

Marktdenken domineert Europa

Sociaal beleid ondergeschoven kindje

De verkiezingen voor het Europees Parlement brengen over het algemeen weinig geestdrift teweeg. Terwijl die verkiezingen juist nu zo belangrijk zijn, betoogt Jan Cremers. Want waar de Europese Commissie en het Hof zich vooral richten op de vrije markt en het sociaal beleid daar aan ondergeschikt maken, moet het Europees Parlement voor evenwicht zorgen.

Op 4 juni van dit jaar vinden de verkiezingen plaats voor het Europees Parlement. De laatste keren waren die verkiezingen geen succes. Nederland vraagt zich af of het zin heeft te stemmen voor een orgaan dat alleen maar als een groot reisbureau in beeld komt.

Een klein jaar geleden ben ik door de PvdA-delegatie gevraagd het laatste deel van de huidige zittingsperiode over te nemen van Edith Mastenbroek die vanwege ziekte moest afhaken.

Gedurende die twaalf maanden heb ik me als woordvoerder sociale zaken en werkgelegenheid kunnen bemoeien met uiteenlopende thema's als de Uitzendrichtlijn, de Europese medezeggenschap, de veiligheid en gezondheid op de werkplek, de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen voor

werknemers en consumenten bij gevaarlijke stoffen, het nog onbekende effect van nanodeeltjes in producten, de ketenaansprakelijkheid en de coördinatie van de sociale zekerheid in Europa. In de interne marktcommissie is het spectrum zo mogelijk nog breder, van het weren van toxische stoffen in kinderspeelgoed tot het pleiten voor een wettelijk bekrachtigen van de gedragscode voor wapenexport. De vraag is daarbij natuurlijk gerechtigd of het "er allemaal toe doet".

Politieke krachtsverhoudingen

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. 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 sociaal-democraten en christen-democraten uitgewerkt programma. De opzet was een sociale flankering te rea-

liseren van de financieel-economische vrijmaking van de Europese markten. Die vrijmaking werd destijds in de Europese Gemeenschap gesymboliseerd door de introductie van vier vrijheden: vrij verkeer van kapitaal, van producten, van diensten en van mensen. Een Europees Handvest met Grondrechten voor Werknemers werd geformuleerd om te voorkomen dat de belangen van werknemers ondergeschikt zouden raken aan de financieel-economische vrijmaking. Politiek gezien werden economisch-financiële én sociale doelstel-

lingen op gelijke voet beleden. Uitgangspunt daarbij was het ontwikkelen van een gezamenlijk pakket aan maatregelen, in aanvulling op en ter complettering van het in elke lidstaat bestaand sociale regelwerk (van arbeidswetgeving en collectief

onderhandelen), ingegeven door het besef dat de opening van de markten gezamenlijk optreden vergde.

Het onderschreven Europese sociale model kende respect voor het nationaal arbeidsbestel en het samenhangend sociaal regelwerk (nu eens via sociale wetgeving, dan weer via collectieve onderhandeling opgebouwd) van de lidstaten die gemakshalve tot de Rijnlandse traditie werden gerekend. De verhouding in dat regelwerk tussen wetgeving en onderhandelen was en is niet eenvormig. Dat werd ook niet gezien als noodzakelijk voor zover de sociaal-economische orde in een land aan de orde was ('eenheid in verscheidenheid' was en is een veelgebruikt en ingeburgerd Europees motto op dit terrein). Het Europese sociaal beleid ging bijgevolg over hoe te handelen met die eenheid in verscheidenheid. Europese richtlijnen werden gezien als een bodem onder het sociale stelsel. Via de zogenaamde anti-regressiebepaling was het lidstaten die een betere wetgeving hadden dan de Europese regels verboden naar dit minimum af te wijken.

Nieuwe lidstaten

De afgelopen jaren hebben we moeten constateren dat niet alleen het Verenigd Koninkrijk, maar ook vrijwel alle nieuwe landen die

Nieuwe lidstaten kennen geen traditie van collectieve onderhandelingen of van sociale wetgeving

Jan Cremers is lid van Europees Parlement en staat 3e op de kandidatenlijst van de PvdA.

tijdens de laatste grote uitbreiding van de Europese Unie zijn toegetreden, geen traditie kennen van 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 sterk op de staat gerichte vraag naar centrale regelgeving te vervangen door meer autonome en vrije onderhandelingen van een maatschappelijk middenveld van werkgevers- en werknemersorganisaties. Door het ontbreken van een dergelijk middenveld ontberen zij het draagvlak voor een verantwoorde sociaal-economische ordening. De markt heerst. Het is dan ook niet verwonderlijk dat een groot deel van de nieuwe Europese Commissarissen weinig binding heeft 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. En de vorige zomer door Eurocommissaris Spidla gepresenteerde sociale agenda bevatte zo weinig substantie dat deze door mij werd afgedaan als *too little, too late*.

Van de nieuw benoemde rechters bij het Europese Hof uit de lidstaten gaat evenmin weinig affiniteit uit naar een sociale marktordening en naar het cao-recht. Voeg daarbij de uitgesproken liberale kleur van enkele leden van het Hof uit de oude lidstaten en een verklaring voor het terugdringen van algemeen geldende bepalingen die gebaseerd zijn op collectief onderhandelen is gegeven. Cao-recht is dan 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 sociaal-economische 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. Dat werd onderstreept in de uitspraak van het Hof in de zogenaamde Luxemburg-zaak. Daarin werd bepaald dat het lidstaten niet langer is toegestaan om eenzijdig te bepalen welke algemeen geldende nationale voorschriften (zoals bijvoorbeeld vastgelegd in cao's) van toepassing zijn op gedetacheerde werknemers (zie ook mijn artikel in *Zeggenschap* 3-2008). De nu gehanteerde onderschikking van sociale doelstellingen overschaduwde de vroegere benadering, waarbij Europese wetgeving gebaseerd diende te zijn op principes en regels die verschillen in nationale wetgeving met elkaar trachtten te verenigen.

Paarse krokodil

De bij de start van de interne markt gehanteerde sociale invalshoek is dus sterk geërodeerd. Niet in de laatste plaats doordat, onder invloed van de conservatieve meerderheid in de Europese Ministerraad en de Europese Commissie, alle sociale ambities zijn verdampt. 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*. De gevolgen voor het Europees sociaal beleid zijn niet alleen stilstand in belangrijke sociale dossiers, maar ook dat gewerkt wordt met 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 gaan in dezelfde richting. Deze politiek heeft er voor 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 er op dat het Europees Parlement de laatste jaren, als medewetgever in de sociale dossiers, door het Hof en de Europese Commissie buitenspel is gezet.

Inmenging gewenst

Het is daarom belangrijk de strijd voor een betere sociale wetgeving te blijven voeren. Het ook onder steeds meer Nederlandse politici postvattende idee dat Europa zich met veel teveel onderwerpen bemoeit, getuigt van struisvogelpolitiek. Als je sociaal beleid niet op Europees niveau regelt, zal het marktdenken, dat immers wel



Verdrag van Lissabon

In 2007 is het Verdrag van Lissabon afgesloten, dat in de plaats komt van de Europese grondwet. Die grondwet is getorpedeerd, omdat Nederland en Frankrijk zich daar in een referendum tegen hebben gekeerd. Doordat het Verdrag van Lissabon nog niet door alle lidstaten is geratificeerd – onder meer Ierland heeft zich er in een referendum tegen uitgesproken –, is de aanvankelijke datum voor inwerkingtreding van het verdrag, 1 januari 2009, uitgesteld. De verwachting is nu dat dit zeker tot medio 2010 duurt. Het Verdrag van Lissabon versterkt de bevoegdheden van het Europees Parlement, onder meer met een initiatiefrecht. Een andere verandering ten opzicht van de huidige situatie is dat het verdrag een 'sociale clausule' bevat. Dit houdt in dat bij het uitstippelen van elk beleid rekening moet worden gehouden met sociale vraagstukken zoals werkgelegenheid, sociale zekerheid, en bestrijding van sociale uitsluiting. Verder verandert de juridische status van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie. Het Handvest bevat een opsomming van alle politieke, economische en sociale rechten die aan de burgers van de Europese Unie gegarandeerd moeten worden. Het Verdrag van Lissabon bevat een opt-out waardoor deze rechten in het Verenigd Koninkrijk en Polen niet voor de rechter kunnen worden afgedwongen voor zover deze rechten niet in het reeds geldend nationaal recht verankerd zijn.

Europees is vastgelegd, nog dominanter worden. In plaats van een terugtrekkende beweging, dienen sociaal-economisch beleid en sociale wetgeving integraal onderdeel te zijn van de Nederlandse politieke inzet op alle niveaus. Er is meer inmenging gewenst in tal van dossiers.

In de eerste plaats zijn er bestaande dossiers die vragen om een meebepalende, offensieve en agendazettende rol van de zijde van het Europees Parlement. Een recent voorbeeld is de trekkersrol die Nederlandse Europarlementariërs 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. Onlangs heeft de PvdA het voortouw genomen (in de eigen Europese PES-fractie) om het respecteren van de geldende regels in het land waar gewerkt wordt, te versterken. Ook is uitgaande van de ervaringen in Duitsland en Nederland, twee landen met sterke wetgeving op het terrein van de medezeggenschap, door ons in het Europees Parlement met succes gewerkt aan de verbetering van de informatie en adviesrechten in grote, internationaal opererende ondernemingen.

In de tweede plaats zijn er dossiers die vragen om een meebepalende, defensieve rol. In de achterliggende periode is bij verschil-

lende 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 EP bij deze dossiers een verdedigende houding moet innemen met lange onderhandelingen tot gevolg. Ondankbaar monnikenwerk, maar er uitstappen 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.

Nieuwe initiatieven

En in de derde plaats zijn er 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. Dergelijke thema's lenen zich voor nieuw beleid waarbij de ratio om dit nationaal te ontwikkelen niet aanwezig of zelfs onwenselijk is. Eén zo'n belangrijk thema is bijvoorbeeld de definiëring van het begrip 'zelfstandige'. Thans is het nog steeds volledig aan de lidstaten dit te bepalen. In het vrij verkeer van diensten heeft het feit dat in sommige landen hierover niets is geregeld in het recente verleden geleid tot allerlei schimmige bemiddelingspraktijken waarbij de zelfstandigenstatus bewust wordt ingezet om (cao-)verplichtingen te ontduiken. Als laatste thema wil ik het regelen van de sociale aansprakelijkheid in productieketens noemen. Deze aansprakelijkheid 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 midden- en kleinbedrijf vaak terecht klaagt) mag en kan het hoofdbedrijf niet de ogen sluiten voor de sociale aansprakelijkheid die voortvloeit uit die afhankelijkheid. Een eerste stap is onlangs door het Europees Parlement gezet door het onder het strafrecht brengen van werkgevers die illegale werknemers tewerk stellen, met inbegrip van de eerste schakel in een keten.