

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(94) 333 def.

Brussel, 27.07.1994

**Europees Sociaal Beleid -
Toekomstige acties voor de Unie**

Een witboek

INHOUD

VOORWOORD

INLEIDING – HET BEWAREN EN VERDER ONTWIKKELEN VAN HET EUROPEES SOCIAAL MODEL

I – WERKGELEGENHEID – DE HOOGSTE PRIORITEIT

II – INVESTEREN IN EEN BEROEPSBEVOLKING VAN WERELDFORMAAT

III – STIMULERING VAN STRENGERE ARBEIDSNORMEN ALS ONDERDEEL VAN EEN CONCURREREND EUROPA

IV – DE OPBOUW VAN EEN EUROPESE ARBEIDSMARKT

V – GELIJKE KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN

VI – SOCIAAL BELEID EN SOCIALE BESCHERMING — EEN ACTIEVE SAMENLEVING VOOR IEDEREEN

VII – ACTIE OP VOLKSGEZONDHEIDSGEBIED

VIII – VAKBONDEN, WERKGEVERSORGANISATIES EN VRIJWILLIGERSORGANISATIES ALS PARTNERS IN HET VERANDERINGSPROCES

IX – INTERNATIONALE SAMENWERKING – DE ROL VAN HET EUROPEES SOCIAAL BELEID

X – OP WEG NAAR EEN DOELTREFFENDER TOEPASSING VAN HET EUROPEES RECHT

DE VOLGENDE STAPPEN

VOORWOORD

Net als de rest van de geïndustrialiseerde wereld beleeft Europa een periode van grondige veranderingen.

De globalisering van handel en produktie, de enorme impact van de nieuwe technologieën op de arbeid, de samenleving en de mensen, de vergrijzing van de bevolking en het blijvend hoge peil van de werkloosheid tezamen vormen een belasting zonder weerga voor het economisch en sociaal weefsel van de alle Lid-Staten.

Dit waren de problemen die in het Groenboek Sociaal Beleid aan de orde zijn gesteld.

Europa heeft een blauwdruk nodig voor het beheersen van de verandering. In het Witboek: Groei, Concurrentievermogen, Werkgelegenheid worden de elementen opgesomd die belangrijk zijn voor het combineren van het macro-economisch beleid dat nodig is voor een duurzame groei met een groter concurrentievermogen en het streven naar meer nieuwe banen met een grote werkgelegenheidsintensiteit van die groei.

Veel van deze problemen gelden voor individuele Lid-Staten, maar de Unie kan en moet zich van haar eigen taak kwijten.

Voor het sociaal beleid op Europees niveau is bij het ondersteunen van het veranderingsproces een fundamentele rol weggelegd. De Unie kan niet alles doen en zij mag zeker niet trachten taken te verrichten waarvoor de verantwoordelijkheid op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau ligt.

In dit Witboek wordt gepoogd de voornaamste lijnen uit te zetten voor acties op unieniveau in de komende jaren.

Het is opgebouwd rond het principe dat Europa een op een brede basis stoelend, vernieuwend en toekomstgericht sociaal beleid nodig heeft wanneer het met succes de nieuwe problemen moet kunnen aanpakken.

De werkgelegenheid moet het belangrijkste agendapunt blijven en de voorstellen voor werkgelegenheid en opleiding in dit Witboek vormen een integrerend deel van het proces dat in gang is gezet door het Witboek: Groei, Concurrentievermogen, Werkgelegenheid.

Maar sociaal beleid betreft meer dan alleen de werkgelegenheid. Het heeft betrekking op mensen die werken, maar ook op mensen die dat niet doen – hun gezinsleven, hun gezondheid en hun oude dag. Het spreekt vanzelf dat de grondige veranderingen die momenteel onze samenleving beroeren, betekenen

dat de complexe onderlinge beïnvloeding van beleidsmaatregelen die tezamen het sociaal beleid vormen, zich in de toekomst langs nieuwe wegen zal moeten ontwikkelen.

Dit Witboek creëert een kader van acties van de Unie met het oog op deze problemen. Het wil consolideren en voortbouwen op de resultaten uit het verleden – in het bijzonder wat betreft het arbeidsrecht, gezondheid en veiligheid, vrij verkeer en gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Ook poogt het een nieuwe dynamiek te creëren door nieuwe voorstellen te doen op dit en andere gebieden, zoals sociale bescherming, gelijke kansen voor iedereen en volksgezondheid.

Hierbij tracht het eveneens een nieuw partnerschap te stimuleren voor samenwerking tussen de Lid-Staten, sociale partners, vrijwilligersorganisaties en lokale organisaties, Europese burgers en internationale organisaties in het veranderingsproces.

Het doel van de komende periode moet, nu wij bijna de 21e eeuw bereikt hebben, het in stand houden en verder ontwikkelen zijn van het Europees sociaal model, ten einde de mensen in Europa het unieke mengsel te bieden van economisch welzijn, sociale coherentie en een hoge algehele kwaliteit van het bestaan dat in de periode na de tweede wereldoorlog was bereikt.

INLEIDING – HET BEWAREN EN VERDER ONTWIKKELEN VAN HET EUROPEES SOCIAAL MODEL

A – Gezamenlijke waarden

1. Het Groenboek van de Commissie over het Europees sociaal beleid¹ begint met de vraag: "Wat voor een samenleving willen de Europeanen?" Bij de discussie die door het Groenboek is gestimuleerd, zijn betrokken de Instellingen van de Unie, de Lid-Staten, de werkgevers, de vakbonden en een hele reeks andere officiële instellingen, om nog maar te zwijgen van een aantal personen die ongevraagd hun mening hebben gegeven. Dit Witboek is het resultaat van deze raadplegingsprocedure. Hoewel het onmogelijk alle standpunten recht kan doen wedervaren, is het een poging bovenstaande vraag te beantwoorden door te verwijzen naar de sociale doelstellingen die de Lid-Staten aan de Europese Unie hebben gegeven en die in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie het duidelijkst tot uitdrukking zijn gebracht:

het bevorderen van een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een duurzame en niet-inflatoire groei met inachtneming van het milieu, een hoge graad van convergentie van de economische prestaties, een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, een verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan, de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de Lid-Staten.

2. Een samenleving die iedereen al deze voordelen kan bieden is waardevol. Europa is hier tot nog niet in staat geweest, maar men kan terecht zeggen dat nergens elders in de wereld zoveel vooruitgang is geboekt op weg naar deze doelstellingen. Men kan eveneens terecht beweren dat het menselijk gezicht van de Unie een belangrijker plaats in het leven van de Unie inneemt dan men gelooft.

3. De bijdragen tot het Groenboek bevestigen dat een aantal gemeenschappelijke waarden bestaan die de grondslag vormen voor het Europees sociaal model. Deze zijn: democratie en persoonlijke rechten, vrijheid van onderhandeling over arbeidsvoorwaarden, de markteconomie, gelijke kansen voor iedereen en sociaal welzijn en solidariteit. Deze waarden – die zijn vastgelegd in het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden – worden bijeengehouden door de overtuiging dat economische en sociale vooruitgang hand in hand moeten gaan. Bij het opbouwen van een succesvol Europa voor de toekomst, moet men zowel met het concurrentievermogen als met de solidariteit rekening houden.

4. Alle Lid-Staten hebben nog eens bevestigd ervan overtuigd te zijn dat de sociale dimensie een onmisbaar element vormt bij de opbouw van een steeds

¹ COM (93) 551 van 17.11.1993

hechter wordende Unie, net zoals een goed ontwikkeld sociaal stelsel in elke afzonderlijke Lid-Staat noodzakelijk en gewenst is. Het Europees sociaal beleid moet de belangen dienen van de Unie als geheel en van al haar mensen zowel die met als die zonder werk. Men is het is er algemeen over eens dat deze gemeenschappelijke waarden bewaard moeten blijven, zelfs al zijn er radicale veranderingen nodig in de manier waarop zij in de praktijk worden toegepast.

5. Dit is van wezenlijk belang omdat de efficiëntie van onze samenlevingen als geheel bepaalt hoe concurrerend zij kunnen zijn en voor welke groei zij kunnen zorgen. Weliswaar kan de economische groei het menselijk welzijn vergroten, maar hij moet ook rekening houden met sociale en milieubelangen. Het nastreven van hoge sociale normen mag niet alleen worden beschouwd als een kostenfactor, maar moet ook gezien worden als een sleutelfactor in de concurrentieformule. Om deze essentiële redenen kan het sociale beleid van de Unie niet de tweede viool spelen bij de economische ontwikkeling of het functioneren van de interne markt. De groei van het aantal armen en werklozen, het mogelijk ontstaan van een kaste van paria's in de samenleving, de druk op de sociale diensten (bij voorbeeld arbeidsvoorzienings- en gezondheidsdiensten) en de toenemende criminaliteit putten de beschikbare middelen uit. Het financieren van de sociale zekerheid stelt alle Lid-Staten thans voor grote problemen. In de Unie kan het vertrouwen alleen vergroot worden, wanneer het beleid ter zake van de economische groei in overeenstemming is gebracht met een hogere sociale ontwikkeling met een hogere levensstandaard voor iedereen. Deze wetenschap kan de Unie concurrerend maken en haar ook in staat stellen een grotere externe invloed uit te oefenen op het wereldtoneel.

6. Dit Witboek tracht een uiteenzetting te geven van de benadering door de Commissie van de volgende fase van de sociale ontwikkeling in de laatste jaren van deze eeuw (1995-1999). Het biedt, op verzoek van verscheidene Lid-Staten, de andere Instellingen van de Unie en alle andere betrokkenen de gelegenheid de voorstellen in de tweede helft van 1994 te bespreken, voordat de nieuwe Commissie in de loop van 1995 haar definitieve werkprogramma op dit terrein bekend maakt.

7. De techniek van het gebruik van een Groenboek om een gestructureerde gelegenheid te bieden voor overleg over beleidsmogelijkheden voorafgaand aan het opstellen van voorstellen, vormt een van de vele voorbeelden van de vastberadenheid van de Commissie om ervoor te zorgen dat de toegevoegde waarde van haar acties algemeen wordt gewaardeerd en dat haar initiatieven doorzichtig zijn voor het grote publiek.

8. De Commissie wordt aangemoedigd door het feit dat binnen de Lid-Staten en daarbuiten op ruime schaal over het Groenboek is gediscussieerd. Het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité hebben de tekst bestudeerd en er advies over uitgebracht en in totaal zijn meer dan 500 reacties binnengekomen uit allerhande bronnen. Op verzoek van de Commissie heeft de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden een samenvatting gemaakt van de verschillende inzendingen. Deze samenvatting

wordt – tezamen met de reacties uit de Lid-Staten en de Instellingen van de Unie – gepubliceerd als bijlage bij dit Witboek.

9. Het Witboek van de Commissie: Groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid² en de conclusies dienaangaande van de Europese Raad (Brussel, december 1993) betekenden een keerpunt in de ontwikkeling van een gemeenschappelijk optreden van de Unie om de Europese werkgelegenheidsproblemen aan te pakken als onderdeel van een algemenere economische strategie. In het Witboek is een aantal fundamentele kwesties aan orde gesteld, die van essentieel belang zijn voor de toekomstige ontwikkeling van het sociaal beleid en wel met name dat concurrentie cruciaal is voor vermogensvorming en voor het scheppen van werkgelegenheid en dat in het bijzonder de koers van het arbeidsmarktbeleid gewijzigd dient te worden. Bij het formuleren van het toekomstig sociaal beleid van de Unie moet aan de in het Witboek uiteengezette principes gedacht worden en tevens aan de algemenere macro-economische richtsnoeren van de Unie.

10. Het Witboek en het Groenboek hebben dus gezorgd voor een waardevol nieuw middelpunt van de discussie over de noodzaak, meer werkgelegenheid te scheppen en tegelijkertijd de basis van de sociale bescherming te bewaren die door de mensen in Europa hebben leren waarderen. Bij de opstelling van het Witboek zijn deze beide stukken gezamenlijk bestudeerd en bovendien is rekening gehouden met de conclusies van de Europese Raad die resp. in december 1993 in Brussel en in juni 1994 op Corfu zijn goedgekeurd. Dit Witboek tracht de uitvoering van het door de Europese Raad van Brussel goedgekeurde actieplan te vergemakkelijken, in de context van de toekomstige ontwikkeling van het sociaal beleid van de Unie.

11. Het uitbrengen van dit Witboek zes maanden voor de komende uitbreiding van de Unie in 1995, is ook bedoeld om de toetreding van de nieuwe leden tot de Unie te vergemakkelijken op basis van een duidelijke, globale toekomstvisie. Zoals het Groenboek duidelijk heeft gemaakt, bezit de Unie al een aanzienlijk "acquis" aan maatregelen op sociaal terrein, in het bijzonder gestimuleerd door de goedkeuring van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden in 1989 en het daarop aansluitende actieprogramma van de Commissie op sociaal terrein. Dit stuk is bedoeld om uiteen te zetten hoe een dynamische link kan worden gelegd tussen de bestaande "verworvenheden" en de agenda voor de toekomst.

B – Richtsnoeren en doelstellingen voor de toekomstige rol van de Unie

12. Sociale vooruitgang kan alleen tot stand worden gebracht via een partnerschap op samenwerkingsbasis van de Europese Unie, de Lid-Staten, de sociale partners en de Europese burgers. De sleutel hiertoe moet een positieve, actieve opvatting van het begrip subsidiariteit zijn. Dat betekent dat de Unie alleen en in zoverre actie onderneemt als de doelstellingen niet voldoende door of binnen

² Supplement 6/93 van het Bulletin van de EG

de Lid-Staten zelf kunnen worden verwezenlijkt en dus vanwege de omvang of het effect van de voorgestelde actie beter door de Unie kunnen worden gerealiseerd. Voor de activiteiten dient vooraf toestemming te worden verleend, zij moeten voor de Unie toegevoegde waarde opleveren en zij moeten tevens voor een maximale kostenbeheersing zorgen.

13. Om een Europa van de kansen voor iedereen tot stand te brengen, is verandering noodzakelijk. Hoewel de werkgelegenheidsgroei in de Europese Unie, vergeleken met die in de Verenigde Staten en Japan zwak is geweest, was het peil van de sociale solidariteit in de Unie hoger. Maar een dergelijke solidariteit was hoofdzakelijk passief. Zij is gericht op het handhaven van het inkomen van grote groepen in de samenleving – door het doen van uitkeringen via herverdeling van inkomen, voor een groot deel ten laste van een steeds kleiner wordend aantal werkenden – zonder hen voor te bereiden of hen er voldoende toe aan te zetten bij te dragen tot de economische bedrijvigheid.

14. De overdracht van middelen moet thans geleidelijk worden aangevuld en vervangen door een betere verdeling van kansen. De twee doelstellingen zijn nauw verwant, doch het accent moet naar de tweede worden verlegd, wanneer men wil dat de menselijke en sociale kosten van de structurele veranderingen worden verlaagd en een verschuiving tot stand wordt gebracht van een passieve naar een actievere aanpak. Het accent moet worden verlegd van de doelstelling: bijstand naar de doelstelling: schepping van werkgelegenheid.

15. De principes en doelstellingen die aan de actie van de Unie ter realisering hiervan ten grondslag moeten liggen zijn:

Sociale en economische integratie: werkgelegenheid is de sleutel

16. Een onaanvaardbaar hoog peil van de werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting is in strijd met de gemeenschappelijk aanvaarde doelstellingen ten aanzien van de werkgelegenheid, sociale bescherming en gelijke kansen. De financiering van stelsels voor sociale bescherming in de Unie is afhankelijk van de aanwezigheid van banen. Wanneer de Unie een hoge sociale norm wil combineren met het vermogen tot concurreren op de wereldmarkten, is het dus noodzakelijk de hoogste prioriteit te verlenen aan het scheppen van werkgelegenheid, waardoor iedereen in staat wordt gesteld zich in de economie en de samenleving te integreren.

Concurrentievermogen en sociale vooruitgang: twee kanten van dezelfde medaille

17. Een voortdurende sociale vooruitgang kan alleen worden gefundeerd op economische voorspoed en dus op het concurrentievermogen van de Europese economie. De sleutel hiertoe is een voortdurende stijging van de produktiviteit, die de Unie in staat zal stellen hoge sociale normen in overeenstemming te brengen met het vermogen tot concurrentie op wereldmarkten. Europa moet zich bewegen in de richting van een efficiënte, op kwaliteit gebaseerde economie, met een hoog investeringspercentage in nieuwe technologieën. Het voornaamste middel is een goed opgeleide, sterk gemotiveerde en flexibele beroepsbevolking. Hoewel de

vermogensvorming van essentieel belang is voor de sociale vooruitgang, is ook het sociale milieu een essentiële factor bij het bepalen van de economische groei. Vooruitgang kan niet zonder meer worden gefundeerd op het concurrentievermogen van economieën, maar is ook afhankelijk van de efficiëntie van de Europese samenleving in haar geheel. In deze context moet ook rekening worden gehouden met de verbindingen tussen het milieu- en het sociaal beleid.

Convergentie met inachtneming van verscheidenheid

18. In alle reacties op het Groenboek wordt de noodzaak onderstreept de verscheidenheid van de samenleving in de verschillende landen van Europa te eerbiedigen. De toekomstige ontwikkeling van de Unie moet gebaseerd worden op de rijkdom van haar verscheidenheid, die de kwaliteit van het bestaan en de kracht van de sociaal-economische stelsels verbetert in het aangezicht van nieuwe, onverwachte problemen. Deze verscheidenheid betekent dat een allesomvattende harmonisatie van het sociale beleid geen doelstelling van de Unie is. De convergentie van doelstellingen en beleid voor een bepaalde tijd door het vaststellen van gemeenschappelijke doelstellingen is essentieel, aangezien hierdoor de coëxistentie van verschillende nationale stelsels mogelijk wordt en zij in staat worden gesteld in harmonie vooruitgang te boeken op weg naar de fundamentele doelstellingen van de Unie.

Een egaal speelveld van gemeenschappelijke minimumnormen

19. Er zijn minimumnormen nodig om de samenhang van de Unie te bewaren, gezien de uiteenlopende nationale stelsels en behoeften en de relatieve economische kracht van de verschillende Lid-Staten. Zij mogen de economisch zwakkere Lid-Staten niet overbelasten en de meer ontwikkelde Lid-Staten niet verhinderen strengere normen te hanteren. De schepping van een kader van minimumvoorschriften als basis, waarmee de Commissie enkele jaren geleden is begonnen, vormt een bolwerk tegen het hanteren van lage sociale normen als werktuig voor oneerlijke economische concurrentie en biedt bescherming tegen de verlaging van de sociale normen om het concurrentievermogen te vergroten; tevens is het de uitdrukking van de politieke wil tot handhaving van de kracht van de sociale vooruitgang. Het permanente doel dient te zijn normen te ontwikkelen en te verbeteren die voor alle leden van de Unie aanvaardbaar zijn.

C – De instrumenten voor actie

20. Bij pogingen om deze principes en doelstellingen in de praktijk te brengen, treedt de Unie op allerlei verschillende manieren op die vaak, maar niet altijd, interactief zijn en die moeten worden toegepast in een beleidsmix die voortdurend in ontwikkeling is ten einde de veranderende behoeften te bevredigen.

Wetgeving en collectieve arbeidsovereenkomsten op communautair niveau

21. In de Verdragen wordt een reeks wetgevende bevoegdheden voor het bereiken van gemeenschappelijke doelstellingen verleend. Deze bevoegdheden worden uitgeoefend in overeenstemming met de beginselen van subsidiariteit en

proportionaliteit, in verband waarmee moet worden nagegaan of actie op unieniveau noodzakelijk is en zo ja, hoever die moet gaan. Dit betekent dat de Unie de vorm van de wetgeving voorstelt die het meest in overeenstemming is met de te bereiken doelen. Van de Unie verlangt dit dat zij de keuzen respecteert van de Lid-Staten ten aanzien van de wijze waarop zij hun doelstellingen verwezenlijken en van de Lid-Staten dat zij de doelstellingen en normen van de Unie respecteren.

22. Gezien de solide basis van de Europese sociale wetgeving die reeds tot stand is gebracht, meent de Commissie dat geen behoefte bestaat aan een omvangrijk programma van nieuwe voorstellen voor wetgeving in de komende periode. Wetgeving zal alleen worden overwogen wanneer dat strikt noodzakelijk is om de doelstellingen van de Unie te bereiken en wanneer voor de aangesneden kwestie op het niveau van de Lid-Staat geen oplossing kan worden gevonden. In de wetsvoorstellen en de tot stand gekomen wetgeving dient de totstandkoming te blijven worden bevorderd van een kader, ten einde de verschillende nationale systemen in staat te stellen gedetailleerde uitvoeringsmethoden vast te stellen; zij zullen worden voorafgegaan door een evaluatie van de economische en sociale kosten en baten voor alle betrokkenen. Bij de voorstellen zal ook rekening worden gehouden met de potentiële impact op het concurrentievermogen van het bedrijfsleven en zal bijzondere aandacht worden besteed aan de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen.

23. De Overeenkomst betreffende de sociale politiek die door het Verdrag betreffende de Europese Unie is ingevoerd, biedt een nieuw uitgangspunt voor acties van de Unie en de Commissie is voornemens deze en de andere bepalingen van het Verdrag te gebruiken om voor een dynamische sociale dimensie van de Unie te zorgen. In de Mededeling van de Commissie inzake de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek³ wordt verklaard dat de Commissie van plan is geval voor geval aan de hand van objectieve criteria te bepalen wanneer zij gebruik moet maken van de Overeenkomst. Deze Mededeling is thans in de andere Instellingen van de Unie besproken en de benadering die erin wordt voorgesteld is algemeen goed ontvangen door alle betrokkenen. De Commissie heeft bij alle Lid-Staten de krachtige wens bespeurd om, steeds wanneer dat mogelijk is, gezamenlijk op te treden en zij hoopt dat de acties van de Unie op het gebied van het sociaal beleid in de toekomst opnieuw zullen worden gebaseerd op één enkel juridisch kader. Dit is van essentieel belang voor de handhaving van de integriteit van het recht en het principe van gelijke kansen voor iedereen in de Unie. De wens om gezamenlijk op te treden kan echter niet als een excuus voor stilstand worden aangevoerd.

24. Gezien de nieuwe mogelijkheden die het Verdrag betreffende de Europese Unie biedt voor collectieve arbeidsovereenkomsten, is het ook duidelijk dat er een nieuw evenwicht moet komen tussen de wetgever op communautair niveau en de collectieve arbeidsovereenkomsten tussen de sociale partners en tussen het Europees en het nationaal niveau voor dergelijke normatieve acties.

³ COM (93) 600 def. van 14.12.93

Financiële steun en stimulerende maatregelen

25. De Unie verleent ook financiële steun om haar doelstellingen te bereiken. De Structuurfondsen vormen het voornaamste werktuig van de Unie voor de bevordering van cohesie binnen de Unie. De actie, voornamelijk die van het Europees Sociaal Fonds, komt tot stand in het raam van een geïntegreerde, totale aanpak (zie hoofdstuk II). De meeste aspecten van het sociaal beleid vallen hieronder: bestrijding van de werkloosheid en uitsluiting, bevordering van gelijke kansen, ondersteuning van de integratie van jongeren, bevordering van de mobiliteit van werknemers en hun aanpassing aan de industriële verandering en, in achtergebleven regio's, versterking van de dienstverlening op het gebied van het onderwijs, de wetenschap en de technologie, alsmede de opleiding voor de gezondheidssector. Daarnaast zorgt de Unie voor financiële steun ten behoeve van veel waardevolle proefprojecten en programma's op sociaal terrein; tevens bevordert zij de uitwisseling van ervaringen en gegevens via programma's zoals LEONARDO (zie hoofdstuk II).

Mobilisatie en samenwerking

26. De Commissie speelt een rol bij het mobiliseren van de inspanningen om gemeenschappelijke doelstellingen te verwezenlijken binnen een overeengekomen kader; een en ander leidt tot de convergentie van doelstellingen en beleidsmaatregelen, zoals op het gebied van de werkgelegenheid en de sociale bescherming. De Commissie erkent dat behoefte bestaat aan een betere synergie tussen de inspanningen van de Unie en die van de Lid-Staten en aan meer samenwerking en concentratie ten aanzien van de desbetreffende actie. Wil deze mobiliserende rol doeltreffend zijn, dan zal het steeds meer noodzakelijk worden de overeengekomen doelstellingen nauwkeuriger af te bakenen, waaronder – waar nodig – de formulering van kwantitatieve doelen; de Lid-Staten zullen dan actie moeten ondernemen om de afgesproken doelstellingen te verwezenlijken. Een duidelijk voorbeeld van een dergelijke mobilisatie wordt gegeven door het Witboek van de Commissie: Groei, Concurrentievermogen en Werkgelegenheid.

27. De bevordering van meer en beter gestructureerde samenwerking en uitwisseling van ervaringen over kwesties van gemeenschappelijk belang, is ook noodzakelijk. Hiertoe kunnen de Lid-Staten naar behoefte besluiten en de Commissie kan zorgen voor het kader en de technische basis.

28. Bovendien is het slagen van sociaal beleid afhankelijk van een grote verscheidenheid aan actoren en organisaties, met name op plaatselijk en regionaal niveau. De Commissie zal deze groepen helpen overal in de Unie of delen van de Unie de samenwerking te versterken door de oprichting van netwerken en hen stimuleren bij te dragen tot het bereiken van de doelen van de Unie, met name via acties die zowel innoverend als grensoverschrijdend zijn.

Informatie

29. Wanneer men wil dat het sociaal beleid werkelijk effect sorteert op het dagelijks leven van de mensen, is het verstrekken van heldere, toegankelijke informatie over ontwikkelingen van essentieel belang op sociaal gebied. De Commissie zal er dus naar streven de Europese burgers meer en beter te informeren over hun sociale rechten en mogelijkheden en over ontwikkelingen op sociaal gebied, om te helpen zorgen voor doorzichtigheid en een beter begrip voor de acties van de Unie. Naast de specifieke voorstellen die elders in dit Witboek worden gedaan (met name in hoofdstuk IV en hoofdstuk X), zal de Commissie er ook naar streven de rol van haar voorlichtingsbureaus in de Lid-Staten bij het verstrekken van informatie op sociaal terrein te vergroten.

Analyse van toekomstige trends

30. Het wordt steeds duidelijker dat voor het veranderingsproces collectieve bezinning en gezamenlijke acties op een hele reeks gebieden noodzakelijk zijn. Ten aanzien van de toekomst van de arbeid zelf en over het effect van de informatiemaatschappij op de arbeid en op het dagelijks leven van de mensen, komen belangrijke vragen aan de orde. Voorbeelden hiervan zijn veranderingen in de indeling van de tijd, het evenwicht tussen arbeid en vrije tijd en de maatschappelijke gevolgen van veranderingen in verschillende sectoren van de arbeid, naar mate de grenzen tussen arbeid en kwalificaties steeds meer vervagen. Het proces om deze veranderingen in de greep te krijgen zal moeten worden ondersteund door de sociaalwetenschappelijke onderdelen van het onderzoekprogramma van de Unie; de Commissie zal pogen haar onderzoekcapaciteit voor de middellange termijn op sociaal gebied uit te breiden.

31. De verschillende waarnemingsposten die de Commissie in samenwerking met de Lid-Staten op sociaal gebied onderhoudt⁴, vormen een waardevol instrument voor de verzameling, analyse en verspreiding van informatie, een taak die steeds belangrijker wordt gezien de noodzaak de snelle veranderingen die zich momenteel op het gebied van het sociaal beleid, met name op de arbeidsmarkt, voltrekken, te begrijpen en te evalueren. Deze informatie is een belangrijk onderdeel van het beleidsvormingsproces. De Commissie zal de waarnemingsposten ook gebruiken om toegankelijke, relevante analyses te verstrekken van specifieke problemen en zij zal een grotere synergie en interactie tussen deze waarnemingsposten bevorderen, ten einde haar vermogen voor een interdisciplinaire analyse van kwesties van sociaal beleid te vergroten.

⁴ De waarnemingspost voor de werkgelegenheid omvat MISEP (Onderling informatiesysteem inzake werkgelegenheidsbeleid), SYSDEM (Europees Systeem voor werkgelegenheidsdocumentatie), NEC (netwerk voor werkgelegenheidscoördinatoren) en het bulletin voor Midden-en Oost-Europa, de Europese waarnemingspost voor de arbeidsverhoudingen (EURi), MISSOC (wederzijdse uitwisseling van gegevens over sociale bescherming), de Europese waarnemingspost voor nationaal gezinsbeleid, de waarnemingspost voor nationaal beleid ter bestrijding van de sociale uitsluiting, de waarnemingspost voor ouderen en de waarnemingspost voor aanvullende pensioenen

32. In deze context zal de Commissie ook haar sectorale verslagen blijven publiceren, zoals het jaarlijkse verslag over de werkgelegenheid in Europa (hoofdstuk I), het voorgestelde jaarlijkse verslag over gelijke kansen (hoofdstuk V), het jaarlijkse verslag over de demografie (hoofdstuk VI) en het verslag over de sociale bescherming (hoofdstuk VI), ten einde haar werk op het gebied van het sociaal beleid een toekomstgerichte analytische ondersteuning te geven.

33. Bovendien zal de Commissie ook de rol van de desbetreffende bureaus, met name de Europese Stichting ter verbetering van de leef- en arbeidsomstandigheden en het Europees bureau voor de gezondheid en de veiligheid, in het oog houden. Met name moet de Europese Stichting ter verbetering van de leef- en arbeidsomstandigheden, voortbouwend op wat zij tot nu toe heeft gepresteerd, een belangrijke rol spelen bij het analyseren van de voornaamste ontwikkelingen en wijzigingsfactoren ten aanzien van de leef- en werkomstandigheden in de Unie. In dit verband kan de Stichting, gezien haar tripartiete structuur, een essentiële rol spelen bij de verspreiding van informatie en de uitwisseling van ervaringen.

34. De Commissie zal ernaar streven haar contacten met de Stichting te verbeteren en voor de toekomst de samenwerking te verstevigen, ten einde de specifieke bijdrage die de Stichting kan leveren, ten volle te benutten. In het bijzonder zal de Commissie de Stichting vragen haar vermogen om vergelijkende analyses te maken en de uitwisseling van ervaringen te bevorderen, verder te versterken.

I – WERKGELEGENHEID – DE HOOGSTE PRIORITEIT

1. Het zorgen voor meer goede, stabiele werkgelegenheid is een centrale doelstelling van de Unie en tevens een middel om veel van de ruimere doelstellingen van de Unie doeltreffender aan te pakken. Hiertoe moeten de beleidsmaatregelen op werkgelegenheidsgebied worden aangepast. Al te lang heeft Europa zich geconcentreerd op het beheren van de werkloosheid, in plaats van de hoogste prioriteit te verlenen aan het bevorderen van de totstandkoming van nieuwe werkgelegenheid.

A – Werkgelegenheidsinitiatieven van de Unie

2. De werkloosheid in de Unie belooft thans 11 % en bedraagt al tien jaar lang gemiddeld bijna 10 %. Overal in de Unie beschouwt men de werkloosheid als het ernstigste maatschappelijke probleem. In het bijzonder is men bezorgd over het gebrek aan vooruitzichten voor personen die voor het eerst de arbeidsmarkt betreden – vooral jongeren en vrouwen – en voor hen die van regelmatige arbeid zijn uitgesloten, in het bijzonder wanneer zij langdurig werkloos zijn. De algemene werkgelegenheidssituatie in de Europese Unie is slechter dan in de VS of Japan. De bedrijvigheidsgraad is sinds 1960 gestaag gedaald en bedraagt thans minder dan 60 % van de bevolking in de werkende leeftijd, terwijl hij in de VS gestaag is gestegen, tot meer dan 70 %. De jeugdwerkloosheid in de Europese Unie bedraagt bij voorbeeld meer dan 20 %, tegen 13 % in de VS en 5 % in Japan. Het percentage van de langdurige werkloosheid bedraagt meer dan 40 % van het totaal in de Europese Unie, maar in de VS 11 %.

3. Het afgelopen jaar zijn binnen de Unie geleidelijk beleidsinitiatieven ten aanzien van de werkgelegenheid ontwikkeld; hierin kwam de zorg tot uiting die alle Lid-Staten gemeen hadden, namelijk nieuwe wegen te vinden voor het scheppen en behouden van werkgelegenheid. In mei 1993 heeft de Commissie een kaderinitiatief voor de werkgelegenheid voorgesteld, dat de basis moest leggen voor een gezamenlijke werkgelegenheidsstrategie. De belangrijkste stap voorwaarts kwam in december 1993 met de presentatie van het Witboek van de Commissie waarin de onderling verwante kwesties van groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid werden behandeld en de bedoelde werkgelegenheidsstrategie in de ruimere economische, industriële en sociale context van de Unie werd uitgewerkt. De strategie van de Unie heeft in december 1993 de steun gekregen van de Europese Raad in Brussel.

4. De Lid-Staten erkennen nu alle dat dringend behoefte bestaat aan dynamische structurele veranderingen, alsmede aan een sterkere economische groei en een grotere arbeidsmarktflexibiliteit, wil de Unie zich bevrijden uit de val van geringe werkgelegenheid en hoge werkloosheid, de toegang tot de arbeid verruimen en het inkomen ruimer verspreiden. Tevens wordt erkend dat een sterker partnerschap tussen nationale, regionale en plaatselijke instanties en tussen verschillende actoren in de samenleving – en op unieniveau – noodzakelijk

is om eerder bedoelde strategie te ondersteunen en de arbeidsmarkt van de Unie te helpen zich verder te ontplooiën.

5. De Europese Raad van Brussel heeft in zijn actieplan als reactie op het Witboek van de Commissie zeven gebieden vastgesteld waaraan de Lid-Staten bijzondere aandacht moeten besteden, te weten:

- (i) verbetering van de stelsels voor onderwijs en opleiding, met name de bij- en nascholing;
- (ii) vergroting van de flexibiliteit binnen ondernemingen en op de arbeidsmarkt;
- (iii) reorganisatie van de arbeid op ondernemingsniveau;
- (iv) gerichte verlagingen van de indirecte arbeidskosten (wettelijke bijdragen), in het bijzonder van minder geschoolde arbeid;
- (v) betere besteding van voor de bestrijding van de werkloosheid bestemde overheidsgelden;
- (vi) specifieke maatregelen voor jongeren zonder voldoende opleiding;
- (vii) uitbreiding van de werkgelegenheid in verband met nieuwe eisen.

Tot nu toe gemaakte vorderingen

6. Het in juni 1994 aan de Raad voorgelegde verslag met daarin een samenvatting van het gevolg dat aan het Witboek is gegeven, vermeldt dat de afgelopen jaren vrijwel alle Lid-Staten hun werkgelegenheidsstelsels hebben gewijzigd. De Commissie is van mening dat, hoewel in de Lid-Staten ten aanzien van elk van de zeven aspecten actie wordt ondernomen, deze duidelijk nog niet ver genoeg gaat om de uitdaging ten aanzien van de werkgelegenheid in de jaren negentig en de volgende eeuw aan te nemen.

7. De laatste maanden zijn de economische vooruitzichten voor de Unie beter geworden. De huidige ramingen van de groei zeggen dat de produktie in de Unie in 1996 kan stijgen met 3 % of meer. Nog steeds wordt echter verwacht dat de werkgelegenheid in 1994 zal dalen. Naar verwachting zal het werkloosheidspercentage zich pas in 1995 stabiliseren en wel bij een totaal aantal van 18 miljoen werklozen, of ca. 11,6 % van de beroepsbevolking. Zoals met klem wordt gezegd in het Witboek, moet het economisch beleid op lange-termijnbasis vastberaden gericht blijven op het scheppen van werkgelegenheid, zowel door het bevorderen van een sterk, werkgelegenheid scheppend groeiproces, door het stimuleren van een actief arbeidsmarktbeleid en door het verbeteren van de toegang tot de arbeidsmarkt, vooral voor jongeren.

8. Een sterkere economische groei zorgt voor een positieve, welkome verbetering van het werkgelegenheidsklimaat. De Europese Raad van Corfu heeft echter al erkend dat het gevaar bestaat dat zij de illusie meebrengt dat de noodzaak van structurele verandering minder groot is, in plaats van dat men stelselmatig blijft werken in de richting van de wijzigingen die in dat betere economische klimaat noodzakelijk zijn. Het risico bestaat dus dat, bij gebrek aan nieuwe structurele maatregelen voor het scheppen van meer werkgelegenheid, de groei niet werkgelegenheidsintensiever wordt en dat het effect van de bestaande structurele hervormingen uit de tijd voor het Witboek, alleen voldoende zal zijn om

de produktiviteitsstijging te compenseren die een gevolg is van beleidsmaatregelen ter verbetering van de efficiëntie en het concurrentievermogen. Het is dus van fundamenteel belang dat de beleidsmaatregelen die in het deel van het Witboek worden geschetst dat op de werkgelegenheid betrekking heeft worden uitgevoerd, opdat de groei werkgelegenheidsintensiever wordt en gegarandeerd wordt dat de voordelen van een dergelijke groei gericht worden op het vergroten van de werkgelegenheid.

9. In het Witboek wordt de noodzaak onderstreept om de toegang tot de arbeid aanzienlijk te verbreden, het begrip "arbeid" te verruimen en voor een nieuwe solidariteit te zorgen door de produktiviteitsstijgingen te gebruiken voor het scheppen van nieuwe banen in plaats van het inkomen van de werkenden te verhogen. In het bijzonder wordt op de noodzaak gewezen ervoor te zorgen dat de vooruitgang die is geboekt bij het scheppen van gelijke kansen doorgaat, met name gezien de stijgende participatiegraad van vrouwen, de veranderende gezinsstructuren en -rollen en de noodzaak het potentieel van alle menselijke hulpbronnen van de Unie maximaal te benutten. Veel meer aandacht moet worden besteed aan nieuwe banen en aan de sectoren die voor de groei van de werkgelegenheid het meest veelbelovend zijn. In het Witboek is ook aandacht besteed aan de noodzaak van een nieuw, duurzaam ontwikkelingsmodel op basis van de opname van milieukosten in marktprijzen.

10. Het is van belang ervoor te zorgen dat de Unie banen met grote produktiviteit ondersteunt en daarnaast haar vermogen om banen op andere niveaus scheidt en in stand houdt, in het bijzonder voor ongeschoolden en halfgeschoolden en op het gebied van de persoonlijke en de lokale dienstverlening, zo ver mogelijk opvoert. Hiervoor is het nodig het bestaan te erkennen van de instabiliteit die inherent is aan snelle veranderingen en wereldwijde concurrentie, en deze aan te pakken door middel van een reeks verwante maatregelen, waaronder de integratie van macro-economisch beleid in een actief structureel ontwikkelingsbeleid, geflankeerd door structurele arbeidsmarktmaatregelen. Dit zal de Europese economie wat de werkgelegenheid betreft effectiever helpen worden en haar in staat stellen volledig gebruik te maken van de gelegenheden die geboden worden door de liberalisatie op gebieden als de telecommunicatiesector en door de technologische vooruitgang op gebieden als de informatiemaatschappij en de biotechnologie.

11. Alle Lid-Staten trachten, ieder op zijn eigen manier, veranderingen aan te brengen in hun arbeidsmarktbeleid, direct of indirect in verband met de voorstellen van het Witboek. Het Witboek is in alle Lid-Staten grondig bestudeerd als waardevol referentiepunt, ook door de sociale partners op nationaal niveau. Tot nu toe zijn echter de dringend noodzakelijke collectieve bezinning over en een gecoördineerde actie ten aanzien van alle beleidsmaatregelen die het werkgelegenheidsklimaat in zijn algemeenheid beïnvloeden, nog achterwege gebleven. De benadering blijft fragmentarisch en de oude, ingewikkelde nationale voorschriften zijn in veel Lid-Staten nog steeds van kracht. De hervormingen van de werkgelegenheidsstelsels die tot nu toe zijn doorgevoerd, blijken vaak onvolledig en het is moeilijk op dit ogenblik hun ruimere impact te beoordelen. De meeste Lid-Staten erkennen nu echter de noodzaak van sociale consensus op

lange termijn voor structurele wijzigingen, vooral waar zij de leef- en werkomstandigheden van de mensen beïnvloeden.

12. Over het algemeen erkennen de Lid-Staten ook dat dit streven naar consensus betekent dat moet worden gezorgd voor een grotere efficiëntie van de arbeidsmarkt en concurrentievermogen op de lange termijn, niet door verwatering van het Europese model van sociale bescherming maar door aanpassing, rationalisering en vereenvoudiging van de voorschriften, ten einde een beter evenwicht tot stand te brengen tussen de sociale bescherming, het concurrentievermogen en het scheppen van werkgelegenheid.

13. Vergroting van de arbeidsmarktflexibiliteit betekent niet voor alle Lid-Staten hetzelfde en moet zorgvuldig worden geanalyseerd, aangezien de term "deregulering" vaak met een verschillende betekenis wordt gehanteerd. Voor de meeste Lid-Staten is het uitgangspunt een grote hoeveelheid wetten, voorschriften of collectieve arbeidsovereenkomsten. Het eindpunt is, wat de aard en omvang van de noodzakelijke verandering betreft, dus waarschijnlijk sterk verschillend – vooral wat betreft de omvang en de aanpak van de verandering in de sociale bescherming. Bij het analyseren van deze ontwikkelingen moet zorgvuldig rekening worden gehouden met de verschillen tussen de Lid-Staten.

14. De meeste Lid-Staten benadrukken de noodzaak van een dynamischer bijdrage van de sociale partners en een sterker partnerschap tussen hen en de overheden op die niveaus. Op nationaal niveau erkennen enkele Lid-Staten het belang van een grotere complementariteit tussen het beleid van de overheid en de CAO-onderhandelingen. Op het niveau van de Unie zijn in het kader van de sociale dialoog de besprekingen met de sociale partners voortgezet, met een bijzonder accent op de werkgelegenheidskwesties in het Witboek. Het Permanent Comité voor arbeidsmarktvraagstukken van de Raad heeft eveneens op positieve wijze gesproken over kwesties van arbeidsorganisatie en werktijd.

15. Onder de sociale partners treft men zowel positieve houdingen aan – hetgeen zijn neerslag bij voorbeeld vindt in bepaalde overeenkomsten – als terughoudendheid om de verandering te accepteren die noodzakelijk is om rekening te houden met de belangen van de werklozen. De noodzaak van een ingrijpende hervorming van de werkgelegenheidsstelsels is nog niet algemeen aanvaard. Een groter bewustzijn bij het grote publiek en aanvaarding van het feit dat op de korte termijn aanpassingen noodzakelijk zijn voor het scheppen van meer banen, zijn nodig om ervoor te zorgen dat deze hervormingen worden geaccepteerd en uitgevoerd. Er zijn regeringen die op ernstige politieke moeilijkheden zijn gestuit toen zij probeerden hervormingen in deze zin door te voeren. Tegenover het verzet van de mensen die zich bedreigd voelen door de veranderingen, staat geen duidelijke, openlijke steun van de mensen die er het meest van zouden profiteren, maar die momenteel geheel of grotendeels van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten.

16. De noodzaak om de structuur van stimulerende maatregelen die de arbeidsmarkt beïnvloeden fundamenteel te veranderen, wordt nog onvoldoende erkend. De interdepartementale samenwerking bij het ontwikkelen van

beleidsmaatregelen moet meer prioriteit krijgen. Verdere organisatorische en administratieve veranderingen zullen nodig zijn, wanneer men de uitvoering van de strategie uit het Witboek effectief wil voortzetten. In dit verband hebben enkele Lid-Staten interdepartementale acties op specifieke terreinen ontwikkeld of zijn daarmee bezig. Tevens decentraliseren de meeste Lid-Staten reeds het vaststellen van arbeidsmarktmaatregelen (inclusief opleiding), als onderdeel van een stap in de richting van het actiever bereiken van de personen die in gevaar verkeren, met name de langdurig werklozen. Sommige landen trachten diensten op lokaal/regionaal niveau te integreren en te combineren, in plaats van de vroeger gefragmenteerde reeks beschikbare diensten. Deze verschillende veranderingen moeten meer gewicht krijgen en gekoppeld worden aan een totale inspanning.

17. Bij het omwerken van beleidsmaatregelen en systemen, is het van belang de toegevoegde waarde van de actie van de Unie en de wederzijds steun te vergroten door gebruik te maken van de verscheidenheid van de ervaringen van de Lid-Staten. Hiervoor is een zorgvuldig onderzoek nodig naar de efficiëntie van de verschillende nationale stelsels bij het bereiken van doelen op het gebied van de werkgelegenheid. Het betekent verschillende elementen van het beleid en goede praktijken van verschillende nationale systemen eruit te halen en te mengen. Het betekent tevens te streven naar een grotere compatibiliteit tussen de stelsels van de Lid-Staten, om ervoor te zorgen dat deze zich niet ontwikkelen op een manier die in strijd is met algemene doelen of normen van de Unie op het gebied van de werkgelegenheid, de concurrentievoorwaarden vervalst of de ontwikkeling van vrij verkeer van personen binnen de Unie in de weg staat.

18. In dit opzicht is de grotere samenwerking tussen de Lid-Staten en de Commissie ten aanzien van de follow-up van het Witboek bemoedigend, maar zij zal de komende jaren veel systematischer moeten worden voortgezet.

B – De toekomstige rol van de Unie

19. In de tweede helft van 1994 zal de Commissie, in nauw overleg met de Lid-Staten een meer specifiek actieplan opstellen op het niveau van de Unie en dat van de Lid-Staten. Op korte termijn zal dit gericht zijn op de omkering van de werkloosheidstrend en op het significant terugdringen van de aantallen werklozen tegen het eind van de eeuw. Dit actieplan moet bestaan uit:

- (i) het algemeen kader, dat zich concentreert op de vaststelling van meer specifieke doelstellingen voor de uitvoering van de zeven punten die door de Europese Raad van Brussel zijn geïdentificeerd en dat aan de Lid-Staten de keuzen van de middelen laat;
- (ii) specifieke flankerende maatregelen die op unieniveau moeten worden gecoördineerd of goedgekeurd;
- (iii) een controleprocedure, ondersteund door een nauwere samenwerking inzake werkgelegenheidskwesties tussen de Lid-Staten en door de intensivering van het proces van uitwisseling van informatie en de beste praktijken.

Dit kader zal moeten worden gebaseerd op de evaluatie van de tot nu toe geboekte vooruitgang en zal moeten trachten geslaagde ervaringen te benutten. Een van zijn doelstellingen zal moeten zijn de noodzakelijke hervormingen in de Lid-Staten te ondersteunen en de obstakels daarvoor uit de weg te ruimen.

20. Het actieplan zal ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Europese Raad tijdens zijn vergadering van december 1994 in Essen. Tijdens de Europese Raad die in juni 1994 op Corfu is gehouden, is een diepgaande discussie gewijd aan de verschillende elementen van dit actieplan en bijzondere nadruk gelegd op de stimulering van hervormingen in de Lid-Staten die bedoeld zijn om de efficiëntie te verbeteren van werkgelegenheidsstelsels en op specifieke maatregelen om het werkgelegenheidspotentieel van kleine en middelgrote ondernemingen ten volle te benutten.

Ondersteuning voor het beleid en de maatregelen van de Lid-Staten

21. De Commissie zal de Lid-Staten blijven aanmoedigen om stelselmatig de verschillende in het Witboek: Groei, Concurrentievermogen en Werkgelegenheid gedane voorstellen over te nemen. Als verdere bijdrage tot het "poolen" van ideeën tussen de Lid-Staten, zal de Commissie binnenkort haar jaarlijks verslag over de werkgelegenheid in Europa met betrekking tot de werkgelegenheidssituatie in 1994 in de Unie publiceren en in november 1994 een tweede Europese week voor de werkgelegenheid sponsoren.

22. In de tussentijd zal de Commissie haar eigen vermogen om het werkgelegenheidsplan op middellange termijn van de Unie te helpen uitvoeren verder vergroten en haar samenwerking met de Lid-Staten op dit gebied versterken. Hiertoe stelt de Commissie voor:

- *haar bestaande samenwerking op het gebied van de beleidsontwikkeling met de autoriteiten van de Lid-Staten – met name met de directeuren-generaal voor de arbeidsvoorziening – te versterken en regelmatig verslag uit te brengen als aanvulling op de vergelijkende informatie van de Commissie over de vorderingen van de Lid-Staten bij de uitvoering van het op de Brusselse top goedgekeurde actieplan;*
- *op unieniveau te zorgen voor samenwerking tussen alle directeuren-generaal wier taken de werkgelegenheid betreffen of beïnvloeden – zoals werkgelegenheid, sociale bescherming en de ministeries van onderwijs en opleiding;*
- *in haar jaarlijkse verslagen over de werkgelegenheid in Europa meer uit te weiden over het beleid en de beleidsdiscussie tijdens haar jaarlijkse conferentie over de werkgelegenheid in Europa uit te breiden met een evaluatie van de impact op de werkgelegenheid van het huidig economisch beleid;*
- *in samenwerking met de Lid-Staten haar systeem van waarnemingsposten voor de werkgelegenheid en gegevensbases over arbeidsmarktmaatregelen*

uit te breiden en samen te werken met de Lid-Staten, in het bijzonder door betere en meer bijgewerkte statistieken over de structuur van de werkgelegenheid op te stellen;

- *EURES (European Employment Service), die is opgezet om werkzoekenden overal in Europa te informeren, te adviseren en te plaatsen (zie hoofdstuk IV), te consolideren.*

23. Tegen deze achtergrond is het de taak van de Raad Sociale Zaken een centrale rol te spelen, door in contact te treden met andere raden van ministers/sectorale raden, met name ECOFIN, ten einde een bijdrage te leveren tot voorstellen en maatregelen die een veel significanter impact hebben.

24. De sociale partners zullen worden gestimuleerd om hun samenwerking in het kader van de sociale dialoog op Europees niveau te intensiveren, zowel op interprofessioneel als op sectoraal niveau. Zij zullen de opdracht moeten krijgen hoe doeltreffend het bestaande systeem voor dit doel is, in het bijzonder als het gaat om de belangen te behartigen van de werklozen (zie hoofdstuk VIII).

25. De Commissie zal de werkgelegenheidsmaatregelen blijven controleren, om ervoor te zorgen dat zij zich richten op prioritaire behoeften en de arbeidsvoorwaarden niet vervalsen. Bovendien start de Commissie een actie om de impact van de bestaande wetgeving van de Unie en de Lid-Staten op de werkgelegenheid en het concurrentievermogen te onderzoeken.

26. Algemeen worden kleine en middelgrote ondernemingen beschouwd als een belangrijke bron voor nieuwe werkgelegenheid. De oprichting van kleine en middelgrote ondernemingen en de uitbreiding van bestaande is dus van vitaal belang bij het zoeken naar nieuwe werkgelegenheid. In het kader van haar geïntegreerde programma ten behoeve van kleine en middelgrote ondernemingen, besteedt de Commissie dus bijzondere aandacht aan het administratieve en wettelijke klimaat voor dit soort ondernemingen.

Ondersteuning voor geslaagde beleidsmaatregelen en praktijken voor het scheppen van werkgelegenheid

27. In een reeks resoluties die sinds 1983 zijn aanvaard, heeft de Raad de Commissie verzocht de uitwisseling te bevorderen van gegevens over en ervaringen met de ontwikkeling van beleidsmaatregelen en praktijken voor het met succes scheppen van werkgelegenheid. Met de actieve medewerking van de Lid-Staten en de steun van het Europees Parlement, heeft de Commissie een reeks beleidsgerichte onderzoeksactiviteiten opgezet (ERGO, LEDA, SPEC, LEI enz.) die naast MISEP (Onderling informatiesysteem inzake het werkgelegenheidsbeleid) zijn ontwikkeld en bedoeld zijn om te helpen bij de snelle overdracht van goede praktijken en know-how tussen allerlei ondernemingen – kleine, middelgrote en grote – en lokaliteiten – landelijke, industriële en stedelijke – overal in de Unie. In 1994 heeft de Commissie deze verschillende activiteiten zorgvuldig onder de loep genomen in het licht van de prioriteiten die gesteld worden in het Witboek: Groei, Concurrentievermogen, Werkgelegenheid, de

noodzaak acties op unieniveau te doen renderen en het systeem voor interactie op beleidsterrein te stroomlijnen. De Commissie zal begin 1995 presenteren:

- *een Mededeling waarin de bestaande beleidsgerichte onderzoeksactiviteiten waaraan hierboven wordt gerefereerd worden gerationaliseerd en gestroomlijnd en ontworpen om een nieuw samenwerkingskader te creëren voor een nauwere, meer gestructureerde samenwerking tussen de Lid-Staten en de Commissie ten aanzien van het werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid. Er zal ook rekening moeten worden gehouden met een reeks nieuwe communautaire initiatieven, met name ADAPT en EMPLOYMENT, die binnenkort worden gelanceerd, alsmede met de tweede fase van andere communautaire initiatieven zoals LEADER.*

28. Deze samenwerking moet de omvang en de kracht van de communautaire initiatieven aanvullen en dient in het bijzonder het accent te leggen op kwesties als het ontstaan van nieuwe arbeidstaken, de bijdrage van verschillende soorten ondernemingen tot de schepping van werkgelegenheid, veelbelovende plaatselijke initiatieven en partnerschappen, de omschakeling van passieve op actieve arbeidsmarktmaatregelen en de algemene bevordering van ondernemersactiviteiten om de oprichting van meer kleine en middelgrote ondernemingen te stimuleren. Ook zullen hierbij initiatieven worden overwogen om de ondernemersactiviteiten van vrouwen op de arbeidsmarkt te steunen en manieren worden bestudeerd om de kansen van vrouwen en mannen op werk in niet-traditionele beroepen te vergroten. De samenwerking zou aldus de systematische uitwisseling van goede praktijken ondersteunen en de resultaten van de analyse inbrengen in het algehele samenwerkingsproces op dit gebied.

II – INVESTEREN IN EEN BEROEPSBEVOLKING VAN WERELDFORMAAT

1. Het investeren in onderwijs en opleiding wordt thans erkend als een van de essentiële vereisten voor het concurrentievermogen van de Unie alsmede voor de cohesie van onze samenleving. Dit was een van de zeven gebieden die de Europese Raad van Brussel heeft geïdentificeerd in zijn actieplan dat uit het Witboek: Groei, Concurrentievermogen, Werkgelegenheid voortvloeide.

Verhogen van het vaardigheidsniveau van de huidige en de toekomstige beroepsbevolking

2. In hun officiële antwoorden aan de Commissie⁵ hebben alle Lid-Staten verklaard vastbesloten te zijn de kwaliteit van hun stelsels voor onderwijs en ontwikkeling te verbeteren, om beter in staat te zijn het probleem aan te pakken van een lange-termijnconcurrentievermogen en te zorgen voor hooggekwalificeerde, flexibele arbeidskrachten. Een hooggekwalificeerde, goed gemotiveerde beroepsbevolking vormt een hoeksteen van een concurrerende economie. Dit is van levensbelang, aangezien in de toekomst de mens tijdens zijn leven vaker van loopbaan of betrekking zal moeten wisselen. Alle Lid-Staten hebben gewezen op de noodzaak het bewustzijn te vergroten van het grote publiek voor het feit dat de investering in de kwalificaties en vaardigheden van de huidige en toekomstige beroepsbevolking even onmisbaar is als de investering in kapitaal. In het bijzonder hebben enkele Lid-Staten gezegd dat het noodzakelijk is het beleid dat gevoerd wordt door het ministerie van Onderwijs en dat van Arbeid, wier taken ten aanzien van de beroepsopleiding zich in de meeste Lid-Staten overlappen, beter te coördineren. Zonder een nauwe samenwerking tussen de stelsels voor onderwijs en beroepsopleiding en nauwere banden met onderzoek en ontwikkeling, zal het onmogelijk zijn de mensen te garanderen dat zij hun leven lang vaardigheden en kwalificaties kunnen verwerven of vergroten.

3. De meeste Lid-Staten hebben benadrukt dat het noodzakelijk is het belang van de beroepskwalificaties meer waarde toe te kennen en deze op hetzelfde niveau te plaatsen als academische kwalificaties, in het kader van een geünificeerd nationaal stelsel van diploma's, in plaats van de bestaande ongelijksoortige regelingen voor diplomering. De meeste Lid-Staten benadrukken eveneens dat de sociale partners veel nauwer betrokken zouden moeten worden bij het ontwerpen, beheren en geven van opleidingen, met name op lokaal, regionaal en sectoraal niveau. Alle landen zijn het erover eens dat nationale kwalificatiesystemen moeten worden opgezet overeenkomstig convergerende, maar niet geharmoniseerde lijnen, op unieniveau, ten einde het vrije verkeer van personen op een doorzichtige, praktische basis te ondersteunen.

⁵ Bijdragen tot het Witboek: Groei, Concurrentievermogen, Werkgelegenheid en tot het Groenboek Europees Sociaal Beleid

4. Er bestaan maar weinig aanwijzingen voor het bestaan van voldoende bijzondere maatregelen die bedoeld zijn om aan het probleem van het functioneel analfabetisme dat in de meeste Lid-Staten bestaat, alsmede het gebrek aan andere basisvaardigheden bij veel schoolverlaters, een einde te maken. Deze ongekwalificeerde schoolverlaters gaan onvermijdelijk de harde kern vormen van de langdurig werklozen. Praktisch alle Lid-Staten hebben echter stappen genomen of nemen die nu, om ervoor te zorgen dat alle jongeren een degelijke, initiële beroepsopleiding op brede basis ontvangen. De Lid-Staten hebben het "Youthstart"-plan van de Commissie begroet als nog een stimulans voor nationale inspanningen. Hoewel in veel Lid-Staten de laatste jaren een aantal maatregelen ten behoeve van jongeren is getroffen, maakt de omvang van de plannen het soms moeilijk vast te stellen hoe de individuele jongere zijn of haar weg door de systemen geacht wordt te vinden. Binnen de Lid-Staten kan enige vereenvoudiging en stroomlijning geen kwaad en een grotere doorzichtigheid en vergelijkbaarheid van de verschillende kwalificatiesystemen in de Unie zou daarvan het gevolg zijn.

5. De meeste Lid-Staten hebben zich de laatste tijd vastgelegd op onderstaande prioriteiten, die bedoeld zijn om:

- hun leerlingstelsel nieuw leven in te blazen en het bereik ervan uit te breiden en daarbij de kwaliteit en de normen, inclusief het praktijkelement, te verbeteren;
- de verbindingen tussen de wereld van de school en die van de arbeid verder te verbreden, waaronder de invoering van meer gelegenheden voor het opdoen van werkervaring en de invoering van studiepunten voor jongeren (die het gehele verplichte onderwijs hebben gevolgd), om hen in staat te stellen een erkende opleiding te kiezen;
- hun regelingen voor beroepskeuzevoorlichting te analyseren, hoewel er weinig aanwijzingen zijn dat de noodzaak bestaat de banden tussen dergelijke diensten en overheids- en particuliere arbeidsbemiddelingsbureaus te onderzoeken;
- de opleiding van opleiders en instructeurs en hun kwalificaties onder de loep te nemen;
- het ontstaan van actieve partnerschappen tussen het hoger onderwijs en het bedrijfsleven te bevorderen, waaronder tweerichtingsverkeer van personeelsleden tussen instellingen van hoger onderwijs en bedrijven;
- de managementopleiding stimuleren van potentiële ondernemers, om de overlevingskansen voor nieuwe kleine- en middelgrote ondernemingen te vergroten;
- het onderwijs in vreemde talen te verbeteren, ten einde de ondernemingsgeest wakker te roepen bij jongeren, zodat vaardigheden worden ontwikkeld om de schepping van werkgelegenheid en economische

ontwikkeling te ondersteunen, waaronder het gebruik van de technologie in het lesrooster.

6. Voor zover het de bij- en herscholing betreft, trachten alle Lid-Staten de toegang en de deelneming te verbeteren resp. uit te breiden en zij onderstrepen het belang van bedrijfsopleidingen met passende beroepsevaluatie van de werknemers en ook willen zij de banden met lokale en regionale overheden verstevigen, vooral waar het gaat om het voorspellen van behoeften en tekorten aan vaardigheden. Een hoge prioriteit wordt toegekend aan de bij- en herscholing van de minst gekwalificeerde werklozen en het treffen van meer stimulerende maatregelen voor deze groep. Deze beleidsmaatregelen hebben een nuttige stimulans gekregen door de aanbeveling die de Raad op 30 juni 1993 heeft goedgekeurd⁶. Niettemin hebben de Lid-Staten, over het geheel genomen, nog veel te doen om een doorzichtig, dynamisch systeem van permanente educatie op te zetten. Dit moet een centrale prioriteit voor de Unie worden.

7. Op Europees niveau hebben de vertegenwoordigers van de vakbonden aangeboden het voorstel in het Witboek: Groei, Concurrentievermogen, Werkgelegenheid van de Commissie over te nemen en te gaan onderhandelen over een collectieve arbeidsovereenkomst over de bij- en herscholing, ten einde de toegang tot en de deelneming aan de bij- en herscholing uit te breiden. Dit kan worden gebaseerd op de goedgekeurde eerdere gezamenlijke adviezen over dit onderwerp in het raam van de sociale dialoog. In dit stadium is UNICE echter nog niet op dit aanbod ingegaan. De Commissie zal de verdere dialoog over dit onderwerp aanmoedigen en ondersteunen, omdat zij het belang inziet van een verbetering van de motivatie en de kwaliteit van de beroepsbevolking in haar geheel.

8. Er zijn enige aanwijzingen voor invoering van belastingfaciliteiten of financiële bijstand door middel van leningen aan personen die voor hun opleiding betalen en ook voor steun aan kleine werkgevers die willen investeren in het vergroten van de vaardigheden van hun werknemers. Ook zijn er tekenen van een nieuwe benadering van de organisatie van het arbeidsleven, met een sterkere afwisseling tussen arbeid, opleiding en vakantie; voorbeelden zijn studieverlofregelingen om de functieroulering te vergroten, in het raam waarvan de bij- en herscholing van het personeel wordt gecombineerd met een opleiding op de werkplek van werklozen, die worden aangetrokken als vervangers voor de mensen met studieverlof.

9. Er komen steeds meer aanwijzingen dat de interne flexibiliteit van bedrijven wordt bevorderd door nieuwe opleidingsinspanningen, waardoor het personeel in staat wordt gesteld hun werk en hun werktijd op een flexibeler basis te organiseren. Over het algemeen echter blijft de deelneming van werknemers van kleine en middelgrote ondernemingen aan bij- en herscholing betrekkelijk klein.

⁶ PB nr. L 181 van 23.07.1993

10. Krachtens artikel 127 van het Verdrag zal de Commissie geleidelijk een beleid voor de beroepsopleiding blijven ontwikkelen, dat voortbouwt op de verschillende resultaten die tot nu toe op unieniveau zijn bereikt. De Commissie erkent volledig dat de Lid-Staten verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging op dit gebied. Zij zal haar inspanningen concentreren op het vaststellen van doelstellingen ten einde op unieniveau een kader op te zetten dat essentieel is voor het geven van dringend noodzakelijke stimulansen aan de inspanningen van de Lid-Staten en voor het waarborgen van hoge normen in de gehele Unie.

11. De ontwikkeling van een samenhangende opleidingsstrategie, ondersteund door de instrumenten die de Unie ten dienste staan, kan aldus dienen om de opleidingsprestatie te verbeteren en de nationale, sectorale en plaatselijke opleidingsstelsels te stimuleren en te informeren. Deze gezamenlijke, voor de gehele Unie bestemde strategie kan dan door elke Lid-Staat worden overgenomen in de verschillende nationale opleidingsacties. De nationale opleidingsstrategieën zouden door de Commissie moeten worden gepubliceerd, ter bevordering van de uitwisseling van ervaringen en er zou nuttig gebruik van moeten worden gemaakt door middel van gesprekken met de directeurs-generaal belast met de beroepsopleiding en de sociale partners.

12. De Commissie stelt voor in de loop van 1995 verdere voorstellen in te dienen, in het kader van artikel 127 en met inachtneming van de recente beslissingen over LEONARDO en SOCRATES, gekoppeld aan het algemene actieplan voor de werkgelegenheid, met de nadruk op onderstaande prioritaire aspecten die staan vermeld in het Witboek: Groei, Concurrentievermogen, Werkgelegenheid en ontworpen in de context van nationale structuren:

- *een overal in de Unie geldende garantie te geven dat jongeren van jonger dan 18 jaar niet werkloos kunnen zijn: hun dient een plaats te worden gegarandeerd in het stelsel voor onderwijs en opleiding of op een werkplek waar opleiding en werk worden gecombineerd. De bijdrage van de Unie bestaat in de ondersteuning ervan via het "Youthstart"-initiatief;*
- *geleidelijke doelen vast te stellen tot het jaar 2000 om een **einde te maken aan het functioneel analfabetisme** en het gemis aan andere basisvaardigheden bij schoolverlaters;*
- *de status te verhogen van het **initiële beroepsonderwijs en de beroepsopleiding** en de ontwikkeling van de ondernemersvaardigheden van jongeren en hun vermogen de nieuwe technologieën te benutten door passende arbeidservaring;*
- *de **omvang en het bereik van de bestaande leerlingstelsels en/of andere vormen van werk gecombineerd met opleiding te vergroten, in actieve samenwerking met de sociale partners;***
- *de **gecoördineerde verstrekking van beroepskeuzevoorlichting en arbeidsbemiddeling** te verbeteren, met name op plaatselijk niveau, ten*

einde stelselmatig jongeren te adviseren over loopbaan- en arbeidsmogelijkheden;

- naar wegen te zoeken om **belastingfaciliteiten in te voeren voor bedrijven en werknemers** om te investeren in hun voortgezette beroepsopleiding, als uiting van het engagement van overheidszijde voor de ontwikkeling van levenslange scholingsmogelijkheden voor volwassenen.

13. Daarnaast zal de Commissie, in samenwerking met de Lid-Staten, de afspraken onder de loep nemen voor managementopleiding en -scholing in de Unie en wegen trachten te vinden om samenwerking en verspreiding van goede praktijken te bevorderen.

14. Hoewel de Commissie het essentiële belang erkent van de koppeling tussen werkgelegenheid en opleiding, is zij ook gevoelig voor het gevaar dat opleidingsplannen eenvoudigweg instrumenten kunnen worden voor het beperken van de werkloosheid of, als zij niet behoorlijk worden uitgevoerd, aanleiding tot misbruik geven in de vorm van het vervangen van werkenden door werklozen. Wat de arbeidsmarkt betreft zou dit een degradatie betekenen van de deelnemers aan dergelijke plannen en ook een algemeen negatief effect hebben op de arbeidsvoorwaarden in het algemeen.

15. Ten slotte is in het vierde kaderprogramma een nieuw onderzoeksinitiatief opgenomen, met als doel door middel van verspreiding van goede praktijken de Lid-Staten te helpen bij hun pogingen verbindingen te leggen tussen onderzoek, onderwijs en opleiding en hun stelsels voor onderwijs en opleiding te verbeteren. Onderzoek op dit gebied kan een waardevolle ondersteuning betekenen voor het verhogen van het vaardigheidsspeel van de huidige en toekomstige beroepsbevolking.

Het Europees Sociaal Fonds

16. In de context van haar beleid ter zake van de economische en sociale cohesie heeft de Unie in de Structuurfondsen de beschikking over een zeer significant financieel instrument dat dit proces krachtig kan ondersteunen. De Structuurfondsen en met name het Europees Sociaal Fonds moeten steeds meer een zorgvuldig gerichte bijdrage leveren tot de ontwikkeling van een geschoolde, flexibele en mobiele beroepsbevolking. De ontwikkeling van menselijke hulpbronnen is een fundamenteel onderdeel van de strategie van de Unie voor groei, concurrentievermogen en grotere werkgelegenheid.

17. De Structuurfondsen, met tot 1999 een begroting van meer dan 141 miljard ecu, zullen een zeer aanzienlijke bijdrage leveren tot de investering in menselijke hulpbronnen, de bestrijding van de werkloosheid en het functioneren van de arbeidsmarkt. Met name het Europees Sociaal Fonds is in de komende periode goed voor ongeveer 40 miljard ecu. Het is om die reden van het allergrootste belang dat de Raad en het Europees Parlement vorig jaar het voorstel van de Commissie voor een grondige herziening van het Sociaal Fonds hebben goedgekeurd om dit om te smeden tot een effectiever, flexibeler werktuig.

18. Overal in de Unie richt het Sociaal Fonds zich op de bestrijding van de langdurige werkloosheid en de uitsluiting van de arbeidsmarkt, op inspanningen om ervoor te zorgen dat al onze jongeren de nodige vaardigheden opdoen en de kans krijgen op werk, op de bevordering van gelijke kansen en, in de context van de nieuwe doelstelling 4, op steun bij de aanpassing van de beroepsbevolking aan de industriële verandering. In een geïntegreerde aanpak leveren de Structuurfondsen een bijzonder significante bijdrage tot de ontwikkeling van de regio's die met bijzondere ontwikkelingsproblemen te kampen hebben, in het bijzonder regio's van doelstelling 1, waar de versterking van het onderwijs en de technische en wetenschappelijke dienstverlening tot de extra prioriteiten behoort. Daarnaast zijn flexibele structurele instrumenten geschapen om de sociale problemen te helpen aanpakken waarmee sommige sectoren, zoals de visserij, te maken hebben. Bovendien zal op ruime schaal de invoering van plannen voor bedrijfsopleidingen worden gestimuleerd, die op passende wijze gebruik maken van de mogelijkheden die door de nieuwe doelstelling 4 worden geboden.

19. De Commissie is momenteel in onderhandeling over communautaire bestekken met Lid-Staten die een strategie zullen uitstippelen voor het gebruik van de Structuurfondsen tussen nu en het eind van deze eeuw. Met betrekking tot het Sociaal Fonds bevordert de Commissie een gerichte aanpak op basis van drie prioritaire onderwerpen:

- *de toegang tot en de kwaliteit van het onderwijs verbeteren, met name door de tenuitvoerlegging van "Youthstart";*
- *verbetering van het concurrentievermogen en voorkoming van werkloosheid door aanpassing van de beroepsbevolking aan het probleem van de verandering door middel van een systematische aanpak van de bij- en herscholing;*
- *verbetering van de kansen op werk van personen die langdurig werkloos zijn en uitgesloten zijn van de arbeidsmarkt, door middel van de ontwikkeling van een pakket maatregelen die een manier voor herintegratie vormen.*

Van al deze thema's vormt de bevordering van gelijke kansen voor vrouwen een integrerend deel.

20. De Commissie zal, in samenwerking met de Lid-Staten, ernaar blijven streven dat de prioriteit die is toegekend aan de investering in menselijke hulpbronnen bevestigd wordt en haar weerslag vindt in de communautaire bestekken en programma's die voor de komende periode zijn goedgekeurd. Tevens is van belang dat de thans goedgekeurde communautaire bestekken en programma's flexibel genoeg zijn om de acties en de financiële inspanningen aan te passen aan de continue uitvoering van het Witboek: Groei, Concurrentievermogen, Werkgelegenheid, hetgeen de kwaliteit zal bevorderen en tevens het evenwicht zal helpen herstellen in de richting van een toereikender investering in menselijke hulpbronnen. De Commissie zal in dit verband stappen nemen om te zorgen voor het systematisch toezicht gedurende de gehele periode

zodat de programma's zo nodig worden gewijzigd, programma's die effectiever zijn voldoende steun ontvangen en de meest succesvolle ervaringen en praktijken overal in de Unie snel bekend worden.

21. Het is ook belangrijk te zorgen voor een betere coördinatie tussen ministeries en tussen nationale of regionale autoriteiten en andere relevante actoren. De Lid-Staten zullen worden aangemoedigd de uitvoeringsvoorschriften onder de loep te nemen ten einde de efficiëntie en de doorzichtigheid van de steunverlening te vergroten en ervoor te zorgen dat met de gevolgen voor de werkgelegenheid en de vaardigheden volledig rekening wordt gehouden wanneer beslissingen over de financiering van infrastructuur en produktieve investeringsprojecten worden genomen. Naast het streven naar een nauwere nationale interdepartementale samenwerking, zijn inspanningen nodig ter bevordering van een ruimer partnerschap met NGO's, gemeenschapsorganen, plaatselijke overheden, de sociale en economische partners en de particuliere en de overheidssector, om nieuwe kennis en ervaring te verwerven.

22. De ervaring heeft het groeiend belang aangetoond van het plaatselijk niveau en van gedecentraliseerd beheer. De ontwikkeling van uitvoeringsmechanismen die een bottom-up benadering vergemakkelijken, is bijzonder relevant voor de twee nieuwe thema's van het ESF: de bestrijding van de uitsluiting en de bevordering van de aanpassing aan de industriële verandering, waar veel ervaring buiten het overheidsterrein aanwezig is. Vanaf 1995 zal een reeks nationale conferenties worden georganiseerd, tezamen met een evenement op Europees niveau, om voor een groter publiek de praktische toepassingen van het ESF duidelijk te maken.

23. De geleidelijke inpassing in het ESF van maatregelen die thans nog in het raam van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal worden getroffen, vormt ook een belangrijk probleem voor de toekomst. Uit de ervaring die is opgedaan met de EGKS, die heeft gewerkt in uitzonderlijk nauwe samenwerking met de sociale partners en met een medefinanciering door beide bedrijfstakken in de vorm van een heffing op de produktie, kan de nodige lering worden getrokken. Dit systeem heeft de sociale gevolgen opgevangen van enorme banenverliezen in de laatste 20 jaar en daarvoor.

Communautaire initiatieven

24. De nieuwe reeks communautaire initiatieven wordt later dit jaar gelanceerd. Hiertoe behoren EMPLOYMENT, waarvan het voornaamste doel is de verbetering van de toegang tot arbeid van bepaalde achterstandsgroepen (zoals jonge werklozen, gehandicapten, sociaal uitgesloten en vrouwen) en ADAPT, dat tot doel heeft steun te verlenen aan werknemers die werkloos dreigen te worden als gevolg van industriële verandering en aanpassing aan nieuwe arbeidsmethoden. Zij zijn bedoeld om een belangrijk katalytisch effect te hebben op nationale, regionale en plaatselijke inspanningen om de werkgelegenheid te bevorderen en de kwaliteit en de normen van de opleiding te verbeteren. Een belangrijk aspect van de communautaire initiatieven is de nadruk die gelegd wordt op de ontwikkeling van een krachtige transnationale, innoverende dimensie. De

Commissie zal met alle betrokkenen een zorgvuldig opgebouwd programma vaststellen voor controle en gegevensuitwisseling ten einde alle mogelijkheden te benutten die door deze programma's worden geboden.

Communautair opleidingsprogramma

25. Bovendien zal, voor zover het acties op unieniveau betreft, de recente goedkeuring door de Raad van het LEONARDO-programma nog een stimulans tot samenwerking geven, op basis van de succesvolle ervaring die is opgedaan met de eerdere programma's (COMETT, FORCE, EUROTECNET, LINGUA en PETRA). Dit programma is bedoeld om de kwaliteit en het vermogen tot innovatie op opleidingsgebied te bevorderen en te ondersteunen. Het zal worden ontwikkeld in synergie met de structurele maatregelen van de Unie, met name, voor zover het ESF betreft, met de nieuwe reeks communautaire initiatieven die de Commissie binnenkort zal nemen. Er komen afspraken om te zorgen voor een regelmatige stroom gegevens uit deze verschillende acties naar de Lid-Staten. De Raad dient over dit programma voor eind 1994 een beslissing nemen, zodat met ingang van 1 januari 1995 de volgende fase van samenwerking op het gebied van de beroepsopleiding kan profiteren van de volledige reeks acties die in het kader van het LEONARDO-programma moet worden ontwikkeld. De uitvoering van het programma zal profiteren van de versterkte band met het CEDEFOP (het Europees centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding), met name ten aanzien van de regelmatige vervaardiging van vergelijkende beschrijvingen van de opleidingssystemen.

III – STIMULERING VAN STRENGERE ARBEIDSNORMEN ALS ONDERDEEL VAN EEN CONCURREREND EUROPA

1. De wetgeving ter verbetering van de arbeidsnormen en de werknemersrechten, is een belangrijk onderdeel geweest van de resultaten die de Unie op sociaal gebied heeft behaald. De voornaamste doelstellingen waren: garanderen dat het ontstaan van een gemeenschappelijke markt niet leidde tot een neerwaartse druk op de arbeidsnormen en dat de werkende mens ook deelde in de nieuwe welvaart. De nadruk heeft voornamelijk gelegen op gelijke behandeling van mannen en vrouwen, het vrije verkeer van werknemers, veiligheid en gezondheid en – in beperkte mate – de arbeidswetgeving.

2. Sinds de goedkeuring van de Europese Akte is het accent verschoven van harmonisatie naar goedkeuring van minimumvoorschriften en het tweede sociaal actieprogramma⁷ – dat resulteerde in het Sociaal Handvest dat in 1989 is goedgekeurd – voorzag in 21 voorstellen voor een richtlijn, de meeste daarvan op basis van artikel 118 A. De Commissie heeft deze alle ingediend en 13 zijn er goedgekeurd. Er zijn dus aanzienlijke vorderingen gemaakt op het terrein van de gezondheid en de veiligheid op het werk, waaronder de richtlijnen betreffende de bescherming van zwangere vrouwen⁸, de bescherming van jongeren op het werk⁹ en de organisatie van de arbeidstijd¹⁰ die, door het stellen van minimumvoorschriften, de sociale bescherming van de werknemers verder hebben verbeterd. Wat het arbeidsrecht betreft zijn belangrijke beslissingen genomen met de richtlijn betreffende de verplichting van de werkgever de werknemers op de hoogte te stellen van de voorwaarden die op de arbeidsovereenkomst van toepassing¹¹ zijn en de wijziging op de richtlijn betreffende collectief ontslag¹².

3. Niettemin is een aantal voorstellen nog niet aangenomen. Vier voorstellen op het gebied van gezondheid en veiligheid liggen nog op tafel bij de Raad (zie punt C). Daarnaast worden bij de Raad nog vier andere voorstellen achtergehouden. Deze betreffen:

- (i) voorlichting en raadpleging van de werknemers;
- (ii) atypische vormen van tewerkstelling:
 - arbeidsvoorwaarden;
 - concurrentievervalsing
- (iii) detachering van werknemers.

⁷ COM (89) 568 def. van 29.11.89

⁸ 92/85/EEG (PB nr. L 348 van 28.11.1992)

⁹ COM (94) 88 van 30.03.1994 - goedgekeurde tekst nog niet verschenen in het Publikatieblad

¹⁰ 93/103/EEG (PB L nr. 307 van 13.12.93)

¹¹ 91/533/EEG (PB nr. L 288 van 18.10.91)

¹² 92/56/EEG (PB nr. L 245 van 26.08.92)

4. In de volgende fase van het sociaal beleid moet volgens de Commissie de hoogst mogelijke prioriteit worden gegeven aan de goedkeuring van deze voorstellen.

5. De prioriteiten voor de toekomst zijn derhalve de afsluiting van het lopende sociaal actieprogramma, de consolidering van een goede basis voor arbeidsnormen en de bevordering van gezondheid en veiligheid op het werk.

A – Afsluiting van het lopende sociaal actieprogramma

Voorlichting en raadpleging van de werknemers

6. In april 1994 heeft de Commissie een voorstel ingediend ter verbetering van de informatie en raadpleging van werknemers van ondernemingen op communautaire schaal, op basis van artikel 2, lid 2 van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek¹³. De Raad Sociale Zaken heeft op 22 juni 1994 een gemeenschappelijk standpunt ingenomen over dit voorstel en de Commissie verwacht dat dit eind 1994 zal worden goedgekeurd. De Commissie zal nauwgezet de tenuitvoerlegging van deze richtlijn volgen en zorgen voor uitwisselingen in samenwerkingsverband tussen de betrokkenen. Bovendien:

- *zal de Commissie, zodra deze richtlijn is gegeven, de invloed hiervan onderzoeken op de zeven voorstellen voor richtlijnen van de Raad die de voorlichting en de raadpleging van de werknemers¹⁴ of bepalingen daaromtrent betreffen en die momenteel op tafel liggen bij de Raad van ministers.*

Detachering van werknemers

7. Het is van dringend belang dat op het gebied van dit belangrijke probleem vooruitgang wordt geboekt. In het voorstel van de Commissie¹⁵ wordt getracht een kern van minimumvoorschriften vast te stellen ter bescherming van werknemers die tijdelijk werk verrichten in een andere Lid-Staat. De voltooiing van de interne markt maakt dit des te noodzakelijker.

¹³ COM (94) 134 def. van 13.04.94

¹⁴ Ontwerp-richtlijn betreffende het Statuut van de SE (PB nr. 263 van 16.10.1989), ontwerp-richtlijn betreffende procedures voor het inlichten en raadplegen van werknemers (PB nr. C 297 van 15.11.1980 en PB nr. C 217 van 12.08.83), ontwerp-richtlijn betreffende oprichting van Europese ondernemingsraden in ondernemingen op communautaire schaal (PB nr. C 39 van 15.02.91 en PB nr. C 336 van 31.12.91), ontwerp van de vijfde richtlijn betreffende de structuur van de naamloze vennootschap en de bevoegdheden en verplichtingen van haar organen (PB nr. C 240 van 19.08.83), ontwerp-richtlijn tot aanvulling van het statuut van de Europese vereniging met betrekking tot de rol van de werknemers (PB nr. C 99 van 21.04.92), ontwerp-richtlijn tot aanvulling van het statuut van de Europese coöperatieve vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers (PB nr. C 99 van 21.04.92) en ontwerp-richtlijn tot aanvulling van het statuut van de Europese onderlinge maatschappij met betrekking tot de rol van de werknemers (PB nr. C 99 van 21.04.92)

¹⁵ COM (91) 230 def. van 19.06.1991

- *indien dit voorstel niet voor eind 1994 door de Raad is goedgekeurd, zal de Commissie, onverminderd het wettelijke kader, het initiatief nemen tot verdere discussies met de sociale partners en in het licht van hun advies nagaan of dit probleem kan worden opgelost door nieuwe voorstellen voor actie op dit gebied.*

Nieuwe vormen van tewerkstelling

8. De laatste vier jaar hebben zich op de arbeidsmarkt dramatische ontwikkelingen voltrokken, die in het bijzonder een gevolg waren van veranderingen zowel in het produktiemodel als in de dienstensector, met als resultaat flexibeler vormen van arbeidsovereenkomsten (voor bepaalde tijd, tijdelijk en deeltijd). Dat komt niet alleen doordat de bedrijfsleiding de flexibiliteit wenst te vergroten, maar ook omdat de betrokken werknemers heel vaak aan alternatieve arbeidspatronen de voorkeur geven. Wanneer deze flexibele arbeidsvormen algemeen aanvaard moeten worden, is het van belang ervoor te zorgen dat dergelijke werknemers globaal gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden krijgen als de "standaard"-werknemer en men wil algemeen op dit gebied naar een doorbraak op unieniveau toe. De Commissie erkent dat, als gevolg van deze ontwikkelingen, haar oorspronkelijke voorstellen op dit gebied¹⁶ nu mogelijk moeten worden herschreven. De goedgekeurde maatregelen zullen ook rekening moeten houden met de principes van het Verdrag van de IAO inzake deeltijdarbeid, dat in juni 1994 is goedgekeurd.

- *Als in de Raad voor het einde van het jaar geen vooruitgang kan worden geboekt op basis van de huidige voorstellen, zal de Commissie het initiatief nemen tot overleg met de sociale partners krachtens de Overeenkomst betreffende de sociale politiek. Bij dit overleg zal worden overwogen welke verdere actie ondernomen kan worden, waaronder de mogelijkheid van een eerste stap via een richtlijn betreffende deeltijdarbeid.*
- *In dezelfde context zal de Commissie tevens de mogelijkheid onderzoeken van een kaderrichtlijn met betrekking tot de kwesties van het met elkaar in overeenstemming brengen van het arbeids- en het gezinsleven, waaronder carrièreonderbrekingen zoals ouderschapsverlof. Een dergelijke richtlijn zou ernaar streven geleidelijk de ontwikkeling te bevorderen van nieuwe modellen die beter geschikt zijn voor de veranderende behoeften van de Europese samenleving en in het bijzonder ontworpen zijn om de volledige integratie van vrouwen in de arbeidsmarkt (zie ook hoofdstuk V) te vereenvoudigen. In de richtlijn zouden minimumnormen worden vastgesteld ter bevordering van concurrerende oplossingen in een veranderende wereld. In dat geval zou het bestaande voorstel betreffende ouderschapsverlof¹⁷ worden ingetrokken.*

¹⁶ COM (90) 228 def.van 13.08.90

¹⁷ COM (83) 686 van 24.11.83

Arbeidstijd

9. De richtlijn betreffende de arbeidstijd, waarin voorschriften worden gegeven betreffende minimale dagelijkse en wekelijkse rusttijden, een werkweek van maximaal 48 uur, jaarlijkse vakantie en nachtarbeid is in november 1993 goedgekeurd¹⁸. Daarnaast heeft de Commissie het Europees Parlement beloofd voorstellen te doen ter aanvulling op de bestaande richtlijnen, ten einde alle werknemers te bestrijken. Mits aan bepaalde minimumvoorschriften wordt voldaan, dienen regelingen voor flexibiliteit in de arbeidstijd te worden gestimuleerd, vooral op bedrijfsniveau, als onderdeel van de ontwikkeling van nieuwe arbeidspatronen en om het concurrentievermogen te verbeteren en de kansen op werk te vergroten.

- *Overleg met de sociale partners en/of studies door de Commissie vinden plaats voor sectoren (vijf vervoerssectoren plus de zeevisserij) en werkzaamheden (andere arbeid op zee en artsen in opleiding) die van de richtlijn betreffende de arbeidstijd zijn uitgesloten. De Commissie meent dat overeenkomsten tussen de sociale partners de beste oplossing zouden zijn, maar als dergelijke afspraken in de loop van 1995 niet kunnen worden gemaakt, zullen richtlijnen op basis van artikel 118 A worden overwogen.*

B – Consolidering van een goede basis voor arbeidsnormen

10. Met de afsluiting van het lopende sociaal actieprogramma, is een aanzienlijk hoeveelheid voorschriften op het gebied van de arbeid in het Europees recht geconsolideerd. De vraag hoe het nu verder moet is ingewikkeld en controversieel, omdat de kwestie van de arbeidsnormen de kern vormt van het debat over de relatie tussen concurrentievermogen, groei en schepping van werkgelegenheid.

11. Enerzijds wordt aangevoerd dat uitzonderlijk strenge arbeidsnormen zulke hoge kosten meebrengen dat de concurrentiemogelijkheid van bedrijven in het ene land of regio vergeleken met andere, wordt verkleind. Anderzijds geloven velen dat produktiviteit de sleutel is tot het concurrentievermogen en dat strenge arbeidsnormen altijd een integrerende deel zijn geweest van de concurrentieformule.

12. De spanning tussen deze twee opvattingen is heel duidelijk tot uitdrukking gekomen in de verschillende inzendingen die de Commissie als reactie op het Groenboek heeft ontvangen. Gezegd moet worden dat over dit punt geen duidelijke consensus bestaat en dat de Lid-Staten en anderen verdeeld blijven over de noodzaak tot verdere wetgevingsacties ten aanzien van arbeidsnormen op Europees niveau.

13. Een aantal Lid-Staten, met steun in het bijzonder van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het EVW, heeft het idee geopperd om de bodem van bindende, uitvoerbare minimumvoorschriften uit te

¹⁸ 93/104/EEG (PB nr. L 307 van 13.12.93)

breiden tot het geschikte middel voor het maken van geleidelijke vorderingen in de richting van de economische en sociale convergentie in de Unie, met inachtneming van de economische kracht en capaciteiten van de verschillende Lid-Staten. Naast ondersteuning voor de aanvaarding van lopende voorstellen, is een hele reeks andere gebieden naar voren gebracht waar wetgeving op unieniveau nodig was. Dit waren:

- (i) bescherming tegen individueel ontslag;
- (ii) bescherming van de privacy van werknemers, in het bijzonder met betrekking tot het verwerken van gegevens over werknemers, het verzamelen en openbaar maken daaronder begrepen;
- (iii) eis van gelijke behandeling in het geval van arbeid in deeltijd en krachtens arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde duur (zie punt A);
- (iv) verbod op discriminatie van werknemers die op hun rechten staan of weigeren illegale taken te verrichten;
- (v) het recht op doorbetaling van loon op algemene feestdagen en tijdens ziekte;
- (vi) het recht van de werknemer gehoord te worden in kwesties binnen de onderneming die hem persoonlijk aangaan.

14. De Commissie is al bezig met gedetailleerd onderzoek naar de situatie in de Lid-Staten ten aanzien van punt (i) en (ii) en zij verwacht binnen de komende negen maanden in staat te zullen zijn de resultaten te publiceren. Zij zal tevens discussies over deze kwesties in de Raad en het Parlement en tussen de sociale partners aanmoedigen. Of de noodzaak van voorstellen voor verdere wetgeving op deze gebieden op Europees niveau aanwezig is, zal in het licht van dit debat worden overwogen. Hierbij zal rekening worden gehouden met de werkzaamheden die al zijn verricht in verband met het voorstel voor een algemene kaderrichtlijn betreffende gegevensbescherming. Daarnaast is er een aantal andere gebieden – bij voorbeeld thuisarbeid en telewerken – waar nieuwe benaderingen kunnen worden ontwikkeld en die verder moeten worden bestudeerd met het oog op mogelijke actie van de Unie in de toekomst.

15. Andere kwesties die in de reacties zijn vermeld, omvatten het verbod op discriminatie wegens ras, godsdienst, leeftijd en handicap (zie hoofdstuk VI) en het grijze circuit. In verband met de ingewikkelde problemen rond de kwestie van het grijze circuit, stelt de Commissie, op basis van eerdere discussies, voor de uitwisseling van ervaringen tussen de Lid-Staten te bevorderen, met de bedoeling te zorgen voor een nieuwe stimulans en het identificeren van mogelijke oplossingen. In het licht van dit proces zal de Commissie:

- *voorstellen doen om de kwestie van de illegale arbeid aan te pakken, inclusief de banden met de illegale immigratie.*

16. Meer in het algemeen gelooft de Commissie dat in de naaste toekomst de consolidatie en tenuitvoerlegging van de bestaande verzameling wetten – zowel op dit gebied als overal elders – om te waarborgen dat de concurrentie niet wordt vervalst door niet-omzetting in de nationale wetgeving, minstens zo belangrijk zullen zijn als het indienen van nieuwe voorstellen (zie hoofdstuk X). In deze

situatie kan wijziging komen zodra het huidige proces van de aanpassing van de arbeidswetgeving, die in alle Lid-Staten loopt, tot stilstand is gekomen. Wanneer eenmaal de nieuwe patronen van werknemersrechten duidelijker zijn op nationaal niveau, komt de kwestie van de ondersteuning hiervan op Europees niveau ongetwijfeld weer op de agenda komen. In deze context gelooft de Commissie dat het, gezien het feit dat bijna vijf jaar zijn verlopen sedert de aanvaarding van het Sociaal Handvest, nu tijd is om voor de toekomst de inventaris op te maken. Derhalve is zij van plan:

- *in de loop van 1995, in samenwerking met het Europees Parlement, een gezamenlijke hoorzitting te organiseren voor het evalueren van de prestaties, problemen en vooruitzichten naar aanleiding van het Sociaal Handvest, dat dan vijf jaar oud is. Hierbij zal ook worden gerefereerd aan het verslag (1994) over de stand van de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 1 van de Overeenkomst dat de Commissie krachtens artikel 7 van die Overeenkomst moet opstellen en dat om praktische redenen zal worden opgenomen in het verslag over de toepassing van het Sociaal Handvest.*

C – Bevordering van de gezondheid en de veiligheid op het werk

17. In de Mededeling van de Commissie betreffende de veiligheid, de hygiëne en de gezondheidsbescherming op het werk¹⁹ worden de voornaamste gebieden genoemd voor actie tot het jaar 2000.

18. De noodzaak vooruitgang te boeken met de voorstellen op het gebied van de gezondheid en de veiligheid die momenteel bij de Raad worden besproken, met de bedoeling deze in 1994 en 1995²⁰ te laten aannemen, blijft een topprioriteit. Na raadpleging van de Instellingen van de Unie over de Mededeling, zal in de loop van 1995 bovendien een vierde actieprogramma inzake veiligheid en gezondheid worden opgesteld. De voornaamste kenmerken van dit programma zullen zijn:

- *passende uitbreiding van de wetgeving van de Unie in het licht van nieuwe kennis of technische vooruitgang of om vastgestelde tekortkomingen te corrigeren, met name in verband met situaties waar de risico's groot zijn en met schadelijke agentia;*
- *consolidatie van bestaande voorschriften ten einde rekening te houden met vorderingen op wetenschappelijk en technisch gebied en ze gemakkelijker toepasbaar te maken door alle betrokkenen;*

¹⁹ COM (93) 560 def. van 19.11.93

²⁰ Voorstellen voor richtlijnen betreffende gezondheid en veiligheid voor activiteiten in de vervoerssector (PB C 271 van 16.10.93), fysische agentia (PB C 77 van 18.03.93), chemische agentia (PB C 165 van 16.06.1993, veilig vervoer van werknemers met beperkte mobiliteit (PB C 15 van 21.01.92) en arbeidsmiddelen (wijziging) (COM (94) 56 def. van 14.03.94

- *bevordering van activiteiten op het gebied van voorlichting, onderwijs en opleiding ten behoeve van werkgevers en werknemers, alsmede samenwerking tussen de Lid-Staten en de sociale partners ter vergroting van het bewustzijn voor gezondheids- en veiligheidskwesties;*
- *bevordering en ontwikkeling van preventieve maatregelen en beschermingsdiensten, voornamelijk in verband met de risicoanalyse;*
- *onderzoek naar de problemen die worden ondervonden in bedrijven en ondernemingen, zoals kleine en middelgrote ondernemingen en in het bijzonder door specifieke groepen, alsmede kwesties in verband met het welzijn op het werk;*
- *ontwikkeling van andere flankerende maatregelen dan wetgeving, ter bevordering van en ter aanvulling op doelstellingen van wetgeving.*

19. Het Parlement heeft de Commissie verzocht een programma op te stellen onder de titel "Safety Action for Europe (SAFE)". De Commissie is voornemens dit verzoek in te willigen in haar vierde actieprogramma. Zoals gepland in bovenbedoelde Mededeling, zal de Commissie tevens:

- *voorstellen doen om de rol van het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie uit te breiden en te formaliseren.*

20. Op 22 juni 1994 heeft de Raad een verordening goedgekeurd houdende oprichting van een Europees Agentschap voor de gezondheid en de veiligheid op het werk, gevestigd te Bilbao²¹. Het Agentschap krijgt als voornaamste taken de verzameling en verspreiding van technische, wetenschappelijke en economische informatie over de gezondheid en de veiligheid op het werk, de bevordering en ondersteuning van de uitwisseling van gegevens en ervaringen tussen de Lid-Staten, de organisatie van conferenties en seminars, verstrekken van de gegevens die de Commissie nodig heeft voor de opstellingen en evaluatie van wetgeving, de oprichting van een netwerk dat de nationale netwerken koppelt en de verzameling en verspreiding van informatie over gezondheid en veiligheid van buiten de Unie. De Commissie zal er speciaal op aandringen dat het Agentschap in de loop van 1995 operationeel wordt.

²¹ COM (90) 564 - goedgekeurde tekst nog niet gepubliceerd in het Publikatieblad

IV – DE OPBOUW VAN EEN EUROPESE ARBEIDSMARKT

1. Een van de grote successen van de Europese integratie is de omzetting van de economische migratiebewegingen tussen de Lid-Staten in vrij verkeer van personen, die hun rechten aan het Verdrag ontleen; dit betekent een concrete, praktische uitdrukking van Europees burgerschap. Het is een waarachtig getuigenis van de waarden die inherent zijn aan het Europees sociaal model en in het bijzonder de rechten en plichten van de mens.

2. Het doel, vrij verkeer voor de burgers van de Unie en des te meer dat voor immigranten uit derde landen die zich gesetteld hebben, is vanzelfsprekend moeilijker te bereiken in periodes met een grote werkloosheid. Deze realiteit kan niet ontkend worden, maar men moet haar bezien tegen de achtergrond van de Europese traditie van openheid, de historische successen van Europa bij het integreren van immigranten en de bijdrage die dit heeft geleverd tot het economisch succes en de demografische vitaliteit van de samenleving.

A – Het vrije verkeer van personen binnen de Unie

3. Artikel 8 A van het Verdrag geeft iedere burger van de Unie het recht vrijelijk op het grondgebied van de Lid-Staten te reizen en te verblijven. In werkelijkheid worden bepaalde personen zonder middelen eraan gehinderd dit recht uit te oefenen; het gaat hierbij met name om werklozen zonder uitkering, personen die van een uitkering leven en bepaalde gehandicapten en zigeuners, die praktische en administratieve moeilijkheden ondervinden om in de Lid-Staat van hun keuze te verblijven. Een grondige bezinning op het begrip "burgerschap van de Unie" is noodzakelijk met het oog op een heroverweging van de voorwaarden die bij wet zijn vastgesteld voor het uitoefenen van het vrije verkeer wat betreft het verblijfs- en het vestigingsrecht, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de noodzaak extra financiële lasten of mogelijke onregelmatigheden voor zover dat mogelijk is te voorkomen.

4. De uitdaging voor de Unie is thans dus het scheppen van een werkelijk, Europees mobiliteitsgebied, waar het vrije verkeer niet alleen een wettelijk recht, maar ook een dagelijkse realiteit wordt voor mensen in heel Europa. Hiervoor is een verdergaande interactie tussen de beleidsmaatregelen nodig dan in het verleden. Zo'n vrij verkeer helpt de doelstellingen van de interne markt bereiken en helpt tevens een flexibeler en doeltreffender Europese arbeidsmarkt tot stand brengen. Met andere woorden, het is een duidelijke illustratie van de integratie van sociaal en economisch beleid waar bij discussies over het Groenboek de nadruk is gelegd. Derhalve stelt de Commissie voor:

- *alle aspecten van het functioneren van de interne markt ten aanzien van het vrije verkeer van personen (werkenden, zelfstandigen, studenten, gepensioneerden en anderen) onder de loep te nemen. Zij zal een panel op hoog niveau instellen om de problemen te beoordelen waarmee men geconfronteerd wordt en om mogelijke oplossingen voor te stellen. Het panel zal in de loop van 1995 aan de Commissie verslag uitbrengen.*

5. In dit verband zal de Commissie ook pogen te waarborgen dat duidelijke, toegankelijke informatie wordt verstrekt aan personen die binnen de Unie willen reizen, daarbij voortbouwend op de informatie die via de EURES-gegevensbases wordt verstrekt (zie punt C),

6. Om de overblijvende juridische hindernissen voor het vrije verkeer van werknemers uit de weg te ruimen, zal de Commissie aandringen op goedkeuring van de voorgestelde maatregelen om het gebied van gezinshereniging, gelijke behandeling en de versterking van het verblijfsrecht van werknemers in een atypische arbeidsverhouding²².

7. Daarnaast zal de Commissie:

- *alle beschikbare middelen gebruiken om te zorgen voor een reële, effectieve toepassing van de regels, zo nodig inclusief gerechtelijke procedures. De Lid-Statens dienen te zorgen voor een toereikende opleiding van ambtenaren op alle niveaus ten einde loodzware administratieve procedures te voorkomen;*
- *de reeds op unieniveau getroffen maatregelen ter zake van de wederzijdse erkenning van diploma's en de vergelijkbaarheid van kwalificaties beoordelen, ten einde ervaring en gegevens uit te wisselen en een grotere doorzichtigheid, zowel voor werkgevers als voor werknemers te bereiken. Daarnaast dienen maatregelen te worden overwogen ter bevordering van de academische erkenning van diploma's en studieperiodes, ten einde de mobiliteit van studenten en onderzoekers te vergemakkelijken;*
- *voorstellen het algemeen systeem van erkenning van diploma's uit te breiden tot beroepen die nog niet hieronder vallen en de beoordeling voortzetten van reeds getroffen maatregelen, ten einde de verlening van diensten door en de vestiging van erkende beroepen in de Unie te vergemakkelijken;*
- *in aansluiting op haar aanbeveling van 21 december 1993²³ voorstellen doen om de fiscale problemen op te lossen van werknemers die van het vrije verkeer gebruik maken, in het bijzonder grensgangers, met als doel gelijke behandeling te garanderen.*

B – Sociale zekerheid en vrij verkeer

8. Voldoende bescherming door voorschriften van de Unie op het gebied van de sociale zekerheid is een eerste vereiste voor een doeltreffend gebruik van het recht binnen de Unie te reizen en te verblijven. Zonder een dergelijke bescherming, zouden de bestaande verschillen tussen stelsels voor sociale

²² PB C 119 van 15.05.90

²³ PB nr. L 139 van 10.02.93

zekerheid van de Lid-Staten de mensen die zich over de grenzen begeven benadelen. Zij zouden het gevaar lopen bij het verlaten van hun land om elders in de Unie te gaan werken, werk te zoeken, zich te vestigen of te verblijven, geheel of gedeeltelijk de rechten te verliezen die zij verworven hebben of nog bezig zijn te verwerven krachtens de eigen nationale wetgeving (bij voorbeeld pensioenrechten, ziektekostenverzekering, werkloosheidsuitkeringen en kinderbijslag).

9. In de meer dan dertig jaar van Europese activiteiten op dit gebied zijn al veel belemmeringen voor het vrije verkeer opgeheven, maar er blijven er nog altijd over die de mensen ervan weerhouden te verhuizen. De totale aanpak is er niet op gericht de stelsels voor sociale zekerheid van de Lid-Staten te harmoniseren, maar wel om overal in de Unie een effectieve coördinatie van deze stelsels tot stand te brengen. Coördinatie is een dynamisch, oneindig proces, waarin zich de snelle ontwikkeling van de nationale stelsels voor sociale zekerheid en veranderende eisen weerspiegelen.

10. Om dit te bereiken stelt de Commissie voor:

- *een vergaande technische evaluatie en herstructurering van de coördinatie van de voorschriften op het gebied van de sociale zekerheid, ten einde met de ontwikkelingen en de behoeften van de mensen rekening te houden en de bestaande regels te vereenvoudigen. De Commissie zal vaststellen waar de problemen liggen, ten einde de omvang en de gevolgen te beoordelen van de noodzakelijke wijzigingen. Deze analyse zal als basis dienen voor discussies met de regeringen en de sociale partners over de strategie voor modernisering en vereenvoudiging en voor de opstelling van een concreet voorstel.*

11. In de tussentijd is ook actie van de zijde van de Unie noodzakelijk om het tot nu toe bereikte te bewaren en te verbeteren. Hiertoe zal de Commissie voorstellen voor wetgeving doen die betrekking hebben op:

- *de noodzaak voor mensen die zich over de grenzen verplaatsen op het gebied van beroeps- en andere aanvullende stelsels voor sociale zekerheid, voldoende bescherming te handhaven als aanvulling op of vervanging van de door de wet gegarandeerde bescherming, Wat bedrijfspensioenen betreft zal de rol van Unie bij het opheffen van hindernissen voor de mobiliteit die reeds zijn vermeld in de Mededeling van de Commissie uit 1991²⁴, bestaan in de schepping van een algemeen kader van algemene doelstellingen en het doen van een voorstel voor een richtlijn dat eind 1994 zal worden ingediend;*
- *coördinatiebepalingen voor enkele nieuwe, moderne soorten uitkeringen die de Lid-Staten de laatste jaren hebben ingevoerd, zoals uitkeringen voor*

opvoeding van kinderen en uitkeringen voor mensen die langdurige verzorging nodig hebben;

- *onderdanen van derde landen die legaal werken en verblijven binnen de Unie en die, bij een tijdelijk verblijf in een andere Lid-Staat, veelvuldige nadelen ondervinden omdat zij niet onder de coördinatiebepalingen vallen. Als eerste stap dienen zij recht te hebben op de noodzakelijke uitkeringen voor gezondheidszorg;*
- *de noodzaak de regels van de Unie inzake werkloosheidsuitkeringen voor personen die in een andere Lid-Staat werk zoeken, aan te passen. De bestaande regels zijn goedgekeurd toen de werkloosheidspercentages nog betrekkelijk laag waren en moeten worden aangepast aan de huidige arbeidsmarktsituatie zonder echter extra financiële lasten of een mogelijkheid tot misbruik te creëren;*
- *oplossingen voor de problemen die veroorzaakt worden door regelingen voor vervroegde uittreding op basis van CAO's, die niet vallen onder de coördinatievoorschriften en verschillende problemen veroorzaken waardoor met name grensgangers worden benadeeld.*

12. Daarnaast zijn de bestaande bepalingen inzake de toegang tot de gezondheidszorg over de grenzen heen te beperkt en niet langer in overeenstemming met de huidige eisen. Ten einde een ruimer, doeltreffender gebruik mogelijk te maken van de bestaande voorzieningen, met name in de grensregio's, zal de Commissie de samenwerking tussen de Lid-Staten en hun desbetreffende instellingen op dit gebied bevorderen.

13. Ten slotte is de modernisering van de uitwisseling van gegevens tussen instellingen voor sociale zekerheid van essentieel belang voor de efficiëntie van het gehele coördinatiesysteem en voor een betere dienstverlening aan het grote publiek. De verdere uitbreiding van een telematicanetwerk krijgt dus een vooraanstaande plaats in de acties van de Unie in de komende jaren. Gepland is dit netwerk, dat de instellingen voor sociale zekerheid in alle Lid-Staten met elkaar verbindt, voor eind 1998 te voltooien.

C – EURES

14. De huidige economische en werkgelegenheids crisis heeft de aandacht gevestigd op het feit dat er nog geen echte Europese arbeidsmarkt bestaat. EURES (EUROpean Employment Services) is opgericht om enerzijds op te treden als een ruim opgezet Europees arbeidsbureau, met als taak mensen die in Europa op zoek zijn naar werk te informeren, te begeleiden en te plaatsen en om een forum te bieden voor discussies over Europese werkgelegenheidsproblemen op operationeel niveau. EURES functioneert via een partnerschap tussen de Commissie, nationale diensten voor de arbeidsvoorziening in 16 landen en andere instanties die belangstelling hebben voor de mobiliteit van werknemers zoals werkgeversorganisatie, vakbonden en universiteiten.

15. Het voldoet aan de vraag van de Europese werkgevers en werknemers naar een werktuig om het enorme potentieel van een werkelijke Europese arbeidsmarkt aan te boren, met name door deugdelijke informatie te verstrekken over transnationale kansen op werk en aanwerving. Het vergemakkelijken van de transnationale aanwerving en ervaring, kan bestaande structurele hindernissen van de arbeidsmarkt verminderen en helpen de banden tussen de opleiding en de arbeid op Europees niveau te verstevigen. Het doel is, ook gebruik te maken van succesvolle ideeën in een land of regio om de problemen in een ander land of regio aan te pakken.

16. Het kernnetwerk van 400 getrainde adviseurs om mensen van dienst te zijn die een transnationale baan zoeken of aanbieden is al opgezet. Tegen eind 1994 zal een gecomputeriseerde banengegevensbank volledig functioneren, aangevuld met een bank met gegevens over leef- en woonomstandigheden, waarin kwesties worden behandeld van huisvesting via overeenkomstenrecht tot belastingen. EURES zal ook bijzondere aandacht besteden aan de instelling van echte werkgelegenheidsregio's zonder grenzen in gebieden met een potentieel grote mobiliteit.

17. Dit werktuig zal worden ontwikkeld om de koppeling tussen andere initiatieven van de Europese Unie (bij voorbeeld opleidingsinitiatieven, communautaire initiatieven van het ESF enz.) en de arbeidswereld te vergemakkelijken; het wordt een transnationaal kader voor de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken in verband met alle kwesties op werkgelegenheidsgebied.

D- Integratie van immigranten

18. In februari 1994 heeft de Commissie een Mededeling gedaan over het immigratie- en asielbeleid²⁵ als basis voor een nieuw, algemeen debat over de manier waarop men de mogelijkheden die het Verdrag op de Europese Unie schept, kan gebruiken om te zorgen voor de noodzakelijke gecoördineerde reactie en het kader om de Unie bij haar toekomstige werkzaamheden te begeleiden.

19. In deze Mededeling wordt erop gewezen dat actie op het gebied van het integratiebeleid een essentieel element blijft van de algemenere noodzaak om solidariteit en integratie in de Unie te bevorderen. Om dit te bereiken moet het integratiebeleid op zinvolle wijze worden gericht op de verbetering van de situatie van onderdanen van derde landen die legaal in de Unie verblijven, door het nemen van stappen in de richting van een versterking van hun rechten in verhouding tot die van burgers van de Lid-Staten.

20. Het kader voor actie door de Unie dat wordt uiteengezet in de Mededeling, vormt de basis voor het actieplan dat de Unie in staat zal stellen een actief, alles omvattend migratiebeleid te voeren. In het bijzonder zal de Commissie:

²⁵ COM (94) 23 def. van 23.02.94

- *eind 1994 een voorstel doen om de ratificatie aan te bevelen door de Lid-Staten van de Internationale conventie voor de bescherming van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden, die door de VN op 18 december 1990 is aanvaard;*
- *de sociale partners aanmoedigen om in het raam van de sociale dialoog de kwestie te behandelen van de arbeidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die legaal in de Unie verblijf houden;*
- *in de loop van 1994 een analyse voltooien van de uitvoering door de Lid-Staten van het besluit van de Associatieraad EG-Turkije over de situatie van de Turkse werknemers die in de Unie werken. Deze zal worden gevolgd door soortgelijke analyses van de situatie van werknemers uit de Maghreb-landen en in een later stadium van werknemers uit Oost- en Midden-Europese landen waarmee de Unie regelingen heeft getroffen.*

21. Een interne markt zonder grenzen waarin het vrije verkeer is gewaarborgd, brengt logischerwijze het vrije verkeer mee van alle legaal verblijvende onderdanen van derde landen voor de uitoefening van economische activiteiten. Dit doel dient geleidelijk te worden verwezenlijkt.

Als eerste stap zal de Commissie:

- *in 1995 een voorstel doen om ervoor te zorgen dat een Lid-Staat prioriteit verleent aan onderdanen van derde landen die permanent en legaal in een andere Lid-Staat verblijven, wanneer vacatures niet kunnen worden vervuld door burgers van de Europese Unie of onderdanen van derde landen die permanent en legaal in de eigen Lid-Staat verblijven.*

22. In een later stadium moet het recht een arbeidsaanbod te aanvaarden worden gewaarborgd; het tijdstip waarop het recht op vrij verkeer volledig kan worden uitgeoefend, is afhankelijk van de situatie op de arbeidsmarkt.

23. Een succesvolle integratie in het gastland is misschien de ultieme test op de doeltreffendheid van het vrij-verkeerbeleid van de Unie en het is van belang dat de gemeenschappen van migranten zelf medezeggenschap krijgen over hun eigen integratieproces. Migrantverenigingen kunnen vaak bemiddelen bij het bevorderen van de integratie in het gastland. Om die reden zal de Commissie in 1994 beginnen met:

- *een evaluatie van door NGO's met financiële steun van de Commissie uitgevoerde integratieprojecten en anti-racismeprojecten, ten einde richtlijnen te ontwikkelen voor gebruik op landelijk, regionaal of plaatselijk niveau.*

E – Bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat

24. Zoals overeengekomen is tijdens de Europese Raad van Corfu zal de Unie haar inspanningen vergroten om op unieniveau te komen tot een algemene strategie voor de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. De Commissie van haar kant zal:

- *de ontwikkeling blijven stimuleren van systemen voor toezicht op incidenten van discriminerende behandeling op grond van ras, op welk gebied verscheidene Lid-Staten vooruitgang hebben geboekt; er zijn discussies op gang gekomen over de manier waarop samenwerking op dit gebied binnen de Unie een verdere vooruitgang kan stimuleren;*
- *de bestaande financiële steun voor anti-racismeprojecten vergroten, met de bedoeling de nationale en andere inspanningen op dit gebied te stimuleren en organisaties blijven financieren wier doelen en programma's een aanzienlijk anti-racistisch element bevatten;*
- *in 1994 de sociale partners op Europees niveau raadplegen over de mogelijke goedkeuring van een gedragscode tegen rassendiscriminatie op het gebied van de arbeid.*

25, De Commissie zal er ook op aandringen dat in het Verdrag specifieke bevoegdheden worden opgenomen om de discriminatie te bestrijden (zie hoofdstuk VI).

4001A

1994

1994

V – GELIJKE KANSEN VOOR VROUWEN EN MANNEN

1. De Europese Unie zet zich reeds lang in voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen (artikel 119 van het Verdrag van Rome), en thans wordt algemeen erkend dat het juridisch kader dat het sociaal beleid op het niveau van de Europese Unie vormt, als katalysator heeft gewerkt voor belangrijke veranderingen in de Lid-Staten. Op hun beurt hebben de verduidelijking en interpretatie van het recht, meestal via gerechtelijke procedures, bijgedragen tot de ontwikkeling van gelijke kansen. Niettemin is er nog veel te doen. De behoefte aan een krachtig juridisch kader blijft bestaan en de bestaande gelijkheidswetgeving dient overal in de Unie consequente ten uitvoer te worden gelegd.

2. De economische context van het gelijkheidsbeleid is de laatste jaren drastisch veranderd en dit moet tot uitdrukking komen in de ontwikkeling van Europees beleid. De bedrijvigheidsgraad van vrouwen is toegenomen, ondanks en naast hogere percentages werkloze vrouwen (12 %, vergeleken met 9 % voor mannen) en de ervaring in enkele landen heeft geleerd dat de toename van de economische bedrijvigheid van vrouwen niet automatisch verband houdt met de toename van de deeltijdarbeid. De moeilijkheid om werk te vinden heeft de vrouwen niet afgeschrikt van een toegenomen economische activiteit, waaronder het oprichten van ondernemingen; een significant deel van de nieuwe kleine ondernemingen in de Europese Unie is in de jaren tachtig door vrouwen opgericht.

3. Dit aanpassingsvermogen en die creativiteit van vrouwen vormen een kracht die moet worden gebruikt voor de aanzet tot groei en concurrentievermogen in de Europese Unie. Een lagere bedrijvigheidsgraad van vrouwen in de Europese Unie (66 %) dan in Japan, de VS en Europese landen buiten de Europese Unie (72 %) is een factor die het bereiken van een groter concurrentievermogen belemmert, vooral gezien de huidige overheersende positie van de vrouw in het secundair en tertiair onderwijs in de Europese Unie en hun over het algemeen betere onderwijsresultaten. Een groter concurrentievermogen kan ook worden bereikt door het opwaarderen van de arbeidsvoorwaarden in flexibele, slecht beschermde, laagbetaalde of informele banen, zodat hun economische rol zowel in de produktie als in het verbruik wordt vergroot via passende erkenning en beloning.

4. De bijdrage die vrouwen kunnen leveren tot de opleving van de economie is een van de redenen waarom de kwestie van de gelijkheid beschouwd moet worden als een sleutelfactor, waarmee rekening moet worden gehouden bij alle relevante algemene beleidsvormen. De Europese inspanningen om acties te ontwikkelen ter versterking van de rechten van de vrouw en ter maximalisering van hun potentiële bijdragen, dienen te worden verdubbeld. Zij dienen te worden ondersteund door een evaluatie van het economisch belang van de gelijke kansen, met name van de kosten die ontstaan wanneer het beleid inzake gelijke kansen niet zou worden uitgevoerd.

5. Vrouwen zijn geen homogene groep. Een groot deel van de discriminatie stamt uit dezelfde historische en culturele wortels en treft alle vrouwen.

Beleidsmaatregelen dienen echter ook betrekking te hebben op de uiteenlopende behoeften en verwachtingen van bij voorbeeld gehandicapten, ouderen, migrerende en/of etnische minderheid, jonge vrouwen of hen die op het platteland of in de binnensteden wonen. In andere relevante sectoren van dit Witboek wordt aan vrouwen specifieke aandacht besteed.

A – Beëindiging van de segregatie op de arbeidsmarkt en bevordering van de waarde van vrouwenarbeid

6. De balans tussen de geslachten voor activiteiten in de economie zal allicht sterk beïnvloed worden door de structurele economische verandering, in het bijzonder de toenemende rol van de diensten, de nieuwe technologieën en de nieuwe flexibiliteit van de arbeidsorganisatie, de arbeidstijd en de nieuwe technologieën en de nieuwe flexibiliteit van de arbeidsovereenkomsten, waarnaar overheids- en particuliere ondernemingen streven. Een positieve, duurzame actie is noodzakelijk om de kansen te maximaliseren en de gevaren te verminderen. Dit geldt met name voor thuisarbeid en telewerken, die vrouwen – de meerderheid van de werknemers op deze gebieden – significante kansen bieden, maar waar ook gewaakt moet worden tegen het gevaar dat deze vormen van arbeid kunnen leiden tot slechtere arbeidsvoorwaarden en isolatie voor vrouwen. Het zal noodzakelijk zijn de waarde die gehecht wordt aan traditioneel door vrouwen verrichte taken, zoals kinderopvang, bejaardenzorg, werken in familiebedrijven en gezinsverzorging, opnieuw te beoordelen. Daarnaast ontstaan, dank zij nieuwe vormen van arbeidsorganisatie, flexibelere banen, niet alleen voor vrouwen maar ook voor mannen. Er zijn beleidsmaatregelen nodig om beide geslachten te laten profiteren van de potentiële voordelen van de flexibiliteit.

7. Om dit te bereiken moeten veranderingen in de arbeid gepaard gaan met acties ter beëindiging van de discriminatie, bij voorbeeld door het toepassen van gedragscodes voor de beloning, de opleiding en de verticale opheffing van de segregatie (dat wil zeggen alle niveaus van de hiërarchie voor vrouwen openstellen). Alle vormen van produktieve arbeid van vrouwen moeten op passende wijze worden beloond (onder andere door de uitvoering van geslachtsneutrale functie-evaluatie en -classificatie) en de sociale bescherming kan voor elke werknemer een onafhankelijk leven garanderen.

8. Het waarborgen van een werkelijke keuze en gelijke kansen bij onderwijs en beroepsopleiding, tezamen met de toegang tot levenslange scholingsmogelijkheden, is essentieel voor het maximaliseren van de carrièremogelijkheden voor vrouwen. Bovendien dient meer aandacht te worden besteed aan de voordelen van de integratie van specifieke sociale voordelen in de strategische bedrijfsplanning. De sociale partners kunnen meewerken aan het ontwerpen van maatregelen ter ondersteuning van positieve acties in de openbare en particuliere sector door het gebruik aan te moedigen van gelijkheidsonderzoeken binnen ondernemingen, flexibele doelen te gebruiken, de resultaten te publiceren, praktische begeleiding te verstrekken om werkgevers en met name kleine en middelgrote ondernemingen, te helpen de kosten en de baten te berekenen van positieve acties en "gezinsvriendelijke" beleidsmaatregelen en voorbeelden te publiceren van de beste praktijken in Europese ondernemingen.

9. De Commissie zal derhalve:

- *gedragscodes invoeren ter zake van gelijke beloning voor werk van gelijke waarde (follow-up van het in juni 1994 goedgekeurde memorandum), opleiding en opheffing van de verticale segregatie;*
- *maatregelen ontwikkelen ter stimulering van grotere vaardigheden en ter verbetering van de beroepskwalificaties van vrouwen, inclusief maatregelen die bedoeld zijn om vrouwen te helpen een eigen bedrijf op te richten;*
- *voorstellen doen voor het opheffen van discriminerend beleid op het terrein van de belastingen en de sociale bescherming en voor de individualisering van rechten (zie hoofdstuk VI).*

B – Het met elkaar in overeenstemming brengen van het arbeids- en het gezinsleven

10. De toenemende participatie van vrouwen in de economie is een van de meest opvallende kenmerken van de laatste decennia: hieruit volgt dat het thans dringend noodzakelijk is om, in het belang van de economie als geheel, ervoor te zorgen dat het arbeids- en het gezinsleven beter op elkaar zijn afgestemd. De technologische produktie en maatschappelijke trends brengen de ondernemingen ertoe in het voorste gelid te staan bij dergelijke sociale veranderingen, in sommige opzichten nog voor de wetgeving en het overheidsbeleid. Dit laatste wordt nu geconfronteerd met belangrijke kwesties zoals de verhouding tussen werktijd en zorgtijd. Veranderende demografische trends betekenen dat de verantwoordelijkheid voor ten laste komende ouderen een hogere plaats inneemt op de sociale agenda, hoewel in de meeste Lid-Staten kinderopvang nog steeds het grootste probleem is. Er is een nieuwe sociale infrastructuur nodig ter ondersteuning van het huishouden en het gezin, en de kwestie hoe men gezinnen kan helpen de kosten te dragen moet nog aan de orde komen.

11. Vooruitgang in de richting van nieuwe inzichten over gezinstaken kan langzamerhand de last op vrouwen verlichten en mannen in staat stellen een vollediger rol te spelen in de samenleving. Er is echter behoefte aan een grotere solidariteit tussen mannen en vrouwen, wanneer mannen een grotere verantwoordelijkheid op zich moeten nemen voor de verzorgende rol in onze samenleving en de flexibiliteit van de arbeid niet wil leiden tot een nieuwe druk op vrouwen om terug te keren naar de niet-gesalarieerde bevolking of om thuis te werken, geïsoleerd van de gemeenschap. Deze solidariteit krijgt een steuntje in de rug van de uitvoering van de bepalingen van de aanbeveling van de Raad betreffende kinderopvang uit 1992²⁶, waarin wordt gewezen op de noodzaak van speciale verlofregelingen voor vaders en moeders in de gehele Unie. Een positieve beleidsactie is ook noodzakelijk om het veranderingsproces te

²⁶ 92/241/EEG (PB L 123 van 08.05.92)

ondersteunen en een gelijkwaardiger verdeling van de ouderschapstaken te bevorderen, ook nog een element uit de aanbeveling betreffende kinderopvang.

12. Aan de hand van de ervaringen van de Lid-Staten en met het oog op het stimuleren van een ruimere samenwerking, zal de Commissie

- *de aanbeveling betreffende kinderopvang volgen door toe te zien op de tenuitvoerlegging van de aanbeveling, basisgegevens te verzamelen over de infrastructuur van de kinderopvang in de Lid-Staten en te zoeken naar middelen om de kwesties van de stereotype rolverdeling voor de geslachten in de samenleving aan te pakken;*
- *een economische analyse verrichten van de werkgelegenheidsbevorderende en reflatore mogelijkheden van de infrastructuur en diensten voor kinderopvang en zorg voor ten laste komende personen. Hiertoe behoort een evaluatie van de kwantitatieve en kwalitatieve doelen voor de verbetering van de faciliteiten voor kinderopvang en van het potentieel gebruik van fiscale en financiële instrumenten om deze infrastructuur en diensten te verbeteren. In het licht van deze evaluatie zal de Commissie passende voorstellen doen.*

C – Versnelling van de deelneming van vrouwen aan de besluitvorming

13. De rol van vrouwen bij de besluitvorming is van fundamenteel belang voor de vooruitgang van de samenleving. Het doel van de gelijkheid van man en vrouw wordt niet bereikt wanneer vrouwen niet veel sneller worden betrokken bij de besluitvorming in alle sectoren van de samenleving. De grote vooruitgang die geboekt is in de richting van gelijke kansen voor meisjes en vrouwen in het onderwijs, vormt het uitgangspunt voor een grote stap voorwaarts in het volgende decennium. De Commissie is van mening dat thans moet worden overgegaan tot de volgende fase, waarbij de nadruk komt te liggen op gelijke behandeling en gelijke kansen, niet alleen op de arbeidsmarkt maar ook in de samenleving als geheel. De ervaring leert thans dat formele gelijke kansen niet automatisch leiden tot gelijke behandeling of een behoorlijke vertegenwoordiging van vrouwen op de niveaus waar besluiten worden genomen. Er is een nader onderzoek nodig naar de diepgewortelde institutionele en culturele hindernissen die de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in openbare en politieke organen, waaronder organisaties van de sociale partners, belemmeren of onmogelijk maken. De Europese Unie dient het voortouw te nemen door concrete stappen te nemen om de rol van de vrouwen in haar eigen Instellingen te vergroten en de Lid-Staten en andere Europese instellingen te helpen in dezelfde richting vorderingen te maken.

14. De Commissie zal met inachtneming van de ervaringen van de Lid-Staten en met het oog op de bevordering van een ruimere samenwerking:

- *onderzoek blijven bevorderen naar voorlichting over, opleiding in en voorstellen voor actie ten behoeve van de versterkte deelneming van vrouwen aan de besluitvorming, zowel in de overheids- als in de particuliere sector;*

D. – De volgende stappen

15. De Commissie zal de gelijke kansen blijven bevorderen door middel van geïntegreerde actieprogramma's. Het huidige, derde actieprogramma moet eind 1995 voltooid zijn. In de tweede helft van 1994 zal een tussentijds verslag worden gepubliceerd. In het licht van dat verslag en dit Witboek zal de Commissie:

- *in de loop van 1994 een vierde actieprogramma betreffende gelijke kansen voor vrouwen en mannen publiceren, dat in 1996 van kracht moet worden;*
- *te beginnen in 1996 een jaarlijks verslag over de gelijkheid publiceren, waarin de ontwikkeling ter zake van de gelijkheid in de Lid-Staten en op unieniveau wordt geëvalueerd en dat als controle-instrument voor het gelijkheidsbeleid zal dienen.*

16. Bovendien zal de Commissie:

- *aandringen op de goedkeuring van het voorstel voor een richtlijn betreffende ouderschapsverlof en/of andere verlofregelingen (zie hoofdstuk III);*
- *de goedkeuring stimuleren van het voorstel voor een richtlijn betreffende de bewijslast²⁷. Wanneer dit voorstel niet voor eind 1994 wordt aangenomen, zal de Commissie overwegen het in te trekken en een Mededeling te publiceren betreffende procedures en rechtsmiddelen voor de tenuitvoerlegging van artikel 119 en de gelijkheidsrichtlijnen (toegang tot de rechtspleging, termijnen, bewijslast en rechtsmiddelen en sancties enz.), op grond van het jurisprudentierecht van het Hof van Justitie;*
- *met alle beschikbare middelen, waaronder zo nodig gerechtelijke procedures, zorgen voor een waarachtige, effectieve tenuitvoerlegging van alle toepasbare wettelijke voorschriften;*
- *naar aanleiding van de recente resolutie van de Raad betreffende de bevordering van gelijke kansen via de Structuurfondsen²⁸ en gezien verzoeken van het Europees Parlement, mechanismen ontwikkelen om de gelijkheidsdimensie in het optreden van de Fondsen, waaronder de communautaire initiatieven te integreren door het gebruik van nauwkeuriger doelen, de verzameling van gegevens en het toezicht op de deelneming van vrouwen. Er zullen overal in de Lid-Staten criteria worden ontwikkeld om een doeltreffende verzameling van gegevens en een vergelijking op transnationaal niveau mogelijk te maken. Het Raadgevend Comité kan mogelijk een sleutelrol spelen bij de uitwerking van dergelijke criteria en in het controleproces. Daarnaast zal de Commissie met alle haar ten dienste*

²⁷ COM (88) 269 van 11.05.88

²⁸ Goedgekeurde tekst nog niet verschenen in het Publikatieblad

staande middelen de succesvolle invoering en uitvoering van het communautair initiatief EMPLOYMENT-NOW stimuleren.

- *nagaan hoe het toezicht naar geslacht kan worden opgebouwd in alle relevante beleidsmaatregelen van de Unie en een vast onderdeel van de analyses daarvan maken.*

17. Ten einde de sociale dialoog ten aanzien van de gelijkheid te verdiepen, zal de Commissie voorstellen de sociale partners en de leiders van de nationale emancipatiebureaus die vertegenwoordigd zijn in het Raadgevend Comité voor gelijke kansen van mannen en vrouwen regelmatig te laten vergaderen. Tevens zal zij zorgen voor contacten met en raadpleging van vrouwenorganisaties in de context van het voorgestelde forum voor sociaal beleid (zie hoofdstuk VIII).

VI – SOCIAAL BELEID EN SOCIALE BESCHERMING – EEN ACTIEVE SAMENLEVING VOOR IEDEREEN

1. Uit de reacties op het Groenboek blijkt duidelijk dat de traditionele stelsels voor sociale bescherming in Europa – gebaseerd op het begrip van de welvaartsstaat – een belangrijke verworvenheid betekenen die gehandhaafd moet blijven. Maar het is ook duidelijk dat overgeschakeld moet worden van passieve maatregelen voor inkomensbehoud op actieve arbeidsmarktmaatregelen, die bedoeld zijn om de sociale en economische integratie van alle mensen te waarborgen. Dit betekent dat de hoogste prioriteit moet worden verleend aan de werkgelegenheid, dat door het ontwikkelen van een "trampolinevangnet" gezorgd moet worden voor nieuwe banden tussen de werkgelegenheid en het sociaal beleid en dat erkend moet worden dat voor mensen die niet op de arbeidsmarkt aanwezig zijn ook een nuttige rol in de samenleving is weggelegd. Hoewel het Europees sociaal model een goede basis biedt, moet het verder worden ontwikkeld zodat een nieuwe synergie ontstaat tussen de welzijns- en vermogensvormende taken van de samenleving.

2. Dit is des te belangrijker omdat de Europese Unie de komende twintig jaar significante veranderingen in haar demografische structuur te wachten staan, in het bijzonder de vergrijzing van de bevolking; de stelsels voor sociale bescherming zullen zich aan al deze ontwikkelingen moeten aanpassen. Het percentage mensen dat ouder is dan 60 jaar stijgt tot 2010 van 20 % naar 23 %, terwijl in die zelfde periode het aantal mensen dat jonger is dan 20 jaar daalt van 24 % naar 21 %. De levensverwachting neemt elke vijf jaar met een jaar toe. Oudere mensen moeten dus worden gestimuleerd een actieve en creatieve bijdrage tot de samenleving te leveren. Tegelijkertijd veranderen de gezinspatronen: grotere aantallen gezinnen worden buiten het huwelijk gevormd, mensen krijgen pas op een latere leeftijd kinderen en partnerschappen zijn vaak minder stabiel.

3. De Commissie houdt deze veranderingen in het oog en zal regelmatig over de demografie in de Europese Unie rapporteren, voor het eerst aan het eind van 1994. Het voornaamste doel van dat verslag is illustreren hoe de demografie – op kortere en langere termijn – het sociaal en economisch beleid beïnvloedt.

A – Handhaving en aanpassing van het Europees model van de welvaartsstaat

4. Twee jaar geleden heeft de Europese Unie een lange periode van discussies afgesloten; het resultaat was dat de Raad een aanbeveling goedkeurde over de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming²⁹. In deze aanbeveling erkenden de Lid-Staten dat wanneer de interne markt tot stand kwam, de verscheidenheid aan stelsels voor sociale bescherming die binnen de Unie bestaan – voornamelijk wat de regelingen voor het financieren en het organiseren daarvan – kan worden gehandhaafd en dat

²⁹ 92/442/EEG (PB L 245 van 26.08.92)

vergelijkbare trends in de Lid-Staten leiden tot gemeenschappelijke problemen en uitdagingen (werkloosheid, vergrijzing, veranderende gezinsstructuren, beperking van de kosten van de gezondheidszorg enz.). Om het naast elkaar bestaan van verschillende nationale stelsels mogelijk te maken en om deze in staat te stellen gezamenlijk in onderlinge harmonie de fundamentele doelstellingen van de Unie na te streven, zijn de Lid-Staten overeengekomen de convergentie te bevorderen van hun beleid ter zake van de sociale bescherming en hebben zij gemeenschappelijk doelstellingen vastgesteld als een aanwijzing voor de manier waarop hun stelsels gewijzigd worden om de bovengenoemde problemen aan te pakken.

5. Op verzoek van de Raad zal de Commissie de ontwikkeling van de beleidsmaatregelen op het gebied van de sociale bescherming in de Lid-Staten blijven analyseren en in samenwerking met deze Lid-Staten de resultaten ervan evalueren, zodat elk daarvan ten volle kan profiteren van de ervaringen van andere.

6. Bij deze uitwisseling van gegevens zal de nadruk komen te liggen op de relatie tussen de sociale bescherming, de stimulering van de werkgelegenheid en de bestrijding van de uitsluiting en in het bijzonder op het combineren van uitkeringen, waaronder het garanderen van een minimuminkomen, met een actief werkgelegenheidsbeleid. De financiering van de sociale zekerheid is ook een belangrijk punt voor uitwisseling van ervaringen en dat geldt ook voor de noodzaak te waken voor potentiële misbruiken van het systeem. Bovendien wordt aandacht besteed aan manieren om de kosten van de diensten van de gezondheidszorg te beperken en de stelsels voor sociale zekerheid aan te passen aan de ontwikkeling van de gezinsstructuur voor zover deze nieuwe behoeften aan sociale bescherming creëert.

7. In het Groenboek is de kwestie van de sociale overgang naar een economische en monetaire Unie aan de orde gesteld. De meeste van de ontvangen bijdragen hebben deze zaak behandeld, maar de standpunten lopen uiteen. Het is echter duidelijk dat het probleem van de stijgende uitgaven voor de sociale bescherming, die momenteel een kwart of zelfs een derde van het BBP van de individuele Lid-Staten uitmaken, grote moeilijkheden veroorzaakt. Ten einde de economische en sociale benaderingen te integreren, is de Commissie dus van plan:

- *toezicht te houden op de sociale problemen waarmee de Lid-Staten ten aanzien van de uitgaven voor de sociale zekerheid worden geconfronteerd en wel door regelmatige besprekingen met de directeuren-generaal voor de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid en overleg met de sociale partners en andere economische en sociale actoren. Het verslag over de sociale bescherming in Europa zal een sleutelrol spelen bij dit toezicht.*

8. Aan de hand van deze uitwisselingen van ervaringen zal de Commissie in overweging nemen:

- *een aanvullende aanbeveling betreffende de aanpassing van de stelsels voor sociale zekerheid aan de veranderende gezinsstructuur, met name via de individualisering van de rechten en de bijdragen op basis van een vergelijking van de huidige ongelijke behandeling naar geslacht in de sociale zekerheid;*
- *een aanbeveling betreffende de financiering van de sociale zekerheid, met daarin opgenomen gemeenschappelijke richtlijnen ter bevordering van een betere aanpassing van de sociale zekerheid aan de stimulering van de werkgelegenheid, waarbij de solidariteitsnetwerken behouden blijven en met het naast elkaar bestaan van verschillende nationale stelsels wordt ingestemd;*
- *een aanbeveling betreffende een verzekering voor langdurige verzorging van mensen die afhankelijk worden.*

9. Ten slotte zal de Commissie, om de gelijke behandeling van vrouwen en mannen op het gebied van de sociale bescherming te waarborgen, voorstellen:

- *een wijziging aan te brengen in de richtlijn betreffende de gelijke behandeling in sectoriële regelingen voor sociale zekerheid³⁰ overeenkomstig het Barber-arrest, het aanvullend protocol op artikel 119 in het Verdrag betreffende de Europese Unie en de arresten van het Hof van Justitie na het Barber-arrest ter verduidelijking van de toepassing van artikel 119 op het gebied van de sectoriële regelingen voor sociale zekerheid.*

10. Tevens zal zij haar werk ter voltooiing van de goedkeuring van het principe van de gelijke behandeling in de sociale zekerheid voortzetten³¹.

B – Bevordering van de sociale integratie van iedereen

11. De marginalisatie van grote sociale groepen vormt een probleem voor de sociale samenhang van de Unie en verlangt een mobilisatie van de inspanningen door de Lid-Staten en alle betrokkenen en een versterking van het bolwerk van de sociale rechten. Het is duidelijk dat sommige groepen door de huidige economische en sociale omstandigheden sommige groepen geen kansen krijgen. De reacties op het Groenboek bevestigen de noodzaak dit probleem aan te pakken en zich te concentreren op het welzijn van iedereen, werknemers en anderen.

12. Dit is niet alleen maar een kwestie van sociale gerechtigheid; de Unie kan het zich eenvoudigweg niet veroorloven de bijdrage van gemarginaliseerde groepen tot de samenleving in haar geheel te missen. Op dit moment, nu belangrijke technologische, economische en sociale veranderingen de onzekerheid van een groeiend aantal mensen vergroten, moet de Unie ervoor zorgen dat de

³⁰ 86/378/EEG (PB L 225 van 12.08.86)

³¹ Zie nog niet goedgekeurd voorstel COM (87) 494 van 16.10.87

kwetsbaarste personen (bij voorbeeld mensen die van het sociaal en economisch leven zijn uitgesloten, jongeren die geen vaste grond onder de voeten kunnen krijgen in de economie, gehandicapten en ouderen) niet verstoken raken van de voordelen van de economische kracht van een verder geïntegreerd Europa of daartoe geen bijdrage kunnen leveren.

13. Hoewel de eerste verantwoordelijkheid hiervoor bij de Lid-Staten ligt, speelt een volledige onderlinge samenwerking, binnen de Unie, een belangrijke rol. Bovendien geeft artikel 2, lid 2 van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek de Unie een rol bij het ondersteunen en aanvullen van de activiteiten van de Lid-Staten. De Commissie zal daarom de basis voor gelijke rechten blijven uitbreiden, nieuwe denkbeelden over de beste praktijken verspreiden en innovatie en experimenten, die steeds meer een transnationaal karakter krijgen, via de Structuurfondsen en met name het Europees Sociaal Fonds, steunen.

De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

14. Op dit moment, nu meer dan 52 miljoen mensen in de Unie onder de armoedegrens leven³², is sociale uitsluiting een endemisch verschijnsel, dat een gevolg is van de structurele veranderingen die onze economieën en onze samenlevingen treffen. Dit vormt een bedreiging voor de sociale samenhang van iedere Lid-Staat en van de Unie in haar geheel.

15. Uitsluitingsprocessen zijn dynamisch en multidimensioneel van aard. Zij houden niet alleen verband met werkloosheid en/of een te laag inkomen, maar ook met woonomstandigheden, onderwijsniveaus en kansen, gezondheid, discriminatie, burgerschap en integratie in de plaatselijke gemeenschap. Als gevolg hiervan zijn voor het voorkomen en bestrijden van sociale uitsluiting een totale mobilisatie van inspanningen en een combinatie van zowel economische als sociale maatregelen nodig. Op Europees niveau betekent dit ook dat de sociale uitsluiting dient te worden aangepakt in het raam van alle vormen van beleid van de Unie.

16. Het scheppen van meer werk is een cruciale factor in de strijd tegen de sociale uitsluiting, maar het aanbieden van nieuwe banen alleen – al zijn het er nog zoveel – leidt niet tot de verdwijning van de sociale uitsluiting. Sinds het midden van de jaren zeventig, heeft de actie op unieniveau via de drie armoedeprogramma's ons het een en ander geleerd en het is thans duidelijk dat het mogelijk is dat een dergelijke actie een multiplicatoreffect heeft. Deze boodschap is versterkt door bij voorbeeld de Europese Conferentie over de bestrijding van de sociale uitsluiting die in juni 1993 in Kopenhagen is gehouden. De Commissie zal haar pogingen in dat opzicht voortzetten en met name:

³² Bron: Eurostat. De cijfers bestrijken mensen die in een huishouden wonen waar de uitgaven per equivalente volwassene minder dan de helft bedragen van het nationale gemiddelde

- *alles doen wat in haar vermogen ligt om ervoor te zorgen dat de Raad het volgende actieprogramma van de Unie op dit gebied goedkeurt op basis van de voorstellen die de Commissie in september 1993³³ heeft ingediend;*
- *momenteel lopende acties voortzetten en wel in het bijzonder het versterken van de dialoog met vertegenwoordigende lichamen en het streven naar een publieke, plechtige verklaring tegen de uitsluiting.*

17. Daarnaast zijn verdere inspanningen nodig ter stimulering van een Europese solidariteit ter bestrijding van de uitsluiting waarbij alle partners betrokken zijn. Hoewel de eerste verantwoordelijkheid voor zowel besluit als actie bij de Lid-Staten moet berusten en zelfs op regionaal en plaatselijk niveau, is ook op unieniveau actie noodzakelijk. De Unie moet laten merken dat zij ten aanzien van deze kwestie niet zwijgt of niets doet en dat zij in staat is niet alleen op treden ten behoeve van de belangen van de werkenden, maar ook van die van de werklozen en sociaal uitgesloten. Bovendien deelt artikel 2, lid 2 van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek de Unie een specifieke rol toe bij het ondersteunen en aanvullen van de activiteiten van de Lid-Staten ten aanzien van de integratie van mensen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten. De Commissie gelooft dat er goede argumenten zijn om de mogelijkheid te onderzoeken van:

- *verdere acties van de Unie ten aanzien van de integratie van hen die zijn uitgesloten van de arbeidsmarkt, waarin zowel de sociale als de economische dimensie van deze integratie bestreken wordt; hierdoor ontstaat een juridisch kader voor het ondersteunen en stimuleren van de inspanningen van de Lid-Staten.*

18. Het doel van een dergelijk voorstel zou de vaststelling zijn van gemeenschappelijke doelstellingen en richtsnoeren en niet van gedetailleerde voorschriften of uniforme oplossingen. Het zou trachten de nadruk te versterken op de verschuiving van passieve naar actieve arbeidsmarktmaatregelen, door verlenging van de aanbeveling betreffende toereikende inkomsten uit 1992³⁴ en wel door de garantie van een minimuminkomen te combineren met een actief beleid waarbij financiële prikkels voor het vinden van werk gehandhaafd blijven. Hiertoe zouden voorstellen kunnen behoren voor de geleidelijke uitvoering door de Lid-Staten van de minimumvoorschriften betreffende bij voorbeeld maatregelen om mensen die werk zoeken te helpen een volledige bijdrage tot de samenleving te leveren en de sociale integratie van de mensen die de arbeidsmarkt niet kunnen betreden.

19. Daarnaast bevat het nieuwe programma voor onderzoek en ontwikkeling een specifiek subprogramma over sociale uitsluiting waardoor onderzoek mogelijk wordt naar indicatoren alsmede naar de invloed van het uit te voeren beleid op het gebied van de sociale uitsluiting. Bovendien zullen de Structuurfondsen en dan met name het Europees Sociaal Fonds, in het kader van de nieuwe doelstelling

³³ COM (93) 435 van 22.09.93

³⁴ 92/44/EEG (PB L 245 van 26.08.92)

3 en het nieuw Europees initiatiefprogramma betreffende werkgelegenheid en menselijke hulpbronnen, ook een belangrijke bijdrage leveren tot de bestrijding van de uitsluiting.

20. Huisvesting is ook een belangrijk punt bij de bestrijding van de sociale uitsluiting en kan tevens een belangrijke bron voor nieuwe werkgelegenheid zijn. Verdere projecten inzake huisvestingskwesties zullen worden voortgezet, in het bijzonder via uitwisselingen die bevorderd worden door de regelmatige vergaderingen van de ministers met huisvesting in hun portefeuille en via de uitwisselingsprogramma's die in deze context zijn ontwikkeld. Deze verschillende acties zullen worden gecoördineerd door de Commissie ten einde een goed gestructureerde, veel omvattende bijdrage te leveren op dit gebied.

21. Daarnaast tracht het initiatief inzake stedelijke gebieden dat op 15 juni 1994 door de Commissie is goedgekeurd³⁵, de hulp te richten op een beperkt aantal stadswijken waar een accumulatie van factoren (hoog werkloosheidspercentage, geringe schoolprestaties, slechte huisvesting, verpaupering, veel criminaliteit enz.) zorgt voor een over het algemeen slechte kwaliteit van het bestaan. De werkloosheidspercentages in arme stedelijke gebieden liggen significant boven het nationale gemiddelde. De problemen moeten integraal worden aangepakt, door middel van gezamenlijke acties van landelijke en plaatselijke overheden. Het initiatief inzake plattelandsontwikkeling (Leader II) tracht het probleem te bestrijden waarmee de plattelandsgemeenschappen te maken krijgen wanneer een totale ontwikkelingsstrategie, gebaseerd op de gemeenschappelijke inspanningen van de lokale partners en de ontwikkeling van hun vaardigheden, een rendabele benadering blijkt te zijn.

Bevordering van de maatschappelijke integratie van gehandicapten

22. Meer dan 10 % van de totale bevolking van de Europese Unie heeft een handicap. De behoeften van de individuele gehandicapten kunnen aanzienlijk verschillen, afhankelijk van de aard van hun handicap in combinatie met factoren als hun eerdere ervaringen, hun vaardigheidsniveau en hun persoonlijke omstandigheden. De bijstand dient vaak toegesneden te worden op de ernst van de handicap. Als groep ontmoeten gehandicapten echter zonder enige twijfel allerlei hindernissen die voorkomen dat zij een volledige economische en sociale integratie bereiken. Derhalve is het noodzakelijk het fundamentele recht op gelijke kansen te verwerken in de beleidsmaatregelen van de Unie.

23. Aanzienlijke steun is verleend door het Europees Sociaal Fonds, het initiatief HORIZON en het actieprogramma HELIOS, waaronder het Handynet-systeem, om de opleiding van gehandicapten te steunen en te bevorderen, ten einde hen in staat te stellen de arbeidsmarkt te betreden of opnieuw te betreden. Doel van deze steun is aan te tonen dat wanneer mensen in staat worden gesteld hun vermogens te ontwikkelen, dit niet alleen voor henzelf nuttig is maar ook voor

³⁵ PB nr. C 180 van 01.07.94

de samenleving in haar geheel. Dit werk gaat verder. Daarnaast zal de Commissie:

- *voortbouwen op de positieve ervaring met het Europees Gehandicaptenforum en er via passende maatregelen voor zorgen dat met de behoeften van gehandicapten rekening wordt gehouden bij ter zake dienende wetgeving, programma's en initiatieven. Dit betekent onder meer ervoor zorgen dat mogelijke programma's van de Unie maximaal toegankelijk moeten zijn voor gehandicapten en dat zij actief gestimuleerd worden hieraan mee te werken;*
- *een passend stuk opstellen ter ondersteuning van de standaardregels van de VN voor gelijke kansen voor personen met een handicap;*
- *als onderdeel van een proces ter stimulering van modelwerkgevers, een gedragscode opstellen in verband met haar eigen personeelsbeleid en -praktijken en in het kader van de sociale dialoog discussies stimuleren over de ruimere verspreiding van een dergelijk model.*

24. Tevens zal zij nagaan hoe acties van de Unie kunnen bijdragen tot het belangrijke punt van de verbetering van de toegankelijkheid van vervoermiddelen en openbare gebouwen en aandringen op de goedkeuring van het voorstel voor een richtlijn betreffende een veilig vervoer voor werknemers met beperkte mobiliteit³⁶.

De economische en sociale rol van de ouderen

25. De zorgen van de huidige – en de toekomstige – ouderen gaan verder dan de traditionele punten van pensioenen en verzorging, hoe cruciaal deze beleidsterreinen ook blijven. Het probleem reikt verder: het gaat om het handhaven van een hoog integratieniveau van de oudere bevolking naar mate Europa vergrijst.

26. Om dit te bereiken zal over veel punten die tot nu toe als vanzelfsprekend werden beschouwd, zoals de traditionele carrièrepatronen, de pensioengerechtigde leeftijd en de rol van het kerngezin en de verdere familie, opnieuw moeten worden nagedacht. Er moet ook rekening worden gehouden met het feit dat vrouwen onder de ouderen in de meerderheid zijn en dat vrouwen van die leeftijd meestal een veel lager inkomen hebben. Het Europese Jaar van de ouderen en de solidariteit tussen de generaties (1993) heeft laten zien hoe nieuwe denkbeelden en nieuwe praktijken op Europees niveau kunnen worden bevorderd. Ten einde dit werk voort te zetten, zal de Commissie binnenkort een voorstel doen voor:

³⁶ COM (90) 588 van 28.02.91

- *een besluit betreffende acties voor de gehele Unie om de problemen van een vergrijzende bevolking aan te pakken, met daarin in het bijzonder aandacht voor de rol en de bijdrage van de actieve gepensioneerden.*

Gelijke kansen voor iedereen

27. In een aantal bijdragen tot het Groenboek – waaronder die van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het EVV – is de Commissie gevraagd verdere concrete acties te ondernemen ter bestrijding van discriminatie op grond van ras, godsdienst, leeftijd en handicap. Hoewel de Verdragen in hun huidige vorm geen specifieke bevoegdheid verlenen voor wetgeving op dit gebied, is dat een omissie die steeds moeilijker kan worden gerechtvaardigd in het Europa van vandaag. De Unie moet alle mensen een garantie tegen discriminatie bieden, als zij althans het vrije verkeer binnen een interne markt waar wil maken. Naast haar bestaande werk op deze gebieden (zie hierboven en hoofdstuk IV), is de Commissie van mening dat ernstig overwogen moet worden bij de eerstkomende wijziging van de Verdragen een specifieke verwijzing in te voeren naar de bestrijding van discriminatie op grond van ras, godsdienst, leeftijd en handicap. Met dit in gedachten, zal de Commissie verdere werkzaamheden verrichten om de toegevoegde waarde aan te tonen van specifieke acties op dit gebied op het niveau van de Unie als natuurlijke aanvulling op wat op nationaal, regionaal of zelfs plaatselijk niveau kan worden bereikt.

VII – Actie op volksgezondheidsgebied

1. Zowel dit Witboek als het eerdere Groenboek maken gewag van de significante banden tussen de volksgezondheid en het sociaal en milieubeleid. Hiertoe behoren de nadelige effecten van armoede, werkloosheid en sociale uitsluiting op de gezondheid, de toenemende druk op het stelsel voor gezondheid en sociale bescherming als gevolg van de demografische ontwikkelingen, met name de vergrijzing van de bevolking, de rol van preventieve en revaliderende gezondheidsprogramma's bij het bevorderen van de integratie in de samenleving, het effect van de milieuomstandigheden op de volksgezondheid en de specifieke problemen en behoeften op gezondheidsgebied die verband houden met de toegenomen mobiliteit binnen de Unie en de immigratie in de Unie.

2. In haar Mededeling betreffende het actiekader op het gebied van de volksgezondheid³⁷ beschrijft de Commissie de huidige gezondheids- en daarmee samenhangende problemen waarmee de Lid-Staten worden geconfronteerd en geeft zij een methode voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de artikelen 3, onder o en 129 van het Verdrag.

3. Na een analyse te hebben gegeven van de actiemogelijkheden op unieniveau, biedt de Mededeling de mogelijkheid van meerjarenprogramma's op een aantal gebieden. Voorstellen voor besluiten inzake drie van deze programma's zijn door de Commissie goedgekeurd en zullen in 1995 door de Raad en het Europees Parlement worden bestudeerd in het raam van de medebeslissingsprocedure. Dit zijn programma's betreffende:

- kanker
- gezondheidsbevordering, -voorlichting, -onderricht en -opleiding
- preventie van drugsverslaving³⁸.

4. De Commissie is voornemens bij voorrang nog meer programma's te publiceren, te weten inzake AIDS en andere besmettelijke ziekten en inzake gezondheidsgegevens en -indicatoren, waaronder de controle en het toezicht op ziekten. Er wordt voorts gedacht aan de mogelijkheid van andere programma's op gebieden als ongevallen en verwondingen, ziekten die met vervuiling te maken hebben en zeldzame ziekten.

5. De Commissie heeft tevens een interdepartementale werkgroep voor gezondheid ingesteld die er, overeenkomstig het bepaalde in artikel 129, voor moet zorgen dat bij beleidsmaatregelen die in andere sectoren tot stand komen volledig rekening wordt gehouden met de eisen ten aanzien van de gezondheidsbescherming.

³⁷ COM (93) 559 def. van 24.11.93

³⁸ COM (94) 83 van 29.03.94
COM (94) 202 van 01.06.94
COM (94) 234 van 08.06.94

6. Bij het formuleren en ontwikkelen van de actie van de Unie, zal de Commissie volledig rekening houden met de banden met andere gebieden en ernaar streven de synergie tussen de sociale en de gezondheidsmaatregelen zo groot mogelijk te maken. Daarbij zal zij zorgvuldig de verschillen in structuren, organisatie en uitvoering die er tussen beide gebieden bestaan, in acht nemen.

7. In het licht van de ervaringen bij het ten uitvoer leggen van de maatregelen van de Unie op het gebied van de gezondheidsbescherming, zal de Commissie overwegen welke verdere acties nodig kunnen zijn. In het bijzonder zal de Commissie reageren op verzoeken van de Lid-Staten en de onderlinge samenwerking vergemakkelijken op gebieden als fundamentele gezondheidskeuzen, het verlenen van diensten en nieuwe met de gezondheid verband houdende technologieën. Een bijzonder gebied voor studie is de bijstand voor de Lid-Staten als reactie op gezondheidskwesties zoals de toeneming van het beroep op de diensten en voorzieningen, als gevolg van de grotere mobiliteit binnen de Unie.

VIII – VAKBONDEN, WERKGEVERSORGANISATIES EN VRIJWILLIGERSORGANISATIES ALS PARTNERS IN HET VERANDERINGSPROCES

1. De in het Groenboek beschreven problemen en de van alle zijden ontvangen reacties later er geen twijfel over bestaan dat zonder consensus de sociale hervormingen niet effectief kunnen worden doorgevoerd. Bovendien heeft het wetgevingsproces in een snel veranderend Europa moeite de gebeurtenissen bij te houden. De internationalisatie van de krachten achter de verandering, zowel economische als sociale en demografische, pleit ook voor nieuwe mechanismen die, in synergie met de wetgever, ervoor zorgen dat de wetgeving en de regulering tot hun recht komen.

2. De historische en culturele tradities van de Lid-Staten hebben het mogelijk gemaakt een Europees sociaal consensusmodel op te bouwen, waarin economische doeltreffendheid en sociale solidariteit elkaar in evenwicht houden. De sociale partners hebben in dit proces een cruciale rol gespeeld, zowel dank zij de samenwerking tussen de staat, de werkgevers en de vakbonden inzake het economisch en sociaal beleid, als via de aanknopng van relaties op basis van afspraken tussen de werkgevers en de vakbonden. In het bijzonder zijn de CAO-onderhandelingen een flexibel instrument gebleken voor het bereiken van consensus, doordat het een billijke verdeling van de resultaten van de economische vooruitgang en soepele aanpassingen aan de veranderingen in het productieproces en in de samenleving, stimuleerde. In de EGKS-industrieën (kolen en staal) bij voorbeeld, waar dergelijke veranderingen talrijk zijn geweest, zijn zowel actieve als passieve sociale maatregelen uitgevoerd in het raam van sectoraal overleg en consensus. Het hoge werkloosheidspeil laat zien hoezeer het noodzakelijk het voor de sociale partners is tijdens de CAO-onderhandelingen meer gewicht te hechten aan de wederopneming van de werklozen. In alle Lid-Staten wordt eveneens een grote rol gespeeld door het grote aantal vrijwilligers- en welzijnsorganisaties.

3. De massale structurele veranderingen waar de Unie momenteel mee te maken heeft, vormen nieuwe problemen voor dit systeem. De ontwikkeling van het arbeidsrecht van de Unie wordt thans geconfronteerd met de behoefte aan nieuwe, flexibele mechanismen voor sociale regulering die zich kunnen aanpassen aan de snelheid en de omvang van deze veranderingen. Hiervoor zijn vereist: een nieuwe complementariteit tussen de wettelijke voorschriften en de CAO's, een grotere medewerking van de zijde van de sociale partners aan de voorbereiding van de maatregelen die op unie- en landelijk niveau worden overwogen en een betere samenwerking tussen de werkgevers- en de werknemersorganisaties. De dienovereenkomstige sociale aanpassingen zullen eveneens de volledige inzet van de vrijwilligers- en andere vertegenwoordigende organisaties verlangen.

A – Bevordering en versterking van de sociale dialoog

4. De bestaande samenwerking tussen werkgevers en werknemers is thans geconsolideerd in het nieuwe kader dat is afgebakend door de Overeenkomst betreffende de sociale politiek. Deze Overeenkomst erkent en bevestigt de

dubbele taak van de sociale dialoog: raadpleging van de sociale partners op unieniveau en het recht van de sociale partners overeenkomsten te sluiten die hetzij wettelijk bindend effect hebben, hetzij alleen de ondertekenaars verplichtingen opleggen. Van nu af aan kan de Europese sociale regelgeving berusten op zowel het wetgevend initiatief van de Instellingen van de Unie als op de CAO-onderhandelingen tussen de sociale partners. Dit proces dat mettertijd zich moet ontwikkelen en uitgroeien, maakt de ontwikkeling mogelijk van een nieuw partnerschap tussen de economische en sociale actoren, waardoor een doeltreffende aanpassing aan de structurele verandering mogelijk wordt.

5. De Commissie heeft een Mededeling gedaan over het functioneren van deze nieuwe procedures.³⁹ De voornaamste boodschap uit deze Mededeling is dat, hoewel enkele elementen van een sociale dialoog op Europees niveau al aanwezig zijn, deze zich nog moet ontwikkelen tot een gestructureerd systeem voor de Unie voor de verhouding tussen werkgevers en werknemers.

6. Ten aanzien van de structuren is op een aantal punten actie noodzakelijk. Met name moeten de bestaande raadgevend comités worden geherstructureerd om rekening te houden met een aantal nieuwe elementen, zoals de uitbreiding van de Unie door de toetreding van nieuwe leden, de samenstelling van de delegaties van de sociale partners en de kwestie van representativiteit, de relatie tussen wetgeving en CAO's en de relatie tussen raadpleging en onderhandeling.

7. De Commissie zal dus voorstellen indienen voor besluiten die bedoeld zijn om de volgende punten opnieuw onder de loep te nemen:

- *het mandaat en de samenstelling van het Permanent Comité voor arbeidsmarktvaartstukken, in het licht van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek. Overwogen zal worden het Comité een nieuwe taak te geven, zodat het het Permanent Comité voor arbeidsmarktvaartstukken en sociaal beleid kan worden en*
- *het aantal, het mandaat, het werkerterrein en de samenstelling van de sectorale comités van de sociale dialoog. De koppeling met de bestaande en/of uitgebreide interprofessionele raadgevend comités zal worden verbeterd.*

8. De bevordering van de sociale dialoog op Europees niveau hangt in de eerste plaats af van de organisaties van de sociale partners zelf. De bijdrage van de Commissie tot dit proces berust op de volgende doelstellingen: evenwichtige steun voor de partijen, opleiding in en voorlichting over Europese kwesties, toepassing van de resultaten van de Europese sociale dialoog op nationaal niveau en de relatie tussen de verschillende dialoogniveaus.

9. Derhalve stelt de Commissie voor om, ten einde de sociale partners te helpen de sociale dialoog uit te breiden, te publiceren:

³⁹ COM (94) 600 def. van 14.12.93

- *een discussiestuk over de uitbreiding van de sociale dialoog, met het accent op de evenwichtige steun voor de partijen en tenuitvoerlegging van de artikelen 3 en 4 van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek.*

10. Dit zou onder meer omvatten: voorstellen voor de oprichting van een Europees opleidingscentrum voor arbeidsverhoudingen, de rationalisering van financiële steun voor de sociale partners met het oog op het versterken van de actie ter waarborging van evenwichtige steun voor beide zijden van de sociale dialoog en een programma voor verspreiding en bewustmaking ten aanzien van de sociale dialoog op Europees niveau, met als doel deze op nationaal niveau uit te breiden. Hiervoor is het nodig bijeenkomsten, seminars, studies, publikaties (gemeenschappelijke standpunten, overeenkomsten enz.) en uitwisseling op unie-, nationaal en regionaal niveau te bevorderen.

11. Meer in het algemeen gelooft de Commissie dat het, om te kunnen reageren op de huidige veranderingen op de arbeidsmarkt, nuttig zou zijn als de sociale dialoog op een aantal manieren kon worden verbreed. In dit verband zal zij voorstellen doen om:

- *de sociale partners op Europees niveau te laten nagaan hoe het streven naar goede arbeidsomstandigheden kan verlopen als een integrerend deel van de vergrote produktiviteit. Om arbeidsomstandigheden in een concurrerende wereldeconomie te handhaven en te verbeteren, heeft Europa een nieuw engagement nodig van de kant van werkgevers en werknemers voor het streven naar kwaliteitsproduktieprocessen met een grote produktiviteit.*

Dit heeft betrekking op kwesties als de toegang tot de bij- en herscholing voor alle werknemers (waaronder het management), nieuwe mechanismen die moeten zorgen voor de medezeggenschap van de werknemers en het volledig gebruik van alle nieuwe mogelijkheden die door de nieuwe technologieën worden geboden. De praktische problemen waarmee zeer kleine ondernemingen worden geconfronteerd bij de aanpassing aan een snel veranderend bedrijfsklimaat, verdienen bijzondere aandacht.

- *de betrokkenheid te stimuleren van de sociale partners op Europees niveau bij acties betreffende de arbeidsvoorwaarden voor de onderdanen van derde landen die legaal in de Unie verblijven en de mogelijke goedkeuring van een gedragscode voor indienstneming die tegen rassendiscriminatie is gericht (zie hoofdstuk IV), maatregelen te ontwerpen ter ondersteuning van positieve acties voor vrouwen in de overheids- en de particuliere sector (zie hoofdstuk V), modelwerkgevers aan te moedigen gehandicapten werk te bezorgen (hoofdstuk VI) en belangrijke nieuwe kwesties aan te pakken zoals het met elkaar in overeenstemming brengen van gezins- en arbeidsleven, sociale uitsluiting en vergrijzing.*

B – Uitbreiding van de rol van de vrijwilligersorganisaties

12. Hoewel erkend moet worden dat consensus en collectieve arbeidsovereenkomsten tussen werkgevers en werknemer een unieke rol spelen in het Europees sociaal model, is het duidelijk dat vrijwilligers- en andere representatieve organisaties het recht hebben door de Unie te worden geraadpleegd en hun rol in het veranderingsproces te spelen. Om die reden is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de onderhandelingsprocessen die thans krachtens de Overeenkomst betreffende de sociale politiek vastliggen en het overleg dat de Europese Unie moet voeren om de sociale problemen te behandelen die niet bij CAO-onderhandelingen kunnen worden behandeld. In verband met problemen als uitsluiting, racisme, demografische trends en vergrijzing moet de Unie partnerschappen aangaan met een breder scala van instellingen, waaronder werkgevers en vakbonden, met het oog op hun maatschappelijke functies in plaats van hun onderhandelingstaken.

13. Naast de kwestie van het versterken van de sociale dialoog is in het Groenboek de kwestie aan de orde gesteld van de noodzaak van een "geschikt discussieforum waarop de strategische problemen van de Europese samenleving op een open, democratische manier kunnen worden besproken". Het antwoord op deze vraag varieerde. Hoewel de Commissie het niet geschikt acht de sociale dialoog als zodanig deze rol te laten vervullen, gezien diens doel: het proces van de collectieve overeenkomsten tussen werkgevers en werknemers te voeden, vindt zij wel dat passende mechanismen noodzakelijk zijn om andere relevante organisaties bij het Europees sociaal beleid te betrekken. Dit is ook in overeenstemming met de verklaring in het Verdrag betreffende de Europese Unie terzake van de samenwerking met welzijnsorganisaties.

14. De Commissie stelt derhalve voor:

- *een forum op te richten voor discussies over kwesties van sociaal beleid, naar het voorbeeld van de Groenboekconferentie van mei 1994. Dit forum moet eens per 18 maanden bijeenkomen en zoveel mogelijk belanghebbende organisaties omvatten. De eerste vergadering zal in oktober 1995 worden gehouden.*

IX – INTERNATIONALE SAMENWERKING – DE ROL VAN HET EUROPEES SOCIAAL BELEID

1. Het Europees sociaal model is niet onontvankelijk voor invloeden uit andere delen van de wereld en evenmin kan ontkend worden dat de totstandkoming in Europa van een redelijk evenwicht tussen vermogensvorming, vrijheid en sociale gerechtigheid aantrekkingskracht uitoefende op de volkeren van Midden- en Oost-Europa en tot de ineenstorting van het communisme heeft bijgedragen. En hoewel de starheid van Europa in de periode na de oliecrises het voorwerp was van aanzienlijke kritiek uit de Verenigde Staten, wordt in het huidige debat tussen de VS en Europa (zoals tijdens de G7-top over de werkgelegenheid) erkend dat veel kan worden geleerd van de Europese inzet voor een hoog peil van sociale bescherming. Anderzijds begint het Japanse sociaal-economisch model, waarover veel is gediscussieerd in Europa, zich te ontwikkelen in de richting van een nieuw evenwicht tussen zekerheid en flexibiliteit.

A – Bilaterale en multilaterale samenwerking

2. Het feit dat het Europees sociaal beleid steeds vaker opduikt in de context van de externe betrekkingen van de Unie, is niet alleen het gevolg van de onderlinge beïnvloeding van de verschillende sociaal-economische modellen, maar ook van de realiteit dat de wereldconcurrentie steeds meer sociaal-economisch van aard wordt. Derhalve is de Commissie van plan:

- *de uitwisseling en de contacten met andere geïndustrialiseerde landen te systematiseren; er bestaat al een programma voor uitwisseling van ervaringen met Japan en de dialoog met de VS op sociaal gebied zal worden verbreed. De Commissie is ook van plan de banden met internationale organisaties zoals de OESO, de IAO en de Raad van Europa en met de Verenigde Naties, te verstevigen.*

3. De wereldtopconferentie over sociale ontwikkeling die in maart 1995 onder auspiciën van de VN zal worden gehouden, toont het groeiende belang aan dat gehecht wordt aan de gezamenlijke bestudering van de sociale gevolgen van de ontwikkeling en de omvorming van de wereld. Deze topconferentie zal een belangrijk forum zijn voor dergelijke discussies en de voornaamste onderwerpen zullen zijn: werkgelegenheid, sociale integratie en vermindering van de armoede.

- *Van de Commissie wordt in het licht van haar werkzaamheden in het kader van het Witboek: Groei, Concurrentievermogen, Werkgelegenheid en meer in het algemeen vanwege de waarden die inherent zijn aan het Europese sociale model, een speciale bijdrage verwacht.*

4. De Commissie is ook van plan:

- *haar langjarige samenwerking met de Internationale Arbeidsorganisatie voort te zetten.*

In dit verband dient ervoor te worden gezorgd dat een aanvaardbare oplossing wordt gevonden om op constructieve wijze de nog openstaande kwesties in verband met de medewerking van de Gemeenschap en de Lid-Staten aan de Internationale Arbeidsconferentie op te lossen, met inachtneming van het feit dat vanwege het tripartiete karakter van die organisatie de Europese Unie een bijzonder voorzichtige aanpak moet kiezen.

5. In de aanlooperperiode tot de uitbreiding van de Unie in 1995 zal de Commissie eveneens:

- *een actieve rol blijven spelen, wanneer het erom gaat samenwerking ten aanzien van het sociaal beleid te garanderen binnen het kader van de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte.*

B – Relaties met de landen in Midden- en Oost-Europa

6. De Unie heeft via PHARE actief meegewerkt aan de steun voor het overgangsproces in Midden- en Oost-Europa en heeft thans Europa-overeenkomsten gesloten met de meeste van de betrokken landen. Twee daarvan (die met Hongarije en Polen) zijn reeds van kracht en beide landen hebben het lidmaatschap van de Unie aangevraagd. Hun toekomstige opname is als doel erkend door de Europese Raad van juni 1993 in Kopenhagen. Dit betekent dat de beleidssamenwerking tussen de twee delen van Europa moet worden versterkt en dat de technische en financiële steun van de Unie binnen het kader van de G.24, moet voldoen aan de eisen voor een dergelijke beleidssamenwerking op Europees niveau.

7. Wat de sociale aspecten van de overgang betreft, moet thans opnieuw aandacht worden besteed aan de ernstige sociale problemen die zijn ontstaan, met name veel werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting, die natuurlijk ook aanzienlijke politieke gevolgen hebben. Deze landen hebben behoefte aan een sociaal-economisch beleid dat is gericht op een actieve, concurrerende en eerlijke samenleving en optimaal gebruik maakt van de belangrijke relatieve voordelen in de wereldeconomie. PHARE-programma's zijn institutionele ontwikkelingen in die richting beginnen te ondersteunen, waaronder de steun aan regionale ontwikkeling ter bevordering van een geïntegreerde benadering van industriële omschakeling, steun voor een autonome burgermaatschappij, structuren voor een sociale dialoog en de bevordering van kleine en middelgrote ondernemingen en van lokale werkgelegenheidsprogramma's.

8. De tijd is dus rijp voor een gerichte beleidsdiscussie tussen de Europese Unie en de landen uit Midden- en Oost-Europa over een aantal sociale kwesties. Met volledige benutting van de bestaande structuren en mechanismen die in de Europa-overeenkomsten zijn vastgesteld, zal het een van de taken van de Commissie zijn:

- *een reactie te helpen formuleren op de meest acute moeilijkheden (sociale gevolgen van de industriële herstructurering, de uitvoering van werkgelegenheidsbeleid, de bestrijding van de armoede, het opzetten van*

stelsels voor sociale zekerheid enz.) en de samenwerking te organiseren met hulp en steun van de Lid-Staten.

C – Sociale kwesties en internationale handel

9. De commentaren op het Groenboek onderschrijven meestal het standpunt dat thans moet worden gepraat over de sociale regels die nodig zijn als aanvulling op de handel. De Unie erkent dat andere regio's mogelijk moeten concurreren op basis van lage arbeidskosten die gebaseerd zijn op lagere lonen, langere werktijden en moeilijker omstandigheden, maar het is niet in het belang van de internationale samenwerking als uitbuiting van werknemers een instrument wordt van internationale concurrentie. Hoewel een protectionistische aanpak om principiële redenen verwerpelijk is, is het in ieders belang dat de sociale vooruitgang een algemeen aanvaard beleidsdoel wordt naar mate de economieën zich ontwikkelen. Derhalve wordt een multilaterale, progressieve en veelzijdige benadering van sociale regels voorgesteld, die gebaseerd is op partnerschap en positieve prikkels voor de sociale vooruitgang in minder ontwikkelde landen.

10. Een belangrijk element hiervan is de onlangs aangenomen richtsnoeren voor het nieuwe APS-stelsel voor de komende tien jaar. Dit omvat speciale stimulerende maatregelen, waarvan de sociale clausule er een is. Deze clausule moet de kwaliteitsontwikkeling bevorderen, door landen in ontwikkeling te helpen de extrakosten te dragen van een geavanceerder sociaal beleid, in het bijzonder het recht van vereniging en van het sluiten van CAO's en de afschaffing van de kinderarbeid.

11. Nog een belangrijke bijdrage tot deze positieve koers van het extern beleid van de Europese Unie, zijn de bevordering van economische samenwerking en de steun van de Europese Unie, bij voorbeeld in Midden- en Oost-Europa, die de sociale dimensie van de economische vooruitgang dient te erkennen en de noodzaak voor hogere sociale normen, waar dat mogelijk is.

12. Daarnaast meent de Commissie dat de toekomstige Wereldhandelsorganisatie, die een belangrijke rol zal gaan spelen als international forum voor discussies over handelskwesties, dit punt onverwijld moet aanpakken, zodat de eerbiediging van fundamentele rechten, met name het recht van vereniging en het recht CAO's te sluiten, dwangarbeid en kinderarbeid, haar weerslag vindt in de genomen besluiten. De Europese Raad van Corfu is tot de slotsom gekomen dat de Europese Unie een actieve rol zal spelen in pogingen ervoor te zorgen dat de Wereldhandelsorganisatie effectief haar taak kan vervullen, namelijk ervoor zorgen dat de regels worden nageleefd die gezamenlijk zijn opgesteld en de vooruitgang bevorderen door de bestrijding van oneerlijke handelsvoorwaarden en dat milieu- en sociale kwesties in die context zullen worden besproken.

X – OP WEG NAAR EEN EFFECTIEVER TOEPASSING VAN HET EUROPEES RECHT

1. Dit Witboek heeft duidelijk gemaakt dat de Unie al heel wat heeft bereikt ten aanzien van de wetgevende actie op sociaal gebied. Maar als deze wetgeving werkelijk effect moet sorteren op de situatie van individuele personen in Europa, is het wel van essentieel belang dat ervoor wordt gezorgd dat zij niet alleen wordt goedgekeurd, maar ook naar behoren wordt uitgevoerd. In het verleden is dit in sommige gebieden een probleem gebleken en de Commissie heeft beloofd ervoor te zorgen dat in de toekomst meer nadruk zal komen te liggen op de effectieve tenuitvoerlegging en handhaving van het recht van de Unie.

A – Omzetting en uitvoering van richtlijnen

2. In artikel 155 van het Verdrag wordt bepaald dat de Commissie toeziet op "de toepassing zowel van de bepalingen van dit Verdrag als van de bepalingen welke de instellingen krachtens dit Verdrag vaststellen".

3. Richtlijnen moeten worden omgezet in nationaal recht, en de eerste stap in dit proces is de melding door de Lid-Staten aan de Commissie van de nationale maatregelen die ter uitvoering van overeengekomen recht van de Unie zijn goedgekeurd. De Commissie meent dat het huidige peil van overname en omzetting van communautaire wetgeving, zoals uit tabel 1 blijkt, moet worden verbeterd.

Tabel 1: Vooruitgang bij de omzetting van richtlijnen die op het werkgelegenheids- en het sociaal beleid van toepassing zijn⁴⁰

Lid-Staten	Richtlijnen die op 31.12.93 van toepassing waren	Richtlijnen waarvoor per 31.12.93 maatregelen waren gemeld	%
België	37	28	76
Denemarken	37	32	86
Duitsland	38 ⁴¹	27	71
Griekenland	36 ⁴²	24	67
Spanje	37	25	68
Frankrijk	37	29	78
Ierland	37	32	86

⁴⁰ 11e jaarverslag over de controle op de toepassing van het communautair recht

⁴¹ Richtlijn 90/659 stelt overgangsmatregelen vast voor de gezondheid en de veiligheid na de Duitse eenwording en is dus alleen op Duitsland van toepassing

⁴² Richtlijn 91/382/EEG wordt in Griekenland op 01.01.96 van kracht

Italië	37	21	57
Luxemburg	37	22	59
Nederland	37	26	70
Portugal	36 ⁴³	33	92
Verenigd Koninkrijk	37	34	92

Noot: Tabel 1 betreft de volgende richtlijnen: 68/360, 75/117, 75/129, 76/207, 77/187, 77/576, 78/610, 79/007, 79/640, 80/897, 80/1107, 82/130, 82/605, 83/477, 86/188, 86/378, 86/613, 88/035, 88/364, 88/642, 89/391, 89/622, 89/654, 89/655, 89/656, 90/239, 90/269, 90/270, 90/394, 90/659, 90/679, 91/269, 91/322, 91/382, 91/383, 91/533, 92/041, 92/057

4. De situatie ten aanzien van de omzetting is bijzonder ernstig wat de gezondheids- en veiligheidswetgeving betreft die voortvloeit uit de kaderrichtlijn betreffende gezondheid en veiligheid. Op 30 juni 1994 had slechts een Lid-Staat alle richtlijnen die van kracht zijn omgezet en vijf Lid-Statens hadden nog geen maatregelen gemeld voor de omzetting van de kaderrichtlijn zelf (zie tabel 2). In de loop van 1994 heeft de Commissie, naast het voeren van gerechtelijke procedures waar dat nodig was, een reeks bilaterale vergaderingen gehouden om de problemen te bespreken die aan de omzetting van deze richtlijnen kleefden en om acties te stimuleren om die op te lossen. Zij zal voorrang blijven verlenen aan haar streven alle wetgeving op sociaal gebied direct te laten omzetten.

Tabel 2: Stand van zaken betreffende de omzetting in nationaal recht van wetgeving op het gebied van gezondheid en veiligheid die voortvloeit uit de kaderrichtlijn

Richtlijnen	B	DK	D	E	F	GR	IRL	I	L	NL	PT	VK
89/391 Kader	T	T	N	N	T	T	T	N	T	T	T	T
89/654 Werkplek	T	T	N	N	T	31.12. 1994	T	N	N	T	T	T
89/655 Arbeidsmid- delen	T	T	N	N	T	N	T	N	N	T	T	T
89/656 Persoonlijke bescherming	N	T	N	N	T	N	T	N	N	T	T	T
90/269 Manueel verplaatsen van lasten	T	T	N	N	T	N	T	N	N	T	T	T
90/270 Beeldscherm	T	T	N	N	T	N	T	N	N	T	T	T
90/394 Carcinogene agentia	T	T	T	N	T	N	T	N	N	T	T	T

⁴³ Richtlijn 90/679/EEG wordt in Portugal op 28.11.95 van kracht

90/679 Biologische agentia	N	T	N	N	T	N	T	N	N	N	28.11. 1995	N
92/57 Bouw- plaatsen	N	T	N	N	T	N	N	N	N	N	N	N
92/58 Veiligheids- signalering	N	N	N	N	T	N	N	N	N	T	N	N
93/88 Biologische agentia (wijziging)	N	T	N	N	T	N	T	N	N	N	31.12. 1995	N

T Mededeling gedaan van omzetting in nationaal recht
N Geen mededeling van omzetting in nationaal recht

5. Zodra nationale omzettingsmaatregelen zijn gemeld, voert de Commissie een uitvoerige analyse uit om na te gaan of de nationale wet in overeenstemming is met die welke door de Raad is goedgekeurd en stelt een uitvoeringsverslag op in het licht van eventueel noodzakelijke verdere multilaterale en bilaterale bijeenkomsten met de Lid-Staten. Tevens overweegt zij alle ontvangen klachten over de nationale maatregelen die zijn goedgekeurd en werkt nauw samen met de Europese Ombudsman, de Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement en de Tijdelijke Equêtecommissie bij het onderzoek naar vermeende inbreuken of gevallen van wanbeheer in verband met de toepassing van het recht van de Unie.

6. De medewerking van de sociale partners aan de uitvoering van richtlijnen is eveneens van essentieel belang. De Commissie steunt de sociale partners bij de uitvoering van richtlijnen en pakt zo nodig het probleem aan van de uitvoering van richtlijnen door collectieve arbeidsovereenkomsten in Lid-Staten die geen wettelijke traditie hebben van *erga omnes* collectieve arbeidsovereenkomsten. De Commissie zorgt ervoor dat overeenkomsten over de omzetting van richtlijnen een verwijzing naar deze richtlijnen bevatten en zij bespreekt met de sociale partners haar concept-verslagen over de uitvoering van bepaalde richtlijnen en aanbevelingen op sociaal gebied.

7. In gevallen waar de Lid-Staten de relevante nationale wet niet hebben gemeld of waar die wet geacht wordt gebreken te vertonen, voert de Commissie een gerechtelijke procedure wegens inbreuken. De Commissie zorgt er ook voor dat de procedures wegens inbreuken tegen Lid-Staten worden voorafgegaan door een algemene evaluatie van de betrokken nationale wet, om zoveel mogelijk te voorkomen dat een procedure om enkele of geïsoleerde punten wordt gevoerd. Zij werkt ook met instellingen van Lid-Staten samen bij het onderzoek naar inbreuken.

B – Handhaving

8. Het feit dat verordeningen direct toepasbaar zijn in de Lid-Staten en dat richtlijnen zijn omgezet in nationaal recht, waarborgt op zichzelf nog geen effectieve toepassing en eerbiediging van dergelijke wetgeving. De Commissie is krachtens artikel 169 van het Verdrag verplicht ervoor te zorgen dat de Lid-Staten de verplichtingen die hen door de Unie zijn opgelegd, eerbiedigen en toepassen. De autoriteiten van de Lid-Staten moeten er daarnaast voor zorgen dat de wetgeving van de Unie volledig wordt gehandhaafd, onder meer door passende systemen van controle of sancties die in de praktijk doeltreffend zijn en een afschrikwekkende waarde hebben.

9. In de Mededeling van de Commissie over de ontwikkeling van de administratieve samenwerking bij de tenuitvoerlegging en het toezicht op de naleving van de gemeenschapswetgeving in de interne markt⁴⁴, wordt een beleidskader uiteengezet voor samenwerking tussen de administraties van de Lid-Staten en tussen hen en de Commissie, voor de handhaving van het Europees recht dat is ondersteund door de resolutie van de Raad over hetzelfde onderwerp⁴⁵. Op het gebied van het sociaal beleid betekent dit de verbetering van bestaande, goed ingevoerde mechanismen voor administratieve samenwerking zoals de Administratieve Commissie voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers, het Technisch Comité voor het vrije verkeer van werknemers en het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie. Daarnaast zal de Commissie de versterking stimuleren van de netwerken van directeuren-generaal (arbeidsvoorziening, arbeidsverhoudingen en sociale bescherming) en de uitbreiding van het netwerk van arbeidsinspecteurs tot andere terreinen dan die van gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk. Het bestaande partnerschap met de nationale autoriteiten is ook nuttig gebleken bij de uitvoering van richtlijnen over de wederzijdse erkenning van diploma's.

10. De Commissie zal tevens, in het kader van het IDA-programma (programma voor het uitwisselen van gegevens tussen administraties) zodra dat is goedgekeurd, het TESSOSENET-programma (telematica voor sociale zekerheid) ter verbetering van de uitwisseling van gegevens tussen de met de sociale zekerheid belaste autoriteiten in de context van de voorschriften voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers en het EURES-netwerk (zie hoofdstuk IV) blijven ontwikkelen. De Commissie zal nagaan in hoeverre telematica-netwerken andere sociale terreinen kunnen bestrijken, zoals arbeidsverhoudingen, volksgezondheid, gezondheid en veiligheid op het werk en sociale bescherming.

11. De Commissie is er ook voorstander van dat elke Lid-Staat zorgt voor centrale contactpunten om de stroom van gegevens over sociale kwesties te waarborgen tussen de Lid-Staten en tussen hen en de Commissie op sociaal gebied, in het bijzonder over gezondheid en veiligheid op het werk, arbeidsrecht

⁴⁴ COM (94) 29 def. van 16.02.94

⁴⁵ PB nr. C 179 van 01.07.94

en -verhoudingen en gelijke behandeling van vrouwen en mannen. Ten aanzien van de bestaande wetgeving stelt de Commissie voor, de Lid-Staten de gegevens over de contactpunten voor eind 1994 te laten doorgeven. Er zijn al contactpunten geschapen voor alle richtlijnen betreffende de professionele erkenning van diploma's. Voor toekomstige wetgeving dient deze informatie een normaal onderdeel te vormen van het uitvoeringsproces, die de Commissie moet worden medegedeeld met de tekst van de omzetting.

12. Wanneer een Lid-Staat in gebreke blijft de noodzakelijke maatregelen te nemen ter uitvoering van een arrest van het Hof van Justitie, zal de Commissie overeenkomstig de procedure krachtens artikel 171 van het Verdrag de zaak voorleggen aan het Hof van Justitie, tezamen met een opgave van het door de betrokken Lid-Staat te betalen forfaitaire bedrag dat zij in de gegevens omstandigheden een passende sanctie acht.

C – Aanpassing van de bestaande wetgeving aan een wereld in verandering

13. De Commissie aanvaardt dat, om ze aan te passen aan de veranderende wereld, de wettelijke voorschriften van de Unie regelmatig dienen te worden geanalyseerd en zo nodig herzien of zelfs ingetrokken. Op het gebied van de richtlijnen op het gebied van het arbeidsrecht is bij voorbeeld onlangs de richtlijn betreffende collectief ontslag gewijzigd⁴⁶ en de richtlijn betreffende insolventie wordt momenteel bestudeerd.

Een voorstel voor het wijzigen van de richtlijn betreffende de verkregen rechten van werknemers in het geval zij van onderneming wisselen, zal binnenkort worden ingediend.

14. Op het gebied van gezondheid en veiligheid is verreweg de meeste wet- en regelgeving zeer recent en de Commissie legt voornamelijk de nadruk op de juiste toepassing van de goedgekeurde voorschriften. Wanneer dat mogelijk is, worden echter bestaande voorschriften betreffende specifieke risico's herzien en in ruimer opgezette richtlijnen geconsolideerd. Een voorbeeld hiervan is het voorstel voor de richtlijn betreffende chemische agentia⁴⁷ dat, wanneer het wordt aangenomen, drie eerder goedgekeurde richtlijnen betreffende specifieke risico's⁴⁸ zal vervangen.

15. De Commissie zal de inpassing van herzieningsclausules in toekomstige richtlijnen blijven voorstellen, met als doel er zeker van te zijn dat en in welke omvang bestaande richtlijn moet worden herzien. Daarnaast moet de wetgeving van de Unie beoordeeld worden aan de hand van arresten van het Hof, hetzij om de wetgeving te consolideren ten einde rekening te houden met arresten van het Hof, hetzij om de wetgeving te herzien wanneer de interpretatie van het Hof de

⁴⁶ 92/054/EEG (PB nr. L 245 van 26.08.92)

⁴⁷ COM (93) 155 def. van 14.05.93

⁴⁸ 80/1107/EEG (PB nr. L 327 van 03.12.80)

82/605/EEG (PB nr. L 247 van 23.08.82)

88/364/EEG (PB nr. L 179 van 09.07.88)

kwestie van de werkelijke bedoelingen van de wetgever aan de orde stelt. Dit proces wordt geval voor geval uitgevoerd door de Commissie, in nauwe samenwerking met de Raad en het Europees Parlement.

D – Verbetering van de toegang tot en de doorzichtigheid van de wetgeving van de Unie

16. Het laatste element dat nodig is om de doeltreffendheid van de wetgeving van de Unie op sociaal gebied te waarborgen, is dat ervoor gezorgd moet worden dat deze voor iedereen gemakkelijk toegankelijk is. De Commissie zal meer en betere informatie verstrekken over de rechten en mogelijkheden van de mensen op sociaal gebied en over de ontwikkelingen op dat terrein. Naast publikaties als Social Europe, het verslag over de sociale bescherming en het jaarlijks verslag over de werkgelegenheid in Europa, stimuleert de Commissie, in samenwerking met de Lid-Staten, de publikatie van gidsen voor de sociale wetgeving van de Unie en memoranda over de interpretatie van de bestaande regels van de Unie. Eind 1995 behoren hiertoe een compendium over de gehele sociale wetgeving van de Unie, een gids voor nationale uitvoeringsmaatregelen voor sociale wetgeving, de verdeling van gidsen voor de sociale zekerheid voor Europese burgers die zich binnen de Unie verplaatsen, de goedkeuring van een memorandum over de verkregen rechten van werknemers in het geval van wisseling van onderneming en een reeks publikaties over gelijkheid voor de wet van mannen en vrouwen in de Unie. Daarnaast verschijnt binnenkort een vademecum voor het gebruik van het algemeen systeem van diploma's en er zal een repertorium van de wetgeving van de Unie betreffende erkende beroepen worden opgesteld.

17. Bovendien zal de Commissie, ten einde een grotere mobiliteit binnen de Unie te bevorderen, informatie blijven verstrekken over de leef- en arbeidsomstandigheden in de Lid-Staten en wel met name via de EURES-gegevensbasis (zie hoofdstuk 4).

18. Om de doorzichtigheid en duidelijkheid van het recht van de Unie te verbeteren zal de Commissie in 1995 onder meer de wettelijke voorschriften op het gebied van de sociale zekerheid voor migrerende werknemers codifiëren, de richtlijnen betreffende collectief ontslag consolideren en de wetgeving van de Unie op het gebied van het verblijfsrecht consolideren.

19. De Commissie zal ook de geleidelijke invoering bevorderen van efficiënte, betrouwbare en gebruikersvriendelijke systemen voor communicatie en uitwisseling van gegevens en de efficiëntie van haar systemen van gegevensbases aanpassen en verbeteren, in het bijzonder Info '92, Celex, Eurobases en de elektronische catalogus van publikaties van de Unie.

20. De Commissie gelooft ten slotte dat de uitwisseling van ervaringen en beste praktijken tussen de Lid-Staten dient te worden bevorderd. In deze context zal zij de organisatie bevorderen van vergaderingen, seminars en conferenties over wetshandhaving en de uitwisseling van nationale ambtenaren en gezamenlijke opleidingsprogramma's voor wetshandhaving stimuleren. Het vergelijkend onderzoek naar de arbeidsomstandigheden in de twaalf Lid-Staten, dat is

gepubliceerd in supplementen van Social Europe van 1992 en 1993⁴⁹, zal eveneens met regelmatige tussenpozen worden bijgewerkt en aangevuld.

⁴⁹ Supplementen van Social Europe 4/92 en 5/93

DE VOLGENDE STAPPEN

1. In dit Witboek wordt een strategie geschetst voor het consolideren en uitbreiden van de acties van de Unie op het gebied van het sociaal beleid voor de toekomst. Er wordt een aantal maatregelen in voorgesteld op punten waar op korte termijn concrete vooruitgang kan worden geboekt. Tevens wordt voorgesteld op langere termijn andere gebieden in ogenschouw te nemen en te ontwikkelen. Deze acties worden geconsolideerd in het komende werkprogramma van de Commissie, dat in de loop van 1995 na overleg met de Lid-Staten, de Instellingen van de Unie en andere belanghebbenden zal worden gepresenteerd aan de hand van de in het Witboek gedane voorstellen.

2. Het is duidelijk dat het Europees sociaal beleid zich op een keerpunt bevindt. Hoewel al heel veel is bereikt, heeft dit Witboek duidelijk gemaakt dat nog veel moet worden gedaan. Het Sociaal Handvest was een belangrijke mijlpaal voor de Unie, maar in veel reacties op het Groenboek – onder meer die van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het EVV – wordt gevraagd om nog verder te gaan, namelijk de fundamentele sociale rechten van de burgers vaststellen als constitutioneel element van de Europese Unie. Ongetwijfeld moet deze essentiële kwestie worden bestudeerd in de context van toekomstige wijzigingen van het Verdrag. Er bestaat zeker behoefte aan de garantie dat alle mensen in Europa zich bewust zijn van hun fundamentele sociale rechten en dat zij in staat zijn deze uit te oefenen. Dit is de enige manier om een Europa van gelijke kansen voor iedereen te bereiken, het steeds terugkerende thema van dit Witboek. Als haar voornaamste bijdrage tot dit proces zal de Commissie in 1995 haar voorstellen handhaven voor een gezamenlijke hoorzitting over de toekomst van het Sociaal Handvest (hoofdstuk III), een panel op hoog niveau over het vrije verkeer (hoofdstuk IV) en forum voor het sociaal beleid (hoofdstuk VIII). Deze voorstellen zullen een waardevolle, onderling verwante rol spelen bij het helpen vaststellen en geven van een stimulans voor nieuwe stappen voorwaarts, een onderdeel van een permanent proces dat ervoor moet zorgen dat het Europees sociaal beleid geplaatst wordt waar het thuis hoort, in het hart van de Unie.

ISSN 0254-1513

COM(94) 333 def.

DOCUMENTEN

NL

05

Catalogusnummer : CB-CO-94-372-NL-C

ISBN 92-77-72198-7

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen
L-2985 Luxemburg