

Europese Sociale Dialoog

98/18

SER

Europese Sociale Dialoog

Advies Europese Sociale Dialoog

Uitgebracht aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Publicatienummer 18, 27 november 1998

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	9
2. De beleidsomgeving van de sociale dialoog	11
2.1 De sociale dialoog als complex fenomeen	11
2.2 De EMU als belangrijke beleidsomgeving	12
3. De Mededeling van de Europese Commissie	15
4. De rol van sociale partners in het EU-werkgelegenheidsbeleid	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Nationaal beleid	19
4.3 Gemeenschappelijk beleid	20
5. De toekomst van de sectorale dialoog	23
6. Het representativiteitsvraagstuk	25
7. De bevoegdheidsverdeling tussen Raad, Commissie en Parlement	29
8. De sociale dialoog in relatie tot de EU-uitbreiding	33
 Bijlagen	
1. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	39
2. Samenstelling van de Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden	41
3. Bepalingen over de sociale dialoog in het Verdrag van Amsterdam	43

Bijlage 1 is digitaal niet beschikbaar

Samenvatting

Dit advies is een reactie op de Mededeling van de Europese Commissie over *De aanpassing en bevordering van de sociale dialoog op communautair niveau* (COM(1998) 322 van 20 mei 1998). Deze Mededeling geeft actiepunten ten aanzien van informatie, overleg, werkgelegenheidspartnerschap en onderhandelingen.

Over de Mededeling heeft de Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden (ISEA) op 14 oktober 1998 een consultatief overleg gevoerd met Minister De Vries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Naar aanleiding van dat overleg en met het oog op de op te stellen kabinetsreactie heeft de Commissie ISEA op verzoek van de minister besloten haar commentaar in een advies vast te leggen.

De rol van sociale partners in het EU-werkgelegenheidsbeleid

Op basis van het Verdrag van Amsterdam zijn coördinatieprocedures voor het bevorderen van de werkgelegenheid ontwikkeld. Europees worden richtsnoeren geformuleerd voor het nationaal te voeren werkgelegenheidsbeleid. De Commissie ISEA hecht veel waarde aan een dergelijke periodieke beoordeling van werkgelegenheidsbeleid en aan de systematische uitwisseling van 'best practices'. Zij stelt met instemming vast dat Nederlandse sociale partners dit jaar om advies is gevraagd over de globale richtsnoeren; zij vindt daarnaast een inhoudelijke gedachtewisseling met sociale partners over het jaarlijks door Nederland op te stellen *ationale* actieplan van belang.

Op *Europees* niveau gaat het vooral om de positie van het Permanent Comité voor Arbeidsmarktvraagstukken (PCA). De Commissie ISEA is het in grote trekken eens met de voorstellen van de Europese Commissie voor verbetering van de werkwijze en de samenstelling van het PCA alsmede voor de afstemming tussen het ambtelijke Comité voor Werkgelegenheids- en Arbeidsmarktbeleid (CWA) en sociale partners. Deze komen de doelmatigheid en de aansluiting op de politieke besluitvorming ten goede. Een wat minder drastische vermindering van het aantal deelnemers namens sociale partners in het PCA zou overigens meer ruimte laten voor een evenwichtige vertegenwoordiging van werkgevers- en werknemersorganisaties. De zetelverdeling in de werknemers- en werkgeversgeleding van het PCA zou recht moeten doen aan de relatieve omvang en representativiteit van de afzonderlijke organisaties.

Het zou nuttig zijn het functioneren van het vernieuwde PCA na een jaar of vijf te evalueren.

De toekomst van de sectorale dialoog

Voor een goede aansluiting bij uiteenlopende ontwikkelingen en omstandigheden in de afzonderlijke sectoren is het gewenst de voorwaarden te scheppen voor een optimale inbreng, over de hele linie, van de sectorale dialoog. De Europese Commissie heeft inmiddels besloten alle bestaande structuren van de sectorale dialoog op te heffen en, indien sociale partners daarom gezamenlijk verzoeken, te vervangen door zogenoemde comités voor de sectorale dialoog (met ook een raadgevende functie). Daarbij worden de procedures en de facilitiëring gestroomlijnd tot onder meer vergoeding voor één plenaire vergadering op hoog niveau per jaar.

De Commissie ISEA vindt dat daar waar nu al sprake is van een goed werkende sectorale sociale dialoog, deze verworvenheid niet op het spel mag worden gezet. Het besluit van de Europese Commissie om de bestaande structuren alvast op te heffen houdt wat dat betreft risico's in. Verder is de Commissie ISEA van oordeel dat de facilitiëring meer op maat zou moeten worden gesneden, op basis van de jaarlijkse werkprogramma's. Enerzijds kan het voor een goed overlegklimaat gewenst zijn vaker dan eenmaal per jaar bijeen te komen; anderzijds is er geen reden rituele bijeenkomsten te facilitiëren.

Het representativiteitsvraagstuk

De Commissie ISEA vindt dat op korte termijn vooruitgang moet worden geboekt bij het representativiteitsvraagstuk door het vastleggen en daadwerkelijk toepassen van criteria (waarbij uiteraard onderscheid moet worden gemaakt naar het niveau van instellingen en fora waarvoor ze bedoeld zijn). De driedelige benadering door de Europese Commissie – die nadrukkelijk algemene raadpleging onderscheidt van raadpleging respectievelijk onderhandelingen in het kader van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek – biedt daartoe een aantal goede aanknopingspunten.

Bij de voorgestelde openheid ten aanzien van de *algemene raadpleging* hoeven geen opmerkingen te worden gemaakt.

Wat de *raadpleging in het kader van de Overeenkomst* betreft spreekt het voor de Commissie ISEA voor zich dat het aan de Europese Commissie is de criteria voor representativiteit vast te leggen en toe te passen. Wel vindt zij dat de te raadplegen organisaties *in beginsel* voor alle lidstaten representatief zouden moeten zijn.

Wat de *onderhandelingen* betreft onderstreept de Commissie ISEA het uitgangspunt van eerbiediging van de autonomie van sociale partners. Gegeven de mogelijke implementatie van overeenkomsten via EG-wetgeving is het wel

van belang dat de Raad van ministers criteria voor de representativiteit van een mogelijk te sluiten *overeenkomst* aanreikt.

Sociale partners kunnen de autonomie en de continuïteit van hun onderlinge overleg versterken door een onafhankelijk secretariaat in het leven te roepen.

De bevoegdheidsverdeling tussen Raad, Commissie en Parlement

De bevoegdheidsverdeling tussen de Europese instellingen speelt een rol in relatie tot de sociale dialoog, vooral daar waar sociale partners onderhandelen en vervolgens verzoeken de daaruit resulterende overeenkomsten via EG-wetgeving ten uitvoer te leggen. De Commissie ISEA onderschrijft in hoofdlijnen de taakverdeling die de Nederlandse regering voorjaar 1997 in haar reactie op de eerdere Mededeling van de Europese Commissie schetste:

- De *Europese Commissie* toetst op eventuele strijdigheid met het Gemeenschapsrecht en (marginaal) op representativiteit van de onderhandelaars; zij beoordeelt of het wenselijk is – en zo ja, hoe – aan de inhoud van het tussen sociale partners gesloten akkoord een ruimere werking te geven.
- De *Raad van ministers* wordt geacht de materiële inhoud van de door sociale partners gesloten akkoorden te respecteren. De Raad kan een overeenkomst wel afkeuren, maar niet veranderen. Ten aanzien van de uitvoeringsbepalingen blijft de wetgevende bevoegdheid van de Raad bestaan en kan hij voorstellen van sociale partners wel wijzigen.
- Het *Europees Parlement* zou informeel bij de procedure moeten worden betrokken voor een toets op het algemeen belang.

De Commissie ISEA vindt dat heldere spelregels nodig zijn om de democratische legitimatie van de medewetgevingsprocedure afdoende te waarborgen. Daarnaast dient de procedure op effectiviteit en doelmatigheid te worden beoordeeld.

De Commissie ISEA ziet haar suggestie om de Raad representativiteitscriteria te laten aanreiken als een eerste stap naar meer democratische legitimiteit en doelmatigheid van de medewetgevingsprocedure. Voorts kan worden gedacht aan een bevoegdheid voor het Parlement om een beargumenteerd positief of negatief advies te geven over het besluit van de Raad om door communautaire wetgeving verbindende werking te geven aan door sociale partners gesloten overeenkomsten.

De sociale dialoog in relatie tot de EU-uitbreiding

Tekortkomingen in het sociale beleid en in de arbeidsverhoudingen vormen voor de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa een van de grootste knelpunten op weg naar toetreding. In de 'partnerschappen voor toetreding' is de "verdere ontwikkeling van een actieve, autonome sociale dialoog" terecht

als een van de prioriteiten en doelstellingen voor de middellange termijn opgenomen.

De sociale dialoog vormt onderdeel van het door de nieuwe lidstaten over te nemen *acquis communautaire*. Daaraan kunnen evenwel moeilijk vergaande voorwaarden met betrekking tot de vormgeving van de *nationale* arbeidsverhoudingen in die landen worden ontleend. Indirect kan het ontbreken van een werkzame nationale sociale dialoog wel een belemmering voor het EU-lidmaatschap opwerpen, namelijk voorzover dit het vermogen om het sociale *acquis* over te nemen nadelig beïnvloedt. Het bevorderen van de nationale sociale dialoog in de kandidaat-lidstaten zou zich vooralsnog vooral moeten richten op het vormen van 'lichte' overlegplatforms en op advies- en overlegwerkzaamheden die aan de sociale dialoog inhoud kunnen geven.

Het EG-Verdrag houdt wel een duidelijke verplichting in om mee te werken aan de ontwikkeling van de *Europese* sociale dialoog. Als de bereidheid daartoe zou ontbreken, kan dat aanleiding zijn de toetreding op te houden. De vraag rijst in hoeverre nu reeds vertegenwoordigers uit de kandidaat-lidstaten als waarnemers aan bepaalde advies- en overlegfora van de sociale dialoog zouden kunnen deelnemen.

1. Inleiding

In dit advies geeft de Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden (ISEA) een reactie op de Mededeling van de Europese Commissie over *De aanpassing en de bevordering van de sociale dialoog op communautair niveau* (COM(1998) 322 van 20 mei 1998). De Commissie ISEA brengt het advies uit in de aanloop naar een kabinetsreactie die naar verwachting medio december 1998 zal verschijnen. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mr. K.G. de Vries, heeft op 14 oktober 1998 tijdens het consultatief overleg met de commissie over de Europese sociale dialoog duidelijk gemaakt te hechten aan een schriftelijk advies vanuit de SER. De voorgeschiedenis en de agenda van dat overleg zijn weergegeven in een brief van de ambtsvoorganger van de heer De Vries (zie bijlage 1).

Het advies bouwt voort op de gespreksnotitie die de commissie voor het consultatief overleg had voorbereid en is als volgt ingericht. Hoofdstuk 2 plaatst de Europese sociale dialoog in de context van de sociaal-economische beleidsontwikkeling op het Europese niveau. Hoofdstuk 3 geeft een samenvatting op hoofdlijnen van de Mededeling van de Europese Commissie.

De daaropvolgende hoofdstukken 4 tot en met 8 bevatten de standpuntbepaling van de Commissie ISEA. Ze gaan in op de volgende afzonderlijke aspecten van de Europese sociale dialoog:

- de rol van de sociale partners in het EU-werkgelegenheidsbeleid (hoofdstuk 4);
- de toekomst van de sectorale dialoog (hoofdstuk 5);
- het representativiteitsvraagstuk (hoofdstuk 6);
- de bevoegdheidsverdeling tussen Raad, Commissie en Parlement (met als bijzonder aandachtspunt de medewetgevende rol die artikel 4 van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek aan sociale partners geeft – hoofdstuk 7);
- de sociale dialoog in relatie tot de EU-uitbreiding (hoofdstuk 8).

In de hoofdstukken 4 tot en met 8 worden telkens eerst de desbetreffende voorstellen van de Europese Commissie weergegeven, waarna onder het kopje *Commentaar* de reactie van de Commissie ISEA volgt.

Het advies is vastgesteld door de Commissie ISEA in haar vergadering van 27 november 1998.

2. De beleidsomgeving van de sociale dialoog

2.1 De sociale dialoog als complex fenomeen

Het verschijnsel 'sociale dialoog' heeft op Europees niveau de afgelopen jaren een behoorlijke verbreding ondergaan. Vanuit een *functionele*, respectievelijk *procesmatige* invalshoek kan worden vastgesteld dat de sociale dialoog in het midden van de jaren tachtig nog grotendeels werd vereenzelvigd met de *overleg*functie, en wel in het bijzonder het informele overleg met de belangrijkste, *interprofessionele* Europese werkgevers- en werknemersorganisaties: UNICE, EVV en CEEP (de sociale dialoog van Hertoginnedal).

Thans omvat de sociale dialoog niet alleen overleg, maar ook:

- *adviseren* (over het te voeren sociaal-economisch beleid en over regelgeving);
- *onderhandelen* (binnen het stelsel van arbeidsverhoudingen); onderhandelingen kunnen op grond van artikel 4 van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek uitmonden in een medewetgevende rol (zie hierna).

Naast deze functionele verbreding strekt de sociale dialoog zich thans ook uit over meer niveaus. In aanvulling op de sociale dialoog op *interprofessioneel* niveau, spreekt de Europese Commissie over de *sectorale* sociale dialoog en over de sociale dialoog in transnationale *ondernemingen* en in de *grens-regio's*.

Vanuit een *institutionele* invalshoek is van belang dat met de verbreding naar functie en naar niveau, de 'Sociale Dialoog' inmiddels een rijkgeschakeerd samenstel aan bipartiete en tripartiete advies- en overlegfora herbergt. Naast het vrijwillige, informele Hertoginnedal-overleg, wijst de Europese Commissie onder meer op de raadpleging en onderhandelingen in het kader van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek, de interprofessionele Raadgevende Comités, het tripartiete Permanent Comité voor Arbeidsmarktvraagstukken en de (sectorale) Paritaire Comités en Informele Werkgroepen en, ten slotte, de Europese OR.

Aanbevelingen met betrekking tot de sociale dialoog moeten met deze diversiteit aan functies, niveaus en instituties rekening houden. Zo past bij elke functie een specifieke verantwoordelijkheidsverdeling en behoeft in het ver-

lengde daarvan bijvoorbeeld het representativiteitsvraagstuk (zie hoofdstuk 6) een specifieke beantwoording.

2.2 De EMU als belangrijke beleidsomgeving

De voorstellen voor de verbetering van de sociale dialoog komen aan de vooravond van de invoering van de euro. De SER beschouwt de Economische en Monetaire Unie (EMU) als een logische afronding van de interne markt; de voltooiing ervan is een voorwaarde voor versterking van groei, werkgelegenheid en concurrentievermogen in de EU¹. De EMU vraagt om een stevige politiek-institutionele en maatschappelijke inbedding. Het Verdrag van Maastricht voorziet op het monetaire vlak in die inbedding. In de visie van de SER moet de monetaire eenwording deel uitmaken van een breder proces van sociaal-economische integratie. De raad ziet de EMU nadrukkelijk als een twee-eenheid van een economische en een monetaire unie.

De 'E' van EMU moet verder worden ingevuld door een effectieve beleidsinzet op nationaal en communautair niveau. In dat verband is er behoefte aan afstemming van beleid in de zin van artikel 103 van het Verdrag: "De Lid-Staten beschouwen hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang en coördineren het in het kader van de Raad (...)". Alleen door een effectieve beleidsafstemming zal de EMU herkenbaar kunnen bijdragen aan meer welvaart en werkgelegenheid. In dat verband moeten ook het stabiliteits- en groeipact alsmede de accentuering en bewerktuiging van de werkgelegenheidsdoelstelling in het Verdrag van Amsterdam worden gezien. De Raad van Luxemburg van november 1997 heeft een kader geschapen voor de coördinatie van het nationale werkgelegenheidsbeleid, zoals bedoeld in de artikelen 109 N-S van het Verdrag van Amsterdam. De afstemming krijgt vorm door 'peer pressure' en het ten voorbeeld stellen van 'best practices' in een periodieke beoordelingsprocedure.

Gelet op de specifieke verantwoordelijkheden van sociale partners, in het bijzonder op het vlak van de arbeidsvoorwaarden, zou het niet goed zijn als de afstemming zich uitsluitend tot de overheidssfeer zou beperken. Van belang daarbij is dat de betekenis van de arbeidsvoorwaardenvorming en, breder, de werking van de arbeidsmarkt als aanpassingsmechanisme op nationaal niveau nog groter wordt door het – overigens voor ons land nog slechts in formele zin – wegvallen van de wisselkoers als nationaal beleidsinstrument.

Uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van sociale partners op het terrein van de arbeidsvoorwaarden is er dan ook alle aanleiding werkgevers- en

1 Zie: SER-advies *Economische en Monetaire Unie*, publicatienr. 90/22, inz. pp. 22-24, alsmede diverse latere SER-adviezen.

werknemersorganisaties bij de beleidsvoorbereiding op Europees niveau te betrekken en de verschillende instituten en processen van de sociale dialoog zo goed mogelijk te benutten voor de afstemming met sociale partners en tussen sociale partners. De kern van de zaak vormt daarbij het ontwikkelen van gemeenschappelijke beleidsoriëntaties en de bereidheid van de betrokken partijen zich in te zetten voor het bereiken van in dat kader geformuleerde doelstellingen².

Het Verdrag biedt daarbij de mogelijkheid om overleg te laten uitmonden in overeenkomsten (op verschillende niveaus), alsmede om op gezamenlijk verzoek van sociale partners overeenkomsten via communautaire wetgeving te implementeren. Het zou evenwel onjuist zijn de waarde van de sociale dialoog eenvoudigweg af te lezen uit het aantal afgesloten akkoorden. Informatie-uitwisseling en een convergentie van (voorwaardenscheppende) beleidsoriëntaties kunnen ook rechtstreeks – zonder expliciete akkoorden – doorwerken en de beleidscoördinatie respectievelijk het overnemen van ‘best practices’ bevorderen.

Het streven naar werkgelegenheidsintensieve groei vormt ook een belangrijk aangrijpingspunt voor het verder invulling geven aan de sociale dimensie van de EMU³. Op het terrein van het sociale beleid zijn Europese sociale partners door de Overeenkomst betreffende de sociale politiek nauw bij de beleidsvorming betrokken (zie bijlage 3⁴). Artikel 3 van de Overeenkomst verplicht de Europese Commissie tot raadpleging vooraf van sociale partners over nieuw Europees sociaal beleid. Van de door artikel 4 geschapen mogelijkheid overeenkomsten tussen Europese sociale partners in Europese dan wel nationale regelgeving om te zetten is tot nu toe tweemaal gebruik gemaakt.

² Vgl. SER-advies *Convergentie en overleconomie*, publicatienr. 92/15, inz. p. 115.

³ Zie SER-advies *Witboek Europees Sociaal Beleid*, publicatienr. 95/01, hoofdstuk 5.

⁴ In een geconsolideerde versie, waarbij artikel 3 en 4 van de Overeenkomst zijn opgenomen als artikel 138 respectievelijk 139 van het Verdrag.

3. De Mededeling van de Europese Commissie

Dit hoofdstuk geeft een korte samenvatting op hoofdlijnen van de Mededeling van de Europese Commissie over de *aanpassing en bevordering van de sociale dialoog op communautair niveau* (COM(1998)322 van 20 mei 1998). In de hoofdstukken 4 tot en met 8 worden bepaalde voorstellen van de Europese Commissie preciezer aangeduid.

De Mededeling is een vervolg op een eerdere Mededeling over de *ontwikkeling van de sociale dialoog op Gemeenschapsniveau* (COM(96) 448 van 18 september 1996). Deze Mededeling lokte vele reacties uit en vormde de aanleiding voor een mede door de SER georganiseerde internationale bijeenkomst over de toekomst van de Europese sociale dialoog¹.

De Mededeling waarover nu wordt geadviseerd gaat voort op de ingeslagen weg en beoogt de activiteiten van sociale partners rechtstreeks te betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van het EU-beleid. De Europese Commissie wijst daarbij op de nieuwe context die is ontstaan. In de *eerste* plaats is door het Verdrag van Amsterdam en de uitwerking ervan in de richtsnoeren inzake de werkgelegenheid het bereik van de sociale dialoog verbreed. De nationale actieplannen bieden sociale partners de mogelijkheid een bijdrage te leveren aan het werkgelegenheidsbeleid. Op sociale partners wordt een specifiek beroep gedaan om de arbeidsorganisatie aan te passen en de beroepsopleiding te bevorderen. In de *tweede* plaats heeft de ontwikkeling naar de EMU de belangrijke rol zichtbaar gemaakt die sociale partners spelen bij de bevordering van economische groei en een werkgelegenheidsvriendelijker beleidsmix. In de *derde* plaats is de positie van de sociale dialoog versterkt door de Overeenkomst betreffende de sociale politiek bij het Verdrag van Maastricht (die vervolgens in het Verdrag van Amsterdam is opgenomen).

In de Mededeling zet de Europese Commissie voorts uiteen op welke wijze zij de sociale dialoog wil aanpassen en bevorderen. Actiepunten worden aange-

1 De reacties van sociale partners en anderen op de Mededeling zijn gebundeld in twee uitgaven die de SER in samenwerking met de Europese Commissie heeft uitgebracht: *Syntheseverslag van de antwoorden op de Mededeling van de Commissie 'De ontwikkeling van de Sociale Dialoog op Gemeenschapsniveau'*, Den Haag, april 1997; *De toekomst van de Europese sociale dialoog, de in-breng van sociale partners*, Den Haag, juli 1998. Deze publicaties zijn bij het SER-secretariaat verkrijgbaar.

geven op de vier terreinen die de Europese Commissie als de voornaamste aanduidt: *informatie, overleg, werkgelegenheidspartnerschap en onderhandeling*. Ter versterking van de sociale dialoog stelt de Europese Commissie zich drie *doelen* waaraan de actiepunten moeten bijdragen:

- vergroting van de openheid van de sociale dialoog;
- versterking van de doeltreffendheid van de dialoog tussen de Europese instellingen (Europese Commissie, Raad van ministers en Europees Parlement) en de sociale partners;
- ontwikkeling van een echt terrein voor collectieve onderhandelingen op Europees niveau.

Informatie-uitwisseling bevorderen

De Europese Commissie heeft specifieke informatiemogelijkheden in het leven geroepen: een Nieuwsbrief over de sociale dialoog en een jaarlijks verslag over de stand van zaken. Een interactieve databank is in ontwikkeling. De Commissie neemt zich voorts voor om de bestaande praktijk te versterken, waarbij vertegenwoordigers van de Europese sectorale en interprofessionele organisaties worden uitgenodigd deel te nemen aan informatieve fora die eens per kwartaal zullen worden gehouden. Op de agenda zullen de voortgang van de sociale dialoog en de ontwikkelingen in het Gemeenschapsbeleid staan.

Het aanpassen van overlegprocedures

De Europese Commissie zal in het kader van de interprofessionele sociale dialoog het overleg met sociale partners verder ontwikkelen en verbreden en streven naar een verbetering van de activiteiten en werkmethoden van de tripartiete raadgevende Comit  s². De Commissie wenst tevens een nieuw kader te creëren voor de ontwikkeling van de sectorale sociale dialoog. De Mededeling bevat een besluit van de Europese Commissie over de oprichting van Comités voor de sectorale dialoog. De condities en faciliteiten waaronder de comités zullen functioneren worden opnieuw vastgesteld. De procedures inzake de consultaties in het kader van artikel 3 van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek worden in grote lijnen gehandhaafd.

Werkgelegenheidspartnerschap

De Europese Commissie streeft naar meer effectieve methoden om de inbreng van sociale partners in het werkgelegenheidsdebat veilig te stellen. Het Permanent Comité voor Arbeidsmarktvraagstukken (PCA, in 1970 ingesteld) functioneert niet doelmatig en moet worden hervormd. De Mededeling bevat daartoe

2 De zes comités betreffen: sociale zekerheid voor migrerende werknemers; vrij verkeer van werknemers; Europees Sociaal Fonds; veiligheid, hygiëne en gezondheidsbescherming op de werkplek; gelijke kansen voor vrouwen en mannen.

een ontwerpbesluit van de Raad tot herinrichting van het PCA. Via de Stuurgroep van het nieuw ingestelde, ambtelijke Comité voor Werkgelegenheids- en Arbeidsmarktbeleid (CWA) moeten sociale partners betrokken worden bij de opstelling en toetsing van de werkgelegenheidsrichtsnoeren.

Gezamenlijke actie en onderhandelingen

Gezamenlijke doelen en praktische commitments zijn het bestaansrecht van de sociale dialoog. De Europese Commissie doet een sterk beroep op sociale partners om verantwoordelijkheid te nemen voor de modernisering van de arbeidsmarkt. De Commissie stelt daarbij vast dat het noch kan treden in de inhoud van de autonome onderhandelingen van sociale partners, noch in de keuze van de onderhandelingspartners, maar moet wel constateren dat het vraagstuk van de representativiteit steeds opspeelt. Sociale partners zullen er zich van bewust moeten zijn dat de maatschappelijke acceptatie van de onderhandelingsresultaten groter is naarmate de dialoog leidt tot meer samenwerking en openheid.

De Commissie zal de autonome *interprofessionele dialoog* blijven steunen. Zij acht het van vitaal belang dat sociale partners aldus op Europees niveau een referentiekader creëren voor hun activiteiten op nationaal niveau. In dat verband dringt de Commissie er bij sociale partners op aan (met het oog op de belangrijke bijdrage van het MKB aan de werkgelegenheidsgroei) de dialoog te versterken en zich te verzekeren van brede maatschappelijke steun. Voorts benadrukt de Commissie het belang van een intensivering van de *sectorale dialoog* omdat juist op dat niveau het praktisch nut van de dialoog het grootst kan zijn.

Ook de onderhandelingen in het kader van de *Overeenkomst betreffende de sociale politiek* zijn gebaseerd op de autonomie van sociale partners. De twee tot nu toe afgesloten (interprofessionele) akkoorden³ betekenen volgens de Europese Commissie een stap vooruit in de ontwikkeling van Europese arbeidsverhoudingen en Europese sociale politiek. Terzijde merkt de Commissie op dat de Overeenkomst sectorale onderhandelingen en akkoorden niet in de weg staat. Sectorale akkoorden kunnen een belangrijke basis vormen voor het bereiken van sociale doelstellingen. Indien akkoorden aan de Commissie worden voorgelegd ter implementatie door communautaire wetgeving, dan zal de representativiteit van contractpartners voor de Commissie een belangrijke overweging zijn.

De Commissie rekent het voorts tot haar taak om het Europees Parlement op de hoogte te houden van het lopende overleg, de onderhandelingen en de resultaten ervan.

3 Over ouderschapsverlof en over de gelijke behandeling van deeltijdarbeid.

Nieuwe ontwikkelingen

De Commissie besluit de Mededeling met een korte positiebepaling ten aanzien van vier aspecten die mede van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van de sociale dialoog. In de *eerste* plaats wordt het door de Commissie als een belangrijke taak gezien om te stimuleren dat de kandidaat-lidstaten hun eigen onafhankelijke structuren en activiteiten voor de sociale dialoog ontwikkelen. In de *tweede* plaats steunt de Commissie initiatieven (bijvoorbeeld van werkgevers- of werknemersorganisaties) die op decentraal niveau inspelen op de Europese dimensie en bevordert de Commissie het werk van het Europees Centrum voor Arbeidsverhoudingen en de kennis van 'best practices', bijvoorbeeld met betrekking tot het functioneren van Europese OR-en. In de *derde* plaats neemt de Commissie zich voor de instrumenten die de sociale dialoog ondersteunen en bevorderen, te verbeteren en de initiatieven te steunen die sociale partners terzake nemen.

Ten slotte heeft de Commissie overwogen dat de uitdagingen waar Europa voor staat en de gevolgen die er zijn voor de inhoud en kwaliteit van de verschillende stelsels van arbeidsverhoudingen, de betrokkenheid van deskundigen rechtvaardigen in het debat, niet in de laatste plaats om bij te dragen aan verspreiding en versterking van kennis over de Europese sociale dialoog.

4. De rol van sociale partners in het EU-werkgelegenheidsbeleid

4.1 Inleiding

Het Verdrag van Amsterdam stelt dat het bevorderen van de werkgelegenheid een aangelegenheid is van gemeenschappelijke zorg, “rekening houdend met nationale gebruiken op het gebied van de verantwoordelijkheden van de sociale partners” (art. 126 lid 2 van de geconsolideerde versie). In dat verband zijn coördinatieprocedures vastgelegd. De Raad van ministers stelt jaarlijks, op voorstel van de Europese Commissie en na raadpleging van onder meer het Economisch en Sociaal Comité (ESC) en het CWA, richtsnoeren op voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. Voor de vervulling van zijn opdracht zal het CWA sociale partners raadplegen.

Tijdens de Europese Raad over de werkgelegenheid in Luxemburg (1997) is een krachtig beroep gedaan op sociale partners om nieuwe initiatieven te nemen op alle niveaus en in het bijzonder ten aanzien van het aanpassingsvermogen van ondernemers en werknemers en de inzetbaarheid van het arbeidsaanbod.

4.2 Nationaal beleid

Op nationaal niveau gaat het vooral om de betrokkenheid van sociale partners bij opstelling en uitvoering van de nationale actieplannen voor werkgelegenheid conform de door de Raad opgestelde richtsnoeren. De Europese Commissie stelt in haar analyse van de in 1998 ingediende nationale actieplannen vast dat de mate van betrokkenheid van sociale partners niet in alle gevallen duidelijk naar voren komt. Een positieve vermelding krijgen de actieplannen van Portugal, Oostenrijk, Ierland, het VK (die alle een formele gezamenlijke bijdrage van sociale partners bevatten) alsmede Luxemburg (waar sociale partners formeel zijn betrokken bij de voorbereiding van het plan).

Commentaar

De Commissie ISEA hecht veel waarde aan de periodieke beoordeling van werkgelegenheidsbeleid en de systematische uitwisseling van ‘best practices’ die na de Europese Raad van Luxemburg in gang is gezet. Men kan dit zien als een element van geïnstitutionaliseerde positieve beleidsconcurrentie dan wel als een pendant van de convergentiecriteria voor de monetaire eenwording.

De Commissie ISEA stelt met instemming vast dat sociale partners verenigd in de Stichting van de Arbeid dit jaar om advies is gevraagd over de opstelling van de globale richtsnoeren¹. Voorts acht zij het van belang dat met vertegenwoordigers van sociale partners een inhoudelijke gedachtewisseling wordt gevoerd over het jaarlijks door Nederland op te stellen nationale actieplan. Dit onderwerp sluit goed aan bij de agenda van het centraal overleg van de laatste jaren. Daarbij is het overigens nadrukkelijk niet de bedoeling afbreuk te doen aan de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor dit plan.

4.3 Gemeenschappelijk beleid

Op communautair niveau spelen vragen met betrekking tot het samenspel met de verschillende sectorale dialogen en de wijze van betrokkenheid van sociale partners bij de beoordeling van de voortgang van de uitvoering van de afspraken van de Europese Raad van Luxemburg. Wat dit laatste betreft vraagt de positie van het Permanent Comité voor Arbeidsmarktvraagstukken (PCA) om aandacht.

Als tripartiet overlegorgaan bestaat het PCA sinds 1970. De Europese Commissie stelt een hervorming van werkwijze en samenstelling van het PCA voor, waardoor de werkzaamheden directer kunnen aansluiten bij de procedures die in het kader van de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid zijn afgesproken. Het PCA zal gaan bestaan uit:

- de Raad (vertegenwoordigd door hetzij de trojka van staatshoofden en regeringsleiders, hetzij door de voltallige Raad van ministers);
- de Europese Commissie;
- twee delegaties van sociale partners: acht werknemers (EVV en CEC) en acht werkgevers (UNICE, CEEP, UEAPME, EUROCOMMERCE en COPA); deze delegaties dienen te zijn georganiseerd via verbidingsstructuren.

De Europese Raad van Luxemburg heeft bepaald dat het PCA zal vergaderen voorafgaand aan de Europese Raad aan het eind van elk voorzitterschap. Daarnaast is sprake van technische vergaderingen tussen de stuurgroep van het CWA en sociale partners (vertegenwoordigers van bovengenoemde organisaties). Voorgesteld wordt deze vergaderingen te houden in de eerste helft van het jaar, voordat het CWA adviseert over de Commissiemededeling over de nationale actieplannen, en in de tweede helft van het jaar, voordat het CWA

1 De Stichting van de Arbeid heeft haar commentaar op de voorstellen voor de werkgelegenheidsrichtsnoeren 1999 gegeven in een brief d.d. 4 november 1998 aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

adviseert over de jaarlijkse actualisering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren door de Commissie.

Commentaar

De Commissie ISEA kan zich in grote trekken vinden in de voorstellen van de Europese Commissie voor enerzijds verbetering van de werkwijze en samenstelling van het PCA en anderzijds de afstemming tussen CWA en sociale partners. Hierdoor kunnen een grotere doelmatigheid en een betere aansluiting op politieke besluitvorming worden bewerkstelligd. Daarbij tekent de Commissie ISEA wel aan dat een wat minder drastische vermindering van het aantal deelnemers van de kant van sociale partners (bijvoorbeeld van 36 naar 24 in plaats van de voorgestelde 16) meer ruimte laat voor een evenwichtige vertegenwoordiging van werkgevers- en werknemersorganisaties. Voorts zou de zetelverdeling in de werknemers- en werkgeversgeleding van het PCA recht moeten doen aan de relatieve omvang en representativiteit van de afzonderlijke organisaties (zie verder hoofdstuk 6). In dit verband roept vooral de voorgestelde vertegenwoordiging van de *categorale* organisatie van kaderpersoneel CEC vragen op; de op dit punt vergelijkbare organisatie EUROCADRES zal immers ook niet als zodanig vertegenwoordigd zijn.

Het zou, ten slotte, nuttig zijn het functioneren van het vernieuwde PCA na een jaar of vijf te evalueren.

5. De toekomst van de sectorale dialoog

Om de ontwikkeling van de sociale dialoog in sectoren te stimuleren, wil de Europese Commissie komen tot een meer geharmoniseerde benadering van de structuren die een dergelijke dialoog moeten ondersteunen. In sommige sectoren acht de Europese Commissie de bestaande structuren (*paritaire comités*) te zeer geïnstitutionaliseerd, terwijl in andere sectoren een vorm van ondersteuning (nog) ontbreekt.

De Europese Commissie heeft inmiddels besloten alle bestaande structuren voor de sectorale sociale dialoog op te heffen en, indien sociale partners daarom gezamenlijk verzoeken, te vervangen door zogeheten *comités* voor de sectorale dialoog¹. In de visie van de Europese Commissie moeten deze *comités* enerzijds worden geraadpleegd over de ontwikkelingen op *communautair* niveau met sociale implicaties en anderzijds de sociale dialoog op sectoraal niveau ontwikkelen en bevorderen. De *comités* worden ingesteld in alle sectoren die een gezamenlijk verzoek indienen én voldoende goed zijn georganiseerd om op Europees niveau aan de representativiteitscriteria te voldoen. Daarbij worden de procedures en de facilitairen gestroomlijnd: vergoeding voor één plenaire vergadering op hoog niveau per jaar, een beperkte delegatie van sociale partners en onkostenvergoeding voor hoogstens 15 deelnemers van werkgevers- en werknemerszijde. De Europese Commissie zal zorgen voor een tijdige en ruime raadpleging over sectorspecifieke kwesties met aanzienlijke sociale gevolgen. Zij zal, in partnerschap tussen DG V en de overige betrokken DG's, het secretariaat voor de *comités* leveren, en zorgen voor een betere technische ondersteuning voor de voorbereiding en de evaluatie van de vergaderingen.

De ontwikkeling van onderhandelingen op het sectorniveau, al dan niet in aanvulling op interprofessionele overeenkomsten, wordt door de Europese Commissie als een *key issue* aangemerkt. In het kader van de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid wordt op sociale partners een beroep gedaan om te helpen het aanpassingsvermogen en de inzetbaarheid te vergroten.

1 Zie *Publicatieblad EG* L 225 van 12 augustus 1998.

Commentaar

Voor een goede aansluiting bij uiteenlopende ontwikkelingen en omstandigheden in de afzonderlijke sectoren is het gewenst de voorwaarden te scheppen voor een optimale inbreng, over de hele linie, van de sectorale dialoog. Op sectoraal niveau manifesteren zich vraagstukken van herstructurering, marktopening en technologische vernieuwing en kan, desgewenst, worden overlegd over onder meer werkgelegenheid, arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden. Daarbij kan het vooral op het vlak van arbeidsmarkt en werkgelegenheid van belang zijn ook ruimte te geven aan initiatieven van onderop, bijvoorbeeld in bepaalde grensregio's.

De afschaffing van de bestaande structuren van de sectorale dialoog moet, naar het oordeel van de Commissie ISEA, tot doel hebben ruimte te scheppen voor een doelmatige vormgeving van de dialoog in de verschillende sectoren. Het is dan aan werkgevers en werknemers in de desbetreffende sector om aan de sociale dialoog daadwerkelijk inhoud te geven. Waar nu al sprake is van een actieve, goed werkende sociale dialoog, zou de voorgestelde structuurhervorming deze verworvenheid niet op het spel mogen zetten. Wat dat betreft houdt het besluit van de Europese Commissie om de bestaande structuren alvast op te heffen bepaalde risico's in.

De vraag is voorts of de facilitëring die de Europese Commissie in het vooruitzicht stelt, voldoende (gericht) is om een goede ontwikkeling van de sociale dialoog in de verschillende sectoren te bevorderen. Aan de ene kant lijkt een hogere vergaderfrequentie dan eenmaal per jaar gewenst om een goed overlegklimaat te scheppen en te onderhouden². Aan de andere kant blijft het risico bestaan dat publieke middelen worden besteed aan bijeenkomsten met een min of meer ritueel karakter.

In dit verband constateert de Commissie ISEA met instemming dat de Europese Commissie in het Financieel Memorandum bij de Mededeling aangeeft dat "de middelen voor het organiseren van vergaderingen aan de verschillende sectorale comités ter beschikking zullen worden gesteld op basis van hun jaarlijkse werkprogramma's"³. Dit biedt ruimte voor een meer op maat gesneden facilitëring.

2 Het besluit van de Europese Commissie van 20 mei 1998 betreffende de oprichting van Comités voor de sectorale dialoog stelt ook, in artikel 5 lid 3, dat de comités *minstens* eenmaal per jaar vergaderen.

3 Zie het Financieel memorandum, punt 9.3 over controle en evaluatie van de actie.

6. Het representativiteitsvraagstuk

Het probleem van de representativiteit van organisaties in de verschillende raadplegings- en onderhandelingsprocedures vormde het belangrijkste element in de reacties op de eerste Mededeling van de Europese Commissie¹. Verschillende reacties stellen vooral vragen over de vertegenwoordiging van het midden- en kleinbedrijf in de verschillende gremia van de dialoog. Daarnaast zijn er, bijvoorbeeld door het ESC, voorstellen aangereikt om representativiteitscriteria te concretiseren².

In de tweede Mededeling meldt de Europese Commissie dat begin 1999 het eerste (jaarlijkse) verslag van het onderzoek naar de representativiteit van interprofessionele en sectorale organisaties beschikbaar zal komen. Dit zal een belangrijk hulpmiddel voor haar moeten worden om toezicht te houden op de representativiteit van de sociale dialoog.

De Europese Commissie formuleert, voortbordurend op het onderscheid tussen raadpleging en onderhandelen, een driedledige benadering ten aanzien van het representativiteitsvraagstuk:

1. Openheid wat betreft het ter beschikking stellen van informatie en de raadpleging over algemene onderwerpen.
2. Voor de *raadpleging* in het kader van artikel 3 van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek worden door de Europese Commissie als representatief beschouwd organisaties die aan de volgende voorwaarden voldoen³:
 - a. representatief op bedrijfstakoverkoepelend, bedrijfstak- of beroepsniveau en georganiseerd op Europees niveau;

1 Vgl. de eerder genoemde SER-uitgaven *Syntheseverslag van de antwoorden op de Mededeling van de Commissie 'De ontwikkeling van de Sociale Dialoog op Gemeenschapsniveau'*, Den Haag 1997 en *De toekomst van de Europese sociale dialoog - De inbreng van sociale partners*, Den Haag 1998.

2 Het ESC-advies formuleert vier voorwaarden voor de representativiteit van een *organisatie* in het kader van de Europese sociale dialoog. Daarnaast gaat het ESC-advies kort in op het vraagstuk van de representativiteit van *akkoorden* in het kader van medewetgeving. De vraag is dan aan de orde of het afgesloten akkoord bereikt is door organisaties die een voldoende hoeveelheid werknemers en werkgevers vertegenwoordigen, onder erkenning van het feit dat de sociale partners autonoom zijn in hun keuze van de onderhandelingspartners. Het advies stelt dat deze vraag niet met cijfermatige criteria kan worden beantwoord. "Wel is essentieel dat (...) iedere representatieve organisatie die aan de criteria voldoet (...), indien zij dat wenst, op het adequate, relevante niveau toegelaten moet worden tot de onderhandelingen." ESC, *Advies over de Mededeling van de Commissie betreffende de ontwikkeling van de sociale dialoog op communautair niveau*, Brussel, 29 januari 1997, par. 1.8.

3 Bijlage I van de Mededeling bevat een bijgewerkte lijst van organisaties die aan deze drie criteria voldoen.

- b. bestaand uit organisaties die zelf een integrerend en erkend deel vormen van de structuren voor sociale partners van de lidstaten, in staat om te onderhandelen over overeenkomsten en, voorzover mogelijk, representatief voor alle lidstaten;
 - c. beschikken over adequate structuren, zodat zij op doeltreffende wijze aan het overlegproces kunnen deelnemen.
3. Bij *onderhandelingen* staat eerbiediging van de autonomie, van het recht de eigen onderhandelingspartner te kiezen, voorop: “De sociale partners moeten uitmaken wie aan de onderhandelingstafel mag plaatsnemen en het is hun taak de nodige compromissen te sluiten.” (p. 17 van de Mededeling). Dat neemt niet weg dat een bepaald draagvlak verzekerd moet zijn om tot relevante akkoorden te komen en om de uitkomsten maatschappelijk aanvaardbaar te doen zijn. “In dit verband legt de Commissie er de nadruk op, dat de huidige situatie de toekomstige ontwikkelingen in gevaar brengt en dat een politieke oplossing noodzakelijk is om de weg voor de toekomst te banen.” (p. 17 van de Mededeling). Hiermee wordt vooral gedoeld op problemen die kunnen ontstaan indien deelnemende sociale partners verzoeken hun onderhandelingsresultaten ten uitvoer te leggen via *communautaire wetgeving* conform artikel 4 van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek. In dat geval zal de wetgever immers wel een oordeel willen vellen over de vraag of betrokken partijen ten aanzien van de werkingssfeer van hun overeenkomst representatief genoeg zijn.

Commentaar

De Commissie ISEA acht het van het grootste belang dat op korte termijn vooruitgang wordt geboekt bij het vraagstuk van de representativiteit door het vastleggen van representativiteitscriteria en het daadwerkelijk toepassen ervan. Daarbij dient onderscheid gemaakt te worden naar het niveau van de instellingen en fora waarvoor ze bedoeld zijn. Vermeden moet worden dat bijvoorbeeld organisaties die uitsluitend voor één sector representatief zijn, aanspraak zouden kunnen maken op een vertegenwoordiging in een interprofessioneel overlegorgaan.

De driedelige benadering van het representativiteitsvraagstuk door de Europese Commissie – met daarbij een nadrukkelijk onderscheid tussen algemene raadpleging en raadpleging, respectievelijk onderhandelingen in het kader van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek – biedt een aantal goede aanknopingspunten voor verbetering.

Het eerste element, de openheid van informatie en voor raadpleging over *algemene onderwerpen*, behoeft geen nadere toelichting.

Met betrekking tot de *raadpleging* in het kader van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek spreekt het voor de Commissie ISEA voor zich dat het aan de Europese Commissie is de criteria voor representativiteit vast te leggen en toe te passen. Wel wil zij ten aanzien de geformuleerde criteria aantekenen dat zij van opvatting is dat de te raadplegen organisaties *in beginsel* voor alle lidstaten representatief zouden moeten zijn. De thans voorliggende formulering “voorzover mogelijk” lijkt te veel ruimte te laten voor een raadpleging door organisaties die niet een volledige representativiteit voor alle lidstaten als streven hebben.

Ten aanzien van de *onderhandelingen* in het kader van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek onderstreept de Commissie ISEA het uitgangspunt van de eerbiediging van de autonomie van sociale partners terzake. Het is aan Europese sociale partners zelf om te bepalen met wie en in welke setting zij in onderhandeling treden en met wie zij een overeenkomst sluiten. Gegeven de mogelijkheid die het Verdrag biedt om overeenkomsten te implementeren via communautaire wetgeving is het voorts van belang dat de Raad van ministers criteria voor de representativiteit van een mogelijk te sluiten *overeenkomst* aanreikt. Aan de hand daarvan kan worden beoordeeld of een onderhandelingsresultaat daadwerkelijk in aanmerking kan komen voor omzetting in communautaire wetgeving.

Sociale partners kunnen overigens de autonomie en de continuïteit van hun onderlinge overleg versterken en hun afhankelijkheid van de Europese Commissie verminderen door een onafhankelijk secretariaat in het leven te roepen.

7. De bevoegdheidsverdeling tussen Raad, Commissie en Parlement

De bevoegdheidsverdeling tussen de Europese instellingen speelt een rol in relatie tot de sociale dialoog, in het bijzonder daar waar door sociale partners onderhandelingen worden aangegaan, overeenkomsten worden gesloten en, vervolgens, verzoeken worden gedaan om door hen bereikte overeenkomsten via communautaire wetgeving ten uitvoer te leggen. Daarbij spreekt het voor zich dat sociale partners ernaar streven dat overeenkomsten ongewijzigd in wetgeving worden omgezet.

Indien sociale partners verzoeken een overeenkomst via communautaire wetgeving ten uitvoer te leggen, zijn vragen aan de orde over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Europese Commissie, de Raad van ministers en het Europese Parlement. De schriftelijke reactie van Nederland op de eerste Mededeling van de Commissie (uitgebracht in het voorjaar van 1997) schetst de volgende taakverdeling tussen de communautaire instellingen:

Europese Commissie:

- a. het (marginaal) toetsen van de representativiteit van de onderhandelaren tegen de achtergrond van het onderwerp aan de hand van nader te ontwikkelen criteria;
- b. een volle toetsing van de inhoud van het akkoord op strijdigheid met het Gemeenschapsrecht;
- c. een beoordeling of het wenselijk is om aan de materiële inhoud van het tussen sociale partners gesloten akkoord een ruimere werkingssfeer te geven;
- d. een beoordeling van de vraag hoe dat het beste kan worden bewerkstelligd.

Raad van ministers:

De Raad wordt geacht de *materiële inhoud* van de door de sociale partners gesloten overeenkomsten te respecteren. Vanzelfsprekend moeten overeenkomsten van de sociale partners aansluiten bij het inhoudelijke kader van artikel 2 van de Overeenkomst en binnen het bevoegdheidsgebied (autonomie) van de sociale partners blijven. Ingrijpen in de inhoudelijke regelingen zou indruisen tegen de aan de sociale partners onder het Sociaal Protocol

toegekende bevoegdheid tot het maken van afspraken. Het staat de Raad vanzelfsprekend vrij de overeenkomst in zijn geheel af te keuren.

Ten aanzien van de *uitvoeringsbepalingen* is de situatie een andere. Hier blijft de bevoegdheid van de Raad als wetgever bestaan. In die hoedanigheid kan hij ook voorstellen van sociale partners wijzigen of verwerpen.

Europees Parlement:

De positie van het Europees Parlement behoeft enige versterking. Het meest haalbaar is dat het Europees Parlement informeel bij de procedure wordt betrokken. Vanzelfsprekend heeft het Europees Parlement niet het recht de materiële inhoud te wijzigen. De rol van het Europees Parlement is een toets op het algemeen belang.

Commentaar

De Commissie ISEA onderschrijft in hoofdlijnen bovengenoemde taakverdeling, als nadere uitwerking van de procedure van artikel 4 van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek. Dat neemt niet weg dat bij een wetgevingsprocedure die de Raad van ministers en het Europees Parlement althans formeel geen invloed laat op de materiële inhoud van de regelgeving (anders dan de mogelijkheid het akkoord van sociale partners niet in EU-wetgeving om te zetten) heldere spelregels nodig zijn om de democratische legitimatie afdoende te waarborgen.

Daarnaast dient de procedure op effectiviteit en doelmatigheid te worden beoordeeld. De medewetgevingsprocedure heeft in de praktijk bewezen werkzaam te zijn als mechanisme om Europese sociale partners uit te dagen tot het helpen oplossen van bepaalde sociaal-economische vraagstukken in het kader van de sociale dialoog. Inmiddels zijn twee overeenkomsten gesloten en in richtlijnen omgezet. Praktisch gesproken is de vraag aan de orde of er wel alternatieve mogelijkheden bestaan voor de Raad van ministers om Europese sociale partners uit te dagen tot een gezamenlijke inzet, op basis van de eigen verantwoordelijkheden maar mede gericht op het verwezenlijken van gemeenschappelijke doelstellingen. In Nederland zijn daartoe in het kader van de overleg-economie mogelijkheden voor samenspel tussen overheid en sociale partners ontwikkeld, die niet eenvoudig naar het Europese vlak zijn over te brengen.

De Commissie ISEA is van mening dat haar suggestie om de Raad van ministers representativiteitscriteria te laten aanreiken een eerste stap is die bijdraagt aan versterking van de democratische legitimiteit en doelmatigheid van de medewetgevingsprocedure. In de specifieke Europese context zou, naar het oordeel van de Commissie ISEA, gedacht kunnen worden aan een adviesbevoegdheid voor het Europees Parlement ten aanzien van het besluit van de

Raad om door middel van communautaire wetgeving verbindende werking te verlenen aan in de sociale dialoog door de Europese sociale partners bereikte overeenkomsten. Die bevoegdheid zou, naar de mening van de Commissie ISEA, gericht moeten zijn op een beargumenteerd positief of negatief advies over de omzetting in communautaire wetgeving, en niet op een wijziging van de materiële inhoud. Dit laatste zou immers het onderhandelingsproces zodanig belasten dat het waarschijnlijk niet eens begonnen wordt. Overwogen zou kunnen worden om in het reeds bestaande interinstitutionele akkoord tussen de Raad en het Parlement een dergelijke adviesbevoegdheid vast te leggen¹.

1 Dit sluit aan bij de praktijk dat de Raad het Parlement veelal toch raadpleegt als het Verdrag geen betrokkenheid van het Parlement in de besluitvorming voorziet. Vgl. Kapteyn - VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen - Na Maastricht*, Deventer 1995, p. 138.

8. De sociale dialoog in relatie tot de EU-uitbreiding

De Mededeling gaat kort in op de sociale dialoog in relatie met de uitbreiding van de Europese Unie met landen uit Midden- en Oost-Europa. De Europese Commissie acht het van essentieel belang dat de kandidaat-lidstaten hun eigen structuren voor en activiteiten van de sociale dialoog ontwikkelen. Daarbij wijst zij op de bepalingen van de zogenoemde partnerschappen voor toetreding. Bovendien behoort de Europese sociale dialoog nadrukkelijk tot het *acquis communautaire* dat de nieuwe lidstaten in hun wetgeving moeten inpassen.

De Europese Commissie stelt dat “alle partijen” het erover eens zijn dat het van “vitaal belang” is de landen van Midden- en Oost-Europa te helpen bij het ontwikkelen van een eigen sociale dialoog. Zelf zegt zij toe:

- de sociale partners in de EU te helpen bij het leggen van contacten en bij praktische samenwerking, gericht op de ontwikkeling van onafhankelijke, representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties in Midden- en Oost-Europa;
- de overheden in de kandidaat-lidstaten aan te moedigen sociale partners nauw te betrekken bij de voorbereiding op de toetreding en de nationale wetgeving aan te passen om de ontwikkeling van structuren voor de sociale dialoog te bevorderen;
- de geschikte fora voor de sociale dialoog te ondersteunen, om de sociale partners van de kandidaat-lidstaten te ontvangen en hun achtergronden en werkmethoden te leren kennen.

Commentaar

Tekortkomingen in het sociale beleid en in de arbeidsverhoudingen vormen volgens de SER voor de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa een van de grootste knelpunten op weg naar de toetreding. “Het scheppen van evenwichtige arbeidsverhoudingen, met een volwaardige inbreng van beide sociale partners, is een grote opgave in landen waarin het beleid tientallen jaren eenzijdig door de overheid is bepaald en opgelegd.”¹ Een verdere ontwikkeling van onafhankelijke organisaties van werkgevers en werknemers is nodig om een basis te leggen voor een effectieve nationale sociale dialoog (naar eigen inzicht

1 SER-advies *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU*, publicatienr. 98/04, p. 35.

vorm te geven) en voor een betekenisvolle inbreng in de Europese sociale dialoog. In de 'partnerschappen voor toetreding' van de EU met de kandidaat-lidstaten is de "verdere ontwikkeling van een actieve, autonome sociale dialoog" terecht als een van de prioriteiten en doelstellingen voor de middellange termijn opgenomen².

Het vitale belang van het ontwikkelen van goede arbeidsverhoudingen en een effectieve sociale dialoog in de kandidaat-lidstaten wordt breed onderschreven. De vraag is natuurlijk hoe die steun het beste kan worden gegeven.

Bij het bevorderen van de *nationale* sociale dialoog in de kandidaat-lidstaten lijkt het de Commissie ISEA verstandig de inspanningen voorsnag vooral te richten op de vorming van 'lichte' overlegplatforms en op verschillende advies- en overlegwerkzaamheden die aan de sociale dialoog inhoud kunnen geven. Vermeden zou moeten worden om nu al heel specifieke uitwerkingen vast te leggen die over enkele jaren minder passend zouden kunnen zijn.

Op het *communautaire* vlak rijst de vraag in hoeverre nu reeds vertegenwoordigers uit de kandidaat-lidstaten als waarnemers in bepaalde advies- en overlegfora van de sociale dialoog zouden kunnen participeren.

De Europese Commissie stelt met enige nadruk vast dat de sociale dialoog onderdeel vormt van het door de nieuwe lidstaten over te nemen *acquis communautaire*. Deze op zich terechte constatering roept de vraag op in hoeverre op dit punt sprake kan zijn van een effectieve toetredingsvoorwaarde.

Het ontbreken van een *nationale* sociale dialoog kan moeilijk als voorwaarde op zich worden gehanteerd, zolang het het vermogen het sociale beleid van de EU te implementeren niet in de weg staat. Immers: binnen de huidige EU zijn er voorbeelden van het goeddeels ontbreken van een (geïstitutionaliseerde) nationale sociale dialoog (Duitsland) en van het voorsnag vergaand ineffectief blijven van die nationale dialoog (Frankrijk). Dat maakt het buitengewoon lastig om terzake van de *vormgeving* van de nationale arbeidsverhoudingen aan de kandidaat-lidstaten verdergaande voorwaarden te stellen dan die welke bijvoorbeeld uit fundamentele verdragen van de ILO voortvloeien. Indirect kan het ontbreken van een werkzame sociale dialoog uiteraard wel een belemmering voor het EU-lidmaatschap opwerpen, namelijk voorzover het het vermogen om het *acquis* inzake het sociale beleid³ over te nemen nadelig beïnvloedt.

2 Zie bijvoorbeeld het met Polen gesloten partnerschapsakkoord: *Publicatieblad EG* C 202 van 29 juni 1998, pp. 63-72.

3 Zie voor een korte schets van het sociale *acquis*: SER-advies *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU*, publicatienr. 98/04, p. 33.

Daarentegen valt aan het Verdrag een duidelijke verplichting voor lidstaten te ontlelen om mee te werken aan de ontwikkeling van de *Europese* sociale dialoog. Als de bereidheid daartoe zou ontbreken, kan dat naar het oordeel van de Commissie ISEA aanleiding zijn de toetreding op (of zelfs tegen) te houden.

Den Haag, 27 november 1998

P.J. Slot,
waarnemend voorzitter

M.G. Bos,
secretaris

Bijlagen bij advies Europese Sociale Dialoog

Samenstelling van de Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden

leden

Onafhankelijke leden

prof.mr. P.J. Slot (waarnemend voorzitter)
 prof.mr. F.H.J.J. Andriessen
 prof.drs. V. Halberstadt
 prof.dr.ir. M.T.G. Meulenberg
 prof.dr. J.L.M. Pelkmans
 prof.dr. U. Rosenthal
 vacature

Ondernemersleden

ir. J.J. Helder (Vereniging VNO-NCW)
 mr. A.M. Huntjens (Vereniging VNO-NCW)
 drs. A.A. Jaarsma (LTO Nederland)
 drs. J.P. Kat (Vereniging VNO-NCW)
 D.H. Kielman (NVO)
 drs. P.M. van Roon (Vereniging VNO-NCW)
 drs. K.B. van Popta (MKB-Nederland)
 mr. L.J.C. van der Ziel (AGV)

Werknemersleden

J. Brüning (CNV)
 drs. J.J. van Dijk (CNV)
 mevrouw D. Drijfhout-Zweijtzer (MHP)
 drs. T. Etty (FNV)
 drs. J.A.C. Kester (FNV)
 W.W. Muller (MHP)
 L.J. de Waal (FNV)

 drs. W.W.M. Wagenmans (FNV)

plaatsvervangende leden

prof.dr. J. de Haan
 prof.dr. L.B.M. Mennes
 prof.dr. H. Visser
 prof.dr. J.J. Sijben
 prof.dr. W.T.M. Molle
 prof.mr. P.F. van der Heijden
 prof.dr.mr. J.G.W. Simons

dr. G.C.P. Linssen
 mr. J.W. van den Braak
 drs. H.B.R. Letschert
 mr. W.L.E. Quaadvlieg
 drs. H.A. Vos (EVO)
 drs. R.J. Tjeerdsma
 mr. C.W.M. Lustenhouwer
 prof.dr.ir. G. van Dijk (NCR)

mevrouw drs. M.J. Oostveen

K. de Knegt
 drs. L.A.G. Mesman

mevrouw mr.drs. J.F.E. van
 der Hooft
 mevrouw drs. M.E.J. Schuit

Adviserende leden

drs. J.H.W. Anderson (ESC)
prof.dr. P.A.G. van Bergeijk (DNB)
prof.dr. G.M.M. Gelauff (CPB)
prof.mr. M.G. Rood (ESC)

Ministeriële vertegenwoordigers

drs. L.J. Bal (V&W)
drs. T.J.A.M. de Bruyn (BuZa)
drs. F.A. Engering (EZ)
mr. W. van der Griendt (SZW)
drs. W.J.P. Geerts (AZ)
drs. P.G. van der Graaff (SZW)
dr. T.C. de Groot (LNV)
drs. F.C. Haver Droeze (BuZa)
drs. R. Keller (Fin)
ir. E. Pierhagen (LNV)
dr. J.A. Vijlbrief (EZ)
mr. J.C. de Waard (Fin)
drs. A.J. Wiggeraad (VROM)
prof.dr. S.J.G. baron van Wijnbergen (EZ)
drs. M.I. van der Zee (BuZa)

Secretariaat

drs. M.G. Bos
drs. L. Faase
drs. H.J.A. van Merrienboer

Bepalingen over de sociale dialoog in het Verdrag van Amsterdam

Artikel 137 (ex artikel 118 EG-Verdrag en artikel 2 van de Overeenkomst)

1. Ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 136 wordt het optreden van de lidstaten op de volgende gebieden door de Gemeenschap ondersteund en aangevuld:
 - de verbetering van met name het arbeidsmilieu, om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen;
 - de arbeidsvoorwaarden;
 - de informatie en de raadpleging van de werknemers;
 - de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, onverminderd artikel 150;
 - de gelijkheid van mannen en vrouwen wat hun kansen op de arbeidsmarkt en de behandeling op het werk betreft.
2. Te dien einde kan de Raad door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen die geleidelijk van toepassing zullen worden, met inachtneming van de in elk van de lidstaten bestaande omstandigheden en technische voorschriften. In deze richtlijnen wordt vermeden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zouden kunnen worden belemmerd.

De Raad neemt een besluit volgens de procedure van artikel 251, na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

De Raad kan volgens dezelfde procedure maatregelen aannemen die erop gericht zijn de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen door middel van initiatieven ter verbetering van de kennis, ontwikkeling van de uitwisseling van informatie en optimale praktijken, bevordering van innoverende benaderingswijzen en evaluatie van ervaringen teneinde de sociale uitsluiting te bestrijden.
3. Op de volgende gebieden neemt de Raad evenwel, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, een besluit met eenparigheid van stemmen:
 - de sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers;
 - de bescherming van werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst;

- de vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers, met inbegrip van de medezeggenschap, onder voorbehoud van lid 6;
 - de werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die op wettige wijze op het grondgebied van de Gemeenschap verblijven;
 - de financiële bijdragen ter bevordering van de werkgelegenheid en het scheppen van arbeidsplaatsen, onverminderd de bepalingen betreffende het Europees Sociaal Fonds.
4. Een lidstaat kan de sociale partners, indien zij gezamenlijk daarom verzoeken, belasten met de tenuitvoerlegging van de krachtens de leden 2 en 3 vastgestelde richtlijnen.
- In dat geval verzekert de lidstaat zich ervan dat de sociale partners, uiterlijk op de datum waarop een richtlijn overeenkomstig artikel 249 moet zijn omgezet, de nodige maatregelen bij overeenkomst hebben ingevoerd; de betrokken lidstaat moet zelf alle maatregelen treffen om de in de betrokken richtlijn voorgeschreven resultaten te allen tijde te kunnen waarborgen.
5. De uit hoofde van dit artikel vastgestelde bepalingen beletten niet dat een lidstaat maatregelen met een hogere graad van bescherming handhaaft of invoert welke met dit Verdrag verenigbaar zijn.
6. Dit artikel is niet van toepassing op de beloning, het recht van vereniging, het stakingsrecht of het recht tot uitsluiting.

Artikel 138 (ex artikel 3 van de Overeenkomst)

1. De Commissie heeft tot taak de raadpleging van de sociale partners op communautair niveau te bevorderen en treft alle maatregelen die nuttig kunnen zijn om de dialoog tussen de partners te vergemakkelijken door middel van een evenwichtige ondersteuning van de partijen.
2. Daartoe raadpleegt de Commissie, alvorens voorstellen op het gebied van de sociale politiek in te dienen, de sociale partners over de mogelijke richting van een communautair optreden.
3. Indien de Commissie na deze raadpleging van mening is dat een communautair optreden wenselijk is, raadpleegt zij de sociale partners over de inhoud van het overwogen voorstel. De sociale partners doen de Commissie een advies of, in voorkomend geval, een aanbeveling toekomen.
4. Ter gelegenheid van deze raadpleging kunnen de sociale partners de Commissie in kennis stellen van hun wens het in artikel 139 bedoelde proces in te leiden. De procedure neemt maximaal negen maanden in beslag, tenzij de betrokken sociale partners en de Commissie gezamenlijk besluiten tot verlenging.

Artikel 139 (ex artikel 118B EG-Verdrag en artikel 4 van de Overeenkomst)

1. De dialoog tussen de sociale partners op communautair niveau kan, indien de sociale partners zulks wensen, leiden tot contractuele betrekkingen, met inbegrip van overeenkomsten.
2. De tenuitvoerlegging van de op communautair niveau gesloten overeenkomsten geschiedt hetzij volgens de procedures en gebruiken die eigen zijn aan de sociale partners en aan de lidstaten, hetzij, voor zaken die onder artikel 137 vallen, op gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen, door een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie.

De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, tenzij de betrokken overeenkomst een of meer bepalingen bevat die betrekking hebben op een van de in artikel 137, lid 3, genoemde gebieden, in welk geval hij met eenparigheid van stemmen besluit.