

EUROPESE INTEGRATIE EN DE BEROEPSPRAKTIJK

Jaap W. de Zwaan

INLEIDING

In dit essay wordt de invloed van het proces van Europese integratie op de beroepspraktijk belicht: welke opleidingen worden geraakt door de beleidsontwikkelingen in Brussel, en welke beroepen en vakken worden er in de praktijk door beïnvloed? Tevens wordt stilgestaan bij mogelijke ontwikkelingen in de toekomst ten aanzien van deze onderwerpen.

EUROPESE SAMENWERKING

Nederland is lid van de Europese Unie (EU). De EU is in de vijftiger jaren van de vorige eeuw opgericht om een einde te maken aan de constante periodes met oorlogen op ons continent.

De Unie is een organisatie met eigen beleidsbevoegdheden. Aanvankelijk lag de nadruk op economisch beleid, met de voltooiing van de interne markt als centrale doelstelling. De interne markt beoogde het beginsel van nationale markten los te laten, en te vervangen door het concept van een gemeenschappelijke markt waar de voorwaarden van handel en mededinging overal gelijk zijn. Deze doelstelling zou verwezenlijkt moeten worden door de werking van een viertal fundamentele vrijheden: een vrij personenverkeer, een vrij goederenverkeer en de vrijheid van diensten en kapitaal.

Gaandeweg is het meer een integratieproces geworden. Het gaat

niet zozeer om samenwerking tussen staten, maar om de vormgeving van gemeenschappelijk beleid op een veelheid van terreinen dat op uniforme wijze in de lidstaten uitgevoerd, toegepast en gehandhaafd dient te worden.

In het kader van het Europese integratieproces dragen de lidstaten, op basis van vrijwilligheid, aan de Unie bevoegdheden over ten aanzien van beleidsterreinen waarvan men van oordeel is dat het beleid beter en effectiever op Europees niveau ontwikkeld kan worden dan op nationaal niveau.

Ten gevolge van dit proces is gaandeweg de soevereiniteit van ons land beperkt. Om die reden worden de lidstaten, en dus ook Nederland, wel aangeduid als 'semi-soevereine' landen.

In de zeventiger en tachtiger jaren van de vorige eeuw zijn onderwerpen als milieubeleid, onderzoek en technologie, maar ook sociaal en regionaal beleid op de Europese agenda gekomen.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in november 1993 houdt Europa zich ook bezig met nieuwe en omvangrijke beleidsterreinen zoals justitie en binnenlandse zaken (JBZ) alsmede buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB). Het op gang komen van de JBZ-samenwerking betekent dat naast aspecten als de regulering van het personenverkeer binnen de Unie, de Unie ook bevoegd is geworden om onderwerpen als visum-, asiel- en immigratiebeleid, strafrechtelijke samenwerking en politiesamenwerking te bespreken. De ontwikkeling van het GBVB impliceert dat naast het voeren van een gemeenschappelijk buitenlands beleid, ook gemeenschappelijke inspanningen op het gebied van defensie worden ontwikkeld.

DE EUROPESE UNIE ANNO 2013

Momenteel is er welbeschouwd geen beleidsterrein waar de Unie niet over gaat. Laatstelijk zijn bijvoorbeeld, bij gelegenheid van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon per december 2009, onderwerpen als energie, toerisme, civiele bescherming en administratieve samenwerking voorwerp geworden van Europees beleid.

Ook onderwijs en onderzoek wordt erdoor geraakt. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheden die Europese mobiliteitsprogramma's bieden aan studenten, docenten en andere medewerkers van universiteiten en opleidingsinstituten.¹

Anderzijds is het zo dat de bevoegdheden op de meeste beleidsterreinen zijn verdeeld tussen de Unie en de lidstaten. Slechts een beperkt aantal beleidsterreinen is onderwerp van exclusieve bevoegdheden van de Unie, zoals het gemeenschappelijk handelspolitieke beleid en monetair beleid (de Euro!). Daarentegen kan de Unie op terreinen als onderwijs en cultuur slechts ondersteuning geven aan de inspanningen van de lidstaten op die terreinen. De inrichting van onderwijs- en opleidingsprogramma's is in essentie een nationale bevoegdheid.

Aldus zijn de meeste beleidsterreinen voorwerp van zogenoemde gemengde competenties, zoals milieubeleid, onderzoeksbeleid, sociaal en regionaal beleid.

Niettemin is opmerkelijk dat vitale terreinen van economisch en sociaal beleid – zoals inkomensbeleid, belastingen, sociale zekerheid en pensioenen – in essentie nationale bevoegdheden betreffen. De economische crisis van de laatste jaren heeft laten zien wat de gevolgen van deze benadering – ieder land voert zijn eigen beleid – kunnen zijn, wanneer de economische ontwikkelingen in individuele lidstaten stagneren. De trigger bij dit alles was de Euro die inmiddels 17 van de 28 lidstaten als gemeenschappelijke munt hebben ingevoerd. De waardevastheid van de munt bracht met zich mee dat lidstaten waar de economische groei stagneerde of zelfs achteruit ging, in de crisis werden gezogen, terwijl landen waar de economische ontwikkelingen nog enigszins positief waren, slechts met moeite konden standhouden.

De economische crisis heeft duidelijk gemaakt dat voor de invoering van een gemeenschappelijke munt het voeren van een gemeenschappelijk economisch en sociaal beleid eigenlijk een noodzaak is. Kort gezegd zou in Europa niet alleen een monetaire unie tot stand moeten komen, maar ook een economische. Dat is overigens ook wat de Economisch en Monetaire Unie (EMU), waarvan de modaliteiten vervat liggen in het Verdrag van Maastricht, beoogde.

Vanwege de crisis wordt momenteel veeleer op indirecte wijze vanuit Brussel toezicht gehouden op de economische beleidsontwikkeling in de lidstaten. Dat geschiedt door het stellen van criteria (maximaal 3 % budgettekort en een staatsschuld van maximaal 60 % van het nationaal BNP) en door het houden van toezicht, met name door de Europese Commissie, op de inhoud van de nationale begrotingen en het bankwezen in de lidstaten. Op deze wijze wordt gaandeweg meer werk gemaakt van de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten, ook overigens een doelstelling die al in het Verdrag van Maastricht was opgenomen.

Dit soort ontwikkelingen zullen in de toekomst doorgaan, ten behoeve van het creëren van meer economische rust en stabiliteit in de lidstaten. Niet valt echter te verwachten dat een daadwerkelijk Economische Unie, laat staan een Politieke Unie, tot stand zal komen. Daarvoor bestaan er momenteel teveel reserves bij de nationale politici (met name leden van regeringen en parlementen) en is er ook te weinig draagvlak bij de burgers van de lidstaten aanwezig.

Het Europese integratieproces zal zich dan ook meest waarschijnlijk blijven ontwikkelen langs de weg van de geleidelijkheid, in het licht van de specifieke behoeften van het moment.

DE SAMENLEVING

Het laat zich raden dat het proces van Europese samenwerking, zoals hierboven beknopt beschreven, gevolgen heeft voor de inrichting van onze samenleving.

Er werd al gezegd, Nederland is een semi-soeverein land geworden en niet meer meester over alle beleidsterreinen. Veel van ons dagelijks beleid wordt in Brussel bepaald. Bij die beleidsontwikkeling zijn onze vertegenwoordigers uiteraard betrokken, als lid van de Raad van Ministers van de Europese Unie. In wezen maakt onze regering deel uit van een Europese bestuurslaag. Hetzelfde geldt in belangrijke mate voor de nationale parlementen. Het is jammer dat de nationale politici dit zelf niet zo zien. Deze gereserveerde opstelling van nationale politici is dan ook een belangrijke oorzaak van de malaise en scepsis die momenteel over het proces van Europese samenwerking bestaat bij de burgers van de lidstaten, ook in Nederland.

Eenzelfde tendens doet zich voor waar het gaat om de ontwikkelingen wereldwijd. De Unie en de lidstaten treden in de regel gezamenlijk op waar het gaat om thema's als handelspolitiek (denk aan de werkzaamheden van de Wereldhandelsorganisatie, de WTO), monetair beleid, milieubeleid alsmede asiel- en immigratiebeleid. Op het gebied van buitenlands beleid en defensie is de Unie echter maar in zeer beperkte mate in staat een 'vuist' te maken. De reden hiervoor is dat de bevoegdheden ter zake van deze beleidsterreinen in essentie aan de lidstaten toebehoren.

Natuurlijk is dit jammer. Gezien het falen van de Verenigde Naties, en de Veiligheidsraad, bij de uitoefening van hun taak om vrede en stabiliteit in de wereld te bevorderen. De opkomst van nieuwe econo-

mieën zoals de BRIC's² en de TIMS,³ en het ontstaan van gremia zoals de G7, G8 en G20, zijn voldoende argumenten voor de lidstaten van de Europese Unie om de grote dreigingen en uitdagingen van onze tijd (schaarste, armoedebestrijding, klimaat, energie en milieu, en terrorismebestrijding) gezamenlijk tegemoet te treden. Kennelijk echter ontbreekt voldoende politieke wil bij de politici van de lidstaten om dit ook daadwerkelijk te doen. Het gebeurt wel, maar vaak ook niet. Het gevolg van deze ontwikkeling is dat de Unie internationaal de indruk maakt van een verdeelde eenheid, economisch (aanvankelijk sterk, doch vanwege de crisis thans) zwak ontwikkeld en politiek in het geheel niet ontwikkeld.

DE ARBEIDSMARKT

Het proces van Europese samenwerking heeft uiteraard gevolgen voor de inrichting van de arbeidsmarkt in de lidstaten.

Gegeven het bestaan van het fundamentele beginsel inzake vrij verkeer hebben onderdanen van lidstaten van de Europese Unie in beginsel vrije toegang tot de arbeidsmarkt in andere lidstaten. De beginselen van non-discriminatie en wederzijdse erkenning zijn hierbij leidend. Dat betekent dat werknemers en zelfstandigen die migreren van de ene lidstaat naar de andere, in het gastland op gelijke voet behandeld moeten worden als onderdanen van dat gastland.

Daarbij dienen hun vaardigheden en diploma's verworven in de ene lidstaat, door de autoriteiten van het gastland te worden erkend als gelijkwaardig met die in het eigen land. Je moet dus in de andere lidstaat het werk kunnen doen waarvoor je in je thuisland bent opgeleid.

Dit uitgangspunt heeft ook betekenis voor zaken als huisvesting, scholing, medische en sociale bijstand. Ook op deze terreinen kan een gelijke behandeling met onderdanen van het gastland worden afgedwongen.

Dit alles geldt niet alleen voor de migrerende EU-onderdaan, werknemer of zelfstandige, maar ook voor zijn gezinsleden, ongeacht hun nationaliteit. In Unieverband wordt aan het concept 'gezin' zelfs een zeer ruime uitleg gegeven. Het kan in omstandigheden ook familieleden in de opgaande lijn omvatten, voor zover die (voor)ouders voor hun voortbestaan in economische zin afhankelijk zijn van de migrerende werknemer of zelfstandige.

Dit zijn alle fundamentele beginselen waaraan lidstaten, natuurlijke - en rechtspersonen zich moeten houden en die zo nodig via de rechter kunnen worden afgedwongen.

OPLEIDINGEN EN WEDERZIJDSE ERKENNING

Er is echter meer.

Ten behoeve van de goede werking van de interne markt is een aantal opleidingen in de 70-er en 80-er jaren van de vorige eeuw op Europees niveau geharmoniseerd. Die harmonisatie heeft met name plaatsgevonden in de gezondheidssfeer en betreft bijvoorbeeld de opleiding voor artsen en specialisten, tandartsen, dierenartsen, verloskundigen, apothekers, en ziekenverplegers. Ook echter ten aanzien van andere opleidingen zoals die van handelsagenten, ingenieurs, advocaten en architecten zijn Europese richtlijnen opgesteld.

Voor het overige is op de arbeidsmarkt het beginsel van wederzijdse erkenning van diploma's van toepassing. Door de inroeping daarvan kan, zoals reeds gememoreerd, worden bewerkstelligd dat vaardigheden en capaciteiten, ontwikkeld in de ene lidstaat, moeten worden erkend in de andere lidstaat. Het betekent ook dat iedere EU burger het vak waarvoor hij of zij in een lidstaat is opgeleid, in een andere lidstaat moet kunnen uitoefenen.

Op deze beginselen bestaat maar een beperkt aantal uitzonderingen die in belangrijke mate in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU in Luxemburg zijn ontwikkeld. Belemmeringen aan de uitoefening van beroepsactiviteiten kunnen in een lidstaat worden opgeworpen indien de autoriteiten in het gastland kunnen aantonen dat de opleiding die in een andere lidstaat is genoten, lacunes vertoont waardoor betrokkene niet in staat wordt geacht het beroep in het gastland gelijkwaardig te kunnen uitoefenen. De andere uitzondering betreft de situatie waarin de autoriteiten in het gastland kunnen aantonen dat de beroepen in thuis- en gastland niet gelijksoortig zijn. Dat zou erop duiden dat de opleiding die in de ene lidstaat is gevolgd ontoereikend is om het vergelijkbare beroep in het gastland te kunnen uitoefenen.

Eind 80-er jaren van de vorige eeuw is in Europees verband bij richtlijn een algemene wederzijdse erkenningsplicht voor hoger onderwijs diploma's ingevoerd.⁴ Inmiddels zijn de genoemde richtlijnen én de algemene erkenningsplicht vervangen door één algemene codificatierechtlijn over de erkenning van beroepskwalificaties.⁵

EUROPEES BELEID

Naast deze beginselen betreffende de toegang tot de arbeidsmarkt in de gehele Europese Unie valt te wijzen op beleidsterreinen die op Europees niveau al dan niet geheel zijn geharmoniseerd.

De voorbeelden zijn talloos, en omvatten bijvoorbeeld landbouw, milieu, vervoer, het bankwezen, de gehele dienstensector (zoals het mediabeleid, informatisering, technologie, innovatie en telecommunicatie), onderwijs, cultuur, volksgezondheid en belangrijke onderdelen van het recht, zoals burgerlijk recht, procesrecht, strafrecht en strafprocesrecht.

Het spreekt voor zich dat de bekwaamheden om op deze beleidsterreinen werkzaam te kunnen zijn, tenminste gedeeltelijk door Europese normen en standaarden worden bepaald.

DE HAAGSE HOGESCHOOL EN DE BEROEPSPRAKTIJK

Wat betekent dit allemaal voor de opleidingen van De Haagse Hogeschool?

In de eerste plaats dienen docenten, andere medewerkers en studenten zich bewust te zijn van de Europese dimensie van onze samenleving. Wij zijn inwoners van Nederland, maar als lid van de Europese Unie heeft ons land een fors aantal beleidsbevoegdheden overgedragen aan de Unie als Europese bestuurslaag.

Er dient ook voldoende belangstelling te zijn om zich op de hoogte te houden van de verdere ontwikkeling van dat proces. Discussies over de voor- en nadelen van dergelijke ontwikkelingen horen daar natuurlijk bij. De burger mag immers best kritisch zijn, en moet willen nadenken over actuele zaken. Dat geldt bijvoorbeeld de verkiezingen voor het Europees Parlement die in de maand mei 2014 in alle lidstaten worden gehouden. Om in staat te zijn een stem op een kandidaat voor het lidmaatschap van dat parlement te kunnen uitbrengen, is nodig dat de kiezer tenminste inzicht heeft in de afbakening van bevoegdheden tussen lidstaten en Europese Unie. Alleen immers op die wijze kan de kiezer zich een beeld vormen van de werkzaamheden en verantwoordelijkheden van het Europees Parlement.

Docenten en studenten dienen zich vervolgens rekenschap te geven van de betekenis van het proces van Europese integratie voor zijn of haar opleiding respectievelijk loopbaan.

In de regel zal dan blijken dat die betekenis aanzienlijk is. Immers, de consequenties die de interne markt heeft voor de toegang tot de arbeidsmarkt in samenhang met de ontwikkeling van Europees beleid op vele beleidsterreinen, hebben tot gevolg dat de beroepspraktijk in de lidstaten in belangrijke mate door Europese wetgeving en standaarden wordt bepaald.

Iedere academie, om niet te zeggen iedere opleiding, zal wel een Europese dimensie hebben. De beroepspraktijk is dus in belangrijke mate Europees!

Sommige opleidingen zijn inhoudelijk geheel op Europese ontwikkelingen afgestemd. Dat geldt bijvoorbeeld de opleidingen op het gebied van Europese studies (met de Academie European Studies & Communication Management als meest betrokken academie).

Anderzijds mogen we verwachten dat de voortgang van de Europese samenwerking invloed zal hebben tenminste op de volgende beroepssectoren (in alfabetische volgorde, ook hier worden de meest betrokken academies vermeld): Accountancy (Academie Accounting & Financial Management); Bankwezen (Academie Facility Management en Academie Accounting & Financial Management); Bedrijfsleven, handel en marketing, (Academie voor Management & Human Resources en Academie die voor Marketing & Commerce); Consultancy en lobby wereld (Academie European Studies & Communication Management); Gezondheidszorg (Academie voor Gezondheid en Academie voor Sportstudies); Juridische beroepen (Academie Bestuur, Recht en Veiligheid); Media (Academie ICT & Media); Politiek, overheid en semioverheid (Academie Bestuur, Recht en Veiligheid en Academie European Studies & Communication Management); Technologie, informatisering, innovatie en informatica (Academie ICT & Media en Academie voor Technology, Innovation and Society Delft) en Veiligheidssector (Academie Bestuur, Recht en Veiligheid).

AFSLUITENDE OPMERKINGEN

De Europese Unie-samenwerking raakt aan alle beleidsterreinen en daarmee ook aan het werkterrein van (vrijwel) alle beroepsbeoefenaren. Soms is die invloed beperkt, soms is de invloed groot. Soms ook is de betekenis nauwelijks zichtbaar, in die gevallen bijvoorbeeld waarin de Europese oorsprong van voorschriften en standaarden verborgen gaat achter de nationale regelingen daaromtrent.

Het lectoraat European Integration werkt samen met meerdere academies van De Haagse Hogeschool. Aldus bestaan vele dwarsverbanden tussen het lectoraat en de opleidingen die de betrokken academies verzorgen. Dit gegeven weerspiegelt de brede omvang van het beleid waarmee de Europese Unie zich bezighoudt.

Naarmate het integratieproces zal voortgaan, zullen de effecten van de Europese samenwerking op de beroepspraktijk alleen maar groter en intensiever worden. Dit zou voor De Haagse Hogeschool een reden moeten zijn om 'Europese integratie' ook in de toekomst als onderzoeksthema te behouden. ■

Eindnoten

- ¹ Besluit 1720/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 tot vaststelling van een actieprogramma op het gebied van een leven lang leren, Pb L 327 van 24 november 2006, p. 45, met een looptijd tot einde 2013. Dit programma bevat tevens een serie sectorale programma's: Erasmus voor het hoger onderwijs, Leonardo da Vinci voor het beroepsonderwijs, Grundtvig voor het volwassenonderwijs, Comenius voor het kleuteronderwijs en het transversale programma voor activiteiten buiten de genoemde sectorale programma's. Na 2013 zal het Programma Erasmus + van toepassing zijn.
- ² Brazilië, Rusland, India en China.
- ³ Turkije, Indonesië, Mexico en Zuid-Afrika.
- ⁴ Richtlijn 89/48 van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten, Pb EG L 19 van 24 januari 1989, p. 16.
- ⁵ Richtlijn 2005/36 van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, Pb 255 van 30 september 2005, p. 22.