

Sociaal Recht

Het sociaal overleg in België: een 'gestuurd multilevel meertrapssysteem'

Paul WINDEY
voorzitter Nationale Arbeidsraad

"Sociaal overleg" is een begrip dat vele ladingen dekt.

Het concept is ondertussen al méér dan 65 jaar oud: het gaat om de relaties - van gesprekken tot akkoorden - tussen werkgevers en vakbonden over alles wat hen direct of indirect aanbelangt.

Rechtstreeks: onderhandelingen over lonen en arbeidsvoorwaarden, inspraak, informatie en consultatie over het reilen en zeilen in de onderneming. Over alles wat belangrijk is voor werkgevers en werknemers, binnen en buiten de onderneming.

Onrechtstreeks: betrokkenheid bij alles wat daarrond hangt: arbeidsrecht, sociale zekerheid, werkgelegenheid, verdeling welvaart en alle andere thema's die een invloed hebben op hun onderlinge verhouding.

Met die mechanismen worden zij een actor in het 'sturend mechanisme' dat de politieke, economische en sociale ontwikkelingen mee bepaalt. Dat gebeurt in talloze instanties, op alle niveaus. Sociale partners hebben in ons land daardoor een bijzondere en belangrijke functie.

I. Het traditionele overleg

1. Het 'traditionele sociaal overleg' dat werd tot stand gebracht na WO II had de vorm van een piramide: aan de top het federale niveau (Nationale Arbeidsraad NAR – Centrale Raad voor het Bedrijfsleven – Interprofessioneel Akkoord IPA), daartussen het sectorale niveau (Paritaire Comités), en onderaan het ondernemingsniveau (Ondernemingsraad – Comité Preventie – Syndicale Afvaardiging).

Door de Wet van 5.12.1968 heeft de CAO als rechtsfiguur een heel bijzondere plaats gekregen in het arbeidsrecht en in het sociaal overleg.

Het sectoroverleg vormt daarvan nog altijd de hoeksteen, de basis, het fundament, het sleutelmoment van het cao-overleg dat zich in hoofdzaak toespitst op de 'harde loons- en arbeidsvoorwaarden': alles wat de loonkost in belangrijke mate beïnvloedt zoals lonen en arbeidsduur, sociale akkoorden bij herstructureeringen..

Die sectorale onderhandelingen worden omkaderd door Interprofessionele Akkoorden (voor zover er een is...) afgesloten in de schoot van de Groep van 10 (G10). Dat zijn de topverantwoordelijken van vakbonden en werkgeversorganisaties op federaal niveau.

De Interprofessionele Akkoorden (IPA's) of de andere afspraken die binnen de G10 worden afgesloten zijn geen collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) maar 'gentlemens agreements'. Zij hebben als doel stroomlijning, coördinatie en richting te geven aan het overleg op de verschillende niveaus, ook buiten het strikte cao-overleg. Het gaat hierbij om:

- 'stroomlijning' en sturing van de marges van de loonsverhogingen (loonmarges, minimumloon, maar ook nieuwigheden (bonusstelsels, ecocheques);
- omkadering en organisatie van een aantal thema's (brugpensioen, vormingsinspanningen, initiatieven voor risicogroepen, tijdskrediet, educatief verlof, statuut arbeiders-bedienden);
- het aanbrengen of regelen van nieuwe thema's (welvaartsvastheid van sociale uitkeringen, vereenvoudiging van de banenplannen, stress op het werk, alcohol en drugs, tewerkstelling van mensen met een beperking, administratieve vereenvoudiging in RSZ, informatie en consultatie in bedrijven, mobiliteit, privacy op het werk, enz.).

Afspraken op interprofessioneel en op sectoraal niveau worden verder uitgewerkt op ondernemingsvlak.

Dat traditionele sociale overlegmodel is gestoeld op een vrij eenvoudig arbeidsmodel (het fordisme): mannen die gedurende hun hele carrière voltijds werken bij één werkgever. Meestal in de industrie, als arbeider of bediende.

II. Het traditionele arbeidsbestel: ge-explodeerd

2. Dat traditionele arbeidsmodel bestaat nog altijd, maar het is de laatste 20 jaar toch wel bijzonder geëvolueerd: mannen en vrouwen werken, de arbeidsorganisatie is bijzonder flexibel geworden, de noden van individuele werknemers al evenzeer. Naast uitgebreide regelingen voor deeltijds en tijdelijk werk, soepeler overurenregeling, tot en met het Plus-minusconto (berekening arbeidstijd over 6 jaar...). Daarnaast werd ook een veelheid aan stelsels uitgewerkt om de overgang van school naar werk en van werk naar (pre-)pensioen te versoepelen.

En bovendien is er ook nog een heel arsenaal verlofstelsels tot stand gekomen om diverse motieven. Voor een pittig verslag hierover: zie het NAR- Rapport nr 76¹ van 15.12.2009.

III. Uitbreiding van de thema's van het sociaal overleg

3. Door die evolutie zijn heel wat thema's binnengeslopen in het sociaal overleg. Dat gaat over allerlei mogelijke verlofstelsels tot milieu-aspecten (ecocheques, mobiliteit), over opleiding (levenslang leren, educatief verlof, vormingsinspanningen), veiligheid en gezondheid op het werk, bescherming van de privacy (gebruik van internet en email op het werk), telewerk, tot algemeen maatschappelijke problemen zoals alcohol of drugs op het werk.

Ook evoluties buiten de directe arbeidsrelaties hebben een niet te miskennen invloed: internationale competitiviteit, duurzame economie, demografische uitdagingen, sociale bescherming, mobiliteit, innovatie, levenslang leren etc.

¹ <http://www.nar.be/Rapport%20NL/Rapport%2076%20NL.pdf>

Daarnaast krijgen evoluties op Europees niveau een bijzonder belangrijke impact. De sociale partners worden daarmee geconfronteerd en moeten dit integreren in hun acties.

IV. Andere 'arbeidsstatuten': los van het arbeidsrecht

4. In dezelfde lijn zijn heel wat 'nieuwe statuten' gecreëerd die hun wortels niet langer in het traditionele arbeidsrecht hebben. In veel gevallen zijn ze ontstaan om motieven van sociale bescherming, of om heel bijzondere motieven, eigen aan de activiteit, of om financierings- of subsidiedoelstellingen.

We denken hier aan arbeidsprestaties in stelsels zoals: bijzondere statuten voor onthaalouders, sportbeoefenaars (betaald of onbetaalde), vrijwilligers, brandweerlui, jongeren in alternerend leren, artiesten, arbeidszorg....

In de Sociale zekerheid wordt daarvan een lijst 'bijzondere gevallen' bijgehouden².

Daarnaast zijn er voor bepaalde categorieën nog uitsluitingen van bepaalde RSZ bijdragen³:

In de arbeidsrechtelijke sfeer is dit plaatje allerminst duidelijk. Zelfs indien de wet 'arbeidsrelatie'⁴ ten volle in werking treedt, dan nog is maar één pijnpunt verdwenen, met name het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen.

Voor een heel deel van die bijzondere statuten is het zelf zo onduidelijk dat Sociale Inspectiediensten zich niet langer meer wagen aan het opstellen van PV-s...

Illustratief in deze is het NAR-advies⁵ inzake het statuut (de talloze statuten...) van de 'kunstenaars'.

Al even illustratief is het Nar-advies⁶ inzake vrijwilligerswerk, waarbij alleen al voor deze categorie meerdere bijzondere regelingen gelden..

Een 'extrem' voorbeeld is "arbeidszorg", een bijzondere vorm van "onbetaalde arbeid", ondergebracht in 2001 in het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 14.7.1998.

2 <http://www.onss.fgov.be/nl/content/employer/who.html#Bijzondere-gevallen-19>
3 http://www.socialsecurity.be/instructions/nl/instructions/table_of_content/dmfa/2010-04/content/limited_insurance/privatesector.html

4 Programmawet (I) van 27 december 2006, titel XIII
5 <http://www.nar.be/ADVIES/advies-1744.pdf>

6 <http://www.nar.be/ADVIES/advies-1708.pdf>

Het stelsel voorziet subsidie en een omkadering van deze werkvorm voor personen die "niet, niet meer of nog niet beantwoorden aan de hoge (productiviteits-)eisen van de hedendaagse loonarbeid, zelfs in de sociale economie".

"Arbeidszorgmedewerkers zijn geen werknemers, maar ook geen vrijwilligers. Zij hebben daarom nood aan een eigen statuut waarbij er sprake is van vrijwillige, onbezoldigde activiteiten in een productieve of dienstverlenende setting, in combinatie met een zorgaanbod dat tegemoetkomt aan hun individuele en persoonlijke nood.

Dit statuut moet hen ook de rechtszekerheid garanderen inzake behoud van uitkeringen, onkostenvergoedingen, verzekeraarbaarheid tijdens de arbeidsactiviteiten en het recht op trajectbegeleiding."⁷

Er is dus een bijzondere creativiteit aan de dag gelegd, soms binnen het arbeidsrecht (interim-arbeid, het stelsel van dienstencheques..) en andere .. los van het arbeidsrecht.

Nochtans gaat het telkens om arbeidsverhoudingen, relaties van personen die arbeid verrichten, veelal onder gezag...

Ook op vlak van fiscaliteit en parafiscaliteit is een bijzondere creativiteit aan de dag gelegd, grotendeels omwille van de hoge bruto-loonkost: firmawagens, maaltijdcheques, eco-cheques, bonusstelsels, tussenkomsten in verplaatstingvergoedingen, aanvullende pensioenplannen,

Modern sociaal overleg houdt zich niet alleen bezig met arbeidsrelaties in de traditionele zin, maar kijkt aan tegen een verder uitdeinend geheel van zeer disparate stelsels en regelingen.

V. Sociaal overleg en politiek: kleurrijke driehoeksverhouding

5. Het 'traditioneel overleg' over lonen en arbeidsverhoudingen was in principe "bipartiet". Dit betekent dat sociale partners proberen 'hun eigen zaken onder elkaar regelen', zonder rechtstreekse inmenging of tussenkomst door de overheid.

Met de uitbreiding van thema's, van actoren en rechtsbronnen, van het belang van fiscaliteit en sociale zekerheid, is de rol van de overheid als actor bijzonder groot geworden.

Aangezien de besluitvorming op die vlakken rechtstreekse gevolgen heeft op de arbeidsverhoudingen zijn sociale partners daar bijzonder attent voor en proberen zij deze politieke besluitvorming van dichtbij te volgen en te beïnvloeden. Daardoor bestaat er in België een bijzonder spanningsveld en een zeer dialectische verhouding tussen sociale partners en de overheid.

⁷ RondeTafel Arbeidszorg, <http://www.arbeidszorg.be>

Omgekeerd hebben sociale partners de overheid ook meer en meer nodig om 'hun' akkoorden mee uit te voeren.

De hoge organisatiegraad, zowel bij werkgevers- als bij werknemersorganisaties, maakt de sociale partners tot bijzonder belangrijke spelers. Wanneer zij onder elkaar afspraken maken, dan hebben deze afspraken een bijzonder hoog legitimiteitsgehalte. Wanneer politieke overheden beslissingen nemen die van invloed zijn op de arbeidsverhoudingen, dan is het standpunt van de sociale partners bijzonder belangrijk, zowel in de regering als in het parlement. Wanneer sociale partners eensgezind een standpunt innemen gebeurt het zelden dat de politieke overheid hiertegen ingaat.

Tussen 'beide werelden' bestaat bovendien een vorm van 'dynamische concurrentie', een spanningsveld en wisselwerking en coalitievorming tussen de diverse sociale partners en de politieke wereld. Niet zelden gebeurt het dat een nationale CAO tot stand komt in de plaats of onder druk van een wetgevend initiatief, of dat een wetgevend initiatief uitgesteld of aangepast wordt aan de wens van sociale partners of dat sociale partners zelf een initiatief vragen aan de overheid.

Voor zover de sociale partners tot een eensgezind standpunt komen, hetzij in eigen CAO's hetzij in gemeenschappelijke adviezen aan de overheid, hebben zij zeer veel invloed. Indien zij verdeeld zijn, is hun macht beperkt. Vandaar dat zij zoveel belang hechten aan overleg met de bedoeling om eensgezindheid te verkrijgen, ondanks hun vaak tegenstrijdige belangen.

VI. Eenvoudige regels vastgesteld door één instantie behoren meer en meer tot de wereld van de illusie...

6. Een mooi voorbeeld is de problematiek van alcohol en drugsgebruik op het werk.

Tot voor de CAO 100 werd hieraan weinig aandacht besteed. Er is één specifieke bepaling in het ARAB, nl. art. 99, dat het binnenbrengen in het werkmilieu verbiedt van gedistilleerde alcoholische dranken en gegiste dranken met meer dan 6 % volume alcohol

Naar aanleiding van de voorbereiding in de NAR van de CAO 100 is gebleken hoe veelzijdig deze problematiek is.

Deze problematiek is ook veel ruimer dan het federale arbeidsrecht. Het gaat ook over Vlaamse reglementering over welzijnsbeleid, Europese, Belgische en internationale reglementering (EVRM) over bescherming van de privacy, Europese, Vlaamse en federale wetgeving inzake veiligheid en gezondheid, elementen van strafrecht, regels inzake medische handelingen enz.

Al die stukken van de puzzel proberen in mekaar te doen passen is een bijzondere uitdaging. Sociale partners zijn nog de enige die dit omvattend kunnen bekijken: zij zijn aanwezig op alle niveaus (regionaal, federaal, internationaal),

hebben een nauwe band met de realiteit op de werkvloer, en ... moeten zich op die thema's niet politiek profileren.

Voor een overzicht van deze problematiek, zie de publicaties van de NAR⁸.

Het is de toepassing van het begrip subsidiariteit in zijn zuiverste betekenis: ieder regelt en is verantwoordelijk voor zijn eigen deelbevoegdheid, maar het geheel moet mekaar versterken.

De CAO 100 laat daarom ook ruimte voor een aanpak op niveau van de sectoren en van de ondernemingen. Zo wordt sociaal overleg maatwerk in plaats van een one-size-fits-all.

Die aanpak wordt stilaan een nieuwe trend in de NAR: bij de recentste initiatieven wordt een verslag gemaakt dat de vragen, aanpak van de verschillende beleidsniveaus naast mekaar legt en de huidige situatie schetst. Dat vormt de basis voor de bespreking van de eigen inbreng van de sociale partners. Dat maakt heel die activiteit niet echt sexy, want het is ongelofelijk ingewikkeld aan het worden. Maar het maakt sociaal overleg wel zeer waardevol. Het wordt een uniek platform, waar al die regelgevingen op elkaar kunnen worden afgestemd.

Dat wordt steeds belangrijker.

Voor heel wat materies is het een illusie dat één instelling of één bestuurniveau nog een doorbraak kan teweegbrengen. Noch een regering op federaal, Europees of Vlaams niveau, noch sociale partners zijn in hun eentje in staat om een verregaande verandering door te voeren.

Eind december 2009 werd in de NAR een mooi dossier gemaakt van alle bestaande verlofstelsels in België: zoveel niveaus, actoren, financieringen en stelsels en regelingen, dat het bijna onmogelijk wordt om een harmonisering uit te voeren. Niet alleen het leven in het bedrijf is complex geworden, maar ook het leven daarbuiten, en de relatie daartussen: flexibiliteit, combinatie gezin en arbeid, individuele rechten, sociale zekerheid, samenstelling van het gezin, levenslang leren. Rond al die aspecten zijn verschillende beleidsniveaus actief. Op Europees niveau zijn er richtlijnen rond arbeidstijd, ouderschapsverlof en deeltijdse arbeid, maar ook regels inzake vrij verkeer en niet-discriminatie wetgeving. De rol van het Hof van Justitie blijft hierdoor toenemen en verregaand ingrijpen in de nationale arbeidsstelsels.

Het arrest⁹ Meerts/Proost van het Europees Hof van Justitie zegt dat de ontslagvergoeding van een voltijds in dienst genomen werknemer, bij een ontslag door de werkgever tijdens het deeltijds ouderschapsverlof, moet berekend worden op basis van het voltijds loon.

Elke individuele situatie moet dus afzonderlijk bekeken worden. De vraag naar de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling in elk individueel geval wordt dan ook een bijzonder hachelijke onderneming.

Behoren eenvoudige regels daarmee meer en meer tot de sfeer van de illusie? Is dat niet de negatie van een gezonde rechtsregel zelf?

⁸ <http://www.nar.be/Nth%C3%A9ma%27s-alcohol-drugs.htm>

⁹ H.V.J 22.10.2009, Meerts / Proost NV, C-116/08

Waken over dit kluwen aan rechtsbronnen vanuit Europa, op federaal of regionaal vlak wordt in elk geval een permanente opdracht.

Dat moet nog verder geïncorporeerd worden in het sociaal overleg.

Maar omgekeerd is de betrokkenheid van sociale partners ook een bijzondere troef zowel bij de totstandkoming van die regels, als bij de uitvoering ervan op alle niveaus.

VII. Sociaal overleg is stilaan een 'gestuurd multilevel meertrapssysteem' geworden

7. Dit moet deels worden uitgevoerd via de piramide van NAR-PC-Onderneming, deels via de overheid, of in een gezamenlijke inspanning van alle betrokkenen, zo mogelijk in de lijn van initiatieven op het regionale vlak en binnen de Europese krijtlijnen.

Er zijn inderdaad nog maar *weinig dossiers die op één niveau kunnen worden geregeld*. De meerwaarde schuilt juist hierin dat de verschillende dimensies en beleidsniveaus in één visie worden geïntegreerd.

De innovatie rond ecocheques is daar een ander voorbeeld van: de IPA-onderhandelaars wilden hun steentje bijdragen tot de vergroening van onze economie. Daarom besloten ze dat sectoren of ondernemingen konden beslissen loonsverhogingen toe te kennen via ecocheques, te gebruiken voor de aanschaf van ecoproducten. Dit stelsel werd uitgewerkt bij cao in de NAR en in werking gesteld in de sectoren.

De lijst van de ecoproducten verwijst onder meer naar producten en diensten waarvoor Gewesten stimuli aanbieden.

Voor die ecocheques geldt een voordelige (federale) sociale en fiscale behandeling, uitgewerkt op federaal niveau en op vraag van de sociale partners.

Op sectoraal en/of ondernemingsniveau beslist men, binnen de afgesproken loonmarge, of men deze loonvormen al of niet wenst toe te passen.

Dit mechanisme is een constante geworden, geldt voor méér en méér thema's en activiteiten waarin sociale partners betrokken zijn.

Een modern sociaal overleg moet er dus in slagen om die *diverse puzzels en aspecten te laten samenvallen* en ervoor te zorgen dat de diverse spelers elkaar versterken. Dit alles zowel tussen sociale partners onderling als in synergie met de betrokken overheden.

Sociale partners zijn daartoe goed uitgerust: ze zijn actief op alle niveaus, zowel in het overleg als naar de politieke overheden. Zijn zij niet de enigen die nog een zicht hebben op het geheel in België?

VIII. Caveat 1: Complexiteit

8. Door al deze evoluties zijn sommige dossiers zo *ingewikkeld* en/of politiek beladen geworden, dat dit vraagstukken 'hogere wiskunde' geworden zijn: vereenvoudiging van banenplannen, lastenverminderingen, verlofstelsels, uitkeringsstelsels. Het stelt het sociaal overleg op de proef, maar tot nu toe lukt het. Een grote testcase wordt het dossier 'arbeiders-bedienden', dat hoe dan ook op de agenda blijft staan.

IX. Caveat 2: Smeerolie is op?

9. Door de financiële en economische crisis is er *nauwelijks ruimte voor 'smeerolie'* van de overheid. De marges voor het overleg zijn al even marginaal, tenzij de economische groei opnieuw structureel zou verbeteren. Terwijl vroeger ook veel geld gebruikt werd uit de RSZ voor allerlei acties (loonlastverlagingen, financiering van bijzondere statuten, enz.), is dat reservoir nu ook niet meer beschikbaar.

Zonder 'marges en smeerolie' wordt de verruiming van de thema's van het sociaal overleg nog extra moeilijk: hoe tot een visie komen rond vergroening van de economie, competitiviteit van onze ondernemingen, werkgelegenheid, sociale bescherming, armoede, vergrijzing, huisvesting, onderwijs en opleiding, mobiliteit, enz.?

X. Caveat 3: Juridisering van het overleg

10. Dit is een evolutie die bedreigend is omdat ze niet strookt met de essentie van sociaal overleg en zo moeilijk kan worden ingedijkt door de sociale partners zelf. Ze kan een kanker worden als ze niet ingebed, omkaderd of begeleid wordt. Als individuele rechten het hoogste goed worden, verheven boven de collectieve rechten en in staat om die af te bouwen, dan laten we de macht aan het individuele gelijk, aan de strijd en het conflict tussen individuen in de rechtbank, voortgestuwd door de belangen van de advocaten.

XI. Caveat 4. Sluipende erosie van de kunst van het compromis

11. Het wordt moeilijker om aanwezig te zijn op al die terreinen die de leden aanbelangen, die belangen te vertalen naar de achterban, een mandaat proberen te verkrijgen, de discussie aan te gaan met 'de andere zijde', met de politieke spelers, win-winsituaties te zoeken, en dat niet alleen voor de traditionele thema's van het sociaal overleg ...

Zijn dat niet dezelfde moeilijkheden waarop ook de politieke wereld stoot in haar pogingen om tegengestelde belangen te verzoenen?

XII. En toch ...

12. De vrije markt heeft zijn grenzen als sturingsmechanisme bewezen. In het licht van de crisis hebben regeringen, vakbonden en werkgeversorganisaties van de hele wereld (182 landen) in de ILO te Genève in juni 2008 de 'ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization'¹⁰ goedgekeurd. Sociale dialoog is een van de vier pijlers van de 'Decent Work' agenda die de globalisering moet begeleiden.

Ook op Europees niveau wordt sociale dialoog als een onontbeerlijk fundament beschouwd, niet alleen in het EU-Verdrag, maar ook als garantie voor een succesvol sociaal economisch beleid.

Een Lissabonstrategie met een te geringe 'toe-eigening' door de sociale partners heeft niet de verwachte resultaten afgeleverd: te ver van de burger/onderneming, geen thema van politiek debat, niet wervend, het omgekeerde van '*good governance*'.

Op het hoogste niveau werd bij de goedkeuring van de EU2020 strategie plechtig verklaard dat een voldoende ondersteuning door sociale partners een absolute voorwaarde is om de ambities te kunnen realiseren.

XIII. Maar ook sterktes ...

13. In België is de syndicalisatiegraad in vakbonden niet verzwakt, in tegenstelling tot veel andere landen. Ook werkgeversorganisaties blijven de grote meerderheid van de ondernemingen vertegenwoordigen. Dit is een bewijs dat hun leden niet afhaken en vertrouwen stellen in hun organisaties. Het bewijst tegelijk hun capaciteit om zich aan te passen en hun plaats te behouden.

Het zal echter van de sociale partners zelf afhangen of ze ervan overtuigd blijven dat ze via het sociaal overleg meer kunnen winnen dan verliezen. Zonder die overtuiging zou de toekomst van het sociaal overleg er wellicht heel anders uitzien.

¹⁰ http://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/globalization/WCMS_099766/lang--en/index.htm