

**Om uitwassen van de vrije concurrentie te voorkomen is in Nederland sedert het eind van de negentiende eeuw een complex van voorschriften van sociale aard ontwikkeld die in arbeidsorganisaties in acht dienen te worden genomen: regelingen inzake arbeidstijden, arbeidsomstandigheden en bescherming van bijzondere groepen, medezeggenschap in de onderneming, ontslagrecht, arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid.**

Deze ontwikkeling volgde twee lijnen: door de overheid werden wettelijke maatregelen vastgesteld, te beginnen met het kindwetje-Van Houten van 1874; daarnaast heeft de georganiseerde arbeidersbeweging via collectieve onderhandelingen en het tot stand brengen van collectieve arbeidsovereenkomsten vele aanvullende rechten tot stand gebracht. Na de Tweede Wereldoorlog zijn vele van de rechten, die aanvankelijk berustten op CAO-afspraken, in Nederland in de wetgeving opgenomen, in het bijzonder in het vlak van de sociale zekerheid. Hierdoor kregen zij een algemene gelding en waren niet meer afhankelijk van de uitkomst van periodieke onderhandelingen. In de laatste jaren zien we weer een omgekeerde ontwikkeling; de wettelijke bescherming wordt beperkt en hierdoor ontstaat weer meer ruimte voor, en behoefte aan, aanvullende regelingen via overeenkomsten tussen werknemersorganisaties en werkgevers.

Dit proces van normering van het arbeidsbestel wordt in toenemende mate beïnvloed, zo niet bepaald, door besluitvorming en ontwikkelingen buiten Nederland; hierover handelt deze bijdrage 'Vanaf de zijlijn'.

Een eerste stap op het gebied van de internationaalrechtelijke normering op sociaal gebied werd gezet door de oprichting, in 1919, van de Internationale Arbeidsorganisatie, een internationaal lichaam dat (thans) is gelieerd aan de VN. Sedertdien worden door deze organisatie, via een besluitvormingsprocedure waarbij zowel de overheden als de werkgevers- en werknemersorganisaties uit de verschillende landen betrokken zijn, verdragen op sociaal gebied opgesteld en ter ratificatie opengesteld. Die verdragen – inmiddels 185 – betreffen een veelheid van onderwerpen op het gebied van de werknemersbescherming. Nederland heeft een groot aantal van die verdragen geratificeerd. Na de Tweede Wereldoorlog heeft ook de Raad van Europa activiteiten ontplooid op het gebied van de sociale bescherming, hetgeen onder meer heeft geleid tot verdragen met minimumnormen op het gebied van de sociale zekerheid, de rechtspositie van migrerende werknemers en, last but not least, het Europees Sociaal Handvest, waarin een reeks van basisrechten voor werknemers de revue passeert. Een wetsontwerp tot goedkeuring van een herziene versie van dit

handvest, waarin deze rechten worden geactualiseerd en aangevuld, zal naar verwachting in 2004 bij het parlement worden ingediend. Ook in VN-verband vormt de sociale bescherming inmiddels een aandachtsgebied, hetgeen onder meer heeft geleid tot de totstandkoming van het VN-verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

De invloed die deze verdragen hebben uitgeoefend op de inhoud van de sociale wetgeving in Nederland, is relatief beperkt, hetgeen onder meer zijn grond vindt in het globale karakter van de daarin opgenomen normering en de relatief zwakke sanctieering in geval deze normen niet worden nageleefd. In het algemeen vormen deze verdragen opdrachten aan de ratificerende staten om er, via wetgevende maatregelen of anderszins, voor te zorgen dat aan de in die verdragen neergelegde inspannings- en resultaatsverplichtingen wordt voldaan. De verdragsnormen zijn veelal zodanig abstract geformuleerd dat door de gebonden staten nadere beleidskeuzen moeten worden gemaakt om aan die verdragsnormen een concrete inhoud te geven. In verband hiermee is voor belanghebbenden een beroep op de rechter om een bepaald recht aan de verdragsnormen te ontleen, veelal niet mogelijk (zij het dat de jurisprudentie op dit punt het laatste decennium enigszins aan het kantelen is). Wel wordt op de naleving van deze verdragsnormen toezicht gehouden door internationale instanties. In het algemeen impliceert dit dat periodiek door de ratificerende staten aan deze instanties rapport moet worden uitgebracht over de maatregelen die in het betrokken land zijn getroffen op de gebieden die door de diverse verdragsbepalingen worden bestreken, waarna deze instanties conclusies kunnen trekken over de verdragsconformiteit daarvan. In het uiterste geval kan dit er echter

slechts toe leiden dat de betrokken staat internationaal aan de schandpaal wordt genageld, door middel van een aanbeveling aan de betrokken staat om voor de toekomst zijn leven te beteren op de punten waar die verdragsconformiteit niet aanwezig wordt geacht. Een belangrijke functie van de verdragen, en van de toezichtprocedure, is wel dat hierdoor een internationale dialoog ontstaat over een gemeenschappelijke sociale basis.

Sedert 1957 is evenwel een nieuwe impuls gegeven aan de internationalisering van het arbeidsrecht door de oprichting van de EEG. Anders dan bij de hiervoor genoemde verdragen het geval is, vormt het EG-verdrag een basis voor de vaststelling van juridisch bindende regels, waarvan de naleving ook via de rechter kan worden afgedwongen.

In de beginperiode van de EG lag hierbij het accent op het tot stand brengen van een gemeenschappelijke Europese markt en het wegnemen van formele en feitelijke belemmeringen voor het vrije verkeer van kapitaal, goederen, diensten en werknemers binnen die markt. Maatregelen op sociaal gebied – bijvoorbeeld de sociale-zekerheidsverordening 1408/71, die coördinatieregels bevat voor gevallen waarin een werknemer in meerdere EG-staten werkt of verblijft, of verordening 1612/68, die een aantal rechten regelt van werknemers en hun gezinsleden die binnen de gemeenschap migreren – vonden dan ook in de eerste plaats daarin hun motivering. Nochtans zijn, door de diverse wijzigingen die het EG-verdrag in de loop der jaren heeft ondergaan, daarin inmiddels verdergaande bevoegdheden opgenomen voor de gemeenschap om regels vast te stellen die rechtstreeks de sociale politiek betreffen (zie de artikelen 136 en verder van het EG-verdrag). Dat het een gevoelig onderwerp betreft – met name een

land als het Verenigd Koninkrijk staat zeer terughoudend tegenover sociale regulering vanuit Brussel – kan echter nog steeds worden afgelezen uit de bevoegdheidstoedeling: voor een Europese (minimum)regeling met betrekking tot de sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers, het ontslagrecht en het medezeggenschapsrecht is nog steeds unanimité van de Europese Raad van Ministers vereist, terwijl kwesties als de beloning, het (vak)verenigingsrecht en het recht op collectieve actie van werkgevers en werknemers zelfs geheel van de bevoegdheid tot regelgeving zijn uitgezonderd. Bovendien is in het verdrag tot uitdrukking gebracht dat de Europese sociale regelgeving een subsidiair karakter dient te hebben ten opzichte van de nationale wetgeving ('ondersteuning en aanvulling'). In het in juli 2003 vastgestelde ontwerp voor een grondwet van Europa, die het huidige EG-verdrag en Unieverdrag zou moeten vervangen, is dit niet anders.

De beschreven beperkingen hebben evenwel niet belet dat in de loop der jaren op een groot aantal deelgebieden Europese regelingen tot stand zijn gekomen die de inhoud van onderdelen van de Nederlandse sociale wetgeving hebben bepaald. Het gaat hierbij onder meer om regels over de bij collectieve ontslagen te volgen procedure, behoud van werknemersrechten bij overgang van een onderneming, overname van betalingsverplichtingen jegens de werknemer in geval van faillissement van de werkgever, regels ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemer, de regeling van maximale arbeidstijden en minimale rusttijden, rechten op zwangerschaps-, bevallings- en ouderschapsverlof, medezeggenschapsrecht, regels inzake gelijke behandeling ongeacht sekse, leeftijd, handicap of nationale herkomst en aspecten van de pensioenwetgeving.

Door de vorm die deze Europese regels op sociaal gebied meestal krijgen – dat wil zeggen, die van Europese 'richtlijnen' – is deze doordringing van het Nederlandse sociaal recht door het Europese recht een sluipende ontwikkeling. Na vaststelling vloeit uit een EG-richtlijn voor de EG-lidstaten de verplichting voort om hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen binnen een door de richtlijn bepaalde termijn zodanig aan te passen dat deze voldoen aan de richtlijn. Aan de vaststelling van een richtlijn gaat een onderhandelingsproces in Brussel vooraf, waarin elke lidstaat (onder meer) probeert een zodanige invloed op de inhoud van de richtlijn uit te oefenen dat deze zo min mogelijk noopt tot aanpassing van de eigen wetgeving. Na de vaststelling van een richtlijn wordt op de departementen bezien welke onderdelen van de Nederlandse wetgeving nog moeten worden aangepast, waarna een daarop gericht wetsontwerp wordt ingediend en eventueel vereiste aanpassingen van uitvoeringsregelingen worden aangebracht (om een beeld te geven van de omvang: op dit moment wachten veertien EG-richtlijnen op implementatie in de SZW-wetgeving). Na vaststelling van deze wetten en besluiten is echter niet meer zichtbaar in hoeverre deze door de Europese regelgeving zijn bepaald. Aan de verschillende artikelen van de Nederlandse wetgeving hangen geen labeltjes 'Dit is Europa' indien deze een Europese oorsprong hebben (of een Nederlandse oorsprong hebben, doch inmiddels tevens dienen ter uitvoering van een later totstandgekomen EG-richtlijn, zodat de vrijheid om deze bepalingen aan te passen, beperkt is). In verband hiermee zullen zelfs de Europeesrechtelijk ingewijden geen nauwkeurige schatting kunnen maken welke percentage van de Nederlandse sociale wetgeving thans Europees bepaald is.

Inmiddels staan we voor een nieuwe 'grote stap' voorwaarts, te weten de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie, om te beginnen onder meer Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, eventueel te volgen door andere Oost-Europese landen, met als klapper wellicht ook nog de toetreding van Turkije. In verband met het lagere sociaal-economische peil van het merendeel van de desbetreffende landen zijn enkele gevolgen voor de Nederlandse sociale wetgeving, en de Europese component daarin, voorzienbaar.

Thans is het nog zo dat beperkende maatregelen mogelijk zijn (tariefmuren, invoerbeperkingen en invoerbeperkende technische eisen aan producten), waardoor de concurrentie uit lage-lonenlanden buiten de EG kan worden gematigd. Eveneens is het thans nog mogelijk (en in alle Europese landen praktijk) om arbeidsaanbod uit deze landen te weren door middel van beperkende voorschriften ten aanzien van het in dienst nemen van vreemdelingen/niet-EG-onderdanen, zodat de loonconcurrentie wordt beperkt (in Nederland gebeurt dit door toepassing van de Wet arbeid vreemdelingen). Deze beschermende maatregelen maken het mogelijk een relatief hoog peil van sociale bescherming in Nederland te handhaven.

De toetreding tot de gemeenschap van enkele sociaal-economisch zwakkere staten (bijvoorbeeld Griekenland en Portugal) heeft in het verleden niet tot noemenswaardige problemen op dit vlak geleid. Hierbij zal hebben meegespeeld dat deze toetreding in stappen verliep, waardoor een geleidelijke absorptie in de Europese markt mogelijk was, terwijl de economieën en het arbeidspotentieel in die staten beperkt van omvang waren. Niettemin heeft zelfs die toetreding tot zorg aanleiding gegeven dat oneerlijke

concurrentie zou plaatsvinden in verband met een lagere sociale bescherming en een daarmee samenhangend lager kostenniveau voor buitenlandse ondernemingen (wel aangeduid als 'sociale dumping'). Dit heeft onder meer geleid tot de totstandkoming van richtlijn 96/71/EG (de zogenoemde 'detacheringsrichtlijn'), in Nederland geïmplementeerd in de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid. Op grond van deze regeling is elke EG-staat bevoegd en verplicht om, ingeval een buitenlandse onderneming met eigen werknemers tijdelijk diensten verricht op het grondgebied van die staat, een aantal basisnormen van de eigen sociale wetgeving – waaronder de minimumloonvoorschriften – op die arbeid van toepassing te doen zijn, ook wanneer de arbeidsrelatie met de desbetreffende werknemers wordt beheerst door het recht van de uitzendende staat (de regeling is vooral van belang voor de bouwsector).

De komende toetreding van nieuwe staten in een tempo en omvang als nu wordt voorzien, is evenwel ingrijpender. Hierdoor zal het mogelijk worden om, zonder enige belemmering, het arbeidspotentieel aan te boren dat in die landen aanwezig is en dat, in verband met het verschil in welvaartsniveau, enige bereidheid zal hebben tot migratie. Tevens wordt het hierdoor relatief eenvoudig om de productie te verplaatsen naar een Europees land met een lager niveau van sociale bescherming, en een dienovereenkomstig lager loonkostenniveau, zonder nog getroffen te worden door marktafscherpende maatregelen. Verwacht kan worden dat hierdoor verdere druk zal ontstaan om tot een Europese normering te komen, waardoor een minimale sociale basis wordt gelegd onder de gemeenschap. Dit kan twee vormen aannemen:

- Ten eerste kent het EG-verdrag de mogelijkheid om aan overeenkomsten tussen de

sociale partners op Europees niveau een algemene bindende kracht te verlenen (artikel 139 EG-verdrag: een figuur die vergelijkbaar is met de Nederlandse algemeenverbindendverklaring van CAO-bepalingen, zij het dat, ten gevolge van de zwaarte van de te volgen procedure, deze regelingsmethode tot op heden nog slechts incidenteel is gevolgd).

- Daarnaast kan aandrang ontstaan, althans bij de meer welvarende staten, om op sociaal gebied meer richtlijnen tot stand te brengen met minimumnormen op sociaal gebied die in de gehele gemeenschap moeten worden gehandhaafd.

De kans dat deze afspraken en regelingen daadwerkelijk totstandkomen, wordt overigens weer verkleind doordat in de toekomst ook de nieuwe toetreders deel zullen nemen aan de besluitvorming, waardoor, zowel in kringen van de sociale partners op Europees niveau als bij de besluitvorming in de Europese Raad van Ministers, belangentegenstellingen zullen ontstaan die besluitvorming bemoeilijken.

Een tweede verwachting kan zijn dat, voorzover deze afspraken en richtlijnen totstandkomen, het daarin neergelegde niveau van sociale bescherming aanzienlijk lager zal zijn dan we in Nederland thans zijn gewend.

Eigen aan het karakter van minimumnormen is dat het de staten is toegestaan in hun nationale wetgeving verdergaande voorschriften op te nemen. Het zal echter duidelijk zijn dat, indien Nederland verdergaande sociale normen oplegt aan Nederlandse ondernemingen dan in de andere Europese landen gelden, zonder dat daar duidelijke voordelen tegenover staan, Nederland zich uiteindelijk uit de Europese markt prijst.

We gaan interessante tijden tegemoet.

---

Mr. drs. E.J. ter Bals is werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.