



Brussel, 25.1.2023
COM(2023) 38 final

2023/0012 (NLE)

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over de versterking van de sociale dialoog in de Europese Unie

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

De bevordering van de sociale dialoog is een gemeenschappelijke doelstelling van de EU en haar lidstaten. De sociale dialoog is een belangrijke motor voor veerkracht op economisch en sociaal gebied, concurrentievermogen, rechtvaardigheid en duurzame groei. Hij is cruciaal om evenwichtige oplossingen te vinden om in te spelen op nieuwe behoeften, veranderingen in de wereld van het werk en onverwachte crises, door aanpassingen van de arbeidsomstandigheden en de arbeidsorganisatie mogelijk te maken. De sociale dialoog kan ook bijdragen tot nieuwe of bestaande arbeidsbescherming, zoals het recht om onbereikbaar te zijn voor het werk of bescherming tegen geweld en pesten op het werk. De financiële crisis en de pandemie hebben aangetoond dat de economieën van landen met een solide kader voor de sociale dialoog en een hoge dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen doorgaans concurrerender en veerkrachtiger zijn.

De unieke rol van de sociale partners wordt in de Verdragen erkend en wordt ook in beginsel 8 van de Europese pijler van sociale rechten benadrukt. In het in maart 2021 gelanceerde actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten¹ werd benadrukt dat de sociale dialoog op nationaal en EU-niveau moet worden versterkt, en dat er grotere inspanningen nodig zijn om de dekking van collectieve onderhandelingen te vergroten en te vermijden dat het lidmaatschap en de organisatiegraad van de sociale partners afnemen. Voorts werden in het sociaal engagement van Porto² alle relevante actoren opgeroepen een autonome sociale dialoog als structurele component van het Europees sociaal model te bevorderen en deze te versterken op Europees, nationaal, regionaal, sectoraal en bedrijfsniveau, met bijzondere nadruk op het waarborgen van een faciliterend kader voor collectieve onderhandelingen binnen de verschillende modellen die in de lidstaten bestaan. De Conferentie over de toekomst van Europa benadrukt in haar eindverslag dat “wij de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen [moeten] bevorderen” (voorstel 13 over inclusieve arbeidsmarkten)³.

De regelingen en processen van de sociale dialoog variëren van lidstaat tot lidstaat en zijn een afspiegeling van de eigen geschiedenis en economische en politieke situatie van de landen. Er is een grote verscheidenheid aan collectieve arbeidsbetrekkingen wat betreft de capaciteit en het lidmaatschap van de organisaties, de rol van collectieve onderhandelingen bij de vaststelling van arbeidsvoorwaarden, alsook de formele structuren om de sociale partners bij de beleidsvorming te betrekken, en hun invloed.

Het aandeel werknemers dat onder collectieve arbeidsovereenkomsten valt, is de afgelopen dertig jaar aanzienlijk gedaald, zij het met grote verschillen tussen de lidstaten. Het daalde van een geschat EU-gemiddelde van ongeveer 66 % in 2000 tot ongeveer 56 % in 2018, met bijzonder grote dalingen in Midden- en Oost-Europa. Hoewel de organisatiegraad van

¹ Mededeling van de Commissie — Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten (COM(2021) 102 final).

² Het sociaal engagement van Porto, dat tijdens de sociale top van Porto op 7 mei 2021 is ondertekend door het Portugese voorzitterschap van de Raad van de EU, de Europese Commissie, het Europees Parlement, alsook de sociale partners op EU-niveau en het Sociaal Platform, om het engagement voor de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te versterken (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

³ [Online](#) beschikbaar.

werkgevers relatief stabiel is gebleven, is die van de vakbonden in alle EU-lidstaten (gemiddeld) afgenomen⁴.

De veranderende wereld van het werk, met een meer geïndividualiseerde manier van leven en werken en de opkomst van nieuwe vormen van werk, maakt het voor vakbonden moeilijk om nieuwe leden aan te werven. In de meeste nieuwere vormen van werk, met name bij het toenemende aantal zelfstandigen zonder personeel, is er een gebrek aan vertegenwoordiging. Dit geldt ook voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, die zich minder vaak bij een vakbond aansluiten. De flexibiliteit in de arbeidstijd en de werkplek maakt het voor de vertegenwoordigers van de werknemers moeilijk om deze nogal versnipperde categorie werknemers te organiseren. De voorbije jaren hebben de sociale partners initiatieven genomen om nieuwe leden aan te trekken, of om bepaalde ondervertegenwoordigde groepen (met name jongeren en platformwerkers) een grotere stem te geven door middel van gerichte strategieën en wervingsacties en door het opzetten van specifieke structuren binnen de organisaties. Er zijn echter nog steeds uitdagingen en er kan meer worden gedaan, onder meer om de kansen die de digitalisering met zich meebrengt, te benutten.

De behoefte om de sociale partners te betrekken bij de uitstippeling en de uitvoering van beleidsmaatregelen en hervormingen en de daaruit voortvloeiende voordelen is erkend en verder ontwikkeld in de werkgelegenheidsrichtsnoeren.

Het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022 analyseert de betrokkenheid van de sociale partners bij het opstellen van de nationale plannen voor herstel en veerkracht en andere crisismaatregelen, en stelt vast dat bij meer dan de helft van alle maatregelen op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid en inkomensbescherming die sinds de uitbraak van de pandemie zijn genomen, de sociale partners tot een akkoord zijn gekomen of betrokken waren bij de onderhandelingen.

Er zijn ook aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten wat betreft het kader, de structuren, de processen en de kwaliteit van de sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen. Wettelijke voorschriften blijven een belangrijke voorwaarde voor het opnemen van nieuwe onderwerpen in collectieve overeenkomsten, met name in landen waar de arbeidsbetrekkingen sterk gereguleerd zijn⁵. Een meerderheid van de lidstaten beschikt over een formele nationale instelling voor de sociale dialoog waarin vertegenwoordigers van de werkgevers, de vakbonden en de regering algemene economische en sociale kwesties kunnen bespreken. De rol en bevoegdheden van deze organen lopen sterk uiteen, maar doorgaans verstrekken zij advies en plegen zij overleg over ontwerpwetgeving en beleid, met name op gebieden die met arbeid samenhangen, en kunnen zij een forum bieden voor onderhandelingen over overeenkomsten. Daarnaast hebben veel landen ook tripartiete organen die zich bezighouden met specifieke kwesties, zoals sociale zekerheid, werkgelegenheid, opleiding en gezondheid en veiligheid.

Bovendien hebben de sociale partners in een aantal lidstaten te lijden onder een gebrek aan organisatorische capaciteit. Dit belemmert hun betrokkenheid bij relevante hervormingen en beleidsvorming en hun vermogen om collectieve overeenkomsten te sluiten. Dit heeft op zijn beurt gevolgen voor het evenwicht tussen de belangen van de sociale partners en voor hun inspanningen om aangepaste oplossingen te vinden en over lonen te onderhandelen.

⁴ ICTWSS-databank, versie 6.1, Universiteit Amsterdam.

⁵ Eurofound (2022), *Moving with the times: Emerging practices and provisions in collective bargaining*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg.

Voorwaarden voor een goed functionerende sociale dialoog zijn onder meer: het bestaan van sterke, onafhankelijke werknemers- en werkgeversorganisaties die beschikken over de nodige technische capaciteit en toegang hebben tot relevante informatie om deel te nemen aan de sociale dialoog; de politieke wil en het engagement van de autoriteiten om te investeren in tripartiet overleg en de sociale dialoog te ondersteunen, en inachtneming van de grondrechten van vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen en passende institutionele ondersteuning⁶.

De Europese bedrijven en werknemers staan momenteel voor grote uitdagingen als gevolg van de pandemie, de transitie naar een digitale en klimaatneutrale economie en de Russische agressie tegen Oekraïne.

Dit voorstel voor een aanbeveling van de Raad heeft tot doel de lidstaten te ondersteunen bij het bevorderen van de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen op nationaal niveau, door drie belangrijke elementen aan te pakken: het raadplegen van de sociale partners over de uitstippeling en uitvoering van economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid; het aanmoedigen van de sociale partners om over collectieve overeenkomsten te onderhandelen en deze te sluiten, met inachtneming van hun autonomie en het recht op collectieve actie; en het bevorderen van steun voor een grotere capaciteit van de sociale partners.

De aanbeveling bouwt voort op essentiële elementen van een goed functionerende sociale dialoog in de Europese Unie: de contractvrijheid en autonomie van de sociale partners, de eerbiediging van de nationale tradities, regels en praktijken, en de autonomie van de sociale partners. Dit initiatief zal een aanvulling vormen op de richtlijn betreffende toereikende minimumlonen in de EU.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Het voorstel van de Commissie voor een aanbeveling van de Raad maakt deel uit van het initiatief voor de sociale dialoog van 2023 en houdt derhalve rechtstreeks verband met de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 2023 getiteld *Versterking van de sociale dialoog in de Europese Unie: het volledige potentieel ervan benutten om eerlijke transities te verwezenlijken*.

De aanbeveling vormt een aanvulling op, en doet geen afbreuk aan, reeds bestaande instrumenten op EU-niveau. Zij ondersteunt de uitvoering van beginsel 8 van de Europese pijler van sociale rechten, zoals uiteengezet in het bijbehorende actieplan.

De EU beschikt over verschillende instrumenten om de nationale sociale dialoog te ondersteunen of daarmee verband houdende beleidsrichtsnoeren uit te vaardigen, zoals financieringsinstrumenten (bv. ESF+), het Europees Semester of het kwaliteitskader voor herstructurering.

Een uitgebreid kader van richtlijnen over de informatie en raadpleging van werknemers⁷ stelt zowel op nationaal als op transnationaal niveau regels vast om de rechten van werknemers op

⁶ Bijvoorbeeld de IAC-resolutie van 2018 over de sociale dialoog en tripartiet overleg.

⁷ Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PB L 183 van 29.6.1989, blz. 1); Richtlijn 98/59/EG van de Raad betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag (PB L 225 van 12.8.1998, blz. 16); Richtlijn 2001/23/EG van de Raad inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen (PB L 82 van 22.3.2001, blz. 16); Richtlijn 2001/86/EG van de Raad tot aanvulling van het statuut van de Europese vennootschap met betrekking tot de rol van

bedrijfsniveau te beschermen. Bovendien helpt het EU-kwaliteitskader voor herstructurering bedrijven te anticiperen op verandering en de gevolgen van herstructurering voor de werkgelegenheid en de samenleving⁸ te verzachten. Andere initiatieven van de Commissie zijn ook relevant voor de sociale dialoog, zoals de richtlijn betreffende toereikende minimumlonen in de EU⁹, het voorstel voor een richtlijn betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk¹⁰ en de mededeling van de Commissie “Betere arbeidsvoorwaarden voor een sterker sociaal Europa: alle voordelen van de digitalisering voor het werk van de toekomst benutten”¹¹.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Deze aanbeveling houdt verband met de mededeling van de Commissie “Richtsnoeren betreffende de toepassing van het mededingingsrecht van de EU op collectieve overeenkomsten inzake de arbeidsvoorwaarden van zelfstandigen zonder personeel”¹². Deze richtsnoeren moeten ervoor zorgen dat de mededingingsregels van de EU geen belemmering vormen voor collectieve onderhandelingen voor zelfstandigen zonder personeel die daaraan behoefte hebben.

De onlangs aangenomen mededeling van de Commissie “Talent benutten in de Europese regio’s”¹³ erkent dat de sociale partners in de regio’s waar lacunes bij de ontwikkeling van talent bestaan, meer bij beleidsvorming moeten worden betrokken, aangezien dit bijzonder belangrijk is voor het scheppen van betere arbeidsomstandigheden, toereikende lonen en het aanpakken van tekorten aan vaardigheden en arbeidskrachten.

Op voorstel van de Commissie heeft de Raad onlangs een aanbeveling over betaalbare en hoogwaardige langdurige zorg¹⁴ aangenomen, waarin de lidstaten worden opgeroepen hoogwaardige werkgelegenheid en eerlijke arbeidsvoorwaarden in de langdurige zorg te ondersteunen door de nationale sociale dialoog en collectieve onderhandelingen op het gebied van langdurige zorg te bevorderen.

de werknemers (PB L 294 van 10.11.2001, blz. 22); Richtlijn 2002/14/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap - Gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de vertegenwoordiging van de werknemers (PB L 80 van 23.3.2002, blz. 29); Richtlijn 2003/72/EG van de Raad tot aanvulling van het statuut van een Europese coöperatieve vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers (PB L 207 van 18.8.2003, blz. 25); Richtlijn 2009/38/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers (herschikking) (PB L 122 van 16.5.2009, blz. 28), en Richtlijn (EU) 2019/1152 van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie (PB L 186 van 11.7.2019, blz. 105).

⁸ COM(2013) 0882 final, [online](#) beschikbaar.

⁹ Richtlijn 2022/2041/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (PB L 275 van 25.10.2022, blz. 33).

¹⁰ COM(2021) 762 final.

¹¹ COM(2021) 761 final.

¹² Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren betreffende de toepassing van het mededingingsrecht van de Unie op collectieve overeenkomsten inzake de arbeidsvoorwaarden van zelfstandigen zonder personeel 2022/C 374/02 (PB C 374 van 30.9.2022, blz. 2).

¹³ COM(2023) 32 final.

¹⁴ Aanbeveling van de Raad van 8 december 2022 over toegang tot betaalbare en hoogwaardige langdurige zorg 2022/C 476/01 (PB C 476 van 15.11.2019, blz. 11).

Het is ook belangrijk om de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen op nationaal niveau te bevorderen in de context van de lopende uitbreidingsonderhandelingen, aangezien de kandidaat-lidstaten hun structuren en processen in verband met de sociale dialoog moeten versterken om de uitdagingen in de veranderende wereld van het werk het hoofd te bieden.

Dit initiatief houdt ook verband met de internationale betrekkingen van de EU op het gebied van sociaal beleid en is in overeenstemming met de internationale arbeidsnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie en het Europees Sociaal Handvest. De meerwaarde van het EU-optreden bestaat erin op die normen voort te bouwen en deze operationeler te maken en beter af te stemmen op de arbeidsmarkten van de EU.

Richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten¹⁵, Richtlijn 2014/25/EU betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten¹⁶ en Richtlijn 2014/23/EU betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten¹⁷ zijn ook relevant voor dit initiatief, aangezien zij de lidstaten verplichten het recht om zich te organiseren en collectief te onderhandelen te eerbiedigen overeenkomstig IAO-Verdrag nr. 87 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht en IAO-Verdrag nr. 98 betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Dit voorstel voor een aanbeveling van de Raad is gebaseerd op artikel 292, in samenhang met artikel 153, lid 1, punt f), van het Verdrag, welke laatste bepaling de Unie in staat stelt het optreden van de lidstaten op het gebied van de vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers, met inbegrip van medezeggenschap, te ondersteunen en aan te vullen. Voor deze rechtsgrondslag is eenparigheid van stemmen vereist.

Overeenkomstig artikel 153, lid 5, mag de aanbeveling geen bepalingen bevatten — en bevat zij ook geen bepalingen — met betrekking tot de vrijheid van vereniging, het stakingsrecht of het recht tot uitsluiting, die buiten de bevoegdheid van de EU vallen.

• Subsidiariteit

De lidstaten ontwerpen en kiezen de maatregelen en investeringen. De Unie is overeenkomstig artikel 153, lid 1, punt f), VWEU bevoegd om het optreden van de lidstaten op dit gebied te ondersteunen en aan te vullen. Het voorstel zorgt ervoor dat optreden op EU-niveau een meerwaarde heeft, die erin bestaat de lidstaten te ondersteunen met richtsnoeren die voortbouwen op de grote verscheidenheid aan modellen voor de sociale dialoog in de EU (met inachtneming van de diversiteit van de nationale stelsels). Het beantwoordt aan de politieke verbintenis uit hoofde van beginsel 8 van de Europese pijler van sociale rechten.

• Evenredigheid

Het voorstel ondersteunt de inspanningen van de lidstaten en vult deze aan. Het eerbiedigt de diversiteit van de bestaande stelsels voor de sociale dialoog in de Unie en erkent dat specifieke omstandigheden op nationaal, sectoraal of regionaal niveau kunnen leiden tot

¹⁵ PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65.

¹⁶ PB L 94 van 28.3.2014, blz. 243.

¹⁷ PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1.

verschillen in de wijze waarop de aanbeveling wordt uitgevoerd. Het initiatief voorziet niet in een uitbreiding van de regelgevende bevoegdheid van de EU en legt de lidstaten geen dwingende verbintenissen op. De lidstaten bepalen zelf hoe zij — afhankelijk van de nationale omstandigheden — optimaal van de aanbeveling van de Raad kunnen gebruikmaken.

- **Keuze van het instrument**

Het instrument is een voorstel voor een aanbeveling van de Raad waarbij het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel worden gerespecteerd. Het geeft uitdrukking aan de inzet van de lidstaten voor de in deze aanbeveling vastgestelde maatregelen en biedt een sterke politieke basis voor samenwerking op EU-niveau op het gebied van de sociale dialoog, met volledige inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten en de autonomie van de sociale partners.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Niet van toepassing.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

De Commissie heeft meerdere raadplegingen georganiseerd om het evenwicht tussen de verschillende betrokken partijen in de EU te waarborgen. Gerichtte raadplegingen omvatten onder meer verkennende seminars en een speciale hoorzitting met de sociale partners op EU-niveau (31 mei 2022), specifieke bijeenkomsten van de commissarissen en de leiders van de Europese brancheoverschrijdende organisaties van de sociale partners, besprekingen tijdens de vergaderingen van het Comité voor de sociale dialoog (8 februari, 14 juni en 27 september 2022) en uitwisselingen met vertegenwoordigers van de lidstaten in het Comité voor de werkgelegenheid (19 mei 2022).

Het verzoek om input over het initiatief voor de sociale dialoog, met name over de ontwerpaanbeveling van de Raad, is gepubliceerd op de webpagina “Geef uw mening”, en het publiek kon er van 22 september tot en met 20 oktober 2022 feedback op geven. De Commissie ontving 61 bijdragen, waarvan meer dan de helft afkomstig was van organisaties van de sociale partners.

Belangrijke terugkerende thema’s waren de noodzaak om voldoende ruimte te creëren voor de sociale partners om vrij te onderhandelen, waarbij een klimaat van vertrouwen en betrokkenheid bij de sociale dialoog wordt gecreëerd en de resultaten en voordelen van de sociale dialoog beter worden gecommuniceerd, de noodzaak om onderscheid te maken tussen erkende organisaties van de sociale partners en maatschappelijke organisaties of andere vormen van vertegenwoordiging, het vergroten van de capaciteit van de sociale partners, een grotere betrokkenheid van de sociale partners bij de beleidsvorming, het zorgen voor nauwe samenwerking tussen het nationale en het EU-niveau en meer institutionele steun voor de sociale dialoog. In het huidige voorstel komen al deze standpunten aan bod.

De Commissie heeft van gedachten gewisseld met het Europees Parlement (in het kader van de gestructureerde dialoog met de commissie EMPL op 14 juni 2022), het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC, 17 juni 2022) en het Comité van de Regio’s (CvdR, 21 juni 2022).

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Het voorstel bouwt voort op verschillende reeds bestaande bronnen van onderzoek (zoals verslagen van Eurofound, de ILO en de OESO) en uitwisseling van informatie tijdens specifieke evenementen, maar voor dit voorstel is geen beroep gedaan op externe deskundigen.

- **Effectbeoordeling**

Voor dit soort handeling is geen effectbeoordeling vereist.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Dit voorstel houdt geen verband met Refit.

- **Grondrechten**

Deze aanbeveling eerbiedigt de grondrechten en neemt de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkende beginselen in acht. Deze aanbeveling eerbiedigt met name de vrijheid van vereniging (artikel 12 van het Handvest) en draagt bij tot de handhaving van het recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie (artikel 28 van het Handvest).

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit voorstel heeft geen financiële gevolgen voor de begroting van de Unie en kan met de reeds bestaande personele middelen worden uitgevoerd.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Punt 13 stelt voor dat de Commissie binnen twaalf maanden na de bekendmaking van de aanbeveling indicatoren opstelt om samen met het Comité voor de werkgelegenheid en met de relevante sociale partners controle uit te oefenen op de uitvoering ervan, en om de reikwijdte en relevantie van de gegevensverzameling op EU- en nationaal niveau over de sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, te verbeteren.

Overeenkomstig punt 14 zal de Commissie regelmatig toezicht houden op de uitvoering van deze aanbeveling op nationaal en EU-niveau, samen met de lidstaten en de relevante sociale partners, door middel van regelmatige tripartiete vergaderingen of ten minste eenmaal per jaar, in het kader van de instrumenten voor multilateraal toezicht onder leiding van het Comité voor de werkgelegenheid, onder meer van het Europees Semester en het Europees Comité voor de sociale dialoog.

Tot slot zal de Commissie, in samenwerking met de lidstaten en de sociale partners en na raadpleging van andere relevante belanghebbenden, de naar aanleiding van deze aanbeveling genomen maatregelen evalueren en uiterlijk vier jaar na de bekendmaking van de aanbeveling verslag uitbrengen aan de Raad. Op basis van de resultaten van de evaluatie kan de Commissie overwegen verdere voorstellen te doen.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Niet van toepassing.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Het is de bedoeling dat de tot de lidstaten gerichte aanbevelingen worden uitgevoerd in overeenstemming met de nationale wetgeving en/of praktijk, na overleg en in nauwe samenwerking met de sociale partners, met inachtneming van hun autonomie.

Punt 1 zet de belangrijkste actiegebieden uiteen. Het onderstreept dat de sociale dialoog twee zijden heeft, namelijk bipartiete en tripartiete dialoog, die beide een gunstig klimaat vereisen. Collectieve onderhandelingen maken deel uit van de bipartiete sociale dialoog en kunnen plaatsvinden in de publieke en private sector, op alle niveaus: op brancheoverschrijdend, sectoraal, bedrijfs- of regionaal niveau.

Een gunstig klimaat voor de bipartiete en tripartiete sociale dialoog moet de grondrechten van vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen eerbiedigen, sterke, onafhankelijke vakbonden en werkgeversorganisaties bevorderen, maatregelen omvatten om hun capaciteit te versterken, de toegang tot relevante informatie waarborgen, de betrokkenheid van alle partijen bij de sociale dialoog bevorderen, voortbouwen op de digitale revolutie, aangepast zijn aan de nieuwe wereld van het werk en zorgen voor passende institutionele ondersteuning.

Punt 2 gaat in op de tripartiete dimensie van de sociale dialoog en de tijdige, systematische en zinvolle betrokkenheid van de sociale partners bij het uitstippelen en uitvoeren van werkgelegenheids- en sociaal beleid en, in voorkomend geval, economisch en ander overheidsbeleid.

Punt 3 verwijst naar de toegang van de sociale partners tot relevante informatie — over de algemene economische en sociale situatie van het land en over de desbetreffende situatie en beleidsmaatregelen voor de respectieve activiteitensectoren — die nodig is om deel te nemen aan de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen.

Punt 4 en de subpunten daarvan gaan in op de kwestie van erkenning en representativiteit. Het beveelt de lidstaten aan ervoor te zorgen dat de desbetreffende procedures open en transparant zijn en gebaseerd zijn op vooraf vastgestelde en objectieve criteria met betrekking tot de representativiteit van de organisaties, en dat dergelijke criteria en procedures worden vastgesteld in overleg met de vakbonden en werkgeversorganisaties. Er wordt ook aan herinnerd dat wanneer eenzelfde onderneming over zowel vakbondsvertegenwoordigers als verkozen vertegenwoordigers beschikt, er passende maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat de aanwezigheid van verkozen vertegenwoordigers niet wordt gebruikt om de positie van de betrokken vakbonden of hun vertegenwoordigers te ondermijnen. Tot slot verwijst het naar de scheidslijn tussen organisaties van de sociale partners en maatschappelijke organisaties.

Punt 5 is gericht op de bescherming van de sociale partners tegen eventuele schadelijke gevolgen van onwettige maatregelen in verband met de uitoefening van hun recht(en) op collectieve onderhandelingen.

Punt 6 wijst op de noodzaak om het vertrouwen in en tussen de sociale partners te bevorderen en het sluiten van collectieve overeenkomsten aan te moedigen. Het roept op tot alternatieve geschillenbeslechting ter ondersteuning van de handhaving van rechten en verplichtingen die voortvloeien uit wetgeving of collectieve overeenkomsten, zoals verzoening, bemiddeling en arbitrage, met als doel de onderhandelingen te vergemakkelijken en de toepassing van collectieve arbeidsovereenkomsten te verbeteren.

Punt 7 behandelt het niveau van collectieve onderhandelingen: deze moeten op alle bestaande niveaus mogelijk zijn en de coördinatie tussen deze niveaus moet worden bevorderd.

Punt 8 beschrijft verschillende manieren om de dekkinggraad van collectieve onderhandelingen te bevorderen en doeltreffende collectieve onderhandelingen mogelijk te maken.

Punt 9 verwijst naar communicatieactiviteiten om de voordelen en de toegevoegde waarde van de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen actief te promoten.

Punt 10 bevat verschillende manieren om de capaciteit van de nationale sociale partners te vergroten om deze te helpen met succes deel te nemen aan de sociale dialoog, onder meer aan collectieve onderhandelingen en aan de uitvoering van autonome overeenkomsten tussen de sociale partners op EU-niveau.

De punten 11 en 12 verwijzen respectievelijk naar de uitvoering van de aanbeveling en de verslaglegging aan de Commissie en naar de mogelijkheid om de sociale partners te belasten met de uitvoering van de relevante delen van deze aanbeveling, indien van toepassing overeenkomstig het nationale recht of de nationale praktijk.

De laatste drie punten verwijzen naar maatregelen die de Commissie voornemens is te nemen om de lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering van en het toezicht op de aanbeveling.

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over de versterking van de sociale dialoog in de Europese Unie

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en met name artikel 292, in samenhang met artikel 153, lid 1, punt f),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In zijn conclusies van 24 oktober 2019 over “De toekomst van werk: de Europese Unie propageert de eeuwfeestverklaring van de IAO” moedigt de Raad de lidstaten aan zich te blijven inspannen om de IAO-verdragen te ratificeren en doeltreffend uit te voeren. De Raad roept de lidstaten en de Commissie tevens op om de sociale dialoog op alle niveaus en in al zijn vormen te bevorderen, met inbegrip van grensoverschrijdende samenwerking, teneinde zorg te dragen voor actieve deelname van de sociale partners bij het vormgeven van de toekomst van werk en bij het tot stand brengen van sociale rechtvaardigheid, onder meer via effectieve erkenning van het recht op collectieve arbeidsonderhandelingen en via bezinning op toereikende, al dan niet wettelijke of onderhandelde minimumlonen.
- (2) In de gezamenlijke verklaring van 2016 over de nieuwe start voor de sociale dialoog, die op 27 juni 2016 is ondertekend door de Commissie, het Nederlandse voorzitterschap van de Raad en de Europese sociale partners, hebben de brancheoverschrijdende en sectorale sociale partners op EU-niveau zich ertoe verbonden de inspanningen voort te zetten en na te gaan of er in hun respectieve sociale dialogen verdere maatregelen nodig zijn om contacten te leggen met gelieerde organisaties die nog niet in de lidstaten zijn vertegenwoordigd, en om het lidmaatschap en de representativiteit van zowel de vakbonden als de werkgeversorganisaties uit te breiden.
- (3) Beginsel 8 van de Europese pijler van sociale rechten bepaalt dat de sociale partners volgens de nationale gebruiken moeten worden geraadpleegd over de uitstippeling en uitvoering van economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid. Zij worden ook aangemoedigd te onderhandelen en collectieve overeenkomsten te sluiten op gebieden die voor hen van belang zijn, met inachtneming van hun autonomie en het recht op collectieve actie. Ook moet steun worden aangemoedigd om de sociale partners beter in staat te stellen de sociale dialoog te bevorderen. Voorts roept het sociaal engagement van Porto¹⁸ alle relevante actoren op een autonome sociale dialoog als structurele component van het Europees sociaal model te bevorderen en deze te

¹⁸ Het sociaal engagement van Porto, dat tijdens de sociale top van Porto op 7 mei 2021 is ondertekend door het Portugese voorzitterschap van de Raad van de EU, de Europese Commissie, het Europees Parlement, alsook de sociale partners op EU-niveau en het Sociaal Platform, om het engagement voor de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te versterken (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

versterken op Europees, nationaal, regionaal, sectoraal en bedrijfsniveau, met bijzondere nadruk op de behoefte om te zorgen voor een faciliterend kader voor collectieve onderhandelingen binnen de verschillende modellen in de lidstaten.

- (4) In zijn resolutie van 19 januari 2017 over een Europese pijler van sociale rechten benadrukt het Europees Parlement het belang van het recht op collectieve onderhandelingen en actie als een grondrecht dat is verankerd in het primaire recht van de Unie. Het Parlement verwacht ook van de Commissie dat zij meer concrete steun verleent voor het versterken en eerbiedigen van de sociale dialoog op alle niveaus en in alle sectoren, met name waar deze onvoldoende ontwikkeld is, rekening houdend met de verschillende nationale praktijken. In zijn resolutie van 10 oktober 2019 over het werkgelegenheids- en sociaal beleid van de eurozone stelt het Europees Parlement dat de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen van cruciaal belang zijn voor het uitstippelen en uitvoeren van beleid dat de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden kan verbeteren, en dringt het aan op een gecoördineerd initiatief van de Unie om de dekking van collectieve overeenkomsten uit te breiden tot platformwerkers. Het Europees Parlement roept de lidstaten ook op om waar nodig de mogelijkheden voor collectieve onderhandelingen te verruimen.
- (5) Richtsnoer 7 van Besluit (EU) 2022/2296 van de Raad¹⁹ roept de lidstaten op om onder meer met de sociale partners samen te werken aan eerlijke, transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden, waarbij de rechten en plichten moeten worden afgewogen, en ervoor te zorgen dat de sociale partners tijdig op zinvolle wijze worden betrokken bij het formuleren en uitvoeren van werkgelegenheidsgerelateerde, sociale en, in voorkomend geval, economische hervormingen en beleidslijnen, onder meer door een verbeterde capaciteit van de sociale partners te ondersteunen. Het richtsnoer roept de lidstaten ook op om de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen te bevorderen en de sociale partners aan te moedigen te onderhandelen en collectieve overeenkomsten te sluiten op gebieden die voor hen van belang zijn, met volledige inachtneming van hun autonomie en het recht op collectieve actie. De jaarlijkse groeianalyse 2019²⁰ herinnert eraan dat in een context waarin collectieve onderhandelingen een steeds minder grote dekkingsgraad hebben, in landen waar de sociale dialoog zwak is of door de crisis negatief beïnvloed is, beleid ter versterking van de institutionele capaciteit van de sociale partners gunstig zou kunnen zijn. De jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2022²¹ stelt dat de systematische betrokkenheid van de sociale partners en andere relevante belanghebbenden van cruciaal belang is voor het welslagen van de coördinatie en uitvoering van het economisch en werkgelegenheidsbeleid. Terwijl de sociale partners in sommige lidstaten een belangrijke rol spelen en op passende wijze betrokken zijn bij de beleidsvorming en -uitvoering, zijn aan andere lidstaten in het kader van het Europees Semester verschillende landspecifieke aanbevelingen gedaan met betrekking tot de verbetering van de sociale dialoog en de betrokkenheid van de sociale partners bij het uitstippelen en/of uitvoeren van hervormingen.

¹⁹ Besluit (EU) 2022/2296 van de Raad van 21 november 2022 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PB L 304 van 24.11.2022, blz. 67).

²⁰ Mededeling van de Commissie, Jaarlijkse groeianalyse 2019: Voor een sterker Europa bij mondiale onzekerheid (COM(2018) 770 final).

²¹ Mededeling van de Commissie, Jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2022 (COM(2021) 740 final).

- (6) De Commissie heeft in haar actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten²² een initiatief aangekondigd om de sociale dialoog op EU- en nationaal niveau te ondersteunen. Verder benadrukte zij in dat actieplan dat de sociale dialoog op nationaal en EU-niveau moet worden versterkt en dat er grotere inspanningen nodig zijn om de dekking van collectieve onderhandelingen te ondersteunen en te vermijden dat het lidmaatschap en de organisatiegraad van de sociale partners afnemen.
- (7) De sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, is een cruciaal en nuttig instrument voor een goed functionerende sociale markteconomie, dat de economische en sociale veerkracht, het concurrentievermogen, de stabiliteit en duurzame en inclusieve groei en ontwikkeling stimuleert. De sociale dialoog speelt ook een belangrijke rol bij het vormgeven van de toekomst van werk, rekening houdend met bijzondere trends op het gebied van globalisering, technologie, demografie en klimaatverandering. Lidstaten met robuuste kaders voor de sociale dialoog en een hoge dekking van collectieve onderhandelingen hebben doorgaans een concurrerender en veerkrachtiger economie.
- (8) De ervaring leert dat de sociale dialoog bijdraagt tot een doeltreffende crisisbeheersing. Telkens wanneer de sociale partners de structuren voor collectieve onderhandelingen in een vroeg stadium konden beheren en aanpassen, waren de economieën veerkrachtiger in de nasleep van de crisis van 2008. De recente COVID-19-crisis heeft aangetoond dat de sociale dialoog een essentieel instrument is voor een evenwichtige crisisbeheersing en voor het vinden van een doeltreffend mitigatie- en herstelbeleid. Naast een humanitaire crisis heeft de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne ook geleid tot ongekende stijgingen van de voedsel- en energieprijzen. De sociale partners spelen een belangrijke rol bij het aanpakken van een aantal van deze uitdagingen, met name wat betreft de integratie op de arbeidsmarkt van de Unie van de mensen die op de vlucht zijn voor de oorlog in Oekraïne en andere conflicten, en het vinden van duurzame oplossingen voor de aanpassing van lonen en collectieve overeenkomsten.
- (9) De huidige technologische verschuivingen, de toenemende automatisering en de groene transitie naar klimaatneutraliteit evolueren snel in de hele economie, met uiteenlopende gevolgen voor sectoren, beroepen, regio's en landen. Er is een cruciale rol weggelegd voor de sociale partners bij het anticiperen, veranderen en aanpakken door middel van dialoog, onderhandelingen en een eventuele gezamenlijke aanpak van de gevolgen voor de werkgelegenheid en de sociale gevolgen van de uitdagingen van de economische herstructurering en de huidige dubbele transitie. In het kader van de Europese Green Deal en het RePowerEU-plan worden de lidstaten in de aanbeveling van de Raad inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit²³ verzocht om, in voorkomend geval in nauwe samenwerking met de sociale partners, alomvattende en coherente beleidspakketten vast te stellen en uit te voeren, een maatschappijbrede benadering te volgen en optimaal gebruik te maken van publieke en private financiering.
- (10) De regelingen en processen van de sociale dialoog variëren van lidstaat tot lidstaat en zijn de afspiegeling van de eigen geschiedenis, instellingen en economische en politieke situatie van de landen. Een doeltreffende sociale dialoog houdt onder meer in

²² Mededeling van de Commissie, Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten, (COM(2021) 102 final).

²³ Aanbeveling van de Raad van 16 juni 2022 inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit 2022/C 243/04 (PB C 243 van 27.6.2022, blz. 35).

dat er modellen van arbeidsverhoudingen voorhanden zijn waarin de sociale partners te goeder trouw kunnen onderhandelen en autonoom hun praktijken op het gebied van collectieve onderhandelingen en werknemersparticipatie kunnen uitoefenen. Voorwaarden voor een goed functionerende sociale dialoog zijn met name: i) het bestaan van sterke, onafhankelijke vakbonden en technische capaciteit van werkgeversorganisaties; ii) toegang tot informatie die relevant is om deel te nemen aan de sociale dialoog; iii) de verbintenis van alle partijen om een sociale dialoog aan te gaan; iv) eerbiediging van de grondrechten van vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen, en v) passende institutionele ondersteuning.

- (11) De sociale dialoog omvat zowel tripartiete als bipartiete raadplegingen en onderhandelingen op alle niveaus: op brancheoverschrijdend, sectoraal, concern-, bedrijfs-, nationaal, regionaal of lokaal niveau. De nationale tripartiete sociale dialoog brengt regeringen, werknemers en werkgevers bijeen om overheidsbeleid, wetten en andere besluiten die van invloed zijn op de sociale partners, te bespreken. Tripartiete raadplegingen kunnen zorgen voor meer samenwerking tussen de tripartiete partners en voor het vormen van consensus over relevant nationaal beleid. Tripartiet overleg moet voortbouwen op een sterke bipartiete sociale dialoog. Om de tripartiete processen te verbeteren, moeten regeringen ook de transparantie van de beleidsvorming vergroten, bijvoorbeeld wat betreft de kwaliteit en de relevantie van opleidingsmogelijkheden voor de arbeidsmarkt.
- (12) Bipartiete onderhandelingen, met name collectieve onderhandelingen, vinden plaats tussen werknemers- en werkgeversorganisaties zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving of praktijk. Een werknemersorganisatie is meestal een vakbond die wordt gevormd door een vereniging van werknemers of van andere vakbonden (of beide) en die is opgericht om de belangen van de werknemers te behartigen en te verdedigen, overeenkomstig de nationale wetgeving en/of praktijk. Een werkgeversorganisatie is een organisatie waarvan de leden individuele werkgevers, andere werkgeversverenigingen of beide zijn, en die is opgericht om de belangen van haar leden te bevorderen en te behartigen, overeenkomstig de nationale wetgeving en/of praktijk.
- (13) Overeenkomstig Verdrag nr. 135 van de Internationale Arbeidsorganisatie inzake werknemersvertegenwoordigers, dat momenteel door 24 lidstaten is geratificeerd, kunnen werknemersvertegenwoordigers personen zijn die: i) als zodanig worden erkend door de nationale wetgeving of praktijk, ongeacht of het gaat om vakbondsvertegenwoordigers, namelijk vertegenwoordigers die door vakbonden of door leden van dergelijke vakbonden zijn aangewezen of verkozen, of ii) verkozen vertegenwoordigers, te weten vertegenwoordigers die door de werknemers van de onderneming vrij worden verkozen overeenkomstig de bepalingen van de nationale wet- of regelgeving of van collectieve arbeidsovereenkomsten, en wier taken geen activiteiten omvatten die in het betrokken land als exclusief prerogatief van de vakbonden worden erkend. Wanneer er in dezelfde onderneming zowel vakbondsvertegenwoordigers als verkozen vertegenwoordigers zijn, mag deze vertegenwoordiging echter niet worden gebruikt om de positie van de betrokken vakbonden of hun vertegenwoordigers te ondermijnen. Zowel de wederzijdse erkenning van de sociale partners als de wettelijke erkenning van vakbonden en werkgeversorganisaties door de autoriteiten van elke lidstaat zijn essentieel voor een succesvol kader voor collectieve onderhandelingen, mits werkgevers en werknemers vrij kunnen kiezen welke organisatie(s) hen zal (zullen) vertegenwoordigen. In sommige lidstaten is deze erkenning beperkt tot organisaties die aan specifieke

representativiteitscriteria voldoen. Dergelijke criteria moeten in overleg met de sociale partners worden vastgesteld en objectief en evenredig zijn. Zij moeten worden beoordeeld in een goedkeuringsproces dat open en transparant is en geen belemmering vormt voor de volledige ontwikkeling van collectieve onderhandelingen. Als er geen vakbonden op bedrijfsniveau zijn, kan over collectieve overeenkomsten worden onderhandeld en kunnen deze worden gesloten door de vertegenwoordigers van de werknemers die overeenkomstig de nationale wetgeving of praktijk rechtmatig zijn verkozen en door hen zijn gemachtigd.

- (14) Collectieve onderhandelingen hebben betrekking op kwesties die verband houden met arbeidsomstandigheden en -voorwaarden, zoals lonen, werktijden, jaarlijkse bonus, jaarlijks verlof, ouderschapsverlof, opleiding en veiligheid en gezondheid op het werk. Dit is dan ook van bijzonder belang voor het voorkomen van arbeidsconflicten, het verbeteren van lonen en arbeidsomstandigheden en het verminderen van loonongelijkheid. Collectieve onderhandelingen zijn een cruciaal instrument om werknemers en bedrijven te helpen zich aan te passen aan de veranderende wereld van het werk en vorm te geven aan het ontwerp en de bepaling van nieuwe elementen van arbeidsbescherming, zoals het recht om onbereikbaar te zijn, of het verbeteren van bestaande elementen, zoals bescherming tegen geweld en pesterijen op het werk, opleiding van oudere werknemers, verbetering van het evenwicht tussen werk en privéleven en het aanpakken van uitdagingen op het gebied van geestelijke gezondheid. Zij spelen ook een sleutelrol bij het aanpakken van de gevolgen van onverwachte crises, zoals de COVID-19-pandemie.
- (15) De werking van een stelsel van collectieve onderhandelingen wordt bepaald door een combinatie van verschillende kenmerken, zoals het gebruik van erga omnes-bepalingen en verlengingen van collectieve overeenkomsten, de gemiddelde duur ervan, het gebruik van het beginsel van de gunstigste regeling, de hiërarchie van de rechtsregels en het gebruik van afwijkingen die zijn vastgesteld in collectieve overeenkomsten die op een hoger niveau van collectieve onderhandelingen zijn gesloten, alsook de organisatiegraad van vakbonden en werkgeversorganisaties. Er is een groot verschil tussen de manier waarop de lidstaten erga omnes-bepalingen en administratieve uitbreidingen in overeenstemming met hun wetgeving en/of praktijk aanpakken. Een goed functionerend systeem voor collectieve onderhandelingen omvat procedures voor samenwerking, informatie-uitwisseling en beslechting van geschillen tussen de partijen.
- (16) Collectieve onderhandelingen kunnen op verschillende niveaus plaatsvinden. Onderhandelingen zijn ofwel sterk gedecentraliseerd (voornamelijk op bedrijfsniveau) ofwel sterk gecentraliseerd (op nationaal niveau), of worden gevoerd op een tussenliggend niveau, op het niveau van sectoren of regio's. Collectieve onderhandelingen worden steeds vaker op meer dan één niveau gevoerd. In sommige gevallen volgen sectorale overeenkomsten of overeenkomsten op bedrijfsniveau richtsnoeren die zijn vastgesteld door organisaties op hoger niveau; in andere gevallen volgen sectoren of bedrijven de standaarden die in een andere sector zijn vastgesteld. Daarom vormt coördinatie tussen de onderhandelingsniveaus een belangrijke pijler van de stelsels voor collectieve onderhandelingen. Het beginsel van de gunstigste regeling en afwijkingen die zijn vastgesteld in collectieve overeenkomsten die op een hoger niveau van collectieve onderhandelingen zijn gesloten, vormen het algemene kader dat de verhouding tussen de verschillende onderhandelingsniveaus regelt. Zo kunnen de mogelijkheid van afwijkingen, alsmede de voorwaarden voor de toepassing ervan op een lager niveau, worden vastgelegd in collectieve overeenkomsten op hoger

niveau of in de wet. Afwijkingsbepalingen kunnen de opschorting of heronderhandeling van (een deel van) een collectieve overeenkomst toestaan om, indien gerechtvaardigd en overeengekomen door de sociale partners, andere onderhandelingsniveaus of voorwaarden vast te stellen dan die welke in de overeenkomst zijn vastgesteld.

- (17) In de meeste lidstaten zijn de percentages collectieve onderhandelingen doorgaans hoger voor werknemers met een vast contract en voor werknemers die in grotere ondernemingen of in specifieke sectoren, zoals de overheidssector, werken. Over het algemeen is de kans kleiner dat werknemers in kleine ondernemingen door collectieve arbeidsovereenkomsten gedekt zijn, aangezien deze ondernemingen vaak niet over de nodige capaciteit beschikken om te onderhandelen over een overeenkomst op ondernemingsniveau, of omdat er geen vakbond of een andere vorm van werknemersvertegenwoordiging in de onderneming aanwezig is. Het organiseren van werknemers is bijzonder moeilijk in atypische arbeidssituaties en de meeste nieuwere vormen van werk hebben te kampen met een gebrek aan vertegenwoordiging. Het aanzienlijke gebrek aan vertegenwoordiging van dit soort werknemers kan enerzijds worden toegeschreven aan de kosten van hun vertegenwoordiging en anderzijds aan de flexibiliteit in de arbeidstijd en de werkplek, waardoor het voor werknemersvertegenwoordigers moeilijk is om deze nogal versnipperde categorie werknemers te organiseren. Een grotere capaciteit van de sociale partners zou hen helpen hun bijdrage aan de beleidsvorming verder te verbeteren en een effectievere sociale dialoog en collectieve onderhandelingen tot stand te brengen. Activiteiten voor capaciteitsopbouw helpen de sociale partners doorgaans het ledenaantal (onder meer door het gebruik van technologie, het aanbieden van nieuwe diensten en activiteiten op school- of universitair niveau enz.) en hun menselijke en administratieve capaciteiten te vergroten, hun procesgerichte capaciteiten te bevorderen en hun organisatorische ontwikkeling te ondersteunen. Dergelijke activiteiten omvatten het verstrekken van gespecialiseerde opleiding, technische en logistieke ondersteuning en financiering. Capaciteitsopbouw is in de eerste plaats een bottom-upproces, dat afhangt van de wil en inspanningen van de sociale partners zelf, die het best in staat zijn hun behoeften vast te stellen en aan te geven welke maatregelen zij reeds nemen om hun capaciteiten te versterken. Deze inspanningen kunnen dan worden aangevuld en/of ondersteund door overheidsinstanties, en ook door gebruik te maken van financiering van de Unie, met inachtneming van de autonomie van de sociale partners.
- (18) Sommige lidstaten hebben maatregelen genomen om de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen te ondersteunen door: i) de mogelijkheden voor de sociale dialoog te verruimen; ii) de autonomie van de sociale partners te bevorderen en hun contractuele vrijheid te eerbiedigen; iii) gezamenlijke adviezen, programma's en projecten aan te moedigen; iv) regelmatig informatie te delen; v) opleiding in verband met onderhandeling te bevorderen; vi) te voorzien in alternatieve geschillenbeslechtingmechanismen zoals verzoening, bemiddeling en arbitrage, en vii) de bescherming van werknemers tegen represailles of discriminatie als gevolg van hun betrokkenheid bij collectieve onderhandelingen, te verstevigen.
- (19) In veel lidstaten staat de sociale dialoog echter onder druk. Hoewel de organisatiegraad van de werkgevers relatief stabiel blijft — ook al is er in verschillende EU-landen sprake van een dalende trend —, is die van de vakbonden gemiddeld in alle lidstaten gedaald. Bovendien is het aandeel werknemers dat onder collectieve arbeidsovereenkomsten valt (de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen) in de meeste lidstaten laag en is het, ondanks verschillende

strategieën van vakbondsorganisaties om hun bereik uit te breiden tot atypische vormen van werk, de afgelopen 30 jaar aanzienlijk gedaald. In sommige gevallen kunnen de bestaande regels lacunes vertonen, met mogelijk nadelige gevolgen voor de sociale dialoog. Dit kunnen onder andere zijn: i) strikte representativiteitsvoorwaarden; ii) inmenging in het onderhandelingsproces of onnodige beperkingen van de onderwerpen van collectieve onderhandelingen; iii) een onjuiste afbakening van economische sectoren die de vorming van structuren voor collectieve onderhandelingen op sectorniveau belemmert; iv) ontbrekende handhaving van collectieve overeenkomsten; v) ondoeltreffende bescherming tegen discriminatie van vakbonden; vi) inefficiënte overlegprocedures; vii) niet-constructieve houding in de onderhandelingen, en viii) gebrek aan capaciteit om te onderhandelen of ten volle deel te nemen aan raadplegingsprocedures.

- (20) De representativiteit en de capaciteit van de nationale sociale partners moeten ook worden versterkt met het oog op de uitvoering op nationaal niveau van autonome overeenkomsten met sociale partners op EU-niveau. Daarom is het belangrijk om een faciliterend kader voor de sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, tot stand te brengen; er moet ook voor gezorgd worden dat de nationale sociale partners over voldoende capaciteit beschikken om effectief bij te dragen aan de werkzaamheden van de sociale dialoog op EU-niveau, en er moet bijzondere aandacht worden besteed aan de uitvoering op nationaal niveau van de door de sociale partners op EU-niveau ondertekende kaderovereenkomsten.
- (21) Uit hoofde van Richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten²⁴, Richtlijn 2014/25/EU betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten²⁵ en Richtlijn 2014/23/EU betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten²⁶ moeten de lidstaten het recht eerbiedigen om zich te organiseren en collectief te onderhandelen overeenkomstig IAO-Verdrag nr. 87 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht en IAO-Verdrag nr. 98 betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen.
- (22) Collectieve onderhandelingen moeten mogelijk zijn voor alle werknemers die zich in vergelijkbare situaties bevinden, met inbegrip van zelfstandigen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geoordeeld dat een collectieve overeenkomst van zelfstandige dienstverleners kan worden geacht het resultaat te zijn van een sociale dialoog ingeval de situatie van bedoelde dienstverleners vergelijkbaar is met die van werknemers²⁷. Het bevestigde voorts dat “in de huidige economie de status van ondernemer van bepaalde zelfstandigen niet altijd gemakkelijk kan worden bepaald”²⁸.
- (23) De richtsnoeren betreffende de toepassing van het mededingingsrecht van de Unie op collectieve overeenkomsten met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van zelfstandigen zonder personeel²⁹ zijn bedoeld om te verduidelijken wanneer

²⁴ PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65.

²⁵ PB L 94 van 28.3.2014, blz. 243.

²⁶ PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1.

²⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 4 december 2014, FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411, punten 31 en 42.

²⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 4 december 2014, FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411, punt 32.

²⁹ Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren betreffende de toepassing van het mededingingsrecht van de Unie op collectieve overeenkomsten inzake de arbeidsvoorwaarden van zelfstandigen zonder personeel 2022/C 374/02 (PB C 374 van 30.9.2022, blz. 2).

zelfstandigen collectief betere arbeidsvoorwaarden kunnen bedingen zonder de mededingingsregels van de Unie te schenden.

- (24) Het voorstel voor een richtlijn betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk³⁰ bevat bepalingen die tot doel hebben de sociale dialoog op het gebied van algoritmisch beheer te bevorderen door collectieve rechten in te voeren met betrekking tot informatie en raadpleging over substantiële veranderingen in verband met het gebruik van systemen voor geautomatiseerde monitoring en besluitvorming.
- (25) Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad³¹ handhaaft de verplichting van de lidstaten om te zorgen voor een adequate deelname van de sociale partners aan de uitvoering van beleid dat door het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) wordt ondersteund, en versterkt de verplichting om de capaciteitsopbouw van de sociale partners te ondersteunen. Daartoe moeten de lidstaten een passend bedrag aan ESF+-middelen toewijzen voor de capaciteitsopbouw van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld. Lidstaten met een landspecifieke aanbeveling in het kader van het Europees Semester op dit gebied moeten ten minste 0,25 % van hun ESF+-middelen onder gedeeld beheer aan dit doel toewijzen.
- (26) Deze aanbeveling zal de uitvoering van beginsel 8 van de Europese pijler van sociale rechten ondersteunen. Zij moedigt maatregelen aan die zijn aangepast aan de nationale tradities, regels en praktijken, en neemt zo de specifieke nationale kenmerken en de autonomie van de sociale partners in acht. Zij zal een aanvulling vormen op, en geen afbreuk doen aan, reeds bestaande instrumenten op EU-niveau.
- (27) Deze aanbeveling mag in geen geval worden ingeroepen als rechtvaardiging voor het verlagen van de reeds bestaande ondersteuning van de sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, binnen de lidstaten. Zij belet de lidstaten ook niet strengere steunmaatregelen en meer geavanceerde bepalingen voor de sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, in te voeren die verschillen van die welke in deze aanbeveling zijn opgenomen.
- (28) Deze aanbeveling doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van de lidstaten met betrekking tot het recht van vereniging, het stakingsrecht en het recht tot uitsluiting, in overeenstemming met artikel 153, lid 5, VWEU, noch aan de autonomie van de sociale partners.

VOOR DE TOEPASSING VAN DEZE AANBEVELING WORDT VERSTAAN ONDER:

- 1) “sociale dialoog”: alle soorten onderhandelingen, raadplegingen of informatie-uitwisseling tussen vertegenwoordigers van regeringen, werkgevers en werknemers over onderwerpen van gemeenschappelijk belang in verband met economisch en sociaal beleid, die in de vorm van bipartiete betrekkingen tussen werknemers en management plaatsvinden, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, of een tripartiet proces, met de regering als officiële partij bij de dialoog, en die informeel of geïnstitutionaliseerd of een combinatie van beide kunnen zijn en die plaatsvinden op nationaal, regionaal, bedrijfs-, brancheoverschrijdend of sectoraal niveau, of een combinatie daarvan;

³⁰ Voorstel voor een richtlijn betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk, COM(2021) 762 final.

³¹ Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1296/2013 (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 21).

- 2) “collectieve onderhandelingen”: alle onderhandelingen die overeenkomstig de nationale wetgeving en praktijk in iedere lidstaat plaatsvinden tussen een werkgever, een groep werkgevers of een of meer werkgeversorganisaties enerzijds en een of meer vakbonden anderzijds, om de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden vast te stellen;
- 3) “collectieve arbeidsovereenkomst”: een schriftelijke overeenkomst betreffende bepalingen inzake arbeidsomstandigheden en -voorwaarden die is gesloten door de sociale partners die overeenkomstig nationale wetgeving en praktijk, met inbegrip van collectieve arbeidsovereenkomsten die algemeen verbindend zijn verklaard, de bevoegdheid hebben om namens respectievelijk werknemers en werkgevers te onderhandelen;
- 4) “afwijkingen” van op hoger niveau gesloten overeenkomsten: openings- of afwijkingsbepalingen die het mogelijk maken om, indien gerechtvaardigd en overeengekomen door de sociale partners, andere normen of voorwaarden vast te stellen dan die welke in de overeenkomst zijn opgenomen;
- 5) “capaciteitsopbouw”: verbetering van de vaardigheden, capaciteiten en bevoegdheden van de sociale partners om op doeltreffende wijze en op verschillende niveaus deel te nemen aan de sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, (co)regulering van de arbeidsbetrekkingen, bipartiete en tripartiete raadplegingen en openbare beleidsvorming.

BEVEELT AAN DAT DE LIDSTATEN, OVEREENKOMSTIG DE NATIONALE WETGEVING EN/OF PRAKTIJK, NA OVERLEG EN IN NAUWE SAMENWERKING MET DE SOCIALE PARTNERS EN MET INACHTNEMING VAN HUN AUTONOMIE:

- 1) een gunstig klimaat waarborgen voor een bipartiete en tripartiete sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, in de publieke en private sector en op alle niveaus, met name op brancheoverschrijdend, sectoraal, bedrijfs- of regionaal niveau, dat:
 - a) de grondrechten van vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen eerbiedigt;
 - b) sterke, onafhankelijke vakbonden en werkgeversorganisaties bevordert;
 - c) maatregelen omvat om hun capaciteit te versterken;
 - d) toegang tot de relevante informatie die nodig is om deel te nemen aan de sociale dialoog, waarborgt;
 - e) het engagement van alle partijen om een sociale dialoog aan te gaan, bevordert;
 - f) zich aanpast aan het digitale tijdperk en collectieve onderhandelingen op de nieuwe arbeidsmarkt en een eerlijke en rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit bevordert;
 - g) zorgt voor passende institutionele ondersteuning,

zoals nader beschreven in deze aanbeveling.

- 2) ervoor zorgen dat de sociale partners systematisch, op zinvolle wijze en tijdig worden betrokken bij het uitstippelen en uitvoeren van werkgelegenheids- en sociaal beleid en, in voorkomend geval, economisch en ander overheidsbeleid, onder meer in het kader van het Europees Semester;

- 3) ervoor zorgen dat de sociale partners toegang hebben tot relevante informatie — over de algemene economische en sociale situatie van hun lidstaat en over de desbetreffende situatie en beleidsmaatregelen voor de respectieve activiteitensectoren — die nodig is om deel te nemen aan de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen;
- 4) ervoor zorgen dat representatieve werkgeversorganisaties en vakbonden worden erkend met het oog op de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen, onder meer door:
 - a) te waarborgen dat, wanneer de bevoegde autoriteiten procedures voor erkenning en representativiteit toepassen om vast te stellen welke organisaties het recht krijgen collectief te onderhandelen, deze vaststelling open en transparant is, op basis van vooraf bepaalde en objectieve criteria met betrekking tot de representativiteit van de organisaties, en dat deze criteria en procedures worden vastgesteld in overleg met de vakbonden en werkgeversorganisaties;
 - b) wanneer zowel vakbondsvertegenwoordigers als verkozen vertegenwoordigers in dezelfde onderneming aanwezig zijn, indien nodig passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de aanwezigheid van verkozen vertegenwoordigers niet wordt gebruikt om de positie van de betrokken vakbonden of hun vertegenwoordigers te ondermijnen;
 - c) ervoor te zorgen dat de specifieke rol van de sociale partners ten volle wordt erkend en geëerbiedigd in de structuren en processen met betrekking tot de sociale dialoog, waarbij wordt erkend dat de civiele dialoog, waarbij een bredere groep belanghebbenden betrokken is, een afzonderlijk proces is;
- 5) ervoor zorgen dat werknemers en werknemersvertegenwoordigers, met inbegrip van vakbondsleden of -vertegenwoordigers, bij de uitoefening van hun recht(en) op collectieve onderhandelingen beschermd zijn tegen maatregelen die voor hen schadelijk kunnen zijn of negatieve gevolgen kunnen hebben voor hun werkgelegenheid. Zij zouden ook moeten garanderen dat werkgevers bij de uitoefening van hun recht(en) op collectieve onderhandelingen worden beschermd tegen onwettige maatregelen;
- 6) het vertrouwen in en tussen de sociale partners bevorderen en het sluiten van collectieve overeenkomsten aanmoedigen. In geval van geschillen en zonder afbreuk te doen aan het recht op toegang tot adequate administratieve en gerechtelijke procedures voor de handhaving van de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de wet of collectieve overeenkomsten, en rekening houdend met de door de sociale partners vastgestelde procedures, zouden zij mechanismen moeten aanmoedigen en bevorderen om deze op te lossen, met inbegrip van:
 - a) het gebruik van verzoening, bemiddeling en arbitrage, met instemming van beide partijen, teneinde de onderhandelingen te vergemakkelijken en de toepassing van collectieve onderhandelingen en collectieve overeenkomsten te verbeteren;
 - b) de aanstelling van bemiddelaars, die kunnen optreden in geval van een conflict tussen vakbonden en werkgeversorganisaties, voor zover dat nog niet is gebeurd;

- 7) ervoor zorgen dat collectieve onderhandelingen mogelijk zijn op alle passende niveaus, met inbegrip van het bedrijfs-, sector-, regionaal of nationaal niveau, en de coördinatie tussen deze niveaus aanmoedigen;
- 8) een grotere dekking van collectieve onderhandelingen bevorderen en doeltreffende collectieve onderhandelingen mogelijk maken, onder meer door:
 - a) institutionele of juridische belemmeringen voor de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen over nieuwe vormen van werk of atypisch werk, weg te nemen;
 - b) ervoor te zorgen dat de onderhandelende partijen vrij kunnen beslissen over de onderwerpen waarover moet worden onderhandeld;
 - c) te waarborgen dat elke mogelijkheid om af te wijken van collectieve arbeidsovereenkomsten wordt overeengekomen tussen de sociale partners en beperkt is wat betreft de voorwaarden waaronder deze kan worden toegepast, waarbij tegelijkertijd wordt gezorgd voor flexibiliteit om zich aan te passen aan veranderende arbeidsmarkt- en economische omstandigheden, voldoende stabiliteit wordt geboden om zowel werkgevers als werknemers in staat te stellen te plannen en de bescherming van de rechten van werknemers wordt gewaarborgd. In lidstaten waar collectieve onderhandelingen gebaseerd zijn op een wetgevingskader moeten dergelijke afwijkingen worden vastgesteld in overleg met vakbonden en werkgeversorganisaties;
 - d) te voorzien in een systeem voor de handhaving van collectieve overeenkomsten, met inbegrip van, in voorkomend geval, inspecties en sancties, en dit systeem ook uit te voeren. De regels en praktijken op het gebied van handhaving kunnen ook bij collectieve overeenkomst worden overeengekomen, overeenkomstig de nationale wetgeving of praktijk;
- 9) de voordelen en de toegevoegde waarde van sociale dialoog en collectieve onderhandelingen actief bevorderen, met name door middel van gerichte communicatie en middelen. Zij zouden de sociale partners moeten aanmoedigen de tekst van collectieve overeenkomsten ruim toegankelijk te maken, onder meer via digitale middelen en openbare registers;
- 10) de nationale sociale partners ondersteunen om met succes deel te nemen aan de sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, en aan de uitvoering van autonome overeenkomsten tussen sociale partners op EU-niveau, onder meer door:
 - a) de opbouw en versterking van hun capaciteit op alle niveaus en afhankelijk van hun behoeften, te bevorderen;
 - b) een beroep te doen op verschillende vormen van ondersteuning, waaronder logistieke ondersteuning, opleiding en verstrekking van juridische en technische expertise;
 - c) gezamenlijke projecten van sociale partners op verschillende belangrijke gebieden, zoals het aanbieden van opleidingen, aan te moedigen;
 - d) de sociale partners aan te moedigen en, in voorkomend geval, te ondersteunen om initiatieven voor te stellen en nieuwe en innovatieve benaderingen en strategieën te ontwikkelen om hun representativiteit en lidmaatschap te vergroten;

- e) de sociale partners te ondersteunen om hun activiteiten aan te passen aan het digitale tijdperk, en nieuwe activiteiten te verkennen die geschikt zijn voor de toekomst van werk, de groene transitie, demografische transitie en nieuwe arbeidsmarktomstandigheden;
 - f) de gelijkheid van vrouwen en mannen en gelijke kansen voor iedereen wat vertegenwoordiging en thematische prioriteiten betreft, te bevorderen;
 - g) hun samenwerking met de sociale partners op EU-niveau te bevorderen en te vergemakkelijken, om hen met name in staat te stellen de door de sociale partners op EU-niveau gesloten overeenkomsten op nationaal niveau uit te voeren;
 - h) passende steun te verlenen voor de uitvoering in de lidstaten van door de sociale partners op EU-niveau gesloten overeenkomsten;
 - i) optimaal gebruik te maken van de beschikbare nationale en EU-financiering, zoals steun in het kader van het ESF+ en het instrument voor technische ondersteuning, waarbij de sociale partners worden aangemoedigd gebruik te maken van de bestaande nationale en EU-financiering, met inbegrip van de prerogatieve begrotingslijnen voor “specifieke bevoegdheden op het gebied van sociaal beleid, met inbegrip van de sociale dialoog” en “voorlichtings- en opleidingsmaatregelen ten behoeve van werknemersorganisaties”;
- 11) uiterlijk op [VOEG datum toe: 18 maanden na de bekendmaking van de aanbeveling] bij de Commissie een in overleg met de sociale partners opgestelde lijst van maatregelen indienen die in elke lidstaat worden of reeds zijn genomen om deze aanbeveling uit te voeren;
- 12) de sociale partners belasten met de uitvoering van de relevante delen van deze aanbeveling, indien van toepassing overeenkomstig de nationale wetgeving of praktijk.

IS INGENOMEN MET HET VOORNEMEN VAN DE COMMISSIE OM:

- 13) op [VOEG datum toe: twaalf maanden na de bekendmaking van de aanbeveling] gezamenlijk overeengekomen indicatoren op te stellen om samen met het Comité voor de werkgelegenheid en met de relevante sociale partners controle uit te oefenen op de uitvoering van deze aanbeveling, en om de reikwijdte en relevantie van de gegevensverzameling op EU- en nationaal niveau over de sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, te verbeteren;
- 14) regelmatig toezicht te houden op de uitvoering van deze aanbeveling op nationaal en EU-niveau, samen met de lidstaten en de relevante sociale partners, door middel van regelmatige tripartiete vergaderingen of ten minste eenmaal per jaar, in het kader van de instrumenten voor multilateraal toezicht van het Comité voor de werkgelegenheid, het Europees Comité voor de sociale dialoog en het Europees Semester. Dit toezicht moet de sociale partners onder meer in staat stellen situaties te identificeren waarin zij zijn uitgesloten of onvoldoende betrokken zijn bij raadplegingen op nationaal niveau over EU- en nationaal beleid;
- 15) in samenwerking met de lidstaten en de sociale partners en na raadpleging van andere relevante belanghebbenden, de naar aanleiding van deze aanbeveling genomen maatregelen te evalueren, en uiterlijk op [VOEG datum toe: vier jaar na de bekendmaking van de aanbeveling] verslag uit te brengen aan de Raad. Op basis van

de resultaten van de evaluatie kan de Commissie overwegen verdere voorstellen te doen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter