

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende de „Tussentijdse evaluatie van de agenda voor het sociaal beleid”

(COM(2003) 312 def.)

(2004/C 80/26)

Op 2 juni 2003 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden van het Comité was belast, heeft op 25 november 2003 advies uitgebracht. Rapporteur was de heer Jahier.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens de 404e zitting op 10 en 11 december 2003 (vergadering van 10 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 104 stemmen vóór en 5 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De agenda voor het sociaal beleid (hierna: sociale agenda) is een belangrijke mijlpaal voor de eenwording van Europa, omdat daarmee een stap verder is gezet op de weg naar een meer sociaal georiënteerd Europa dat is gegrondvest op de waarden „solidariteit” en „sociale gerechtigheid”. De verzorgingsstaat is steeds ontsproten aan nationale culturen die zich in alle lidstaten om historische redenen anders hebben ontwikkeld. Dit heeft tot gevolg dat ook voor zeer uiteenlopende oplossingen op het gebied van de sociale bescherming is gekozen, ook al was het uitgangspunt steeds het beginsel van solidariteit. Met de sociale agenda is een wezenlijke gemeenschappelijke basis gecreëerd waardoor de sociale stelsels van de lidstaten met elkaar kunnen worden vergeleken en de verschillen daartussen kunnen worden verkleind.

1.2. De strategie die overeenstemming over een sociale agenda mogelijk heeft gemaakt, is gebaseerd op twee overwegingen, nl. dat a) arbeid een behoefte en tegelijk ook een recht is dat moet worden gewaarborgd om de voorwaarden voor positieve sociale integratie te scheppen en de concurrentiepositie op de markten binnen en buiten de EU in stand te houden of zelfs te verbeteren, en dat b) armoede moet worden bestreden, net als maatschappelijke uitsluiting, tegenstellingen en ongelijkheden, vooral als die laatste ten koste gaan van de onderlinge betrekkingen tussen sociale groepen en de maatschappelijke verhoudingen in het algemeen, en — zoals steeds duidelijker wordt — de vooruitzichten voor de komende generaties verslechteren.

1.3. De sociale agenda is onderdeel van de breder georiënteerde strategie van Lissabon, met als doel bij te dragen tot de totstandbrenging van een dynamische wisselwerking tussen maatregelen van economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid. Zo kan een spiraal ontstaan waarin de economische en de sociale vooruitgang elkaar versterken, om te komen tot duurzame ontwikkeling⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Het Comité heeft tal van adviezen over duurzame ontwikkeling uitgebracht. Om daarvan enkele te noemen: het advies over „De Lissabon-strategie en duurzame ontwikkeling: de echte uitdaging”, PB C 95 van 23.4.2003 en het advies „Naar een wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling”, PB C 221 van 17.9.2002.

1.4. De tussentijdse evaluatie van de sociale agenda moet dus plaatsvinden tegen de achtergrond van een strategie van lange adem, waarin de sociale agenda moet uitgroeien tot een roadmap voor de ontwikkeling van mens en maatschappij, zowel in de afzonderlijke lidstaten als in de EU. Daarbij moet ernaar worden gestreefd dat alle lidstaten een even hoge mate van sociaal burgerschap kennen en dienen er strategieën te worden uitgewerkt om dit te promoten en te verwezenlijken.

1.5. Dat gemeenschappelijk niveau van sociaal burgerschap kan om te beginnen alleen worden bereikt als de continuïteit wordt verzekerd van de oorspronkelijk voor de sociale agenda vastgelegde en bepleite oplossingen: de open coördinatie-methode, samenhangende wetgeving door het hanteren van sociale minimumnormen, waarin overeenkomsten tussen sociale partners een bevoorrechte plaats innemen, de sociale dialoog voor een organisatie van het werk waarin flexibiliteit en arbeidszekerheid elkaar niet in de weg staan, een doelgericht gebruik van de structuurfondsen en programma's ter ondersteuning van innoverend beleid, waarbij de lidstaten uitdrukkelijk zelf verantwoordelijk blijven voor de specifieke maatregelen die moeten worden genomen.

1.6. De tussentijdse evaluatie biedt de gelegenheid om de balans op te maken van de bereikte resultaten⁽²⁾, aanbevelingen te doen voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van de tweede fase van de agenda in 2004/2005 en een koers uit te zetten in de aanloop naar de discussie over de sociale agenda voor 2006/2010.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité stemt in met de algemene strekking en de voorstellen in onderhavige Mededeling, omdat daarin de belangrijkste trajecten en knelpunten zijn aangegeven. Het is ermee ingenomen dat nagenoeg alle acties van de sociale agenda zijn opgestart.

⁽²⁾ Hiervan wordt een overzichtelijk beeld gegeven in de mededeling waarover dit advies gaat, alsmede in de Mededeling van de Commissie van februari 2003 „Scorebord voor de uitvoering van de agenda voor het sociaal beleid” (COM(2003) 57 def.).

2.2. Het blijft echter moeilijk uit te maken hoeveel vorderingen bij de bestrijding van armoede en maatschappelijke uitsluiting zijn gemaakt, omdat er in allerlei sectoren geen actuele gegevens beschikbaar zijn. De komende twee jaar moet meer informatie worden vrijgegeven over nieuwe en betere arbeidsplaatsen, arbeidsvoorwaarden en veiligheid op de werkplek, bestrijding van alle vormen van maatschappelijke uitsluiting en discriminatie, modernisering en verbetering van de sociale bescherming, gelijkheid van mannen en vrouwen, en versterking van de sociale dimensie bij de uitbreiding en in de externe betrekkingen van de Europese Unie.

2.3. Er ligt nog een ander beginsel ten grondslag aan de sociale agenda, nl. dat sociaal beleid ook moet worden gezien als een productiefactor. De Commissie hangt dit beginsel aan, omdat het ontbreken van sociaal beleid ook geld kost. Hoe hoog die kosten zijn, moet per land worden bepaald.

2.4. Ook governance is een hoeksteen van de sociale agenda. In de tweede fase van de toepassing van de sociale agenda moet daaraan een sterkere onderbouwing worden gegeven, vooral door de participatie van belanghebbenden te bevorderen en gemeenschappelijke modellen voor de beoordeling van sociaal beleid overeen te komen. De Commissie heeft zich ertoe verbonden om erop toe te zien dat het acquis op dit gebied onverkort wordt toegepast.

2.5. Werkgelegenheid

2.5.1. Tastbare resultaten van de structurele hervormingen van de Europese arbeidsmarkten zijn vooral de toegenomen werkgelegenheidsintensiteit van de groei en de banengroei in high-tech- en kennisintensieve bedrijven. Sinds 1997 zijn er 12 miljoen banen gecreëerd, waardoor de werkgelegenheid met 4 procentpunten is gegroeid. In 2001 had de EU het laagste werkloosheidspercentage sinds 1992 (7,4 %) ⁽¹⁾.

2.5.2. Dat neemt niet weg dat de werkloosheid in 2002, voor het eerst sinds 1996, weer sterk is gestegen. Zolang de kloof tussen de regio's nog niet is gedicht en bepaalde langetermijnproblemen onopgelost blijven (zoals grote werkloosheid onder ouderen, verschillen tussen mannen en vrouwen en veel langdurige werkloosheid onder jongeren ⁽²⁾) is

intensivering geboden van de voorgenomen maatregelen ⁽³⁾. Het Comité is van plan in dat verband een initiatiefadvies over steunmaatregelen voor de werkgelegenheid ⁽⁴⁾ uit te brengen.

2.6. Gezondheid en veiligheid op de werkplek

2.6.1. De afgelopen jaren is het aantal beroepsongevallen afgenomen. Het totale aantal ernstige ongelukken is al halverwege de jaren negentig gaan teruglopen. Toch gebeuren er in de EU naar verhouding nog veel ongelukken op het werk, wat een zware druk op het concurrentievermogen van de Europese bedrijven zet. Ook is duidelijk geworden welke tekortkomingen de gangbare praktijken op dit gebied ⁽⁵⁾ vertonen. Bovendien volgen de veranderingen op de arbeidsmarkt elkaar snel op. Daardoor ontstaan nieuwe gezondheidsproblemen, waaronder spieraandoeningen en gewrichtspijnen, psychosociale ziekten (stress, depressie, angstaanvallen) en andere kwalen die nauw samenhangen met de evolutie van de arbeid.

2.7. Gelijke behandeling van mannen en vrouwen

2.7.1. De werkloosheid onder vrouwen is groter dan onder mannen. Die wanverhouding bestaat nog steeds, maar het verschil is de afgelopen jaren iets minder groot geworden ⁽⁶⁾. Daar komt nog bij dat vrouwen voor hetzelfde werk naar schatting gemiddeld 16 % minder verdienen dan mannen ⁽⁷⁾. Daarom stemt het Comité ermee in dat kan worden overwogen om een Europees instituut voor vraagstukken in verband met de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het leven te roepen. Met een dergelijke instituut kan het engagement van de EU op dit gebied kracht worden bijgezet.

2.8. Sociale impact van EU-regelgeving

2.8.1. De sociale impact van EU-regelgeving is een vrij nieuwe en nog maar nauwelijks verkende invalshoek voor onderzoek. Dankzij de sociale agenda is men ermee begonnen de tenuitvoerlegging van wetteksten en richtlijnen van de EU in de lidstaten te toetsen aan criteria m.b.t. het arbeidsrecht, de gelijkheid van behandeling tussen mannen en vrouwen, het vrije verkeer van werknemers en de gezondheid en veiligheid op de werkplek.

⁽¹⁾ Eurostat/DG Werkgelegenheid, De sociale toestand in de EU 2003, september 2003.

⁽²⁾ Ook de werkloosheid onder immigranten is bovengemiddeld. Zie hiervoor ook het initiatiefadvies van het Comité over de „Rol van de georganiseerde civiele samenleving bij immigratie en maatschappelijke integratie”, PB C 125 van 27.5.2002.

⁽³⁾ Waarvoor het Comité overigens al bij herhaling gepleit heeft. Zie hiervoor het advies over de werkgelegenheidsrichtsnoeren in PB C 208 van 3.9.2003 en het verkennend advies over de strategie van Lissabon.

⁽⁴⁾ In dit initiatiefadvies dat momenteel wordt voorbereid, wordt verwezen naar de herziening van de Europese werkgelegenheidsstrategie.

⁽⁵⁾ Cf. het verkennend advies van het EESC over gezondheid en veiligheid op de werkplek, PB C 260 van 17.9.2001 en het advies over de communautaire strategie voor gezondheid en veiligheid op de werkplek, PB C 241 van 7.10.2002.

⁽⁶⁾ Cf. advies van het EESC over gelijkheid van behandeling, PB C 123 van 25.4.2001.

⁽⁷⁾ Cf. het initiatiefadvies van het EESC over loondiscriminatie tussen mannen en vrouwen, PB C 155 van 29.5.2001.

2.8.2. De sociale impact van de diverse wetsteksten, alsook de doeltreffendheid daarvan moeten volgens het Comité aan een expliciete, inhoudelijke evaluatie worden onderworpen. Zo kan het concept „sociaal rendement van regelgeving”, waarvoor vergelijkbare indicatoren moeten worden gevonden, een vergelijking tussen de lidstaten mogelijk maken, waarbij er bijvoorbeeld rekening mee moet worden gehouden dat precarie arbeidsvoorwaarden (die niet moeten worden verward met bepaalde toegelaten vormen van flexibiliteit) ook erg schadelijk zijn voor de economie van de EU.

2.9. Sociale indicatoren

2.9.1. Het Comité juicht toe dat er strategieën en instrumenten zijn uitgewerkt om de impact van de sociale agenda te monitoren. Het stelt daarbij echter vast dat nog steeds de mogelijkheid ontbreekt om een effectieve controle uit te oefenen, waarbij gegevens over de formele toepassing van regelgeving (welke wetten en regels zijn uitgevaardigd) worden gekoppeld aan gegevens over de efficiëntie van de ondernomen acties (vermindering van de sociale problemen, indicatoren van maatschappelijke uitsluiting, armoede, langdurige werkloosheid enz.).

2.9.2. Daarnaast wijst het Comité op het belang van een grotere betrokkenheid van personen en sociale groepen, alsmede van de verschillende subnationale overheden: deze zouden niet alleen actief moeten meewerken aan de vaststelling van indicatoren, maar ook aan de beoordeling daarvan, zoals is voorgesteld door het Comité voor sociale bescherming.

Het Comité heeft in zijn advies hierover ⁽¹⁾ al precieze aanbevelingen geformuleerd om de betrouwbaarheid van die indicatoren te vergroten, maar ook om die indicatoren hanteerbaar te maken en ervoor te zorgen dat daarmee ook daadwerkelijk resultaten worden bereikt. Daarbij is prioriteit gegeven aan indicatoren om de participatie van de burgers en hun toegang tot diensten (m.n. sociaal-medische zorg) te meten.

2.10. Kosten van het ontbreken van sociaal beleid

2.10.1. De verhouding tussen economische efficiëntie en sociale doelmatigheid (uitgedrukt in een rechtvaardige verdeling van kansen en middelen) is als referentie gekozen voor de analyse van de kosten van het ontbreken van sociaal beleid ⁽²⁾.

2.10.2. Die kosten kunnen worden gemeten aan het gebrek aan informatie en vorming, ongelijke toegang tot diensten, ongelijke mogelijkheden om in de loop van zijn leven te leren, ongelijke behandeling van mannen en vrouwen, gebrek aan participatie en rigiditeit van de procedures voor het volgen van opleidingen en/of het vinden van werk.

2.10.3. Uit onderzoek waarbij landen met elkaar zijn vergeleken en armoedecijfers naast elkaar zijn gelegd, vóór en na herverdelingsmaatregelen, is gebleken dat dergelijke maatregelen op de korte, maar vooral op de middellange en lange termijn een aanzienlijk sociaal voordeel opleveren. Dat voordeel komt niet alleen tot uiting in armoedevermindering, maar vooral ook in minder sociale onrust en ongelijkheid, die voor de kwaliteit van het leven van gezinnen in een burgermaatschappij en het sociaal kapitaal van de betrokken gemeenschap schadelijk zijn.

2.10.4. Ook het concept „welfare performance” is volgens het Comité van belang. Daarbij gaat het om gegevens die kunnen worden gemonitord door de publieke uitgaven voor sociale voorzieningen, productie- en groeivoeten, inflatie, armoede en staatsschuld te leggen naast sociale basisindicatoren als gemiddelde levensduur, kindersterfte, schoolgang, inkomens van de meest kansarmen in de samenleving en opleidingsniveau.

2.10.5. Dat zijn de thema's waarop volgens het Comité de maatregelen van de sociale agenda moeten worden afgestemd en waarvoor al het potentieel van de agenda moet worden benut. Dan kan de sociale agenda uitgroeien tot méér dan alleen maar een beginsel en een leidraad, en een concretere functie krijgen, nl. dat van een instrument ter evaluatie van de investeringen in sociaal kapitaal, kwaliteit van arbeid en sociale samenhang.

2.11. De tweede fase van de uitvoering van de sociale agenda in een nieuwe economische context

2.11.1. De sociale agenda, net als alle nieuwe strategieën die na de Top van Lissabon zijn uitgestippeld, zag het daglicht in een tijd van aanhoudende economische groei, waarvan het einde — gezien de stand van de wereldeconomie — vooralsnog niet in zicht was. Die groei was ook het resultaat van de komende toetreding van tien nieuwe lidstaten tot de EU, het welslagen van het beleid voor ontwikkeling en groei (sociale ontwikkeling en banengroei) en het positieve interactieve effect daarvan op de ondersteuning van de economische cyclus.

2.11.2. Het Comité is van oordeel dat de sociale agenda onontbeerlijk blijft, óók in een tijd waarin de economie langdurig noodlijdend is of stagneert. Alleen is het volgens hem zorgwekkend dat de randvoorwaarden waaronder de sociale agenda zich verder moet ontwikkelen, niet grondig zijn herzien, en dat er geen vragen worden gesteld over een mogelijke verandering qua impact, noodzaak en duurzaamheid van het sociaal en werkgelegenheidsbeleid, noch over de vooruitzichten van dat beleid, nu de economische context drastisch is veranderd.

⁽¹⁾ Cf. initiatiefadvies van het EESC, PB C 221 van 17.9.2002.

⁽²⁾ Rapport van het DG Werkgelegenheid en sociale zaken over de kosten van het ontbreken van sociaal beleid (Costs of non-social policy: towards an economic framework of quality social policies — and the cost of not having them), 2003.

2.11.3. Er moet beslist worden voortgegaan op de weg die met de strategie van Lissabon is ingeslagen. Dit betekent dat de sociale agenda versneld moet worden toegepast. Voorwaarde is echter wel dat de onvermijdelijke gevolgen worden bekeken en geëvalueerd die de huidige ongunstige economische situatie zal hebben voor:

- de blijvende structurele tekortkomingen van de arbeidsmarkt en de verwezenlijking en bekrachtiging van de doelstelling om vóór 2010 15 miljoen nieuwe arbeidsplaatsen te scheppen, alsmede voor de verwezenlijking van de diverse andere kwalitatieve doelstellingen, die nu veel meer moeite zal gaan kosten;
- de mogelijkheden om, bij ongewijzigde beleidsplannen en investeringen van de lidstaten op significante en duurzame wijze iets te doen aan de situatie van de huidige 9 % van de burgers van Europa die in uitzichtloze armoede leven.

2.11.4. Het is daarom hoog tijd om in de actiegebieden van de sociale agenda duidelijker prioriteiten te stellen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de uitdagingen waarvoor de nieuwe economische context de EU stelt, het politieke tijdschema van de komende twee jaar en de erg beperkte beschikbare middelen.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Arbeid en inkomensbeleid

3.1.1. In de huidige economische context is het veel moeilijker de noodzakelijke voorwaarden te creëren voor de verwezenlijking binnen de gestelde termijnen van de werkgelegenheidsdoelstellingen, hoewel deze toch van cruciaal belang blijven. Hierbij zij met name gedacht aan de structurele problemen van de jongerenwerkloosheid en de lage participatiegraad bij vrouwen en oudere werknemers.

3.1.2. Zo blijven er, vooral in sommige landen, aanslepende moeilijkheden bestaan wat de toegang van jongeren tot de arbeidsmarkt betreft. Dit heeft op korte termijn tot gevolg dat deze jongeren langer van hun familie afhankelijk blijven; op middellange tot lange termijn bouwen zij bovendien een „uitgestelde sociale schuld” op die ten laste komt van de sociale begrotingen van overheidsinstanties, die hun in de toekomst, op latere leeftijd, ook bijstand zullen moeten verlenen, omdat zij onvoldoende pensioenrechten zullen hebben opgebouwd om boven de armoedegrens te kunnen leven.

3.1.3. Daarbij komt nog het heikele probleem van de koopkracht van met name de laagste inkomens, tegen een achtergrond van inflationistische tendensen in verschillende Europese landen. Er moet dan ook verder worden gezocht naar doeltreffende oplossingen om deze tendensen tegen te gaan, die de koopkracht ondermijnen van werknemers en

gezinnen, met name gezinnen met lage inkomens (zoals éénoudergezinnen die meestal uit alleenstaande vrouwen met kinderen bestaan) en tot een stijging leiden van het aantal zogenaamde „arme werknemers”, die wel een baan hebben maar toch onder de armoedegrens leven.

3.2. Uitbreiding van de Unie

3.2.1. De uitbreiding van de Unie en de integratie van 10 nieuwe lidstaten is de uitdaging die aan Europa in 2004-2005 en de daaropvolgende periode de hoogste kwalitatieve eisen zal stellen. Deze strategische prioriteit wordt voor de EU steeds belangrijker, met name in het licht van de niet te verwaarlozen kwestie van de economische en sociale samenhang binnen de Unie ⁽¹⁾.

3.2.2. In veel toetredende lidstaten is de aanpassing van de arbeidskosten aan de westerse normen bovendien veel sneller gebeurd dan werd verwacht, met name in de grote steden en de gespecialiseerde dienstensectoren, ook al heeft de snelle stijging van de kosten voor levensonderhoud het kortstondige voordeel daarvan vaal al weer opgeheven. De werkgelegenheidscijfers blijven voorts grote verschillen met het EU-gemiddelde vertonen en er is een groot aantal gepensioneerden, werknemers in de landbouwsector en andere groepen dat in armoede leeft.

3.2.3. Daar zij een demografische structuur hebben die in wezen vergelijkbaar is met die van het Europa van de 15, kunnen deze nieuwe lidstaten zich geen daling van de openbare uitgaven veroorloven. Aangezien zij zich ertoe hebben verbonden naar convergentie te streven, zullen zij onvermijdelijk geconfronteerd worden met een stijging van de interne vraag naar welzijnszorg, ter verzekering en ondersteuning van pensioenen, gezondheidszorg en maatregelen voor actieve bestrijding van discriminatie en armoede, en ter bevordering van de werkgelegenheid.

3.2.4. Om te vermijden dat deze landen worden geconfronteerd met plotselinge politieke crises met nefaste gevolgen voor Europa, dient de economische steun na de toetreding niet te worden verminderd maar te worden opgevoerd. De aanpak van dit nijpende probleem, die gezien de huidige politieke conjunctuur voor een groot deel tot 2005 is uitgesteld, kan evenwel niet los worden gezien van de agenda voor het sociale beleid, en de praktische uitvoerbaarheid en duurzaamheid daarvan. Tevens is het van cruciaal belang alle maatregelen ter begeleiding en monitoring van de correcte en volledige toepassing van het communautaire acquis te versterken.

⁽¹⁾ Zie het tweede tussentijdse verslag over de economische en sociale samenhang, COM(2003) 34 def. en het desbetreffende advies.

3.3. Governance en maatschappelijke participatie

3.3.1. Europese governance is gebaseerd op de volgende vijf bekende beginselen: openheid, participatie, verantwoordelijkheid, doeltreffendheid en samenhang. De ervaring leert dat aan deze beginselen nog het subsidiariteitsbeginsel moet worden toegevoegd, dat immers de hoeksteen is voor correcte governance. Een en ander verwijst naar vormen van samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid op zowel verticaal als horizontaal vlak, die gericht zijn op een zo groot mogelijke inbreng van alle sociale en regionale actoren die belang hebben bij het economisch en sociaal beleid.

3.3.2. Vooraleer wetsvoorstellen worden voorgelegd, moet er dan ook eerst een systematische en onafhankelijke analyse worden gemaakt van de toekomstige impact van de voorgestelde maatregelen op de solidariteit, en van de kosten/batenverhouding bij tenuitvoerlegging ervan ⁽¹⁾.

3.3.3. Volgens het EESC zou in de Mededeling meer aandacht moeten worden geschonken aan de open coördinatiemethode. Deze grote nieuwigheid die in Lissabon werd geïntroduceerd, is zonder twijfel een relevant instrument ter verbetering van de governance binnen de EU, maar vooral ook een belangrijk middel om innoverende maatregelen ten uitvoer te leggen en een echte modernisering op het gebied van het sociaal en werkgelegenheidsbeleid mogelijk te maken.

3.3.4. Het Comité is van mening dat de toetsingscriteria, die de Commissie reeds is gaan hanteren voor het desbetreffende proces dat de laatste jaren op gang is gebracht, expliciet moeten worden aangegeven en openbaar moeten worden gemaakt. In dat licht moet ook meer belang worden gehecht aan het instrument van de sociale dialoog; zo moet er meer aandacht worden geschonken aan de programma's van de sociale partners, met inachtneming van hun autonomie bij de tenuitvoerlegging van hun werkprogramma, en moet ernaar worden gestreefd deze praktijk van actieve raadpleging uit te breiden tot een zo groot mogelijk aantal sectorale beleidsmaatregelen en met name tot de nieuwe lidstaten van de Europese Unie ⁽²⁾.

3.3.5. Er wordt eveneens te weinig aandacht geschonken aan het maatschappelijk middenveld en sociale diensten zonder winstoogmerk, die immers een grotere rol zouden moeten spelen en waarvan het publieke actiegebied beter zou moeten worden afgebakend en opgewaardeerd. Het is duidelijk dat deze actoren niet tot taak hebben rechten te waarborgen (hetgeen een zaak van de bevoegde overheden is) maar ertoe kunnen bijdragen dat deze rechten gemakkelijker afdwingbaar zijn binnen de afzonderlijke nationale systemen voor welzijnszorg. Zoals het Comité reeds eerder heeft benadrukt, kunnen deze sociale diensten zonder winstoogmerk, via de solidaire

inbreng van verenigingen, stichtingen, coöperaties en onderlinge fondsen ⁽³⁾, ongeacht de zeer uiteenlopende nationale en lokale omstandigheden, een beslissende bijdrage leveren aan de verwezenlijking van tal van doelstellingen van de agenda voor het sociaal beleid.

3.3.6. De bijdrage van sociale diensten zonder winstoogmerk wordt, wat werkgelegenheid en sociale impact betreft, steeds meer erkend en gewaardeerd. Deze bijdrage heeft tot opmerkelijke resultaten geleid op het gebied van de bevordering en bescherming van de rechten van kansarmen. Bovendien is daarmee tegemoet gekomen aan de behoeften aan opleiding, sociale bijstand en verzorging. Ook hebben bedoelde diensten hun steentje bijgedragen aan het beleid ter bevordering van integratie en bestrijding van sociale ongelijkheden.

3.3.7. Non-profitorganisaties dragen ertoe bij dat opkomende sociale behoeften, met name van de kansarmen in de samenleving, erkend worden en expliciet worden geformuleerd. Zij zetten zich in voor het herstel van beschadigde sociale structuren waarbinnen de onderlinge contacten moeten worden hersteld. Zij ijveren voor solidariteit onder burgers en maatschappelijke participatie, die noodzakelijke voorwaarden zijn voor de bevordering van de democratie, zelfs in de meest achtergestelde gebieden.

3.3.8. De rol van de sociale economie moet dan ook, samen met die van de non-profitorganisaties die de pleitbezorgers ervan zijn, als ontwikkelingsfactor meer erkenning krijgen en het belang daarvan in de sociale en dienstverleningssector moet worden onderkend; hierbij zij met name verwezen naar de Europese concurrentiewetgeving.

4. Naar een Europees sociaal burgerschap

4.1. In de periode 2004-2005 zal het in 2000 gelanceerde proces in de eerste plaats worden voltooid en geconsolideerd. Gelet op de gewijzigde economische toestand, zullen de grote strategische krachtlijnen geleidelijk aan duidelijker moeten worden gespecificeerd; deze krachtlijnen, die overigens in de huidige agenda reeds zijn geschetst, zullen meer moeten worden benadrukt, teneinde:

- aan sectorale maatregelen richting te geven en prioriteiten bij de tenuitvoerlegging van de huidige agenda vast te stellen;
- de thans reeds gelanceerde voorbereidende fase van de nieuwe sociale agenda 2006-2010 kwalitatief in te vullen.

⁽¹⁾ EESC-advies inzake het Witboek over Europese governance, PB C 125 van 27.5.2002.

⁽²⁾ Zie het EESC-advies over de Agenda voor het sociaal beleid 2000, PB C 14 van 16.1.2001 en het EESC-advies over het scorebord voor de uitvoering van de agenda voor het sociaal beleid, PB C 241 van 7.10.2002.

⁽³⁾ Zie het EESC-advies over het scorebord voor de uitvoering van de agenda voor het sociaal beleid, PB C 241 van 7.10.2002, het EESC-advies over particuliere organisaties zonder winstoogmerk in het kader van de verlening van diensten van algemeen belang in Europa, PB C 311 van 7.11.2001 en het EESC-advies over „De sociale economie en de interne markt”, PB C 117 van 26.4.2000.

4.1.1. De tussentijdse herziening biedt eigenlijk een uitstekende gelegenheid om de sociale agenda, die voornamelijk op werkgelegenheid is gericht (en op sociale acties ter bevordering van die werkgelegenheid tegen een achtergrond van internationale concurrentie), in de toekomst te laten uitgroeien tot een agenda waarin kwesties van sociale ontwikkeling en samenhang een eigen plaats toebedeeld krijgen, in onderlinge afhankelijkheid met de andere politieke actieterrains van de Europese Unie.

4.1.2. Thans is de stelregel dat sociale samenhang een productiefactor is in een Unie die een solidaire samenleving als de motor van haar ontwikkeling beschouwt. Daarbij moet echter wel de betekenis van dat begrip „productie-“ beter worden omschreven, zowel op economisch gebied als wat de bevordering van de kwaliteit van sociale voorzieningen betreft. Sociale kwesties mogen niet louter als sociale problemen (uitsluiting, ongelijke behandeling, enz.) worden beschouwd en behandeld, maar moeten ook worden benaderd vanuit een positieve en productieve ingesteldheid als „burgerschap“, d.i. als nationaal en lokaal sociaal kapitaal dat moet worden opgewaardeerd en ontwikkeld.

4.1.3. Met name moet de vraag worden gesteld hoe het „samen behoren tot Europa“ kan worden geïnterpreteerd als een Europees „sociaal“ burgerschap, waarmee geen nieuwe juridische status is bedoeld die het resultaat is van een assimilatieproces van nationale verschillen (in samenleving en politiek), maar een burgerschap dat voortvloeit uit de erkenning van het belang van deze verschillen in een context van toenemende mobiliteit van personen om redenen van werk, opleiding, onderzoek, productie en overdracht van kennis. Zoals met de gemeenschappelijke munt is gebeurd, impliceert deze mobiliteit dat burgers een aantal basisparameters voor hun burgerschap en wijze van samenleven gemeen hebben, die als garanties moeten dienen voor de „overdraagbaarheid“ van grondrechten in een Europese ruimte. Met de grondrechten wordt tegemoet gekomen aan de basisbehoeften van de burgers en worden er dus ook betere kansen geboden voor uitwisseling, mobiliteit en veiligheid.

4.1.4. Het vooruitzicht op een soort gemeenschappelijke infrastructuur voor sociaal burgerschap vergt inspanningen die vergelijkbaar zijn met de inspanningen die werden geleverd voor de totstandbrenging van de uitgebreide infrastructuur voor de economische ontwikkeling van Europa. Dit is een ambitieus streven waarvan de haalbaarheid moet worden onderzocht en dat, om concreet te worden gerealiseerd, een onderzoek vergt naar de ideale voorwaarden (de „minimale infrastructuur“) om sociaal burgerschap te bevorderen. Daarvoor moet worden uitgegaan van de keuzes die de afzonderlijke landen reeds hebben gemaakt op het gebied van gezondheid, sociale zekerheid, welzijnszorg, onderwijs, milieubescherming en gezinsbeleid. Het gaat hier dus om het sociaal kapitaal van de verschillende nationale gemeenschappen.

4.2. Vergroting van het menselijk en sociaal kapitaal van Europa

4.2.1. De vergroting van het menselijk en sociaal kapitaal van Europa is niet alleen noodzakelijk om de kenniseconomie te ondersteunen en zo ook het concurrentievermogen te vergroten, maar is tevens een belangrijk middel om de structurele veranderingen op de arbeidsmarkt en de toekomstige

ge ontwikkeling van het burgerschap en de sociale integratie doeltreffend te begeleiden ⁽¹⁾. Hoogstaand menselijk en sociaal kapitaal is de belangrijkste rijkdom van het Europa van de toekomst, gebaseerd op volledige en actieve betrokkenheid van de verschillende sociale actoren.

4.2.2. Het is dan ook noodzakelijk dat de maatregelen m.b.t. levenslang leren ⁽²⁾ (Life Long Learning) niet alleen een absolute prioriteit worden in het kader van actieve werkgelegenheidsscheppende maatregelen maar ook binnen het sociaal beleid in ruimere zin. Indien de verschillende landen van de Europese Unie alle burgers het equivalent van één extra jaar opleiding zouden aanbieden, zou de totale productiviteit van de EU op zowel korte als lange termijn zeker stijgen. Volgens het EESC moet dit aspect dan ook een duidelijkere en blijvende horizontale prioriteit worden in de nieuwe fase van tenuitvoerlegging van de sociale agenda.

4.3. Modernisering en verbetering van de socialezekerheidsstelsels

4.3.1. De socialezekerheidsstelsels zijn het belangrijkste kenmerk van het Europees sociaal model en hebben een voorbeeldfunctie in de wereld van vandaag ⁽³⁾. De problematiek van de pensioenen en de veranderingen binnen de verschillende nationale stelsels zijn samen met het complexe probleem van de bevordering van de gezondheid en de gezondheidszorg in de context van het vrije verkeer van werknemers in de Unie, de twee belangrijkste pijlers van de Europese socialezekerheidsstelsels, die dan ook van grote invloed zijn op de instandhouding van die stelsels als een doeltreffend, solidaire en veilig sociaal systeem dat zich verder kan ontwikkelen.

4.3.2. Parallel met de nationale actieplannen voor sociale integratie (NAP's/sociale integratie) moet er ook volgens het EESC een krachtige inspanning worden geleverd met het oog op rationalisering en versterking van de open coördinatie. De termijn van 2005 die aan de ontwikkelingen op het gebied van de pensioenen en de daarvoor geplande maatregelen is gesteld, en het verzoek van de Europese Raad aan de Commissie om met nieuwe voorstellen te komen voor intensievere uitwisseling in het kader van de samenwerking in b.v. de sector van de gezondheids- of de bejaardenzorg, kunnen een nieuwe impuls geven aan deze strategie, en aldus de impact van de sociale agenda vergroten ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Zie tevens de resolutie van de Raad „Werkgelegenheid, sociale zaken, gezondheid en consumentenzaken“ van 2-3 juni 2003 over het belang van het sociaal en menselijk kapitaal.

⁽²⁾ Zie het EESC-advies over „Een memorandum over levenslang leren“, PB C 311 van 7.11.2001 en het EESC-advies over de Mededeling van de Europese Commissie „Europese benchmarks in onderwijs en opleiding: follow-up van de Europese Raad van Lissabon“, PB C 133 van 6.6.2003.

⁽³⁾ Zie het EESC-advies over „Opties voor de hervorming van de pensioenstelsels“, PB C 221 van 17.9.2002 en het advies over veilige en betaalbare pensioenen, PB C 48 van 21.2.2002.

⁽⁴⁾ Zie de Mededeling van de Commissie „De sociale dimensie van de strategie van Lissabon versterken: de open coördinatie stroomlijnen op het gebied van de sociale bescherming“ (COM(2003) 261 def.) en het desbetreffende EESC-advies dat tijdens de zitting van 29 en 30 oktober 2003 is goedgekeurd.

4.4. *Werkgelegenheid: een prioriteit voor de economische en sociale ontwikkeling*

4.4.1. Werkgelegenheid is een van de belangrijkste punten waarvoor de Europese sociale agenda zich inzet en naar convergentie streeft. De naar voren geschoven oplossingen hebben vooral betrekking op het scheppen van werkgelegenheid in de sector van de spijstechnologie en in zeer kennisintensieve sectoren. Deze strategie moet hand in hand gaan met een inspanning tot sociale integratie van vrouwen, jongeren, kansarmen, personen die vroegtijdig noodlijdende productie-sectoren hebben moeten verlaten, immigranten, enz. Met name moeten zowel preventieve als proactieve maatregelen worden aangemoedigd die de toegang van gehandicapten tot de arbeidsmarkt bevorderen.

4.4.2. Ook tijdens een ongunstige economische conjunctuur zijn de politieke en culturele voorwaarden aanwezig om de tot dusver verrichte investeringen ter verbetering van de kwaliteit van de arbeid te evalueren. Bevordering van die kwaliteit mag niet beperkt blijven tot de oplossing van de nog steeds enorme problemen inzake veiligheid en bescherming op de werkplek, maar moet ook betrekking hebben op problemen inzake de kwaliteit van arbeidsvoorwaarden en werksfeer ⁽¹⁾.

4.4.3. Arbeidskwaliteit houdt verband met de strategie voor overdracht van vaardigheden (life long learning en learning environments), de moeilijke verhouding tussen flexibiliteit en arbeidsonzekerheid (hetgeen met name van belang is voor de nieuwe generaties), niet-conflictuele en samenwerkingsstrategieën voor het beheer van arbeidsprocessen (stimulering van de eigen verantwoordelijkheid en gemeenschappelijke ondersteuning van strategieën en resultaten), de combinatie tussen werken en gezin, die in sommige landen zwaar weegt op het geboortecijfer.

4.4.4. Ten slotte moeten de afzonderlijke landen hun inspanningen ook opvoeren ter bestrijding van zwartwerk, omdat daarbij volgens actuele ramingen van de Wereldbank in Europa ca. 20 miljoen mensen betrokken zouden zijn ⁽²⁾. Niet alleen komen deze personen hun verplichtingen niet na wat sociale en belastingssolidariteit betreft, zij leveren ook geen bijdrage om hun eigen pensioenregeling adequaat te financieren. In dit verband is het Comité erg ingenomen met de resolutie van de Raad „Werkgelegenheid, sociale zaken, gezondheid en consumentenzaken”, waarin wordt gewezen op de ernst van het probleem en waarin de lidstaten, de Europese instellingen en de sociale partners worden opgeroepen een bijdrage te leveren tot de oplossing ervan ⁽³⁾.

4.5. *Monitoring en participatieve evaluatie*

4.5.1. Uit de met de monitoring opgedane ervaring is gebleken dat er intrinsieke grenzen zijn aan het Europese streven om de sociale ontwikkeling en de impact van de sociale agenda te evalueren aan de hand van gemeenschappelijke, betrouwbare parameters. De huidige problemen die voortvloeien uit de tendens om dus alleen maar verslag uit te brengen, zouden evenwel moeten worden verholpen door toch de voorkeur te geven aan strategieën waarbij door toetsing en evaluatie wordt nagegaan of de verwachte resultaten wel degelijk zijn bereikt. De ongeschiktheid en ontoereikendheid van de instrumenten voor monitoring, die in verschillende teksten reeds aan de kaak werden gesteld, mogen in de toekomst dan ook geen obstakel zijn, of erger nog een „natuurlijk” alibi vormen om niet op te treden, maar moeten daarentegen met voorrang worden bestreden.

4.5.2. De acties die deze gap op kennisgebied moeten dichten, moeten de ontwikkeling van een „Europees model voor evaluatie van de sociale impact” van wetgeving en daarmee verbonden maatregelen aanzwengelen; een en ander moet gebaseerd worden op een combinatie van drie indicatoren m.b.t. investering-financiering (input), organisatie van reacties (output) en doeltreffendheid van de acties (outcome), zodat op basis van betrouwbare indicatoren een beeld kan worden verkregen van de in de verschillende landen bereikte niveaus van Europees sociaal burgerschap.

4.5.3. Uit dat vooruitzicht, dat reeds via proefprojecten wordt uitgetest, blijkt welke vereenvoudigingen mogelijk zijn en hoe het aantal waarnemingen zo gering mogelijk kan worden gehouden, en wel via beperking van de variabelen die in aanmerking moeten worden genomen en dankzij de mogelijkheden tot gecombineerde interpretatie van de drie reeds eerder vermelde indicatoren. Op die manier wordt de vergelijking van landen soepeler en transparanter. Aldus worden er binnen de huidige, op sociale indicatoren gebaseerde strategie meer instrumenten gecreëerd om de resultaten te lezen en te evalueren. Zo komt het „sociaal rendement” van de op Europees niveau en door de afzonderlijke landen gelanceerde acties beter uit de verf en worden vormen van participatieve evaluatie van de resultaten bevorderd, waaraan de sociale partners en de verschillende sociale actoren die op het gebied van solidair burgerschap werkzaam zijn, meewerken.

5. **Conclusies**

5.1. Het EESC verheugt zich erover dat alle in de sociale agenda van 2000 geplande acties thans gelanceerd zijn en blijft bij zijn overtuiging dat de verdere tenuitvoerlegging van de geplande actielijnen en de sociale agenda ook in een periode van crisis en economische stagnatie van fundamenteel belang zijn.

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies inzake het Witboek over de „Versterking van de kwaliteitsdimensie in het sociaal en het werkgelegenheidsbeleid”, PB C 311 van 7.11.2001.

⁽²⁾ Het Comité herinnert er andermaal aan dat immigranten in dit verband een bijzonder kwetsbare categorie vormen. Zie met name het EESC-initiatiefadvies over „De rol van de georganiseerde civiele samenleving bij immigratie en maatschappelijke integratie”, PB C 125 van 27.5.2002.

⁽³⁾ Zie de resolutie van de Raad over zwartwerk, in de conclusies van de Raad „Werkgelegenheid, sociale zaken, gezondheid en consumentenzaken” van 20 oktober 2003.

5.2. Het EESC is het ermee eens dat de continuïteit van de acties, de investeringen en de methodes moet worden versterkt en dat daarbij vooral meer aandacht moet gaan naar de sociale impact van wetgeving, de investeringen in menselijk en sociaal kapitaal en de opwaardering van de sociale economie en de verschillende daarbij betrokken actoren, teneinde de doelstellingen van de strategie van Lissabon inzake samenhang en sociale ontwikkeling doeltreffender na te streven en in grotere mate te verwezenlijken.

5.3. Het EESC herhaalt dat het absoluut zaak is te zorgen voor een betere beschikbaarheid van actuele gegevens, ter ondersteuning van de noodzakelijke en voortdurende monitoring, ook met het oog op het identificeren van doeltreffender en innovatieve wijzen van participatieve evaluatie.

5.4. Volgens het EESC moet er in de reeds gelanceerde tweede fase van de agenda een duidelijker prioriteitschema worden opgesteld, waarbij rekening moet worden gehouden met de moeilijkheden op politiek en economisch gebied, het werkprogramma van de instellingen, de beperktheid van de

middelen en het bijzondere engagement om de nieuwe lidstaten in de Europese Unie te integreren.

5.5. Het Comité wijst andermaal op de noodzaak de nieuwe lidstaten te helpen actief aan de tenuitvoerlegging van de strategie van Lissabon deel te nemen en hun inspanningen om het communautaire acquis op sociaal gebied over te nemen, te blijven voortzetten.

5.6. Het EESC is het er ten slotte mee eens dat de periode 2004-2005 zonder twijfel van doorslaggevend belang zal zijn om de bakens uit te zetten voor de discussie over de toekomst van het Europees sociaal beleid. Het is er dan ook erg mee ingenomen dat de Commissie in de Mededeling voorstelt een studiegroep op hoog niveau op te richten die zich over de toekomst van het sociaal beleid en de werkgelegenheid zal buigen. Ter voorbereiding van het publieke debat dat in het najaar van 2004 zal worden gehouden en via zijn talrijke recent uitgebrachte adviezen terzake, geeft het EESC hierbij te kennen op actieve wijze aan dit reeds op gang gebrachte proces te willen deelnemen.

Brussel, 10 december 2003.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH
