigheid worden ook geregeld. De vliegjes worden afgevangen en de plantjes met draadjes overeind gehouden, zodat ze gemakkelijk bijgewerkt kunnen worden en goed

in het licht staan. De paprikaplanten staan op precieze afstand van elkaar en de medewerkers rijden op rails door de kassen.

‘Op 8 hectare produceren we met 45.000 manuren jaarlijks 12 miljoen paprika’s,’ vertelt Rob. Als we het samen uitrekenen komen we uit op bijna 300 stuks per uur. En ze zijn geheel afhankelijk van Europa blijkt uit zijn verhaal. ‘We hebben de open exportmarkten hard nodig,’ zegt Rob. Het gros van de export gaat naar andere Europese landen. Rob vertelt dat ze dit grotendeels te danken hebben aan Brusselse bemoeienis. ‘Als een Spaans bedrijf gemakkelijker een Europees A-label voor zijn paprika’s krijgt, dan schaadt dat direct onze concurrentiepositie.’

Datzelfde geldt voor de open arbeidsmarkt. Rob en Hannie hebben zeven Poolse werknemers in dienst: ‘Zonder hen redden we het niet op de mondiale markt, simpelweg omdat we de sterkste en hardst werkende krachten moeten aantrekken.’ Rob en Hannie onderhouden goede relaties met hun werknemers. Naast de kassen staat een keurig wooncomplex en onlangs bezochten ze in Polen de bruiloft van een van de medewerkers. ‘Er wordt soms over werkgevers gesproken alsof ze niet het beste voor hebben met hun medewerkers. Wij hebben dat wel degelijk, dat geldt overigens voor de hele regio. Als er een *rat race* ontstaat, komen wij door concurrentie en lage afzetprijzen met de handen op de rug te staan. Juist daarom hebben wij het allerliefste dat cao’s en maatschappelijk verantwoord ondernemerschap door iedereen worden nageleefd, dan is er tenminste geen oneerlijke concurrentie.’

We bespreken nog wat andere Europese zaken die de sector raken: de energieprijzen, de concurrentie. ‘Maar bovenal’, zeggen ze, ‘ profiteren wij van Europa’. Rob stelt het nog iets scherper: ‘De grenzen dicht vernietigt juist banen.’

9 Concurreren met behulp van detacheringsarbeid

MIJKE HOUWERZIJL

Inleiding

Minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid alarmeerde medio augustus 2013 de Nederlandse en Britse krantenlezer met de waarschuwing dat het ‘Code Oranje’ is voor het ‘vrije werkverkeer’ binnen de EU.¹ De reden daarvoor was dat dit vrije werkverkeer, een van de pijlers van de EU, niet alleen heeft geleid tot economische groei en welvaart, maar ook tot oneerlijke concurrentie. Soms als gevolg van illegale en/of malafide praktijken, maar vaak ook omdat met behulp van legale arbeidsconstructies buitenlandse werknemers hier tegen veel lagere arbeidskosten kunnen werken dan hun Nederlandse collega’s.

Het gaat dan vooral (maar niet alleen²) om lager betaalde functies in arbeidsintensieve sectoren, zoals de bouw, het internationale transport, de vleesverwerkende industrie, land- en tuinbouw, de zorg.³ Daar vindt, om met Jan Cremers te spreken, Europeanisering van de arbeidsmarkt plaats ‘*in search of cheap labour*’.⁴ Een recent voorbeeld van zo’n controversiële legale constructie die veel stof deed opwaaien in de media. De kwestie leidde tot vragen in het parlement en tot onderzoek in opdracht van een stuurgroep van betrokken gemeenten en de provincie Limburg, is de inzet van vooral Portugese en

Ierse werknemers via het buitenlandse uitzendbureau Rimec bij de werkzaamheden aan de A2.

Een sleutelrol in deze en andere legale constructies om goedkoop en op tijdelijke basis buitenlandse werknemers in te zetten, speelt de detacheringsrichtlijn.⁵ Dit is een Europese richtlijn die in het recht van alle lidstaten is omgezet. Legale constructies waardoor buitenlandse werknemers vanuit een andere EU-lidstaat tegen lagere arbeidskosten in Nederland tijdelijk tewerkgesteld kunnen worden, zijn altijd te herleiden tot de Detacheringsrichtlijn. Anders is er geen sprake van werknemerschap (detachering van zzp'ers is ook mogelijk onder het Europese recht) en/of gaat het om volledig malafide constructies.

In deze bijdrage staat de rol van de detacheringsrichtlijn bij het aanjagen van loonconcurrentie op de interne Europese markt centraal. Loonconcurrentie kan leiden tot sociale dumping, tot uitholling en in de somberste scenario's zelfs tot teloorgang van het Europese sociaal model. De totstandkoming van de detacheringsrichtlijn in 1996 werd echter als overwinning gezien voor de voorstanders van het behoud van sociale verworvenheden in Europa. De richtlijn zou sociale dumping tegengaan. Zijn de beloftes van weleer niet uitgekomen? Hieronder ga ik achtereenvolgens in op wat de richtlijn beoogt, wel en niet regelt. Ik eindig met enkele slotbeschouwingen.

Doel detacheringsrichtlijn

De detacheringsrichtlijn geeft regels voor het vrij verrichten van diensten op de Europese interne markt met behulp van transnationaal gedetacheerde werknemers. Aan de ene kant is het doel hiervan het waarborgen van eerlijke mededinging (oftewel het tegengaan

van sociale dumping) en het vastleggen van een minimumniveau aan sociale bescherming van de gedetacheerde werknemers. Aan de andere kant is het doel ook de bevordering van het vrij verkeer van diensten.

Voorafgaand aan een eerste ontwerp voor de detacheringsrichtlijn in 1990 werd de kwestie aan het rollen gebracht tijdens de discussies over de invoering van nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen.⁶ Een belangrijke aanleiding daarvoor was het probleem van sociale dumping in de jaren 1987-1989 bij de bouw voor de Olympische spelen van 1992 in Barcelona.⁷ Het juridische startpunt vormde het arrest van het EU-hof in de zaak *Rush Portuguesa* uit 1990. De Portugese aannemer *Rush Portuguesa* had in 1988 een opdracht aangenomen in Frankrijk. Hij maakte daartoe gebruik van het door de EU gegarandeerde vrij verkeer van diensten. Voor de uitvoering van de dienst nam *Rush* geen werknemers aan in Frankrijk, maar detacheerde tijdelijk 58 van zijn eigen Portugese werknemers naar Zuid-Frankrijk.

De Franse inspectie was het hier niet mee eens en de zaak kwam voor het EU-Hof die bepaalde dat het detacheren van werknemers deel uit maakt van het vrij verkeer van diensten.⁸ Bij sommige diensten heb je nu eenmaal personeel nodig dat de aangenomen dienst kan uitvoeren. Anders dan wanneer zij gebruik zouden maken van een andere door de EU gegarandeerde vrijheid: het vrij verkeer van werknemers, hebben gedetacheerde werknemers geen toegang tot de arbeidsmarkt van de lidstaat waar ze tijdelijk werken, zo oordeelde het Hof: 'Zij verlaten immers de arbeidsmarkt van het zendende land niet, want keren daar terug na voltooiing van het project.' Naar aanleiding van bezorgdheid in Frankrijk over het werken op Portugese arbeidsvoorwaarden, bepaalde het EU-Hof ook dat Frankrijk zijn wetgeving of collectieve arbeidsovereenkomsten van toepassing mocht verklaren op de gedetacheerde werknemers.

Het Hof probeerde aldus de tegengestelde belangen met elkaar in evenwicht te brengen.

Van detachering naar dienstenvrijheid

Er is zes jaar onderhandeld over de inhoud van de detacheringsrichtlijn, waarbij landen die destijds de laagste arbeidskosten hadden en vooral zendland waren, Portugal en het Verenigd Koninkrijk, lijnrecht tegenover ontvangende landen als Duitsland, Frankrijk, België en Luxemburg stonden. De op Europees niveau georganiseerde werkgevers en werknemers uit de bouwsector hadden succes met hun gezamenlijke lobby voor toepassing van algemeen verbindend verklaarde (avv) cao-bepalingen op gedetacheerde bouwvakkers in het ontvangstland, vanaf de eerste dag van tewerkstelling. Het ging daarbij weliswaar om een basispakket en niet de gehele cao, maar dit kon desgewenst uitgebreid worden, al naar gelang de traditie op dit vlak in een lidstaat. Vandaar waarschijnlijk de idee dat de detacheringsrichtlijn een sociaal Europa zou dienen. Aan de manier waarop een bedrijf als Rimec opereert op de Europese aanbestedingsmarkt werd destijds niet gedacht en dat lag ook niet voor de hand, onder meer omdat de vestigingsvrijheid en het dienstenverkeer toen veel minder ruim geïnterpreteerd werden dan tegenwoordig.⁹

Het recht verandert mee met de politieke, sociale en economische context waarbinnen het opereert. Bedacht moet worden dat er tijdens de onderhandelingen over de Detacheringsrichtlijn maar twaalf lidstaten waren. Destijds vond men de onderlinge verschillen in loonhoogtes al groot, maar dat was niets vergeleken met de loonkloof in de huidige EU-28 tussen bijvoorbeeld Bulgarije en Luxemburg (1:14). Bedacht moet ook worden dat begin jaren negentig in nationaal verband de flexibilisering van de arbeidsmarkt nog in de

kinderschoenen stond. Zoals de WRR onlangs opmerkte, wordt de vraag naar (al dan niet gedetacheerde) buitenlandse arbeidskrachten in Nederland anno 2014, gestimuleerd door wettelijk toegestane arrangementen als tijdelijke contracten, payrollconstructies, zzp-schap en uitzendwerk. De flexibele arbeidsmarkt en transnationale arbeidsmobiliteit en arbeidsmigratie zijn dus elkaars bondgenoten geworden.¹⁰

Ten slotte werd in de jaren negentig bevordering van het vrij verkeer van diensten vooral opgevat als het creëren van rechtszekerheid en transparantie zodat dienstverrichters niet in elk land met geheel andere regels geconfronteerd zouden worden. Bevordering van loonconcurrentie als motor van transnationale dienstverlening is nimmer als officiële doelstelling van de detachingsrichtlijn aangemerkt en zou ook haaks hebben gestaan op de andere genoemde doeleinden. Je kunt nu eenmaal niet tegelijkertijd een gelijk speelveld willen waarborgen en loonconcurrentie bevorderen. Later is aan de balans tussen de verschillende doelen gemorreld. Met de ontwerpdienstenrichtlijn en later ook het 'Laval-drieluik' aan detachingsjurisprudentie van het EU-hof kwam de bevordering van de dienstenvrijheid als hoofddoel duidelijk voorop te staan. In de nieuwe lidstaten, wordt transnationale dienstverrichting met behulp van gedetacheerde werknemers vaak opgevat als een manier om de eigen lage arbeidskosten in te zetten als volledig legitiem concurrentievoordeel in plaats van als concurrentievervalsing die tegen de geest van de detachingsrichtlijn in zou druisen.

De meest geharnaste tegenstander van de detachingsrichtlijn van weleer, het Verenigd Koninkrijk, kan eigenlijk met terugwerkende kracht tevreden zijn. Met de huidige interpretatie van de detachingsrichtlijn is alsnog volledig recht gedaan aan haar destijds controversiële rechtsgrondslag, namelijk de dienstenvrijheid. De tijd dat lidstaten van ontvanging hun lokale arbeidsvoorwaarden-

niveau volledig konden opleggen aan detacherende dienstverleners was bovendien vanaf 2008, twaalf jaar na aanneming van de detachingsrichtlijn, echt verleden tijd, op grond van beperkende (en controversiële) jurisprudentie van het EU-hof.¹¹ Toch is het Verenigd Koninkrijk, bij monde van zijn premier David Cameron, tegenwoordig juist erg gekant tegen de grote arbeidsmobiliteit en migratie aan de onderkant van de arbeidsmarkt.¹² Waarom? Het land is van zendland geworden tot ontvangsland.

Wel geregeld

In de detachingsrichtlijn (art. 1 lid 3) worden drie vormen van transnationale tijdelijke tewerkstelling (detachering) van werknemers onderscheiden:

- a) in het kader van een opdracht tot (onder)aanneming van werk;
- b) grensoverschrijdende detachering binnen de EU in concernverband;
- c) detachering naar een andere lidstaat als uitzendkracht.

Voor alle vormen geldt dat er een dienstverband moet zijn met de in een andere lidstaat gevestigde werkgever die voor de detachering gebruik maakt van het vrij verkeer van diensten. Een gedetacheerde werknemer is een werknemer die gedurende een bepaalde periode werkt op het grondgebied van een lidstaat waar hij niet gewoonlijk werkt, zo bepaalt artikel 2. Detachering in de zin van de richtlijn is niet in tijd beperkt, dit in tegenstelling tot detachering in het kader van sociale zekerheidsverordening Vo. 883/04 die in beginsel een limiet van 24 maanden hanteert.¹³ Ook legaal in de lidstaat van herkomst verblijvende derdelandswerknemers kunnen gedetacheerd worden naar een andere lidstaat, zolang de werkgever maar in een EU-lidstaat gevestigd is.

Tegenwoordig wordt dat soms (te) ruim geïnterpreteerd, zo blijkt uit het rapport over het A2-project: 'Volgens Rimec zijn de werknemers werkzaam op basis van bepaalde tijd contracten zonder vaste einddatum. De contracten variëren in duur afhankelijk van het werkaanbod. Het aantal werkzame werknemers varieert. De werknemers geven aan dat ze na het aflopen van het contract, over het algemeen na zes maanden, terugkeren naar huis. Na twee weken of langer krijgen ze een nieuw contract voor bepaalde duur. Sommigen van hen zijn reeds enkele jaren voor Rimec Lda of Rimec Works werkzaam in of buiten Nederland waarvan een aantal op het Project A2 Maastricht sinds het sluiten van de Overeenkomst van Dienstverlening.'¹⁴ Met name valt op in deze omschrijving dat er geen sprake is van een gewoonlijk werkland (maar wel een woonland), waarnaar de werknemers terugkeren. Anders gezegd, ze hebben geen ander gewoonlijk werk waarop de buitenlandse detachering de uitzondering is. Nee, dit is hun, steeds tijdelijke, werk.

In de Project A2-casus is bovendien niet in één oogopslag duidelijk welke van de drie genoemde vormen van transnationale tijdelijke tewerkstelling de hoofdrol speelt. Rimec is een internationale groep van vennootschappen. De in Portugal gevestigde uitzendvennootschappen van Rimec waarmee de gedetacheerde werknemers een arbeidsovereenkomst hebben, is niet het onderdeel waarmee de hoofdaannemer Avenue2 (een samenwerking van de Nederlandse bouwondernemingen Ballast Nedam en Strukton, beide lid van Bouwend Nederland) een overeenkomst heeft gesloten voor inleen van arbeidskrachten op het Project A2 Maastricht. Dit is namelijk een Britse dochteronderneming van de 'Rimec-groep'. In het rapport is verder geen grondig onderzoek gedaan naar (de toelaatbaarheid van) deze constructie. Men houdt het erop dat het hier gaat om transnationale uitzendarbeid in de zin van de detacheringsrichtlijn.

Voor gedetacheerde werknemers gelden niet geheel dezelfde ar-

beidsvoorwaarden als voor hun lokaal werkende collega's. In de detacheringsrichtlijn is alleen een basispakket aan dwingendrechtelijke arbeidsvoorwaarden uit het ontvangstland van toepassing verklaard op gedetacheerde werknemers (art. 3 lid 1). Dit pakket strekt zich wat betreft verbindende cao-bepalingen alleen verplicht uit tot de bouwsector. Lidstaten zijn op grond van artikel 3 lid 10, 2^e streepje bevoegd om de binding aan cao-bepalingen ook toe te passen op andere bedrijfstakken, maar zijn hier dus niet toe verplicht. De meeste lidstaten hebben van deze uitbreidingsmogelijkheid gebruik gemaakt (Nederland overigens pas vanaf eind 2005).

Ten slotte mogen lidstaten het basispakket inhoudelijk uitbreiden door ook regels met betrekking tot niet in de richtlijn opgenomen onderwerpen van toepassing te verklaren (Nederland heeft dit niet gedaan). Artikel 3 lid 10, 1^e streepje stelt wel als voorwaarde dat de regelingen betrekking hebben op de openbare orde en dat toepassing ervan in overeenstemming moet zijn met het Verdrag. In het arrest *Commissie/Luxemburg* heeft het EU-Hof aan het begrip 'openbare orde' een zeer beperkende uitleg gegeven, waardoor nu de heersende mening is dat er alleen een verbod op dwangarbeid, kinderarbeid en andere zeer fundamentele grondbeginselen onder vallen.

Op basis van de detacheringsrichtlijn hoeft een in het buitenland gevestigde onderneming als Rimec zijn naar Nederland gedetacheerde werknemers dus alleen een 'harde kern' van Nederlands arbeidsrecht te garanderen. Het gaat daarbij vooral om de Nederlandse arbeidsomstandigheden- en arbeidstijden, het minimumloon inclusief overwerkvergoeding, minimumaantal betaalde vakantiedagen en voorwaarden inzake uitzendarbeid, vastgelegd in wet of algemeen verbindend verklaarde cao. Hierbuiten vallen bijvoorbeeld lonen boven het minimum in wet of avv-cao, vakantiedagen boven het wettelijk minimum, roostervrije uren, pensioenopbouw, loon-doorbetaling bij ziekte en het ontslagrecht. Voor deze onderwerpen

gelden de voorwaarden die (al dan niet) geregeld zijn in het recht dat van toepassing is op de arbeidsovereenkomst tussen de gedetacheerde werknemer en zijn buitenlandse werkgever. In het geval van Rimec is dat waarschijnlijk het Portugese of misschien het Britse recht. Gemiddeld geldt in deze landen een lagere arbeidsrechtelijke bescherming dan in Nederland. Dat levert al een eerste concurrentievoordeel op voor de buitenlandse dienstverrichters.

Niet geregeld

De detachingsrichtlijn is beperkt tot arbeidsrechtelijke afspraken tussen werkgever en werknemer. Zij bepaalt niet welk socialezekerheidsrecht en welk fiscaal recht van toepassing is tijdens de detachering. Ook op deze rechtsgebieden zijn concurrentievoordelen te behalen in de arbeidskosten bij het werken met gedetacheerde werknemers. Rimec kan zich bij detachering geheel onttrekken aan Nederlandse sociale zekerheidspremies en, afhankelijk van de gekozen constructie en hoe deze uiteindelijk feitelijk uitpakt, soms ook aan het Nederlandse belastingregime. Tel uit de cumulatieve winst qua arbeidskosten als gedetacheerd wordt vanuit landen met de laagste niveaus aan arbeidsrechtelijke bescherming, sociale zekerheidspremies en belastingen naar landen met de hoogste niveaus.

Toch is dit puur legale voordeel in de marktvrage naar steeds goedkopere arbeid kennelijk nog niet groot genoeg. Een punt waarop de detachingsrichtlijn (vooralsnog) geen soelaas lijkt te bieden betreft de meest in het oog lopende misstand bij het A2-project: de buitensporig hoge inhouding voor de kosten van huisvesting en vervoer op het salaris van de gedetacheerde werknemers. De Portugese werknemers droegen hiervoor bijna 970 euro per maand af, terwijl zij gehuisvest werden voor gemiddeld nog geen 100 euro

per persoon per maand.¹⁵ Saillant detail is dat leidinggevende gedetacheerde werknemers van Rimec geen kosten hoefden te betalen. Aan de expertcommissie die werd ingeschakeld om de misstanden in het A2-project te onderzoeken, was dus de vraag: Mag dit eigenlijk wel? De detacheringsrichtlijn bepaalt in art. 3 lid 7: 'De toeslagen in verband met de terbeschikkingstelling worden als een deel van het minimumloon beschouwd, voor zover deze niet uitgekeerd worden als vergoeding van daadwerkelijk in verband met de terbeschikkingstelling gemaakte onkosten, zoals reiskosten, verblijfkosten en kosten voor voeding.'

Hiermee neemt de richtlijn stelling tegen het in mindering brengen van noodzakelijke onkostenvergoedingen op het te verdienen minimumloon in het land van detachering. Een hard verbod om deze kosten niet te vergoeden, oftewel een opdracht aan de ondernemer om deze kosten voor eigen rekening te nemen, lees ik in deze bepaling helaas niet. Mogelijk is dit wel de bedoeling geweest, nu de aanhef het (als vanzelfsprekend) heeft over 'de' toeslagen. Dit is niet gemakkelijk na te gaan, omdat er destijds slechts summier toelichting werd gegeven op de totstandkoming en bedoeling van Europese regelgeving. Bij gebrek aan een heldere norm in het Europese of Nederlandse recht die dit verbiedt, werd in het rapport over het A2-project de hoge inhouding weliswaar als buitensporig en vanuit sociaal-maatschappelijk oogpunt als onwenselijk werd bestempeld, maar niet als onrechtmatig. Daarmee is dit een van de vele voorbeelden van de wijze waarop 'creatieve' ondernemers de mazen van de wet opzoeken.

Keer op keer komen bij detachering van werknemers ook andere misstanden aan het licht, die wel klip en klaar onrechtmatig zijn, zoals te lange werktijden en onderbetaling. Ook dit is geen exclusief Nederlands probleem en is mogelijk omdat in Nederland en veel andere ontvangende lidstaten de handhaving van het ar-

beidsrecht verre van adequaat is. De detachingsrichtlijn laat de handhaving vrijwel geheel over aan het nationale recht. Uit Europees (en Nederlands) onderzoek blijkt echter dat inspecties op het terrein van sociale wetgeving te weinig inspectiecapaciteit hebben om in transnationale situaties van tewerkstelling met vaak 'vluchtige' ondernemers naleving van wet- en regelgeving te verzekeren.¹⁶ Het nationale handhavingsinstrumentarium is hier niet op toegesneden. Zo beschikken inspecteurs vaak niet over lik-op-stuksancties zoals stillegging van werk tot gegevens zijn aangeleverd enzovoort. Ook werken ze onderling niet soepel genoeg samen, zowel binnenlands als over de grenzen heen.

Het is moeilijk en soms onmogelijk om opgelegde boetes te innen of vonnissen ten uitvoer te leggen in een andere lidstaat. Daarentegen kunnen de wel in het land van ontvangst gevestigde opdrachtgevers, zoals in het A2-project Ballast Nedam en Strukton, niet worden aangesproken omdat een directe overeenkomst met de tewerkgestelde werknemers ontbreekt en er niet of nauwelijks ketenaansprakelijkheid is voor (cao)lonen en/of andere arbeidsvoorwaarden.¹⁷ Bovendien wordt de inning van achterstallig loon in bijna alle lidstaten aan de individuele werknemers zelf overgelaten. Zij moeten maar een civiele procedure starten.

Zeker in Nederland ligt het zwaartepunt bij de handhaving van arbeidsvoorwaarden nog altijd bij de werknemer zelf die ideaaltypisch mondig is en in een vertrouwd rechtssysteem en zonder taalbarrières – zelf naar de rechter stapt al dan niet met behulp van een rechtsbijstandsverlener of vakbond. Het moge duidelijk zijn dat gedetacheerde werknemers uit Oost- en Zuid-Europese lidstaten die opereren in sectoren aan de onderkant van de arbeidsmarkt, niet aan dit ideaaltype voldoen. (Wilde) stakingen of media-aandacht, blijken voor deze groep vaak het effectiefst en dit bleek in het A2-project zelfs nodig om te voorkomen en/of terug te draaien dat de Portugezen

die de misstanden aan de kaak stelden geen contractverlenging kregen.¹⁸ Vakbonden spelen in dit ‘naming & shaming’ proces een grote rol maar moeten er disproportioneel veel tijd en energie insteken en dus kosten maken, terwijl de ledenaanwas onder gedetacheerde werknemers bescheiden is. De activiteiten dienen weliswaar ook het belang van de lokale leden om ‘sociale dumping’ tegen te gaan maar er is een grens aan het budget dat hiervoor kan worden uitgetrokken.

Aan het verbeteren van het Nederlandse handavingsinstrumentarium en het (daarmee) bestrijden van schijnconstructies wordt inmiddels serieus gewerkt, het is een prioriteit van het huidige en het vorige kabinet. Ook in 2006 en 2007 was er al de nodige aandacht voor. Toch blijken de resultaten van deze beleidsprioriteit helaas vaak *too little, too late*, omdat (1) verbeteringen in de handhaving altijd trager gaan dan de toename van nieuwe ‘verdienmodellen’ gebaseerd op de inzet van transnationaal georganiseerde goedkope arbeid; omdat (2) sommige handavingsmogelijkheden niet mogen ‘van Brussel’ aangezien ze de dienstenvrijheid binnen de EU zouden belemmeren; maar ook (3) omdat alleen bij een bepaalde mate van pan-Europese coördinatie of zelfs harmonisatie handhaving echt effectief zou kunnen zijn. Er is nu een richtlijn in de maak ter verbetering van de handhaving van de detacheringsrichtlijn om de grootste zwakheden op Europees niveau weg te nemen. Echter, hier is de inmiddels vergevorderde besluitvorming traag verlopen en zijn de stapjes voorwaarts waarschijnlijk slechts druppels op een gloeiende plaat.¹⁹

Beperking loonconcurrentie via detachering?

De problematiek rond de detacheringsrichtlijn maakt deel uit van de bredere, gepolariseerde discussie die tegenwoordig in de EU wordt gevoerd over arbeidsmigratie. Minister Asscher vraagt daarbij terecht

meer aandacht voor de positie van lager opgeleide ingezetenen. Bij het almaar stimuleren van goedkope arbeid met behulp van flexibele en tijdelijke vormen van arbeidsmobiliteit en arbeidsmigratie zijn de gevolgen voor de laaggeschoolden in de 'hoge lonen lidstaten' het grootst. Zij kunnen zelf niet als goedkope arbeidskrachten zonder gevolgen in weer een andere lidstaat tewerkgesteld worden: óf hun lonen gaan geleidelijk aan omlaag, terwijl de kosten van levensonderhoud daar niet op berekend zijn, óf hun werkloosheidsrisico wordt groter, of er zal zich een combinatie van beide voor doen.

De situatie voor de laag betaalde gedetacheerde werknemers die migreren of gedetacheerd worden is evenmin rooskleurig, gelet op de vaak erbarmelijke of op zijn minst zo schraal mogelijke condities van verblijf en tewerkstelling en de belemmering een normaal gezinsleven te leiden.²⁰ De enige manier om de belangen van beide groepen werknemers bij *decent work* en (dus) duurzame tewerkstelling te bevorderen, is het heroverwegen van flexibele arbeidsvormen, zoals thans in Nederland enigszins gebeurt en het minder koersen op lage prijs, bijvoorbeeld bij (Europese) aanbestedingen.

De vraag is ook of op abstracter niveau de baten van goedkope arbeid via arbeidsmobiliteit wel zo positief zijn voor de Europese Unie. Vroeger waren de Europese instituties van het tegendeel overtuigd: *'Freedom of mobility was only a distant goal. Promoting 'acceptable' (among highly skilled) and protecting against 'unacceptable' (among the low skilled) forms of mobility was its primary mission. (...) It built in safeguards against influxes of cheap labour by refusing to allow pay discrimination between nationals and non-nationals.'*²¹ Dit beleid had als achterliggend doel het bevorderen van de vrede tussen de volkeren en daarmee het vertrouwen in verdere Europese integratie, in plaats van hen als concurrerende werknemers tegen elkaar uit te spelen, hetgeen de weerzin tegen de EU duidelijk lijkt te bevorderen.

Is steeds meer (tijdelijke) arbeidsmobiliteit eigenlijk wel in het

belang van de zendende landen? Als in deze landen hoge (jeugd) werkloosheid heerst (zoals nu in Spanje en Griekenland), dan kan dit met het oog op de korte termijn niet betwist worden. Het leidt echter ook tot braindrain en gebroken gezinnen. Een duurzamer oplossing van hun werkloosheidsprobleem en lage economische groei wordt alleen bereikt door verplaatsing van bijvoorbeeld de vleesindustrie en de tuinbouw (voor zover klimatologisch verantwoord) en niet door periodieke overboekingen van Poolse of Griekse migranten die dat werk (tegen tweederangs voorwaarden en waardering) in Nederland doen. In de niet-verplaatsbare sectoren, zoals schoonmaak, bouw, horeca en zorg, zou minder ruimte voor goedkope arbeid de innovatie kunnen bevorderen (denk aan prefab bouwen). Dit heeft als voordeel voor de zendende landen dat de braindrain een halt toe wordt geroepen en de noodzaak vervalt om zelf ook weer (goedkopere) migranten uit nog armere landen aan te trekken voor het werk 'dat Polen, Letlanders en Grieken niet wensen te doen'.

Dumping voorkomen

Hoe kan sociale dumping bij detachingsconstructies worden voorkomen? Allereerst door het basispakket waar werknemers recht op hebben ook daadwerkelijk te garanderen. Een strengere handhaving is daarvoor een eerste vereiste, waarbij idealiter ook hulp aan gedetacheerde werknemers om hun lonen te innen behoort. Reis- en verblijfkosten zouden voor rekening van de detacherende onderneming moeten komen, net zoals dit gebruikelijk is bij leidinggevend. Het idee is immers dat gedetacheerde werknemers niet toetreden tot de arbeidsmarkt van het ontvangende land, het is hun werkgever die belang heeft bij de uitzending. Dan moeten we het ook niet normaal vinden dat ze zelf mee betalen aan (en ken-

nelijk dus een zelfstandig – lees: werkgelegenheidsbelang – hebben bij) detachering naar een andere lidstaat dan waar zij gewoonlijk (geacht worden te) werken.

De casus van Rimec laat echter zien dat er tegenwoordig steeds meer ‘arbeidsnomaden’ zijn, die helemaal geen gewoonlijk werkland meer hebben. Door de introductie (en handhaving!) van een tijdslimiet voor detachering en het scherp handhaven van de eis dat er een gewoonlijk werkland moet zijn, kan het businessmodel van Rimec en anderen minder lucratief en aantrekkelijk worden gemaakt. Dit bevordert de eerlijke concurrentie en is dus in het belang van bonafide werkgevers die liever concurreren op kwaliteit dan op prijs. Een andere manier om sociale dumping tegen te gaan in transnationale uitzendconstructies is door de arbeidsrechtelijke consequentie te trekken uit de vaststelling door het EU-Hof in zijn arrest *Vicoplus* dat bij grensoverschrijdende uitzendarbeid wel degelijk sprake is van het betreden van de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat. De dienstverlening van uitzendbureaus bestaat immers uit het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De arbeidsrechtelijke consequentie is dan in mijn ogen gelijk loon voor gelijk werk. Deze norm dient de sociale cohesie van ontvangende en zendende landen en is in het langetermijnbelang van werknemers en werkgevers. Kortom, iedereen die profijt heeft van verdere, vredige Europese integratie, zou deze norm opnieuw moeten omarmen.²²

10 Sociale zekerheid en vrij verkeer

JAN CREMERS

Inleiding

Het recht op vrij verkeer van de EU-burger vormt vanaf de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap een van de pijlers van de Europese samenwerking. Het vrij verkeer geeft burgers het recht werk te zoeken en aan het werk te gaan in een andere lidstaat. De opheffing van belemmeringen van het vrije verkeer van personen tussen de lidstaten was een van de grondbeginselen, zoals verwoord in het Verdrag van Rome in 1957. Dit Verdrag vormde de grondslag voor de EEG en bevatte meerdere bepalingen die het vrij verkeer moesten waarborgen (Verdrag van Rome 1957, artikel 48-51).

In deze bijdrage behandel ik de belangrijkste beleidsterreinen die met dit vrij verkeer samenhangen, achtereenvolgens:

- » de sociale zekerheid bij grensoverschrijdend werken
- » de samenhang met de Europese regels over het verblijfsrecht
- » de zwakke punten in die regelgeving
- » de grensoverschrijdende dienstverlening
- » enkele mazen in de wetgeving.

Ik eindig met een bespreking van het zogenaamde uitkeringstoerisme.

Coördinatie van sociale zekerheid

Hoewel de inrichting en werkingssfeer van de sociale zekerheid niet tot de bevoegdheid behoren van de Europese instellingen, werd de coördinatie van de nationale sociale zekerheidsstelsels vervolgens een van de eerste en meest cruciale beleidsterreinen waarop door de lidstaten werd samengewerkt. Om te voorkomen dat EU-burgers, die tijdelijk in een andere lidstaat dan hun land van herkomst werken en verblijven, hun sociale zekerheidsrechten gedeeltelijk of geheel verliezen werd het noodzakelijk geacht afspraken te maken over de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels en vanaf 1958 stelde de EEG-Raad daarom verordeningen vast over de coördinatie van de sociale zekerheid van migrerende werknemers.

Uitgangspunt van de coördinatie werd dat slechts één wetgeving van toepassing is in de situatie wanneer in een of meerdere lidstaten gewerkt wordt; EU-burgers die gebruik maken van het vrij verkeer vallen onder de sociale zekerheid van slechts één lidstaat. De coördinatieregels moeten de gelijke behandeling waarborgen en discriminatie tegengaan. De afspraken over de coördinatie en afstemming van de verschillende nationale stelsels in grensoverschrijdende situaties kennen een lange geschiedenis.¹

Bij de vaststelling van de nieuwe coördinatieregels zijn belangrijke kritiekpunten aan de orde geweest. Zo zou het stelsel grip moeten houden op grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling en bestand moeten zijn tegen praktijken die expliciet tot doel hebben de sociale verzekeringsplichten te ontduiken via het gebruik van buitenlandse schijnconstructies. De toepassing bij werkzaamheden in meerdere lidstaten, zoals in het internationale transport en de binnenvaart, maar ook in de bouw en infra, was een heikel punt. Nadien heeft de te volgen procedure of handelswijze bij werkzaamheden in meer lidstaten vaak op de agenda gestaan van de speciaal opgerichte *Admini-*

stratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Deze Commissie, samengesteld uit regeringsvertegenwoordigers van elke lidstaat, heeft tot taak alle vraagstukken van administratieve of interpretatieve aard te behandelen en de uniforme toepassing van het EU-recht te vergemakkelijken (Titel IV, EG 883/2004). Het fenomeen van het uitkeringstoerisme speelde tot op heden in dit debat vrijwel geen rol.

Werkwijze van huidige regelgeving

Met de in 1971 ingevoerde verordening 1408/71 EEG van de Raad wordt gewaarborgd dat werknemers die onderdaan van een EU-lidstaat zijn recht hebben op sociale zekerheidsprestaties, ongeacht waar zij werken of wonen. Het streven was en is de onderlinge afstemming, niet de harmonisatie, van de sociale zekerheidsregimes tussen de EU-lidstaten, teneinde grensoverschrijdende aangelegenheden te regelen.

De algemene regel is dat bij arbeidsmigratie in de sociale zekerheid het werklandprincipe geldt (de *lex loci laboris*): iemand is verzekerd in de lidstaat waar hij/zij werkt en hij/zij bouwt aldaar rechten op. Dit betekent dat werknemers die zich elders in Europa vestigen, recht hebben op een behandeling als waren zij inwoner van dat land van vestiging.

Ten opzichte van de oudere verordeningen is het algemene beginsel van gelijke behandeling uitgebreid. Terwijl dit grondbeginsel eerst alleen van toepassing was op personen die op het grondgebied van een lidstaat wonen, is deze voorwaarde inzake het wonen op het grondgebied nu niet meer vereist. Een andere wijziging houdt in dat de bepalingen zijn uitgebreid tot alle onderdanen van de lidstaten die onder de socialezekerheidswetgeving van een lidstaat vallen,

en hun gezinsleden en nabestaanden. Dat houdt in dat niet alleen werknemers, zelfstandigen, ambtenaren, studenten en gepensioneerden, maar ook niet-actieve personen nu beschermd zijn door de coördinatieregels; de personele werkingssfeer bevat geen limitatieve opsomming meer. Een derde verandering is de vereenvoudiging van een aantal bepalingen met betrekking tot werkloosheid: een werkloze die naar een andere lidstaat gaat om daar werk te zoeken behoudt gedurende bepaalde tijd het recht op een werkloosheidsuitkering in het herkomstland.

Relevant zijn voorts de regels met betrekking tot het verblijfsrecht in combinatie met de sociale zekerheid van burgers van de Unie die zich in een andere lidstaat willen vestigen, zoals opgenomen in Richtlijn 2004/38/EG. Burgers van de Unie hebben het recht gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder verdere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.

Als een EU-burger langer dan drie maanden in een andere lidstaat wil verblijven, moet hij in het gastland werknemer of zelfstandige zijn óf over voldoende bestaansmiddelen beschikken voor zichzelf en zijn familieleden om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het sociale bijstandsstelsel van het gastland. Daarnaast moet men over een verzekering beschikken die de ziektekosten in het gastland dekt. Het gastland is gedurende de eerste drie maanden van verblijf niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen. Zolang burgers van de Unie en hun familieleden geen onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandsstelsel van het gastland kunnen zij niet worden uitgezet. Verwijderingsmaatregelen kunnen in geen geval worden genomen indien de burgers van de EU werknemer of zelfstandige zijn. Iedere EU-onderdaan die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied

van een gastland verblijft, krijgt aldaar een duurzaam verblijfsrecht. Totdat deze periode is verstreken, is uitzetting mogelijk wanneer niet aan de geldende eisen wordt voldaan.

Zwakke punten in wetgeving

Een uitzondering op het werklandbeginsel in de sociale zekerheid geldt voor gedetacheerde werknemers die in opdracht van hun werkgever in het kader van het vrij verkeer van diensten tijdelijk in een ander land gaan werken (conform de zogenaamde detacheringrichtlijn 1996/71/EG). Een persoon die voor een periode niet langer dan 24 maanden gedetacheerd is, blijft onderworpen aan het socialezekerheidsstelsel van het land waar hij gewoonlijk is tewerkgesteld.

De kosten en werkzaamheden, noodzakelijk om werknemers die voor korte tijd in een ander land werken op te nemen in totaal verschillende sociale zekerheidssystemen, wegen niet op tegen de baten. Aan dergelijke korte periodes zijn immers nauwelijks rechten te ontleen. Deze termijn wordt overigens niet expliciet in de detacheringrichtlijn vermeld. Verordening 883/2004 legt de maximumtermijn van detachering op 24 maanden.² Na deze 24 maanden geldt in beginsel het werklandbeginsel, tenzij een akkoord gesloten wordt in de zin van artikel 16 lid 1 van de Verordening.³

De relatie tussen detachering en sociale zekerheid is op verschillende terreinen vatbaar gebleken voor misbruik. Naast het de laatste tijd veel in het nieuws zijnde zogenaamde 'uitkeringstoerisme' zijn op enige schaal van betekenis twee vormen van misbruik te constateren.

1. Allereerst blijkt in de praktijk dat de detachering in het kader van de grensoverschrijdende dienstverlening wordt misbruikt als een vorm van internationale arbeidsbemiddeling waarbij arbeidskrachten worden geronseld uit landen met lage sociale

- zekerheidskosten. Dit verschijnsel doet zich voor in de bouw en de land- en tuinbouw, maar ook in andere sectoren met een moordende concurrentie op arbeidskosten.
2. Ten tweede blijken er fictieve ondernemingen buiten de landsgrenzen ingeschakeld te worden die werknemers ter beschikking stellen die vervolgens in meerdere landen werkzaam zijn. Hiervan zijn met name in het internationale wegtransport en de binnenvaart voorbeelden te vinden.

Grensoverschrijdende dienstverlening

Door de gebrekkige controle op de naleving van de betaling van sociale zekerheidsbijdragen (en overigens ook op de naleving van de vigerende arbeidsvoorwaarden) en het geringe risico van opsporing kunnen malafide bedrijven via allerlei slinkse wegen de regelgeving omzeilen. Falsificatie van de zogenaamde A-1 formulieren, het gebruik van de detachingsformule bij buitenlandse werknemers die al in het werkland verblijven en bemiddeling door niet bestaande agentschappen of brievenbusconstructies zijn onder meer praktijken die bij de controle op de naleving aan het licht komen.

In een gezamenlijk rapport van de arbeidsinspecties uit een negental landen en de meest betrokken sociale partners bleek eens te meer dat het controleren op de rechtmatigheid van de detachering zeer wordt bemoeilijkt door het feit dat het werkland slechts beperkte bevoegdheden heeft als het gaat om het controleren van het gedetacheerde werk en de arbeidsrelatie tussen gedetacheerde werknemer en de uitzendende firma in het thuisland. Ook bemoeilijken de geringe machtsmiddelen en de nauwelijks werkende sanctionering, mede door een gebrek aan internationale samenwerking bij het verzamelen van informatie en het aanpakken van fraude, het ef-

fectief uitoefenen van controles op rechtmatigheid. Tenslotte is in het gastland vrijwel niet te controleren of het een rechtmatige onderneming betreft; medewerking van het land van vestiging is hierbij cruciaal (INTEFP, 2013).

Vrije vestiging en gebruik van schijnconstructies

Meerdere Nederlandse transportondernemingen ontvingen in 2010/11 brieven met de aanbieding het eigen personeel over te hevelen naar een buitenlandse ‘dienstverlener’ (gevestigd in bijvoorbeeld Cyprus), om vervolgens de eigen chauffeurs weer in te huren via deze bemiddelingsbureaus. Die bureautjes werken met glossy websites in verschillende Europese talen en vanaf verschillende adressen in Europa. Hun aanbod is simpel en rechttoe rechtaan. Met een verwijzing naar het gewijzigde Europese coördinatiestelsel van sociale zekerheid (de Verordeningen 883/2004 en 987/2009 die 1 mei 2010 ingingen) bieden de tussenpersonen aan de rol van werkgever vanuit het adres in Cyprus over te nemen.

De vroegere werkgever van de chauffeurs wordt dan een klant die maandelijks een factuur krijgt voor geleverde diensten. De chauffeurs die voor deze nieuwe klant (hun vroegere werkgever) rijden krijgen het minimum-cao-loon uitbetaald (dat wordt belast in Nederland), alle andere toeslagen en betalingen (voor overwerk en dergelijke) worden nergens vermeld en niet belast (ook niet in Cyprus). Over dat minimumloon worden sociale premies betaald in Cyprus en de vroegere werkgever blijft verschoond van andere Nederlandse werkgeverslasten en bedrijfstoneigen kosten, zoals pensioenen en O&O-fondsen.

De tussenpersonen presenteren zichzelf als ‘flexibele, internationaal opererende ondernemers’ met een grote ervaring in payrolling,

fleetmanagement, loonadministratie en aanverwante diensten in de maritieme sector, hotel en catering en het internationale wegtransport. Personeel onderbrengen bij postbussen wordt gepresenteerd als een legale methode om fors te besparen op de loonkosten van Nederlandse chauffeurs, en dat allemaal door met de chauffeurs een Cypriotisch arbeidscontract af te sluiten (ook al leven ze er niet en zullen ze er nooit komen). Kortom, het gebruik van buitenlandse tussenpersonen is lucratief vanwege de lagere sociale premies.

De methode om sociale zekerheidsverplichtingen te ontduiken wordt ontleend aan de Europese coördinatieregels, waarbij een A-1 document⁴ (vroeger het formulier E-101) afgegeven in het land waar de postbusfirma is geregistreerd een rol speelt. De nieuwe regels bevatten echter enkele ingebouwde controlemechanismen. De competentie voor het uitzuiveren welke overheid een A-1 document moet verstrekken aan Nederlandse chauffeurs die voor een buitenlandse firma gaan werken ligt bij de Nederlandse Sociale Zekerheidsbank (SVB). De coördinatieregels stellen voorwaarden aan een dergelijke buitenlandse vestiging; het moet gaan om een onderneming met eigen activiteiten en omzet ter plaatse. In enkele cases is gebleken dat chauffeurs onverzekerd rondrijden met buitenlandse A-1 documenten die zijn afgegeven zonder dat de SVB hierin is gekend; een situatie die nooit de bedoeling is geweest van de Europese coördinatie. Loonstrookjes maken duidelijk dat de sociale zekerheid in het vestigingsland ook 'getild' wordt, doordat alleen over het basisloon premie is betaald en niet over het totale loon.

In een zaak die door FNV Bondgenoten werd aangedragen duurde het 16 maanden (en nieuw beleid van minister Asscher) alvorens de SVB daadwerkelijk doorpakte. Van meet af aan (voorjaar 2012) was duidelijk dat dingen niet klopten, maar deels vanwege de angst dat Nederland zou worden beschuldigd van het opwerpen van een barrière tegen de vrije dienstverlening (en de vrije vestiging) werd

lang gearzeld. In oktober 2013 kwam de SVB eindelijk met een duidelijke stellingname: op basis van de Verordeningen 883/2004 en 987/2009 dienen chauffeurs die in Nederland leven en die op de loonlijst staan van in het buitenland gevestigde tussenpersonen deel te nemen aan de sociale zekerheid van hun woonland (in dit geval Nederland).

De SVB verklaarde tevens dat de arbeidsrelatie met de vroegere werkgever nog steeds bestond, mede omdat het bij de tussenpersoon niet ging om een echte onderneming die materieel in Cyprus was gevestigd en onder wiens gezag werkzaamheden werden verricht. De relatie tussen de chauffeurs en de tussenpersoon werd als een schijnconstructie aangemerkt die uitsluitend diende om sociale zekerheidsverplichtingen in Nederland te omzeilen; een argumentatie die door FNV Bondgenoten van meet af aan was vertolkt. Overigens kregen ook de betrokken chauffeurs te maken met een forse nabetaling van sociale zekerheidspremies.

Tekort aan gekwalificeerd personeel en zelfstandige als mazen in de wet

Met zogenaamde derdelanders⁵ ligt de zaak wat ingewikkelder; voor personen uit derde landen die rechtstreeks in dienst zijn van een onderneming in het werkland geldt de algemene regel. Zij vallen onder de sociale zekerheid van het werkland. Een tweede groep vormen de derdelanders die in de EU verblijven en die door hun bedrijf, dat in de EU gevestigd is, gedetacheerd worden naar een andere EU-lidstaat. Voor hen geldt dan de uitzonderingsbepaling van de detacheringrichtlijn: zij blijven sociaal verzekerd in de lidstaat waar het bedrijf gevestigd is. Ook kunnen personen uit derde landen gedetacheerd worden doordat ze door hun werkgever van buiten de

EU tijdelijk binnen de EU tewerkgesteld worden. In beginsel valt deze groep onder de wetgeving van de lidstaat waar zij werken. De mogelijkheid bestaat echter dat tussen de betrokken lidstaat en het derde land een bilateraal verdrag is afgesloten op grond waarvan deze werknemer onderworpen blijft aan de wetgeving van het derde land dat uitzendt.

Voor nog niet in de EU werkzaam zijnde werknemers uit derde landen zijn de grenzen in principe gesloten; een uitzondering wordt gemaakt voor (geschoolde) beroepen waar veel vraag naar is en waarvoor een tekort op de arbeidsmarkt dreigt. Ook hier zijn inmiddels voldoende voorbeelden van misbruik bekend. Berucht geworden is het Duits-Letse bedrijf Dinotrans dat werknemers rekruteert op de Filippijnen. De Filippino's zijn aangeworven via Letland, officieel omdat daar een tekort bestaat aan goed opgeleide internationale chauffeurs. Zo wordt de toegang tot de EU verkregen. Zodra de chauffeurs in Letland aankomen worden ze ingezet voor andere Europese transporteurs. In de financiële stukken geeft Dinotrans aan dat de chauffeurs een slavenloon krijgen van 2,36 euro per uur.

Tenslotte kan door het ontbreken van een eenduidige Europese definitie de status van zelfstandige in het grensoverschrijdend verkeer misbruikt worden om het werklandbeginsel te ontlopen. In 2000 heeft het Europese Hof een belangrijke uitspraak gedaan over deze kwestie; de zaak *Banks versus Theatre Royal de la Monnaie*. Het Hof bepaalde dat de term werk elke uitvoering van werk bevat, zowel als zelfstandige als binnen een arbeidsverhouding. Banks viel, gezien het tijdelijke karakter van zijn werk als gedetacheerd zelfstandige in België, exclusief onder de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk. De merkwaardige figuur doet zich dus voor dat zelfstandigen zichzelf kunnen detacheren. In de zaak *Banks* bleek dat bij tijdelijk werken in het buitenland gebruik kan worden gemaakt van de ontheffingsmogelijkheid uit de verordening waardoor dus het land van oorsprongsbeginsel

geldt. Uit de rechtszaak blijkt dat een eenmaal verstrekt E101 formulier (nu A1-document) moeilijk aan te vechten is door het gastland.

Uitkeringstoerisme niet serieus onderzocht

Bij monde van staatssecretaris Teeven heeft de Nederlandse regering in de zomer van 2013 een punt gemaakt van het feit dat het vrij verkeer van EU-burgers het risico van uitkeringsmigratie met zich brengt. Volgens Teeven bestaat een groot probleem met EU-burgers die in Nederland bijstand aanvragen zonder dat ze hier hebben gewerkt. Ter onderbouwing haalde hij de toeslagenfraude door Bulgaren aan.⁶ Hij noemde een getal van 4200 uitkeringstrekkende EU-burgers die van buiten Nederland afkomstig zouden zijn. Hij wil een einde aan het misbruik en heeft de Europese Commissie verzocht met een oplossing te komen. Die Commissie op haar beurt stelt dat Teeven een non-issue aankaart; Nederland zou zelfs ver onder het gemiddelde scoren als het gaat om het aantal inwonende Europeanen met een uitkering.

Los van de vraag of dit een groot aantal is, is het de moeite waard te kijken om wie het gaat en of hier in de loop van de afgelopen decennia veel in is veranderd. Over de samenstelling van de groep bijstandsontvangers zijn geen gedetailleerde cijfers beschikbaar. Voor EU-burgers geldt dat ze in de CBS-bijstandsstatistieken worden ingedeeld in de categorie *westerse allochtonen*. Van oudsher bestond het grootste deel hiervan (volgens de CBS-definitie) uit inwonenden van Duitse en Indische afkomst. Deze verdeling is niet fundamenteel veranderd, zo bedroeg het aantal inwoners in Nederland in 2013 van Bulgaarse en Roemeense afkomst rond de 4 procent van het totaal aan inwonende EU-burgers (ofwel 0,23 procent van de totale bevolking).

Het aantal inwoners van Duitse afkomst bedroeg in 2013 ongeveer 40 procent van het totaal aan inwonende EU-burgers (ofwel 2,2 procent van het totale inwonertal in Nederland). Het totaal aan bijstandstrekkingen is, volgens cijfers van het CBS, in de afgelopen 15 jaar gedaald. In 1998 lag dit aantal nog op bijna 450.000 bijstandsontvangers, in 2013 worden voorlopige cijfers gegeven van ruim 400.000 bijstandsontvangers. De cijfers zijn niet helemaal vergelijkbaar gezien de wijzigingen in de voorwaarden voor het ontvangen van bijstand, maar ze geven wel een beeld. Binnen dat totaal bleef de groep *westerse bijstandsontvangers* al die jaren redelijk stabiel en schommelde rond de 43.000 mensen. Vergelijkende, betrouwbare cijfers over de herkomst van de groep westerse bijstandsontvangers en eventuele veranderingen in die herkomst zijn er niet. Evenmin heeft het CBS recente cijfers over het totaal aan bijstandsfraude. Cijfers over de periode 2002-2008 laten een forse daling zien.⁷ Buiten de maffiose praktijken die onlangs aan het licht zijn gekomen is er uiteindelijk weinig bewijs te vinden voor het bestaan van grootschalig uitkeringstoerisme gerelateerd aan de bijstand.

Voorts dient de aantekening te worden gemaakt dat niet-Nederlandse EU-burgers zich niet zomaar in Nederland kunnen vestigen om vervolgens alleen een bijstandsuitkering aan te vragen. Zoals reeds eerder gesteld dient een EU-burger na een verblijf van drie maanden ofwel werkzaam te zijn als werknemer of zelfstandige, ofwel over voldoende middelen van bestaan te beschikken. Wie gebruik wil maken van het vrij verkeer en zich in een ander EU-land wil vestigen, moet in eigen onderhoud kunnen voorzien. Dat neemt niet weg dat hiermee verbonden criminele activiteiten moeten worden aangepakt. Daarbij geldt in veel gevallen dezelfde receptuur: schijnconstructies aanpakken, betere registratie, ook bij tijdelijke migratie, en effectieve vormen van sanctionering.

Tot slot

Uit het beschikbare cijfermateriaal over migratie in Europa blijkt niet dat migranten naar het land trekken waar de beste uitkering te krijgen is. Met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers geldt veeleer de stelregel dat de aanwezigheid van werk de betere voorspeller is van aantrekkelijke arbeidsmigratie. De uitwerking die deze migratie heeft op onze verzorgingsstaat, en op de sociale zekerheid in het bijzonder, wordt in het publieke debat vrij eenzijdig benaderd.

Arbeidsmigranten in het onderste segment van de arbeidsmarkt verrichten vaak werkzaamheden waarvoor in eigen land onvoldoende arbeidsaanbod te vinden is. Deels heeft dit substitutie tot gevolg, doordat andere zwakke groepen op de arbeidsmarkt worden weggedrukt. Voor werkgevers zullen bij het ruim beschikbaar zijn van willige arbeidsmigranten geen of weinig *incentives* aanwezig zijn om te investeren in de zwakkere groepen op de arbeidsmarkt. Ook zorgt de import van goedkope arbeid in sommige sectoren voor een remmende invloed op de loonontwikkeling van de onderste loonschalen.

Ten dele houden arbeidsmigranten bovendien bepaalde vormen van laagbetaalde arbeid (en de daarbij behorende productie) in stand die anders allang uit Nederland zou zijn vertrokken. Dat lijkt weinig rationeel, het werkt immers als een blokkade tegen innovatie, maar het maakt bijvoorbeeld de land- en tuinbouw nog steeds winstgevend. In andere sectoren die sowieso niet zijn te verplaatsen, zoals het huishoudelijk werk en de zorg, zorgt de instroom van migranten voor het overeind houden van allerlei diensten die nauw verbonden zijn met de toekomst van onze verzorgingsstaat en alleen maar aan belang zullen winnen.

De Nederlandse arbeidsmarkt is daarbij niet scheutig met het aanbod van stabiele arbeidsplaatsen. Voor veel migranten zijn precare, flexibele banen de standaard en zij behoren daarmee tot het

onzichtbare, tevens niet-vertegenwoordigde deel van de arbeidsmarkt. De grensoverschrijdende recruitering van werknemers heeft de uitbouw van flexibele arbeidsrelaties vergemakkelijkt. Arbeid wordt zodoende nog meer een te verhandelen waar, uit te voeren door een gecontracteerde persoon die verder niet hoeft te worden gezien als belanghebbende in de onderneming. Het zou goed kunnen dat de invloed van het vrije verkeer uiteindelijk veel groter blijkt te zijn geweest op de Nederlandse arbeidsverhoudingen die nog enige kenmerken van een Rijnlands model hadden dan op de financiële houdbaarheid van onze verzorgingsstaat.

BRONNEN

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/nl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.4.html

http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/c10521_nl.htm

II Toenemende bestaansonzekerheid bij kinderen

EU moet daad bij het woord voegen

FRANK VANDENBROUCKE & RIK WISSELINK

Inleiding

In heel wat Europese landen lopen kinderen een toenemend risico om in armoede op te groeien. We focussen op kinderen, niet omdat we daarmee gemakkelijk de emoties van het publiek kunnen bespe- len, maar wel omdat bestaansonzekerheid bij gezinnen met kinderen zowel een scherpe maatstaf vormt voor de kwaliteit van het huidige sociale beleid als toekomstige sociale problemen aankondigt.

Armoede bij kinderen is een gevolg van falend beleid, hier en nu: landen die slecht scoren inzake bestaansonzekerheid bij kinderen zijn vaak landen die ook slecht scoren inzake kansen voor jonge mensen op de arbeidsmarkt, inzake onderwijs en inzake kwaliteit van kinderopvang. Maar armoede bij kinderen voorspelt ook nieuwe beleidsproblemen in de toekomst: kinderen die in bestaansonzeker- heid opgroeien hebben bijvoorbeeld meer kans dan andere kinderen om te mislukken in het onderwijs.

Nog anders gezegd: hoge cijfers inzake kinderarmoede signaleren een gebrek aan investeringen en/of inefficiënte investeringen in menselijk kapitaal. Het grote risico is dat deze investeringstekorten een vicieuze cirkel vormen. Het gaat niet om een geïsoleerd pro-

bleem dat slechts enkele landen raakt. Het gaat om een gemeenschappelijk Europees probleem.

Verontrustende vaststellingen

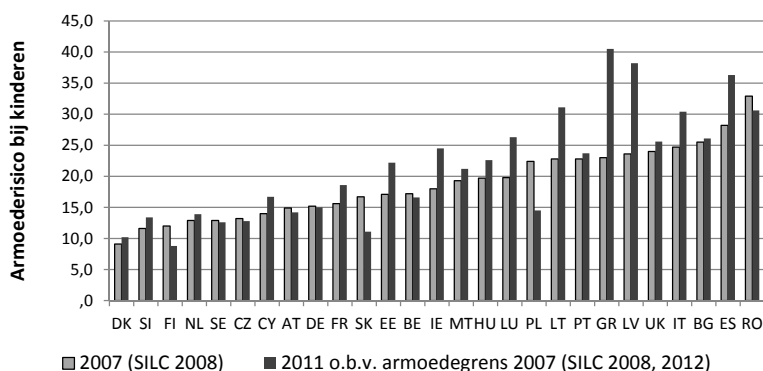
We beginnen met enkele verontrustende cijfers. De lichtgrijze balkjes in figuur 1 brengen voor alle Europese landen in beeld welk percentage van de bevolking beneden de leeftijd van 18 jaar geconfronteerd was met een armoederisico in het jaar 2007. 'Armoederisico' betekent hier dat het besteedbare gezinsinkomen van het gezin waar een kind of jongere toe behoort lager is dan 60 procent van het doorsnee (of 'mediane') gezinsinkomen in het land waar dat gezin woont. Het gaat dus over een maatstaf met betrekking tot de onderkant van de inkomensverdeling. Deze figuur illustreert hoe groot de verschillen tussen de Europese landen zijn op dit vlak: in 2007 leefde 33 procent van de Roemeense kinderen in een gezin met een inkomen beneden de Roemeense armoedegrens; 9 procent van de Deense kinderen leefde in een gezin met een inkomen beneden de Deense armoedegrens (die, uitgedrukt in euro's, overigens véél hoger ligt dan de Roemeense armoedegrens).

Uit deze figuur blijkt ook hoe slecht de Zuid-Europese landen reeds voor de crisis scoorden inzake kinderarmoede: 25 procent van de Italiaanse kinderen en 28 procent de Spaanse kinderen was geconfronteerd met een armoederisico. De donkergrijze balkjes in figuur 1 vergelijken de sociale situatie vier jaar later met deze in 2007: ze tonen hoeveel kinderen in het jaar 2011 beneden de armoedegrens van 2007 leefden (waarbij deze armoedegrens alleen maar aangepast is voor de inflatie); de armoedegrens wordt hier dus verankerd in de tijd.

Wat meteen opvalt is de zeer sterke stijging van deze indicator in een aantal landen, met name in Griekenland (40 procent van de

Griekse kinderen leefde in een gezin waarvan het inkomen in 2011 lager was dan de Griekse armoedegrens van 2007), in Spanje en Italië, maar ook in Letland, Estland en Ierland. Armoedecijfers op basis van een financiële armoedegrens die in de tijd verankerd wordt, zijn niet eenduidig te interpreteren: als het gemiddelde inkomen van gezinnen daalt (zoals in een behoorlijk aantal landen gebeurd is tijdens de crisisjaren), dan zal alleen al daardoor een groeiende groep mensen onder de ‘verankerde armoedegrens’ belanden. Maar naast de daling van het gemiddelde inkomen, nam in een aantal landen ook de ongelijkheid toe: daardoor is de toename van de ‘in de tijd verankerde’ armoede nog sterker. Dat is onder meer het geval in Griekenland, Italië en Spanje: het armoedepercentage stijgt daar ook als we de armoedegrens niet zouden verankeren in de tijd, maar van jaar tot jaar laten evolueren volgens de evolutie van het doorsnee inkomen. Niet alleen zijn de gemiddelde inkomens gedaald, de ongelijkheid is in deze landen toegenomen.

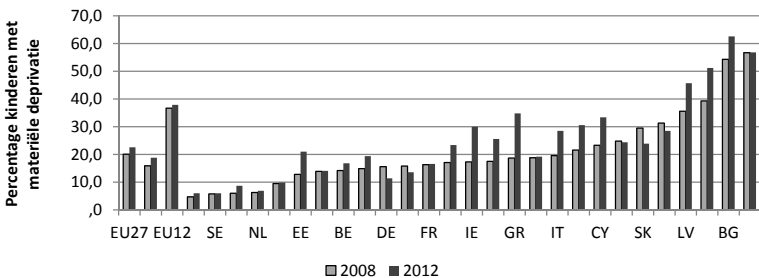
Figuur 1: armoederisico bij kinderen, 2007-2011



Dat deze armoede-indicatoren geen betekenisloze statistieken zijn, blijkt uit gegevens die Eurostat verzamelt over ‘materiële deprivatie’. Materiële deprivatie wordt gedefinieerd aan de hand van een lijst van negen punten waarop mensen aangeven of ze in staat zijn in bepaalde behoeften te voorzien. Het gaat om de vraag of ze zich een wasmachine, een kleurentelevisie, een telefoon en dergelijke kunnen veroorloven; of ze om de andere dag vlees of vis bij hun maaltijd hebben, of ze hun rekeningen kunnen betalen, enzovoort. Iemand wordt aangemerkt als materieel gedepriveerd op het moment dat de persoon aangeeft in minimaal drie van dergelijke behoeften niet te kunnen voorzien.

Dezelfde vragenlijst wordt in heel Europa voorgelegd; daardoor laten statistieken over materiële deprivatie toe om het ontwikkelingsniveau van landen goed met elkaar te vergelijken. Materiële deprivatie is in veel Europese landen in korte tijd aanzienlijk toegenomen, zowel in gezinnen met kinderen als in gezinnen zonder. Het aantal kinderen dat aangemerkt wordt als materieel gedepriveerd is over heel de Eurozone toegenomen van 20,1 procent in 2008 naar 22,6 procent in 2012. In Estland ging het om een stijging van 13 procent

Figuur 2: materiële deprivatie bij kinderen, 2008-2012



BRON: EUROSTAT (voor Ierland gaat het over 2011.)

naar 21 procent, in Griekenland van 19 procent naar 35 procent, in Ierland van 17 procent naar 30 procent (in 2011). Duitsland en Polen zijn bij de uitzonderingen waar de materiële deprivatie niet is toegenomen. Figuur 2 geeft een overzicht.

Excessief sociale onevenwichtigheden

We keren nog even terug naar figuur 1. Als je deze figuur goed bekijkt, dan zie je dat er in de eurozone inzake levensomstandigheden van kinderen *divergentie* optreedt: in landen van de eurozone waar armoederisico's bij kinderen hoog waren voor de crisis, zijn ze – wanneer we de armoedegrenzen verankeren in de tijd – sterker gestegen dan in landen waar armoederisico's eerder laag waren. Landen die in 2007 'slecht gestart' zijn inzake kinderarmoede (vergeleken met het gemiddelde van de eurozone), scoren in 2011 nog slechter dan het gemiddelde. Landen die in 2007 'goed gestart' zijn, blijven relatief goed scoren, zo blijkt in de linkerkant van figuur 1. Deze vaststelling staat niet alleen. Ook inzake jeugdwerkloosheid en werkgelegenheid wordt de eurozone gekenmerkt door een groeiende kloof tussen het noorden en het zuiden. Het is een dramatische ontwikkeling, om meer dan één reden.

Een eerste reden heeft te maken met het politieke draagvlak voor de EU: tijdens de voorbije 60 jaar was Europese integratie synoniem van 'opwaartse convergentie': integratie zorgde voor welvaart, en landen die sociaal minder ontwikkeld waren, konden dankzij de integratie belangrijke inhaalbewegingen maken. Decennialang heeft nauwere Europese samenwerking bijgedragen aan de convergentie tussen lidstaten op verschillende domeinen. Door de Wereldbank is de Europese Gemeenschap en de latere EU bestempeld als '*convergentiemachine*'. Dat legitimeerde Europese samenwerking. Voor

het eerst sinds de oprichting van de Unie blijkt die convergentiemotor niet meer te werken. De divergentie die nu zichtbaar is in de eurozone riskeert deze legitimiteit ernstig aan te tasten, zowel bij de publieke opinie in het noorden als bij de publieke opinie in het zuiden. Net op het moment dat méér solidariteit nodig is om de problemen in de eurozone effectief samen aan te pakken, wordt de basis waarop solidariteit moet gedijen – wederzijds vertrouwen in de mogelijkheid om met goed gevolg samen te werken – aangetast.

Een tweede reden waarom de vastgestelde divergentie dramatisch is, is van economische aard. Zoals eerder gezegd, is het niet toevallig dat kinderarmoede in sommige landen bijzonder hoog is. De factoren zijn bekend: veel kinderen die leven in 'werk-arme' gezinnen, dat wil zeggen in gezinnen met een relatief zwakke band met de arbeidsmarkt; onvoldoende mogelijkheden om gezinsverantwoordelijkheid en betaald werk goed te combineren, door onder meer gebrek aan kinderopvang; een onevenwicht tussen hoge uitgaven voor pensioenen enerzijds en lage en slecht verdeelde uitkeringen voor gezinnen met kinderen anderzijds et cetera. In Spanje, Griekenland en Italië hangt dit samen met slecht presterend onderwijs en een grote groep jonge mensen die het onderwijs verlaat zonder diploma. In de jaren voor de crisis werden deze tekorten in Spanje en Griekenland gecamoufleerd door een economisch groeimodel dat uiteindelijk onhoudbaar bleek. Laaggeschoolde mensen konden in Spanje op grote schaal aan de slag in de bouwsector, dankzij een financiële zeepbel die gevoed werd door té lage rentevoeten. *De zwakke onderbouw van de zuidere welvaartsstaten hangt samen met een zwakke onderbouw van hun economische model*; hoge kinderarmoede en hoge jeugdwerkloosheid zijn één van de uitingen daarvan.

Deze groeiende kloof in landen en tussen landen vormt een probleem voor de hele eurozone. Het gaat niet alleen om problemen

die gelijkaardig zijn in enkele landen; het gaat om een gemeenschappelijk en gedeeld probleem, dat iederéén in de eurozone zorgen zou moeten baren. De verantwoordelijkheid voor wat misgelopen is in het economische beleid voor de crisis is overigens ook gedeeld: te lage rentevoeten in Spanje, groeiende tekorten op de handelsbalans van zuidelijke lidstaten en dergelijke waren alleen maar mogelijk door een beleid waar de hele eurozone voor verantwoordelijk is, en waar landen in het noorden van de eurozone ook – tijdelijk – hun voordeel mee gedaan hebben. Het is té eenvoudig om de hele blaam bij het zuiden van Europa te leggen.

De sociale divergentie die we nu zien in de eurozone creëert volgens ons een situatie van ‘excessieve sociale onevenwichtigheden’. Deze uitdrukking is niet lukraak gekozen. In het economische en budgettaire beleid van de Europese Unie worden lidstaten op de vingers getikt wanneer er ‘excessieve onevenwichtigheden’ optreden. Net zoals excessieve macro-economische of budgettaire onevenwichtigheden de samenhang van de muntunie kunnen bedreigen, kunnen excessieve *sociale* onevenwichtigheden de samenhang van de muntunie bedreigen. Ook dit dient een zorg te zijn voor de Unie.

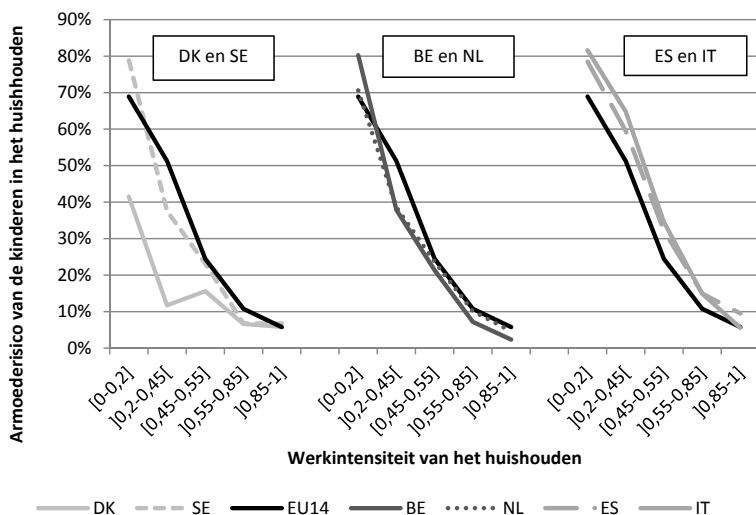
Oorzaken van kinderarmoede

Armoede onder kinderen kent vele facetten. Het is een én-énverhaal, waarin zowel de arbeidsmarktparticipatie van de ouders als de kwaliteit van de sociale bescherming een rol spelen. Figuur 3 en 4 brengen dit in beeld voor het jaar 2010 voor 6 Europese landen (Denemarken, Zweden, België, Nederland, Spanje en Italië); in figuur 3 vergelijken we deze 6 landen telkens ook met het gemiddelde van de EU15 zonder Ierland (EU14).

Op de horizontale as van figuur 3 meten we de ‘werkintensiteit’ van gezinnen, dat wil zeggen de mate waarin de volwassenen aan het werk zijn, uitgedrukt in uren per jaar (het gaat om mensen beneden de 60). Op de verticale as meten we het armoederisico. Gezinnen met een werkintensiteit tussen 0 procent en 20 procent beschouwen we als ‘zeer werk-arm’: de volwassenen in zo’n gezin waren tijdens het jaar 2010 hoogstens 20 procent van de tijd aan het werk. Gezinnen met een werkintensiteit tussen 0 procent en 55 procent beschouwen als ‘werk-arm’: de volwassenen in deze gezinnen zijn hoogstens 55 procent van de tijd aan het werk (het kan bijvoorbeeld gaan om een gezin waarin één volwassene voltijds werkte en een andere volwassene niet aan het werk was). Gezinnen met een werkintensiteit boven 85 procent kan je beschouwen als ‘werk-rijk’ (het kan bijvoorbeeld gaan om een gezin waarin één volwassene voltijds aan het werk was, en de tweede volwassene een stabiele en ruime parttime job had). Uit figuur 3 blijkt dat het armoederisico in alle Europese landen stelselmatig toeneemt naarmate de werkintensiteit van een gezin lager is: zeer werk-arme gezinnen lopen een heel hoog armoederisico, werk-arme gezinnen lopen een hoog armoederisico, werk-rijke gezinnen kennen een veel lager armoederisico.

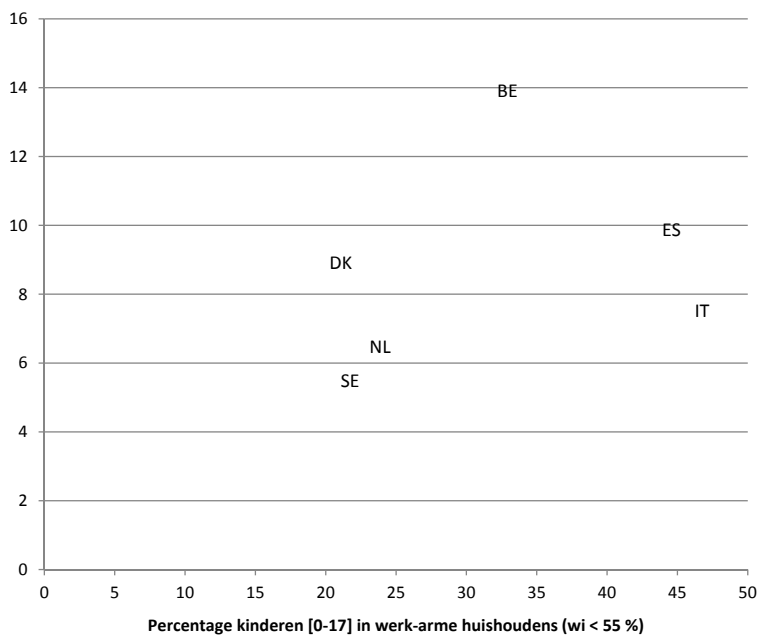
Het verband tussen lage arbeidsmarktparticipatie en armoede is evenwel niet hetzelfde in de verschillende landen: in Denemarken is het armoederisico voor alle gezinnen met kinderen lager dan het Europese gemiddelde, en met name zeer werk-arme gezinnen met kinderen worden klaarblijkelijk financieel goed beschermd. In België ligt het armoedepercentage bij zeer werk-arme gezinnen daarentegen weer erg hoog. In Spanje en Italië ligt het armoederisico bij alle gezinstypes hoger dan het Europese gemiddelde (behalve, wat Italië betreft, bij de zeer werk-rijke gezinnen).

Figuur 3: armoederisico volgens werkintensiteit van het huishouden in zes Europese landen



BRON: VANDENBROUCKE EN VINCK

Figuur 4 brengt de verdeling van werk over gezinnen met kinderen in deze 6 landen in beeld voor het jaar 2010. Op de horizontale as staat het percentage van de kinderen dat leefde in een gezin dat ‘werk-arm’ was. Je ziet meteen dat het aandeel kinderen in werk-arme gezinnen bijzonder hoog lag in Spanje en Italië, en bijzonder laag in Zweden, Denemarken en Nederland. België is, zo bekeken, een middenmoter. Op de verticale as staat het percentage van de kinderen dat leefde in een gezin dat ‘zeer werk-arm’ was. Hier is het beeld iets anders: dit percentage ligt zeer laag in Zweden, laag in Nederland, maar zeer hoog in België. België heeft een gepolariseerde arbeidsmarkt.

Figuur 4: werk-armoede in zes Europese landen

BRON: VANDENBROUCKE EN VINCK

Armoedepercentages in gezinnen met kinderen zijn het gecombineerde resultaat van wat we zien in figuur 3 en figuur 4. Zweden en Nederland scoren goed inzake werk-armoede: relatief weinig kinderen leven in gezinnen die zeer werk-arm zijn en relatief weinig kinderen leven in werk-arme gezinnen. Denemarken scoort iets minder goed met betrekking tot het aantal kinderen in zeer werk-arme gezinnen, maar het armoederisico binnen deze groep ligt dan weer bijzonder laag. België scoort middelmatig inzake armoede: het armoederisico bij werk-rijke gezinnen is laag in België, maar relatief

veel kinderen leven in zeer werk-arme gezinnen, en het armoedepercentage bij deze kinderen is bijzonder hoog.

Deze figuren vertellen vanzelfsprekend niet alles. Zo zijn met name alleenstaande ouders bijzonder kwetsbaar: participeren in de arbeidsmarkt is moeilijker voor hen; bovendien kennen ze ook bij een middelmatige of zelfs hoge werkintensiteit vaak grotere financiële problemen dan stellen met kinderen. Of alleenstaande ouders gemakkelijk kunnen participeren heeft alles te maken met de beschikbaarheid van kinderopvang.

Kinderopvang maakt niet alleen het combineren van werk en gezin gemakkelijker; hoogstaande kinderopvang speelt ook een belangrijke rol in de socialisatie van kinderen, en hun latere succes op school. Kinderopvang is met name in de Scandinavische landen een cruciale succesfactor. Nederland is een beetje een buitenbeentje in dit verhaal: het is misschien niet zozeer de ruime beschikbaarheid van kinderopvang, maar wel de verdeling van parttime jobs over gezinnen die een sterke herverdelende impact heeft op de gezinsinkomens, wat bijdraagt tot lage cijfers voor kinderarmoede. Maar dat wil niet zeggen dat Nederland zich kan veroorloven om niet te investeren in kinderopvang.

Het hoeft geen betoog dat kinderarmoede tijdens de crisisjaren is gestegen omdat het aantal kinderen in werk-arme en zeer werk-arme gezinnen sterk is toegenomen in een hele reeks van landen. Maar tegelijkertijd is het armoederisico in een aantal landen gegroeid voor alle types van gezinnen, of ze nu werk hebben of niet. Een en ander wijst erop dat niet alleen de arbeidsmarkt faalt, maar dat ook de sociale bescherming minder goed begint te werken.

Investeren in kinderen is investeren in de toekomst

De Europese Unie heeft heel wat analyses gepubliceerd over armoede bij kinderen. In het kader van het ‘Sociale Investeringspakket’ dat Commissaris Andor in februari 2013 lanceerde, is een mooie aanbeveling over ‘investeren in kinderen’ goedgekeurd. Deze aanbeveling bevat een perfecte samenvatting van wat overheden moeten doen als ze kansen voor kinderen en hun recht op welzijn ernstig nemen. Het sociale investeringspakket legt daarbij terecht de nadruk op investeren in kinderopvang en onderwijs, op noodzakelijke hervormingen in deze sectoren, en op het belang van effectieve en efficiënte sociale bescherming.

De zogenaamde ‘landenspecifieke aanbevelingen’ die de Europese instanties formuleren in het kader van het Europese Semester geven ook aandacht aan kinderarmoede, althans in een aantal landen. Het drama van de Europese Unie is echter dat deze mooie aanbevelingen nooit de doorslag geven wanneer lidstaten – ook onder druk van de Europese instanties – begrotingen opmaken en budgettaire prioriteiten kiezen. In 10 van de 28 Europese lidstaten wordt vandaag minder besteed aan onderwijs dan in 2008. Investerings in kinderopvang zijn in vele landen stilgevallen of teruggeschoefd.

De Europese Unie voegt met andere woorden de (budgettaire en economische) daad niet bij het woord. In een rapport voor de denktank ‘Friends of Europe’ analyseren Vandenbroucke en Vanhercke deze verontrustende ontwikkelingen en pleiten we voor een Europese Sociale Unie, gebaseerd op een echt Europees sociaal investeringspact. Een ‘Europese Sociale Unie’ is geen Europese welvaartsstaat, laat staan een Europese sociale eenheidsworst; het gaat om een Unie van welvaartsstaten. De nationale welvaartsstaten zijn immers zeer verschillend, zoals deze bijdrage ook duidelijk maakte. Maar het gebrek aan sociaal investeringsbeleid, en de divergentie

die daardoor optreedt in de Unie is wel een gemeenschappelijk probleem: het gaat om excessieve sociale onevenwichtigheden die de hele Unie zorgen dienen te baren. Een Europese Sociale Unie betekent dat nationale welvaartsstaten daadwerkelijk aangemoedigd en ondersteund worden in de richting van een sociaal investeringsbeleid. Als Europa een perspectief wil bieden voor jonge mensen, dan is dat vandaag dé topprioriteit.

BRONNEN

- Frank Vandenbroucke, met Bart Vanhercke, *A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack*, Background Report for the *Friends of Europe* High-Level Group on 'Social Union', Brussels, Spring 2014 http://www.friendsofeurope.org/Portals/13/Events/WorkingGroups/Social_Europe/03_03_14_Report_SocialUnion_FINAL_V.pdf
- Frank Vandenbroucke en Julie Vinck, 'Child poverty in Belgium, Wallonia, Flanders: Accounting for a worrying performance', in P. Maystadt, E. Cantillon, L. Denayer, P. Pestieau, B. Van der Linden, M. Cattelain (eds) *Le modele sociale belge: quel avenir?* Press interuniversitaires de Charleroi, p.85-144, 2013.
- Frank Vandenbroucke en Julie Vinck, 'Bestaansonzekerheden bij kinderen: vaststellingen en uitdagingen', in: D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, P. Raeymaeckers, *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2013*, Acco, Leuven-Den Haag, pp. 253-273, 2013.
- Frank Vandenbroucke, Ron Diris en Gerlinde Verbist, *Excessive social imbalance and the performance of welfare states in the EU*, Euroforum KULEuven, <http://www.kuleuven.be/euroforum/page.php?LAN=E&FILE=policy-papers>

12 Is sociaal Europa het antwoord op Europees populisme?

RENÉ CUPERUS & JAN MARINUS WIERSMA

Inleiding

In 2010 legden de Europese lidstaten sociale streefcijfers vast voor het komende decennium. Onder andere het aantal armen zou met 20 miljoen verminderen. Elke lidstaat zou haar deel van die verantwoordelijkheid op zich nemen. Enkele jaren later blijkt de ontwikkeling een geheel andere kant op te wijzen: het aantal armen is in vier jaar tijd (2008-2012) met 10 tot 13 miljoen toegenomen.

Dat zijn koele cijfers, waarachter menselijke tragedieën schuilgaan: baanverlies, verlies van uitkering, schuldoverlast, uithuiszetting, gezondheidsproblemen, noem maar op. In Spanje zijn honderdduizenden gezinnen hun woning kwijtgeraakt. In Griekenland zijn twee op de drie schoolverlaters werkloos, stijgt de kindersterfte zienderogen en rukken HIV, malaria en tuberculose op. In Bulgarije staken vorig jaar zeven mensen zichzelf in het publiek in brand, uit wanhoop en protest. Ook in andere perifere landen zijn de zelfdodingscijfers omhoog geschoten. Overal in Europa kelderden de indicatoren van vertrouwen, zowel in de nationale als in de Europese overheden. Extreemrechts ligt overal op de loer.

Zie daar de *fall out* van de eurocrisis. ‘Het zou voor de Europese

beleidsmakers té simpel zijn om zich te verschuilen achter de crisis als een soort natuurramp waar niets tegen bestand is,' aldus Ides Nicaise en Wouter Schepers, twee Belgische wetenschappers in *De Tijd*, aan wie we deze introductie grotendeels ontlenu. 'Beleidsmakers hebben zich na de bankencrisis in de eerste plaats bekommerd om het reddenu van het financiële systeem, en duidelijk de sociale doelstellingen voor onbepaalde tijd in de koelkast gestopt. Erger, ze hebben een groot deel van de tol van de financiële reddingsoperatie afgewenteld op de middenklasse en de onderlaag van de bevolking. De explosie van de ongelijkheid is geen noodlot, maar het gevolg van afgewogen keuzes, waarbij de weg van de minste weerstand is gevolgd.' (...)

'In Europa heerst momenteel, in plaats van een echte solidariteit met kwetsbare regio's en bevolkingsgroepen, een bittere fiscale en sociale concurrentie. Concreet worden ondernemingen tussen de lidstaten over en weer gelokt door een fiscaal 'afbod' en door verminderingen van de sociale bijdragen. Tegelijk worden de rijkste burgers gepaaid met het aftoppen van de hoogste tarieven in de personenbelasting, terwijl er bespaard 'moet' worden op sociale uitkeringen. Deze fiscale en sociale dumping wordt door de Europese Unie niet getemperd, maar aangewakkerd.¹

Kruispunt

De Europese Unie is op een existentieel kruispunt beland. Als gevolg van de eurocrisis zijn allerlei onderliggende spanningen en al langer bestaande tegenstellingen aan de oppervlakte gekomen. Was de zogenaamde 'input-legitimiteit', een term gemunt door de Duitse politicoloog en jurist Fritz Scharpf), van het Europees Project altijd al een zorgenkindje (het schier onoplosbaar democratisch deficit; de onverschillige, ongeïnformeerde steun van de bevolking), nu

is ook de 'output-legitimiteit' van de EU in het geding gekomen. Niet langer blijkt 'Europa' als vanzelf garant te staan voor welvaart, werkgelegenheid en een profijtelijk Sociaal Model: in plaats daarvan produceerde 'Europa' sinds de eurocrisis massale (jeugd) werkloosheid, grote ongelijkheid tussen en binnen landen, en een forse versobering van sociale en publieke voorzieningen. Het einde daarvan is, ondanks een voorzichtig economisch herstel in de eurozone, nog niet in zicht.

De Europese Unie dreigt zo, in de perceptie van velen en in grote delen van Europa, een Unie van Werkloosheid en Armoede te worden, een Unie van Nieuwe Tegenstellingen. Van een Unie van Onderlinge Lotsverbondenheid en Solidariteit is zo weinig meer over. Op het onbehagen over Europa dat zich sinds de eurocrisis verhevigd heeft, groeit en bloeit de pan-Europese opstand van het populisme. Links populisme, dat zich met name keert tegen de zogenaamd neoliberale *austerity politics*, en (radicaal)rechts-nationalistisch populisme dat zich keert tegen de Europese Unie als zodanig en zich xenofob opstelt tegen buitenlanders en buitenlandse invloeden.

Er tekent zich daardoor in diverse landen een scheiding af tussen (steeds kleiner wordende) middenpartijen en oprukkende flankpartijen. De politicoloog Peter Mair heeft dit de scheiding tussen *responsible* en *responsive* partijen genoemd.² Bestuursverantwoordelijke partijen staan tegenover 'naar de bevolking toegekeerde' partijen. Die scheiding zou op de lange termijn de stabiliteit van de partijdemocratie kunnen aantasten.

In een crisisland als Griekenland, zijn *Syriza* en *De Gouden Dageraad* extreme voorbeelden van flankpartijen. Die zijn ontstaan in een land dat in een totale politieke en maatschappelijke crisis is gestort, met een totaal legitimiteitsverlies van de partijen van het *ancien regime*. Maar zelfs in een 'creditland' als Nederland doet zich, op heel andere schaal, en met geheel andersoortige spelers, eenzelfde

tendens voor: een verzwakkend centrum dat op elkaar is aangewezen en flankpartijen die de mainstream bestoken.

In hoeverre is met name het verlies van sociale bescherming in crisistijd (werkloosheid, armoede, reële of gepercipieerde toegenomen arbeidsmarktconcurrentie) een oorzaak van de opmars van populistische bewegingen? Van sociaaleconomisch dan wel nationaal-cultureel protectionistische partijen. Welke rol spelen gevoelens van onrechtvaardigheid, ongelijkheid en gefnuikte solidariteit in deze ontwikkelingen? De kloof ook tussen hoogopgeleide 'globaliseringswinnaars' en lager opgeleide 'globaliseringsverliezers'. In hoeverre doet zich een sterke spanning voor tussen nationale solidariteit en Europese solidariteit, tussen de nationale verzorgingsstaat en het concept van een sociaal Europa? In hoeverre draagt het beeld van een verzorgingsstaat in ontmanteling bij aan gevoelens van maatschappelijke en nationale verweesdheid, en ondergraft deze als zodanig Europese lotsverbondenheid?

Het is tegen deze achtergrond de vraag of het concept 'sociaal Europa' sterk genoeg is om ingezet te worden om zekerheid en sociale geborgenheid terug te veroveren, zowel voor oude als nieuwe lidstaten, zowel voor de lagere middenklasse in het Europese centrum als voor de lagere middenklasse in de periferie. Kan Europa erin slagen vertrouwen terug te winnen? Wat heeft het te bieden? Of zullen mensen toch liever kiezen voor nationale bescherming van sociale verworvenheden?

Mislukt project?

De bankencrisis van 2008 veroorzaakte een schuldencrisis die op zich weer een financieel economische crisis met zich mee bracht. Die wordt, terecht of niet, door veel burgers – of het nu Grieken zijn of

Nederlanders – op het conto van de euro geschreven en daarmee op dat van de EU.³ Een electorale reactie kon niet uitblijven.

In eerste instantie waren het de rechtse partijen, de aanhangers van het liberale model en de kampioenen van de deregulering van de financiële markten, die paradoxalerwijs het sterkst uit de electorale bus kwamen. De winst was er voor rechts in de periode 2008-2012 in Nederland (VVD en PVV), Spanje (PP), Griekenland, het Verenigd Koninkrijk (Cameron, niet Labour), Berlusconi in Italië in 2008, net als in diverse Oost-Europese landen. Frankrijk bleek hier met de overwinning van Hollande's PS de uitzondering. Er is daarom weleens gezegd dat de politici die, qua economisch denken en handelen, aan de wieg stonden van de financiële crisis daar de minste last van hebben ondervonden. Dit verschijnsel wordt goed uitgedrukt in *The Strange Non-death of Neo-liberalism* van Colin Crouch. Overigens zijn het deze zelfde partijen die volharden in hun neoliberale receptuur voor het Europese project en de oplossing van de crisis.

Inmiddels rukken in de slipstream van mainstream-rechts over de hele linie anti-Europese en eurosceptische rechts-populistische partijen op. Verwacht wordt dat zij bij de Europese verkiezingen van 2014 goede resultaten zullen behalen. Hoewel ook de traditionele partijen vaak een stuk kritischer op de EU zijn geworden, lijken veel kiezers te gaan voor meer radicale, populistische partijen ter linker en ter rechterzijde. Zij worden door de kiezer niet geïdentificeerd met een 'mislukt' project – met een EU die veeleer wordt gezien als de oorzaak van de problemen en niet als de oplossing. De opmars van de anti-Europeanen versterkt dit beeld nog eens omdat hun boodschap en hun populariteit de traditionele partijen doen aarzelen om het al te opvallend en eenduidig voor Brussel op te nemen (zie het overal oplaaien van de subsidiariteitsdiscussie: 'Europa waar het moet, nationaal waar het kan').

Die dubbelhartige houding tast compromisbereidheid en oplossend vermogen aan waardoor het imago van de EU nog verder verslechtert. De EU is een gemakkelijk doelwit en verschaft een alibi waarachter politici zich kunnen verschuilen. Onbekend maakt onbemind. Op verwijzingen naar het sociale Europa wordt meestal met ongelooft en cynisme gereageerd – Europa, hoezo sociaal?

Diepe vertrouwenscrisis

Er is meer aan de hand dan de eurocrisis (en de sociale gevolgen daarvan) alleen. We zien een diepe vertrouwenscrisis waarvan de eerste signalen al voor 2008 doorkwamen. Neem het ‘nee’ en het ‘non’ in de Nederlandse en Franse referenda in 2005 of de opkomst van populistisch links en rechts die van ver voor dat jaar dateert. Het Europees onbehagen en ongemak is deel van een grotere vertrouwens- en representatiecrisis van de politiek, die met name ‘ver van het bed elitepolitiek’ het makkelijkst raakt.

Net zo min als de lokale en nationale politiek vanzelfsprekend vertrouwen inboezemt, is dat – zelfs in ernstiger mate – het geval waar het Europa betreft. Er is niet alleen een kloof van wantrouwen tussen burgers en politici – nationaal en Europees – maar ook van landen onderling.⁴ In de EU gaat het allang niet meer over solidariteit maar veeleer over elkaar de maat nemen, over streng toezicht op afspraken en financiële plaatjes van wie voor de rekening opdraait. Men spreekt wel van de Toezichtunie⁵ en heeft het over boekhoudersaanpak van de EU – de 3 procent en de 60 procent.

Politici verwijzen naar de kritische kiezer om de politiek van wantrouwen te rechtvaardigen maar ze zijn daarvan zelf eerder de bron. Zo worden muren van nationale belangen opgetrokken. Om het even of dat de beste optie is, het heeft grote consequenties voor

de Europapolitiek. De schuld wordt steeds elders gelegd. Voor de eurocrisis zijn – naast de banken – de lidstaten (en de politieke elites) van het Zuiden verantwoordelijk, hoort men in het Noorden. Omdat de zaken in Polen en Bulgarije niet goed geregeld zijn, wordt Nederlandse werknemers oneerlijke concurrentie aangedaan. Ook de lekke grenzen van Europa zijn door anderen veroorzaakt, en niet door eigen parlementaire instemming en het verwaarlozen van controles. Met dergelijke, puur negatieve redeneringen van de Europese vrienden heeft Europa natuurlijk geen vijanden meer nodig. Het mag dan niet verbazen dat veel kiezers aangeven te gaan stemmen op anti-Europese partijen.

Sociale onvrede uitbuiten

Zowel op de linker- als de rechterflanken wordt geprofiteerd van de impopulariteit van de EU. Populistisch links buit de sociale onvrede over Europa uit. Het is hun belangrijkste thema en wordt gekoppeld aan armoede, werkloosheid en de groeiende ongelijkheid binnen lidstaten. De rechtspopulisten keren zich tegen de Europese Unie als zodanig en radicaliseren zo hun preoccupaties rondom nationale en culturele identiteit.

De gevolgen van de crisis zijn overal merkbaar maar verschillen aanzienlijk in intensiteit. Toch lijkt dat voor de opkomst van de populistten weinig uit te maken. Vergelijk eens Griekenland met Nederland: in beide landen doen radicaal links en uiterst rechts het erg goed in de peilingen, maar in het ene geval is een groot deel van de bevolking ernstig getroffen door de crisis; in het andere – waar de schade in vergelijking met anderen min of meer beperkt is gebleven – lijkt vooral de angst voor de toekomst de stemvoorkeur te beïnvloeden .

De opmars van de populisten is niet overal even succesvol. Een toch zwaar door de crisis getroffen land als Spanje heeft er weinig last van; in Duitsland haalde de anti-EU partij de kiesdrempel vooralsnog niet. In andere landen daarentegen, zoals Frankrijk, Engeland of Nederland, zijn populistische partijen grote politieke spelers aan het worden.

EU vehikel van neoliberalen

De eurocrisis heeft – via de omweg van de sociale schade die daardoor is aangericht – bijgedragen aan de steeds groter wordende twijfel aan het Europees Project. Dit kan worden verklaard doordat de EU het vehikel is geworden van een monetaristisch-economische aanpak waarbij sociale afwegingen – en dus de belangen van werkenden en werklozen – op de tweede plaats komen.

Dat is niet het gevolg van een vergissing. Vanaf het begin van de crisis is gekozen voor een neoliberale aanpak waarbij voorrang is gegeven aan het zo snel mogelijk reduceren van tekorten en overheids-schulden en aan structurele aanpassingen om het ‘concurrentievermogen’ te herstellen. Dit verergerde de sociale gevolgen van de door de banken- en schuldencrisis teweeggebrachte recessies. De politiek van bezuinigen heeft geleid tot (drastische) verlaging van salarissen en pensioenen, tot lagere uitkeringen, tot hogere werkloosheid (met name van jongeren), tot ingrepen in arbeidsvoorwaarden (ontslagrecht), tot verhoging van de pensioenleeftijd en ga zo maar door.

In ernstige mate neemt ook de ongelijkheid in veel landen toe (met een rijker wordende top, en een sterk gegroeide onderkant van werkende armen en onvrijwillig flexibelen) en blijken de banken tegelijkertijd hardleers te zijn. Aanvankelijk heeft deze giftige cocktail in veel landen tot omvangrijk verzet geleid met stakingen

en grote demonstraties (de Occupy-beweging, de Indignados), maar dit verzet is weggeëbd, hoewel het naar alle waarschijnlijkheid een electorale nabrander krijgt bij de komende Europese verkiezingen.

Strategie in het water gevallen

Door de crisis is de Europa2020-strategie van de Europese Unie (meer en betere werkgelegenheid, aanpak van sociale uitsluiting) in het water gevallen. Geconfronteerd met de enorm gestegen werkloosheid en een groeiende armoedeproblematiek, heeft de Raad van Ministers zichzelf en de Europese Commissie opgedragen meer rekening te houden met de sociale implicaties van het Europees Semester. De verantwoordelijke Eurocommissaris moet voortaan ook sociale indicatoren hanteren en een *social scoreboard* opstellen. In 2014 wordt hiermee een serieus begin gemaakt en wat het zal inhouden kan men afleiden uit het rapport dat de Eurocommissaris Andor over de sociale dimensie van de EMU uitbracht.⁶

Andor geeft met zoveel woorden toe dat de sociale opties van de EU beperkt zijn – tot open coördinatie en het uitwisselen van *best practices* gericht op het verbeteren van nationale strategieën. Lidstaten tonen weinig ambitie om het sociale beleid verdergaand te europeaniseren.⁷ Dat geldt voor het werkgelegenheidsbeleid en de armoedebestrijding en zeker ook voor de sociale zekerheid waaromheen nationale muren zijn opgetrokken. Andor, een Hongaarse sociaaldemocraat, stelt zich in zijn rapport op het standpunt dat echte Europese solidariteit op sociaal gebied inhoudt dat er een financieel mechanisme komt dat Brussel in staat stelt asymmetrische schokken in – in problemen geraakte – lidstaten op te vangen. In het huidige eurosceptische tij wordt zo'n voorstel, door sceptici natuurlijk al snel als vloeken in de kerk gezien en daarmee als onzinnig

afgedaan, hoezeer een werkloosheidsfonds, zoals beschreven in de bijdrage van Ieke van den Burg in deze bundel ook als het poolen van risico's kan worden gezien en daarmee niet per definitie tot transfer hoeft te leiden.

Antwoord van links

De sociaaldemocratische reactie op de populistische opmars beperkt zich tot de roep om de introductie van een Europees minimumloon, om werkgelegenheidsplannen en om een hardere aanpak van de banken, maar blijft verder vaag omdat de zusterpartijen het niet eens kunnen worden over een meer concreet programma. Daardoor blijft hun inzet ergens halverwege steken tussen Europese oplossingen en nationalisering van het sociaal beleid. Het ware beter duidelijk te kiezen voor het een of het ander. We hebben – electoraal – slechte ervaringen met hybride 'ja én nee'-oplossingen. Ze bieden zeker geen sluitend antwoord aan de populistische uitdaging.

Dat karakteriseert ook de dagelijkse EU-praktijk. Het Verdrag van de EU bevat veel mooie woorden over het Europese Sociaal Model en het streven naar een hoog niveau van sociale bescherming. De Unie 'zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu' (artikel 3.3. Verdrag).⁸ Met andere woorden de markt is geen doel op zich, de doelstelling is sociale vooruitgang. Maar de uitvoering van die beloften wordt aan de lidstaten overgelaten.

Er is weliswaar grote vooruitgang geboekt bij het gelijktrekken van arbeidsvoorwaarden om oneerlijke concurrentie tegen te gaan (dat

hoeft overigens niet altijd tot een betere bescherming te leiden in alle lidstaten) en de EU heeft veel geld geïnvesteerd in de ontwikkeling van de armere regio's, maar voor grote anticyclische banenschepende investeringsprogramma's ten tijde van crisis waren nooit de middelen beschikbaar.

In het huidige gewricht hebben de meeste lidstaten niet het geld om dit dan maar zelf te doen, als ze er al toestemming van Brussel voor zouden krijgen. Bemoeienis van de EU met sociale zekerheid is taboe. De inrichting daarvan is een exclusieve nationale bevoegdheid. Over pensioenen, de uitkeringen, zorg en huisvesting willen de lidstaten zelf beslissen en beschikken. Dat is ook de strekking van het PvdA-programma. Dat past in de subsidiariteitsopvatting van de partij en houdt natuurlijk mede verband met de vrees dat Brusselse bemoeienis met bijvoorbeeld sociale huisvesting kolen op het vuur van de links- en rechtspopulisten zou zijn.

Zin en onzin van een sociaal Europa

Hoe uit dit moeras van onduidelijkheid te ontkomen? Daarvoor zouden we eerst meer dan gebruikelijk is, onszelf de vraag moeten stellen welk sociaal Europa sociaaldemocraten nu precies voorstaan en in hoeverre dat een antwoord biedt aan de populistische dreiging. Want aan het begrip sociaal Europa wordt veel lippendienst bewezen en het wordt te pas en te onpas in campagnes en programma's opgevoerd, maar wat er precies mee bedoeld wordt en wat de economische en politieke realiteitswaarde van dit begrip eigenlijk is, blijft vaag. Sociaal Europa? Wie is er voor een Asociaal Europa? Maar hoe Europees kan een sociaal Europa zijn, of is het vooral de optelsom van nationale verzorgingsstaten die een Sociaal Europa met elkaar vormen?

Econoom Paul de Beer wijst er in zijn *Socialisme & Democratie*-artikel 'Hoe sociaal kan Europa zijn?'⁹ op, dat er, ondanks pogingen van Anna Diamantopoulou, de voormalige sociaaldemocratische Eurocommissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie en ondanks een PES-rapport van Poul Nyrup Rasmussen en Jacques Delors *The new Social Europe* uit 2007 en ondanks rapporten en studies van Frank Vandenbroucke¹⁰, binnen de Europese sociaaldemocratie geen overeenstemming bestaat over de definitie van wat er precies onder sociaal Europa verstaan moet worden. Het is typische politieke programmataal van de grootste vage gemene deler. Multi-interpretabel. Voor elk wat wils, zonder heldere markering van de begrenzingen, de kosten en baten, de prijs en rekening van een sociaal Europa.

In theorie kan een sociaal Europa een nastrevenswaard einddoel vormen: een pan-Europese verzorgingsstaat met voor alle Europese burgers precies dezelfde sociale rechten en plichten. Dit zou het idealistische einddoel kunnen zijn van een sociaal Europa: gelijke welvaart en gelijk sociaal welzijn van Sofia tot Stockholm, en van Lissabon tot Riga. Allemaal ongeveer hetzelfde gemiddelde inkomen, dezelfde matige inkomensverschillen, dezelfde sociale zekerheid en bijstand als 'trampoline', dezelfde beschaafde arbeidsvoorwaarden, een pan-Europese 'rechtsorde van de arbeid' – om een term te lenen van PvdA-dominee Willem Banning (1888-1971) – , een onderling uitwisselbaar minimumloon, en noem maar op. De droom van een Europa dat één grote sociaal fatsoenlijke, moderne verzorgingsstaat vormt naar Scandinavisch of Duits-Nederlands voorbeeld.

Dit zou het ultieme, utopische streefdoel kunnen zijn, maar de vraag is hoe realistisch dit is, en ooit kan zijn. En of de seinen niet veel meer in andere richting staan, die van een *race to the bottom* op sociaal gebied, waarbij de naoorlogse verzorgingsstaat, de sociale ongelijkheid en de rechtsorde van de arbeid onder grote druk staan, en er eerder een convergentie naar beneden, dan naar boven optreedt.

Onder invloed van de neoliberale en monetaire hegemonie bij beleidsmakers en dus in het overheidsbeleid.

Zie de 'werkende armen' in Duitsland, waar onder de titel *Armut trotz Arbeit* een heftige discussie gevoerd wordt over dit thema, zie de toenemende werkloosheid. Zie de groter wordende ongelijkheid. Zie de dramatische afname van vaste banen en de onstuitbare opmars van tijdelijke, preciaire en flexibele banen. Zie de uitkleding en ontmanteling cq aanscherping van sociale zekerheidsrechten en plichten. Het idee van een sociaal Europa werkt in zo'n sociaal-economische context van neerwaartse sociale ontwikkeling eerder als een rode lap op een stier, dan als een wervend toekomstperspectief.

De historicus André Gerrits heeft erop gewezen dat sociaal Europa, hoewel als deel van een grotere kortsluiting tussen burgers en het Europees integratieproject, eerder als bedreigend dan als beschermend wordt ervaren: *'Many European citizens tend to consider the European Union as a threat rather than a support to their welfare provisions. They perceive a mismatch between the 'market-making' (liberalization) and the 'marking-correcting' policies (social protection) of the European Union. And these citizens may be right. The social policies of the European Union follow market integration. European directives have generally strengthened economic liberties and individual rights, thereby creating insecurity rather than security for larger parts of the working population. Initiatives which may be inspired by perfectly sincere concerns of justice and fairness at the all-European level are perceived as unfair and illegitimate at the national one (such as the directive on services or the discussion on European-level minimum wage).'*¹¹

De crux is en blijft: wat betekent sociaal Europa nu precies en wie precies worden er door bevoordeeld en benadeeld? Paul de Beer stelt voor, 'bij gebrek aan een algemeen aanvaarde definitie om een sociaal Europa te definiëren als een EU waarin alle burgers *een gelijk niveau van adequate sociale rechten* hebben.'

Een aldus gedefinieerd sociaal Europa bestaat op dit moment in geen velden of wegen. Daarvoor zijn de sociale rechten veel te veel uiteenlopend, vaak in directe relatie met de grote onderlinge welvaartsverschillen in Europa.¹² De Beer: ‘In de wetenschap dat het gemiddelde inkomen in Bulgarije en Roemenië ongeveer een zesde is van dat in rijke lidstaten als Nederland, Duitsland en België, is het onmiddellijk duidelijk dat de armste lidstaten hun burgers nooit hetzelfde absolute niveau van bescherming kunnen bieden als de rijkste lidstaten. De bijstandsuitkering voor een alleenstaande in Nederland bedraagt bijna het dubbele van het brutoloon van een gemiddelde Roemeense werknemer (iets meer dan € 6.000 per jaar in 2011; bron: Eurostat). Het is dan ook ondenkbaar dat de Roemeense overheid hetzelfde minimuminkomen (in euro’s) kan garanderen als de Nederlandse.’¹³

De enorme welvaartsverschillen tussen de lidstaten vormen dan ook de grootste hindernis voor een sociale EU met gelijke sociale rechten voor alle burgers. Geen sociaal Europa zonder convergentie van welvaartsniveaus. Maar een kwestie van zeer langzame adem, waarbij nog de vraag is of convergentie wel de enige uitkomst zal zijn. Het zou betekenen dat de armere EU-lidstaten over een bijna onafzienbare termijn een veel hogere economische groei (per hoofd van de bevolking) moeten realiseren dan de rijkere lidstaten. De Beer heeft het over een periode van 20 jaar of meer, mits er dan sprake is van Chinese groeicijfers. Een tamelijk onwaarschijnlijk scenario.

Twee scenario’s: nationaal of Europees

Gegeven deze vooralsnog enorme onderlinge welvaartsverschillen: hoe zich dan toch een sociaal Europa voor te stellen? Er zijn, volgens Paul de Beer, in beginsel twee routes waarlangs we dan stappen in de

richting van een sociaal Europa zouden kunnen zetten: de nationale en de Europese. ‘Langs de eerste route spreken de lidstaten af om zelf een adequaat niveau van sociale rechten voor hun burgers te garanderen. Langs de tweede route gaat de EU in toenemende mate zelf sociale rechten van Europese burgers realiseren en garanderen.’

De eerste route is momenteel de gangbare en deze wordt gesteund door het huidige kabinet in zijn meest recente *Staat van de Unie*: ‘Sociaal beleid is primair een zaak van nationale overheden.’ Op Europees niveau kan ‘betere monitoring van ontwikkelingen en uitwisseling van *best practices* tussen lidstaten de kwaliteit van het sociale beleid van de lidstaten verbeteren en daarmee de sociale stabiliteit in de Unie bevorderen’, maar een fatsoenlijke levensstandaard of de inrichting van een minimumloon dienen een nationale bevoegdheid te zijn. ‘Het kabinet is van mening dat de lidstaten hiervoor zorg moeten dragen, met inachtneming van hun nationale overlegstelsels en arbeidsmarkten.’¹⁴

Deze nationale route sluit het meest aan bij het huidige sociale beleid in de EU. Dit is grotendeels gebaseerd op de zogeheten ‘open methode van coördinatie’ (OMC). De OMC houdt in dat op Europees niveau afspraken worden gemaakt over gemeenschappelijke te realiseren sociale doelstellingen, waaraan de lidstaten zich committeren. Vervolgens zijn de afzonderlijke lidstaten zelf verantwoordelijk om de doelen te realiseren.

Sociaal Europa door inkomensoverdracht

De tweede route naar een sociaal Europa loopt rechtstreeks via de EU. Niet de nationale lidstaten, maar de EU zelf zou aan alle burgers sociale rechten kunnen toekennen. Opnieuw De Beer: ‘Hierbij denkt men meestal aan inkomensoverdrachten van rijke naar arme

landen. (...) Indien de EU rechtstreeks sociale bescherming biedt aan Europese burgers, neemt zij een deel van de taak van nationale verzorgingsstaten op zich. Dit zou een fundamentele verandering zijn in vergelijking met de huidige Unie, waarin sociale bescherming immers de primaire taak van de nationale lidstaten is.

Als de EU geleidelijk meer van deze taken op zich zou nemen, zouden we stap voor stap op weg gaan naar een EU-brede verzorgingsstaat. Het zal duidelijk zijn dat hiervoor enorme obstakels moeten worden weggeruimd. Het betekent een stapsgewijze inperking van de nationale soevereiniteit. Het zal gepaard gaan met een sterke uitbreiding van de financiële middelen van de EU, hetzij door overdracht van nationale middelen aan Brussel, hetzij door de EU de bevoegdheid te geven rechtstreeks belastingen of sociale premies te heffen. Er zullen moeilijke en omstreden keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot de vormgeving en de uitvoering van de Europese sociale regelingen.'

'Gezien de grote diversiteit aan sociaal beleid in de lidstaten, zullen de Europese regelingen onvermijdelijk fors afwijken van de bestaande regelingen in vele lidstaten. Dan ga ik er nog aan voorbij dat de omvangrijke inkomensoverdrachten tussen de lidstaten, waarmee dit gepaard zou gaan, waarschijnlijk op grote weerstand zullen stuiten van de burgers van de landen die nettobetalers worden. Zolang er onder de bevolking van de lidstaten geen breed gedeeld gevoel van Europees burgerschap bestaat, is het twijfelachtig of er ooit – langs democratische weg – iets van een solidaire Europese gemeenschap tot stand kan komen.' Zo lang de EU niets anders te bieden heeft dan een vrije markt voor kapitaal en multinationals, zal zo'n breed gedragen gevoel er ook niet makkelijk komen.

Van euro- naar democrisis

Met De Beer concluderen wij dat zolang de welvaartverschillen in Europa nog zo onoverbrugbaar groot zijn, en convergentie in nog geen velden of wegen in zicht is, het sterk voor de hand ligt om sociale bescherming, sociale zekerheid en sociale lotsverbondenheid primair op het niveau van de nationale staat te zoeken. Temeer omdat er tegelijkertijd een grote populistische opstand tegen het Europees Project bestaat, die zich met name tegen een *race to the bottom* lijkt te keren, het gevolg van onbegrensd vrij verkeer, van uitbuiting door malafide werkgevers, en rechtse partijen en belangen.

Verdediging van sociale bescherming en sociale zekerheid in de lidstaten zelf, lijkt al een enorme opdracht in tijden van bezuinigingsbeleid (*austerity*) en eurozone-management. De nationale route (die loopt via versterking en sociale hervorming van de nationale verzorgingsstaat) lijkt het meest aangewezen om het populisme de wind uit de zeilen te kunnen nemen. De rol van de EU zou (vooralsnog) beperkt moeten blijven tot het bewaken van de 'achterdeur' van de verzorgingsstaat door te voorkomen dat interne marktregels en de uitvoering van het Europees Semester de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten inzake de sociale zekerheid aantasten en uithollen.

De kernvraag, tot slot, is en blijft: wat is de beste manier om te voorkomen dat de eurocrisis leidt tot een 'democrisis', een populistische crisis van de gevestigde democratie? Is het mogelijk een sociaal Europa te organiseren dat het vertrouwen van zowel de kansarme als de kansrijke burgers zal hebben, zowel in de rijke als armere EU-landen? Of ondermijnt de niet waargemaakte lippendienst aan een sociaal Europa juist de solidariteit waarop de nationale verzorgingsstaten zijn gebouwd?

13 Cum laude naar een callcenter

Een verloren generatie in Madrid

MICHIEL EMMELKAMP

Massaal verliet zijn generatie op vijftienjarige leeftijd de schoolbankjes vertelt Antonio (22) in de Madrileense volkswijk Vallecas. De bouw was booming, je kon er maar liefst duizend euro per maand verdienen, je was wel gek als je dat niet deed. Dat was 2005. Toen kwam de crisis, en nu zitten ze allemaal zonder werk en perspectief. Antonio niet, hij is cum laude afgestudeerd en werkt in een callcenter. Voor de meeste generatiegenoten is het erger: 50 procent van de Spaanse jeugd is werkloos.

Niet alleen jongeren in Spanje worden hard getroffen door de crisis. De algehele werkloosheid ligt inmiddels op 25 procent. Bij gebrek aan een fatsoenlijk sociaal vangnet moeten 700.000 Spaanse gezinnen terugvallen op kerk, grootouders of straat. De medische zorg aan vluchtelingen is onlangs stopgezet. De regering snijdt 40 procent in het onderwijsbudget dat met 4,5 procent van het bnp toch al schril afstak tegen de 6,5 procent van Nederland. Het Ministerie van Wetenschap is afgeschaft en geld voor innovatie is er niet.

‘Ach,’ zegt PSOE-parlementariër Juan Moscoso in de Cortes (Spaans Parlement), ‘wij hebben dankzij Europa een paar jaar op een bubbel geleefd. Alles kon, we bouwden vliegvelden en wegen die we niet nodig hadden. Daarna accepteerden we dat het vet eraf

moest. Maar nu gaat het mes ook in onze vitale organen zonder dat het nodig is. We hadden voor de crisis een begrotingsoverschot en nog steeds is de Spaanse staatsschuld kleiner dan die van Duitsland. Spanjaarden werken meer uren per week dan Duitsers en de Spaanse overheid is een kwart kleiner dan de Nederlandse.’

Dat het allemaal wat minder wordt, snapt Moscoso, de meeste burgers ondergaan het netjes. Maar, zegt Moscoso: ‘We moeten er wel weer uit kunnen komen. Het tempo van de saneringen ligt te hoog. En het accent ligt verkeerd. Ze treffen de middenklasse en de bronnen van economische groei. De elite die financieel profiteerde heeft het land al lang verlaten. We zitten hier nu zonder middelen, hebben geschraapt op onderzoek en ons onderwijs is uitgehold. Hoe moeten we dan uit de crisis groeien?’

‘Appels vielen van de bomen in het gras, er was niemand meer die ze plukte, zoiets hadden ze hier ook nog nooit meegemaakt, er was zelfs geen kind meer dat ze opraapte,’ schrijft Geert Mak vanuit Hongarije, tot besluit van zijn boek *In Europa*. Zeker na de roerige 20^e eeuw zijn de Europese staten een behoorlijk eind gekomen, zo wilde Mak zeggen, en in belangrijke mate dankzij de Europese Unie.

Maar hier, in Vallecás, zitten weer sloten op de afvalbakken; mensen graaien daar anders voedsel uit. ‘Sí, se puede’, schreeuwen de demonstranten op Puerta del Sol, ‘Yes, we can!’ Maar wat kunnen ze eigenlijk? ‘Geen idee,’ zegt Antonio, sjokkend door de Madrileense volkswijk. Moscoso formuleert het zorgelijker: ‘Niet zoveel, Europa wil van ons een soort India maken, met lage lonen en zonder publieke voorzieningen. Dat is wat Europa straks voor ons betekent. Wil men dat echt?’

14 Sociaal overleg in de onderneming

JAN CREMERS

The type of labour needed by European companies – skilled, mobile, committed, responsible, and capable of using technical innovations and of identifying with the objective of increasing competitiveness and quality – cannot be expected simply to obey the employers' instructions. Workers must be closely and permanently involved in decision-making at all levels of the company.

(Final report of the 'High-level expert group on workers' involvement' (Davignon groep), 1997)

Inleiding

In het Rijnlandse model dat mede aan de wieg stond van het denken over een sociaal Europa is de onderneming een gemeenschap van vele betrokkenen en belanghebbenden, die deels met tegenstrijdige, deels met gelijklopende belangen tot een vergelijk moeten komen als het gaat om de koers van een onderneming, om belangrijke strategische afwegingen of de verdeling van de opbrengst van het productief handelen. Midden jaren negentig leek het er op dat de notie van het belang van actieve, participerende, in ondernemingsbesluiten gekende werknemers op Europees niveau definitief erkenning kreeg.

Meepraten en meebeslissen werd gezien als een democratisch recht, ook in de werksituatie.

Al bij de eerste voorstellen die door PvdA-er Henk Vredeling werden geformuleerd over Europese medezeggenschap klonk door dat met een toenemende internationalisering van het bedrijfsleven waardoor de besluitvorming vaker buiten de eigen landsgrenzen plaatsvindt de medezeggenschap moet meegroeien. Werknemers in ondernemingen en concerns die actief zijn in meerdere lidstaten dienen te worden geïnformeerd en geraadpleegd omdat de nationale wetgeving niet altijd rekening houdt met de transnationale structuur van een onderneming.

Daarom moet het principe *Medezeggenschap dient de zeggenschap te volgen* (vaak niet zo eenvoudig te vertalen voor anderstalige collega's) bij de verdere globalisering invulling krijgen; de medezeggenschapsrechten van werknemers moeten kunnen worden uitgeoefend op die niveaus waar de besluiten worden genomen. Verandert de zeggenschap in een onderneming dan moet de medezeggenschap mee veranderen om effectief te zijn. *Medezeggenschap dient de zeggenschap te volgen* is door PvdA'ers actief uitgedragen en in samenwerking met sociaaldemocraten uit andere landen omgezet in Europese wetgeving. Dat schept verplichtingen; daarover wil ik hier enkele gedachten formuleren.

Er is veel gebeurd sinds die tijd. Zowel de bestaande wet- en regelgeving van de Europese binnenmarkt als de op stapel staande EU-wetgeving worden thans allereerst getoetst aan de bijdrage aan de *competitiviteit* of concurrentiekracht. Het ondernemingsrecht wordt in Europa niet langer gezien als een instrument om te werken aan gelijke uitgangspunten (het creëren van een *level playing field*), maar mag, zo niet dient, een rol te spelen in de concurrentiestrijd tussen landen (het competitieve 'legale pluralisme'). Ondernemingsrecht is aldus geworden tot een productiefactor, vergelijkbaar met een

gunstig belastingstelsel, geschoolde werknemers, een goede infrastructuur en andere afwegingen in het vestigingsbeleid (zie onder meer mijn analyse in *From harmonisation to regulatory competition*¹⁵).

Daarenboven heeft het primaat van de belangen van aandeelhouders dat vanaf het midden van de negentiger jaren het beleid heeft bepaald, niet alleen op de financiële markten, maar ook bij de verdere vormgeving van de EU binnenmarkt, geleid tot een visie op de onderneming die kan worden gereduceerd tot een stereotype beeld: eigendom bepaalt, de onderneming staat in het teken van het verhogen van het rendement van de kapitaalbezitter, en alle andere relaties in de ondernemingen, inclusief het kopen van arbeidskracht, worden weg gecontracteerd.

Aldus wordt in het neoliberale geweld, nog versterkt door de crisis, arbeid een waar en participatie van werknemers gezien als een overbodige luxe en administratieve last. Zo draagt het niet serieus nemen van bijvoorbeeld de Europese ondernemingsraden, een van de weinige erkende uitingsvormen van werknemersbetrokkenheid, in veel gevallen bij aan een niet-functioneren, en wordt op die manier een *selffulfilling prophecy*. En ondanks het feit dat tal van landen vormen van werknemersdeelname in het ondernemingsbestuur kennen, wordt ook deze participatie vaak weggezet als een stiefkindje. Bovendien is in Nederland nauwelijks sprake van afstemming tussen de verschillende vormen van participatie.

Met het argument dat voor de werknemerscommissaris het belang van de gehele onderneming voorop staat worden mogelijkheden om daadwerkelijk als werknemersvertegenwoordigers invloed uit te oefenen op verschillende niveaus en met verschillende instrumenten effectief 'geneutraliseerd'. In deze bijdrage ga ik eerst in op de Europese medezeggenschap, om daarna stil te staan bij de werknemersparticipatie die bestaat uit de deelname in het ondernemingsbestuur.

De Europese medezeggenschap

‘Wie heeft het voor het zeggen?’ schreef ik acht jaren geleden in een artikel voor het blad *Zeggenschap*, doelend op het feit dat in veel bedrijven niet langer duidelijk is waar de leiding van een bedrijf is gevestigd en wie uiteindelijk aan de touwtjes trekt. Met de invoering en uitbreiding van de vrije markt worden steeds vaker besluiten in grote ondernemingen, met verstrekende gevolgen voor de Nederlandse werknemers niet in Nederland genomen, maar in Parijs, Berlijn of de VS.

NRC-journalist Menno Tamminga beschreef in 2009 in zijn boek *De uitverkoop van Nederland* hoe in hoog tempo grote Nederlandse bedrijven in buitenlandse handen vielen. Hij kwam met CBS-cijfers waaruit zou blijken dat ruim een miljoen Nederlanders werkte voor bedrijven met een buitenlandse eigenaar, een proces dat nadien gewoon is doorgegaan. In een dergelijke situatie is de nationale medezeggenschap vaak onvoldoende toegerust om wezenlijk invloed uit te kunnen oefenen.

Nederland kent sinds 23 januari 1997 wetgeving die werknemersvertegenwoordigers het recht op informatie en raadpleging verschaft in ondernemingen of concerns met een Europese (communautaire) dimensie. Deze wetgeving vloeit voort uit de nationale omzetting van een Europese Richtlijn (94/45/EG van 22 september 1994) en heeft in de praktijk aan de basis gestaan van de oprichting en de invoering van Europese ondernemingsraden. Die zogenaamde EOR-richtlijn kende een lange voorgeschiedenis.

Nadat in de zeventiger jaren een voorstel van de PvdA-er Vredeling, toen Eurocommissaris, lange tijd was aangehouden zonder tot besluitvorming te komen werd uiteindelijk in 1994, zeer tegen de wens van de Europese werkgeversorganisatie, een besluit genomen over de EOR-richtlijn, als onderdeel van het actieprogramma met

flankerende sociale maatregelen dat Jacques Delors had ontworpen ter completering van de interne markt. Het Europese Parlement was destijds als medewetgever groot voorstander van de invoering van een dergelijke wet die als uitgangspunt heeft dat werkgevers en werknemersvertegenwoordigers gaan onderhandelen over de invoering van een vertegenwoordigend orgaan op Europees niveau.

Naleving is matig en status onderontwikkeld

In later jaren bleek de naleving van de EOR-richtlijn matig. Een studie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, met als titel *De Europese Ondernemingsraad en de Nederlandse Medezeggenschap*, verschaft hierover cijfers. Van de 102 EOR-plichtige bedrijven in Nederland hadden 49 een EOR (48 procent). Interessant is vooral ook de grote Nederlandse inbreng bij het totaal aan EOR-akkoorden. Van de in totaal 753 akkoorden, opgenomen in een Europese databank, kennen 415 akkoorden een Nederlandse betrokkenheid.¹ Dit betekent dat ruim de helft van de ondernemingen met een EOR-akkoord actief is in Nederland. Nederland zit daarmee, overigens met België, in dezelfde categorie met grote landen als Spanje en Italië, en in feite vlak na het Verenigd Koninkrijk. Dit illustreert het internationale karakter van in Nederland opererende ondernemingen.²

De Europese ondernemingsraad is vaak te weinig ontwikkeld om daadwerkelijk een volwaardige gesprekspartner te kunnen zijn. Van de ruim 800 EOR-en doet een aantal uitstekend werk als sparringpartner van het management. De Europese ondernemingsraden die goed functioneren kunnen namens alle betrokken werknemersvertegenwoordigers invloed uitoefenen op de besluitvorming. In de goede voorbeelden maakt de Europese ondernemingsraad afspraken

met de centrale directie over uiteenlopende thema's als de interne mobiliteit in de onderneming, het opzetten van een systeem van financiële participatie door werknemers of de harmonisatie van het personeelsbeleid. Vroegtijdig reageren op fusies of op reorganisaties op grote schaal behoort eveneens tot het werkterrein.

Te veel Europese ondernemingsraden leiden echter een kwijnend bestaan en zijn in hun functioneren afhankelijk van de minimale verplichtingen die in een bijlage van de richtlijn uit 1994 als ondergrens worden genoemd. Eén ontmoeting per jaar met het management, zonder veel voorbereiding, kan niet gezien worden als een zinvolle dialoog. Het gebeurt te veel en te vaak dat een besluit tot bijvoorbeeld bedrijfssluitingen in zo'n laat stadium aan een Europese ondernemingsraad wordt meegedeeld dat geen sprake meer kan zijn van serieus overleg. Bovendien wordt de richtlijn in slechts een derde van de ondernemingen die aan onder de instellingscriteria voldoen nageleefd.

De herziening van 2009

De gewenste herziening van de richtlijn liet lang op zich wachten. Intussen was op basis van de opgedane ervaringen volstrekt duidelijk welke maatregelen nodig waren om de effectiviteit te vergroten. Ook het Europees Parlement signaleerde in 2001 diverse tekortkomingen die mede door leden van de Europese ondernemingsraden waren aangedragen:

1. problemen met de naleving en met het niet-respecteren van de rechten die ontleend kunnen worden aan de regels,
2. passende sancties voor niet-naleving ontbreken,
3. informatie en raadpleging worden vaak niet tijdig vóór een besluit van de onderneming georganiseerd,

4. een weinig heldere definitie van het recht op informatie en raadpleging,
5. de status van een ondernemingsraad en zijn leden dient verhelderd te worden wanneer er geen zogenaamde heersende of zeggenschap uitoefenende onderneming kan worden aangewezen (bijvoorbeeld in een joint venture),
6. (te) weinig faciliteiten om het daadwerkelijk functioneren van de grond te krijgen,
7. scholing en vorming op het gebied van balans- en arbeidsrecht en van de systemen in de andere lidstaten voor de betrekkingen tussen de sociale partners zijn dringend nodig,
8. ten slotte is onvoldoende duidelijk welke onderwerpen in de Europese ondernemingsraad kunnen worden behandeld.³

De herziening uit 2009 van de Europese richtlijn spreekt van passende voorzieningen die getroffen moeten worden 'om ervoor te zorgen dat de werknemers van ondernemingen met een communautaire dimensie of van concerns met een communautaire dimensie naar behoren worden geïnformeerd en geraadpleegd wanneer in een andere lidstaat dan die waarin zij werken, beslissingen worden genomen die gevolgen voor hen hebben.'

De Europese wetgeving bevat belangrijke bepalingen over het recht op *informatie* en van *raadpleging*. Waar *raadpleging* vroeger werd omschreven als *dialogo en gedachte-uitwisseling*, wordt sinds de herziening in 2009 gesproken over informatie op een passend tijdstip, op passende wijze en met een passende inhoud, zodat de eventuele gevolgen van besluiten in de onderneming diepgaand kunnen worden beoordeeld. En raadpleging moet zodanig plaatsvinden dat de werknemersvertegenwoordigers de gelegenheid krijgen een advies uit te brengen dat bij de besluitvorming kan worden betrokken en waarmee het management rekening kan houden. De interpretatie

van de begrippen raadpleging en transnationaal blijft echter in veel EOR-en tot discussie leiden en heeft in enkele gevallen tot rechtszaken geleid.

Bij de naleving gaat het zowel om het invoeren van een Europese ondernemingsraad als om het naleven van de overeengekomen rechten. Het aanspreken van ondernemers, die niet willen ingaan op een verzoek van werknemers onderhandelingen over de invoering van een Europese ondernemingsraad te starten, blijft een aangelegenheid van de lidstaten. Dit blijft een zwak punt in de Europese wetgeving. Er zijn situaties bekend waar werknemers al een tiental jaren tevergeefs trachten te komen tot afspraken met het management. De controle op de naleving en het sanctioneren van het niet-nakomen van verplichtingen blijft de verantwoordelijkheid van lidstaten.

In sommige lidstaten is in de jurisprudentie gebleken dat de rechtbanken niet terugschrikken voor harde sancties (bijvoorbeeld het nietig verklaren van besluiten) als (delen van) de EOR-wetgeving niet worden nageleefd. In de meeste gevallen blijft de sanctionering echter symbolisch. Zo werd het niet-informereren van de Europese ondernemingsraad over de verplaatsing van productie van de Spaanse vestiging naar andere landen in het bedrijf Visteon, geleid vanuit de Engelse hoofdvestiging en met een Europese ondernemingsraad die is gebaseerd op Duits recht, door de Duitse rechtbanken veroordeeld. De zaak werd echter afgedaan met een symbolische geldboete van 10.000 euro en leidde niet tot een opschorting van de besluitvorming.

Het is nog betrekkelijk vroeg om de balans op te maken van de herziening uit 2009 die in 2011 effectief werd. Maar al met al blijven de Europese rechten op informatie en raadpleging op veel terreinen beduidend minder verreichend dan de nationale medezeggenschap. Zo is nergens sprake van een veto bij belangrijke besluiten. De Europese rechten moeten dan ook vooral gezien worden als een uitbreiding van de mogelijkheden om op het hoogste niveau geïn-

formeerd te worden zonder dat dit afbreuk doet aan de nationale bevoegdheden.

Werknemersparticipatie in Europees recht, in het bijzonder ondernemingsrecht

Het recht om op verschillende manieren mee te praten en invloed uit te oefenen, zij het via de informatie en consultatierechten van ondernemingsraden of vergelijkbare vertegenwoordigingen, zij het via de aanwezigheid in het ondernemingsbestuur als werknemerscommissaris, is in feite voor werknemers als grondrecht vastgelegd in het Verdrag van Lissabon.

De grondslag hiervoor ligt in de Verdragsartikelen 151.1 (over *de sociale dialoog tussen management en werknemers*) en 153.1-f (de Europese Unie dient de activiteiten van de lidstaten op de volgende terreinen te ondersteunen en aan te vullen: *vertegenwoordigen en collectief verdedigen van de belangen van werknemers en werkgevers, met inbegrip van medebeslissingsrecht*). Hieruit zou logischerwijs moeten voortvloeien dat de door de EU zelf in het leven geroepen ondernemingsvormen mechanismen dienen te bevatten om aan dit grondrecht gehoor te geven. De ontwikkeling in het ondernemingsrecht is de laatste jaren echter in de volledig andere richting gegaan.

Hervormingen van het ondernemingsrecht die hebben plaatsgevonden dienden eerst en vooral ter versterking van de positie van de aandeelhouder en kapitaalverschaffer, en de werknemer komt als *stakeholder* amper in het hoofdstuk voor. Daarmee komen nationale systemen die sterke vertegenwoordigingsvormen kennen, zoals het Duitse model met werknemersvertegenwoordigers zetelend in de Raden van Toezicht, onder druk zodra de onderneming internationaliseert. Bij de ontwikkeling van de Europese Venootschap (SE)

is dit in feite op een defensieve manier opgelost met het zogenaamde ‘*before and after*’ principe. Daar waar vertegenwoordigingen bestonden blijven ze bestaan, waar ze niet bestonden hoeft geen invoering plaats te vinden op het moment dat een onderneming opteert voor een omzetting in een Europese Vennootschap. Op basis van de bovenstaande artikelen van het verdrag zou een veel steviger promotie van deze vertegenwoordigingen mogen worden verwacht, zeker gelet op het per definitie grensoverschrijdende karakter van deze ondernemingsvorm. Op die wijze zou het Verdrag van Lissabon daadwerkelijk invulling geven aan een Europees sociaal model van ondernemen.

In het ondernemingsrecht is dus tot nu toe niet veel te halen. En ondanks alle goede intenties kan hetzelfde gezegd worden van het debat over ‘Corporate Governance’. In codes en regelgeving wordt nauwelijks getornd aan het centrale gezag en het primaat van de kapitaalverschaffer of eigenaar. De onderneming dient de belangen van de aandeelhouders, alle andere relaties kunnen worden weggecontracteerd. Daarmee wordt arbeid een waar die een prijs heeft, maar verder geen invloed als belanghebbende heeft noch op het reilen en zeilen, noch op besluitvorming die de toekomst van de onderneming aangaan.

De duurzame onderneming en de participatie van werknemers

In een project van het onderzoeksinstituut ETUI, verbonden aan het Europees vakverbond EVV, hebben we een aantal alternatieve gedachten ontwikkeld over de duurzame onderneming.⁴ Centraal staat een pluralistisch concept waarbij duurzaamheid is vertaald in sociale componenten, respect voor het milieu en een visie op het

langetermijnvoortbestaan van een onderneming. In ons concept dat ingaat op de vraag of bedrijven enkel de belangen van kapitaalbezitters moeten dienen of medeverantwoordelijkheid dragen voor de belangen van een bredere groep direct betrokkenen, is inmenging en vertegenwoordiging van werknemers, ook in het ondernemingsbestuur, een wezenlijk uitgangspunt.⁵

De crisis vormt een bevestiging van het falen van het huidige ondernemingsmodel dat winstgevendheid voor de kapitaalverschaffer op de korte termijn boven het voortbestaan op lange termijn stelt. Deels konden we aansluiten bij het gedachtegoed over de bedrijfsdemocratisering dat in heel continentaal Europa een wijde verspreiding kende tot de overheersende vrijmarktideologie van de laatste decennia deze gedachten heeft weggedrukt. Het voert ons weg van de Angelsaksische dominantie naar een herwaardering en nieuwe uitwerking van wat, tot voor kort, het Europese sociale model werd genoemd.

Sleutelwoorden in het alternatieve model zijn een herziening van de visie op de onderneming en de direct betrokkenen, versterking van de zeggenschap van diverse belanghebbenden, striktere en hogere eisen aan (de openbaarmaking van) de sociale en de milieuraportage en het afsluiten van werknemersvriendelijke overeenkomsten met investeerders. Bezien vanuit de optiek van het ondernemingsbestuur betekent dit onder meer dat een einde moet komen aan de vrijblijvende zelfregulerende en vrijwillige *corporate governance*-codes die sinds de late jaren negentig van de vorige eeuw de boventoon voeren. Uiteraard gaat dit in tegen de ideologische tijdgeest van de deregulering van het ondernemingsrecht die de agenda van de Europese Commissie bepaalt.

Voor wat betreft de werknemersparticipatie is de evolutie van het Europese en nationale ondernemingsrecht weinig hoopgevend. Hoewel in 18 van de 28 EU-lidstaten een of andere vorm bestaat van

deelname in de Raden van Toezicht of de Raad van Commissarissen heeft deze vorm van participatie geen vaste voet aan de grond gekregen in het Europese ondernemingsrecht. In verschillende landen (Spanje, Griekenland, Polen, Hongarije en Ierland) staat dit recht op deelname op losse schroeven. De aanhangers van het concept van de duurzame onderneming bepleiten een andere aanpak, intussen ook vertolkt door het Europees vakverbond.

In het Europese ondernemingsrecht zou een minimumgarantie moeten worden ingebouwd voor de participatie van werknemers in het ondernemingsbestuur. Daarmee dienen niet alleen de nationale rechten te worden beschermd; ook in alle nieuwe ondernemingsvormen die op basis van Europees ondernemingsrecht ontwikkeld worden moet een dergelijke participatie worden gewaarborgd.

15 Verander de ideologie van denken en de hiërarchie van doen

AD MELKERT

Inleiding

Sociaal beleid begint bij werkgelegenheid. Dit is een waarheid als een koe die niettemin zowel ter linker- als ter rechterzijde van het politieke spectrum niet zonder meer opgaat. Links heeft de neiging om zich eerder vast te bijten in concrete eisen van sociale zekerheid ter verzekering tegen risico's of ter bescherming van minder bedeelden en voelt zich minder aangesproken door standaard macro-economische groeirecepten. En rechts beschouwt werk als uitkomst van markteconomische processen en van individueel handen-uit-de-mouwen en heeft weinig op met het scheppen van banen als zelfstandig doel van beleid.

Beide kanten zouden er echter baat bij hebben voluit voor werk als prioriteit te kiezen en ideologische obstakels hiervoor uit de weg te ruimen. Links zou zonder reserve moeten onderkennen dat adequate sociale zekerheid alleen is gewaarborgd wanneer groei van het nationaal inkomen en groei van werkgelegenheid hand in hand gaan. Indien dat niet het geval is wordt roofbouw gepleegd op de ruimte die ontstaat uit productiviteitsgroei. Deze is nodig voor investeringen in kwaliteit en kwantiteit van infrastructuur en voorzieningen

en daarmee de productiebasis voor de toekomst. Rechts zou rechttoe rechtaan het belang moeten onderschrijven van het voorkomen van het enorme verlies aan talent en aan productiviteit veroorzaakt door slechte vooropleiding, uitstoot uit de arbeidsmarkt en inferieure arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Suboptimale economische prestatie en aantasting van sociale stabiliteit en economisch investeringsklimaat zijn hiervan het gevolg, dus iedereen verliest.

Lippendienst

Hoe deze noties hoger op de agenda van debat en actie te krijgen is een grote vraag, die zelfs in de huidige tijd van onaanvaardbaar hoge werkloosheid in de Europese Unie niet tot een bijbehorend gevoel van urgentie heeft geleid. Aan pleidooien voor meer werkgelegenheid ontbreekt het niet. Lippendienst van alle kanten depolitiseert echter wanneer overtuigingskracht of daadkracht ontbreken om de daad bij het woord te voegen.

Er is een diepere reden waarom het debat in Europa op slot zit. Deze is gelegen in de economische en politieke ideologie waarin werk en werkloosheid als uitkomsten van betrekkelijk ongestuurde marktmechanismen worden gezien en de rol van de overheid is gereduceerd tot aanbieder van een 'sociaal vangnet'. Aldus wordt de reeds bestaande neiging versterkt om in de politieke arena de aandacht toe te spitsen op het sociale stelsel waarin de klappen moeten worden opgevangen. Herstel van werkgelegenheid is daarbij een oprecht punt van zorg, maar meer als afgeleide van het creëren van algemene voorwaarden voor economische groei dan in specifieke maatregelen die op kortere termijn banen kunnen scheppen.

Dit 'economisch aanbod' paradigma is sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw leidend in de mondiale centra van

financiële en economische besluitvorming – behalve wanneer het aankomt op het eigen belang, zoals wanneer in de Verenigde Staten en in Japan monetair en economisch wordt geïntervenieerd om de economie op te krikken en werkloosheid te bestrijden. Duitsland en Nederland, met inbegrip van de zelfbinding door SPD en PvdA aan respectievelijke regeerakkoorden, en daarmee uiteindelijk de hele eurozone blijken rechter in de leer. Dit is deels ingegeven door onveranderd vertrouwen in het ‘aanbod’ paradigma. En deels het gevolg van het institutioneel halfslachtige compromis van de Economische en Monetaire Unie (wel een gemeenschappelijke munt bij blijvend nationaal economisch en budgettair beleid; en een puur op prijsstabiliteit gericht mandaat van de Europese Centrale bank). Om beide redenen is voor werkgelegenheid als zelfstandig beleidsdoel geen prominente plaats.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Dit is ook institutioneel ingebed in een Unie waarin het project van de interne markt sinds het Witboek van 1985 en daarna het project van de Economische en Monetaire Unie in het Verdrag van Maastricht in 1992 steeds meer de rangen en standen tussen Raden van Ministers en binnen de Europese Commissie zijn gaan domineren. Zo is de Ecofin (Raad van ministers van Financiën) het economisch machtscentrum van Europa geworden. Binnen de Europese Commissie is een daarmee corresponderende hiërarchie ontstaan die de portefeuille van de Commissaris van ‘Economische en Monetaire Zaken’ qua politiek gewicht en publieke perceptie ver boven die van de ‘Commissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie’ plaatst. Toen ik bij de presentatie van het rapport *De Bakens Verzetten*⁶ de zaal vroeg wie Commissaris Rehn

kende ging driekwart van de handen omhoog. Er was slechts één aanwezige, die ook nog in Brussel bleek te werken, die Commissaris Andor wist te plaatsen.

Dit is helemaal niet zo vanzelfsprekend als het lijkt. In de post-1945 wereld was 'volledige werkgelegenheid' verklaard doel van internationale coördinatie, zoals recent nog eens vanuit de geschiedenis van de internationale handelsorganisatie WTO beschreven door Pascal Lamy.¹ In het Charter van de VN was oorspronkelijk voorzien in een coördinerende rol van de nieuwe wereldorganisatie om herhaling te voorkomen van de diepe werkloosheids crisis van de jaren 1930. In de jaren vijftig hebben de door de Amerikanen en Britten gedomineerde Bretton Woodsinstellingen die taak echter geleidelijk overgenomen en daaraan een andere ideologische en daarvan afgeleide economisch-theoretische betekenis gegeven. Hierin werd werkgelegenheid opgevat als uitkomst van marktprocessen gebaseerd op de ondernemingswijze productie en vrijhandel – en daarmee als zelfstandig beleidsdoel gerelativeerd.

Binnen de 'geleide' economische orde waarbinnen zich in die periode in Nederland de wederopbouw voltrok was de positie van de minister van Sociale Zaken relatief sterk. Werk en de opbouw van een stelsel van sociale zekerheid gingen hand en hand. Zo konden Drees en Suurhoff uitgroeien tot iconen van hun tijd en nog lang daarna. Dat lukte Joop den Uyl niet meer toen hij als minister weliswaar 'en Werkgelegenheid' aan Sociale Zaken wist te koppelen maar vervolgens met het door de PvdA gepropageerde banenplan in 1981 stuk liep op politieke verhoudingen die in Nederland ruim baan maakten voor de markt. Het departement van SZW was onderdeel van dat aanpassingsproces. Onder achtereenvolgende CDA-ministers Albeda, De Graaf, De Koning en Bert de Vries werd Sociale Zaken het ministerie van het vangnet, ook voor zover er werd ingezet op banenplannen die echter tij-

delijk, onverplicht en ondergefinancierd bleven en bijgevolg veel werkzoekende jongeren in een demotiverende val en uiteindelijk langdurige werkloosheid brachten.

Scheppen van banen

Vooraf in de grote steden leidde dit tot een onrustbarende marginalisering van steeds grotere groepen, waaronder naar verhouding veel allochtone of tweede generatie jongeren. Eberhard van der Laan én Frank de Grave² sloten een vroeg PvdA-VVD verbond door in te zetten op ‘activerend arbeidsmarktbeleid’ voor langdurig werklozen, rekenend op rijkssteun voor het in stand houden van initiatieven om banen te scheppen.

Dit was de basis voor de PvdA inbreng in het in 1994 met VVD en D66 overeengekomen regeerakkoord. En voor mij als minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de opdracht om de beleidshiërarchie in Nederland en in de Europese Unie uit te dagen. Allereerst binnen het departement van Sociale Zaken dat na 36 jaar – minus negen maanden Den Uyl – van leiding door christendemocraten doordeesemd was van de geest van maatschappelijk middenveld voor de insiders en van sociaal vangnet voor de outsiders op de arbeidsmarkt. Het vergde een grote inspanning om het departement op een andere koers en uitkomst te krijgen: richting Financiën verlaging van de belasting op laagbetaalde arbeid; met sociale partners een nieuw evenwicht tussen de ambtelijk voorgestelde flexibiliteit en politiek wenselijke zekerheid; in weerwil van grote druk van VVD, D66 en CDA (de ‘andere’ Kamermeerderheid) handhaving van de algemeen verbindende verklaring en Arbeidsvoorziening; samen met VWS versterking van de kinderopvang; en – als sluitstuk van ‘inclusief’ beleid – vanuit SZW het scheppen van banen, niet tijdelijk maar

blijvend, voor degenen die niet op eigen kracht in staat waren werk te vinden, deels gefinancierd uit het inzetten van uitkeringsgelden voor lonend werk. De internationale economische conjunctuur was gunstig en dat verminderde geleidelijk de spanning tussen budgettaire krapte en beleidsruimte. Maar binnen Europa bleek de Nederlandse werkgelegenheidprestatie bovengemiddeld positief en ook met sneller resultaat dan in enig andere lidstaat. Cruciaal voor het winnen van de *uphill battle* binnen het departement en in het kabinet waren het ad hoc paarse compromis alsmede de strategische steun van minister-president Kok die voor evenwicht zorgde in de verhouding tussen SZW enerzijds en Financiën en Economische Zaken anderzijds.

Activerend

Dat compromis en dat evenwicht waren er niet meer na 2002. De fiscale en werkscheppende maatregelen werden grotendeels teruggedraaid. Dat deed aanvankelijk weinig pijn omdat de economie goed draaide en het aantal schoolverlaters stelselmatig afnam. Maar met de langjarige economische crisis vanaf 2008 en de keuze voor bezuinigingen en beperking van investeringen en kredietverlening zijn we inmiddels terug bij af:

- » werkloosheid 1994 bij het aantreden van het eerste kabinet-Kok: 8,5 procent (EU 11 procent);
- » werkloosheid 2001 in Nederland: 3,5 procent (EU 8,6 procent)
- » werkloosheid februari 2014 in Nederland: 8,8 procent (EU 11 procent).³

In Europa was het een vergelijkbare strijd. De basis voor een zekere mate van succes werd gelegd tijdens het Nederlands EU-voorzitter-

schap in de eerste helft van 1997 met een, naar later bleek, invloedrijke conferentie georganiseerd door SZW in samenspraak met de inspirerende directeur-generaal Werkgelegenheid bij de Europese Commissie, Allan Larsson.⁴ Dit initiatief bouwde voort op een rapport van een enkele jaren eerder door Larsson voorgezeten PES-commissie, waarin ik als Kamerlid en persoonlijk vertegenwoordiger van partijleider Wim Kok had deelgenomen, die een rapport had afgeleverd waarin een vooruitstrevend, activistisch Europees werkgelegenheidsbeleid werd bepleit.⁵

De 'activerende' toon en agenda van de conferentie in Amsterdam⁶ zette de 'Sociale Unie' in de grondverf met bijdragen van waarlijk Europese leiders als *keynote speakers* Jacques Delors en Kurt Biedenkopf⁷, Larsson en conferentievoorzitter Ruud Lubbers. Sociale kosten kunnen worden omgezet in investeringen in productiviteit was de onderbouwde uitkomst van de conferentie. Veel van deze gedachten zouden terugkeren in de Europese werkgelegenheidsstrategie die door de regeringsleiders tijdens de Luxemburg Top van 1997 werd aangenomen. Ministers van Sociale Zaken waren er voor een keer in geslaagd door het cordon van de EcoFin te breken. Nog zie ik in de voorbereidende unieke gezamenlijke Raadszitting van de ministers van Financiën, Economie en Arbeid het gezicht van de Duitse minister van Financiën Waigel die met een uitdrukking van 'blödsinnig' de aandacht zat te trekken van zijn directe collega Gerrit Zalm. Ingeklemd tussen hem en Hans Wijers (Economische Zaken) hield ik Zalm volgens goed gebruik in de gaten en het moet gezegd, hij gaf geen krimp.

Actief en activerend werkgelegenheidsbeleid was even een gezamenlijke politieke prioriteit, voortbouwend op de aanvaarding van een sociaal hoofdstuk in het even daarvoor aangenomen Verdrag van Amsterdam (met convergentie van werkgelegenheidsbeleid als doelstelling, in gedeelde verantwoordelijkheid tussen Commissie en

lidstaten). De hiërarchie leek te wankelen, mede dankzij de bijzondere combinatie van verantwoordelijkheden en de persoonlijke overtuiging van Jean-Claude Juncker, tegelijkertijd minister-president, minister van Financiën en minister van Sociale Zaken.

Minimumnormen

In de jaren daarna is het echter behelpen gebleven. Rond 2000 leken economie en werk tot in de hemel te groeien, waardoor het gevoel van urgentie verminderde. Belangrijker nog was dat de Rijnlandse sociale orde die in de oorspronkelijke zes lidstaten was verankerd meer op een eiland kwam te verkeren naarmate de uitbreiding van de Europese Unie vorderde. Dat was al begonnen met de Britten die onder de Conservatieven niets voelden voor initiatieven van sociaal beleid en zeker niet vanuit Europa; en zich onder Labour wel constructiever opstelden ten aanzien van brede beleidsdoelstellingen, echter zonder zich te verplichten tot beleidsharmonisatie en overdracht van bevoegdheden. De noordelijke landen brachten een traditie van grotere staatsinterventie in die juist minder paste bij het gedecentraliseerde Rijnland-denken. De nieuwe zuidelijke lidstaten hadden een enorme economische achterstand in te halen die zich lange tijd niet verdroeg met harmonisatie van zelfs minimale normen. En dat gold en geldt nog meer voor de nieuwe oostelijke lidstaten die vaak ook ideologisch (inhoudelijk en institutioneel) vlakbij het Britse kamp verkeren.

Tegen die achtergrond was het een doorbraak toen onlangs Lodewijk Asscher en zijn collega's een akkoord bereikten over minimumnormen voor tewerkstelling van gedetacheerde werknemers, met name uit Oost-Europa. Na zo'n vijftien jaar touwtrekken is dit vooruitgang, zelfs met een compromis dat nog niet ondubbelzinnig

één gemeenschappelijke ruimte heeft geschapen. Belangrijker is nu of dit de opmaat kan zijn naar een breder geharmoniseerd stelsel van regels voor een 'Interne Arbeidsmarkt' of dat het een moment blijft van politieke opportuniteit die vogels van divers pluimage voor even verenigde.

Uit deze historie is mede te verklaren waarom 'Arbeid' in de hiërarchie tussen de Raden van Ministers en tussen portefeuillehouders binnen de Commissie een relatief laag politiek gewicht heeft behouden. Sinds de paukenslag met de Werkgelegenheidsstrategie in 1997 is het gezamenlijke werk vooral gebaseerd op 'benchmarking' en 'peer reviews' zonder gemeenschappelijke politieke slagkracht wanneer het er op aan komt – onvergelijkbaar met de precisie tot achter de komma van de besluitvorming over begrotingskaders.

In de in 2008 uitgebroken crisis tot de dag waarop ik dit schrijf is dit pijnlijk onderstreept door de machteloosheid waarmee de eurozone het aantal werklozen naar 20 miljoen heeft laten oplopen zonder de lippendienst aan het herstel van werkgelegenheid te vertalen in macro-economisch stimulerend en ondersteunend beleid en in gerichte (en gefinancierde) maatregelen om vooral jongeren te behouden voor langdurige uitsluiting, demotivatie en verlies aan productieve capaciteit.

Met het beschreven hiërarchie/prioriteit-probleem was het in de nog grotere wereld buiten Europa tot voor kort niet veel anders. De positie van de ILO moge daarvan een illustratie zijn. Hoewel in de afgelopen tien jaar meer dan vroeger aan de weg is getimmerd om werkgelegenheid en *decent jobs* op de mondiale agenda te krijgen (met inbegrip van de G20) blijft de organisatie meer gericht op belangenbehartiging voor de 'insiders' dan op het uitdagen van mondiale economische elite. Als het op de dominante agenda aankomt is de ILO geen partij voor IMF, Wereldbank en OESO.

Toch hangt er verandering in de lucht nu de dollar, euro, pond en

yen (centra van de financieel-economische macht) ruimte moeten maken voor nieuwkomers uit China, India, Brazilië, Mexico en Turkije. Tegelijk hebben de Verenigde Staten en Canada laten zien hoeveel gewicht monetaire en financiële autoriteiten in de schaal kunnen leggen als het er om gaat ruimte te scheppen voor werkgelegenheid, waarbij de financiële markten maar te volgen hebben. Met inachtneming van aanzienlijke onderlinge verschillen is dus overal behalve in de eurozone geaccepteerd dat overheid en centrale bank een meer interveniërende rol kunnen of moeten spelen wanneer bredere economische en sociale doelstellingen hiermee zijn gediend. Dit bleek een punt van controversie in het voorjaar van 2013 toen binnen het IMF de Duitsers, gesteund door Nederland, niet mee wilden doen met afspraken over mondiaal stimulerend economisch beleid om versneld uit de crisis te komen. Ook nu van groene twijgen wordt gesproken in een zekere verbetering van de groeiperspectieven in de eurozone is het de hoogste tijd dat Europa proactiever inzet op het verkleinen van de *'output gap'*⁸ en het in betere balans brengen van de globale economie.

Volledige participatie

Verandering komt er hopelijk wanneer een nieuw samengesteld Europees Parlement en een nieuw mandaat voor de Europese Commissie het (ook electoraal zwaarwegende) hoofdprobleem van de werkloosheid zullen moeten aanpakken. Verwijzing naar recente ervaringen in de Verenigde Staten moge daarbij van pas komen. Zo sprak de voorzitter van de Federal Reserve Board⁹ zich consequent uit over de noodzaak het monetaire beleid te richten op het bereiken van een werkloosheidsniveau van rond de 6,5 procent (dalend van een niveau van bijna 10 procent dat zowel Democraten en Re-

publikeinen in staat van alarm bracht) en zie: begin dit jaar werd dit nagenoeg bereikt. Dat kwam mede doordat het ministerie van Financiën zoveel geld in de economie had gepompt dat het tekort eerst opliep tot 9,9 procent van het bnp in 2009 om inmiddels te dalen tot onder de 3 procent. Vorig jaar nam de staatsschuld met 37 procent af. ‘Europa is Amerika niet,’ is mij vaak gezegd. ‘Europa zou beter moeten weten,’ is mijn antwoord.

De Nederlands-Amerikaanse socioloog en econoom Saskia Sassen, ondermeer verbonden aan de Universiteit van Chicago en de London School of Economics, heeft in het kader van haar grondige bestudering van de ‘sociologie van globalisering’ beschreven hoe, als oorzaak en als gevolg van globalisering, de hiërarchie van regeringsinstituties is verschoven in het voordeel van ministeries van Financiën en Centrale Banken: *‘The issue right now is not the lack of discipline in Eurozone economies; it’s the financialisation of everything.’*¹⁰

In Washington, Brussel, Den Haag en op conferenties van het type Davos is gemakkelijk waar te nemen dat dit geen academische constatering is. Weliswaar worden zo nu en dan de gemoederen van de leidende elite in beweging gebracht door het signaleren van de toenemende ongelijkheid door figuren als Warren Buffett (met zijn klacht dat hij minder belasting betaalt dan zijn secretaresse). Maar als het aankomt op de cijfers stelt de logica van de financiële markten al het andere in de schaduw.

De kern waar het om gaat is echter dat macro-economisch evenwicht en monetaire prudentie samen kunnen gaan met investeringen in volledige participatie en gelijktijdige optimalisering van economische en maatschappelijke productiviteit. Indien regeringen consequent hun beleidsinzet hierop richten zullen financiële markten volgen. Daarom is het mogelijk en hoog nodig dat in het EU-Stabiliteitspact de doelstelling van maximaal 3 procent begro-

tingstekort wordt aangevuld met een gelijkwaardige doelstelling van maximaal 5 procent werkloosheid; dat het ECB mandaat wordt uitgebreid met het bevorderen van maximale werkgelegenheid; en dat politici de lange termijn van economische én sociale stabiliteit voorop stellen en niet geïntimideerd de financiële markten bij de hand nemen in plaats van andersom.

Het PvdA-congres heeft op 16 februari 2014 hierop ondubbelzinnig ingezet, met de blik gericht op de pijler van een Sociale Unie die volwaardige drager van het gebouw van Europa moet worden. Dit vereist echter wel dat vanuit regeringen en binnen de nieuwe Europese Commissie consequenties worden getrokken door ruimte te maken voor een nieuwe ideologie en hiërarchie waarin het nastreven van evenwicht tussen financiële en sociale doelstellingen voorop staat. Deelname van ministers van Arbeid aan relevante bijeenkomsten van eurozone-ministers van Financiën en versterking binnen de Commissie van de coördinatiebevoegdheid van de Commissaris voor Werkgelegenheid zouden belangrijke stappen en signalen zijn dat het dit keer anders moet. Want het kán anders.

De resultaten van «Werk, werk en nog eens werk» in de jaren negentig hebben aangetoond dat een meer interveniërende en met alle partijen gecoördineerde politiek tot meer banen en kansen leidt dan een *laissez faire* beleid gebaseerd op de macro-economische veronderstellingen waarin werkgelegenheid als uitkomst in plaats van doel is begrepen. Met de werkloosheid in Europa en, naar verhouding, ook in Nederland op onaanvaardbare niveaus in een wereld waarin de spanning tussen de middenklassen en de marktélites zich zeer heeft verscherpt is het urgent om de ideologie van denken en de hiërarchie van doen fundamenteel te veranderen. Regeerakkoorden en verdragen waarin budgettaire kaders expliciet zijn gekoppeld aan bredere sociale doelen en het versterken van de publieke hand in de globale marktorde kunnen dit bewerkstelligen. Met hoofdrol-

spelers terug naar een meer evenwichtige rolverdeling: ministers van Financiën die op de centen letten; ministers van Werkgelegenheid op de mensen; met regeringsleiders verantwoordelijk voor de synergie, voor sterk en sociaal zogezegd. Europa is echter deze jaren sterk noch sociaal. Daarom moet het roer om.

Op de keper beschouwd

Een epiloog

CAMIEL HAMANS & JAN MARINUS WIERSMA

Inleiding

Het eerste dat opvalt in vrijwel alle bijdragen aan deze bundel is een gevoel van teleurstelling over hoe het ervoor staat met een sociaal Europa. Bijna alle auteurs zijn zeer kritisch in hun analyse van de prestaties van de Europese Unie (EU) op sociaal gebied, waarbij zij de neoliberale inslag van de huidige EU als belangrijkste oorzaak van de gebreken op sociaal terrein aanwijzen.

Het blijft echter niet bij teleurstelling en kritiek. Er worden vele suggesties aangedragen hoe de situatie te verbeteren. Die variëren van een veel adequater beleid om banen te scheppen en armoede te bestrijden, het beter afschermen van de nationale verzorgingsstaat of een regulering van de financiële sector tot een complete *overhaul* van het sociale Europa. Het sociale moet hoger op de agenda komen te staan en een gelijkwaardige plek krijgen. Niemand wil immers een asociaal Europa. Over het hoe daarvan wordt echter door de auteurs verschillend gedacht. Maar dat moet kunnen binnen de sociaaldemocratische familie, zoals er ook een gezonde spanning bestaat tussen de Europese ambities van de Nederlandse sociaal-democratie en het regeringsbeleid.

Voorgeschiedenis

Er bestaat geen eenduidige interpretatie van het begrip Sociaal Europa en in de korte geschiedenis van de Europese samenwerking heeft het sociale aspect ook niet altijd een zelfde inhoud, aandacht en prioriteit gekregen.

In de eerste jaren van het Europese project was het streven naar volledige werkgelegenheid, zoals Melkert laat zien in zijn bijdrage, een algemeen aanvaard idee. Dat het Verdrag voor de EGKS aangeeft dat de samenwerking op het gebied van kolen en staal dan ook niet alleen bedoeld was om door economische samenwerking vrede in Europa te brengen, maar tegelijkertijd nadruk legde op werkgelegenheid en sociale omstandigheden in het door de Tweede Wereldoorlog aangetaste West-Europa, zoals Van den Burg en Cremers terecht opmerken in hun inleiding, is dan ook geenszins verwonderlijk. Samenwerking impliceerde in die hoogtijdagen van het Rijnlandse model sociaal beleid.

Dat veranderde in de loop der jaren. In de Verenigde Staten kregen vanaf de jaren zeventig de ideeën van de Chicago School of Economics de overhand en het zijn de gedachten uit die school die in het decennium daarna, de neoliberale jaren van Margaret Thatcher en Ronald Reagan, zo populair werden dat zelfs sociaaldemocraten begonnen te geloven in de zegeningen van de markt. Het was niet langer nodig beleid te voeren om werkgelegenheid te scheppen, de onzichtbare hand van de markt zou daar voor zorgen.

De dappere pogingen van de sociaaldemocraat Jacques Delors, voorzitter van de Europese Commissie tussen 1985 en 1994, om dat wat in de beginjaren van de Europese samenwerking welhaast een vanzelfsprekendheid was voor de toekomst vast te leggen in verdragen en wetten, heeft, zoals Cremers aantoont, geleid tot heldere teksten over sociale doelstellingen, maar deze hebben het moeten

afleggen tegen de absolute voorrang die met regelmaat gegeven is aan de vrijmaking van de interne markt. Het neoliberale discours had de macht overgenomen.

Het begrip

Sociaal Europa is een containerbegrip en een vlag die verschillende ladingen dekt. Het is het geheel van sociale afspraken en hun uitvoering op basis van EU-wetgeving. Het zijn de formuleringen uit het EU-verdrag die op het sociale betrekking hebben: beginselen, doelstellingen en uitwerking. Het belichaamt – althans in theorie – het Rijnlandse model van de verzorgingsstaat. Het sociale Europa heeft echter nadrukkelijk geen betrekking op de sociale zekerheid. Dat is volgens het EU-verdrag een exclusieve nationale bevoegdheid. Of dat zo moet blijven is een actueel punt van discussie. Het sociale Europa als leus en als wens is populair bij links, terwijl rechts er niet al te veel van moet hebben.

Het sociale Europa is een ondergeschoven kindje gebleven en heeft nooit dezelfde aandacht gekregen als de interne markt of de monetaire samenwerking. Het is, zeker vanaf het moment dat de neoliberale agenda in Europa de overhand kreeg, zelfs bewust ondergeschikt gemaakt. Veel van wat in het verleden toch tot stand werd gebracht, is inmiddels verdampt. Dat is ook een gevolg van de gewijzigde politieke verhoudingen in de EU. De Europese Unie is, anders dan wel gedacht wordt, niet neutraal. Politieke meerderheden bepalen richting en beleid. Vanaf het eind van de vorige eeuw heeft rechts de macht overgenomen.

Mocht links nu zoveel steun krijgen dat er in de EU een beleidswijziging mogelijk is, dan is er een enorme inhaalslag nodig om het sociaal beleid op hetzelfde niveau te brengen als bijvoorbeeld het

begrotingsbeleid met zijn duidelijke doelstellingen, criteria, afspraken over naleving et cetera. Daarover zal dan ook een pittig woordje gesproken moeten worden met de nieuwe lidstaten met hun zwakke vakbonden waar sociale belangen onderaan bungelen. Zij zijn, in reactie op de onvrije situatie in hun landen voor de val van de muur, doorgeslagen naar de andere kant en daarmee medeschuldig aan de ontstane situatie.

Sociale rechten

Het artikel van Buitenweg en Buitenweg bevestigt dit beeld vanuit het perspectief van de sociale mensenrechten, zoals die via in eerste instantie de Raad van Europa onderdeel zijn geworden van de Europese mensenrechtencatalogus. Het blijkt dat ondanks goede afspraken op papier over het respecteren en realiseren ervan, het minder eenvoudig is deze sociale rechten af te dwingen en zeker niet in de mate waarin dit het geval is bij de klassieke mensenrechten. Er zitten enkele opvallende hiaten in de EU-aanpak (Handvest van Lisabon): het recht op een passende levensstandaard ontbreekt en het recht om te werken waar men wil is natuurlijk geenszins hetzelfde als het recht op werk. Ook zijn er geen eisen opgenomen tot het nemen van positieve maatregelen op het terrein van uitkeringen of toegang tot diensten van algemeen belang.

Varianten

Het concept van het sociale Europa kent minimum- en maximumvarianten qua reikwijdte en inhoud: van een Europese verzorgingsstaat gebaseerd op solidariteit en inkomenstransfers (bijvoorbeeld

een Europese WW) tot een louter uitvloeisel van de interne markt met als doel onfaire concurrentie te voorkomen (*level playing fields*). Daar zit natuurlijk een hele reeks van opties tussenin. Te beginnen met het verbeteren dan wel beter benutten van bestaande regelgeving. Een aantal bijdragen aan deze bundel legt op onthutsende wijze bloot hoe bestaande afspraken genegeerd worden. De autoriteiten in verschillende EU-landen waren klaarblijkelijk zo huiverig om als 'antivrije markt' gezien te worden dat ze controle op naleving van de eigen en de Europese regelgeving stelselmatig te weinig prioriteit gegeven hebben en daarmee misbruik mogelijk maakten. De ooit zo succesvolle Europese sociale dialoog – werktijden, deeltijd, ouderschapsverlof – is een sprekend voorbeeld van het negeren van gemaakte afspraken.

De Europese Commissie en de werkgevers, maar ook nieuwe lidstaten, lijken bovendien de voorkeur te geven aan een tegenovergesteld model dat er vanuit gaat dat de onzichtbare hand van de vrije markt de problemen oplost. Dus niet langer samenwerken maar concurreren: een aanpak die leidt tot wedijver tussen de lidstaten via interne devaluaties in de vorm van bezuinigingen of neerwaartse aanpassingen van het ontslagrecht.

Herstel van een betekenisvolle dialoog en de omzetting van akkoorden tussen de partners in Europese wetgeving, zoals de bedoeling van het EU-verdrag is, zullen het sociale Europa versterken, betogen Bulk en Passchier. Jan Cremers legt terecht de vinger op een andere zere plek: de Europese ondernemingsraad. Ooit met veel fanfare aangekondigd blijkt die in de praktijk niet te doen waarvoor hij was bedacht: zeggenschap die de macht volgt. Ondernemingsrecht is een 'productiefactor' geworden en daarmee onderdeel van de beleidsconcurrentie tussen lidstaten. In antwoord op deze negatieve trends wil Cremers toe naar een versterking van de medezeggenschap in een ondernemingsmodel waarin de kapitaalverschaffer niet

langer alleenheerser is. De factor arbeid wordt binnen de huidige regelgeving ondergeschikt gemaakt aan de factor kapitaal, iets dat volstrekt in strijd is met het Rijnlandse model, dat uitgangspunt vormde voor de Europese samenwerking. Versterking van de zeggenschap van werknemers is daarom dringend noodzakelijk.

Meer Europa betekent vaak minder sociaal. Dat is volgens Van den Burg en Cremers de huidige situatie – neem de aanpak van de eurocrisis. Het sociaal Europa mag echter niet langer een marginale exercitie zijn en ondergeschikt blijven aan de financieel-economische vrijmaking. Sociale aspecten moeten veel meer centraal komen te staan ook door inmenging op andere beleidsterreinen via verplichte sociale toetsing, menen zij.

Op scherp stellen

Van den Burg en Cremers gaan nog een stap verder door te pleiten voor vergaande Europeanisering van het sociaal beleid en (deels) van de sociale zekerheidstelsels en stellen zich daarmee tegenover Cuperus en Wiersma die een tegenovergestelde keuze maken door de instandhouding van de nationale verzorgingsstaat voorop te stellen.

Sociale zekerheid is volgens het EU-verdrag een exclusieve nationale verantwoordelijkheid, een formulering die de Britten, zeer tegen de zin van Jacques Delors, het verdrag in hebben weten te smokkelen. Maar kunnen lidstaten deze verantwoordelijkheid volledig waarmaken? Zitten er geen gaten in de nationale stelsels? Is er reden de sociale zekerheid of delen daarvan te Europeaniseren? Nee, zeggen Cuperus en Wiersma, zolang de inkomensverschillen tussen de lidstaten zo groot zijn als nu, is dat geen haalbare kaart. Het zou de vorm aannemen van een transferunie waarvoor de basissolidariteit bij de bevolkingen ontbreekt. Alleen na vergaande convergentie qua

inkomens en sociaal beleid zou europeanisering van (delen van) de sociale zekerheid aanvaardbaar kunnen zijn.

Overigens stellen Vandenbroucke en Wisselink dat er geen sterkere convergentiemachine bestaat dan de EU, hoewel die op dit moment hapert en daar is het door Cuperus en Wiersma gesignaleerde gebrek aan basissolidariteit die een gevolg is van de neoliberale suprematie in politiek en maatschappij, minstens medeverantwoordelijk voor.

Zolang de gemiddelde burger zich identificeert met de nationale verzorgingsstaat (en Europa eerder als een bedreiging ervaart), zou het daarom spelen met *populistisch* vuur zijn om hier te pleiten voor bevoegdhedenoverdracht naar Brussel. In deze optiek moet de situatie vooral blijven zoals die is: lidstaten delen ervaringen, helpen elkaar bij het ontwikkelen van beleid en meer niet.

Achterdeur

Er zijn volgens tegenstanders van deze ‘behoudende’ opstelling tenminste drie verschijnselen die de effectiviteit van nationale afscherming van de sociale zekerheid ondermijnen. Het gaat hen er niet per se om de sociale zekerheid tot verantwoordelijkheid van Brussel te maken – uitkeringen, zorg en dergelijke horen daar in principe niet thuis – maar om de bedreigingen van nationale verworvenheden via de achterdeur. De eerste is de interne markt die het de EU toestaat wetgeving te introduceren met rechtstreekse gevolgen voor de nationale sociale zekerheid. Het Hof te Luxemburg, dat het primaat van de vrije markt onderschrijft, versterkt deze tendens.

De consequentie die degenen die de achterdeur gesloten willen houden, volgens hun tegenstrevers te weinig onder ogen willen zien, is dat je in dit geval bereid moet zijn grenzen aan de interne markt

te stellen en dus ook bereid moet zijn de financiële consequenties van zo'n begrensde markt te aanvaarden. De achterdeur kan niet ongestraft gesloten gehouden worden, als die al op slot kan.

De tweede is het Europees Semester¹ in het kader waarvan de Europese Commissie (dwingende) aanbevelingen kan doen inzake bijvoorbeeld pensioenen of de arbeidsmarkt. En dat doet ze vanuit een neoliberale optiek, zo blijkt. Het derde verschijnsel, geanalyseerd door Ieke van den Burg, is de negatieve rol van de financiële markten. Die zijn zo verknoot met de interne markt, dat ze alleen via Europa gecorrigeerd kunnen worden.

Kwaliteit

In het beginhoofdstuk houden Ieke van den Burg en Jan Cremers een krachtig pleidooi voor een verzorgingsstaat op Europees niveau als antwoord op de uitdagingen van de interne markt en de EMU. Bouwstenen daarvan zijn Europese minimumregels en minimumrechten, maar ook solidariteitsarrangementen over de grenzen heen. Zij stellen de sociale kwaliteit die we wensen voor Europese burgers boven de exclusieve bescherming van de nationale verzorgingsstaat. In de kern komt dit neer op het overhevelen van schokabsorberende instrumenten als werkloosheidsuitkeringen naar het Europees niveau mét de daarvoor benodigde zeer aanzienlijke financiële middelen.

Waar in de optiek van Cuperus en Wiersma daarvoor de (vertrouwen-)basis volledig ontbreekt, kiezen Van den Burg en Cremers voor een solidariteitsoffensief. Dus niet wachten op sociale convergentie voordat tot harmonisering kan worden overgegaan, maar het omgekeerde: via Europa convergentie afdwingen, zoals dat bijvoorbeeld ook gebeurd is op het terrein van het Europese minderheidsbeleid. Zonder sturing vanuit Europa zouden de rechten van bijvoorbeeld

homoseksuelen en Roma in de uitbreidingslanden nooit het huidige, vaak nog lage, niveau bereikt hebben.

In feite is het overige flankerend beleid: in dienst van de nationale dan wel de Europese verzorgingsstaat. Maar wel met totaal verschillende doelen. Het behoud van de nationale verzorgingsstaat is gediend met het voorkomen van aantasting van het nationale sociale zekerheidsstelsel via de achterdeur van de interne markt of het Europees semester. De keuzevrijheid moet worden beschermd en Europees moet beleidsconcurrentie tussen lidstaten bestreden worden. In de optiek van de Europese verzorgingsstaat wordt de achterdeur de voordeur omdat het nationale stelsel langzaam wordt ingeruild voor een Europees.

Topprioriteiten

Europa hoeft natuurlijk niet te wachten op de uitkomst van het debat over wat de kern van het sociale Europa zou moeten zijn. De EU zou op dit moment voor drie duidelijke prioriteiten moeten kiezen: ten eerste een betere regeling van het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten om uitbuiting en misstanden te voorkomen. Het tweede aandachtspunt moet de aanpak van de veel te hoge werkloosheid zijn en tenslotte de bestrijding van de armoede die daarvan mede het gevolg is.

In zijn inbreng gaat Lodewijk Asscher in op de schaduwkanten van het vrije verkeer van werknemers. Hij laat zien dat en hoe Europa ingezet moet worden om een *race to the bottom* te voorkomen. Daarom moeten er goede afspraken komen om de misstanden en de uitbuiting aan te pakken. Hij hoopt op navolging van het sociaal akkoord op Europees niveau en sluit zich aan bij de roep om meer dialoog tussen de Europese partners. Jan Cremers analyseert in een

van zijn bijdragen de spanning tussen nationale sociale zekerheid en het vrije verkeer van werknemers. Hij komt tot de conclusie dat nadere wetgeving absoluut niet nodig is; wanpraktijken kunnen met betere afstemming worden tegengegaan. In zijn visie zit het probleem niet in de kosten voor de verzorgingsstaat, maar in het negatieve effect op de Nederlandse arbeidsverhoudingen.

Armoede en werkgelegenheid

Waar het gaat om armoedebestrijding en bevordering van de werkgelegenheid moeten de lidstaten en de EU zelf met *targets* gaan werken waarop ze afgerekend kunnen worden – vergelijkbaar met de EMU-procedures. Weliswaar wordt in het kader van het Europees Semester tegenwoordig ook gekeken naar de sociale scores van lidstaten en de gevolgen van het begrotingsbeleid en de structurele economische aanpassingen voor de sociale cohesie, maar veel meer dan niet-bindende aanbevelingen zal dat niet opleveren. Welke negatieve impact armoede, en dan met name onder kinderen, heeft op de maatschappelijke verhoudingen maken Frank Vandenbroucke en Rik Wisselink duidelijk. Daarom bepleiten zij een investeringspact, want de route via werk is de beste om armoedeproblemen aan te pakken.

Werkgelegenheidsbeleid is een ondergeschoven kind geworden, zoals Ad Melkert in zijn bijdrage helder illustreert. Iedereen kent Rehn, de begrotingtsaar, niemand Andor, EU-commissaris voor Sociale Zaken. Zelfs in Nederland waar we sedert de dagen van Joop den Uyl een ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kennen is werkgelegenheidsbeleid niet bestaand.

Melkert pleit er met kracht van argumenten voor dat werkgelegenheid weer doel van beleid dient te worden en niet langer de al dan niet toevallige uitkomst. Alleen een sociaal vangnet onderhouden,

is te mager. Hij pleit voor een ommekeer tegen het neoliberale tijd van de aanbodeconomie: investeren in de vraagzijde met als doel de werkloosheid onder de 5 procent terug te dringen.

Dit is ook de stelling van Paul Tang. Deze accentverlegging – van aanbod naar vraag – vermindert ook de druk om de sociale eisen te versoepelen. Nu wordt nog te veel en te vaak een interne devaluatie als middel om het concurrentievermogen te vergroten ingezet ten koste van arbeidsvoorwaarden, pensioenen en dergelijke (zie het Griekse scenario en de discrepantie tussen het door Europa aan Portugal opgelegde beleid en de uitspraak van de eigen Portugese rechters). In de Verenigde Staten is het bestaande praktijk om de centrale bank in te zetten wanneer de werkloosheid te hoog is opgelopen. Die mogelijkheid is de ECB bewust onthouden toen deze in de vorige eeuw werd opgericht. Tijd voor een correctie, vinden Melkert en Tang.

Aan de slag

Overigens lijkt het Europeaniseren van de sociale zekerheid, wanneer het die kant op zou gaan, een zaak van langere adem. Net als het reguleren van de financiële markten en het versterken van de controlemechanismen. Keuze voor de een of de andere optie hoeven evenwel overeenstemming over stappen op kortere termijn niet in de weg te staan. Betere afspraken over de aanpak van armoede, werknemersrechten en betere arbeidsvoorwaarden passen in ieder model. Net als het beginnen met een beleid dat gericht is op werk, werk en nog eens werk.

Noten

VAN DEN BURG & CREMERS – *Sociaal Europa: ingrijpen gewenst*

1. Het begrip ‘paarse krokodil’ is afkomstig van een televisiespot uit 2005. Vervolgens is het begrip uitgegroeid tot een metafoor voor overdreven klantenvriendelijke bureaucratie en regelzucht.
2. De term ‘*red tape*’ is oorspronkelijk afkomstig uit de wereld van de kantelarijen en sloeg op het rode lint waarmee bundels documenten bij elkaar gehouden werden.

CREMERS – *De missie van Delors*

1. Het Witboek inzake groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid (1993), getiteld *Naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen*.
2. Jan Cremers, ‘Crisis in Socio-political Thinking in Europe’, *CLR-News* 2-1995, Brussel.
3. www.vcce.eu 16 december 2009, opgetekend door het Centre Virtuel de la Connaissance sur l’Europe.
4. www.lesechos.fr/economie-politique/monde/interview/0202940145921-jacques-delors-il-faut-un-saut-politique-pour-consolider-le-modele-social-europeen-597827.php, augustus 2013.

ASSCHER – *Europa’s banencrisis*

1. De gehele tekst is, in het Engels, terug te lezen via www.government.nl/documents-and-publications/speeches/2013/09/30/speech-by-minister-asscher-london.html.
2. ‘Bescherm Nederlandse werknemers tegen invasie Oost-Europa’ in *de Volkskrant*, 17 augustus 2013: www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/

detail/3493705/2013/08/17/Asscher-bescherm-Nederlandse-werknemers-tegen-invasie-Oost-Europa.dhtml.

VAN DEN BURG – *De financialisering van de Nederlandse verzorgingsstaat*

1. Voor een uitgebreidere goed gedocumenteerde analyse verwijst ik naar het boek dat in opdracht van het GAK-fonds werd gemaakt door Rodrigo Fernandez (2014), *Denken over de verzorgingsstaat van morgen*, Boom Lemma, Den Haag.
2. Financialisering is een term die gebruikt wordt om de groeiende en steeds dominantere invloed van financiële markten en financiële instellingen op de economie aan te duiden.
3. *CBS website*, 16 januari 2014, 'Beleggingen Institutionele beleggers 1,8 biljoen euro'. Daarvan is eind 2012 1.097 miljard pensioenvermogen, circa 950 miljard in pensioenfondsen en de rest bij verzekeraars.
4. *DNB Bulletin*, 27 augustus 2013: Van de 960 miljard van pensioenfondsen eind Q1 2013: 134,9 miljard in Nederland, waarvan 43,5 miljard in Nederlandse staatsobligaties, 12,7 miljard in hypotheek en 1 miljard in het MKB.
5. *CBS webmagazine*, oktober 2013.
6. Securitatisatie is het (meestal door banken) opknippen en vervolgens weer samenbundelen van (bijvoorbeeld hypotheek-)leningen, om ze vervolgens op de financiële markt via een daartoe opgerichte rechtspersoon (*special purpose vehicle*) als effecten te verhandelen. Vanaf eind vorige eeuw is er een scherpe stijging van private obligaties in *special purpose vehicles* met verpakte leningen/hypotheek. De totale voorraad aan verpakte particuliere hypotheek door Nederlandse banken steeg van 210 miljoen euro in 1996 tot 146 miljard in 2007. Door de *subprime* crisis in de VS ging het vertrouwen in doorverpakte securitisaties verloren (omdat de kredietwaardigheid van de onderliggende *subprime* hypotheek door de mand viel) en is het moeilijker en duurder geworden om ze op de internationale markt uit te zetten.
7. De Arbeids Inkomens Quote (AIQ) daalde na het Akkoord van Wassenaar van 87 procent in 1982 tot 80 procent in 2000 en 78 procent in 2010.
8. *Swaps* (ruiltransacties) en derivaten (afgeleide producten) zijn contracten tussen financiële en niet-financiële partijen (maar ook alleen puur speculatief tussen de grootste investeringsbanken onderling) waarmee bijvoorbeeld het risico op hogere of lagere rentes of op valutakoersschommelingen wordt gemitigeerd. Van volledig afdekken van het risico voor de niet-financiële partijen is vaak geen sprake omdat er – niettegenstaande de hoge kosten die aan de banken vergoed worden – bij overschrijding van de in het contract met de bank afgesproken

- marges en/of schommelingen in de marktwaardes, verplichtingen kunnen ontstaan om onderpand bij te storten (*margin calls*).
9. De ABP-beleggingsportefeuille bestond in 1980 nog voor 92 procent uit onderhandse leningen, voornamelijk staatsobligaties. In 1996 was dit percentage al gedaald tot 40 procent.
 10. In de zogenaamde IORP-richtlijn, 2003/41/EG.
 11. In een onderzoek voor de Monitoring Commissie Corporate Governance door Nyenrode (oktober 2012, zie www.mccg.nl) schatten de secretarissen van de 18 AEX-vennootschappen betrokken bij het onderzoek dat gemiddeld 62 procent van het geplaatste kapitaal in hun bedrijven in handen van buitenlandse institutionele beleggers was, 16 procent bij Nederlandse institutionele beleggers (waarvan een deel dan ook weer uitbesteed bij buitenlandse vermogensbeheerders) en 14 procent bij particuliere beleggers (waarvan naar schatting 11 procent Nederlands en de rest onbekend).
 12. Dat wil zeggen dat als aandelen goedkoop zijn, pensioenfondsen deze van de toezichthouder moeten afstoten en er minder van kopen, waardoor die aandelen nog goedkoper worden, etcetera. Het omgekeerde vraag-aanbod-effect treedt op voor de overheidsobligaties; en behalve de overheden zijn vooral de financiële intermediairs de lachende derde, door meer transacties waarvoor de fondsen hogere kosten in rekening brengen.
 13. De traditionele annuïteitenhypothecen daalde als percentage van alle hypotheekleningen in Nederland van 40 procent in 1996 tot een krappe 10 procent in 2008 (SEO); de overige 90 procent bestond in 2008 voor 40 procent uit puur aflossingsvrije hypotheekleningen en voor de rest uit gecombineerde spaar- en beleggingshypotheekleningen, waarmee ook de nodige ongelukken zijn gebeurd.
 14. Rijkssubsidies aan de corporaties werden in de tweede helft van de negentiger jaren afgeschaft en verrekend met het kwijtschelden van de schulden die de corporaties bij het Rijk hadden (respectievelijk 36,8 en 26,6 miljard gulden)
 15. Arnoud Boot, Lans Bovenberg, *NRC*, 25 april 2012, 'Hevel hypotheekleningen over van banken naar overheid'. Lees de discussie hierover op www.mejudice.nl.
 16. Sociaal Economische Raad, april 2013, *Nederlandse economie in stabielere vaarwater: een macro-economische verkenning*. Hierin ook een analyse van de specifiek Nederlandse situatie van banken, woningmarkt en pensioenfondsen.
 17. Verkenning onder leiding van Kees van Dijkhuizen (bankier NIBC en nu CFO van ABN AMRO) maart 2013, en van een werkgroep onder leiding van Tjerk Kroes van APG.
 18. *Credit Rating Agencies* (Standard & Poors, Moody's en Fitch) beoordelen kredietrisico's van bedrijfs- banken- en overheidsobligaties. Hun krediet-

- waardigheid wordt uitgedrukt in letters en cijfers, waarbij AAA (triple A) de hoogst haalbare score is.
19. Ik verwijst naar mijn artikel in *De Politiek van de euro*, Van Gennep Amsterdam, februari 2013, en naar het maatschappelijk manifest dat op 8 mei 2014 door Consumentenbond, Finance Watch, FNV, Milieudefensie, OxfamNovib, SDE, SOMO en VBDO aan kandidaat-Europarlementariërs zal worden aangeboden.
 20. Helaas is het voorstel voor een FTT getorpedeerd door onder andere de Nederlandse pensioenfondsen die zich geheel en al in de lobby van de investeringsbanken en vermogensbeheerders hebben laten meeslepen om dit voorstel, in plaats van als een structurele ingreep in de verdienmodellen van de financiële markten, als een zoveelste extra kostenpost voor de eindgebruikers af te serveren.
 21. Zie o.a. de website van de Brusselse denktank Bruegel: www.bruegel.org en www.voxeu.org en het rapport van een expertgroep voorgezeten door Gertrud Tumpel-Gugerell, dat voortvloeit uit een toezegging aan het Europees Parlement bij de onderhandelingen over het two pack, *Final Report Expert Group on Debt Redemption Fund and Eurobills*, 31 maart 2014.
 22. *Het Financieele Dagblad*, 14 maart 2014.
 23. Staatsinvesteringsfondsen waarmee bijvoorbeeld Noorwegen of de Arabische Emiraten hun oliedollars wereldwijd beleggen.
 24. Toezichtregels in de Europese richtlijnen voor kapitaalvereisten voor banken (gebaseerd op de regels van het Baselcomité) en de Solvency II-richtlijnen voor verzekeraars.
 25. *Focusing on the Long Term*, onderzoek van McKinsey in opdracht van Canadese pensioenfondsen onder >1000 businessleaders wereldwijd, Harvard Business Review, jan-feb 2014.
 26. John Kay, *Review of the UK Equity Market, July 2012*, te vinden op de Britse regeringswebsite www.gov.uk
 27. in een Groenboek van 25 maart 2013.
 28. Website Europese Commissie: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/financing-growth/long-term/index_en.htm. In dit kader wordt ook een voorstel voor herziening van de IORP-richtlijn gepresenteerd COM(2014)167, 27 maart 2014.
 29. The International Integrated Reporting Council: www.theiirc.org.
 30. Robert Mundell (1969), *Optimum Currency Area*, en het zogeheten 'McDougall report' van de Europese Commissie uit 1977 pleitten al voor contra-cyclische fiscale stabilisatoren op Europees niveau om regionale asymmetrische schokken op te vangen. In 1993 stelde de Europese Commissie in het rapport *Stable Money-Sound Finances* voor zo'n *shock absorption* mechanisme te creëren.

31. Bertelsmann Stiftung, Sebastien Dullien (2014), *A European Unemployment Benefit Scheme, How to Provide for More Stability in the Eurozone*, www.bertelsmann-stiftung.de.
32. www.pes.eu, www.feps-europe.eu en zie bijvoorbeeld mijn artikel in het WBS Jaarboek 2011 *Lessen uit de crash*, Bert Bakker.
33. *Een nieuwe weg voor Europa: EVV-plan voor investering, duurzame groei en degelijke banen*, november 2013, www.etuc.org. Het DGB-plan is te vinden op www.dgb.de.
34. Bijvoorbeeld in zijn oratie bij de benoeming op de Den Uyl-leerstoel aan de UvA, op 7 juni 2012.
35. In de Mededeling *Towards Social Investment for Growth and Cohesion* COM(2013)83 van februari 2013 en de Policy Roadmap voor de 2013-2014 implementatie van het Sociaal Investeringspact van DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
36. *A European Social Union, 10 tough nuts to crack*, voorjaar 2014, Frank Vandembroucke en Bart Vanhercke voor Friends of Europe, www.friendsofeurope.org.

BUITENWEG & BUITENWEG – *Sociale mensenrechten als opdracht*

1. In december 2013 verscheen bij uitgeverij Boom *Het sociale Gezicht van Europa, een mensenrechtenperspectief*, geschreven door Rob Buitenweg, Kathalijne Buitenweg en Jeroen Temperman, met medewerking van Marjolijn Bulk. In deze bijdrage worden enkele inzichten van dat boek gepresenteerd.
2. Bundesverfassungsgericht, 29 mei 1974, BverGE, 37, 271.
3. Bundesverfassungsgericht, 22 oktober 1986.
4. R. Buitenweg, K. Buitenweg, J. Temperman, *Het sociale gezicht van Europa, een mensenrechtenperspectief*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2013, blz. 61.
5. Sinds 1983 zijn in de Nederlandse Grondwet beide categorieën rechten verankerd.
6. Sinds kort bestaat bij het IVESCR bovendien een individueel klachtrecht.
7. Landen hoeven niet helemaal alles zelf te doen. Zo is onlangs afgesproken een bedrag uit de Europese begroting aan te wenden voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid.
8. Zie uitspraak Solange.
9. www.europarl.europa.eu/charter.
10. De EU is in 2011 al partij geworden bij het VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een beperking.
11. *Zie art. 52 lid 5 handvest en de toelichting op dat artikel.*

12. 'Beginselen kunnen worden toegepast door middel van wetgevings- of uitvoerings-handelingen (die door de Unie worden vastgesteld op grond van haar bevoegdheden, en door de lidstaten alleen wanneer zij het recht van de Unie tot uitvoering brengen); dit betekent dat zij alleen van belang zijn voor de rechter wanneer die handelingen worden geïnterpreteerd en getoetst. Zij geven echter geen aanleiding tot directe eisen tot het nemen van positieve maatregelen door de instellingen van de Unie of de overheden van de lidstaten.'
13. 31 december 1988.

TANG – *De race naar de Europese top*

1. Met EU15 worden de landen bedoeld die tot de uitbreiding van 2004 de EU vormden.

BULK & PASSCHIER – *Het paard achter de wagen*

1. Zie ook artikel 2 Verdrag van Parijs.
2. Zie in deze geest ook de verklaring van 70 Nederlandse economen 'Met deze EMU kiest Europa verkeerde weg', *de Volkskrant*, 13 februari 1997.
3. Richtlijn 96/34/EG.
4. Richtlijn 98/84/EG.
5. Richtlijn 99/70/EG.
6. Zie B. Bercusson, *European Labour Law*, 2009.
7. Griekenland, Ierland, Portugal en Cyprus; de landen die financiële steun van de EU ontvangen en daarom door de Trojka (Commissie, IMF en ECB) gedwongen zijn hun nationale stelsels verregaand te hervormen.
8. Zoals een *Framework of actions on Youth Employment* en een verklaring over de betere betrokkenheid van sociale partners bij het proces van Europees economisch bestuur.
9. Zoals een verplichting om sommige producten -waar mogelijk- te vervangen met het oog op gezondheidsrisico's, ergonomische maatregelen en preciseringen rond het wenselijk medisch toezicht.

HOUWERZIJL – *Concurreren met behulp van detachingsarbeid*

1. 'Bescherm Nederlandse werknemers tegen invasie Oost-Europa', *de Volkskrant*, 17 augustus 2013: www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article-detail/3493705/2013/08/17/Asscher-bescherm-Nederlandse-werknemers-tegen-invasie-Oost-Europa.dhtml.

2. Ook – traditioneel hoger betaalde functies – zoals bijvoorbeeld die van de piloot, worden door de ‘*regime competition*’ op arbeidskosten geraakt.
3. Zie o.a. de casusbeschrijvingen in A.A.H. van Hoek & M.S. Houwerzijl, *Comparative Study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union*, Report to the European Commission 2011, Annex I.
4. J. Cremers, *In search of cheap labour in Europe*, Brussels: CLR studies 6, 2011.
5. Richtlijn 96/71/EG.
6. *Proposal for a Community instrument on working conditions applicable to workers from another State performing work in the host country in the framework of the freedom to provide services, especially on behalf of a subcontracting undertaking*, maart 1990 (niet gepubliceerd; archief Jan Cremers).
7. Onder meer gedocumenteerd door Justin Byrne and Marc van der Meer, ‘Spain down the low track’, in: Gerhard Bosch and Peter Philips (Eds.), *Building Chaos: An International Comparison of Deregulation in the Construction Industry*, Routledge 2003, p. 138 – 159.
8. Eerder werd er vanuit gegaan dat gedetacheerde werknemers onder het vrij verkeer van werknemers vielen. Dit is nog te zien in de aanhef van Vo. 492/11/EU (een update van de oude verordening 1612/68): ‘(...) dit recht (moet) zonder onderscheid (...) worden toegekend aan ‘permanente’ werknemers, seizoenarbeiders, grensarbeiders of *werknemers die arbeid in dienstverlening verrichten*.’ Zie ook A. Desmazierès de Séchelles, ‘Free movement of workers and freedom to provide services’, in: H.G. Schermers (red.), *Free Movement of Persons in Europe*, Den Haag: T.M.C. Asser Instituut 1993 p. 472 – 484.
9. Voor een uitgebreide voorgeschiedenis, zie M.S. Houwerzijl, *De Detacheringsrichtlijn* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2005, met name hoofdstuk 2 en 3.
10. *WRR-Policy Brief 1*, ‘Roemeense en Bulgaarse arbeidsmigratie in betere banen’, 2014, p. 7.
11. Hier is – door juristen – erg veel over geschreven. Zie onder meer A.A.H. van Hoek & M.S. Houwerzijl, ‘Loonconcurrentie als motor van de interne markt? Een tweeluik – Deel 2: De arresten Laval, Rüffert en Commissie/Luxemburg’, *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 2008/12, p. 337-346.
12. Beginpunt: ‘Cameron’s red meat EU speech: five key points’, *The Spectator* 23 January 2013, via: <http://blogs.spectator.co.uk/coffeehouse/2013/01/camersons-red-meat-eu-speech-five-key-points/>
13. Zie hierover de bijdrage van Jan Cremers.
14. Zie Advies Expertcommissie A2 Maastricht aan de Stuurgroep A2 Maastricht, *Inzet buitenlandse werknemers via Rimec op het Project A2 Maastricht*, 22 november 2013, p. 27.

15. In huurhuizen voor vier personen waarvoor de huur ca. 350 euro per maand bedroeg. Zie p. 65 van het A2-rapport. Werknemers sloten hiertoe (feitelijk via Rimec) een overeenkomst met vennootschap Atop die voor het regelen van huisvesting een overeenkomst met Rimec heeft gesloten waarop het Engelse recht van toepassing is verklaard.
16. Zie bijvoorbeeld het in noten 2 en 3 genoemde onderzoek.
17. In Nederland geldt sinds 2010 een zogenoemde inlenersaanprakelijkheid voor het wettelijk minimumloon. Deze strekt zich alleen uit tot de directe opdrachtgevers van uitzendbureaus. Duitsland heeft wel een effectieve ketenaansprakelijkheidsregeling waarbij de hele keten van hoog tot lag aangesproken kan worden voor (een aantal) cao-voorwaarden.
18. Zie *De Limburger*, 22 februari 2014, 'Klokkenluiders A2 de dupe'.
19. Voorstel voor een betere uitvoering, toepassing en handhaving van de Detacheringsrichtlijn COM(2012) 131. Inmiddels is een aangepaste compromistekst aangenomen door het Europese Parlement.
20. Zie: A. Schreijenberg & J. Mevissen, 'Arbeidsmigratie vanuit midden- en Oost-Europese landen. Juridische constructies en kostenvoordelen', Regioplan, november 2012, p. 13; 'Eindrapport arbeidsmigratie in goede banen, tijdelijke commissie lessen uit recente arbeidsmigratie', Kamerstukken II 2011/12, 32680, nr. 4.; College voor de Rechten van de Mens (CRM), Rapportage 'Poolse arbeidsmigranten in mensenrechtenperspectief', april 2013. Vooral het CRM brengt uitgebreid de problemen in kaart en ook de maatregelen die de Nederlandse overheid hier al tegen neemt of in de pijplijn heeft (p. 32 – 36, 39 – 41, 44 – 45).
21. Zie Robert Geyer, *Exploring European Social Policy*, Polity Press: Cambridge 2000, p. 62.
22. Hiervoor biedt art. 3 lid 9 van de Detacheringsrichtlijn aan lidstaten een optie en verdedigbaar in mijn ogen zou ook zijn dat het vrij verkeer van werknemer hier (naast het vrij verkeer van diensten) in het geding is.

CREMERS – *Sociale zekerheid en vrij verkeer*

1. Verordening nummer 3 van de Ministerraad van de vroegere EEG is na de vaststelling in 1958 in totaal 14 keer bijgesteld. De voorlaatste volledige herziening, Verordening 1408/71, is in totaal 39 keer bijgesteld, enerzijds om veranderingen in de nationale wetgevingen te volgen en anderzijds om verbeteringen aan te brengen op grond van arresten van het Europese Hof van Justitie. In 2004 is het stelsel van coördinatieregels gemoderniseerd (Verordening 883/2004, ook Basisverordening genoemd) in een poging de regels te vereenvoudigen. De

- gedachte was tevens een einde te maken aan tal van uitzonderingssituaties. De benodigde Implementatieverordening 987/2009 werd in het voorjaar van 2009 vastgesteld. De nieuwe regels gingen op 1 mei 2010 in. Het uitgangspunt – slechts een wetgeving van toepassing – is niet gewijzigd.
2. Artikel 12 lid 1 van Verordening 883/2004:
Degene die werkzaamheden in loondienst verricht in een lidstaat voor rekening van een werkgever die daar zijn werkzaamheden normaliter verricht, en die door deze werkgever wordt gedetacheerd om voor zijn rekening werkzaamheden in een andere lidstaat te verrichten, blijft onderworpen aan de wetgeving van de eerstbedoelde lidstaat, mits de te verwachten duur van die werkzaamheden niet meer dan vierentwintig maanden bedraagt en de betrokkene niet wordt uitgezonden om een ander te vervangen.
 3. Artikel 16:
Uitzonderingen op de artikelen 11 tot en met 15
1. Twee of meer lidstaten, de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten of de door deze autoriteiten aangewezen instellingen kunnen in onderlinge overeenstemming in het belang van bepaalde personen of groepen personen, uitzonderingen op de artikelen 11 tot en met 15 vaststellen.
 4. Het Europese standaarddocument dat verklaart dat men is geregistreerd voor de sociale zekerheid en dat premieafdracht in het betreffende land plaatsvindt.
 5. Derdelanders zijn personen die geen burger zijn van de Europese Unie en die niet onder het Europees gemeenschapsrecht m.b.t. het vrij verkeer vallen. Dit laatste zorgt ervoor dat IJslanders, Noren en Liechtensteiners (lidstaten van de Europese Economische Ruimte – EER) en Zwitsers evenmin als derdelanders beschouwd worden.
 6. In feite ging het bij deze zaak om toeslagfraude en niet om uitkeringsfraude of uitkeringsmigratie. Het betrof huur- en zorgtoeslagen die de gemeenten hebben verstrekt, dus niet om uitkeringen die gerelateerd zijn aan arbeidsmigranten of EU-burgers die gebruik maken van het vrij verkeer. In het geval van de toeslagfraude lieten Bulgaren zich in Nederland inschrijven op een adres dat op naam stond van een Bulgaarse bende. Daarna werden de bankrekeningen geopend en werden huur- en zorgtoeslagen aangevraagd. De fraude was mogelijk doordat de Belastingdienst er soms pas na maanden achter kwam dat er gefraudeerd was. Overigens vond de controle pas achteraf plaats omdat de Tweede Kamer uit sociale motieven niet wilde dat gezinnen en personen die recht hebben op een toeslag die pas zouden ontvangen nadat de tijdrovende bureaucratische rompslomp van controles afgehandeld zou zijn.
 7. Ontleend aan <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/home/default.htm>, bezocht op 12-1-2014. In Duitse statistieken blijkt het aandeel inwonende uitkerings-

trekkers van Roemeense en Bulgaarse afkomst te liggen op 0,6 procent. Desalniettemin uit 60 procent van de Duitse bevolking de angst dat de nieuwe migranten de sociale zekerheid zullen misbruiken.

CUPERUS & WIERSMA – *Is sociaal Europa het antwoord op Europees populisme?*

1. Ides Nicaise en Wouter Schepers, onderzoekers aan HIVA-KULeuven, in *De Tijd Weekend*, 15-3-2014.
2. Zie bijvoorbeeld: Peter Mair, 'Representative versus Responsible Government', *MPIfG Working Paper 09/8*, 2009.
3. Uit onderzoek van Eurobarometer blijkt dat nog maar 31 procent van de burgers vertrouwen heeft in de EU. In 2008 was dat nog 50 procent. *Standaard Eurobarometer 80*. Herfst 2013.
4. Adriaan Schout & Jan Marinus Wiersma, Reinventing Europe, the Dutch paradox. European Council on Foreign Relations, 2012. <http://ecfr.eu/content/entry/commentary>.
5. Zie: John Grahl, *Naar een toezichtsunie*, in: René Cuperus, Annelies Pilon & Jan Marinus Wiersma (red.) *De Politiek van de Euro. Biografie van een kwetsbare munt*. Van Gennep Amsterdam, 2013.
6. *Strengthening the social dimension of the economic and monetary union*, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014.
7. Ook in Nederland niet. Zie de Kamerbrief van Minister van Sociale Zaken Lodewijk Asscher over de sociale dimensie van de EU, 24 mei 2013.
8. Het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (geconsolideerde versie 2009) spreekt in vergelijkbare termen: 'Bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden houdt de Unie rekening met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid.' Opvallend is dat in vergelijking met artikel 3.3. van de tekst van het Verdrag betreffende de Europese Unie het idee van volledige werkgelegenheid verlaten is en vervangen door een hoog niveau van werkgelegenheid. Zie hierover ook de bijdrage van Ad Melkert in deze bundel.
9. Paul de Beer, 'Hoe sociaal kan Europa zijn?', in: *Socialisme & Democratie* (2014), 3.
10. Zie bijvoorbeeld zijn recente rapport, uitgebracht in samenwerking met Bart Vanhercke, *A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack*. Background report for the Friends of Europe, High Level Group on 'Social Union'. Brussel, 2014.

11. André Gerrits, Solidarity and the European Union: From the Welfare State to the Euro Crisis, in: Ernst Hillebrand & Anna Maria Kellner (Eds.), *Shaping a Different Europe, Contributions to a Critical Debate*, Dietz Verlag, 2014, p. 63-72.
12. Zo zijn de verschillen in uitgaven voor sociale zekerheid tussen de oudere en de nieuwe lidstaten nog steeds zeer aanzienlijk. Zie: Jan Marinus Wiersma, *EU Membership no guarantee of Social Progress*, in een binnenkort te verschijnen bundel van FEPS en Solidar.
13. Tegen deze stelling van De Beer kan ingebracht worden dat het in een sociaal Europa niet gaat om een absoluut zelfde minimuminkomen, maar om convergentie. Zie bijvoorbeeld het rapport van Vandenbroucke en Vanhercke (noot 107).
14. *Staat van de Unie 2014*.
15. In: S. Vitols en J. Heuschmid, ETUI, Brussel, 2012, www.etui.org/Publications2/Books/European-company-law-and-the-Sustainable-Company-a-stakeholder-approach.-Vol.-II.

CREMERS – Sociaal overleg in de onderneming

1. Bronnen: www.ewcdb.eu en www.sda-asbl.org/DbInfo/inizio.asp.
2. Bron: http://docs.minszw.nl/pdf/129/2009/129_2009_3_12827.pdf.
3. Rapport MENRAD, 17 Juli 2001, A5-0282/2001, 'Over de stand van toepassing van de Richtlijn inzake de instelling van een Europese Ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers'.
4. Zie voetnoot 112.
5. Recent Europees onderzoek (J. Waddington & A. Conchon, 2014) onder werknemersvertegenwoordigers in het ondernemingsbestuur (met 4.100 respondenten) laat zien dat werknemersvertegenwoordigers zowel oog hebben voor de directe werknemersbelangen (het HR-beleid – 56 procent) als voor lange termijn aangelegenheden als het financieel beleid (48 procent), de structuur en organisatievorm (35 procent) en de marktstrategie (30 procent).
6. PvdA-commissie Melkert, *De Bakens Verzetten, De economie terug naar de mensen: investeren in werk en innovatie*, gepresenteerd in Den Haag op 21 november 2013.

MELKERT – Verander de ideologie van denken en de hiërarchie van doen

1. Pascal Lamy, *The Geneva Consensus: Making Trade Work for All*, Cambridge 2013.

2. In de gemeenteraad van Amsterdam was Van der Laan PvdA-fractievoorzitter en De Grave VVD-wethouder van Financiën.
3. Cijfers van CBS en Eurostat.
4. Zweeds sociaaldemocraat; minister van Financiën 1990-1991; Directeur-Generaal bij de Europese Commissie voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Emancipatie, 1995-2000.
5. *Put Europe to Work*, PES-rapport 1993.
6. *Social policy and economic performance*, Amsterdam conference 1997, SZW.
7. Delors was voorzitter van de Europese Commissie, 1985-1994; Biedenkopf minister-president van Sachsen, 1990-2002.
8. CPB-definitie: de afwijking van het bnp-niveau ten opzichte van de potentiële productie (de voor conjunctuur geschoonde onderliggende productiemogelijkheden van de economie).
9. Voorzitter Ben Bernanke onder meer in *New York Times*, 12 december 2012.
10. London School of Economics: <http://blogs.lse.ac.uk>; ook in *Social Europe Journal*, mei 2013.

HAMANS & WIERSMA – *Op de keper beschouwd*

1. Het Europese Semester is het kader voor de afstemming van het economisch beleid van de lidstaten van de EU. Onevenwichtigheden in de economische ontwikkelingen en problemen met overheidsfinanciën moeten door het gebruik van het semester worden gesignaleerd. Het semester bestaat uit een aantal stappen die jaarlijks worden doorlopen, beginnend met een groeiraming per land die de Europese Commissie in november publiceert, een overleg over de langetermijnstrategie op de maartse top van de Europese Raad, gevolgd door eigen nationale plannen die in april opgesteld moeten worden en aanbevelingen die de Raad en Commissie in mei aan de verschillende nationale overheden verstrekken. Daarna komen Brusselse voorstellen voor de nationale begrotingen, die tenslotte jaarlijks voor 15 oktober en voorafgaande aan nationale goedkeuring bij de Europese Commissie ingediend moeten worden.

OVER DE AUTEURS

Kathalijne Buitenweg is lid van het College voor de Rechten van de Mens en promovenda aan de Universiteit van Amsterdam. Daarvoor was ze gedurende tien jaar Europarlementariër voor GroenLinks.

Rob Buitenweg is onderzoeker mensenrechten. Voorheen was hij universitair hoofddocent mensenrechten aan de Universiteit voor Humanistiek.

Marjolijn Bulk is beleidsadviseur Europese zaken bij de FNV vakcentrale.

Ieke van den Burg is voormalig Europarlementariër voor de PvdA en nu actief in diverse advies- en toezichtfuncties.

Jan Cremers is verbonden aan het Amsterdam Instituut voor Arbeidsstudies van de UvA en was voorheen onder meer Europees vakbondsbestuurder en Europarlementariër voor de PvdA. Voor zijn bijdragen aan een sociaal Europa ontving hij in 2013 een eredoctoraat van de Universiteit van Westminster.

René Cuperus is senior wetenschappelijk medewerker van de Wiardi Beckman Stichting en columnist bij *de Volkskrant*.

Michiel Emmelkamp is de nummer 4 op de PvdA-kandidatenlijst voor het Europees Parlement en werkte eerder bij de Wiardi Beckman Stichting en het Center for American Progress.

Camiel Hamans is oud-directeur van de Anne Vondeling Stichting, het ondersteunend apparaat voor de PvdA in het Europees Parlement. Hij is nu hoogleraar Nederlandse taalkunde aan de Adam Mickiewicz Universiteit in Poznań, Polen.

Mijke Houwerzijl is hoogleraar arbeidsrecht aan Tilburg University en bijzonder hoogleraar Europees en vergelijkend arbeidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Ze is geen lid van een politieke partij.

Ad Melkert was minister van SZW, PvdA-Kamerlid en partijleider, bewindvoerder bij de Wereldbank, Onder-Secretaris-Generaal bij de VN en Speciaal Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de VN in Irak. Nu is hij onafhankelijk internationaal adviseur.

Catelene Passchier is jurist en vicevoorzitter van de FNV. Van 2003 tot 2010 was zij lid van het dagelijks bestuur van het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV).

Annelies Pilon is organisatieantropoloog en coördinator van het Europafonds van de Wiardi Beckman Stichting.

Paul Tang is econoom, voormalig lid van de Tweede Kamer voor de PvdA en lijsttrekker voor de PvdA bij de Europese verkiezingen.

Frank Vandembroucke is hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven en de Universiteit Antwerpen, en bekleedt de Den Uyl-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is tevens Minister van Staat in België.

Jan Marinus Wiersma is research fellow bij de Wiardi Beckman Stichting en voormalig Europarlementariër voor de PvdA.

Rik Wisselink is alumnus politicologie van de Universiteit van Amsterdam en momenteel internationaal masterstudent in Social Policy Analysis aan de Katholieke Universiteit Leuven.

Jacques Delors gaf de Europese interne markt in 1992 een drieledige doelstelling mee: concurrentie, samenwerking en solidariteit. Bij de opbouw van de Europese Unie is voortvarend gewerkt aan het liberaliseren van de kapitaalmarkt en het slechten van de grenzen. De verdieping van de politieke samenwerking en de uitbouw van de solidariteitsgedachte hinkten erachteraan. De financiële crisis heeft schrijnend aan het licht gebracht dat het te voeren economisch beleid in belangrijke mate door de financiële markten wordt bepaald.

Is het mogelijk een sociaal Europa te organiseren dat het vertrouwen van zowel kansarme als kansrijke burgers heeft, in de rijke evenals armere EU-landen? Of ondermijnt het huidige economische en monetaire beleid juist de solidariteit waarop de nationale verzorgingsstaten zijn gebouwd?

Vorbij de retoriek. Sociaal Europa vanuit twaalf invalshoeken is een kritische analyse van de voorbije decennia, waarin het opbouwen van een sociaal Europa is achtergebleven bij het marktgerichte Europa. Wat zijn de oorzaken, de gevolgen en de oplossingen? En vooral: hoe zorgen we ervoor dat sociaal Europa nu wel vorm krijgt?

Over *De politiek van de Euro. Biografie van een kwetsbare munt*, het vorige boek van het Europafonds van de Wiardi Beckmanstichting:

'De Wiardi Beckman Stichting brengt indringend in kaart hoe alarmerend de situatie is.' – *de Volkskrant*

Met bijdragen van

Lodewijk Asscher
Kathalijne Buitenweg
Rob Buitenweg
Marjolijn Bulk
Ieke van den Burg
Jan Cremers
René Cuperus
Michiel Emmelkamp
Camiel Hamans
Mijke Houwerzijl

Ad Melkert
Catelene Passchier
Paul Tang
Frank Vandenbroucke
Jan Marinus Wiersma
Rik Wisselink

 WBS
EUROPA
FONDS

