

Arbeidsverhoudingen in het nieuwe Europa: de moeizame ontwikkeling van het Europees Sociaal Model

Ulke Veersma

Europa zit in een moeizame fase van ontwikkeling. Nadat Nederland en Frankrijk in 2005 de Europese Grondwet hebben weggestemd heeft nu de Ierse bevolking met een referendum nee gezegd tegen het Verdrag van Lissabon, dat de Europese Grondwet moest vervangen. Binnenkort krijgen de Ieren opnieuw de kans zich in een referendum over de toekomst van de Europese besluitvorming uit te spreken. Met het grote aantal lidstaten lijkt het Europese beleid steeds moeilijker te sturen. Met name sinds de uitbreiding van de EU met landen uit het voormalige Oostblok lijken de grenzen van Europese integratie in zicht.

De toegenomen diversiteit in tradities en nationale modellen van arbeidsverhoudingen zouden kunnen leiden tot grenzen aan europeanisering en uitbreiding van de EU. Ook eerder was echter al duidelijk dat een verdere Europese integratie niet gestalte krijgt door de ontwikkeling van een eenduidige Europese welvaartstaat, maar eerder door een geleidelijke uitbouw van regulering gebaseerd op bestaande nationale systemen van arbeidsverhoudingen en sociaal beleid. De vraag is dan in hoeverre er, ondanks de bestaande en wellicht vergrote diversiteit, sprake is van een convergentie bij het Europees sociaal beleid en of er – in termen van de EU – een eenduidig Europees sociaal model ontstaat met een gemeenschappelijk niveau van welvaart voor de verschillende delen van de EU.

Gezien de grote verschillen in de bestaande niveaus van welvaart tussen de oude lidstaten van de EU en de nieuwe lidstaten, en de toegenomen variëteit in opvattingen over de noodzaak van een Europees sociaal beleid, dreigt volgens sommigen een uitholling van een Europees sociaal model. Dit zou het einde betekenen van een opwaartse harmonisering van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, zoals die eerder tot doelstelling van de sociale dimensie van het Europese integratieproces was verheven. Een andere mogelijkheid is de combinatie van beide: een opwaartse harmonisering met tegelijkertijd een ondermijning van een Europees sociaal model.

Dr. Ulke Veersma is senior lecturer International HRM aan de University of Greenwich, Londen

In dit artikel gaan we eerst in op de vraag naar convergentie van sociaal beleid in Europa en de richting van een eventuele convergentie van beleid. Vervolgens gaan we in op de mogelijke consequenties van uitbreiding van de EU voor convergentie.

Bij de analyse van deze vraag blijken processen van europeanisering en convergentie te veel te zijn ingegeven vanuit een Europees beleidskader. Met name nieuwe beleidsinstrumenten stimuleren een al bestaande trend naar flexibilisering, die als een ondermijning van een Europees Sociaal Model kan worden gezien.

Tot slot wordt in het artikel nog eens het belang van een regulering en institutionalisering vanuit een Europees sociaal beleid onderstreept, met name als zich de volgende stap in het proces van uitbreiding van de EU aandient.

1. Europese integratie en arbeidsverhoudingen

De eenwording van Europa heeft als eerste een economische ratio als drijvende kracht. Alleen sinds het einde van de jaren tachtig is er sprake van de ontwikkeling van een sociale dimensie (Vos, 2007). De vraag naar het bestaan van een Europees sociaal model wordt door Vos vertaald naar de vraag in hoeverre een convergentie binnen Europa optreedt en in hoeverre diversiteit overheerst of zelfs toeneemt. Europa wordt immers vooral gekenmerkt door diversiteit in de systemen van arbeidsverhoudingen, die op hun beurt tradities van nationaal arbeidsrecht en van verschillende nationale culturen volgen.

Een bekende typologie van de verschillende vormen welvaartstaat is die waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen een Noord-Europees model – met een hoog ontwikkelde welvaartstaat met daarbij een belangrijke rol voor de overheid –, een continentaal model – waar sociaal partnerschap meest kenmerkend is – en een Angelsaksisch model – waarin een liberale opvatting van de welvaartstaat overheerst en arrangementen vooral door de marktpartijen worden afgesloten (vgl. Esping-Andersen, 1990).

Ieder van deze modellen is gebaseerd op historisch verankerde instituties met hun typische historische achtergronden. Actoren en processen zijn afgestemd op de specifieke verhoudingen binnen nationale systemen en zijn effectief voor zover ze binnen de nationale kaders functioneren. Voorbeelden hiervan zijn cao's zoals die bijvoorbeeld in Nederland effectief zijn op het niveau van sectoren; ook als binnen het systeem een decentralisering naar lagere niveaus plaatsvindt. Hoewel er een grote mate van diversiteit van modellen van welvaartstaat en arbeidsverhoudingen bestaat, kunnen er enkele algemene, basale kenmerken van *het* Europees sociaal model worden vastgesteld. Het gaat dan om een aantal arrangementen van sociaal beleid en instituties die een sociale dialoog tussen de arbeidsmarktpartijen beogen (Adnett & Hardy, 2005; Vaughan-Whitehead, 2003).

Op Europees niveau is het sociaal beleid in de eerste plaats vormgegeven door het werkgelegenheidsbeleid zoals dat in het Verdrag van Amsterdam (1997) is vastgelegd. Dit beleid is gericht op de stimulering van werkgelegenheid en het bestrijden van een hoge werkloosheid in sommige EU-lidstaten, en op de Lissabon-agenda (2000). Een algemene doelstelling is het ontwikkelen van de Europese Unie tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie in de wereld, met een stabiele economische groei. Een dergelijke economie zou vooral meer en betere banen en een grotere sociale cohesie moeten opleveren. Terwijl inmiddels duidelijk is dat tegen de streefdatum – 2010 – deze doelstelling niet behaald zal worden, is dit nog steeds een richtsnoer voor het Europees sociaaleconomisch beleid. Bij een tussentijdse evaluatie van de Lissabon-agenda is onder voorzitterschap van Kok onder meer gepleit voor een meer expliciete toespitsing van doelstellingen op groei en werkgelegenheid (O'Connor, 2008: 91).

Instituten met betrekking tot het bevorderen van een sociale dialoog zijn niet alleen te vinden op nationaal niveau, maar ook – wellicht minder doetreffend dan op het nationaal niveau – op het Europese niveau. Het *Economic and Social Committee*, waarin de Europese sociale partners zijn vertegenwoordigd, mag dan nauwelijks een rol spelen bij het vaststellen van arbeidsvoorwaarden, bij het totstandkomen van nieuw beleid op Europees niveau kan het echter, zoals bij de medebeslissingsprocedure, een initiërende rol spelen. De trage en geleidelijke ontwikkeling van sociale dialoog op Europees niveau heeft een directe invloed op de convergentie van modellen, waarbij het continentale model duidelijk aan gewicht wint.

Er zijn echter commentatoren die het proces van Europese integratie vooral als een proces van 'negatieve integratie' opvatten (Scharpf, 1999). De primaire aandacht van de Europese integratie zou vooral uitgaan naar het afzwakken of verwijderen van nationale vormen van regulering die worden gezien als een obstakel voor economische integratie en de werking van een vrije markt. Er zijn substantiële vragen gesteld bij de duurzaamheid van het Europees sociaal model, met de algemene kenmerken zoals die eerder zijn aangegeven. Een Europees sociaal model zou kunnen worden ondergraven en het zou misschien helemaal op de helling kunnen gaan, vooral onder invloed van de uitbreiding van de EU naar Oost-Europa (Vaughan-Whitehead, 2003). De diversiteit tussen de Europese lidstaten, zowel wat betreft het sociaal beleid in de nieuwe lidstaten als wat betreft de verschillen in het niveau van welvaart, is immers aanzienlijk vergroot. Een ander argument hiervoor is dat de nieuwe lidstaten, vaak onder invloed van internationale financiële instituties, op een radicale wijze een neoliberaal bewind voeren (Dimitrova & Petkov, 2005). Dit leidt in sommige gevallen tot coalities tussen de 'oude' lidstaten waarin een dergelijke politiek dominant is, zoals het

Verenigd Koninkrijk, en nieuwe lidstaten. Een voorbeeld hiervan is de besluitvorming rond de Bolkestein-richtlijn, die de weg vrij moest maken voor een Europese geliberaliseerde markt van dienstverlening. Dit leidt tot een nieuwe constellatie van krachten op een mogelijk Europees beleid, waarbij het continentale model als minder vanzelfsprekend wordt gezien.

2. Convergentie in het 'oude' Europa

We gaan in paragraaf 4 verder in op de veranderingen in het nieuwe Europa. Hier wordt eerst de vraag opgeworpen in hoeverre er een convergentie is opgetreden binnen het 'oude' Europa. Deze vraag kan ook worden vertaald naar de vraag naar *europëanisering* van arbeidsverhoudingen. Marginson & Sisson (2004) maken een onderscheid tussen europëanisering als een eenmalige invoering van een nieuwe staatsvorm, zoals de EU, en het verdere verloop van een proces van europëanisering. Aangezien de verschillende beleidsterreinen van Europese integratie, uitgezonderd de economische en monetaire aspecten, alle werkzaam zijn naast en *boven* het nationale niveau is er volgens de genoemde auteurs eerder sprake van een *multi-levelled* systeem van beleidsvorming. Dit houdt voor het huidige beleid van de lidstaten in dat slechts een geleidelijke convergentie kan optreden. Nieuwe beleidsmaatregelen zijn vooral gebaseerd op het principe van subsidiariteit. Dit betekent dat nieuw beleid alleen op Europees niveau wordt vastgesteld als het niet meer efficiënt op het nationale niveau kan worden vormgegeven. Bij het werkgelegenheidsbeleid worden nieuwe beleidsinstrumenten ingezet waarbij het van elkaar leren door de lidstaten en het identificeren van 'best practices' voorop staat.

Nieuwe lidstaten voeren op een radicale wijze een neoliberaal bewind

Wat betreft de inhoud van het Europees sociaal beleid zijn twee veranderingen met name van belang. Ten eerste wordt onder druk van de toenemende vergrijzing in Europa een grote nadruk gelegd op werkgelegenheid, waarbij het tot nu toe vooral ging om de urgentie van het opvullen van opvallende gaten in arbeidsorganisaties. Een andere prioriteit in het beleid van veel lidstaten is belastingverlaging. Beide hebben een invloed op de convergentie van het werkgelegenheidsbeleid. In plaats van het hebben van een inkomen wordt het accent meer gelegd naar het hebben van een baan, hetgeen heeft geleid tot een herstructurering van bestaande arrangementen voor het activeren van arbeidsmarktparticipatie en sociale zekerheid (Vos, 2007: 31). In toenemende mate stemmen ook vakbonden in met een aanpassing van sociale bescherming aan nieuwe behoeften en een individualisering daarvan. Deze modernisering van het Europees sociaal model is vooral gespiegeld aan het Deense arbeidsmarktmodel.

In zijn conclusie stelt Vos (2007) dat er een geleidelijke economische liberalisering en versterkte (vrije)marktwerking dominant zijn in het Europese beleid, maar dat er aan de andere kant duidelijk sprake is van een verdere uitbouw van het Europees sociaal model. Met name in het Lissabon-proces worden economische motieven van duurzame groei en de concurrentiekracht van de EU als regio gekoppeld aan sociale motieven als hoogwaardige arbeid, scholing en sociale cohesie. De uitbouw van het Europees sociaal model kan worden gezien als een versterking van het continentaal model, terwijl de versterkte marktwerking eerder op een anglo-saksonisering zou duiden. De complexiteit bij het arbeidsmarkt- en arbeidsverhoudingenbeleid wordt verder vergroot door de onderlinge kruisbestuiving die nationale modellen ook van elkaar ondervinden. Zo wordt de notie van 'workfare' in het Deense arbeidsmarktmodel, als voorwaarde voor het nieuwe beleid, ook opgevat als een belangrijk element van het neoliberal model, aangezien hier meer wordt uitgegaan van de noodzaak van aanpassing van individuen aan de behoeften van de economie dan omgekeerd (Vos, 2007: 36).

Convergentie hoeft dus niet zozeer op te treden als resultaat van een harmoniserend Europees sociaal beleid, maar kan ook, en is waarschijnlijk, steeds meer het resultaat van het onderling leren van elkaar en overnemen van elementen van beleid, dat op Europees niveau vooral gestimuleerd wordt door het beleid van *open methode van coördinatie*. Hierbij wordt met beleidsdoelstellingen gewerkt die alleen richtlijnen geven en weinig dwingend zijn ten aanzien van het opstellen en naleven van regels. Bij de uitwerking van dit beleid naar het niveau van de individuele lidstaten wordt een monitoringsysteem gehanteerd met als doel 'best practices' te traceren. Een mogelijke vooruitgang wordt geëvalueerd door het onderling vergelijken en het uitoefenen van 'peer pressure' (O'Connor, 2008: 88).

Aan de convergentie van beleid heeft zeker ook de ontwikkeling van sociaaleconomische instituties op Europees niveau bijgedragen – hoe onderontwikkeld deze ook mogen zijn vergeleken met dergelijke instituties op nationaal niveau. Hierbij valt te denken aan sectorale commissies voor sociale dialoog en het eerder genoemde *Economic and Social Committee*, de paritaire vertegenwoordiging van sociale partners op Europees niveau, waar ook bevoegdheden aan zijn toegekend ten aanzien van beleidsvorming op het terrein van de arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen.

Een ander voorbeeld van sociale dialoog, waarbij meer van onderop een europeanisering plaatsvindt, is de ontwikkeling van de Europese Ondernemingsraad (EOR). Hoewel dit orgaan minder zichtbaar is als Europese institutie, zouden de gevolgen van de activiteiten voor de betrokken mul-

tionals wel eens vergaand kunnen zijn (Veersma, 2008). Indicaties voor een europeanisering zijn wellicht de wijze waarop EOR-en, zelfs bij een conflict met betrekking tot de besturing van de onderneming zoals het geval was bij *Corus*, tot een eenduidig beleid kunnen komen. Het conflict over de eventuele verkoop van de aluminiumdivisie van dit concern leidde een aantal jaren terug tot een slepend conflict tot op het niveau van het bestuur en het toezicht van de onderneming, waarbij de toenmalige Britse top van het concern lijnrecht tegenover de Raad van Commissarissen van het Nederlandse Hoogovens – onderdeel van het concern – kwam te staan (Timming & Veersma, 2007).

Ook ander onderzoek duidt op het feit dat met name op het niveau van de EOR zelf – en dus niet zozeer op het niveau van de verschillende vestigingen en op de werkvloer – een toenemende europeanisering plaatsvindt (Whittall *et al.*, 2007). In de analyse van Müller & Rüb (2007) spelen drie soorten relaties en interacties een cruciale rol bij het ontwikkelen van een Europese identiteit van EOR-en. Ten eerste is ook het management van veel multinationals in toenemende mate op een Europees en, meer algemeen, internationaal niveau georganiseerd. In de confrontatie met het management – in onderhandelingen of bij consultatie over reorganisatieplannen – wordt gezocht naar ‘bench-

De gevolgen van EOR-activiteiten kunnen voor de betrokken multinationals vergaand zijn

marking’. Met name voor kwalificatieontwikkeling en training spelen vakbonden een belangrijke rol, waarbij een Europese dimensie bijna onvermijdelijk is. Tot slot is natuurlijk de relatie met de achterban van belang voor de legitimering van de positie van EOR-en. Deze relatie is weliswaar niet de meest Europees gerichte, en daarmee convergerende kracht. Voor een effectief opereren van een EOR op Europees niveau is echter een inbedding in het nationale krachtenveld van arbeidsverhoudingen een belangrijke voorwaarde (Müller & Rüb, 2007: 208). De recente wijziging van de Richtlijn op EOR-en, die aan de EOR verdergaande bevoegdheden toekent, zal verder bijdragen aan de europeanisering van arbeidsverhoudingen en, onder invloed hiervan, een verdergaande convergentie in Europa. Naast dit voorbeeld van sociaal beleid kunnen vele andere onderwerpen van beleid worden genoemd die op Europees niveau zijn bepaald, zoals op het terrein van veiligheid en gezondheid en ook de recente implementatie van de Richtlijn voor nationale informatie en consultatie van werknemersvertegenwoordigers. Een behandeling hiervan zou te ver gaan in het bestek van dit artikel. Wat de invloed van de EOR betreft op convergentie en het groeien van een Europese identiteit is echter de invloed op ondernemingsniveau het meest zichtbaar.

Een voorlopige conclusie ten aanzien van convergentie is dan dat er vanuit de verschillende lidstaten in het 'oude' Europa een convergente ontwikkeling zichtbaar was en nog steeds is naar bepaalde doelstellingen van beleid, maar dat dit proces invulling krijgt met verschillende ingrediënten van beleid en dat doelstellingen van sociaal beleid in de eerste plaats zijn ingegeven vanuit economische doelstellingen. Aan dit proces wordt in bescheiden mate invulling gegeven door enkele Europese instituties, zoals het Economisch en Sociaal Comité en de EOR. Deze geleidelijke ontwikkeling leidt tot een voorzichtig, meer 'bottom-up' proces van convergentie en europeanisering.

3. Het Europese sociale model en de uitbreiding van de EU

Zoals eerder is aangegeven, betekent de uitbreiding van de EU op 1 mei 2004 met de landen in Centraal- en Oost-Europa, en daarna de toetreding van Roemenië en Bulgarije, een ingrijpende verandering. Dit heeft tot gevolg dat niet alleen op het hiervoor geschetste patroon van convergentie wordt voortgeborduurd, zoals in de visie van de Europese Commissie nodig zou zijn. Integendeel, Vaughan-Whitehead (2003) laat zien dat de diversiteit op alle beleidsterreinen aanzienlijk is toegenomen. Hij stelt dat het implementeren van het *acquis communautaire* op een aantal beleidsterreinen voornamelijk formeel zal blijven, terwijl de naleving ervan als gevolg van een zwak administratief overheidsapparaat in de praktijk gering zal blijven. Het relatieve uitblijven van een sociale dimensie die zich ook tot de nieuwe lidstaten uit zou strekken, is te wijten aan het ontbreken van een traditie van sociale dialoog in die landen op sectoraal en ondernemingsniveau en verder aan het ontbreken van een duidelijke begeleiding op het terrein van de sociale dimensie en sociaal beleid vanuit de EU bij de toetreding van de nieuwe lidstaten (Gradev, 2005).

Bij de voorbereiding voor de toetreding tot de EU werden kandidaat-landen – of *accession* (toetredings)landen zoals ze later werden genoemd – verplicht tot het implementeren van het *acquis communautaire*. Dit betreft onder meer regelingen en richtlijnen (*Directives* in 'eurotaal') die betrekking hebben op verschillende aspecten van het Europees sociaal model, zoals sociale dialoog, bipartiet en tripartiet overleg en informatie-uitwisseling, collectieve onderhandelingen en wettelijke regelingen met betrekking tot arbeidsomstandigheden en sociale bescherming. Zoals eerder is aangegeven, is er een groot aantal tekortkomingen waargenomen in de handhaving, hetgeen invloed kan hebben op de verdere ontwikkeling van het Europees sociaal model (Vaughan-Whitehead, 2005; Dimitrova & Vilroks, 2005). Volgens Vaughan-Whitehead (2003) is de toekomst van dit model op zijn best onzeker. Zowel de internationale concurrentie en globalisering als het welvaartsniveau van nieuwe lidstaten, als het ontbreken van de inbedding van een sociaal beleid in deze staten, zijn hier debet aan.

Geen van deze landen kent een systeem van collectief onderhandelen op sectorniveau

Een ander probleem is het ontbreken van een traditie van collectief onderhandelen in de meeste van de Centraal- en Oost-Europese landen. Met uitzondering van Slovenië kent geen van deze landen een systeem van collectief onderhandelen op sectorniveau. In de overige lidstaten is dit een belangrijk uitgangspunt voor collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. Sommige multinationals zullen, in hun streven

naar flexibiliteit, het ontbreken van een traditie van collectieve onderhandelingen eerder zien als een voordeel om zich in een CEE-land te vestigen. Voor deze bedrijven zal, meer nog dan flexibiliteit, het lage niveau van beloning en de beperkte handhaving van regelingen ten aanzien van arbeidsomstandigheden, zoals werktijden en veiligheid en gezondheid, zwaar wegen (Vaughan-Whitehead, 2003: 409-410). Werknemers worden onder druk van de voortdurend hoge werkloosheid gedwongen om de slechte arbeidsomstandigheden te accepteren of voelen de druk van de omvangrijke informele sector waar nog slechtere arbeidsomstandigheden bestaan (Vaughan-Whitehead, 2007). De trend om productie over te hevelen naar de recent tot de EU toegetroten lidstaten zal zich zeker nog een aantal jaren voordoen, aangezien de loonontwikkeling in die landen voorlopig achterloopt op de loonontwikkeling in de 'oude' lidstaten van de EU. Door de diepe recessie waar Europa zich in bevindt, zal deze trend zich misschien juist zelfs versterken.

De druk vanuit de EU om nieuwe instituties op te bouwen en om een sociaal Europa verder uit te breiden naar Oost-Europa lijkt daardoor in grote mate te worden opgeheven door een directe en indirecte druk op instituties in de 'nieuwe' lidstaten. Er lijkt daardoor eerder een convergentie op te treden in de richting van deregulering dan van een verdere uitbouw van het Europees sociaal model. Recente voorbeelden van een dergelijke druk op instituties in de 'oude' EU-lidstaten zijn te vinden in bijvoorbeeld Nederland en Frankrijk. In Nederland betreft het de voortdurende discussie over het voortbestaan van het wettelijk algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten of het reduceren van de Arboret tot bepalingen volgens de Europese minimumstandaarden. Een voorbeeld in Frankrijk betreft de pogingen van de vorige regering om jonge nieuwkomers op de arbeidsmarkt gedurende de eerste twee jaar zonder ontslagbescherming te laten werken.

Wat betreft Hongarije wordt door Neumann (2007) ten aanzien van de implementatie van Europese wetgeving, zoals op het terrein van werktijden, opgemerkt dat regelgeving vaak wordt overtreden en dat regulering ook in geschreven regels en contracten vaak wordt genegeerd. Daarbij wordt terecht opgemerkt dat niet alleen in nieuwe lidstaten werknemers

overwerken om een redelijk inkomen te genereren. De 'softe' beleidsdoelstellingen, zoals in het werkgelegenheidsbeleid, lijken hier echter de meeste problemen op te leveren. Gezien de komende uitbreiding van de EU en het belang van dit beleid voor de toekomst van het Europees sociaal beleid, lijkt dit een opwaartse harmonisering van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in de weg te staan.

4. 'Regime competition' en het Europees sociaal model

Laatstgenoemde voorbeelden geven duidelijk aan dat er verschillende krachten werkzaam zijn die aan een andere dynamiek onderhevig zijn dan die van Europese integratie en een opwaartse harmonisering van arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden binnen de 'oude' EU. Die dynamiek heeft te maken met de meer fundamentele mondiale economische en technologische veranderingen waaraan zowel de nationale instituties als het proces van europeanisering onderhevig zijn. Dit roept ook de vraag op of een uniform Europees sociaal model niet moet worden gezien als tijd- en plaatsgebonden – en wellicht met de functie van een ideaal voor de lange termijn.

Adnett & Hardy (2005) zien dit model in de eerste plaats als een antwoord op de behoeften van de naoorlogse economie. De bestaande instituties en de regulering van sociale zekerheid zijn in deze visie echter onvoldoende toegerust op de veranderingen naar flexibele specialisatie in het dominante productieregime en de toenemende internationale concurrentie die met de globalisering is opgetreden. Dit vraagt een fundamentele herijking van sociale modellen, zowel op nationaal als op EU-niveau. Het is daarom niet voldoende om de ontwikkeling van een Europees sociaal model en de veranderingen daarin uitsluitend te analyseren binnen het kader van de uitbreiding van de EU.

Naast het overheidsbeleid en, bovenal, los van dit beleid zijn er andere strategische actoren, zoals multinationals, die aan een directe invloed van internationale concurrentie blootstaan en die in veel opzichten een grotere invloed kunnen uitoefenen dan nationale overheden, en die nationaal weer een belangrijke voorbeeldwerking kunnen hebben. Met name bij grote Duitse multinationals als Siemens en Daimler Chrysler zijn onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden gevoerd die een verslechtering voor de werknemers inhouden, zoals het langer werken zonder compensatie in de beloning.

Het beleid van de Franse overheid om de 35-urige werkweek te vervangen door een meer flexibele regeling van werktijden werd niet alleen ingegeven door de wens van kleine en middelgrote bedrijven om een grotere flexibiliteit te verkrijgen in de bedrijfsvoering en van een kostenverlaging, maar ook door de invloed van grote bedrijven als Bosch.

Deze en soortgelijke ontwikkelingen in andere EU-lidstaten leiden tot een 'regimecompetitie' die een neerwaartse harmonisering van het Euro-

pees sociaal model kunnen inhouden. Deze neerwaartse harmonisering wordt verder ondersteund door de invloed van economische integratie, de nadruk op een vrije marktwerking en de monetaire integratie die eind jaren negentig van de vorige eeuw heeft plaatsgevonden.

*Moet een uniform
Europees sociaal model
niet worden gezien als
tijd- en plaatsgebonden?*

In het bovenstaande is duidelijk geworden dat bij een analyse van de ontwikkeling van een Europees sociaal model nadrukkelijk verschillende niveaus van beleidsvorming moeten worden meegenomen, waarbij het bovendien onvoldoende is om de politieke besluitvorming en de uitvoering van beleid los te zien van de werking van andere actoren. Gezien de positie van multinationals als grensoverschrijdende actoren kunnen deze een aanzienlijke druk uitoefenen op het institutioneel kader in EU-lidstaten. De vraag blijft dan, in hoeverre er een min of meer coherent perspectief van een Europees sociaal model is en in welke richting zich dit zou kunnen ontwikkelen.

5. De toekomst van een Europees sociaal model

In Leisink *et al.* (2007) zijn verschillende ontwikkelingen beschreven en geanalyseerd in het sociaal beleid na de toetreding van de Centraal- en Oost-Europese lidstaten. De scheve verhouding tussen marktwerking, met daarbij optredende regimecompetitie, en het steeds verder naderende Europees sociaal beleid leiden tot tegengestelde ontwikkelingen. Enerzijds zijn er meer activiteiten bij de nieuwe lidstaten die aansluiting bij het Europees sociaal beleid beogen, anderzijds zijn er belemmeringen door het optreden van actoren als multinationals en lokale politici die soms een beleid hanteren met lagere niveaus van arbeidsbescherming dan wat op Europees niveau is vastgesteld.

Zoals eerder is opgemerkt, is door de toetreding van de nieuwe lidstaten een nog grotere mate van diversiteit ontstaan dan onder de oude lidstaten al het geval was. De diversiteit in en tussen de nieuwe lidstaten bestaat zowel in de regulering van de arbeidsmarkt als in de niveaus van beloning, van welvaart en de hoogte van de werkloosheid. Zo kent Slovenië een grotere mate van institutionalisering en de transitie naar een vrijemarkteconomie is in grotere mate beïnvloed door georganiseerde werknemers dan in andere Oost-Europese landen (Stanojevic & Vehovar, 2007). Een stabiele groei kon vooral worden bereikt door een specifieke sociaalpolitieke ontwikkeling die in dit land al in de jaren tachtig op gang kwam, waardoor het werkloosheidscijfer laag was en in de jaren negentig zelfs gedaald is tot beneden het gemiddelde van de EU-lidstaten. Als gevolg van de kenmerken van de arbeidsmarkt en het systeem van arbeidsverhoudingen werd de arbeidsmarkt daarom, in navolging van de kritiek vanuit neoliberale hoek op het sociaal beleid

in het 'oude' Europa, bekritiseerd als rigide. De auteurs geven aan dat er, naast de sterk gereguleerde arbeidsmarkt en de hoge organisatiegraad van werknemers, een grote mate van flexibiliteit bestaat, zoals ten aanzien van werktijden en ten aanzien van tijdelijke arbeidscontracten. Anders dan bij voorbeeld Polen, heeft Slovenië dus gekozen voor een geleidelijke benadering bij de transitie naar een vrijemarkteconomie.

Er zijn echter ook overeenkomsten in de ontwikkelingen in Centraal- en Oost-Europese landen aan te geven. Zoals Vaughan-Whitehead (2007) laat zien, is het gebruik van flexibele vormen van arbeid en het gemiddelde aantal gewerkte uren in de nieuwe lidstaten fors toegenomen. Sommige vormen, zoals zwartwerken, bestonden al in landen als Hongarije, maar over het algemeen is er een groot contrast met de arbeidsomstandigheden van voor de val van het IJzeren Gordijn. Het *ancien régime* werd immers vooral gekenmerkt door een rigide arbeidsmarkt, een geringe efficiency en een hoge verborgen werkloosheid. Ook andere vormen van flexibele arbeid, zoals zelfstandig ondernemerschap en het hebben van meerdere contracten, zijn in deze landen toegenomen.

Iedere analyse van de toekomst van het Europees sociaal model moet uitgaan van een veelvoud van actoren die op verschillende niveaus van invloed zijn. Ontwikkelingen op Europees niveau worden in sterke mate bepaald door de dominante opvattingen en verwachtingen binnen de verschillende lidstaten. Deze opvattingen kunnen niet in een simpele tweedeling tussen 'oude' en 'nieuwe' lidstaten van de EU of tussen een linkse en een rechtse politiek worden ingedeeld, maar zijn vooral ingegeven door een nationaal dominante oriëntatie, die vaak diep geworteld is in tradities van besturing en van regulering van arbeid. Zo laat de behandeling van de Bolkestein-richtlijn, en de nationale krachten die daar op Europees niveau – in de Raad van Ministers en het Europees Parlement – op van invloed zijn geweest, zien dat er verschillende coalities kunnen ontstaan vanuit de verschillende groepen landen die tot de EU behoren. Terwijl er in Frankrijk een grote weerstand bestond tegen de richtlijn – vanwege vermeende concurrentievervalsing op basis van slechtere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden –, bestond er niet alleen in landen die hiervan geacht werden te profiteren, zoals Polen, een brede steun voor de richtlijn maar ook in het Verenigd Koninkrijk. De mate van liberalisering van markten van diensten ging de Labour-regering van dat land zelfs nog niet ver genoeg.

Tot slot van dit artikel moet opnieuw gewezen worden op de tegengestelde tendensen die zich rond een mogelijke convergentie in het Europese beleid voordoen. Bij het Lissabon-proces, dat gericht is op de verhoging van participatie en het vernieuwen van de arbeidsorganisatie, dreigen er grotere inkomensverschillen te worden getolereerd en een hoger niveau van armoede. Veel wijst er op dat er tegengestelde bewegingen

optreden, waarbij enerzijds economische integratie en liberalisering van de interne markt optreden en anderzijds de mogelijkheden voor de ontwikkeling van sociaal beleid beperkt blijken te zijn. De ontwikkeling van een eventueel Europees sociaal model lijkt, kortom, te worden ingehaald door de economische realiteit, maar is tegelijkertijd duidelijk zichtbaar in het Europese sociaal beleid zoals dat een EOR tot ontwikkeling heeft gebracht.

Een bedreiging voor een Europees sociaal model bestaat vooral in de invoering van nieuwe beleidsinstrumenten die weliswaar een vergrote flexibiliteit toelaten, maar die tegelijkertijd meer open laten voor nationale beleidsvorming. In plaats van een uniform Europees beleid is gekozen voor de open methode van coördinatie, waarbij alleen gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen zijn vastgelegd, met als gevolg slechts een geleidelijke harmonisering door het uitwisselen van 'best practices'. We hebben al eerder gewezen op de consequenties die dergelijke beleidsinstrumenten met zich mee kunnen brengen. Het softe karakter maakt het weinig waarschijnlijk dat, met name in een periode van een scherp toenemende werkloosheid en verslechtering van inkomens, een daadkrachtig Europees werkgelegenheids- en arbeidsomstandighedenbeleid zal worden gevoerd. Eerder dreigen bestaande praktijken van flexibele arbeid en weinig gereguleerde vormen van arbeid zich verder te verspreiden. Zachte vormen van regulering leiden er ook in de nieuwe lidstaten toe dat formeel gezien de landen misschien aan Europese regelgeving voldoen, maar dat de praktijk niet strookt met de formele convergentie van wetgeving en beleid.

Zoals ook elders is aangegeven (Marginson, 2006), zal het uiteindelijke Europese sociaal beleid, en daarmee de toekomst van een Europees sociaal model, ook afhangen van institutionele vormen van regulering waarbij – gezien het grotendeels ontbreken van een systeem van Europese supranationale arbeidsverhoudingen – mechanismen voor medezeggenschap worden gegarandeerd voor nationale actoren op het terrein van arbeidsverhoudingen. Een framework van sectorale collectieve onderhandelingen biedt in veel gevallen een vangnet voor het verbeteren van de positie van werknemers die veelal het meest kwetsbaar zijn. Een verdere uitbouw en het verspreiden van instituties, zoals een sociale dialoog tussen werkgevers en georganiseerde werknemers, blijft daarom een belangrijk instrument in de verdere ontwikkeling van een Europees sociaal model.

Het belang van een hernieuwde impuls voor een Europees sociaal beleid zal nog eens te meer blijken bij een verdere toekomstige uitbreiding van de EU naar bijvoorbeeld andere Balkanlanden en Turkije. Dan zal moeten blijken of het oude, en inmiddels weer uitgebreide Europa zich als een baron Von Münchhausen met de haren uit het moeras kan trekken. Het belang van een Europees sociaal beleid mag dan voor Nederland weinig

zichtbaar zijn, gezien het bestaande niveau van regulering en arbeidsbescherming, voor een land als het Verenigd Koninkrijk is een zekere mate van institutionalisering van arbeidsverhoudingen en de invoering van medezeggenschap echter wel degelijk van belang geweest. De huidige ontwikkeling van medezeggenschap en de eerste ervaring met informatie en consultatie van werknemersvertegenwoordiging – het equivalent van de ondernemingsraad in Europese lidstaten – duidt op een aanzet van experimenten die voorheen alleen in Britse ondernemingen te vinden waren in multinationals met een EOR op Europees niveau. Een dergelijke ontwikkeling geeft aan hoe Europa, ook in nieuwe lidstaten, genoemde baron Von Münchhausen kan volgen.

Literatuur

- Adnett, N. & S. Hardy (2005), *The European Social Model: Modernisation or Evolution?*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Dimitrova, D. & K. Petkov (2005), 'Comparative Overview: Changing Profiles, Action and Outcomes for Organized Labour', in: D. Dimitrova & J. Vilrocx (red.), *Trade Union Strategies in Central and Eastern Europe: Towards Decent Work*, Genève: ILO, p. 15-62.
- Dimitrova, D. & J. Vilrocx (red.) (2005), *Trade Union Strategies in Central and Eastern Europe: Towards Decent Work*, Genève: International Labour Office (ILO).
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Gradev, G. (2005), 'Social Dialogue and Trade Unions in Enlarging Europe: Losers among Winners?', in: D. Dimitrova & J. Vilrocx (red.), *Trade Union Strategies in Central and Eastern Europe: Towards Decent Work*, Genève: ILO, p. 229-263.
- Huijgen, F., M. Whittall & H. Knudsen (2007), 'Tackling the identity dilemma', in: M. Whittall, H. Knudsen & F. Huijgen (red.), *Towards a European Labour Identity. The case of the European Work Council*, Londen: Routledge, p. 214-227.
- Leisink, P., B. Steijn & U. Veersma (red.) (2007), *Industrial Relations in the new Europe. Enlargement, Integration and Reform*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Marginson, P. (2006), *Between Europeanization and Regime Competition: Labour market regulation following EU enlargement* (Warwick Papers in Industrial Relations, 79), Coventry: IRRU.
- Marginson, P. & K. Sisson (1986), *European Integration and Industrial Relations*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Müller, T. & S. Rüb (2007), 'Coming of age: the development of a collective identity in European Works Councils', in: M. Whittall, H. Knudsen & F. Huijgen (red.), *Towards a European Labour Identity. The case of the European Work Council*, Londen: Routledge, p. 198-213.
- Neumann, L. (2007), 'European Labour Standards' Impacts on Accession Countries: The Hungarian Case', in: P. Leisink, B. Steijn & U. Veersma (red.) (2007), *Industrial Relations in the new Europe. Enlargement, Integration and Reform*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 63-80.

- O'Connor, J.S. (2008), 'The OMC and the EES: Broadening the Possibilities for Gender Equality?', in: F. Beveridge & S. Velluti (red.), *Gender and the Open Method of Coordination. Perspectives on Law, Governance and Equality in the EU*, Aldershot: Ashgate, p. 77-101.
- Scharpf, F. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. (2002), 'The European Social Model: Coping with the challenges of diversity', *Journal of Common Market Studies* 40: 645-670.
- Stanojevic, M. & U. Vehovar (2007), 'Slovenia's Integration into the European Market Economy: Gradualism and its "Rigidities"', in: P. Leisink, B. Steijn & U. Veersma (red.) (2007), *Industrial Relations in the new Europe. Enlargement, Integration and Reform*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 81-98.
- Timming, A.R. & U. Veersma (2007), 'Living apart together? A Chorus of multiple identities', in: M. Whittall, H. Knudsen & F. Huijgen (red.), *Towards a European Labour Identity. The case of the European Work Council*, Londen: Routledge, p. 41-54.
- Vaughan-Whitehead, D. (2003), *EU Enlargement versus Social Europe? The uncertain future of the European Social Model*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Vaughan-Whitehead, D. (red.) (2005), *Working and Employment Conditions in New EU Member States: Convergence or Diversity?*, Genève: ILO.
- Vaughan-Whitehead, D. (2007), 'Work and Employment Conditions in New EU Member States: A Different Reality?', in: P. Leisink, B. Steijn & U. Veersma (red.) (2007), *Industrial Relations in the new Europe. Enlargement, Integration and Reform*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 41-62.
- Veersma, U. (2008), 'The EWC in the realm of Europe: a petit pas leading to grands effets?', in: N. van Gestel, J. Benders & W. de Nijs (red.), *Arbeidsbestel en werknemersparticipatie*, Den Haag: Lemma, p. 143-148.
- Vos, C.J. (2007), 'European Convergence and the EU Social Model', in: P. Leisink, B. Steijn & U. Veersma (red.) (2007), *Industrial Relations in the new Europe. Enlargement, Integration and Reform*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 23-39.