

Betrokkenheid van de sociale partners bij de beleidsvorming tijdens de COVID-19-uitbraak

Inleiding

Eurofound volgt sinds 2016 de betrokkenheid van nationale sociale partners bij het proces van het Europees Semester en heeft dit proces in een reeks verslagen gedocumenteerd. Voor 2020 was de analyse gericht op de betrokkenheid van de sociale partners bij de beleidsvorming tijdens de eerste maanden van de COVID-19-pandemie. In het verslag wordt ook ingegaan op de betrokkenheid van de sociale partners bij de ontwikkeling van de nationale hervormingsprogramma's voor 2020 in het kader van het Europees Semester. De studie richt zich op de tripartiete sociale dialoog op nationaal niveau.

Beleidscontext

De COVID-19-pandemie heeft een zware wissel getrokken op de economie en het sociale leven. De prioriteiten op de politieke agenda's van de lidstaten op zowel EU- als nationaal niveau zijn daardoor aanzienlijk veranderd. In de eerste maanden van de pandemie lag het accent van de beleidsmaatregelen op het overeind houden van de gezondheidszorg, het behoud van werkgelegenheid en het garanderen van de bedrijfscontinuïteit. Bij het opstellen van deze beleidsmaatregelen waren de sociale partners maar beperkt betrokken, omdat het bijna zonder uitzondering om noodsituaties ging.

Bovendien onderging de cyclus voor het Europees Semester 2020 ingrijpende veranderingen. Het voorjaarspakket van de EU werd bijgesteld om de sociaaleconomische gevolgen van de crisis te beperken, en de landspecifieke aanbevelingen die de Raad in juli 2020 heeft goedgekeurd, hadden voornamelijk tot doel de crisis het hoofd te bieden met financiële, economische, sociale en werkgelegenheidsmaatregelen.

Belangrijkste bevindingen

- De COVID-19-pandemie heeft de nationale sociale dialoog op de proef gesteld en heeft gevolgen gehad voor de bestaande kaders en praktijken voor de betrokkenheid van de sociale partners bij de beleidsvorming. Tegen deze achtergrond is in de meeste landen een groot aantal beleidsmaatregelen genomen zonder tijdig en zinvol overleg met de sociale partners.
- Tijdsdruk maakt uitwisselingen en overleg in deze moeilijke tijden zeer lastig, zo niet onmogelijk, en wordt beschouwd als het belangrijkste probleem voor de kwaliteit van de sociale dialoog en, als gevolg daarvan, de betrokkenheid van de sociale partners. In het algemeen onderkennen de sociale partners de uitzonderlijke omstandigheden en beperkingen vanwege de COVID-19-pandemie, waardoor de standaardkaders en -instellingen voor betrokkenheid zijn verstoord. Hoewel de sociale partners dus begrip tonen voor deze zware omstandigheden, zijn zij ook van mening dat de meeste overheden het veel beter hadden kunnen doen.
- Tijdens de COVID-19-pandemie is gebleken dat daar waar de tripartiete sociale dialoog goed is verankerd en een permanent karakter heeft, de gevolgen van de gezondheidscrisis voor de betrokkenheid van de sociale partners relatief beperkt zijn gebleven. In sommige gevallen heeft de crisis het overleg zelfs versneld: enkele van de sociale partners meldden dat er aandachtiger naar hun adviezen werd geluisterd.
- In andere landen daarentegen viel de sociale dialoog, hoewel niet helemaal afwezig, vrijwel stil. Wat dit aangaat, heeft de gezondheidscrisis de structurele zwakke punten van het fundament van de sociale dialoog in sommige stelsels van arbeidsverhoudingen aan het licht gebracht.
- De pandemie kende niet overal hetzelfde verloop en in sommige landen, zoals Frankrijk, Luxemburg, Malta, Polen (deze beoordeling is slechts door één werkgeversorganisatie gegeven), Portugal en

Slowakije, is de kwaliteit van de betrokkenheid bij de beleidsvorming gaandeweg verbeterd. Hoewel het bij de eerste overheidsmaatregelen in deze landen ontbrak aan een toereikende mate van overleg, verbeterden de overlegprocedures en waren de sociale partners in de meeste gevallen redelijk tevreden over de kwaliteit van de betrokkenheid.

- In enkele landen (waaronder België, Finland, Italië en Spanje) namen de sociale partners initiatieven voor gezamenlijke acties om het bedrijfsleven en de samenleving te ondersteunen in reactie op de sociale en economische nood situatie. Die gezamenlijke initiatieven werden door de meeste overheden gesteund.
- Wanneer we verder kijken dan de tripartiete sociale dialoog op het hoogste niveau, komt uit verschillende meldingen naar voren dat beleidsmaatregelen die op nationaal niveau zijn genomen om de COVID-19-crisis aan te pakken, de sociale dialoog op sectoraal en bedrijfsniveau hoogstwaarschijnlijk hebben versterkt. Overleg tussen werkgevers en HR-managers over de uitvoering van de maatregelen heeft mogelijk tot constructieve oplossingen geleid. Gezondheid en veiligheid op het werk en de invoering van telewerken staan ongetwijfeld bovenaan de agenda van werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers, alsook in de CAO-onderhandelingen in sommige sectoren.
- Volgens het analytisch kader dat in de studie is toegepast, blijkt uit de bevindingen dat vakbonden en werkgeversorganisaties in slechts vier landen (Estland, Nederland, Tsjechië en Zweden) melding maakten van hoogwaardige betrokkenheid van de sociale partners bij de ontwikkeling van hun nationale hervormingsprogramma's voor 2020. Hoogwaardig betekent in dit verband dat er volgens beide partijen voldoende tijd is voor informatie en overleg, dat zij tevreden zijn over de feedback en reacties die de overheid heeft ontvangen, en dat hun bijdragen zijn overgenomen of in elk geval meegenomen.
- In andere lidstaten is er ruimte voor verbetering wat betreft de betrokkenheid van de sociale partners bij de nationale hervormingsprogramma's. Ondanks een aantal tekortkomingen en zwakke punten waren de sociale partners juist nadrukkelijker betrokken bij de algemene beleidsvorming dan bij de ontwikkeling van de nationale hervormingsprogramma's in het kader van het Europees Semester.

Beleidsadviezen

- De COVID-19-pandemie heeft duidelijk gemaakt hoe een doeltreffende sociale dialoog kan worden gebruikt om beleidsinitiatieven vorm te geven en oplossingen te vinden voor nood situaties die bedrijven, werknemers, de economie en de samenleving treffen. De uitdagingen die voortvloeien uit de economische en sociale crisis moeten onderstrepen dat de sociale partners een waardevolle bijdrage leveren aan het opbouwen van sociale cohesie en het ondersteunen van het economisch herstel.
- In tegenstelling tot de vorige wereldwijde – financiële – crisis hebben de sociale partners, overheden en Europese instellingen hun opvattingen over de beleidsmaatregelen die nodig zijn om de gevolgen van de pandemie te verzachten en het economisch herstel te bevorderen, grotendeels gedeeld. Deze gemeenschappelijke aanpak moet worden voortgezet en overheden moeten de samenwerking met en het vertrouwen in de sociale partners aanmoedigen met als doel hen deel te laten nemen aan de uitvoering van beleidsmaatregelen op het passende niveau. Dit geldt met name in landen waar de sociale partners hebben gewezen op het gebrek aan passende betrokkenheid bij de beleidsvorming.
- Overheden moeten ervoor zorgen dat de sociale partners tijdig en op zinvolle wijze worden betrokken bij de vernieuwde cyclus voor het Europees Semester 2021. Gezien de veranderingen die in de jaarlijkse strategie voor duurzame groei zijn doorgevoerd, zal de deelname van de sociale partners aan de opzet, de monitoring en de uitvoering van de plannen voor herstel en veerkracht, die samen met de nationale hervormingsprogramma's in 2021 in één geïntegreerd document zijn ingediend, van cruciaal belang zijn voor het versterken van de sociale dialoog en het waarborgen van een eerlijk herstel.
- Bij de coördinatie van het economische beleid in reactie op de gevolgen van de COVID-19-crisis moet het Europees Semester ervoor zorgen dat de sociale partners op zinvolle wijze bij het proces worden betrokken en dat de nationale sociale dialoog zijn rol vervult bij het vormgeven van de beleidsreacties op de uitdagingen die voortvloeien uit de klimaat-, milieu-, sociale en digitale prioriteiten van de Europese Unie, met name in landen waar herhaaldelijk is gemeld dat zwakke punten en structurele tekortkomingen een echte sociale dialoog belemmeren.

Nadere informatie

Het verslag *Involvement of social partners in policymaking during the COVID-19 outbreak* is beschikbaar via <http://eurofound.link/ef20035>

Onderzoeksleider: Ricardo Rodríguez Contreras
information@eurofound.europa.eu