

Sociaal-democratie en 'Europa'

Jet Bussemaker bespreekt:

Stephan Leibfried and Paul Pierson
(eds.), *European Social Policy. Between
Fragmentation and Integration.*

Washington DC: The Brookings
Institution, 1995.

Het is al vaker geconstateerd: het debat over Europa wil in Nederland maar slecht van de grond komen. Sociaal-democraten vormen daarop geen uitzondering.

Afgezien van een enkeling als Geelhoed, secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken en lid van de PvdA, zijn er in Nederland maar weinig politici, beleidsmakers en intellectuelen die zich werkelijk druk maken over Europa. Wij zijn bekender om 'Maastricht' dan om ons Europees gevoel. Nu is dat debat – voorzover daar überhaupt al sprake van is – niet altijd even spannend. Het EU-web van instituties, regelingen en uitzonderingsbepalingen, is in korte tijd zo onoverzichtelijk geworden dat

het voor gemiddeld geïnteresseerde burgers nauwelijks meer te volgen is. Het ontbreekt op Europees niveau bovendien aan charismatische persoonlijkheden die een internationaal debat kunnen initiëren en sturen. We kunnen wat dat betreft nu al spreken van een 'post-Delors tijdperk'.

Delors was iemand die zich sterk maakte voor een 'sociaal Europa' naast een 'sterk economisch Europa', ook al was de sociale dimensie vaak verborgen in een strategie van de Russische pop, die steeds weer nieuwe

B O E K E N

lagen (poppen) bevat. Delors zag in de Europese eenwording voordelen voor alle burgers: een soort Europa als Eureka. Velen waren en zijn het niet met hem eens en tonen zich op z'n minst sceptisch, zo niet cynisch over de sociale gevolgen van Europa. Allereerst twifelen zij aan de mogelijkheden van Europees sociaal beleid. Verschillen in culturele en historische achtergronden, democratische legitimiteit en de rol van subsidiariteit maken dat de rol van de natiestaat geenszins uitgespeeld is. Bovendien is het Europese beleid sterk gericht op economische samenwerking. Voorzover economische eenwording leidt tot nieuw sociaal beleid, zal dat vooral als effect van economische processen zijn en zich beperken tot de meest minimale regelingen en niveaus. De EU laat de verdere invulling van sociale politiek over aan de nationale verzorgingsstaten zonder daarvan de soevereiniteit aan te tasten.

Dat is zo ongeveer de gangbare mening in Nederland die onder andere is uitgedragen door Bram de Swaan. In *European Social Policy*, een bundel met artikelen van Duitse en Amerikaanse onderzoekers die onder auspiciën van het Centre for European Studies van Harvard University tot stand is gekomen, wordt een ander standpunt ingenomen.

De redacteuren, Stephan Leibfried en Paul Pierson, verdedigen hierin de stelling dat het proces van Europese integratie zowel de soevereiniteit (juridische autoriteit) als de autonomie (de daadwerkelijke capaciteit hiertoe) van de lidstaten uitholt. Nationale verzorgingsstaten mo-

gen belangrijke instituties blijven voor Europees sociaal beleid, ze doen dan binnen de context van een gelaagd ('multi-tiered') bestel. De auteurs erkennen dat deze structuur in eerste instantie een bijproduct is van het initiatief om tot één Europese markt komen. Maar het is een bijproduct met verstrekkende gevolgen: in de huidige (Europese) constellatie is het immers niet meer mogelijk economische kwesties geheel te scheiden van sociale kwesties. Leibfried en Pierson noemen drie processen die hebben bijgedragen aan de overgang van soevereine staten naar een gelaagd systeem van sociale politiek: initiatieven van de Europese commissie en de Raad van Ministers, bepalingen van het Europese Hof van Justitie over vereisten waaraan de sociale politiek van lidstaten moet voldoen en tenslotte indirecte druk die als gevolg van de Europese eenwording ontstaat om sociaal beleid aan te passen zodat negatieve gevolgen van de economische eenwording worden vermeden.

Tezamen hebben zij bijgedragen tot een systeem waarin de politieke autoriteit over sociale politiek wordt gedeeld – zij het in een meer gedecentraliseerde vorm dan bij traditionele federale staten – met drie specifieke karakteristieken. Allereerst wordt het gekenmerkt door een 'holle kern'. De EU heeft slechts beperkte mogelijkheden om voorstellen voor sociaal beleid te formuleren, anders dan als gevolg van op de markt gerichte maatregelen. Het beleid dat onder druk van buiten wordt geformuleerd,

vergroot de potentiële invloed van lidstaten, hoewel de 'holle kern' van de EU tegelijkertijd betekent dat de macht van de afzonderlijke lidstaten (soevereiniteit en autonomie) beperkt wordt. Leibfried en Pierson wijzen er op dat de verschillende lidstaten dat overigens zonder veel interesse over zich heen hebben laten komen.

Europese Hof van Justitie

Een tweede karakteristiek van het Europese sociale beleid is de grote rol van het Europese Hof van Justitie. Uitspraken van het Europese Hof kunnen verstrekkende gevolgen hebben voor afzonderlijke staten – het Hof deed al meer dan 300 uitspraken over coördinatie van sociaal beleid. De structuur van de EU draagt bij aan de grote invloed van het Hof – het is een instantie die belangrijke politieke beslissingen neemt die door de Europese Commissie slechts via een unaniem besluit ongedaan kunnen worden gemaakt. Een dergelijk, justitiëel gestuurde ontwikkeling van sociaal beleid kent een eigen logica, waarin eisen van coherentie belangrijker zijn dan diepgaande debatten over de wenselijkheid van diverse uitkomsten. Met andere woorden: als de EU zelf al een voorbeeld van 'verplaatsing van de politiek' is, dan is het Europese Hof van Justitie dat in het kwadraat!

Tenslotte is het systeem van sociale politiek – zoals gezegd – sterk gekoppeld aan het proces van economische eenwording. Het sociale beleid dat vanuit de EU komt is er niet op gericht om burgers te beschermen tegen de

B O E K E N

werking van de markt, maar juist om een economische markt mogelijk te maken, zoals bijvoorbeeld beslissingen op het terrein van arbeidsmobiliteit en vrije diensten laten zien. Hoezeer het sociaal beleid van de E u is gekoppeld aan de markt blijkt uit het Sociale Handvest van 1989 dat een aantal basisrechten bevat. In de conceptteksten van dit handvest werd nog gesproken over basisrechten van *burgers*; in de laatste tekst was dat vervangen door *workers*. Deze verandering had meer dan alleen een symbolische betekenis. In plaats van algemene sociale burgerschapsrechten, kwam de nadruk te liggen op beperkte voorzieningen die strikt gekoppeld zijn aan de arbeidsmarkt.

De wijze waarop deze drie karakteristieken van Europees sociaal beleid in de praktijk op elkaar inwerken wordt duidelijk uit verschillende meer thematisch opgebouwde hoofdstukken. Zo worden onder andere de agrarische politiek, regionaal (subsidie)beleid en migratie en migratiebeleid geanalyseerd. In één van de andere hoofdstukken gaat Martin Rhodes in op de sociale dimensie van industriële relaties en op de rol van werkgevers en vakbonden. Hij signaleert een grote fragmentatie bij zowel de organisaties van de Gemeenschap zelf (bijvoorbeeld tussen de DG's die zich bezig houden met sociale zaken c.q. economische aangelegenheden), als bij belangengroepen van werkgevers en werknemers. Daarbij komen nog eens verschillen van mening over de wijze en vorm van regulering tussen de verschillende lidstaten. De

rol van de Britten is in deze cruciaal. Hun bezwaren tegen de sociale paragraaf van het Verdrag van Maastricht passen in een lange traditie van Brits voorbehoud en soms zelfs obstructie. Het Britse verzet tegen wettelijke inmenging in de sfeer van arbeidsmarktbeleid verraadt volgens Rhodes het onderscheid tussen de Britse juridische traditie enerzijds, waarin de nadruk ligt op vrijwilligheid van arbeidsmarktregulering en contractuele relaties tussen werkgevers en werknemers, en de continentale Romeins-Germaanse traditie anderzijds, waarin de nadruk ligt op individuele arbeidsrechten en wettelijk vastgelegde overeenkomsten. Daar doorheen lopen verschillende opvattingen over subsidiariteit en solidariteit. Daaruit kan de impasse worden verklaard die aan het eind van de jaren tachtig ontstond ten aanzien van regulering. Maar ondanks procedurele problemen en inhoudelijke meningsverschillen is er toch een indrukwekkend corpus aan Europese wetgeving ontstaan, niet alleen in de sfeer van gezondheid en veiligheid – waarover de consensus tussen de lidstaten het grootst is – maar ook op meer controversiële terreinen van werknemersrechten. De grootste uitdaging in de nabije toekomst ligt volgens Rhodes echter in het vinden van een antwoord op de grote werkloosheid. De slechte vooruitzichten geven nieuwe steun aan het Britse pleidooi voor deregulering aan de ene kant, en stimuleren het vinden van een compromis tussen verbetering van werknemersbescherming en aandacht voor ar-

beidsmarktflexibiliteit, zoals voorgesteld door de Commissie, aan de andere kant. Rhodes schetst twee toekomstscenario's: een optimistisch scenario, waarin economische eenwording samen gaat met een 'Sociaal Europa' en een pessimistisch scenario, waarin de ontwikkeling van sociaal beleid wordt gezien als bedreiging voor economische eenwording. De realiteit zal waarschijnlijk ergens in het midden liggen.

Gelijke behandeling

Uit de bijdrage van Jane Lewis en Ilona Ostner komt vooral de grote invloed van het Europese Hof van Justitie bij de vormgeving van sociaal beleid naar voren. Zij analyseren de gevolgen van Europese ontwikkeling op sekseverhoudingen in diverse lidstaten. Het Europees beleid ten aanzien van gelijke behandeling is één van de meest ontwikkelde vormen van sociaal beleid, met soms grote consequenties voor nationale regelgeving, zoals iedereen weet die het Nederlandse beleid in deze heeft gevolgd.

De mogelijkheden voor initiatieven op dit terrein werden gegeven in artikel 119 van Verdrag van Rome, waarin gelijke behandeling van vrouwen en mannen staat vermeld. Het duurde echter tot midden jaren zeventig tot de Commissie en het Hof op dit gebied een actieve politiek gingen voeren. Sindsdien stapelen de Europese richtlijnen en uitspraken van het Hof zich in snel tempo op. Vanaf het begin is het Europees beleid in deze altijd sterk gekoppeld geweest aan economische overwegingen van de markt. Zo moest gelijke betaling

B O E K E N

van mannen en vrouwen oneigenlijke concurrentie tussen verschillende lidstaten voorkomen. Daarmee is ook de eerste beperking van het beleid gegeven: sekse-ongelijkheid is een probleem zolang het direct gerelateerd is aan werkgelegenheidsvraagstukken – wetgeving van de EU heeft betrekking op werkenden en werkzoekenden, niet op verzorgers/huisvrouwen.

Gezinszaken krijgen alleen aandacht als ze van belang zijn voor werknemers met doorlopende contracten: arbeids-onderbrekingen om zorgtaken in de gezins sfeer op te nemen hebben bijvoorbeeld niet de politieke agenda van de EU bereikt. De relatie tot de arbeidsmarkt is één van de 'oognaalden' die sekse-specifieke beleidsvoorstellen moeten passeren om onderwerp van discussie op Europees niveau te worden. De tweede 'oognaald' die een rol speelt is het type verzorgingsstaat en de sekseverhoudingen die hierin verondersteld worden. Dat heeft vooral consequenties voor de wijze waarop de implementatie van sociaal beleid in afzonderlijke landen vorm krijgt. In Nederland heeft de implementatie van gelijke behandeling in de sociale zekerheid vorm gekregen tegen de achtergrond van bezuinigingen: binnen die context betekende gelijke behandeling al snel een verlaging van de uitkeringen. Aan de andere kant bleek 'Europa' ook vaak een onverwachte bondgenoot voor feministische pleidooien voor gelijke behandeling. De wijze waarop gelijke behandeling

uiteindelijk in de lidstaten vorm krijgt wordt bepaald door het type verzorgingsstaat, de kostwinner-verzorger typologie en de inbedding in actuele politieke vraagstukken. Daarmee zijn ook de grenzen van Europees beleid gegeven: hoewel de soevereiniteit van lidstaten op dit terrein zeker is aangetast, is hun autonomie in de wijze van vormgeving allerminst verloren.

European Social Policy bevat daarnaast ook een drietal artikelen over Canada en de Verenigde Staten. Deze artikelen zijn bedoeld om een vergelijking te kunnen maken tussen verschillende manieren waarop integratie van sociale politiek tot stand komt in gelaagde systemen. Paul Pierson laat zien hoe sinds de New Deal de verantwoordelijkheid van de overheid bij de vormgeving van inkomensprogramma's steeds groter is geworden, ten koste van de invloed van de deelstaten. Margaret Weir gaat in op de armoede onder afro-amerikanen die zich steeds meer concentreert in bepaalde gebieden en hen steeds verder isoleert van de rest van de bevolking. Weir verklaart het mislukken van anti-armoede politiek uit de grote macht van lokale politieke instituties die sterk gericht zijn op eigen belangen en op het creëren van regionale verschillen tussen steden en suburbs.

Sociaal-democraten en Europa

De betekenis van deze betogen voor Europese ontwikkelingen wordt echter summier behandeld. Tegenover overeenkom-

sten (relatie tussen decentralisatie en supranationale organen) staan evenzo veel verschillen (in culturele achtergrond en politieke verhoudingen).

De betekenis van politieke en culturele verschillen komt ook voor de Europese landen niet altijd even goed uit de verf. Zo is er weinig aandacht voor de betekenis van religieuze verschillen en voor de rol van politieke bewegingen in de ontwikkeling van Europa. Wel wijzen de auteurs zijdelings op de geringe invloed van sociaal-democraten op de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap. Waar in studies naar de oorsprong en ontwikkeling van nationale verzorgingsstaten vaak de nadruk wordt gelegd op de rol van sociaal-democraten (en vakbonden), is hun positie in Europees verband zwak, met name in de Europese Raad. De oorzaak daarvoor ligt deels in de relatieve verslechtering van de positie van sociaal-democraten in de verschillende lidstaten, maar is ook versterkt door de gelaagde structuur van de Europese Unie. Deze structuur maakt het tegenstanders van sociaal beleid redelijk gemakkelijk initiatieven in die richting te blokkeren. Dat verklaart voor een deel wellicht de geringe interesse voor Europese politiek bij sociaal-democraten. Het geeft echter tegelijkertijd aan hoe belangrijk het is 'Europa' niet aan anderen over te laten.

JET BUSSEMAKER
lid redactieraad S & D en als
politicologe verbonden aan de VU,
Amsterdam