

## De toekomst van de Europese sociale dialoog

*Begin volgend jaar gaat de derde fase van de Economische en Monetaire Unie van start. De beleidsafstemming in Europees verband wordt evenwichtiger door de accentuering van de werkgelegenheidsdoelstelling. De lidstaten gaan elkaars prestaties op het terrein van werkgelegenheid en arbeidsmarktbeleid toetsen aan bepaalde richtsnoeren. Tegen die achtergrond rijst de vraag welke bijdrage sociale partners op het Europese vlak kunnen leveren. Laat de diversiteit van nationale stelsels van arbeidsverhoudingen wel ruimte voor een werkzame Europese sociale dialoog? Deze bijdrage brengt de veelvormigheid van de Europese sociale dialoog in kaart en bespreekt mogelijkheden om de effectiviteit van deze dialoog te versterken. Kernbegrippen daarbij zijn legitimiteit, representativiteit en het nemen van verantwoordelijkheid voor de sociaal-economische gang van zaken in Europa.*

### EMU als uitdaging voor de sociale dialoog

Op 1 januari 1999 gaat de derde fase van de Economische en Monetaire Unie (EMU) van start. De onderlinge wisselkoersen van de deelnemende landen worden eerst onherroepelijk vastgelegd; vervolgens worden de nationale munten vervangen door de Euro. Dit proces moet in 2002 worden afgerond.

Het zou verkeerd zijn de EMU te zien als een louter monetair fenomeen. Weliswaar wekken de bepalingen van het Verdrag van Maastricht (1991) de indruk dat het toch vooral om een monetaire unie gaat, maar mede door het Verdrag van Amsterdam (1997) begint ook de E van EMU profiel te krijgen. Daarbij valt te denken aan het stabiliteits- en groeipact en aan de accentuering van de werkgelegenheidsdoelstelling. Om aan die doelstelling handen en voeten te geven heeft de buitengewone Europese Raad van Luxemburg (november 1997) een aantal richtsnoeren vastgelegd (ER, 1997). Die zijn niet erg kwantitatief, maar wel behoorlijk 'hard' en lastig uit te voeren. Zo verplicht

elke lidstaat zich ertoe binnen vijf jaar te zorgen dat elke jongere respectievelijk elke volwassen werkloze een nieuwe start (in de vorm van opleiding, omscholing, werkervaring of een baan) wordt geboden voordat hij/zij zes maanden respectievelijk een jaar werkloos is. De beleidscoördinatie tussen de lidstaten krijgt daarmee ook op het snijvlak van het economische en sociale beleid vorm. De sociale partners 'van alle niveaus' zullen 'in elke fase' bij deze aanpak betrokken worden (ER, 1997).

Daarnaast zal de EMU naar verwachting de marktwerking over de grenzen heen versterken. Doordat de onderlinge wisselkoersen wegvallen, komen verschillen in prijzen en in lonen duidelijker aan het licht. In de metaalsector verkent men inmiddels de mogelijkheden voor grensoverschrijdende sectorale afstemming van de loonvorming (Leering, 1996).

De EMU vraagt in toenemende mate om afstemming van beleid, zowel tussen de lidstaten als met sociale partners en tussen sociale partners onderling. In Nederland hebben wij

\* De auteurs zijn werkzaam bij het secretariaat van de Sociaal Economische Raad. Zij zijn betrokken geweest bij de organisatie van een Forum over de toekomst van de sociale dialoog, gehouden te Den Haag op 28 en 29 april 1997.

voor die beleidsafstemming de instellingen van de overleconomie. In Europees verband zijn er de organen van de sociale dialoog. Zijn deze opgewassen tegen de uitdagingen die de voortschrijdende integratie gaat stellen?

De Europese Commissie heeft in september 1996 door het uitbrengen van een Mededeling een aanzet gegeven voor een discussie over de toekomst van de sociale dialoog (Europese Commissie, 1996)<sup>1</sup>. De Commissie wil de sociale dialoog versterken door de doelmatigheid en doelgerichtheid van de verschillende organen van de sociale dialoog te vergroten. Ook zijn de onderlinge afstemming tussen de diverse organen van de sociale dialoog en de terugkoppeling naar nationale sociale partners voor verbetering vatbaar.

In dit artikel worden eerst de achtergronden van het 'Europese overlegmodel' geschetst. Vervolgens geven wij een overzicht van de verschillende vormen van de Europese sociale dialoog. Hierna komt het bestaansrecht van de sociale dialoog aan de orde. Ten slotte worden de mogelijkheden besproken om de effectiviteit van de sociale dialoog te vergroten. Daarbij wordt mede voortgebouwd op beschouwingen die vertegenwoordigers van sociale partners, nationale overheden en de Europese Commissie alsmede onafhankelijke deskundigen naar voren hebben gebracht tijdens een tweedaags Forum over de toekomst van de Europese Sociale Dialoog. Dit door de SER, in samenwerking met de Europese Commissie en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid georganiseerde Forum vond op 28 en 29 april 1997 in Den Haag plaats. Van deze bijeenkomst – waaraan 250 (ervarings)deskundigen uit alle lidstaten van de Europese Unie deel hebben genomen – verschijnt binnenkort een verslag. De Europese Commissie zal de uitkomsten verwerken in een vervolgmmededeling over de sociale dialoog.

## Opkomst van het overlegmodel in Europa

### Inleiding

Vanouds worden de arbeidsverhoudingen in Europa getypeerd als een zaak van drie partijen die op drie niveaus met elkaar interacteren: nationaal, sectoraal en op bedrijfsniveau (Slomp, 1992). Arbeidsverhoudingen zijn van nature bipartiet, maar vanwege de cruciale betekenis

van de uitkomst van onderhandelingen op het welbevinden van de samenleving speelt ook de overheid als derde betrokkene een rol, ook al is de intensiteit van haar bemoeienis van land tot land verschillend.

De effectiviteit van het overlegmodel kan worden afgemeten aan de mate waarin het een wezenlijke bijdrage levert aan de oplossing van de sociaal-economische problematiek. Twee belangrijke functies zijn daarbij in het geding, namelijk in de eerste plaats de afstemming tussen werkgevers, werknemers en de overheid over het te voeren sociaal-economisch beleid en in de tweede plaats de coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Beide functies staan niet los van elkaar. In een overlegmodel vindt de coördinatie van cao-onderhandelingen in beginsel plaats tegen de achtergrond van in overleg vastgestelde sociaal-economische doelstellingen en beleidsprioriteiten.

### Het vierde niveau

In 1985 trad Jacques Delors aan als voorzitter van de Europese Commissie met de ambitie de Europese integratie uit het slop te trekken. Voor zijn streven om eind 1992 de interne markt te voltooien, had hij niet alleen regeringen en politici nodig maar juist ook ondernemers en werknemers. Hij nodigde dan ook de top van de Europese ondernemers- en werknemersorganisaties uit om te spreken over hun betrokkenheid bij de toekomstige ontwikkeling van Europa. De sociale dialoog van Hertoginnedal, genoemd naar de plaats van de eerste bijeenkomst in 1985, was een feit.

Delors streefde er naar de sociaal-economisch beleidsvorming in Brussel dezelfde grondslag te geven als het beleid in de meeste lidstaten. Die grondslag is dat de overheid aan sociale partners een bijzondere positie toekent om via advies en overleg te participeren in het beleid. Met de komst van de sociale dialoog op Europees niveau is een vierde niveau aan de arbeidsverhoudingen toegevoegd. Wezenlijker is wellicht nog dat de nationale arbeidsverhoudingen een Europese dimensie hebben gekregen.

Dit 'Europese model', waarover de Europese Commissie zo nu en dan spreekt, is in Europa zeker niet onomstreden, de Conservatieven in het Verenigd Koninkrijk verwerpen het ronduit. Een Britse Tory laat zich niet uitleggen waarom een brede, overkoepelende Europese

organisatie van werknemers wel een geprivilegieerde stem in het kapittel zou moeten hebben en de Britse consumentenbond niet. Ook vraagt hij zich hardop af waarom sociale partners in Brussel overleg voeren over onderwerpen als de arbeidstijden, waarvan hij vindt dat ze binnen de afzonderlijke lidstaten moeten worden geregeld (zonder bemoeienis van de overheid).

Bij de vormgeving van het model stuit 'Brussel' voorts op sterk uiteenlopende nationale voorkeuren. In bepaalde lidstaten geeft men de voorkeur aan formele instituties, in andere aan informele ontmoetingen als plaats voor advies en overleg. Er bestaan ook duidelijke verschillen tussen lidstaten op het punt van de taakverdeling tussen het centrale, het bedrijfstak- en het bedrijfsniveau. Hiermee verschillen centrale organisaties van werkgevers en werknemers in de lidstaten zowel in het vermogen om namens de aangesloten leden te handelen als in de mate waarin de verschillende sectoren zich direct vertegenwoordigd (willen) weten. Deze verschillen in representativiteit weerspiegelen zich op het Europese niveau.

## De veelvormigheid van de sociale dialoog

De Europese sociale dialoog omvat een groot aantal overlegfora op diverse niveaus (Europese Commissie, 1996). Die niveaus zijn:

1 *interprofessioneel, sectoraal en ondernemingsniveau.*

Daarnaast is een tweetal tweedelingen van belang voor een nadere ordening van de verschillende overlevormen:

2 Het onderscheid tussen *adviseren* (over de vormgeving van het sociaal-economisch beleid) en *onderhandelen* (binnen het stelsel van arbeidsverhoudingen);

3 De samenstelling: *bipartiet* of *tripartiet*.

In deze paragraaf komen eerst de vormen van de interprofessionele dialoog en daarna die van de sectorale dialogen aan de orde. Op de sociale dialoog op ondernemingsniveau, via de Europese OR, wordt in dit artikel niet uitgebreid ingegaan.

### De interprofessionele dialoogvormen

Dé sociale dialoog is die van Hertoginnedal. Deze dialoog brengt de drie grote interprofessionele organisaties bijeen: aan werknemers-

zijde het EVV, aan werkgeverszijde UNICE en CEEP (overheidsbedrijven). Het informele en vrijwillige overleg heeft geresulteerd in een reeks van gemeenschappelijke standpunten en verklaringen over sociaal-economische vraagstukken. Deze dialoog heeft in 1991 een overeenkomst over nieuwe raadplegings- en onderhandelingsmechanismen over Europees sociaal beleid opgeleverd die vervolgens vrijwel letterlijk door de lidstaten (exclusief het VK) is overgenomen en in een Protocol aan het Verdrag van Maastricht is gehecht<sup>2</sup>.

Artikel 3 van het Sociaal Protocol verplicht tot raadpleging vooraf van sociale partners over Europese initiatieven inzake sociaal beleid. Daarbij worden ook andere organisaties dan de drie hierboven genoemde betrokken, waaronder categorale (zoals de Europese organisatie van het midden- en kleinbedrijf UEAPME) en sectorale (bijvoorbeeld in het vervoer of het bankwezen).

Artikel 4 van het Sociaal Protocol heeft iets nieuws mogelijk gemaakt, namelijk dat overeenkomsten tussen Europese sociale partners (EVV, UNICE en CEEP) binnen de Europese Unie tot uitvoering worden gebracht ofwel door de sociale partners in de afzonderlijke lidstaten ofwel door een besluit van de Raad van ministers op voorstel van de Europese Commissie. Inmiddels is van deze laatste mogelijkheid tweemaal gebruik gemaakt: voor akkoorden over ouderschapsverlof en over de gelijke behandeling van deeltijdwerkers.

Naast deze interprofessionele dialoog bestaan er zes interprofessionele raadgevende comités voor verschillende onderdelen van het Europese sociale beleid. Het gaat om de volgende onderwerpen: het Europees Sociaal Fonds; de sociale zekerheid van migrerende werknemers; het vrije verkeer van werknemers; de beroepsopleiding; de veiligheid, hygiëne en gezondheidsbescherming op de werkplek; en gelijke kansen van mannen en vrouwen. Deze comités bestaan uit nationale tripartiete delegaties. Sinds 1995 worden tien leden van het Raadgevend Comité voor gelijke kansen rechtstreeks aangewezen door Europese sociale partners.

Ten slotte is er het Permanent Comité voor Arbeidsmarkt-vraagstukken (PCA). Het PCA is in 1970 door de Raad van ministers ingesteld. Het is een tripartiet adviesorgaan waarin naast sociale partners de Raad van Ministers en de

Europese Commissie zijn vertegenwoordigd. Het PCA komt in de regel eenmaal per half jaar (per voorzitterschapsperiode van de EU) bijeen. Algemeen is er ontevredenheid over het functioneren van dit orgaan: het vormt meer een forum voor een serie monologen dan voor echte raadpleging. De conclusies worden door het voorzitterschap van de Unie getrokken en hebben in de regel niet of nauwelijks doorwerking in de beleidsvorming en -voering. Geen van de deelnemers aan het overleg voelt zich gebonden aan de uitkomsten ervan.

Het Economische en Sociaal Comité (ESC), het algemene adviesorgaan van sociale partners en andere maatschappelijke groepen (waaronder consumentenorganisaties), wordt over het algemeen niet tot de instellingen van de sociale dialoog gerekend.

### De sectorale dialogen

De geschiedenis van de sectorale dialoog gaat verder terug dan die van de interprofessionele. Al in het kader van het Verdrag van de Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) vond dergelijk overleg in een Raadgevend Comité plaats.

Er bestaan nu tien paritaire comités en tien informele werkgroepen, verdeeld over zestien sectoren. Deze brengen adviezen en aanbevelingen uit, vooral over ontwerp-regelgeving met sociale gevolgen voor de desbetreffende bedrijfstak. Paritaire comités worden gewoonlijk door de Europese Commissie ingesteld in sectoren met gemeenschappelijk beleid; informele werkgroepen zijn opgericht in reactie op een gezamenlijk verzoek van sociale partners. In beide gevallen heeft de Commissie de (Europese) representatieve organisaties aangewezen: deze benoemen rechtstreeks de leden van de comités of werkgroepen. In 1994 kwamen de twintig comités en werkgroepen in totaal meer dan 130 keer bijeen. Ook voor de sectorale dialogen vormt DG5 (het directoraat-generaal voor werkgelegenheid, arbeidsverhoudingen en sociale zaken) van de Europese Commissie het aanspreekpunt. Het ligt evenwel in de bedoeling onder regie van DG5 de desbetreffende vak-DG's (zoals vervoer of landbouw) bij de sociale dialoog te betrekken. Daardoor wordt bevorderd dat de andere onderdelen van de Europese Commissie zich uitdrukkelijk verantwoordelijk voelen voor de sociale gevolgen van sectoraal beleid.

### De discussie over het bestaansrecht van de sociale dialoog

De legitimiteit van de sociale dialoog op Europees niveau is, gelet op de vele vragen rond de legitimiteit van het overleg, geen ondubbelzinnig gegeven.

In de aanloop naar '1992' en in het kielzog van de convergentie naar de EMU is ook in de wetenschappelijke analyse steeds vaker de vraag aan de orde gesteld in welke mate een Europese sociale politiek mogelijk is en of sprake is van convergentie in het sociale beleid en de arbeidsverhoudingen in de lidstaten. Een bevestigend antwoord op die laatste vraag wordt vaak als voorwaarde gezien voor een effectieve sociale dialoog op Europees niveau.

### Optimisme of pessimisme?

Over de mogelijke betekenis van het vierde niveau in de arbeidsverhoudingen zijn de meningen vooralsnog sterk verdeeld. Wat dat betreft is zowel sprake van een optimistische als van een pessimistische toekomstvisie.

De pessimistische benadering van het overlegmodel lijkt wel de overhand te hebben. In recente publikaties (Crouch, 1996; Ebbinghaus & Visser, 1997; Waddington e.a., 1997) valt een compilatie waar te nemen van argumenten die wijzen op een geringe maatschappelijke relevantie voor het supranationale niveau, met weinig hoop op verbetering. In het verlengde van eerdere analyses van Streeck en Schmitter hebben Ebbinghaus en Visser bijvoorbeeld een indrukwekkend overzicht gegeven van de (moeilijk te nemen) barrières op de weg naar een Europees overlegmodel. Indrukwekkend vooral ook omdat zij de zwakte van het internationale overlegmodel primair verklaren vanuit de positie die actoren in het stelsel innemen, niet vanuit moeilijk beheersbare exogene ontwikkelingen en niet vanuit de (al dan niet vermeende) diversiteit van de verschillende nationale stelsels. Kort samengevat komt hun waarneming erop neer dat de dialoog met betrekking tot de sociale dimensie in de EU geen inhoud heeft omdat de Unie zelf (in casu de Europese Commissie) nauwelijks regelgevende macht heeft en voor zover dat wel het geval is, het subsidiariteitsbeginsel roet in het eten gooit. Bovendien lijkt, zeker met betrekking tot de sociale dimensie het nationale sentiment het voorlopig te winnen van transnatio-

nale solidariteit. Met betrekking tot de Europese cao-onderhandelingen speelt het beperkte mandaat van de werknemersorganisaties maar vooral het ontbrekende mandaat aan ondernemerskant een rol.

Ebbinghaus en Visser (1997) concluderen dan ook dat er theoretisch weliswaar een scenario valt op te stellen waarbij een positieve spiraal tot stand komt, maar waarschijnlijk achten zij dat niet. 'Given the present configuration – the weak power of European unions, the weak organization of European employers and the weak 'stateness' of the European Union – such a dynamic is relatively unlikely'.

Tegen de achtergrond van dit pessimisme verrast de hardnekkigheid waarmee het thema van de Europese sociale dialoog steeds opduikt en de ambivalentie waarmee het wordt tegemoet getreden. Daarvoor zijn verschillende verklaringen mogelijk. In de eerste plaats blijkt dat de noodzaak van een zekere internationale coördinatie weinig omstrede; een vorm van sociale dialoog kan daarvoor een nuttig instrument zijn. Soms wordt een actieve rol van de vakbeweging op Europees niveau zelfs gezien als een noodzakelijk element in een overlevingsstrategie (Hege, 1997, p. 504), een argument dat voor ondernemersorganisaties minder speelt. In de tweede plaats leidt het onderzoek naar convergentie- en divergentietendensen tot ambivalente uitkomsten. Een derde niet nader uit te werken reden kan zijn dat intussen een redelijk omvangrijk netwerk van onderzoekers is ontstaan waardoor het comparatieve onderzoek meer armslag krijgt en de discussie daarmee een internationaal karakter. In die situatie echoot het relatieve succes van de overlegmodellen wat langer door, niet zozeer als een theoretisch model, maar als element van de zoektocht naar 'best practices'; er ontstaat meer begrip voor de positieve effecten van een sociale dialoog.

### Internationale coördinatie

Een goed voorbeeld van de roep om internationale coördinatie vormde de inleiding van de Franse oud-minister Bernard Brunhes tijdens het Haagse Forum over de Europese Sociale Dialoog (Brunhes, 1997). Hij wees erop dat onder invloed van decentralisatie, individualisering en een toenemende flexibiliteit in de ar-

beidsrelaties (met als achterliggende en verklarende factoren de internationalisering en toenemende economische integratie) de vakbeweging in het defensief is gedrongen en aan onderhandelingskracht inboet. Hij signaleert een verschuiving van het onderhandelingsplatform naar de onderneming, waarbij de vakbeweging steeds vaker door de onderhandelende ondernemingsraad in de schaduw wordt gezet. Tegelijkertijd constateert Brunhes dat de belangrijkste problemen van Europa en vooral de hoge werkloosheid om internationale oriëntatie vragen. De zaak Renault-Vilvoorde fungeerde tijdens het Forum als afschrikwekkend voorbeeld en katalysator. Al eerder toonde Slomp aan dat de factoren die ten grondslag liggen aan de decentralisatietendens in arbeidsverhoudingen nieuwe vormen van wetgeving en tripartiete coördinatie hebben uitgelokt<sup>3</sup> (Slomp, 1992, p.168).

Internationale coördinatie wordt ook afgedwongen door de EMU. De opvatting leeft dat als de wisselkoers niet meer als sluis werkt om de economische niveaunderschillen tussen landen te compenseren de vakbonden de sluiswachtersfunctie moeten overnemen (Hoffman, 1997). Dit om loonconcurrentie en sociale dumping te voorkomen (Leering, 1996), maar ook om te hoge looneisen tegen te gaan. Zonder looncoördinatie bestaat immers het gevaar dat de gevolgen van hoge looneisen voor de inflatie worden onderschat. Een oplopende inflatie kan de Europese Centrale Bank dwingen op de monetaire rem te gaan staan, ten koste van de werkgelegenheid op korte termijn (Van Riel, 1997). Het zijn voorbeelden van de interne dynamiek van het stelsel waarop meer optimistische commentatoren hun verwachting baseren dat de Europese sociale dialoog levenskansen heeft.

### Convergentie of divergentie

De vraag of sprake is van convergentie of divergentie tussen nationale systemen van arbeidsverhoudingen vormt een kernthema van onderzoek. Naar aanleiding van een IREC-conferentie<sup>4</sup> concluderen Hansen c.s. (1997) dat er sprake is van een duale ontwikkeling. De decentralisatietendens in de arbeidsverhoudingen lijkt zeker in landen met een sterke traditie op deze punten niet te leiden tot de-institutionalisering of een sterke deregulering van de arbeidsmarkt. Er lijkt veeleer sprake te zijn van

een herstructureringsproces waarvan de gevolgen nog niet goed zichtbaar zijn. Enerzijds wordt geconstateerd dat transnationale regelgeving en de daarop geënte jurisprudentie van het Hof van Justitie leiden tot een zekere uniformiteit in de regelgeving, maar tegelijkertijd valt op dat binnen de nationale stelsels de behoefte aan flexibiliteit toeneemt en de verschillen groter worden. Ten slotte is het vooral de sociale en culturele context waarbinnen de arbeidsverhoudingen tot stand komen die bepaalt hoe internationale trends in nationaal beleid wordt verwerkt.

Tijdens het Haagse Forum over de sociale dialoog kwam goed naar voren dat Nederland niet het alleenvertoningsrecht heeft voor een vruchtbare samenwerking tussen overheid en sociale partners. Minister Melkert verwees in zijn openingsspeech met nadruk naar belangwekkende sociale akkoorden die in Spanje, Portugal en Ierland zijn gesloten (Melkert, 1997). Belangrijke thema's daar zijn loonmatiging en arbeidsduurverkorting voor werkgelegenheidsherstel en meer 'zekerheid en flexibiliteit'. Deze thema's komen ons bekend voor. Zonder dat gesproken kan worden van een eenduidig convergente ontwikkeling naar een Europese model van arbeidsverhoudingen kan vastgesteld worden dat voor de nationale arbeidsverhoudingen Europa inmiddels een belangrijk, zo niet het belangrijkste referentiekader is: de virtuele realiteit van een Europees stelsel van arbeidsvoorwaardenonderhandelingen (Marginson & Sisson, 1996). In dat verband kan ook gewezen worden op de eerder genoemde afspraken van de werkgelegenheidstop in Luxemburg (ER, 1997).

De diversiteit van nationale stelsels van arbeidsverhoudingen in Europa zal zeker niet verdwijnen om plaats te maken voor een 'Europees stelsel'. In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel moet veeleer worden gedacht in termen van 'aanvulling op' dan 'vervanging van' (Traxler, 1996). Veel wezenlijker voor een effectieve sociale dialoog op Europees niveau is een zekere inhoudelijke convergentie. Daarbij dient de voeding vanuit de nationale achterbannen (en de terugkoppeling) goed geregeld te worden, waarbij rekening wordt gehouden met nationale verschillen.

## Naar een effectieve sociale dialoog

### De internationalisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg

Binnen het raamwerk van het sociaal protocol hebben sociale partners een actieve rol in de Europese sociale politiek toebedeeld gekregen. Belangrijkste wapenfeiten tot nu toe zijn het akkoord over ouderschapsverlof van 14 december 1995 en het akkoord over deeltijdwerk van 14 mei 1997. Belangrijk vanuit het gezichtspunt van de transnationale collectieve onderhandelingen is de aanvaarding van de richtlijn met betrekking tot Europese ondernemingsraden in september 1994. Op basis van artikel 13 van de richtlijn zijn in enkele honderden multinationale ondernemingen transnationale overeenkomsten tot stand gekomen waarin de rechten en plichten van ondernemingsraden, werkgever en bonden zijn geregeld. Daarbij zijn niet zelden onderhandelingsbevoegdheden over een breed terrein van arbeidsvoorwaarden aan de orde. Voor werknemersvertegenwoordigers (in veel gevallen de vakbonden) zal dat de aandacht stimuleren voor de internationale ondernemingsstrategie en voor de vergelijking van arbeidsvoorwaarden in de verschillende landen van de Unie (en daarbuiten). Een gevolg daarvan zal ook zijn dat multinationale ondernemingen meer aandacht zullen schenken aan de coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid in de verschillende vestigingslanden (Marginson & Sisson, 1996, p.15; Sisson, 1997).

Voor Treu (1997) vormen beide ontwikkelingen aanleiding om te stellen dat de onderhandelingen op het micro- en macroniveau de weg hebben geëffend naar de totstandkoming van een concreet Europees stelsel van arbeidsverhoudingen.

Het hoge ambitieniveau dat Treu met betrekking tot de sociale dialoog aan sociale partners toekent, heeft waarschijnlijk veel te maken met de volle beleidsagenda voor de komende jaren en met zijn overtuiging dat sociaal beleid zowel door regelgeving als door onderhandelingen tot stand dient te komen. Maar het lijkt realistischer indien met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling de termijnen niet te kort worden genomen en de verwachtingen niet te hoog gesteld. Uitgangspunt dient te zijn dat het toekomstperspectief voor een krachtige Europese sociale dialoog vooral gezocht moet worden in het goed functioneren van de ver-

schillend gewortelde nationale stelsels (Van Waarden, 1997). De culturele pluriformiteit in Europa moet eerder gezien worden als een vruchtbare voedingsbodem voor supranationaal overleg en oriëntatie dan als een bron van fragmentatie en conflict. De nadruk op nationale instituties als primaire besluitvormingscentra creëert een zelfstandige, maar van het nationale niveau afgeleide functie voor de Europese instituties. Op politiek niveau is hieraan vorm gegeven door het onderling commitment te versterken en de oriëntatie op de Unie-doelstellingen te vergroten, zoals nu is gebeurd door de richtsnoeren voor het (primair nationale) werkgelegenheidsbeleid die tijdens de Europese werkgelegenheidstop zijn afgesproken (ER, 1997, deel II).

Wellicht is de gevolgde werkwijze het best te typeren als het activeren van de decentrale verantwoordelijkheden. Een ander voorbeeld van die werkwijze geeft het Groenboek inzake een 'Partnerschap voor een nieuwe organisatie van het werk' (Europese Commissie, 1997). Het Groenboek is een Commissie-initiatief dat zich direct richt op degenen die in de verschillende nationale en decentrale instituties beleidsverantwoordelijkheid dragen (Larsson, 1997). Met betrekking tot de Renault-Vilvoorde kwestie is gekozen voor de ontwikkeling van een (wellicht niet bindende) gedragscode c.q. *'een gemeenschappelijke oriëntatie inzake de implementatie van informatie en raadpleging over onder meer bedrijfssluitingen'*, die 'een andere Renault-affaire' moet voorkomen.

De ambities met betrekking tot een Europese sociale dialoog moeten dus realistisch zijn en voornamelijk in functie blijven van de beleidsontwikkeling in de lidstaten. Dat neemt niet weg dat een interne markt met één munt vraagt om een gemeenschappelijke oriëntatie op de beleidsdoelstellingen, in casu een groeiende werkgelegenheid en een goed functionerende Europese arbeidsmarkt. Informatie-uitwisseling en afstemming in het kader van een Europese sociale dialoog zijn daarbij nuttige en eigenlijk onmisbare hulpmiddelen. Hoe bescheiden dit uitgangspunt ook moge zijn, er valt nog heel wat te verbeteren aan de effectiviteit en doelmatigheid waarmee de sociale dialoog werkt en aan de legitimiteit van de uitkomsten. Op drie aspecten gaan wij wat verder in, namelijk de legitimiteit, de representativiteit en de eigen verantwoordelijkheid.

### Legitimiteit

In de eerste plaats zullen sociale partners moeten omgaan met de spanning die inherent is aan een duale ontwikkeling waarbij participatie in de regelgeving op het nationale en het Europese niveau de autonomie van partijen beperkt. Het is het klassieke probleem van elke overleconomie waarbij de overheid aan sociale partners een bijzondere positie toekent om via advies en overleg te participeren in het beleid, in 'ruil' waarvoor sociale partners verantwoordelijkheid aanvaarden jegens de publieke zaak voor het te voeren sociaal-economisch beleid. Op Europees niveau ligt de zaak echter nog gecompliceerder omdat de legitimiteit van de sociale dialoog vooraf niet ondubbelzinnig vaststaat.

De Europese Commissie weet als geen ander dat zij op de principiële vragen – aanvaarden lidstaten dat bepaalde privileges worden toegekend aan organisaties van werkgevers en werknemers en aanvaarden sociale partners de hierbij behorende verplichting om tot noodzakelijke en proportionele afstemming te komen – voorlopig geen bevredigend en eenduidig antwoord zal krijgen. Dat brengt haar in een lastig pakket. De Europese Commissie staat aan de ene kant onder druk om toe te geven aan de roep van sommige lidstaten en organisaties om Jan en Alleman te betrekken bij de sociale dialoog. Maar dit dreigt de positie van de overkoepelende organisaties van sociale partners uit te hollen en hun bereidheid te verminderen hun aandeel in de 'ruil' – het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid – daadwerkelijk vorm te geven. De Europese Commissie ziet zich aan de andere kant geconfronteerd met het (nog) te beperkte vermogen van de overkoepelende organisaties om te handelen namens de aangesloten organisaties en de verschillende sectoren. Dit frustreert haar ambitie om ten behoeve van een duurzame EMU ook de sociale dimensie herkenbaar vorm te geven door betrokkenheid van sociale partners. Vanuit de op zich aannemelijke gedachte dat wanneer de sociale dialoog eenmaal goed functioneert, de legitimiteit van zelf komt – wie goed voetbalt trekt vanzelf publiek – neigt zij naar een alom vertegenwoordigd zijn om dit doel te bereiken. Zij bepaalt sterk de agenda van het overleg, levert het secretariaat, haalt zo nodig ruziënde partijen uit elkaar, zorgt voor voorzitters en betaalt.

De stevige aanwezigheid van de Europese Commissie in de sociale dialoog roept echter ook problemen op. De artikelen 3 en 4 van het sociaal protocol hebben een basis gelegd onder het duale stelsel van regelgeving, maar het gevaar is dat het ook de bewegingsruimte van sociale partners beperkt tot de vooraf via de Commissie door de politiek gedefinieerde speelruimte (Due, 1997). Een bron van problemen lijkt voorts de sterke afhankelijkheid van sociale partners van de hulpbronnen (status en geld) van de Europese Commissie. Sommige organisaties ontleen zelfs (een deel van) hun bestaansrecht hieraan. Die afhankelijkheid staat op gespannen voet met de autonomie die sociale partners claimen voor het door hen te voeren overleg. Het kan ook de druk op onderlinge samenwerking en mogelijk bundeling van organisaties verminderen. En deze lijken juist van belang om de representativiteit en het handlingsvermogen van de Europese sociale partners te versterken, zonder dat er een 'praatcircuit' ontstaat van een overvloed aan organisaties.

### Representativiteit

Een tweede aspect betreft de representativiteit. Tijdens het Forum stelde de secretaris-generaal van UEAPME, Müller, indringend de bezetting van de overleg- en onderhandelingstafels van de interprofessionele sociale dialoog aan de orde. Hij gaf een reeks van argumenten waarom de Europese MKB-organisatie niet zou mogen ontbreken naast UNICE (de industriële werkgevers) en CEEP (staatsbedrijven). Müller moest een halve dag op een reactie wachten maar kreeg deze uiteindelijk van Flynn. De Europees Commissaris deelde eerst lof uit aan de drie partijen – naast UNICE en CEEP aan vakbewegingskant het EVV – die de dialoog van Hertoginnedal sinds 1985 hebben gedragen. 'But since that time, other organisations have matured and moved into the frame. They too are willing and able to play a constructive role in the interprofessional social dialogue. (...) because of the challenges facing the EU and because Val Duchesse is the natural outlet for dialogue at interprofessional level, there must be an opening up to other organisations who are prepared to make a constructive and flexible contribution'.

De Europese Commissie wil overigens niet interveniëren in de vrije keuze van onderhan-

delingspartners (*'I simply appeal to you to make your agreements even more acceptable by ensuring appropriate participation'*) (Flynn, 1997). Dat lijkt ook verstandig, al was het maar vanwege de mogelijke gevolgen voor de doelmatigheid van de onderhandelingen. Dat neemt niet weg dat er ook sprake is van een publieke kant, namelijk daar waar de overeenkomsten van de sociale dialoog door de Raad van Ministers in Europese regelgeving worden omgezet. Die omzetting vraagt om waarborgen voor voldoende maatschappelijk draagvlak. De sociale dialoog kan door het ontwikkelen van toetsbare representativiteitscriteria op dit punt meer zekerheden verschaffen.

### Eigen verantwoordelijkheid

Het derde aspect betreft het initiatief dat sociale partners kunnen nemen voor de ontwikkelingen op Europees niveau. Commissaris Flynn heeft in Den Haag niet nagelaten de eigen verantwoordelijkheid van sociale partners voor de sociale dialoog te benadrukken. De Europees Commissaris moedigt sociale partners aan tot een meer agendazettende rol door vrijwillig onderhandelingen aan te gaan over afspraken waardoor het sociale en het economische meer met elkaar in evenwicht kunnen worden gebracht. Langs die lijn kunnen sociale partners voor een deel de plaats van overheden aanvullen en/of overnemen.

Ook de sectorale sociale dialogen zouden vaker onderhandelingen moeten beginnen met de bedoeling akkoorden te sluiten, spontaan of in reactie op een initiatief van de Commissie. Flynn maakte duidelijk niet te zullen aarzelen bij de ondersteuning van de diverse sectorale dialogen te discrimineren ten gunste van de sectoren waarin bij partijen de bereidheid bestaat een echt constructieve dialoog aan te gaan (Flynn, 1997). Daarmee kan onder regie van de Europese Commissie een integrale benadering van het sociaal beleid in Europa een krachtige impuls krijgen. Helemaal voldoende lijkt dat echter niet. De betekenis die de sociale dialoog krijgt in het Verdrag rechtvaardigt een zware politieke verantwoordelijkheid voor de aansturing van het proces door de Raad van Ministers. Omgekeerd impliceert de bijdrage die van sociale partners wordt verwacht, institutionele voorzieningen die hen meer rechtstreeks toegang verschaffen tot de Raad. Institutionaliserings van de onderlinge



verhoudingen kan bijdragen aan een transparanter overlegeconomie op Unieniveau.

De vraag is of sociale partners hun commitment aan het sociale Europa van hun kant willen onderstrepen door na te gaan in hoeverre zij zelf hulpbronnen voor de sociale dialoog kunnen mobiliseren. De suggestie (gedaan door het ESC) om te werken naar een onafhankelijk secretariaat voor de sociale dialoog van Hertoginnedal is daarom een goed aanzet. De investering in zo'n onafhankelijk secretariaat is een investering in de gewenste autonomie voor het overleg. Een meer autonome dialoog past beter bij de nationale voorkeuren en kan daarvan als het ware een 'natuurlijk' verlengstuk worden. Hierbinnen zou ook een betere verbinding tot stand kunnen worden gebracht met de dialoog op het niveau van de sectoren. Ook kan op die basis een bestendige relatie worden ontwikkeld met het nieuwe Comité voor Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt bij de Raad van Ministers (waardoor het PCA overbodig wordt).

Met een onafhankelijk secretariaat kan ook wat meer afstand worden genomen van de Europese Commissie. Dit kan de omgang met de diffuse Europese 'overheid' vergemakkelijken en een opening bieden voor een meer rechtstreeks contact met de Raad van Ministers (mogelijk in de vorm van een soort centraal overleg). Een onafhankelijk secretariaat kan, ten slotte, ook de basis leggen voor een desgevenst gezamenlijk optrekken in de advisering.

### Ten slotte

Delors heeft met zijn initiatief om sociale partners te betrekken bij het gemeenschapsbeleid de Europese sociale dialoog op de rails gezet. Het tripartiete en paritaire overleg vormt daarmee een alternatief voor het gefragmenteerde en ongrijpbare Brussels lobbyisme.

Tot een efficiënt en effectief functionerend overlegmodel heeft dat nog niet geleid. Toch is er geen reden voor al te veel europessimisme. De condities zijn bij lange na niet optimaal. Desalniettemin worden in de praktijk voorde- ringen gemaakt, die enige jaren geleden door deskundige buitenstaanders niet mogelijk werden geacht. 'Beleidsleren' (Hemerijck & Visser, 1997) is niet voorbehouden aan nationale over-

legeconomieën; ook de Europese sociale dialoog lijkt over een zeker lerend vermogen te beschikken, al staat hij nog maar aan het begin van het proces.

De sociale dialoog vormt een wezenlijk element voor een meer evenwichtige benadering van de Europese integratie. Dat grotere evenwicht zal de komende tijd vooral in de bevordering van de arbeidsparticipatie tot uitdrukking (moeten) komen. De accentuering van de werkgelegenheidsdoelstelling in de EMU is terecht. Betere uitkomsten kunnen echter alleen worden gerealiseerd door een verantwoordelijke en toekomstgerichte opstelling van sociale partners, nationaal en in Europees verband, interprofessioneel en in afzonderlijke sectoren.

De monetaire eenwording luidt zeker niet een uniformering van de arbeidsverhoudingen in. Wel is het voor sociale partners in de lidstaten belangrijk over goede kanalen te beschikken voor het uitwisselen van informatie en 'best practices', voor beleidsafstemming en voor het gemeenschappelijke afbakenen van de basisbescherming binnen de interne markt. Tot die kanalen behoren de organen van de sociale dialoog. Op deze wijze kan een Europese dimensie aan de verschillende nationale stelsels van arbeidsverhoudingen worden toegevoegd, waardoor deze 'EMU-bestendig' worden.

### Noten

- 1 De Mededeling van de Europese Commissie betrof tevens een uitnodiging aan sociale partners om hun opvattingen over deze vraagstukken kenbaar te maken. De tientallen reacties van diverse organisaties en ook overheden zijn gebundeld in een syntheserapport (Syntheserapport, 1997).
- 2 Door de andere opstelling van de nieuwe Britse regering was het bij de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam vervolgens mogelijk deze bepalingen in het EU-verdrag zelf op te nemen.
- 3 Slomp noemt in dat verband factoren als de toename van werknemersparticipatie en medezeggenschap, de toename van kantoorarbeid, het toenemend aandeel van vrouwen in de werkgelegenheid, de groei van flexwerk en de introductie van nieuwe technologieën.
- 4 IREC is het 'Industrial Relations in the European Community' netwerk.

## Literatuur

- Brunhes, B. (1997), *De sociale dialoog en de diversiteit van nationale systemen; is er een basis voor een Europese benadering?* april 1997, (paper voor het Forum over de toekomst van de sociale dialoog op Gemeenschapsniveau, 28 en 29 april 1997 in Den Haag).
- Crouch, C. (1996) Revised diversity: From the neo-liberal decade to beyond Maastricht, in: J. van Ruysseveldt and J. Visser (eds.), *Industrial Relations in Europe, traditions and transitions*, Sage, London.
- Due, J. (1997), *Shadow or substance?, the future role of social partners*, (paper voor het Forum over de toekomst van de sociale dialoog op Gemeenschapsniveau, 28 en 29 april 1997 te Den Haag).
- Ebbinghaus, B. & J. Visser (1997), European Labor and Transnational solidarity: Challenges, pathways and barriers, in: J. Klaussen and L.A. Tilly (eds.), *European Integration in social and historical perspective from 1850 to the present*, Boulder, CO: Rowman & Littlefield.
- ER (Buitengewone Europese Raad over Werkgelegenheid) (1997), *Conclusies van het voorzitterschap*, DOC/97/23, Luxemburg 20/21 november 1997.
- Europese Commissie (1996), *De ontwikkeling van de sociale dialoog op Gemeenschapsniveau* (Mededeling), COM(96) 448, Brussel.
- Europese Commissie (1997), *Green Paper 'Partnership for a new organisation of work'*, Brussel.
- Flynn, P. (1997), *Slotwoord* voor het Forum over de toekomst van de sociale dialoog op Gemeenschapsniveau, 28 en 29 april 1997 in Den Haag.
- Hege, A. (1997), Trade union in crisis: A European renaissance. In: *Transfer*, volume 3, number 3.
- Hansen, L., J. Steen Madsen and C. Strøby Jensen, (1997), The complex reality of convergence and diversification in European industrial relations systems: A review of the 1996 IREC (Industrial Relations in the European Community network) Conference, in: *European Journal of Industrial Relations*, volume 3, number 3, pp. 357-376.
- Hemerijck, A. & J. Visser, (1997), *Beleidsleren in de Nederlandse verzorgingsstaat*, Congresbijdrage Nederlandse Arbeidsmarkttag 11 november 1997, Scheveningen.
- Hoffman, R. (1997), *Drei Gründe für europäische Verträge und eine europäische Gesetzgebung*, (paper voor het Forum over de toekomst van de sociale dialoog op Gemeenschapsniveau, 28 en 29 april 1997 in Den Haag).
- Larsson, A. (1997), *De Europese sociale dialoog, een open uitnodiging*, (inleiding voor het Forum over de toekomst van de sociale dialoog op Gemeenschapsniveau, 28 en 29 april 1997 te Den Haag).
- Leering, R. (1996), Noodzaak tot harmonisatie, *Zeggenschap*, nummer 4 1996, pp. 53-55.
- Marginson, P. & K. Sisson (1996), *European collective bargaining: A virtual prospect?*, ETUI, Brussel.
- Melkert, A. (1997) *Openingstoespraak* voor het Forum over de toekomst van de sociale dialoog op Gemeenschapsniveau, 28 en 29 april 1997 in Den Haag.
- Riel, B. van (1997), Europese coördinatie vereist, in: *Zeggenschap*, nummer 3 1997, p. 58, 59.
- Sisson, K. (1997), *De sociale dialoog: historische ontwikkelingen en toekomsttrends*, (paper voor het Forum over de toekomst van de sociale dialoog op Gemeenschapsniveau, 28 en 29 april 1997 in Den Haag).
- Slomp, H. (1992), European labor relations and the prospect of tripartism. In: Tiziano Treu, *Participation in public policy-making*, Walter de Gruyter, Berlin/New York 1992, p.159-174.
- Syntheseverslag van de antwoorden op de mededeling van de Commissie 'De ontwikkeling van de sociale dialoog op Gemeenschapsniveau'* (1997), uitgave Sociaal Economische Raad, Den Haag.
- Traxler, F. (1996), European trade union policy and collective bargaining - mechanisms and levels of labour market regulation in comparison. In: *Transfer*, volume 2, number 2.
- Treu, T. (1997), *The role of a European social policy*, (inleiding voor de conferentie 'Social policy and economic performance', 23-25 januari 1997 te Amsterdam).
- Waarden, F. van (1997), *Institutions of socio-economic coordination: A European style?*, SZW, Den Haag.
- Waddington, J., R. Hoffman & J. Lind, (1997), European trade-unionism in transition? A review of issues, in: *Transfer*, volume 3, number 3, pp. 464 e.v.