

**PSW-papers**



Departement Politieke  
en Sociale Wetenschappen  
Universiteit Antwerpen - UA

**-papers**

**1999/6**

**Hoe instituties politieke  
preferenties en strategieën  
beïnvloeden:  
de totstandkoming van de  
richtlijn over de Europese  
ondernemingsraden**

*Peter Bursens*



## Colofon

PSW-Papers is een initiatief van het departement Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen - UIA. De paperreeks heeft als doel het wetenschappelijk onderzoek dat aan het departement wordt verricht, te valoriseren en aan de buitenwereld kenbaar te maken.

### Redactie:

Herman VAN PELT, coördinator  
Peter BURSENS  
Sven DE BRUYN  
Kristof DE LEEMANS  
Dirk STOFFELEN

### Redactieadres:

PSW-PAPERS  
Universiteitsplein 1  
B-2610 Antwerpen (Wilrijk)  
Fax: + 32 3 820 28 82  
E-mail: pswpaper@uia.ua.ac.be

PSW-Papers verschijnt viermaandelijks: maximaal 12 nummers per jaar, in de regel telkens 4 nummers op 3 publicatiemomenten (1 maart, 1 juli en 1 december) waarbij naar een evenwicht wordt gestreefd in bijdragen uit de verschillende afstudeerrichtingen van het departement (Bestuurswetenschappen, Communicatiewetenschap, Internationale Politiek en Sociale Wetenschappen).

Meer informatie over PSW-Papers en het departement Politieke en Sociale Wetenschappen vindt U op de website: <http://psw-www.uia.ac.be/psw/>

Bijkomende exemplaren kunnen aan de hand van het ingesloten formulier worden besteld op bovenstaand adres aan de prijs van 100 BEF (incl. verzending). De betaling gebeurt door het vereiste bedrag over te schrijven op het rekeningnummer 001-1354227-86 met vermelding van 'psw-papers'. Studenten kunnen op het redactiesecretariaat nummers verkrijgen aan 50 BEF.

ISSN: 1373-0770

V.U.: Herman VAN PELT

**Peter Bursens**

## **Hoe instituties politieke preferenties en strategieën beïnvloeden: De totstandkoming van de richtlijn over de Europese ondernemingsraden.**

**PSW-paper 1999/6**

**1 juli 1999**

Dr. Peter Bursens is politicoloog en verbonden aan het departement Politieke en Sociale Wetenschappen van de UIA. Hij promoveerde met een proefschrift over Europese besluitvorming. Zijn onderzoek situeert zich op het stuk van Europese besluitvorming en integratie, de rol van België in de Europese Unie en het vraagstuk van de Europeanisering. Hij is bereikbaar met e-mail op [bursens@uia.ua.ac.be](mailto:bursens@uia.ua.ac.be).

## 1 De Europese Unie: een politieke arena op zich

Het Europese integratieproces heeft van de Europese Unie (EU) een unieke constellatie gemaakt, zowel in vergelijking met nationale staten als in vergelijking met andere internationale organisaties. De EU kan beschouwd worden als een politieke gemeenschap die zich ergens op het continuüm bevindt tussen een federale staat en een traditionele internationale organisatie. Met betrekking tot de EU rijst daarom niet alleen de vraag naar de mate van integratie tussen de lidstaten, maar ook naar de inhoud en de totstandkoming van het Europese beleid. De eerste vraag wordt beantwoord door de leer van de internationale betrekkingen, die de breuklijn bestudeert tussen staten die verdere integratie voorstaan en staten die dit willen beletten. Auteurs uit deze traditie trachten te begrijpen waarom en in welke mate soevereine staten hun eigen beleid wensen te integreren met dat van andere staten en wat de uiteindelijke vorm van het Europese bouwwerk zal zijn. De tweede vraag gaat ervan uit dat de EU intussen meer is dan een internationale organisatie omdat het een eigen interne politieke arena heeft ontwikkeld, waarbij de politieke strijd niet in hoofdzaak gaat om meer of minder integratie maar om conflicten die traditioneel binnen staten voorkomen, zoals economische links-rechts tegenstellingen. De leer van de internationale betrekkingen, die bijna uitsluitend uitspraken doet over voor- en tegenstanders van integratie, schiet derhalve als sub-discipline tekort om de besluitvormingspatronen en beleidsuitkomsten van de interne Europese politieke arena te bestuderen (cf. Bursens, 1999: 30-35; Caporaso & Keeler, 1995: 55-56; Hix, 1994: 23; Mazey & Richardson, 1995: 341-342). Bij de studie van de Europese besluit- en beleidsvorming moet daarentegen in de eerste plaats een beroep gedaan worden op benaderingen van de zogenaamde intrastatelijke of *comparative politics* benaderingen die tegelijk ook in staat zijn het meerlagige karakter van de Europese Unie te vatten.

Deze paper stelt zich de vraag hoe de preferenties en de strategieën en de daaruit voortvloeiende interactiepatronen en organisatiestructuren van actoren die deelnemen aan wetgevende besluitvorming binnen de communautaire pijler van de EU kunnen begrepen worden. Consequent met het boven gemaakte onderscheid, zal het antwoord gezocht worden door middel van intrastatelijke politicologische benaderingen. Meer concreet wordt verondersteld dat de preferenties en de strategieën van private en publieke actoren in de besluitvorming in grote mate gekneed worden door de institutionele context waarbinnen zij moeten opereren.

Dat instituties impact hebben op politieke actoren, is reeds in overvloed aangetoond in de literatuur. Zowel met betrekking tot het Europese integratieproces op zich (cf. Garrett, 1993; Pierson, 1996; Sandholtz, 1996) als met betrekking tot het Europese besluitvormingsproces (cf. Armstrong & Bulmer,

1998; Bulmer, 1994; Kerremans, 1996; Pollack, 1996) heeft onderzoek uitgewezen dat *'institutions matter'*. Deze paper bouwt verder op deze kennis maar overschrijdt ze tegelijkertijd ook: er wordt niet alleen aangetoond dat instituties belangrijk zijn, maar ook hoe en in welke mate ze van belang zijn.

In wat volgt, wordt eerst dieper ingegaan op de theoretische omkadering van de veronderstelling dat instituties vorm geven aan preferenties en strategieën van politieke actoren: door middel van een bespreking van de nieuw-institutionalistische theorie en de ontwikkeling van een overeenkomstig besluitvormingsmodel wordt duidelijk gemaakt wat instituties zijn en hoe ze zich manifesteren. Vervolgens wordt dit model geïllustreerd aan de hand van de besluitvorming die geleid heeft tot de richtlijn over de Europese ondernemingsraden.

## 2 Nieuw-institutionalistische theorievorming en modelbouw

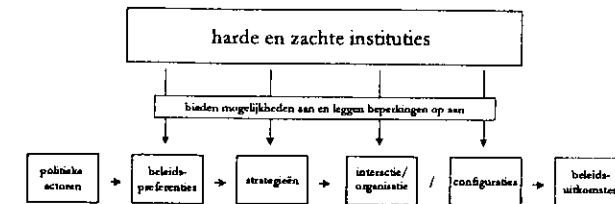
Het nieuw-institutionalisme is het resultaat van een integratiebeweging binnen de paradigmata van de intranationale politiek (cf. Hall & Taylor, 1996; Thelen, Steinmo & Longstreth, 1992). Tot in de jaren '50 en '60 domineerden beschrijvende studies van formele structuren en instituties het politicologisch onderzoek. Tijdens de jaren '60 en '70 werd hierop gereageerd door behavioralistische en *rational choice* benaderingen die de instituties naar de achtergrond verdrongen en die de aandacht exclusief toespitsten op het observeerbare gedrag van rationele individuen. Het nieuw-institutionalisme hernieuwde vanaf de jaren '80 de aandacht voor instituties en breidde deze uit van formele of harde instituties naar informele of zachte instituties. Het had bovendien de ambitie om verklarende modellen op te stellen die steunden op het verband tussen politieke preferenties, gedrag en strategieën enerzijds en instituties anderzijds.

Binnen het nieuw-institutionalistische paradigma moet een onderscheid gemaakt worden tussen het *rational choice* nieuw-institutionalisme, het historisch nieuw-institutionalisme en het sociologisch nieuw-institutionalisme (cf. Aspinwall & Schneider, 1999; Bursens, 1999; Hall & Taylor, 1996). Het belangrijkste verschil schuilt in de verhouding tussen rationaliteit en instituties als verklaring voor politiek gedrag.

Bij het *rational choice* nieuw-institutionalisme helt de balans over naar het maximaliseren van rationele preferenties binnen een institutionele arena die beperkingen oplegt en mogelijkheden biedt (zogenaamde 'dunne' instituties). Het stelt dat preferenties enkel bij individuen kunnen liggen en exogeen zijn aan het politieke systeem. Individuen stappen met andere woorden de politieke arena

binnen met preferenties en worden dan geconfronteerd met een institutionele context die een impact heeft op hun rationeel gecalculerde strategieën, maar niet op hun preferenties (*logic of consequence*)<sup>1</sup>. Het historisch en het sociologisch nieuw-institutionalisme beschouwen preferenties daarentegen als onderhevig aan institutionele invloeden (zogenaamde 'dikke' instituties). Volgens de *historische* variant zeggen instituties aan actoren wat ze zouden moeten prefereren in bepaalde geïnstitutionaliseerde situaties (*logic of appropriateness*)<sup>2</sup>. De *sociologische* variant gaat nog een stap verder door te stellen dat actoren enkel die preferenties hebben die hun door hun institutionele en culturele identiteit worden ingegeven (*embeddedness*)<sup>3</sup>. Het is precies het historisch nieuw-institutionalisme dat verder in deze paper zal gebruikt worden<sup>4</sup>.

Vanuit dit historisch institutionalisme kan een model gebouwd worden om het verloop van politieke besluitvorming te verklaren. Dit model stelt kortweg dat institutionalistische variabelen een impact hebben en het maakt bovendien ook duidelijk welke mechanismen daarbij spelen. Schematisch ziet het er als volgt uit.



<sup>1</sup> De belangrijkste auteurs van de *rational choice* variant zijn Shepsle (1989 & 1997) en Levi (1988). Voor toepassingen op de Europese besluitvorming, zie vooral Tsebelis (1994 & 1996) en Moser et alii (1997).

<sup>2</sup> Veruit de meest invloedrijke auteurs van de historische variant zijn March & Olsen (1984 & 1989) en Krasner (1988). Voor toepassingen op de Europese besluitvorming, zie vooral Armstrong & Bulmer (1998) en Kerremans (1996).

<sup>3</sup> Voor de sociologische variant is vooral het werk van Powell & DiMaggio (1991) belangrijk en met betrekking tot de Europese besluitvorming vooral Kohler-Koch (1997).

<sup>4</sup> Een poging tot synthese van de verschillende sub-paradigmata is niet noodzakelijk aangezien een aangepaste vorm van historisch nieuw-institutionalisme in staat is om verzoenbare elementen van de andere sub-paradigmata op te nemen.

Het onderste deel van het schema geeft een bepaalde voorstelling van een deel van de beleidscyclus. De implementatie van het beleid en de potentiële *feedback* naar de politieke actoren worden buiten beschouwing gelaten<sup>5</sup>. Wat zit er wel in? Centraal staat de idee dat politieke actoren doorheen de hele beleidsvorming streven naar een bepaalde beleidsuitkomst. Zowel publieke actoren (besluitvormers) als private actoren (belangengroepen) nemen deel aan de besluitvorming vanuit bepaalde beleidspreferenties. Het model stelt vervolgens dat deze actoren strategieën uitdokteren om hun preferenties te verwezenlijken. Deze strategieën resulteren vervolgens in gedragingen en meer bepaald in interactie- en organisatiestructuren tussen de participerende actoren. Het geheel van interacties en interactiestructuren kan ook voorgesteld worden als configuraties van actoren. Deze besluitvormingsconfiguraties leiden tenslotte tot deze of gene beleidsuitkomst. Deze voorstelling van zaken lijkt niet typisch voor het nieuw-institutionalistische perspectief. Integendeel, het lijkt op het eerste gezicht eerder een variant van een *rational choice* voorstelling waarbij de actoren hun preferenties door middel van een rationele calculus trachten te maximaliseren.

Dit is echter maar een partiële voorstelling van zaken. Het verschil tussen de *rational choice* en de institutionele benadering ligt juist in het in rekening brengen van een extra dimensie. Dat aspect wordt duidelijk gemaakt in het bovenste deel van het schema. De extra dimensie bestaat uit harde en zachte instituties. *Harde instituties* zijn formele structuren, regels, procedures, instellingen, organen en wetten. Voorbeelden uit de Europese context zijn de gefragmenteerde besluitvormingsstructuur, het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid, het gebruik van de medebeslissingsprocedure, de betrokkenheid van het ESC of de procedurele bepalingen uit de verdragen. *Zachte instituties* zijn normen, conventies, overeenkomsten, politieke cultuur, gewoonten, omgangsvormen en tradities. Voorbeelden hiervan zijn de openheid van de Commissie, de nationale gewoonten die ambtenaren en politici met zich mee dragen, het gebruik van *package deals* in de Raad, de ongeschreven interinstitutionele overeenkomsten of het niet langer inroepen van het compromis van Luxemburg.

Al deze instituties maken deel uit van het politieke systeem, van de structuur van de besluitvormende actoren en van de structuur van de belangengroepen. Voorbeelden van institutionele kenmerken van het Europese politieke systeem zijn verdragsbepalingen, bevoegdheden, procedures, en de daarmee samenhangende rolpatronen van de instellingen. Bij de structuur van de besluitvormende actoren en van de belangengroepen gaat het om organisationele kenmerken zoals functionele fragmentatie en representativiteit.

<sup>5</sup> Op die manier kan de beleidsvorming *an sich* ook begrepen worden als de conversiefase van het politieke systeem (Easton, 1965).

Maar het gaat om meer dan dat. Het model stelt dat institutionele kenmerken vorm geven aan de strategieën van de besluitvormers. De gedragingen die daaruit voortvloeien, zijn op hun beurt werkzaam als instituties voor de strategieën van de belangengroepen. Typevoorbeelden zijn de verdragsrechtelijke bepalingen over de respectieve kenmerken van de instellingen, zoals de initiatiefrol van de Commissie en het roterende voorzitterschap van de Raad. Dit geeft vorm aan de gedragingen van de ambtenaren en de vertegenwoordigers van de lidstaten en het scheidt op die manier verwachtingen bij de belangengroepen. Een ander voorbeeld zijn de administratieve gewoonten en tradities van de instellingen waarop belangengroepen kunnen en moeten anticiperen.

Cruciaal is dat instituties een impact hebben op de preferenties, op de strategieën en op de concrete gedragingen van de politieke actoren. Hiermee wordt gesteld dat actoren in een bepaalde institutionele context andere preferenties, strategieën en gedragingen ontwikkelen dan in andere contexten of dan degene die op puur theoretische rationale gronden zouden verwacht kunnen worden. Preferenties, strategieën en gedragingen zijn met andere woorden contingent aan de institutionele context. De stelling dat instituties niet alleen vorm geven aan strategieën en gedragingen, maar in sommige gevallen ook aan beleidsvoorkeuren, is een belangrijk onderdeel van de historische variant van het institutionalisme. Eerder werd deze stelling reeds verwoord door te spreken over 'dikke' instituties. Het betekent dat de balans tussen instituties en rationele berekening tijdens de beleidsvorming overhelt in het voordeel van de instituties. Deze impact van de institutionele context vertaalt zich in een positieve en in een negatieve vorm. Ze kunnen aan de politieke actoren mogelijkheden bieden en beperkingen opleggen. Wanneer instituties mogelijkheden bieden, betekent dit dat zij actoren in staat stellen bijkomende strategieën te ontwikkelen. Het kan zelfs betekenen dat actoren hun voorkeuren bijstellen omdat een bepaalde context hen meer doet verwachten. Indien instituties beperkingen opleggen, betekent dit dat actoren hun preferenties moeten matigen omdat ze hun opties qua strategieën en qua gedragingen gekortwiek zien.

Kortom, de basis van het model is dat individuen weliswaar preferenties hebben, maar dat zij bij hun intrede in de politieke arena geconfronteerd worden met zachte en harde instituties die een *constraining* en een *empowering* effect hebben op hun gedrag en op hun strategieën en tot op zekere hoogte ook op hun preferenties. Maar hoe manifesteren instituties zich nu in de praktijk van de Europese besluitvorming? Een analyse van de besluitvorming met betrekking tot de richtlijn betreffende de Europese ondernemingsraden (94/45) zal dit aantonen.

### 3 Hoe spelen institutionele variabelen een rol bij de verklaring van besluitvormingspatronen? De case van de Europese ondernemingsraden<sup>6</sup>

Het volstaat niet om eenvoudig te stipuleren dat *'institutions matter'*. Het is ook noodzakelijk te weten op welke manier en in welke mate instituties een rol spelen. Daartoe wordt de besluitvorming van de case van de Europese ondernemingsraden onderworpen aan een zogenaamde interpretatieve analyse. Deze werkwijze komt neer op de verklaring van de preferenties, de gedragingen en de strategieën van de actoren vanuit het paradigma van het nieuw-institutionalisme.

#### 3.1 De genese van de actor-configuratie

De zogenaamde industriële relaties, zoals onder meer in het dossier van de Europese ondernemingsraden, trekken de aandacht van zowel werkgevers als werknemers. Beide sociaal-economische categorieën hebben een groot aantal structuren in het leven geroepen om hun belangen in dergelijke dossiers te verdedigen. Eerst werden op het niveau van de lidstaten overkoepelende organisaties opgericht, later werden ook Europese *peak-associations* gevormd. Deze strategie werd uitgelokt doordat lidstaten in het sociale domein bevoegdheden naar het Europese niveau overdroegen. Geïnteresseerde belangengroepen zijn echter niet verplicht om zich op het Europese niveau te organiseren. Hun keuze blijft in principe vrij. *'Even in policy areas where there has been a clear expansion of EU competencies, however, actors continue to have choices concerning the course of action/level of activity most appropriate to achieving their desired ends'* (Cram, 1998: 72). Institutionele factoren laten echter hun invloed gelden. Nadat de Europese instellingen gedeeltelijk bevoegd waren geworden voor het sociale domein, heeft de Commissie op een actieve wijze de Europese koepelvorming aangewakkerd. De supranationale institutionele omgeving heeft zo bewust bijgedragen tot de grote populatie van Europese sociale partners. Verder zal duidelijk worden dat vooral de werknemers gesteund worden door de Commissie. Bovendien hebben de nationale sociale partners beseft wat de nieuwe Europese procedures voor hen zouden betekenen. Bij het opstarten van een klassiek wetgevend proces wordt immers in veel gevallen gekwalificeerde meerderheid in de Raad mogelijk. Dat betekent dat het ook voor de nationale belangengroepen niet meer volstaat om alleen de regering van de eigen lidstaat te overtuigen. Het spel op het supranationale veld spelen, wordt dan noodzakelijk. Dit betekende in de eerste plaats de creatie van aanvullende Europese structuren en in

<sup>6</sup> De empirische informatie voor deze case-studie is hoofdzakelijk gebaseerd op eigen dataverzameling door middel van interviews bij de betrokken actoren, zowel Europese instellingen als belangengroepen.

de tweede plaats de delegatie van meer bevoegdheden naar deze Europese koepelorganisaties.

De eerste transsectorale Europese vakbondskoepel, *European Trade Union Confederation* (ETUC), werd slechts opgericht in 1973. Daarvoor werden, als dat al nodig was, de belangen van de werknemers op het Europese niveau verdedigd door de nationale vakbondfederaties en door de Europese afdelingen van de mondiale werknemersfederaties. De langdurige afwezigheid van Europese vakbondkoepels had, behalve met ideologische moeilijkheden (Bursens, 1997), vooral te maken met het geringe aantal Europese initiatieven in het sociale domein. De werkgevers hadden daarentegen reeds in 1958 hun transsectorale Europese koepelorganisatie opgericht, de *Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe* (UNICE). Dit lijkt op het eerste gezicht in contradictie met de schraalheid van het Europees sociaal beleid. Dat is echter niet het geval omdat UNICE niet alleen de belangen van de werkgevers als werkgevers vertegenwoordigt, maar ook de belangen van de werkgevers als (industriële) producenten. Het is in deze laatste hoedanigheid dat zij er belang bij hadden om reeds vanaf de beginjaren van het integratieproces op het Europese niveau aanwezig te zijn, zodat de economische integratie en de bijhorende regelgeving op de voet gevolgd konden worden. Toen later ook aspecten van sociaal beleid op de agenda kwamen, was het voor de werkgevers mogelijk om de bestaande Europese organisaties ook op dit stuk in te zetten.

Naast ETUC en UNICE is in de loop der jaren het aantal belangengroepen dat werkgevers- en werknemersbelangen vertegenwoordigt op het Europese niveau, sterk toegenomen. De configuratie van actoren met betrekking tot het dossier van de Europese ondernemingsraden was dus potentieel zeer uitgebreid, vooral aan de zijde van de werkgevers. Over welke actoren gaat het dan?

Aan *werkgeverszijde* kan een onderscheid gemaakt worden tussen transsectorale en sectorale organisaties. UNICE is de grootste *cross sectoral* werkgeversorganisatie. Zij vertegenwoordigt de nationale werkgeversfederaties uit de lidstaten en ook uit andere Europese staten. De hieruit resulterende representativiteit is zeer hoog en wordt ten zeerste gewaardeerd door de Europese besluitvormers. Zij beschouwen UNICE als de woordvoerder van de industriële producenten bij interne marktdossiers en van de werkgevers op het stuk van het sociaal beleid. Het grote nadeel van die omvang en die representativiteit is evenwel dat UNICE moeilijk tot eenduidige standpunten komt zodat vaak laagste gemene deler compromissen naar buiten gebracht worden (Greenwood, 1997). Dit noodzaakt de Europese instellingen om zich in zeer concrete of technische dossiers ook of zelfs uitsluitend tot sectorale organisaties te wenden. Op het stuk van het sociaal beleid is dit eerder zeldzaam omdat dit beleidsdomein veelal gekenmerkt wordt door transsectorale dossiers, zoals bijvoorbeeld het dossier van de Europese ondernemingsraden. Aan

de zijde van UNICE strijdt verder ook de *Confédération Européenne des Entreprises Publiques* (CEEP), de Europese koepel van werkgevers uit overheidsbedrijven. Ook CEEP is een hoogst representatieve organisatie maar ze vertegenwoordigt wel een veel kleiner aantal leden – er zijn nu eenmaal veel minder overheidsbedrijven dan privé-ondernemingen.

De grote individuele werkgevers houden het echter niet bij een onrechtstreekse vertegenwoordiging via hun nationale federaties en UNICE. Daarnaast kiezen zij ook voor Europese organisaties met een individueel lidmaatschap<sup>7</sup>. Het belangrijkste kanaal daarbij is de *European Round Table of Industrialists* (ERT) die is samengesteld uit de *chief executive officers* van de grootste Europese multinationale bedrijven. Hun voornaamste interesse ligt echter niet in het verdedigen van werkgeversbelangen maar wel in het promoten van producentenbelangen, dus niet zozeer op het stuk van het sociaal beleid dan wel op het stuk van interne markt, industriebeleid en mededinging. Een aparte plaats bij de transsectorale werkgeversorganisaties wordt ingenomen door EUROCHAMBERS, de koepelorganisatie van de federaties van nationale en regionale Kamers van Koophandel. Ook EUROCHAMBERS richt zich in de eerste plaats op het verdedigen van producentenbelangen.

Werkgevers van kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) zijn dan weer de mening toegedaan dat alle boven vernoemde organisaties vooral, en in het geval van de ERT zelfs uitsluitend, de belangen van de grote bedrijven verdedigen. Daarom hebben zij afzonderlijke Europese koepels opgezet. De *Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises* (UEAPME) is de meest representatieve vertegenwoordiger van KMO's omdat ze transsectoraal van aard is. Daarnaast zijn er ook nog enkele kleine sectorale Europese KMO-koepels.

Het veeleer beperkte aantal Europese transsectorale organisaties wordt aangevuld met een veel groter aantal Europese sectorale werkgeversorganisaties zodat de potentiële configuratie in totaal enkele honderden organisaties telt. Met betrekking tot de Europese ondernemingsraden zijn het echter vooral transsectorale organisaties, organisaties die grote multinationale bedrijven vertegenwoordigen en organisaties die zich ook toeleggen op werkgeversbelangen die directe interesse hebben. De reikwijdte van het dossier zorgt immers reeds voor een eerste filtering in het aantal potentieel betrokken private actoren. Omdat zowat alle sectoren betrokken zouden kunnen worden, was het voor de nationale werkgeversorganisaties mogelijk en wenselijk om via de transsectorale organisaties te werken. Er stonden weinig of geen specifieke sectorale belangen op het spel. De organisaties van KMO's hadden evenmin rechtstreeks belang bij Europese

<sup>7</sup> De grootste bedrijven zijn bovendien in staat om naast deze dubbele vertegenwoordiging ook nog een eigen vertegenwoordiging in Brussel te financieren.

ondernemingsraden. Het gaat immers per definitie om grote ondernemingen met vestigingen in meerdere Europese lidstaten. Ook organen die zich niet specifiek met sociale zaken bezighouden, voelden zich minder bij dit dossier betrokken.

Hoe zag de potentiële configuratie eruit aan de zijde van de *werknemers*? Ook hier is er een – weliswaar minder doorgedreven – onderverdeling tussen transsectoraal en sectoraal. Zoals hierboven vermeld, is ETUC de transsectorale tegenhanger van UNICE. Deze Europese koepelorganisatie heeft als leden de nationale federaties van de traditionele werknemersorganisaties, d.w.z. de christen-democratische en sociaal-democratische vakbonden. Geaffilieerde leden zijn de Europese federaties van de sectorale vakbonden, de zogenaamde *European Industry Committees* (EIC's). Daarnaast is er de *European Confederation of Independent Trade Unions* (CESI), een Europese koepelorganisatie met een zeer gemengd lidmaatschap: enerzijds transsectorale vakbonden die buiten de *mainstream* categorie van sociaal-democratische en christen-democratische vakbonden vallen, d.w.z. onafhankelijke, vaak liberaal gezinde vakbonden, en anderzijds sectorale vakbonden van beroepen die in de lidstaten ook buiten de grote vakbonden staan, d.w.z. veelal vakbonden uit de publieke sector zoals medici in dienst van de publieke sector en spoorwegpersoneel. CESI heeft echter geen al te hoge representativiteit in vergelijking met ETUC.

Ook transsectoraal, maar met een kleinere reikwijdte, zijn de Europese *peak-associations* van kaderleden en vrije beroepen. *European Confederation of Managerial and Professional Organisations* (CEC) is de belangrijkste vertegenwoordiger van het zogenaamde kaderpersoneel. De leden zijn nationale transsectorale federaties van kaderpersoneel en Europese sectorale federaties die meestal niet bij de traditionele vakbonden aangesloten zijn. Ook EUROCADRES vertegenwoordigt kaderleden maar neemt een speciale plaats in omdat het opereert onder de auspiciën van ETUC en dus kaderleden vertegenwoordigt van bedrijven die aangesloten zijn bij de vakbonden die op hun beurt lid zijn van de leden van ETUC. Daarnaast is er ook nog de *European Federation of Senior Civil Servants* dat de hogere kaderleden vertegenwoordigt maar zeer klein is. SEPLIS tenslotte vertegenwoordigt de vrije beroepen. Ondernemingsraden was voor deze laatste echter een irrelevant dossier (Greenwood, 1998).

Bij de werknemers zorgt de aard van het dossier niet voor een eerste filtering zoals dat het geval was bij de werkgevers. Enkel de sectorale organisaties kunnen beschouwd worden als minder belanghebbend, maar aan de zijde van de werknemers zijn de EIC's stevig ingebed in de structuren van de ETUC zodat ze sowieso minder eigen activiteiten ontplooiën. Verder vertegenwoordigen de vakbonden bijna uitsluitend de werknemersbelangen en slechts in zeer geringe mate de economische belangen van hun bedrijf of sector. Bovendien betwisten de Europese vakbonden soms elkaars representativiteit en het recht om bepaalde

categorieën van werknemers te verdedigen. Het aantal potentieel betrokken actoren met betrekking tot de Europese ondernemingsraden ligt aan vakbondszijde daarom uiteindelijk hoger dan aan werkgeverszijde.

Wat is nu de impact van een dergelijke actor-configuratie? Op basis van het aantal potentiële actoren en van hun onderlinge relaties had een eerder grote en losse configuratie met een groot aantal actoren verwacht kunnen worden. Dat was echter niet het geval. De data wijzen zeer duidelijk op een kleine en hechte configuratie met soms zelfs uitgesproken neocorporatistische kenmerken. Deze hechte configuratie lijkt een bevestiging te zijn van de hypothese dat er neocorporatistische patronen bestaan op het Europese beleidsniveau, ondanks de voorspellingen van Streeck en Schmitter dat er een verschuiving zou komen van nationale neocorporatistische structuren naar een Europese pluralistische structuur (Streeck & Schmitter, 1991). De empirische gegevens van deze studie bevestigen daarentegen de stelling van Falkner '(...) *that even under the condition of a multiplicity of diverse sectoral systems, it is highly relevant to distinguish the specific patterns of interest politics. The overall view will always appear pluralist – simply because of the variety of co-existing subsystems. But sectoral differences should not be overlooked and within specific areas, corporatist patterns may still prevail* (Falkner, 1997: 3).

Het meest in het oog springende kenmerk van deze hechte configuratie was de uiteindelijke betrokkenheid van slechts drie sociale partners aan wie door de Europese instellingen een representatief monopolie werd gegund en aan wie zelfs de mogelijkheid werd gegeven om wetgeving te maken en te implementeren. Institutionele factoren liggen aan de basis van dit feit.

Na een jarenlange patsituatie werd het dossier van de Europese ondernemingsraden in 1993 terug op gang getrokken door de procedure in het raam van het Sociaal Protocol te starten. De aanhechting van deze overeenkomst aan het Verdrag van Maastricht had echter grote onduidelijkheid geschapen omtrent de concrete uitvoering ervan. Daarom had de Commissie eerder in 1993 voor de Raad een document opgesteld waarin werd beschreven hoe concreet zou te werk gegaan worden indien een dossier op de juridische grond van het Protocol zou gebaseerd worden<sup>8</sup>. De casus van de Europese ondernemingsraden was het eerste dergelijke geval. De Commissie heeft in dat document ook een aantal criteria opgesteld waaraan sociale partners moeten voldoen om geconsulteerd te worden in het kader van de procedure van het Sociaal Protocol. Er werd zelfs een lijst opgenomen van organisaties die aan de voorwaarden voldoen. Het voorkomen op die lijst betekent een *de facto* 'erkenning' als sociale partner door de Commissie. Theoretisch gezien kunnen al deze 'erkende' organisaties beslissen om tot collectieve

onderhandelingen over te gaan. De criteria van de Commissie zijn dat een organisatie zowel transsectoraal of sectoraal mag georganiseerd zijn maar wel op Europees niveau, dat de leden van de organisaties zelf op een erkende wijze deel moeten uitmaken van de nationale structuren voor sociale partners, dat de organisaties een voldoende mate van representativiteit hebben in alle lidstaten, dat ze de capaciteit hebben om te onderhandelen, en dat ze op een zodanige wijze georganiseerd moeten zijn dat ze op een effectieve manier aan het consultatieproces kunnen deelnemen. De Commissie stelde op basis daarvan een lijst van organisaties samen die min of meer aan de criteria voldoen. Hiertoe behoren de drie transsectorale organisaties UNICE, ETUC en CEEP, transsectorale organisaties die bepaalde categorieën van werknemers of ondernemingen vertegenwoordigen zoals UEAPME, CEC en EUROCADRES en verder sectorale organisaties, i.e. de EIC's van ETUC en 22 sectorale industriële werkgeversorganisaties. De Commissie stelde voor al naargelang het onderwerp al deze sociale partners of een deel ervan in de consultaties op te nemen. Deze lijst functioneerde als een zachte institutie die het gedrag en de strategieën van besluitvormers en belangengroepen zou gaan bepalen (cf. infra).

De ERT werd niet 'erkend' als sociale partner. Dat neemt echter niet weg dat zij wel veel formele contacten onderhoudt met de Commissie (onder meer met de adviescomités), met het Europees Parlement (EP) en met het ESC op het stuk van andere aspecten van het sociaal beleid en op het stuk van economische dossiers. Maar minstens even belangrijk daarbij zijn de frequente informele contacten. CESI werd evenmin 'erkend'. Het ijvert echter voor die 'erkenning' door de Europese instellingen, en in het bijzonder door de Commissie. De Commissie was daartoe evenwel niet bereid omdat ze het representatieve karakter van CESI in twijfel trok. De geringe representativiteit zou volgens de Commissie de werkgevers overtuigen om met CESI geen onderhandelingen aan te gaan zodat hun deelname niet nuttig zou zijn. Ook CIF en SEPLIS werden om dezelfde redenen niet in de lijst opgenomen. EUROCADRES werd wel 'erkend' door de Commissie. Hun statuut als onderdeel van ETUC geeft hun echter een ambigue rol bij de consultaties in het kader van het Sociaal Protocol.

Ondanks het bestaan van de criteria en van de lijst, maakten de Commissie en de Raad evenwel herhaaldelijk duidelijk dat ze onderhandelingen liever beperkt zien tot de drie grote transsectorale koepelorganisaties UNICE, CEEP en ETUC. Dit geeft volgens de besluitvormers de beste garantie dat de akkoorden door alle sociaal-economische actoren op het veld nageleefd worden. Het kan voorkomen dat meerdere sociale partners de consultatieoproep van de Commissie beantwoorden, maar als alleen de drie grote federaties onderhandelingen beginnen en tot een akkoord komen, dan is dat geen beletsel om het akkoord te implementeren. Kleinere sociale partners die erkend zijn door de Commissie,

<sup>8</sup> COM (93) 600 final



vechten deze *de facto* monopolisering aan, in het geval van UEAPME zelfs tot bij het Hof van Justitie. Tot op heden echter zonder resultaat.

Kortom, bovenstaande institutionele factoren hebben met betrekking tot het dossier van de Europese ondernemingsraden geleid tot de vorming van een hechte configuratie die gekenmerkt wordt door een beperkt aantal belangengroepen die opereren door middel van hun respectieve koepelorganisaties en die de facto genieten van een monopoliesituatie binnen hun respectieve sectoren.

### 3.2 Interacties tussen belangengroepen en besluitvormers

In de vorige paragraaf werd reeds gewezen op hoe de Commissie als institutie de strategieën van de belangengroepen heeft beïnvloed. Welke institutionele context heeft echter de strategie van de Commissie mee vorm gegeven? Ter herinnering, de Commissie heeft een beperkt aantal belangengroepen 'erkend' als sociale partners. Deze hebben hierdoor een geprivilegieerde toegang en een *de facto* vertegenwoordigend monopolie verkregen, niet alleen met betrekking tot de beleidsformulering, maar mogelijk ook met betrekking tot de beleidsimplementatie.

In de eerste plaats had de Commissie geen nood aan een groot aantal private actoren om voldoende expertise te verzamelen. Het dossier was technisch relatief gemakkelijk en door de jarenlange ervaring in het dossier was reeds zeer veel eigen expertise opgebouwd. Bovendien was er ook in de Permanente Vertegenwoordigingen, vooral de Belgische en de Duitse, een aantal experts werkzaam waarop de Commissie een beroep kon doen. De Commissie was dus uit zichzelf wel in staat om een realistisch en uitvoerbaar voorstel te formuleren. De expertise van sommige lidstaten zorgde dan weer wel voor veelvuldige contacten tussen de Commissie en die lidstaten.

De procedure volgens het Sociaal Protocol voorzag echter in de mogelijkheid tot collectieve onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers – op basis van een voorstel van de Commissie – en eventueel zelfs in de implementatie door deze sociaal-economische vertegenwoordigers. Het institutionele gegeven van het Verdrag en het Protocol verplichtte de Commissie dus direct tot samenwerking met werkgevers en werknemers. Aan de Commissie werd daarbij wel discretie gelaten met betrekking tot de concrete vorm van de samenwerking en vooral met betrekking tot met wie zou samengewerkt worden. Maar ook bij deze beslissingen kwamen institutionele factoren kijken. Wat de Commissie immers nodig had, was de verzekering dat een eventueel akkoord of wetgeving in alle lidstaten volledig geïmplementeerd zou worden, vooral in afwezigheid van Europese wetgeving en dus zonder de tussenkomst van de overheden van de lidstaten. De hulp van

werkgevers- en werknemersorganisaties werd daarbij als onontbeerlijk beschouwd. Maar niet alle organisaties kwamen daarvoor in aanmerking. Zoals boven reeds werd vermeld, was de selectie gebaseerd op kenmerken van de belangengroepen, zoals representativiteit, onderhandelingsvermogen en implementatiekracht. De Commissie vond op basis van deze criteria dat een akkoord tussen de *peak associations* UNICE, CEEP en ETUC voldoende garanties zou bieden tot een volledige implementatie. Meer sociale partners moesten niet betrokken zijn omdat het transsectorale karakter van UNICE, CEEP en ETUC borg stond voor voldoende representativiteit, onderhandelingsvermogen en implementatiekracht, zeker met betrekking tot de Europese ondernemingsraden, een transsectoraal dossier bij uitstek. De medewerking van deze drie sociale partners was niet alleen voldoende, maar ook noodzakelijk. In het licht van een mogelijke implementatie door middel van de sociale partners zelf, was het immers noodzakelijk om werkgevers én werknemers zowel uit de privé-sector als uit de publieke sector te betrekken. Het zijn dan ook UNICE, CEEP en ETUC aan wie in de laatste fase van het officiële consultatieproces de mogelijkheid tot onderhandelingen geboden werd.

De houding van de Commissie wordt hier vooral toegeschreven aan de bepalingen van het Protocol. Rest de vraag hoe deze bepalingen in het Protocol terechtgekomen zijn. De tekst van het Protocol is een quasi letterlijke weergave van een akkoord dat eerder gesloten werd tussen de Europese sociale partners UNICE, CEEP en ETUC. Het werd enkel overgenomen door de onderhandelaars van de Intergouvernementele Conferentie die leidde tot het Verdrag van Maastricht. Deze hadden eerst de bedoeling om het akkoord in het Verdrag zelf te incorporeren maar besloten uiteindelijk wegens de Britse tegenkanting om het in een Protocol op te nemen. De sociale partners waren met andere woorden reeds zelf overeengekomen om een deel van het sociale beleid naar zich toe te trekken indien het hen verdragsrechtelijk mogelijk zou gemaakt worden. De werknemers waren de mening toegedaan dat door institutionele factoren, waaronder vooral de unanimitatevereiste, de ontwikkeling van een Europees sociaal beleid al te lang geblokkeerd was gebleven. Zij hoopten door zelf beleidsverantwoordelijkheid op te nemen eindelijk schot in de zaak te brengen. Bovendien waren de bevoegdheden van de nationale overlegstructuren uitgehold door de overheveling van bevoegdheden. Een compensatie op Europees niveau waren de vakbonden wel genegen. De werkgevers werden pas overtuigd van de mogelijkheden van collectieve onderhandelingen na het inzicht dat zij de voor hen ongunstige Europese regelgeving zouden kunnen afwenden door overeenkomsten te sluiten met de werknemers. Het Protocol moest echter niet ondertekend worden door de sociale partners maar door de lidstaten. De corporatistische patronen werden dus ook mogelijk gemaakt doordat elf lidstaten bereid waren om aan de sociale partners dergelijke verregaande bevoegdheden te delegeren. Volgens Falkner (1997) konden de lidstaten de legitimerende steun van de belangengroepen best

gebruiken in tijden van besparingen. Bovendien geldt zowel voor de sociaal-economische belangengroepen als voor de lidstaten dat een groot aantal onder hen ervaring had met dergelijke structuren. Deze beleidstraditie deed hen ook op het Europese niveau tot gelijkaardige structuren besluiten.

De interviews wijzen uit dat de Commissie door de belangengroepen veruit als het belangrijkste lobbydoelwit werd gezien. De mogelijkheid bestond immers dat de andere instellingen niet eens formeel betrokken zouden geweest zijn indien de sociale partners erin geslaagd waren om tot een akkoord te komen en besloten hadden het ook zelf te implementeren. Meer nog dan bij de besluitvormingsprocedures op basis van het Verdrag, is bij procedure op basis van het Protocol de initiatiefrol van de Commissie cruciaal en is dus de aandacht van de belangengroepen terecht. De Commissie is immers de initiatiefnemer van beide consultatierondes. Dit betekent vooreerst dat de Commissie bepaalt over welke onderwerpen de sociale partners geconsulteerd worden – tijdens de eerste ronde – en op basis van welke tekst de sociale partners eventueel kunnen besluiten onderlinge onderhandelingen aan te gaan – tijdens de tweede ronde. Dit betekent ook dat de Commissie beslist welke van de 'erkende' sociale partners geconsulteerd worden, zowel tijdens de eerste als tijdens de tweede consultatieronde<sup>9</sup>. Bovendien heeft de Commissie steeds het recht om bij het niet opstarten of bij het mislukken van de collectieve onderhandelingen, het klassieke wetgevende proces in gang te zetten. Ook tijdens de onderhandelingen van de sociale partners kan de Commissie steeds besluiten om alsnog een klassiek wetgevend proces te starten. Zelfs indien de sociale partners tot een akkoord komen, maar dit niet zelf wensen te implementeren, is de rol van de andere Europese instellingen minimaal. Het EP komt er helemaal niet aan te pas en aan de Raad wordt enkel gevraagd om een implementatiebesluit te nemen overeenkomstig het bereikte akkoord. Enkel indien de sociale partners geen onderlinge onderhandelingen starten en de procedure op basis van het Verdrag gestart wordt, komen de andere instellingen in het stuk voor. Dat was inderdaad het geval bij het dossier van de Europese ondernemingsraden. Maar de sociale partners wisten uiteraard niet van bij het begin dat het die weg op zou gaan. Bovendien ging het dan nog maar om de samenwerkingsprocedure waarbij het EP relatief weinig te zeggen heeft en dus niet meteen het meest populaire doelwit zou zijn.

De selectiecriteria van de Commissie waaraan moet voldaan worden om op de lijst van 'erkende' sociale partners te komen, heeft deze sociale partners er wel toe aangezet om zich op een adequate manier op het Europese niveau te organiseren. Voor de sociale partners geldt dat '(...) an important aspect of the involvement of domestic and transnational interests in the EU policy-making process may be the

<sup>9</sup> De Commissie kan de lijst van geconsulteerde sociale partners in de tweede ronde ook nog eens anders invullen dan in de eerste ronde.

*critical role which supranational institutions have played in encouraging and promoting the mobilisation of these interests'* (Cram, 1998: 72). Zij hebben hun interne organisatie en onderlinge verhoudingen aangepast om hun onderhandelingscapaciteit te verhogen. In 1991 werd bij ETUC, in anticipatie op de nieuwe procedures, het stemmen bij 2/3 meerderheid ingevoerd. In 1995 kreeg het Uitvoerend Comité van ETUC de bevoegdheid over de samenstelling en het mandaat van de delegatie die met de werkgevers moest onderhandelen (Abbott, 1997). UNICE kreeg in 1992 van de leden formeel de taak om hen te vertegenwoordigen in de dialoog met de andere sociale partners in het kader van het Protocol.

Kortom, de besluitvormende instellingen beïnvloeden als instituties de deelname van belangengroepen aan de besluitvorming. Deze deelname op zich wordt geïnstitutionaliseerd en beïnvloedt als institutie opnieuw de preferenties, het gedrag en de strategieën van de belangengroepen en nu ook van de instellingen.

### 3.3 Preferenties en strategieën tijdens de besluitvorming

De hele voorgeschiedenis van de richtlijn wordt gekenmerkt door twee samenhangende dossiers: enerzijds de informatie en de consultatie van werknemers en anderzijds het Statuut van de Europese Onderneming (*Societas Europaea*)<sup>10</sup>. De eerste pogingen waren de Commissieontwerpen van de zogenaamde Vijfde Richtlijn ('*fifth directive*') over de consultatie en de informatie van werknemers in 1972 en een richtlijn over het statuut van de Europese Onderneming in 1970. Beide werden in hun toenmalige vorm nooit goedgekeurd omdat de lidstaten tegen waren, omdat de werkgevers nog sterker tegen waren en omdat de vakbonden verdeeld waren. Volgens Streeck hielden de nationale vakbonden liever vast aan hun nationale geïnstitutionaliseerde overlegmechanismen dan onderworpen te worden aan een geharmoniseerd systeem waarvan ze op de eerste plaats een vermindering van hun rechten vreesden (Streeck, 1997a: 7).

De tweede poging tot een richtlijn over consultatie en informatie van werknemers is de Vredeling-ontwerprichtlijn die dateert uit 1980. De reden tot het voorstellen van de richtlijn was niet alleen te vinden in overwegingen van sociaal beleid maar ook van industriebeleid en van concurrentiekracht. Als voornaamste reden werd inderdaad gegeven dat de informatieverplichtingen in ondernemingen in de

<sup>10</sup> Het idee om een geharmoniseerd statuut in te voeren voor ondernemingen die in verschillende Europese lidstaten actief waren, maakte deel uit van het economische integratieproject. Ondernemingen met een *Societas Europaea* statuut zouden ondanks vestigingen in meerdere lidstaten slechts één administratieve overheid hebben en dus veel kosten kunnen vermijden.

lidstaten te zeer verschilden en dat dit concurrentieverstorend werkte. Het voorstel tot deze richtlijn kan dus beschouwd worden als een normaal initiatief van de Commissie in het licht van haar taak als bewaker van de goede Europese gang van zaken. Bovendien bestonden reeds systemen van ondernemingsraden en *industrial citizenship* in alle lidstaten. Aangezien het normaal was dat werknemersparticipatie op nationaal niveau op een dergelijke manier geregeld werd, leek het voor de Commissie een normale zaak om op Europees niveau een gelijkaardig systeem te installeren.

Ten tijde van het Vredeling-voorstel tekenden zich reeds coalities af die lang zouden stand houden: aan de ene zijde ETUC, het sociaal-economisch linkse deel van het EP en de Commissie die voorstanders waren van een Europees systeem van consultatie en informatie voor werknemers, en aan de andere zijde UNICE, het sociaal-economisch rechtse deel van het EP en de meeste lidstaten, met Groot-Brittannië op kop, die hevige tegenstanders waren van Europese inmenging in de nationale overlegssystemen. Deze houding van Groot-Brittannië is ook vanuit historisch-institutionalistisch perspectief te begrijpen. De Britten argumenteerden dat de inhoud van de richtlijn vreemd was aan de Britse traditie en onverenigbaar met de Britse praktijken met betrekking tot informatie en consultatie van werknemers. De conservatieve Britse regeringen voegden er later aan toe dat Europa zich niet met dergelijke aspecten van het sociaal beleid mocht inlaten. Mede vanwege de starre houding van Groot-Brittannië werd in de Raad geen unanimititeit gevonden. Maar de grote technische en ideologische verschillen tussen de lidstaten kunnen slechts een gedeeltelijke verklaring geven voor het niet aannemen van de richtlijn. Die verschillen waren er immers nog steeds in 1994 toen over het dossier wel een richtlijn kon goedgekeurd worden. De belangrijkste reden was van institutionele aard: de vereiste unanimititeit maakte een goedkeuring onmogelijk. Na zes jaar werden de pogingen om een consensus te bereiken opgegeven en werd de sociale partners gevraagd om zelf de dialoog aan te gaan. Dit leverde echter evenmin resultaat op omdat de standpunten te ver uit elkaar lagen. Maar ook hier lagen opnieuw institutionele elementen, zoals de uiteenlopende nationale tradities, mee aan de basis van een verklaring.

Na het mislukken van de Vredeling-richtlijn probeerde de Commissie halverwege de jaren '80 het dossier opnieuw aan te kaarten. Ditmaal werd gepoogd een richtlijn te doen goedkeuren over het Statuut van de Europese Onderneming met daarin bepalingen over de informatie en de consultatie van de werknemers. De juridische basis was het 'catch all' artikel 235 waardoor opnieuw unanimititeit in de Raad vereist was. Die kon echter ook dan niet bereikt worden. Om die unanimititeitsvereiste te omzeilen, werd na de Eenheidsakte nog gepoogd de twee dossiers in afzonderlijke richtlijnen te gieten, zodat tenminste één ervan gebaseerd kon worden op een artikel dat gekwalificeerde meerderheid mogelijk zou maken. Sinds de Eenheidsakte was het gebruik van Artikel 100 A (interne markt) immers

mogelijk geworden voor de *Societas Europaea* richtlijn. Hoewel waarschijnlijk ook andere artikels konden gebruikt worden, werd voor de ondernemingsraden artikel 100 aangewend waardoor unanimititeit in de Raad vereist bleef. Daardoor bleef het voorstel onderhevig aan het vetorecht van Groot-Brittannië. Deze keuze kan gezien worden als een middel om de lidstaten duidelijk te maken dat zonder een verdragwijziging in de richting van gekwalificeerde meerderheid een Europees sociaal beleid geen kans zou maken. Anderen zagen in deze strategie van de Commissie dan weer een manier om de lidstaten gunstig te stemmen tijdens hun onderhandelingen van de IGC, zodat uit die onderhandelingen een versterkt Europees sociaal beleid zou kunnen voortvloeien. *'Tactical considerations dictated a cautious approach by the Commission to the EWC Directive – in terms of both content and legal basis – in order to bolster its case for significant Treaty revisions to extend the Community's industrial relations role, including qualified majority voting for a wider range of social policy measures. An over-ambitious proposal on a questionable legal basis could have seriously undermined support for qualified majority voting for future information and consultation measures and other social policy issues, whereas the prospect of a relatively modest measure generally acceptable to the majority of member states being held up by an isolated opponent was likely to have the positive effect'* (Hall, 1992: 558). In beide argumentaties gaat het om het institutioneel gegeven van de stemprocedure. Wat de strategie van de Commissie ook was, het resultaat was dat de richtlijn over de ondernemingsraden opnieuw kon afgeblokt worden door de unanimititeitsvereiste en door het feitelijk vetorecht van Groot-Brittannië.

Begin jaren '90 werd een aantal niet-bindende bepalingen goedgekeurd in het kader van het Sociaal Actieprogramma van de Commissie en in het kader van het Sociale Charter. Dit werden *legitimizing political reference points* om de draad opnieuw op te nemen (Knutsen, 1997). Er ontstond een hernieuwde maar grotere coalitie van voorstanders bestaande uit ETUC, de Commissie, het grootste deel van het EP en zelfs de ERT. UNICE en een aantal lidstaten bleven echter hevig gekant tegen Europese regelgeving. Daarnaast werd op het veld de vraag naar een harmonisatie steeds groter wegens steeds meer overnames, de vrijwillige instelling van informatie- en consultatieprocedures, en de daaruit volgende onmogelijkheid om het dossier van de ondernemingsraden nog langer enkel op het nationale niveau te reglementeren. Er manifesteerde zich met andere woorden een *spill over* effect van het zuivere economische domein naar het sociaal-economische domein waardoor steeds meer actoren overtuigd werden van de noodzaak van een Europees systeem van 'industriële democratie'.

Ondanks de tegenstellingen op het stuk van concrete dossiers, kwamen ETUC, UNICE en CEEP op 31 oktober 1991 tot een akkoord dat collectieve Europese onderhandelingen mogelijk maakte, onder meer over de Europese ondernemingsraden. ETUC was al lang vragende partij voor collectieve

onderhandelingen, UNICE werd maar voorstander in het vooruitzicht van potentiële nieuwe regels in het op stapel staande verdrag, waarbij voor een groot deel van het sociaal beleid unanimiteit zou worden vervangen door gekwalificeerde meerderheid. Het akkoord tussen de drie sociale partners is trouwens in 1992 bijna letterlijk overgenomen in het Sociaal Protocol van het nieuwe verdrag (Knutsen, 1997) (cf. supra).

Door het besef van de noodzaak om de gevolgen van de interne markt op de vorming van transnationale ondernemingen aan te vullen met transnationale participatie van werknemers in hun bedrijven en van de noodzakelijke verbetering van de 'sociale' reputatie van 'Europa', groeide ook bij de Commissie de zin om de draad opnieuw op te nemen. De Commissie beseftte echter tegelijk dat een nieuw initiatief geen kans zou maken zolang de institutionele *constraint* in de vorm van een consensus in de Raad vereist bleef. Het duurde tot einde 1991 vooraleer de Commissie een nieuw voorstel deed. Op dat ogenblik waren de onderhandelingen voor een nieuw verdrag aan de gang en was het duidelijk geworden dat het sociaal beleid zowel in termen van procedures als in termen van bevoegdheden uitgebreid zou worden. De Commissie redeneerde dan ook dat de positie van Groot-Brittannië niet houdbaar zou blijven. De Britten zouden in het vooruitzicht van gekwalificeerde meerderheid en van een potentiële minderheidspositie wel op een positieve manier beginnen meewerken, zo dacht de Commissie. Op dat ogenblik was er van de constructie van het Sociaal Protocol, waaraan Groot-Brittannië niet zou onderworpen zijn, nog geen sprake.

Om de Britten tegemoet te komen werd het nieuwe voorstel van de Commissie afgezwakt. Bovendien werd eerst ruim de mogelijkheid gegeven aan consultaties met de sociale partners en met de lidstaten. Primaire bronnen vermelden dat tussen einde 1991 en einde 1993 14 expert bijeenkomsten op het niveau van werkgroepen, 5 COREPER bijeenkomsten en 5 bijeenkomsten van de Raad op niveau van de ministers geheel of gedeeltelijk aan het dossier gewijd werden. Deze bijeenkomsten maakten evenwel duidelijk dat de positie van Groot-Brittannië, tegen de verwachtingen van de Commissie in, niet veranderde en dat zonder een meerderheidsstemmig geen doorbraak zou kunnen geforceerd worden (Falkner, 1996 & 1998). De Britten hielden in 1991 en 1992 consequent vast aan hun historische positie, zelfs in het vooruitzicht van de mogelijkheid om na een meerderheidsstemming toch onderworpen te worden aan de regelgeving. Toen in 1992 een Britse *opt-out* met betrekking tot het sociale beleid tot de mogelijkheden begon te behoren, betekende dit nog een extra argument voor de Britse strategie. Een institutionele gewijzigde situatie in de vorm van een *opt-out* zou de Britten immers niet onderwerpen aan Europese sociale wetgeving.

Ondanks de blokkering op het niveau van de ministers, had het nieuwe Commissievoorstel al een groot aantal stappen van het besluitvormingsproces

doorlopen, tot en met amendementen van het EP en een gewijzigd voorstel van de Commissie in september 1991. Portugal en Groot-Brittannië, achtereenvolgens voorzitters van de Raad tijdens de eerste en de tweede helft van 1992, deden echter geen verdere pogingen om uit de patsituatie te geraken. Het dossier werd zelfs niet meer op de agenda geplaatst. Het is niet toevallig dat er tijdens deze twee voorzitterschappen geen vooruitgang geboekt werd. Groot-Brittannië was een traditionele tegenstander en de uiteindelijke onthouding van Portugal was ook een teken van gering enthousiasme voor het dossier. De vooruitgang kwam er pas onder het Deense en het Belgische voorzitterschap van de Raad. Het feit dat zij als voorzitter voorstanders waren van sociale regelgeving in combinatie met de *policy window* die geopend werd door de ratificatie van het nieuwe verdrag en het in werking treden van het Sociaal Protocol, maakte een nieuwe agendering mogelijk. De vooruitgang van het Deens voorzitterschap bestond er enkel in dat de ontwerprichtlijn voor het eerst sinds 1991 weer formeel besproken werd op ministerieel niveau in de Raad. Resultaat hiervan was evenwel dat Groot-Brittannië principieel tegen de goedkeuring gekant bleef. Het Belgisch voorzitterschap maakte meer vorderingen. Er werd een compromistekst geschreven en onder haar voorzitterschap werd einde 1993 door de Commissie de procedure van het Protocol gestart. Deze Belgische inspanningen weerspiegelden het feit dat dit dossier als één van de Belgische prioriteiten naar voor werd geschoven<sup>11</sup>. In de vorige paragraaf werd reeds duidelijk gemaakt hoe de strategie van een lidstaat beïnvloed wordt door de spelregels verbonden aan het tijdelijke voorzitterschap<sup>12</sup>.

De tekst die dan door de Commissie aan de sociale partners werd voorgelegd, was zodanig aangepast dat ervan gehoopt werd dat het ook aan de werkgevers een onderhandelingsbasis zou bieden. Dat betekent echter niet dat hij volledig naar de zin van de werkgevers was. Integendeel, de tekst was net niet onaanvaardbaar voor hen. Meer was ook niet nodig omdat er door de Commissie van uitgegaan werd dat de werkgevers, onder de dreiging van een klassiek legislatief proces en dus van een potentiële en waarschijnlijke goedkeuring door de Raad, de tekst wel moesten goedkeuren. Deze stap van de Commissie werd met andere woorden vooral mogelijk gemaakt door de nieuwe institutionele context. Commissaris Flynn stelde openlijk dat *'the mere threat of imposed conditions will induce agreement'*<sup>13</sup>. Niettemin was de tekst een afzwakking die enkel werd mogelijk gemaakt door de interne besluitvorming van de Commissie waarin de kabinetten en de

<sup>11</sup> *European Industrial Relations Review* Nr. 237, oktober 1993

<sup>12</sup> In dit verband gaat de stelling van Sandholtz op. *'Membership has become part of the interest calculation for governments and societal groups. In other words, the national interest of EC states do not have independent existence; they are not formed in a vacuum and then brought to Brussels. Those interests are defined and redefined in an international and institutional context that includes the EC'* (Sandholtz, 1993: 3).

<sup>13</sup> *Financial Times*, 4 februari 1994

commissarissen het laatste woord hebben. Interviews wijzen uit dat de administratie niet akkoord was met deze verwatering van de tekst.

Vóór de twee officiële consultatierondes werd de tekst van de Commissie al informeel door de sociale partners besproken. Tijdens de eerste formele consultatiefase werd door de sociale partners overeengekomen dat onderhandelingen mogelijk waren<sup>14</sup>. In totaal werden tijdens deze eerste consultatieronde 31 sociale partners om hun advies gevraagd. Niet alle 31 sociale partners hebben echter deze eerste consultatievraag beantwoord. Er kwam wel een antwoord van de transsectorale organisaties UNICE, ETUC en CEEP en van enkele sectorale werkgeversorganisaties. Ook CEC en UEAPME lieten expliciet weten dat ze voorstanders waren van onderhandelingen onder de sociale partners en dat ze daartoe zelf ook ten zeerste bereid waren<sup>15</sup>. CEC prefereerde met betrekking tot de ondernemingsraden evenwel een richtlijn met implementatie door de sociale partners in de lidstaten, maar was desgevallend wel bereid met de andere sociale partners te onderhandelen. EUROCADRES werd niet geconsulteerd in de eerste ronde omdat de Commissie er vanuit ging dat de kaders via ETUC werden bereikt. In de tweede ronde werd het wel geconsulteerd, maar gaf het geen eigen advies<sup>16</sup>.

Op 8 februari 1994 nam de Commissie dan een voorstel tot richtlijn aan. Het was een aangepaste versie van de compromistekst die door het Belgische voorzitterschap was geschreven op het einde van 1993, na informele onderhandelingen op COREPER niveau. Belangrijk is evenwel dat de tekst meteen de vorm had gekregen van een voorstel tot richtlijn. Met deze strategie maakte de Commissie nog maar eens duidelijk dat ze diezelfde tekst officieel als voorstel bij de Raad zou indienen indien de sociale partners tijdens de tweede consultatieronde toch niet zouden besluiten om collectieve onderhandelingen te starten.

De ontwerprichtlijn diende ook als basis voor de tweede consultatieronde. Die tweede ronde werd gehouden bij 5 transsectorale koepelorganisaties, UNICE, CEEP, ETUC, CEC en UEAPME, en bij 7 sectorale werkgeversorganisaties, met name die organisaties die tijdens de eerste consultatieronde hadden geantwoord<sup>17</sup>. Tijdens deze tweede fase werd de vraag gesteld of de sociale partners onderhandelingen wensten te voeren. De Commissie had laten verstaan dat ze het liefst de drie grote partners zag onderhandelen over de vraag of er echte onderhandelingen zouden kunnen gestart worden. Daar moesten ze dan wel alle drie bereid toe gevonden worden.

<sup>14</sup> COM (94) 134 final

<sup>15</sup> COM (94) 134 final

<sup>16</sup> *European Industrial Relations Review* Nr. 246, juli 1994

<sup>17</sup> *European Industrial Relations Review* Nr. 241, februari 1994

De Commissie slaagde er bijna in om als *broker* de partijen tot een vergelijk te doen komen. UNICE werd met andere woorden bijna bereid gevonden om collectieve onderhandelingen met de Europese vakbond aan te gaan. Streeck (1997b) stelt dat UNICE de dialoog wou aangaan om wetgeving uit te stellen. UNICE prefereerde dus überhaupt geen regelgeving, noch door middel van een akkoord, noch door middel van wetgeving. Vanuit een maximaliserend oogpunt zou de beste strategie zijn om ook geen onderhandelingen aan te gaan. Maar omdat de institutionele mogelijkheid dan bleef dat er toch wetgeving zou kunnen aangenomen worden, was de weigering tot onderhandelingen niet de beste strategie. Dit is een zuiver institutionalistisch argument dat stelt dat procedures kunnen worden aangegrepen om de preferenties beter te verwezenlijken. In een eerste fase probeerde UNICE door te willen onderhandelen een akkoord en zeker wetgeving te vermijden of op zijn minst uit te stellen. Uitstel zou er zeker komen omdat volgens het Protocol potentiële onderhandelingen tot negen maanden zouden kunnen duren met een eventuele verlenging. In een latere fase werd evenwel duidelijk dat wegens de *deadlines* van de procedures en wegens de positieve houding van voldoende lidstaten, wetgeving niet meer te vermijden zou zijn. Vanaf het moment dat UNICE tot dat besef was gekomen, trachtte het wel degelijk om een collectieve overeenkomst te bereiken. UNICE ging ervan uit dat ze door middel van een collectieve overeenkomst een voor hen gunstigere regeling zouden kunnen bereiken dan de regeling die de lidstaten zouden treffen. Zij engageerden zich met andere woorden enkel tot onderhandelingen omdat ze wisten dat een meerderheid in de Raad wetgeving genegen was (Falkner, 1997). Commissaris Flynn had dit trouwens aan UNICE in niet mis te verstaan bewoordingen duidelijk gemaakt. *'Do not misunderstand me. If the social partners cannot agree, I am firmly convinced that there will be the legislation. There's wide agreement between eleven member states on this point'*<sup>18</sup>. Deze mening wordt ook gedeeld door Gold en Hall. *'A key aspect of UNICE's strategy to avoid statutory European Works Councils was to pursue the possibility of a negotiated agreement with ETUC as an alternative to EC legislation'* (Gold & Hall, 1994: 179). Omdat UNICE nooit Europese onderhandelingen genegen is geweest noemen Gold en Hall UNICE in deze *'a late convert'*.

De bereidheid van UNICE had de weg geëffend tot daadwerkelijke onderhandelingen. Maar op het laatste nippertje weigerde de Britse werkgeversorganisatie CBI om collectieve onderhandelingen aan te gaan. ETUC vond echter, onder meer onder druk van de Britse vakbondskoepel TUC, dat de participatie van het CBI essentieel was omdat anders de implementatie van een eventueel akkoord geen kans maakte in Groot-Brittannië. Anderzijds voorzien de interne reglementen van UNICE in een de facto vetorecht van de leden. Dat maakte

<sup>18</sup> Agence Europe, van 15/10/93

het dus onmogelijk voor UNICE om een compromis met ETUC te ondertekenen<sup>19</sup>. Het consultatieproces eindigde daarom met de mededeling van de sociale partners aan de Commissie dat ze geen collectieve onderhandelingen wensten te starten.

ETUC prefereerde trouwens van in het begin een gewoon wetgevingsproces omdat ze wist dat een meerderheid van de lidstaten haar positie gunstig gezind was. De basistekst die door de Commissie voor de tweede consultatieronde werd verdeeld, kon bovendien de goedkeuring niet wegdragen van ETUC. Zij beschouwden de amendementen op de Belgische compromistekst als te zware toegevingen aan de werkgevers. Resultaat was dat de voorkeur van ETUC bleef uitgaan naar een gewone wetgevende procedure. Toch heeft ETUC tijdens de tweede consultatieronde gepoogd om tot onderlinge onderhandelingen te komen. Vanuit een historisch institutionalistisch perspectief kan dit begrepen worden omdat zij, los van dit concrete dossier, altijd al gevraagd hadden dat dergelijke onderhandelingen op Europees niveau mogelijk zouden gemaakt worden. Zij konden dan ook moeilijk anders dan er op dat moment ook zelf voor te gaan. Er waren ook andere institutionele redenen. Een akkoord tussen de sociale partners zou ook de Britse werkgevers betrekken omwille van hun lidmaatschap van UNICE. In het geval van wetgeving op basis van het Sociaal Protocol zouden de Britten niet verplicht kunnen worden om de richtlijn om te zetten. ETUC prefereerde uiteraard een akkoord in alle lidstaten.

Deze institutionele context plaatste de Europese vakbonden in elk geval in een luxe situatie. Onderhandelingen waren een optie, maar ze konden ze steeds afbreken als ze niet voldoende zouden opleveren, en terugvallen op het legislatieve proces dat voor hen ook gunstig zou zijn. Hun strategie werd daarom om hun historische vraag naar onderhandelingen trouw te blijven, goed wetende dat een afbreking ervan een voor hen minstens even gunstige uitkomst zou betekenen. De vakbonden speelden die situatie ook uit door sterke voorwaarden te stellen aan de tekst die als basis van de onderhandelingen had kunnen dienen. UNICE en CEEP kwamen op het einde van de tweede consultatie ETUC trouwens zeer ver tegemoet, wat opnieuw illustreert hun overtuiging dat gewone wetgeving hen met een minder gunstige richtlijn zou opzadelen.

Na de negatieve mededeling van de sociale partners startte de Commissie het klassieke wetgevingsproces op. Dat moest volgens het Verdrag op basis van de

<sup>19</sup> De institutionele reden voor het afbreken van de onderhandelingen was dat het CBI volgens de interne reglementen van UNICE niet kon verplicht worden het standpunt van een meerderheid van de leden te volgen. Op die manier lokte de nieuwe Europese procedure ook binnen UNICE discussie uit over interne hervormingen.

samenwerkingsprocedure verlopen, d.w.z. een dubbele lezing door het EP en een goedkeuring van de Raad, mogelijk door middel van gekwalificeerde meerderheid. Het EP nam zeer snel 27 amendementen aan. Volgens Falkner (1996: 204) kon het EP maar weinig meer veranderen omwille van de tijdsdruk die door de Commissie werd opgelegd. Commissaris Flynn had namelijk gevraagd om het dossier snel te behandelen zodat het nog in 1994 zou afgerond kunnen worden. Dit argument houdt echter geen steek. Het EP had theoretisch gezien de hele zaak nog wel kunnen vertragen indien het dat gewenst had. De Raad mag immers geen Gemeenschappelijk Standpunt aannemen zolang het EP geen advies heeft gegeven. Het is dus niet omwille van de druk van de Commissie dat het EP weinig veranderingen wenste. Het gedrag van het EP kan enkel vanuit een historisch institutionalistisch perspectief begrepen worden. Het EP wilde immers geen verdere vertragingen, omdat dit niet in de lijn van vroegere standpunten zou gelegen hebben. Het EP was immers al van in het begin traditioneel voorstander van de richtlijn en handelde overeenkomstig haar vroegere standpunten door de procedure snel vooruit te laten gaan en eindelijk een goedkeuring te bewerkstelligen.

Van de 27 amendementen die het EP in eerste lezing aannam, werden er door de Commissie maar weinig overgenomen. De Commissie wou immers zo dicht mogelijk bij de tekst blijven waarvan ze wist dat die door de Raad zou worden goedgekeurd. Een Gemeenschappelijk Standpunt werd dan ook gemakkelijk bereikt. Het EP trachtte opnieuw enkele amendementen in te schrijven, maar de Commissie volgde er ook deze keer slechts enkele van. De Raad nam uiteindelijk zelfs geen enkel amendement van het EP over dat niet ook door de Commissie was overgenomen. Dit maakte gekwalificeerde meerderheid mogelijk. De Raad keurde het voorstel dan ook goed. Institutioneel gezien betekende de onthouding van Portugal wel een tegenstem, maar één die geen problemen opleverde omdat geen blokkerende minderheid kon gevormd worden.

Ondanks de goedkeuring met elf van de richtlijn, heeft de Commissie lange tijd haar voorstel van 5 december 1990 tot richtlijn op basis van een procedure met alle lidstaten niet ingetrokken. Hierdoor kon de Raad alsnog met unanimitieit de oorspronkelijke richtlijn aannemen en dus Groot-Brittannië bij de uitvoering ervan betrekken. De Commissie hoopte dat de Conservatieve regering tot inzicht zou komen of dat een nieuwe regering die stap wel zou zetten. Ondertussen heeft de Commissie haar voorstel wel ingetrokken. De nieuwe Britse regering heeft immers ook het Sociaal Protocol ondertekend en met de incorporatie ervan in het nieuwe verdrag toegestemd. Vanaf het in werking treden van het Verdrag van Amsterdam, op 1 mei 1999, zijn alle lidstaten aan dezelfde bepalingen voor een Europees sociaal beleid onderworpen.

#### 4 Besluit

De bovenstaande interpretatieve analyse wees op de werking van institutionele factoren, zowel met betrekking tot de deelname van actoren aan het besluitvormingsproces, als met betrekking tot het gedrag en de strategieën die de actoren ten toon spreiden en met betrekking tot het chronologische verloop van het besluitvormingsproces. De deelname van de instellingen aan het besluitvormingsproces werd beïnvloed door de rol die deze instellingen op zich moeten nemen binnen de verdragsrechtelijke en reglementaire bepalingen. Ook de interne structurele kenmerken van de instellingen en de administratieve gewoonten speelden een rol. De betrokkenheid van de belangengroepen werd eveneens ingegeven door de mogelijkheid die hen hiertoe door de Europese instellingen geboden werd, zowel op een passieve manier – door het loutere bestaan van de instellingen en door verdragsbepalingen – als door het actieve optreden van instellingen zoals de Commissie. Zowel voor belangengroepen als voor besluitvormers geldt dat hun strategieën vorm krijgen door de institutionele context waarbinnen zij moeten opereren. De voornaamste instituties zijn de verschillende aspecten van de besluitvormingsprocedure. Verder werden ook mogelijkheden geboden en beperkingen opgelegd door de interne structurele kenmerken van de belangengroepen. Ook de kenmerken van de dossiers in kwestie op het stuk van *spill over* en technisch gehalte speelden een rol. Tenslotte waren ook de concrete contacten van de participerende actoren ingegeven door de institutionele rollen die zij moeten spelen. Er werd ook aangetoond in welke mate zowel belangengroepen als besluitvormers tijdens het ganse besluitvormingsproces anticipeerden op de fasen die zich aandienen omwille van de institutionalisering van de procedures.

#### Bibliografie

- Abbott, K. (1997), 'The European Trade Union Confederation: Its Organization and Objectives in Transition', in *Journal of Common Market Studies*, 35, 3: 465-481.
- Armstrong, K., Bulmer, S. (1998), *The Governance of the Single European Market*, Manchester: Manchester University Press.
- Aspinwall, M., Schneider, G. (1999), *Same Menu, Different Tables*, ECPR Joint Sessions, Mannheim.
- Bulmer, S. (1994), 'The Governance of the EU: A New Institutional Approach', in *Journal of Public Policy*, 13, 4: 351-380.
- Bursens, P. (1997), *The Use of Theoretical Models of Interest Representation in the EU and the ILO as International Social Policy Arenas*, ECPR Joint Sessions, Bern.
- Bursens, P. (1999), *De impact van instituties op beleidsvorming. Een institutionele kijk op de besluitvorming in de communautaire pijler van de Europese Unie*, Doctoraatssthesi, Departement PSW, Universiteit Antwerpen (UIA).
- Caporaso, J.A., Keeler, J.T.S. (1995), 'The European Union and Regional Integration Theory', in Rhodes, C., Mazey, S. (Ed.), *The State of the European Union: Building a European Polity?* (29-62), Boulder: Lynne Rienner.
- Cram, L. (1998), 'The EU Institutions and Collective Action: Constructing a European Interest?', in Greenwood, J., Aspinwall, M. (Ed.), *Collective Action in the European Union. Interests and the New Politics of Associability* (63-80), London: Routledge.
- Easton, D. (1965), *A System Analysis of Political Life*, New York: Wiley.
- Falkner, G. (1996), 'European Works Councils and the Maastricht Social Agreement: Towards a New Policy Style?', in *Journal of European Public Policy*, 3, 2: 192-208.
- Falkner, G. (1997), *Patterns of Governance in Post-1992 Europe: A New Role For Corporatism?* Conference on Transformation of Governance in the European Union, Universität Mannheim.
- Falkner, G. (1998), *How Intergovernmental are Intergovernmental Conferences? Lessons from the Maastricht Social Agreement*, ECPR Joint Sessions, University of Warwick.
- Garrett, G., Weingast, B.R. (1993), 'Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market', in Goldstein, J., Keohane, R.O. (Ed.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change* (173-206), Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gold, M., Hall, M. (1994), 'Statutory European Works Councils: the Final Countdown?', in *Industrial Relations Journal*, 25, 3: 177-186.
- Greenwood, J. (1997), *Representing Interests in the European Union*, London: Macmillan.
- Greenwood, J., Aspinwall, M. (Ed.) (1998), *Collective Action in the European Union. Interests and the New Politics of Associability*, London: Routledge.

- Hall, M. (1992), 'Behind the European Works Councils Directive: The European Commission's Legislative Strategy', in *British Journal of Industrial Relations*, 30, 4: 547-566.
- Hall, P.A., Taylor, R.C.R. (1996), 'Political Science and the Three New Institutionalisms', in *Political Studies*, 44, 4: 936-957.
- Hix, S. (1994), 'The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics', in *West European Politics*, 17, 1: 1-30.
- Kerremans, B. (1996), 'Do Institutions Matter?', in *Governance*, 9, 2: 217-240.
- Knutsen, P. (1997), 'Corporatist Tendencies in the Euro-Polity: The EU Directive of 22 September 1994, on European Works Councils', in *Economic and Industrial Democracy*, 18, 2: 289-323.
- Kohler-Koch, B., Knodt, M. (1997), *Multi-Level Governance: The Joy of Theorizing and the Anguish of Empirical Research*, Bern: ECPR Joint Sessions.
- Krasner, S. (1988), 'Sovereignty: an Institutional Perspective', in *Comparative Political Studies*, 21, 1: 66-94.
- Levi, M. (1988), *Of Rule and Revenue*, Berkeley: University of California Press.
- March, J., Olsen, J.P. (1984), 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life', in *American Political Science Review*, 78, 2: 734-748.
- March, J., Olsen, J.P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Mazey, S., Richardson, J.J. (1995), 'Promiscuous Policymaking: The European Policy Style?', in Rhodes, C., Mazey, S. (Ed.), *The State of the European Union: Building a European Polity?* (337-360). Boulder: Lynne Rienner.
- Moser, P., Schneider, G., Kirchgässner, G. (Ed.) (1997), *Decision-Rules in the European Union: A Rational Choice Perspective*, London: Macmillan.
- Pierson, P. (1996), 'The Path to European Integration: a Historical Institutional Analysis', in *Comparative Political Studies*, 29, 2: 123-163.
- Pollack, M.A. (1996), 'The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis', in *Governance*, 9, 4: 429-458.
- Powell, W., DiMaggio, P. (1991), *The New-Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Sandholtz (1993), 'Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht', in *International Organization*, 47, 1: 1-39.
- Sandholtz, W. (1996), 'Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions', in *Journal of Common Market Studies*, 34, 3: 403-429.
- Schmitter, P., Streeck, W. (1991), 'From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market', in *Politics and Society*, 19, 2: 133-164.
- Shepsle, K.A. (1989), 'Studying Institutions. Some Lessons From the Rational Choice Approach', in *Journal of Theoretical Politics*, 1, 2: 131-147.
- Shepsle, K.A., Bonchek, M.S. (1997), *Analyzing Politics*, New York: Norton.
- Streeck, W. (1997a), 'Citizenship Under Regime Competition: The Case of the European Works Councils', in *European Integration Online Papers*, 1, 5: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-005a.htm>.
- Streeck, W. (1997b), 'Neither European nor Works Councils: A Reply to Paul Knutsen', in *Economic and Industrial Democracy*, 18, 2: 325-337.
- Thelen, K., Steinmo, S. (1992), 'Historical Institutionalism in Comparative Politics', in Steinmo, S., Thelen, K., Longstreth, F. (Ed.), *Structuring Politics*, Cambridge: Cambridge UP.
- Tsebelis, G. (1994), 'The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter', in *American Journal of Political Research*, 88, 1: 128-142.
- Tsebelis, G., Garrett, G. (1996), 'Agenda Setting Power, Power Indices and Decision Making in the European Union', in *Review of Law and Economics*, 16, 3: 345-361.