

Het begrip representativiteit op nationaal, internationaal en Europees niveau

Inleiding

De representativiteit van sociale partners verleent legitimiteit aan de verschillende rollen die zij in de arbeidsverhoudingen spelen, of ze nu betrokken zijn bij sociale dialoog, collectieve onderhandelingen of de vorming of tenuitvoerlegging van regeringsbeleid. Dankzij hun representativiteit hebben de sociale partners het recht om namens hun leden of in sommige gevallen namens alle bedrijven en het voltallige personeel op te treden. In dit verslag wordt onderzocht op welke verschillende manieren de representativiteit van sociale partners wordt gedefinieerd op nationaal, Europees en internationaal niveau.

Beleidscontext

Bijna alle EU-lidstaten hebben een juridisch kader dat bepaalt op welke manier representativiteit voor sociale partnerorganisaties functioneert. Wetgeving speelt echter een zeer uiteenlopende rol in de manier waarop het begrip representativiteit op nationaal niveau wordt ingevuld. Dit kan onder meer inhouden dat er voorwaarden worden gesteld aan hun deelname aan collectieve onderhandelingen of aan de verlenging van daaruit voortvloeiende overeenkomsten, waardoor deze algemeen bindend worden. Wetgeving kan representativiteit daarnaast ook vormgeven door drempels op te werpen wat betreft lidmaatschap, organisatiegraad of een minimumscore bij verkiezingen. Ook de mate waarin wetgeving een rol kan spelen varieert enorm. In sommige landen is voldoen aan wettelijke vereisten van cruciaal belang, terwijl in andere landen wederzijdse erkenning belangrijker of zelfs de enige basis voor representativiteit is. Hoewel werkgevers en vakbonden in bepaalde lidstaten vandaag de dag nog steeds vertrouwen op zelfregulering door middel van wederzijdse erkenning om representativiteit tot stand te brengen, beschikken de meeste lidstaten over een juridisch kader dat de representativiteit van sociale partners reguleert. In sommige landen wordt momenteel nog aan verdere verduidelijking gewerkt.

In 1993 is het begrip representativiteit voor het eerst op EU-niveau afgebakend door de Europese Commissie, waarna het in 1998 scherper is gedefinieerd.¹

Representativiteit vormt de basis voor het opnemen van Europese sociale partnerorganisaties in de lijst van organisaties die door de Europese Commissie worden geraadpleegd, zoals vermeld in artikel 154 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en voor het mogelijk maken van een juridisch bindende tenuitvoerlegging van hun overeenkomsten, zoals uiteengezet in artikel 155 van het VWEU. Een analyse van het begrip representativiteit op Europees niveau kan mede helpen bepalen of bepaalde aspecten van de methodiek in de representativiteitsstudies van Eurofound moeten worden verbeterd.

Hoofdconclusies

Het begrip representativiteit wordt in elk van de 28 lidstaten en Noorwegen anders gedefinieerd. In de praktijk komt het maar zeer weinig voor dat nationale systemen uitsluitend zijn gebaseerd op wederzijdse erkenning of op het voldoen aan wettelijke vereisten. Lidstaten hanteren een combinatie van beide beginselen en passen een mix van formele en informele criteria toe.

In aanvulling op de fundamentele tweedeling van het begrip representativiteit – gebaseerd op het voldoen aan wettelijke vereisten of gebaseerd op wederzijdse erkenning – wordt in het verslag ingegaan op drie elementen of factoren die de representativiteit van de sociale partners op verschillende manieren beïnvloeden: electoraal succes, organisatorisch vermogen zoals dat tot uiting komt in het ledenaantal, en het vermogen om te onderhandelen.

In landen waar drempels zijn ingesteld kregen werkgevers deze minder vaak opgelegd dan vakbonden. Drempels voor werkgevers waren ofwel een vereiste om collectieve overeenkomsten te verlengen, ofwel een voorwaarde om toegang tot tripartiete organen te krijgen.

Vier modellen van representativiteit

In dit verslag wordt gesteld dat er in Europa vier modellen van representativiteit naast elkaar bestaan:

1. **Zelfregulering van de sociale partners:** een zelfregulerend systeem van wederzijdse erkenning door de sociale partners dat geassocieerd wordt met onderhandelingsvermogen en het bevorderen van sociale kracht, waarbij de overheid de representativiteit nauwelijks reguleert.

¹ European Commission (1993), 'Communication concerning the application of the agreement on social policy', (COM(93)600 final) and (1998) 'Communication from the Commission adapting and promoting the social dialogue at Community level (COM(98)322 final).

2. **Gemengde regulatie van sociale partners en de overheid:** een gemengd model waarin elementen van wederzijdse erkenning door de sociale partners alsmede overheidsregulering en het voldoen aan wettelijke vereisten worden gecombineerd.
3. **Overheidsregulering op basis van ledenaantal:** een door de overheid gereguleerd systeem waarin ‘sociale kracht’ wordt gebruikt als juridische maatstaf voor representativiteit.
4. **Overheidsregulering op basis van electorale kracht:** een door de overheid gereguleerd systeem waarin representativiteit hoofdzakelijk bepaald wordt door electoraal succes.

De discussie over het begrip representativiteit op internationaal niveau gaat terug tot een advies van het Permanent Hof van Internationale Justitie uit 1922. In 1956 heeft de Commissie van deskundigen voor de naleving van verdragen en aanbevelingen (CEACR) het begrip representativiteit voor het eerst genoemd, door te stellen dat “de representativiteit van de partijen substantieel moet zijn”. Op basis van de huidige lijst met voorwaarden die de CEACR aan representativiteit stelt, moeten de criteria voor representativiteit a) objectief, b) nauwkeurig, en c) vooraf vastgesteld zijn. Het Europees Comité voor sociale rechten van de Raad van Europa heeft in 2006 benadrukt dat criteria voor representativiteit a) redelijk, b) duidelijk, c) vooraf vastgesteld, d) objectief, e) vastgelegd in de wet, en onderworpen aan gerechtelijke controle moeten zijn.

Voorwaarden voor representativiteit

In 1993 hebben de Europese bedrijfstakoverkoepelende sociale partners een gedetailleerde lijst van voorwaarden ingediend waaraan organisaties moeten voldoen om door de Europese Commissie te worden geraadpleegd. Volgens deze lijst moeten organisaties:

- horizontaal of sectoraal op Europees niveau georganiseerd zijn;
- bestaan uit organisaties die op hun respectieve nationale niveau gezien worden als vertegenwoordigers van de belangen die ze verdedigen, met name op het gebied van sociaal, werkgelegenheids- en arbeidsverhoudingenbeleid;
- in alle lidstaten van de Europese Gemeenschap en zo mogelijk van de Europese Economische Ruimte vertegenwoordigd zijn of hebben deelgenomen aan de sociale dialoog van ‘Val Duchesse’.
- bestaan uit organisaties die werknemers of arbeiders vertegenwoordigen, met lidmaatschap op vrijwillige basis op nationaal en Europees niveau;
- bestaan uit leden die het recht hebben om rechtstreeks of via hun leden deel te nemen aan collectieve onderhandelingen op hun respectieve niveaus;
- door hun leden zijn opgedragen om hen te vertegenwoordigen in het kader van de sociale dialoog binnen de Europese Gemeenschap.

Referentiekaders

In het onderzoek zijn vier verschillende referentiekaders geïdentificeerd voor de beoordeling van de representativiteit van de Europese sociale partners.

1. Oprichten van de Europese comités voor de sectorale sociale dialoog (voldoen aan wettelijke vereisten).
2. Raadpleging op basis van het voldoen aan wettelijke vereisten.
3. Onderhandelingen op basis van wederzijdse erkenning/onderhandelingsautonomie.
4. Tenuitvoerlegging van Europese kaderovereenkomsten van de Raad.

Conclusies

- Over het algemeen is er weinig discussie over het begrip representativiteit op nationaal niveau.
- Overeenkomstig de Mededeling inzake de toepassing van de overeenkomst betreffende de sociale politiek uit 1993 wordt er in de verschillende lidstaten nog steeds een groot aantal verschillende praktijken toegepast en is er in de laatste 20 jaar niet één gemeenschappelijk model ontwikkeld – waardoor een Europees begrip van representativiteit op basis van gemeenschappelijke en geharmoniseerde criteria moeilijk te verwezenlijken is.
- Bij zijn beoordeling van de representativiteit van de sociale partners op EU-niveau op basis van ledenaantal zou Eurofound meer rekening kunnen houden met de verschillende invullingen die op nationaal niveau aan het begrip representativiteit worden gegeven.
- Gelet op de uiteenlopende juridische kaders voor representativiteit in de verschillende fasen van de Europese sociale dialoog rijst de vraag of de transparantie van het EU-beleid op het gebied van de sociale dialoog niet zou kunnen worden verbeterd door deze kaders te harmoniseren.
- Overeenkomstig de verklaring van het voorzitterschap van de Raad van Europa, de Europese Commissie en Europese sociale partners tijdens een evenement in Brussel op 27 juni 2016, de zogeheten “Verklaring over een nieuwe start voor een sterke sociale dialoog”, zouden de Europese sociale partners zich moeten inzetten om “het lidmaatschap en de representativiteit van vakbonden en werknemersorganisaties te verbeteren en ervoor moeten zorgen dat er een geschikt mandaat is om overeenkomsten aan te gaan”.

Aanvullende informatie

Het rapport *The concept of representativeness at national, international and European level* (Het begrip representativiteit op nationaal, internationaal en Europees niveau) is te vinden op <http://eurofound.europa.eu/publications>.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Peter Kerckhofs, onderzoeksleider, via pke@eurofound.europa.eu.