

1 | Het Belgische beleidskader gepositioneerd in de Europese traditie

Guy Van Gyes

1.1 Een Europese traditie

Het verhaal van werknemersparticipatie of medezeggenschap in Europa start theoretisch met eerst te kijken naar de fundamentele arbeidsverhouding of arbeidsrelatie. Ons sociaal-economisch systeem wordt gedragen door (bedrijfs)organisaties die door de samenwerking van een reeks mensen economische meerwaarde of productiviteit genereren. De arbeidsrelatie of arbeidsverhouding verwijst naar de link tussen zulke organisatie en de individuele werknemer. Deze verhouding heeft als objectief het werknemersgedrag te stabiliseren, te reguleren en te sturen (Van Hootegem, 2000, p. 61). Deze werknemersrelatie of loontrekkende verhouding is een “wettelijke creatie in dewelke een persoon (de werknemer) akkoord gaat om voor een bepaalde som geld voor een bepaalde periode arbeid te leveren in opdracht van die andere persoon (de werkgever)” (Kaufman, 2004, p. 51). Het gaat in deze productiviteitscoalitie of “the art of living together for the purposes of production” (Richardson, 1954) dus om een economische ruilrelatie waarbij in een organisatorische gezagsrelatie wordt getreden.

1.1.1 Sociale dialoog als ‘acquis’

Voor de ‘governance’ of sturing van deze systeemcomponent heeft zich een sociaal-politieke arena van arbeidsverhoudingen en sociale dialoog ontwikkeld in onze kapitalistische markteconomie. Dit ‘sociaal overleg’ tracht de arbeidsverhouding te organiseren en te reguleren door middel van interactie, dialoog, onderhandeling, beargumentatie en betwisting tussen de werkgevers- en werknemerszijde (Edwards, 2003). Deze sociale dialoog is sinds de ontwikkeling van de Europese Unie een vast onderdeel van het Europese sociaal-economische sturingsmodel (Van Gyes et al., 2007). In de lidstaten van de Europese Unie spelen organisaties die werkgevers en werknemers vertegenwoordigen samen een belangrijke rol. Ze beïnvloeden ontwikkelingen op de werkvloer en ze participeren aan het bredere sociaal-economische beleid. Alhoewel in het zich recent ontwikkelende Europese macro-economische beleid bepaalde onderdelen van deze sociale dialoog zwaar in het vizier worden genomen en de praktijken soms grote verschillen vertonen in de lidstaten, behoort dit model van sociaal overleg en

dialogo tot het 'acquis communautaire'. Het wordt gepromoot door het Europees verdrag. Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie erkent het recht van werknemers op informatie en consultatie op hun werkplek (Artikel 27) en het recht van collectief onderhandelen en actie (Artikel 28).

Artikel 27

Recht op voorlichting en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming

De werknemers of hun vertegenwoordigers moeten zekerheid krijgen dat zij op de passende niveaus tijdig worden voorgelicht en geraadpleegd, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken voorzien.

Artikel 28

Recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie

De werkgevers en werknemers of hun respectieve organisaties hebben, overeenkomstig het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken, het recht om op de passende niveaus collectief te onderhandelen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten en om, in geval van belangenconflicten, collectieve acties te ondernemen ter verdediging van hun belangen, met inbegrip van staking.

We vinden het recht van de werknemers op informatie en consultatie ook erkend en gewaarborgd door Artikel 21 van het herziene Europees Sociaal Handvest en ook in de Artikelen 1 760 en 1 861 van het Gemeenschapshandvest van de Sociale Grondrechten (1989) wordt voornoemd recht gewaarborgd. Niet al deze Europese wetteksten hebben een bindend karakter, maar omdat ondertussen in het EU-verdrag, meer bepaald in Artikel 136 en Artikel 137, de Europese Unie en haar lidstaten beloven maatregelen te treffen met het oog op een concrete invulling van voornoemde rechten, wordt het recht op informatie en consultatie van werknemers vandaag als een sociaal grondrecht beschouwd in de Europese Unie (Peeters, 2009).

Traditioneel worden voor West-Europa de belangrijkste kenmerken van het systeem van sociale dialoog als volgt gedefinieerd (Van Petegem et al., 2014). Het gaat om gemeenschappelijke kenmerken die ook voor de verschillen tussen de landen zorgen:

- vakbondserkenning en -integratie;
- wettelijk kader;
- gecentraliseerde, sterke organisaties;
- relatief gecentraliseerde en gecoördineerde vormen van collectief onderhandelen;
- politieke invloed in sociaal-economische beslissingen.

1.1.2 Een institutionele basisstructuur

Een wezenlijk onderdeel van dit model is de integratie van de factor arbeid op bedrijfsniveau door de uitwerking van structuren voor in het bijzonder:

- de toepassing van informatie- en consultatierechten door bijvoorbeeld de invoering van OR's of de wettelijke erkenning van vakbondsvertegenwoordiging;

- en/of collectief onderhandelen dat zich eerder concentreert op de economische ruilrelatie (onderhandelen over loon, tijd, contractvorm).

Zoals al gesteld, het collectief onderhandelen heeft zich in de West-Europese, naoorlogse traditie sterk uitgekristalliseerd in vormen en methodes voorbij het bedrijfsniveau en dan voornamelijk op het sectorniveau. Wat betreft de kwestie van werknemersinspraak oftewel ondernemingsdemocratie hebben zich in de EU-landen vormen van werknemersvertegenwoordiging ontwikkeld. Deze bestaan in allerlei vormen en zijn ingebed in diverse wettelijke en institutionele kaders. Deze verschillen in structuur en wettelijk kader zorgen voor een verscheidenheid aan rechten, plichten, competenties en bevoegdheden voor deze werknemersvertegenwoordiging. Institutionele erkenning en vakbondsbetrokkenheid zijn evenwel een hoofdbestanddeel van deze Europese vormen van werknemersvertegenwoordiging op de werkvloer.

1.1.3 Theoretisch verder geduid

Een mooi aanknopingspunt voor de verdere, theoretische duiding van zulke werknemersinspraak op bedrijfsniveau vormt de definitie die de Nederlandse organisatie-socioloog Lammers in 1965 aan medezeggenschap heeft gegeven: “het geheel van wederzijds als legitiem erkende overlegvormen waarbij beïnvloeding plaatsvindt van de besluitvorming van bovengeschikten door ondergeschikten”. Op grond hiervan komen Leede en Looise (1997, p. 432) tot volgende omschrijving van participatie: “het geheel van formele en informele overlegvormen binnen een organisatie waardoor ondergeschikten de besluitvorming kunnen beïnvloeden”. Medezeggenschap vormt dan een onderdeel van participatie en heeft betrekking op alle formele overlegvormen waardoor ondergeschikten de besluitvorming kunnen beïnvloeden.

Zulke werknemersparticipatie kan verder worden geduid door te kijken naar de (1) inhoud van de participatie, de ‘wat’, (2) de structuur van de participatie, de ‘wie’ en (3) de mate van participatie, de ‘hoe’ (De Cuyper & Van Gyes, 2003).

Betreffende de inhoud kunnen we een onderscheid maken tussen participatie gericht op directe operationele, of eerder sociale en strategische managementbeslissingen. Operationeel beleid betreft inspraak van werknemers over de dagdagelijkse inhoud en organisatie van het werk. Bij het sociale denken we aan het personeelsbeleid van de onderneming en de arbeidsvoorwaarden. Bij strategisch beleid ligt de focus op het economisch-strategisch management en raken we aan het hart van de bedrijfsvoering.

Naast inhoud, zien we ook verschillen in de structuur van de participatie. Hier wordt er traditioneel onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte participatie van werknemers. Directe participatie verwijst naar technieken waarbij de individuele werknemers betrokken worden bij (aspecten van) de bedrijfsvoering. We denken hier aan inspraakformules door gebruik te maken van werkgroepen rond bepaalde thema’s, suggestiesystemen en dergelijke. Het is duidelijk dat bij de directe participatie ook onderscheid gemaakt moet worden tussen formele systemen (genre suggestieschema’s)

en meer informele systemen zoals ad hoc bijeenkomsten. Indirecte participatie betreft de betrokkenheid van werknemers bij de bedrijfsvoering via de aanstelling van een vertegenwoordiger van de werknemers die de participatie of inspraak op zich neemt.

Als laatste kijken we naar de mate van participatie en de invloed ervan. Traditioneel wordt dan onderscheid gemaakt tussen participatie die zich beperkt tot het informeren van werknemers, participatie die naast het informeren ook als doel heeft om de werknemers te consulteren. Nog verder gaat medebestuur van werknemers. Hier worden beslissingen door overleg en onderhandelingen samen genomen. Een laatste en meest verregaande vorm van participatie betreft het zelfbestuur van werknemers. In deze laatste vorm nemen de werknemers de volledige leiding en verantwoordelijkheid over de organisatie van (bepaalde delen) van het werk in de onderneming.

Twee dominante vormen ontwikkelden zich in de Europese traditie van werknemersinspraak en medezeggenschap (Van Gyes, 2006):

- vormen van indirecte participatie of werknemersvertegenwoordiging, die meestal na de Tweede Wereldoorlog hun eerste wettelijke erkenning kregen in veel Europese landen, alhoewel ze ook al zulk kader vroeger kregen in landen zoals Duitsland. Deze indirecte vormen van participatie zijn structuren waarbij werknemersvertegenwoordiger trachten de besluitvorming te beïnvloeden op de hogere, hiërarchische echelons van tactische en strategische beslissingen;
- vormen van directe participatie over eerder operationele zaken op de werkvloer. Deze vormen van werkoverleg werden sterk gepromoot in de productiviteitsbevorderende 'humaniserings'campagnes van de jaren '60 en '70; door in de jaren '80 te kijken naar de Japanse voorbeelden; sinds de jaren '90 in nieuwe vormen van 'high-involvement' HR-beleid; en recentelijk in debatten over het nieuwe werken en arbeidsorganisatorische innovatie. Voorbeelden zijn suggestiesystemen, survey feedback, projectgroepen, taakgroepen, kwaliteitscirkels of zelfsturende teams.

Wat betreft werknemersvertegenwoordiging, gaat het bovendien om twee vormen:

- vertegenwoordiging in de raden van bestuur;
- overlegorganen waarbij de werknemersvertegenwoordigers worden geïnformeerd, geconsulteerd en misschien zelfs medebeslissingsrecht hebben over een aantal managementzaken die vooral te maken hebben met personeelsbeleid.

Vanuit beleidsoogpunt is vooral organiserend en regulerend opgetreden betreffende de indirecte vorm van werknemersinspraak. In deze vertegenwoordigende democratie op het organisatorische management- en eventueel bestuursniveau gaat het dan ook om een duidelijk amenderen van de oorspronkelijke gezagsfilosofie van de arbeidsverhouding, door met méér dan alleen de werkgever en zijn management te praten over méér dan de gewone, alledaagse dingen van het werk. Deze vormen van informatie, consultatie en hier en daar medezeggenschap zijn wettelijk verankerd in formele structuren in de meeste EU-landen. OR en/of syndicale delegatie geven vorm aan de

concrete structuur. Een Ondernemingsraadtype van werknemersvertegenwoordiging kan worden gedefinieerd als een geïnstitutionaliseerd orgaan op vestigings- of bedrijfsniveau van representatieve inspraak van werknemers naar hun werkgever en management toe. Deze OR vertegenwoordigd dan alle werknemers, of ze nu lid zijn van een vakbond of niet (aangepaste definitie van Rogers & Streeck, 1996). In hun overgang naar markteconomieën hebben ook de Centraal- en Oost-Europese landen zulke vormen van werknemersparticipatie uitgebouwd. Tegelijk verankerde ook de EU in een aantal kaderrichtlijnen deze vorm van werknemersinspraak. De omvattendste is de Richtlijn 2002/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap, die via wetgeving op 23 april 2008 in het Belgisch recht is omgezet.

1.2 De Belgische beleidstraditie

1.2.1 Historische ontwikkeling

België heeft een lange beleidstraditie in de uitwerking van een formele vorm van werknemersvertegenwoordiging op bedrijfsniveau. Een arsenaal aan wetgeving bestaat over het onderwerp (wetten en cao's). Dit regulerend kader kwam grotendeels tot stand in twee cruciale periodes: de periode direct na de Tweede Wereldoorlog en het begin van de jaren '70 van vorige eeuw. Het gaat niet toevallig om twee periodes waarin brede lagen van de samenleving en de publieke opinie behept zijn met de democratiseringsgedachte. Het zijn ook de twee periodes waar we ook een gelijkaardig overheidsoptreden zien in andere Europese landen (zie bijvoorbeeld Nederland met belangrijk wetgevend werk in 1950 en 1971/1979).

1.2.1.1 Eerste beleidsperiode: de fall-out van Wereldoorlog 2

Een Belgisch systeem van collectieve (loon)onderhandelingen zag met vallen en opstaan het licht na de Eerste Wereldoorlog (Luyten, 2006; De Wilde, 1994). Een beleidskader voor inspraak op de werkvloer werd evenwel niet ontwikkeld in deze periode. Deze Belgische 'stilte' is opvallend, wanneer we het vergelijken met de evoluties op dat moment in een aantal buurlanden. In Duitsland en Oostenrijk wordt de basis gelegd voor een *Mitbestimmungs*-systeem met *Betriebsrate*. In Engeland wordt geëxperimenteerd met de zogenaamde *Whitley Councils*. Luxemburg introduceert per decreet *Conseils d'usine*. Zweden keurt een wet goed stellend: "OR's zullen worden opgericht in de industrie met als doel arbeiders een groter inzicht in de productie te geven". De eerste Internationale Arbeidsconferentie van de Volkenbond, gehouden in 1919 te Washington, moedigt eveneens de oprichting van OR's aan. In België concentreert het wetgevende, regulerende werk zich echter op paritaire comités, cao's en overleg.

Pionierswerk van Julien Weiler in de Henegouwse mijnstreek

Een zeer vroege toepassing van fabrieksraad en werknemersinspraak is het initiatief van de mijnonderneming Mariemont et Bascoup (Rolin, 1903). Het is hier dat ingenieur Julien Weiler met goed vinden van de directie reeds in 1877 start met 'Chambres d'Explication'. Hij is vooral gefrappeerd door de afstand die is gegroeid tussen arbeiders en patroons. De oplossing om deze communicatieproblemen te omzeilen is volgens Weiler de creatie van een 'fonction d'interprète'. Deze interpretatiefunctie dient te worden uitgeoefend door afgevaardigden verkozen door hun werkmakers. De afgevaardigden moeten representatief zijn voor hun collega's. Dit houdt dus ook een erkenning in van de 'associations ouvrières' en hun 'meneurs'.

In 1888 wordt deze regeling uitgebreid naar alle bedrijfsafdelingen en gecomplementeerd met een Verzoenings- en bemiddelingsraad (Conseil de conciliation et d'arbitrage). Deze 'Kamers' van werknemersafgevaardigden vergaderen met de meestergast. Iedere drie maanden vergaderen alle Kamers samen onder voorzitterschap van de werkgever. Klachten en moeilijkheden die zich de laatste maanden hebben voorgedaan worden aangekaart. Het is de werkgever die evenwel het laatste woord heeft en naar oplossingen zoekt. De voordelen volgens Weiler zijn dat de werkgeversbeslissingen meer doeltreffend zijn, er openlijk over een breed scala aan thema's kan worden gesproken (gaande van lonen tot de interne organisatie) en bovendien eigengereide, autoritair optreden van middenmanagement kan worden voorkomen. Een zogenaamde Looncommissie legt vanaf 1892 bovendien aan het einde van iedere maand de lonen vast op basis van de productiviteit en de geldende steenkoolprijs, zonedig na inzage van de financiële boekhouding van de onderneming.

De sectorale paritaire comités, waar vakbonden en werkgevers evenredig waren vertegenwoordigd, werd het belangrijkste instrument voor de Belgische vakbeweging om betere lonen en arbeidsvoorwaarden af te dwingen. In de jaren '20 en met de blik op onder meer het Duitse *Betriebsrätegesetz* (1920) en de Russische Revolutie ontstond er wel een omvattend ideologisch debat over 'arbeiderscontrole' in de socialistische arbeidersbeweging en over 'fabrieksraden' als onderdeel van het toenmalige katholieke corporatistisch denken (Neuville, 1981; Luyten, 1996). Het is Louis de Brouckère die voor de synthese in het socialistische denkwerk zorgt. Concreet vertaalt hij het begrip 'arbeiderscontrole' in een wetsontwerp over bedrijfsraden (De Brouckère, 1962). Alleen de vakbonden zouden voor deze raden kandidaten kunnen voordragen, terwijl alle arbeiders kiesgerechtigd zouden zijn. De vergaderingen zouden tijdens de werkuren plaatsgrijpen. De voorzitter zou uren worden vrijgesteld om de werking te vergemakkelijken. Deze bedrijfsraden zouden verder een driedelige bevoegdheid krijgen: het bewaken, maar niet afsluiten van cao's; waken over de gang van zaken om de interesse van arbeiders in het productiviteitsvraagstuk van hun bedrijf te verhogen; inzage in de financiële en economische toestand van het bedrijf. Bij dit laatste, verwijst De Brouckère naar het 'droit de regard', ontwikkeld door de Franse vakbond. Een zitting van arbeiders in de beheerraad of het directiecomité van een onderneming wijst hij echter af. Wat betreft zulke wettelijk omkaderde syndicale aanwezigheid op ondernemingsniveau bestaat bij de christelijke vakbond een pak terughoudendheid op dat moment (Kwanten, 1984). Een wettelijke erkenning van de syndicale 'arbeiderscontrole' wijst men af. Men vreest voor 'ondernemingscorporatisme', naast een volledige overvleugeling door de sterkere socialistische broer. Principeel kon een fabrieksraad

wel, maar dan enkel in combinatie met en ondergeschikt aan de vakbond en de sectorale bedrijfsraad. Carels (1924), het hoofd van de ACV-studiedienst, beklemtoont nog dat fabrieksraden zich veel beter dan een vakorganisatie zouden lenen tot ‘wilde anarchistische en communistische propaganda’.

Geen enkel concreet beleidsinitiatief werd echter ontwikkeld (buiten een kopiëring van de Duitse regeling in het door België bezette Ruhrgebied). Vakbonden organiseerden zich voornamelijk via plaatselijke afdelingen en gewestelijke verbonden. Fabrieksraden werden als onderdeel van een soort van ondernemerspaternalisme hier en daar uitgebouwd in grotere industriebedrijven. Erkende vakbondsdelegaties bestonden op grote schaal in de zogenaamde basisindustrie (steenkool-, staal- en metaalnijverheid) (Knaapen, 1952). Het gefragmenteerde, conflictuele en fragile systeem van arbeidsverhoudingen en sociaal overleg was evenwel bijna uitsluitend gebaseerd op sectorale onderhandelingen en politieke bemiddeling.

Dit systeem werd vanaf de jaren ‘30 en vooral sinds de grote staking van 1936 meer en meer uitgedaagd tot verandering (Luyten, 1997; Devolder, 2003; Luyten & Hemmerijckx, 2000). Nieuwe blauwdrukken werden gemaakt om het systeem van sociaal overleg performanter te maken en aldus ‘de sociale kwestie’ meer te pacificeren (o.a. met als doel conflicten beter te beheersen). De blik werd daarbij ook meer en meer op het bedrijfsniveau gericht. Voornamelijk ook om dat in deze jaren met grote bewondering werd gekeken naar de Amerikaanse productiviteitsresultaten (het Fordisme met zijn lopende band). Voorbereid door experts in zich snel opvolgende regeringen, dient uiteindelijk de regering Spaak in november 1938 een wetsontwerp in waar voor het eerst vanuit regeringskant wordt gepleit voor de invoering van ondernemingsafgevaardigden in grotere bedrijven. Alle arbeiders kiezen de afgevaardigden en iedereen kan zich kandidaat stellen. De taak van de afvaardiging is verzoening en een geest van samenwerking in het bedrijf te bevorderen. Bij individuele of collectieve geschillen zal ze bij de directie kunnen tussenkomen wanneer de sociale vrede in bedreiging is. Tevens wordt een adviserende bevoegdheid over vraagstukken van de arbeidsorganisatie voorzien. Het komt evenwel nooit tot een bespreking door de oorlog.

Deze Tweede Wereldoorlog versnelt het beleidsdenken (Luyten & Hemmerijckx, 2000). De fabriek vormde in deze donkere periode één van de basiselementen voor de overlevingsstrategie van werknemers. Bovendien ontstond vanaf 1941 een radicalere vakbonds beweging die clandestien was georganiseerd op bedrijfsniveau. In de ogen van deze eerder communistische strekkingen diende de onderneming en niet de sector de centrale plaats van de arbeidersstrijd te zijn. Het nieuwe institutioneel kader van de arbeidsverhoudingen dat zich tussen 1944 en 1952 ontwikkelt in België maakt aldus enerzijds een synthese van het vooroorlogse model van collectief overleg en introduceert anderzijds nieuwe vormen van inspraak en vertegenwoordiging op bedrijfsniveau.

De kernprincipes van deze nieuw ontstane consensus kunnen worden teruggevonden in een clandestiene overeenkomst die prominente vakbondsleiders en werkgeversvertegenwoordigers tekenden in de laatste maanden van de oorlog en in voor-

bereiding van de verwachte wederopbouw. Alhoewel dit zogenaamde Sociaal Pact nooit officieel werd ondertekend, kan het toch als een basisverklaring van het Belgische overlegmodel worden beschouwd (Luyten & Vantemsche, 1994). Het werd vooraf gegaan door een pak denkwerk van diverse strekkingen, waarmee men vanaf de zomer van 1941 clandestien of in ballingschap al uitkijkt naar de naoorlogse periode (Luyten, 1997).

Tabel 1.1 Componenten van het Belgische basiscompromis in het sociaal overleg

Werknemerszijde	Werkgeverszijde
Erkenning van en respect voor het werkgeversgezag	Respect voor de waardigheid van de werknemer
Plichtsbewuste uitvoering van de arbeidstaak	Rechtvaardige behandeling van de werknemer
Zich houden aan de gezamenlijk afgesloten regels	Geen obstructie van de vakbondsvrijheid en vrijheid van vereniging
<i>Participeren in de inspanningen van de werkgever om via productiviteitsstijgingen de ondernemingsinkomsten te laten stijgen</i>	<i>Rechtvaardige verdeling van de winsten tussen onderneming en werknemer, daarbij rekening houdend met de impact van de productiviteitsstijging op de tewerkstelling en levensomstandigheden van werknemers</i>

* Cursief: productiviteitspact van 1956; niet-cursief: Sociaal Pact van 1945.

De institutionalisering van de werknemersvertegenwoordiging was één van de onderdelen van dit basiscompromis. Direct na de oorlog waren het vooral de voorheen clandestiene en radicale vakbond Mouvement Syndical Unifié en Communistische Strijdcomités die sterk ijverden voor een uitbreiding van de vakbondsmacht op bedrijfsniveau. André Renard was de belangrijkste leider van deze fractie in de socialistische vakbond. Vakbondsvertegenwoordiging op de werkvloer werd een prioritaire eis van het nieuw gestichte ABVV (Hemmerijckx, 2003). De eis werd op de agenda geplaatst van de eerste, naoorlogse Nationale Arbeidsconferenties. Stakingen werden georganiseerd om onder méér op dit vlak concessies te bekomen van de werkgeverskant. In een eerste tijd verwierpen de werkgeversorganisaties en hun nieuwe confederatie FEB deze plannen. Net zoals bij de invoering van het systeem van sectorale onderhandelingen, was ook nu overheidsoptreden noodzakelijk om tot een akkoord te komen. In 1947 werkte de Minister van Arbeid een statuut voor de vakbondsafvaardiging uit. Politieke druk, multi-issue onderhandelen van een akkoord in een nationale arbeidsconferentie en een last-minute stakingsactie zorgden er voor dat uiteindelijk de werkgeverskant het voorstel aanvaardde. Juni 1947 werd het nationaal akkoord over de vakbondsdelegatie getekend (Luyten, 2003).

De invoering van OR's vormde een onderdeel van een ruimer debat over de invloed van vakbonden en overheid in het economische gebeuren (Keulemans, 1989). Het was voornamelijk de christelijke vakbond die in dit kader een hevig pleidooi hield voor vormen van medezeggenschap op ondernemingsniveau (tot in de Raad van Bestuur). De socialistische vakbond keek eerder naar de staatsplanning van de economie en hoe daarbij sociale partners op sector- en nationaal niveau konden worden betrokken.

Opnieuw was politiek optreden nodig om een doorbraak in het dossier te krijgen. Een cruciaal moment in deze doorbraak was het akkoord, achter de schermen en binnen het christendemocratische kamp, tussen de vooraanstaande (katholieke) werkgever Leon-Antoine Bekaert (leider van de metaalfederatie, bestuurslid van FEB en voorzitter van het Algemeen Christelijk Verbond van Werkgevers) en Auguste Cool, voorzitter van het ACV (Pasture, 1992). De vakbond ging akkoord met de niet-invoering van een vertegenwoordiging in de Raad van Bestuur, maar in ruil werden wel stevige financieel-economische informatierechten toegekend aan het nieuwe orgaan van OR's. Een regeringscoalitie van socialisten en christen-democraten implementeerde het akkoord. De nieuwe 'Wet van 20 september 1948 houdende de organisatie van het bedrijfsleven' voerde de OR als derde instrument van werknemersvertegenwoordiging in, naast de syndicale delegatie en de Comités voor Veiligheid en Gezondheid op het werk. Deze Comités waren eerder al ingevoerd zonder veel discussie bij Regentbesluit van 11 februari 1946. Deze CVGW-invoering gebeurde vrij geruisloos naar aanleiding van wetgevend werk dat verschillende reglementeringen inzake veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaats bundelde (in het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming, afgekort ARAB). Na de herziening en uitbreiding van dit ARAB midden jaren '90, spreken we vandaag over Comités voor preventie en bescherming op het werk, afgekort CPBW (Rigaux, 1982).

Ondertussen kwam een nieuwe generatie op de voorgrond aan werkgeverszijde (Luyten, 2006). De traditionele vleugel, vooral komende uit de steenkool- en staalindustrie, had lange tijd geweigerd om op nationaal niveau grote samenwerking op poten te zetten met de vakbeweging. De modernistische fractie met zijn wortels eerder in de metaalverwerkende nijverheid en specialiserend in consumptiegoederen, was wel bereid tot méer samenwerking en dialoog met de vakbond. Binnen de bredere productiviteitsbeweging van de jaren '50 en gebaseerd op een evaluatie van de eerste experimenten werd het systeem van werknemersvertegenwoordiging nog verder versterkt en enkele belangrijke amendementen aan het basiscompromis toegevoegd (zie cursieve tekst in tabel). De productiviteitsbeweging werd gestimuleerd door de activiteiten gekaderd binnen het Marschall-plan (o.a. met studiereizen van sociale partners naar de VS) (Bertram, 2001; Devolder, 2005).

Het betekende niet dat de wetten en regels van de twee centrale organen van vertegenwoordiging, de OR en de syndicale delegatie, geen gaten méer vertoonden. Deze hiaten vormen de grootste discussiepunten in de volgende, belangrijke periode van Belgische besluitvorming over werknemersvertegenwoordiging.

Mens en onderneming: ACV denkwerk in de jaren '60

Het ACV ontwikkelt zijn denken over 'mens, onderneming en syndicalisme' gedurende de hele jaren '60 (Mampuyts, 1991; Pasture, 1992; Goyvaerts, 1968; Lagae, 1985). De bond heeft eind jaren '50 aan zelfbewustzijn gewonnen. Het ledenaantal blijft groeien. In de sociale verkiezingen van '58 wint het 5%. Het had een succesvolle campagne gevoerd voor de vijfdaagse week. Vanaf begin jaren '60 wordt ook méer en méer in gemeenschappelijk vakbondsfrent opgetreden. Een beetje verrassend - zeker voor de vakbond zelf - wordt het startschot van deze ideologische oefening gegeven door een zuster- (broer zou correcter zijn) organisa-

tie, namelijk de KWB. Na een spectaculaire ledengroei in de jaren '50 treed deze sociaal-culturele organisatie meer actiegericht en eisend op. Het is in deze geest dat de Manifestactie ontstaat.

Via opeenvolgende nationale studiekringen en een werkgroep wordt in 1963-1964 een manifest voorbereid met als titel 'KWB'ers op zoek naar een nieuwe onderneming'. Door de kleur van de omslag en de kritiek op het radicaal karakter krijgt de brochure - een nummer van het ledenblad Raak - al snel de pejoratieve benaming van 'rode boekje'. Het vernieuwde denken wordt gevoed door het zich aandienende 'aggiornamento' binnen de katholieke sociale leer. Illustratief is dat de inspiratie voor het manifest vooral komt van een jezuïet, De Witte, die in zijn jonge jaren priester-arbeider was geweest en nu instaat voor de kaderopleiding binnen KWB-nationaal. Alhoewel in zijn definitieve vorm enigszins afgezwakt, pleit de KWB in dit manifest voor een hervorming van de onderneming omdat de werknemer geen plaats heeft in het wettelijke statuut van het bedrijf; geen invloed heeft op de beslissingen; meestal niet betrokken wordt bij de werkorganisatie; en geen rechtmatig deel in de opbrengst heeft. Bij werknemers leven dan ook gevoelens van miskennis, onzekerheid en uitbuiting. Hiertegenover stelt het manifest dat allen die zich persoonlijk en actief inzetten in het bedrijf, op grond daarvan, de onderneming 'mede-bezitten' en dus dienen te mogen 'mede-leiden' en 'mede-oriënteren'. Men drukt dan ook de wens uit dat de christelijke arbeidersbeweging zich met alle middelen zou inzetten voor nieuwe structuren die 'op ondernemingsvlak het respect voor de menselijke waardigheid erkennen, uitdrukken en bevorderen.'

1.2.1.2 Tweede periode van verandering: begin jaren '70

Begin jaren '70 werd het Belgisch systeem van sociaal overleg geconfronteerd met een reeks wilde stakingen (Deny, 1990; Witte & Meynen, 2006). De jaren '60 waren een periode van grote, economische groei geweest. Het gerealiseerde basiscompromis bleek voor de vakbonden een efficiënt instrument te zijn om uitgebreide materiële en sociale voordelen voor hun achterban te verkrijgen. In dit klimaat van stijgende arbeidsconflicten formuleerden de werknemers echter niet langer alleen looneisen, maar ook andere verzuchtingen met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid en inspraak. Deze laatste eisen kunnen worden gekaderd in de toenmalige, bredere 'democratiserings'-beweging van post-68. Vakbonden en hun leiders kregen in deze golf van nieuwe conflicten ook de kritiek gedeeltelijk de voeling met hun basis te hebben verloren.

Vakbonden trachten al snel hun macht en representativiteit te herstellen door dit nieuwe arbeidsprotest te kanaliseren. Gebaseerd op reeds bestaande voorbereidingen gemaakt door een nieuwe generatie 'bewegingsintellectuelen', radicaliseerden de vakbonden onder meer hun kijk op 'ondernemingsdemocratie' (De Sloover, 1978; Van Steenvoort, 1979). De socialistische vakbond herlanceerde zijn idee van arbeiderscontrole. Het ACV pikte zijn naoorlogse pleidooi voor een vertegenwoordiging in de Raad van Bestuur terug op en keek met grote interesse naar het toenmalige, veel geciteerde geëxperimenteer met zelfmanagement door werknemers in het Joegoslavië van Tito. Aan de onderhandelingstafel materialiseerden deze radicale ideeën in een aantal nieuwe, pragmatische compromissen. Er kwam een nieuwe statutaire regeling voor de syndicale delegatie, betere afspraken over de consultatiemogelijkheden betreffende

werkgelegenheidskwesities en na veel vijven en zessen een omstandig uitgewerkte reglementering over het verschaffen van financieel-economische informatie van de ondernemingen aan de werknemersvertegenwoordiging (Van den Broeck & Vanhemel, 1974). De drempel voor OR-invoering werd verlaagd van 150 tot 100 en het systeem van sociale verkiezingen werd uitgebreid naar de non-profitsector.

De impact van deze tweede golf van beleidsinnovatie wordt al direct duidelijk wanneer men vaststelt dat het tot midden jaren '80 duurde om de voorgestelde hervormingen definitief uit te werken en te implementeren. Midden jaren '80 werd de regeling rond de taak en de rol van de bedrijfsrevisor in de EFI-verschaffing aan de OR definitief vastgelegd. De vertegenwoordiging van kaderleden werd geregeld. Het debat over een betere bescherming van de werknemersvertegenwoordiging sleepte zelfs aan tot begin jaren '90. In de crisisperiode na 1974 hadden de vakbonden immers te maken gehad met een aantal spraakmakende ontslagen van delegees (o.a. de zaak De Bruyne) (Stroobant, 1982; Leurs, 1981).

Al bij al ging het in deze tweede periode bijna uitsluitend om een updaten en optimaliseren van de bestaande structuren van werknemersvertegenwoordiging. Deze tweede innovatieperiode zorgde aldus wel voor een institutionele stabilisering van de bestaande instrumenten.

1.2.1.3 Recente tijden

De relaties tussen de Belgische sociale partners veranderde drastisch in de jaren '80 en '90. Alhoewel niet zonder slag of stoot, werd een vorm van competitief corporatisme gevestigd in navolging van andere Europese landen (Cassiers & Denayer, 2010). Werkgevers kwamen voortaan ook met eisen van matiging en flexibilisering naar de onderhandelingstafel. 'Competitiviteit' werd een zéér belangrijk beleidsthema. Wat betreft het institutionele raamwerk van werknemersvertegenwoordiging bracht deze trend evenwel geen fundamentele veranderingen. Een periode treedt in van hier en daar wat sleutelwerk en incrementele wijzigingen gevoed door veranderingen op andere beleidsniveaus of in andere beleidstopics.

Een belangrijk deel van deze nieuwe wijzigingen heeft te maken met beleidscontrole of implementatiebewaking in relatie tot nieuw beleid met betrekking tot tewerkstelling en/of flexibilisering. De vakbondsvertegenwoordiging of OR krijgt dan telkens als onderdeel van het akkoord (of als doekje voor het bloeden?) bij de implementatie een recht op controle of inspraak. Enkele voorbeelden: het interpellatierecht van de OR bij de Maribel-operatie van de jaren '80 of de rol van de lokale vakbond bij de experimenten-Hansenne (Denys, Hedebouw & Lambert, 1985); de invoering van de sociale balans ten tijde van de nieuwe Wet op het Concurrentievermogen van midden jaren '90 (Van Gyes, 1996); recentelijk bij het debat over langer werken, cao nr. 104 waarbij de werkgeverszijde zijn werkgelegenheidsplan voor oudere werknemers moet communiceren en overleggen met de werknemersvertegenwoordiging.

Een tweede reeks van wijzigingen in deze recente periode kunnen worden toegeschreven aan nieuwe topics die zich aandienen. Ze hebben dikwijls te maken met een

gelijke kansen/gelijkerechtdiscours of nieuwe welzijnsthema's. We denken dan wat betreft het eerste aan de betrokkenheid bij de uitwerking van de tewerkstellingsmaatregelen voor nieuwe risicogroepen of recentelijk het loonkloofrapport dat de OR kan bespreken. Nieuwe gezondheidsthema's zijn er veel. Het gaat om het zich ontwikkelde beleidsdomein van psychosociale risico's met opeenvolgende wettelijke initiatieven (zie bijvoorbeeld cao nr. 100 over anti-alcohol- en drugsbeleid). Het Comité krijgt er een nieuwe benaming door: CPBW. Een deel van deze nieuwe thema's hebben ook te maken met nieuwe technologie (het eerder doodgeboren kind van cao 39 over inspraak bij de invoering van nieuwe technologie en later over bijvoorbeeld camera-bewaking) en de milieuproblematiek (diagnostiek woon-werkverkeer, communicatie klimaatplannen, ...) (Huys & van der Hallen, 1986; Op den Kamp et al., 2007).

Een derde motor van deze recente wijzigingen zijn andere beleidsniveaus. Zo neemt bijvoorbeeld het Vlaamse niveau bij de ontwikkeling van zijn milieubeleid naar bedrijven af en toe de inspraak van of communicatie naar de werknemersvertegenwoordiging mee. Het is vooral echter ook het Europese niveau dat zich sinds midden jaren '90 niet onbetuigd laat. Het is daarbij opvallend dat dit meermaals gebeurt naar aanleiding van een Belgisch voorzitterschap of een Belgische case, bijvoorbeeld de sluiting van Renault-Vilvoorde. De nieuwe kijk op veiligheid en gezondheid, vertaald in België naar nieuwe welzijnswetgeving en bijhorende inspraak, wordt ook eind jaren '80 al Europees uitgewerkt. Kroonjuwelen zijn verder het systeem van Europese OR's, een Europees kader voor inspraak van werknemers bij herstructureringen en de richtlijn van 2002 die Europees het erkende grondrecht van informatie en consultatie harmoniseert. De richtlijn van 2002 zorgt in België voor een vernieuwd en hevig debat over de inspraak in kleine ondernemingen.

Europese OR's

Een Europese richtlijn uit 1994 beoogt werknemers van bedrijven en concerns met een Europese dimensie meer zeggenschap te geven in beleidsbesluiten met een grensoverschrijdend karakter (Cortebeeck, 1997; Bursens, 1999). De richtlijn geldt voor bedrijven met minimaal 1000 werknemers en met vestigingen in ten minste twee lidstaten met elk 150 werknemers of meer. Die bedrijven worden verplicht om werknemersvertegenwoordigers uit verscheidene lidstaten in elk geval één keer per jaar te informeren en te raadplegen over zaken als reorganisaties, verplaatsingen en ontslagen waarvan de consequenties niet tot één lidstaat beperkt blijven. De verplichtingen gelden niet voor de vestigingen van de multinationals die buiten de EU liggen. Een Europese OR moet worden opgericht volgens de (minimum)bepalingen van de richtlijn, tenzij het bedrijf binnen de drie jaar een alternatieve informatie- en overlegprocedure in het leven heeft geroepen. Over die procedure moet dan wel overeenstemming zijn bereikt met de vertegenwoordigers van de werknemers. Blijft die overeenstemming uit, dan geldt de wetgeving van de lidstaat waar het concern zijn hoofdvestiging heeft, mits die niet strijdig is met de Europese regelgeving.

De richtlijn is omgezet in het Belgisch recht via de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 62 van 6 februari 1996. In het Belgisch Staatsblad van 21 mei 1998 verschenen tevens twee wetten van 23 april 1998 houdende begeleidende maatregelen met betrekking tot de instelling van een Europese OR.

Oorspronkelijk was het niet de bedoeling om tot een cao te komen. Minister van Arbeid en Tewerkstelling Miet Smet had een wetsontwerp ter advies voorgelegd aan de Nationale Arbeidsraad (NAR). De sociale partners verkozen evenwel zelf een cao af te sluiten en de

zaak onderling te regelen, zodat ze de punten van het wetsontwerp, waarover ze elk apart ongelukkig waren, via een compromistekst konden regelen zonder politieke inmenging. De vakbonden waren van mening dat via een tekst ondertekend door het VBO de draagkracht aan werkgeverskant groter zou zijn. Bovendien wilden ze ook de informatierechten naar niet-Europese OR-leden regelen, wat in het wetsontwerp ontbrak. Verder had het ACLVB het moeilijk met de rol van het EVV in de procedure, het ABVV wou de inbreng van deskundigen, het ACV een groepsondernemingsraad als tussenschakel voor de EOR-communicatie. Het VBO wou vooral de zogenaamde 'anticipatieve' akkoorden prioriteit geven en niet onderworpen zien aan additionele voorwaarden. Uiteindelijk werd al snel een cao-compromis bereikt en tevens een eenparig advies van NAR en Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) afgesloten over de technische aspecten die een wettelijke basis dienden te krijgen.

Aldus heeft het Belgisch wettelijk kader van werknemersvertegenwoordiging zich ontwikkeld tot een veelkleurig gebouw met vele ramen en deuren.

1.2.2 Fundamentele beleidsargumentatie

De fundamentele beleidstheorie en het institutioneel kader dateert evenwel al van direct na de Tweede Wereldoorlog. We vatten ze nogmaals kort samen. De hele argumentatie met betrekking tot werknemersinspraak start met een duidelijke verwijzing naar het zogenaamde 'basiscompromis' dat vervat zit in het Sociaal Pact van 1944.

1.2.2.1 Economisch argument

De eerste argumentatie is economisch van aard en de grondslag ervan is al terug te vinden in de tekst van het Sociaal Pact, wordt vervolgens voornamelijk uitgewerkt in de teksten met betrekking tot de oprichting van de OR's, en bovendien versterkt door de gemeenschappelijke verklaring(en) over de productiviteit in de jaren '50.

De kern van deze argumentatie is samenwerking om de productiviteit te verhogen. Het gaat om:

- het personeel te doen deelnemen aan de krachtinspanningen die het ondernemingshoofd zich getroost om de organisatie en de arbeidsvoorwaarden te verbeteren en de opbrengst van de onderneming te verbeteren;
- de medewerking van het personeel in de inrichting van de productie door middel van voorstellen en experimenten.

Voor deze samenwerking moet de OR als middel worden ingezet. Hij krijgt daarvoor een aantal adviserende bevoegdheden in zogenaamd technische aangelegenheden en een beslissende bevoegdheid in een aantal materies die de toestand van het personeel aanbelangen. Tevens moet hij worden geïnformeerd over de bekomen resultaten. Als ondersteuning voor deze argumentatie wordt verwezen naar het volgende, tweeledige inzicht:

- de opbrengst van een onderneming is afhankelijk van de arbeidsvoorwaarden en -methoden die worden gehanteerd;
- het personeel in het bijzonder bevoegd is om deze organisatiemodaliteiten van arbeid naar waarde te schatten.

De voorziene institutionele arrangementen moeten dus worden ingezet voor een verhoogde productiviteitsbevordering. Samenwerking is daarbij het sleutelwoord. De voorziene structuren moeten zorgen dat ‘aanbelangende sociale conflicten’ worden voorkomen of goedge maakt. Deze samenwerking op het gebied van productiviteit moet de prestaties van het bedrijfsleven ten goede komen. Er wordt daarbij echter nadrukkelijk beklemtoont dat deze prestaties niet alleen de onderneming ten goede moeten komen, maar ook de werknemers.

1.2.2.2 Democratisch argument

De tweede argumentatie beklemtoont de democratisering van de economie. Het gaat daarbij om de actieve deelname van de werknemers aan de economische gang van zaken in de onderneming en het toezicht over de uitslagen van deze economische gang van zaken. Voor deze noodzakelijke democratisering wordt enerzijds verwezen naar een feitelijke vaststelling en anderzijds teruggegrepen naar maatschappelijke rechtvaardigheid als beginsel:

- *depersonalisatie van de arbeid*: de democratisering moet bij de werknemers ‘het bewustzijn van hun personaliteit’ en hun productiviteitszin herstellen;
- *maatschappelijke rechtvaardigheid*: de arbeider wordt gezien als een even onmisbaar lid van de onderneming dan diegene die er tot hiertoe het bestuur en het bezit, of het bestuur alleen van gehad hebben. Als de arbeiders de noodzakelijkheid hebben ingezien zich te schikken naar het ondernemingsgezag met het oog op het algemeen welzijn en de welvaart van de ondernemingen, dan kan de onderneming ook niet langer een doofpot zijn, waar de werkgever regeert bij de gratie gods.

Vervolgens kunnen we zien dat de beleidstheorie bestaat uit twee, cumulatieve delen, gekoppeld aan de twee grote golven van beleidsinvoering (eind jaren ‘40 en begin jaren ‘70 van de vorige eeuw). Bij de eerste golf wordt beklemtoond dat het om de invoering van een eerste fase van economische democratie gaat. Werknemersinspraak en zijn institutionele omkadering is zeker een eis van deze tijd, wordt gesteld. Paternalisme is een verouderd begrip. Er leven echter verschillende meningen over de invulling. Bovendien is voorzichtigheid geboden bij een hervorming van zulke omvang.

De rol van tegenpartij via OR en syndicale delegatie wordt wel (exclusief) gereserveerd voor ‘een gezond, krachtig, constructief en waakzaam syndicalisme’. Voor de OR wordt dit vakbondsmonopolie verdedigd met de stelling dat de OR geen bekrompen, particularistische bedrijvigheid zonder band met de algemene verlangens van de arbeiders mag zijn. Hieruit wordt afgeleid dat de OR aan werknemerskant moet

bevolkt zijn door vakbondsvertegenwoordigers. Zij verzekeren de uitdrukking van de algemene verlangens van de werknemers.

Wat betreft de inlichtingen over de bedrijfsprestaties die aan de OR moeten worden verstrekt, stelt de beleidstheorie dat het moet gaan om een stelsel dat voldoet aan de wensen van de werknemers en tegelijk de gewettigde bezorgdheden van de werkgeverskant spaart. Als arbeiderswens gaat het dan om te beschikken over juiste, voldoende, uitgewerkte informatie om doeltreffend recht van toezicht te kunnen uitoefenen op de bedrijvigheid van de onderneming. Voor de werkgever mag het niet gaan om een regime van doorlopend en onbeperkt onderzoek uitgeoefend door onbevoegde personen. De informatie en controle mogen ook geen inmenging zijn die de belangen van de onderneming zou kunnen schaden.

Verder wordt het adviserende karakter van de OR beklemtoond. De OR-leden van werknemerskant willen/mogen zich niet in de plaats stellen van het ondernemingshoofd en in de hiërarchie van functies het onmisbaar gezag ontwrichten. Het ondernemingshoofd is en blijft verantwoordelijk voor de zaak die hij leidt. Als ondersteuning voor deze uitdrukkelijk geformuleerde stelling, wordt enerzijds gesteld dat verantwoordelijkheid gezag veronderstelt. De ondernemer blijft verantwoordelijk voor zijn zaak, dus heeft hij gezag, zonder dat het tot autocratie vervalt, nodig om zijn taak tot een goed einde te brengen.

Héél belangrijk in de argumentatie is wederom dat dit hele gebeuren van een tegenpartij moet plaatsgrijpen in een sfeer van samenwerking en een klimaat van vertrouwen. Dit vertrouwensklimaat wordt geoperationaliseerd in een aantal handelingsnormen of attitudes. Het betekent dat ondernemingshoofden en syndicale vertegenwoordigers in alle omstandigheden blij moeten geven van zin voor rechtvaardigheid, billijkheid en verzoening. Tevens moeten ze de sociale wetgeving, cao's en arbeidsreglement naleven en hun inspanningen bundelen om de naleving ervan te verzekeren. Hierbij wordt voor de werknemerskant beklemtoond dat ze leergierigheid, en verantwoordelijkheidszin moet betonen, naast de intentie te hebben niet enkel deel te nemen om onenigheid te zaaien. Van de ondernemer wordt in het bijzonder eerlijke openheid verwacht over zijn bedrijfszaken.

De beleidsteksten uit de tweede beleids golf beklemtonen opnieuw dit democratische argument. Het (hernieuwd) beleids optreden wordt beargumenteerd met het gegeven dat om een werkelijke democratisering van de economie te verzekeren de nodige instrumenten moeten worden gecreëerd om deze democratisering in werkelijkheid om te zetten. Het gaat dan niet zozeer om datgene waar bij de eerste beleids golf nog optimistisch, maar geheel vrijblijvend naar werd verwezen als een mogelijke eindfase in de toekomst: het harmonisch samensmelten van de sociale machten, die bijdragen tot de verwezenlijking van de bedrijfsdoeleinden, zonder dat één van de machten de andere zal overtreffen. Het gaat in deze tweede beleids golf eerder om een optimalisatie van wat in de beleids golf van de jaren '40 nog werd omschreven als de eerste fase van economische democratie. Deze optimalisatie is op te delen in drie elementen: een méér doeltreffende raadpleging van de werknemers, een regeling rond vorming van de

werknemersvertegenwoordigers en faciliteiten om de relatie tussen achterban en vertegenwoordigers te verbeteren.

Het is vooral de eerste doelstelling, die de meeste aandacht krijgt. Als noodzakelijke middelen tot optimalisatie van deze raadpleging wordt gewezen op (a) de noodzaak van periodieke verslaggeving en voorlichting over vooruitzichten en tewerkstelling van de onderneming; (b) de inlichting en raadpleging van de OR bij bedrijfsherstructureeringen. Er wordt tevens op gewezen dat voor de optimalisatie van deze raadpleging wetgevend werk nodig is over de aard en vorm van de boekhouding en over de rol van de bedrijfsrevisor.

Concluderend kan men stellen dat de Belgische beleidsargumentatie met betrekking tot werknemersinspraak vooral opvalt door zijn delicate evenwichten. Een economische en democratische argumentatie vormen de basis. Sterk vereenvoudigd zou men kunnen stellen dat de eerste argumentatie aansluit bij de belangen van de werkgeverskant, namelijk een optimalisatie van de bedrijfsprestaties. De tweede argumentatie verwijst naar de doelstellingen die de vakbonden in verband met werknemersinspraak hebben geformuleerd: economische democratie als complement voor politieke democratie in de verdere ontvoogding van de werknemer als burger. Aldus is voor een balans in de argumentatie gezorgd. Opvallend aan de officiële beleidstheorie is dat deze zorg voor evenwicht ook verder wordt doorgetrokken binnen de twee argumentaties.

1.2.3 Het institutioneel kader als resultaat

Werknemersvertegenwoordiging in Belgische bedrijven bestaat aldus in de vorm van informatie en raadpleging via de OR en het CPBW. Een derde vorm van geformaliseerde werkplekvertegenwoordiging bestaat uit de vakbondsafvaardiging (Blaise, 2010). België kent geen vertegenwoordiging van werknemers in de raden van bestuur zoals in bijvoorbeeld Nederland of Duitsland. Bijna de helft van de werknemers in de private sector wordt gedekt door de overlegstructuren OR en/of CPBW.

Tabel 1.2 Effectieve spreidingsgraad van institutionele structuren OR en CPBW: werknemers met vertegenwoordiging voor hun kiescollege (t.o.v. private tewerkstelling)

	OR 2008	OR 1991	OR 1975
Aantal loontrekkenden private sector	2 656 308	2 200 981	2 295 050
Ingeschreven kiezers totaal	1 208 537	1 033 931	943 082
Ingeschreven kiezers private sector	1 134 552	954 020	932 223
Spreidingsgraad B Ingeschr. kiezers/tot. private tewerkstelling	42,7	43,3	40,6
	CPBW 2008	CPBW 1991	CPBW 1975
Ingeschreven kiezers totaal	1 366 568	1 139 022	1 123 705
Ingeschreven kiezers private sector	1 245 387	1 041 420	1 100 238
Spreidingsgraad B Ingeschr. kiezers/tot. private tewerkstelling	46,9	47,3	47,9

Bron FOD WASO, Databank sociale verkiezingen (eigen bewerkingen HIVA)

1.2.3.1 Ondernemingsraad

Elk bedrijf met gemiddeld meer dan 100 mensen in dienst moet een OR oprichten. De OR is in principe samengesteld uit een gelijk aantal werknemers- en werkgevers-vertegenwoordigers. De OR is vooral een raadgevend orgaan, dat niet kan interfereren met de werkelijke leiding van de onderneming. De OR vergadert minstens eenmaal per maand.

Wat betreft bevoegdheden is de eerste pijler informatierechten op financieel-economisch vlak. Deze informatie bestaat uit vier onderdelen. Ten eerste wordt er basisinformatie verstrekt binnen de twee maanden na de sociale verkiezingen. De jaarlijkse informatie actualiseert de basisinformatie en moet de OR inlichten over de toestand en de evolutie van de onderneming tijdens het voorbije jaar en over het toekomstperspectief. Jaarrekeningen en jaarverslag worden bezorgd en toegelicht. Verder krijgt de OR eventueel nog periodieke en occasionele updates. De bedrijfsrevisor van het bedrijf heeft een controlerende en pedagogische rol bij de verschaffing van deze EFI.

De OR krijgt ook tewerkstellingsinformatie. De OR moet bij het tewerkstellingsbeleid betrokken worden door een grondige voorlichting en een tijdige raadpleging. Deze informatie moet de OR in staat stellen adviezen, suggesties of bezwaren te formuleren. De OR moet worden geraadpleegd in geval van herstructurering en collectief ontslag. De OR heeft enkel medebeslissingsrecht voor een beperkt aantal zaken, waaronder het arbeidsreglement en de jaarlijkse vakantieplanning.

1.2.3.2 Comité voor Preventie en Bescherming op het Werk (CPBW)

Een CPBW is in Belgische ondernemingen met 50 of meer werknemers een vereist overlegorgaan. Het CPBW, waarin vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers zetelen, speelt een rol in het beleid om het welzijn van de werknemers (veilig-

heid, gezondheid, ergonomie, stress, ...) bij de uitvoering van hun werk in de onderneming te bevorderen. Het kan adviezen uitbrengen en voorstellen formuleren om het beleid ter voorkoming van de arbeidsongevallen en de beroepsziekten zo goed mogelijk af te stemmen op de risico's binnen de onderneming. Het heeft ook een aantal bevoegdheden in verband met het milieubeleid van het bedrijf. Algemeen wordt verwacht dat het CPBW een adviserende rol krijgt en opneemt in de managementcirkel van het welzijnsbeleid (risicoanalyse - globaal plan - jaarlijks actieplan - evaluatie en rapportering). Bovendien heeft het een enquêterecht bij arbeidsongevallen.

Sinds de toepassing van de Europese richtlijn van 2002 werd dit opdrachtenpakket uitgebreid. In sommige gevallen krijgt het CPBW ook informatie- en adviesbevoegdheden in economische zaken (toestand van werkgelegenheid, wijzigingen in de onderneming, ...).

1.2.3.3 Sociale verkiezingen en vakbondsmonopolie

Een ankerpunt in deze institutionele inbedding is de (verplichte) organisatie van sociale verkiezingen door de werkgever. De sociale verkiezingen worden om de vier jaar georganiseerd. Tijdens deze nationale stembusgang kiezen werknemers hun vertegenwoordigers voor het CPBW en de OR. Alle werknemers mogen stemmen. Er is geen stemplicht. Zowel de OR als het CPBW kennen een effectieve opkomst van 70 à 80%. 7 à 8 van de 10 kiezers die kunnen gaan stemmen brengen ook effectief hun stem uit.

De kandidatenlijsten moeten wel worden voorgedragen door de drie erkende vakbonden (ACV, ABVV en ACLVB). Alleen voor de aparte vertegenwoordiging van kaderleden bij de OR kan van dit gegeven worden afgeweken. Omdat alle kandidaten opkomen via vakbondslijsten, zijn de sociale verkiezingen eigenlijk elke keer een soort van krachtmeting tussen die verschillende bonden. De nationaal-georganiseerde verkiezingen als een strijd tussen vakbondslijsten zijn een bijzonder kenmerk van het Belgische systeem in vergelijking met andere Europese landen.

1.2.3.4 Vakbondsafvaardiging

Het statuut van de vakbondsafvaardiging wordt geregeld door cao's. Dit betekent dat alleen werkgevers die onder de toepassing vallen van de cao-wet kunnen gehouden zijn een vakbondsafvaardiging in hun onderneming te erkennen. Daarnaast zijn er verschillende wetten en besluiten die bepaalde bevoegdheden toekennen aan de vakbondsafvaardiging bij afwezigheid van OR en CPBW. De nationale, intersectorale cao nr. 5 over de vakbondsafvaardiging is een raamovereenkomst, wat betekent dat enkel de essentiële beginselen hierin zijn opgenomen en de verdere toepassingsmodaliteiten ingevuld worden op sectoraal of op ondernemingsvlak. Invoerdrempels zijn meestal bepaald in sectorale cao's en variëren tussen 20 en 50 werknemers.

Afgevaardigden of vertegenwoordigers van de vakbonden zijn werknemers van het bedrijf, soms gekozen door hun collega's of de vakbondsleden, maar vaker door de vakbondskern aangesteld. Hun aantal varieert met de grootte van de onderneming en er zijn meestal aparte delegaties voor arbeiders en bedienden.

Cao nr. 5 stelt dat de bevoegdheden van de vakbondsafvaardiging ondermeer betrekking hebben op het optreden in verband met de arbeidsverhoudingen, het onderhandelen met het oog op het sluiten van cao's en het waken over de toepassing in de onderneming van de sociale wetgeving, de cao's, het arbeidsreglement en van de individuele arbeidsovereenkomsten. Een cao mogen ze evenwel niet alleen ondertekenen. Daar is ook de handtekening van een vakbondssecretaris voor vereist. Zij worden gehoord naar aanleiding van een (dreigend) geschil of betwisting van collectieve aard, staan werknemers bij in geval van individuele klachten en hebben recht op voorgaande informatie over veranderingen die contractuele en gebruikelijke arbeids- en beloningsvoorwaarden kunnen wijzigen. In deze context is vooral van belang dat zij verder opdrachten vervullen van de OR en/of het CPBW bij ontstentenis van deze organen.

1.2.4 Conclusie

De Belgische beleidsmaker heeft als institutioneel arrangement van werknemersinspraak dus geopteerd voor een *constructief en waakzaam syndicalisme* dat via twee structuren zich dient te organiseren als tegenpartij in een klimaat van samenwerking en vertrouwen binnen de bedrijfsmuren. Een economische en democratische argumentatie vormen de basis: de productiviteitsbevordering en het recht op informatie/overleg als sociaal grondrecht. De vruchten van de productiviteitsverhoging moeten daarbij tot een verhoging van de algemene welvaart zorgen. Het recht op informatie en overleg betekent niet dat het ondernemingsgezag in vraag mag worden gesteld. Het harmonisch karakter van het systeem wordt beklemtoond door de constante verwijzing naar het basiscompromis van het Sociaal Pact (erkenning van wederzijdse rechten en plichten) en naar het klimaat van vertrouwen dat moet worden nagestreefd. Door zijn paritaire samenstelling en optreden is de OR de belangrijkste emanatie van dit samenwerkingsideaal. Het eisende element wordt benadrukt in de onderhandelingsbevoegdheid van de Syndicale Delegatie (SD) (met inbegrip van het stakingsinstrument als drukkingsmiddel).

Aldus kunnen de voorziene institutionele arrangementen van een OR en een SD als complementair worden beschouwd. Via de OR beschikt de vakbondswerking over een afdwingbaar recht op informatie en overleg in een geïnstitutionaliseerd kader. De financiële en economische inlichtingen nemen daarbij een cruciale plaats in. Enerzijds worden ze gecertificeerd en nagekeken op volledigheid en waarheidsgetrouwheid door een externe revisor. Anderzijds is de informatie gelimiteerd en omringd met confidentialiteitsvereisten. Aldus verkrijgen de vakbondsvertegenwoordigers een inzicht in het financieel en economisch bestaan en evolueren van de onderneming. Dit inzicht kan vervolgens worden gebruikt in de rol van tegenmacht, die vooral via de syndicale delegatie met zijn grotere autonomie en zijn onderhandelingsbevoegdheid kan worden uitgevoerd. Deze rol van tegenmacht is evenwel gelimiteerd en voornamelijk gericht op arbeidsvoorwaarden.

Naast deze fundamentele kenmerken vallen in dit beleidskader volgende zaken op:

- het gaat om een amalgaam van rechtsbronnen, waarbij de klemtoon niet altijd ligt bij de wetgevende macht, maar bij de uitvoerende macht of de sociale partners zelf;
- de overheid bekleedt in het systeem voornamelijk de rollen van bemiddelaar bij conflict en toezichthouder op de naleving;
- er wordt gezorgd voor continuïteit, voornamelijk door de periodiciteit van de sociale verkiezingen, maar ook via de vergaderagenda's waaraan vooral de OR onderworpen is (cf. regels rond het verstrekken van informatie);
- coöperatie staat voorop: samenwerking, verzoening, behouden van sociale vrede zijn veelvuldig gebruikte termen. Het tegenmachtsaspect beperkt zich tot sociale materies.

De structuren van werknemersinspraak zijn voorzien in de periferie van de eigenlijke rechtsstructuur van de vennootschap; de inbreng van arbeid in het productieproces wordt niet gevaloriseerd met macht in de bestuursorganen van een onderneming. Daartegenover staat ook dat de werknemers een beperkte verantwoordelijkheid hebben met betrekking tot het ondernemingsgebeuren. De gezagsverhouding tussen de werkgever en werknemer wordt niet in vraag gesteld. De structuren en hun mandaathouders kunnen beschikken over faciliteiten 'verleend' door de werkgever en beheren geen eigen patrimonium:

- de structuren worden bevolkt door een bijna-vakbondsmonopolie. Deze vakbond bestaat echter niet uit één unitaire of homogene organisatie, maar uit diverse strekkingen;
- er is een apart orgaan opgezet voor kwesties in verband met welzijn op het werk.

Tenslotte zijn het vooral de drie volgende kwesties van het beleidskader die tot de meeste discussie en juridische bespiegelingen leiden:

- het hanteren van voornamelijk tewerkstellingscriteria voor de invoering van een OR of SD of deelaspecten van deze institutionele arrangementen (bijvoorbeeld kiescolleges) en wat deze drempels opleveren met betrekking tot de kansen en mogelijkheden voor werknemersinspraak in kmo's;
- het voorzien van deze organen op slechts één niveau binnen een ondernemingsstructuur die dan bovendien nog een eigen invulling krijgt, namelijk de eigen omschrijving van een technische bedrijfseenheid. Het Belgische systeem kent bijvoorbeeld geen bedrijfsgroep-OR, waardoor vragen blijven leven in hoeverre de Belgische werknemersvertegenwoordiging de nodige invloed kan uitoefenen op het strategisch ondernemingsniveau;
- het aantal mogelijke mandaten met bijhorende ontslagbescherming en de mate waarin deze wettelijke ontslagbescherming van de werknemersvertegenwoordiging tegen werkgeversdruk volstaat. Het eerste is een wrevelpunt voor de werkgeverskant, het tweede voor de vakbondskant.

1.3 Europese positionering

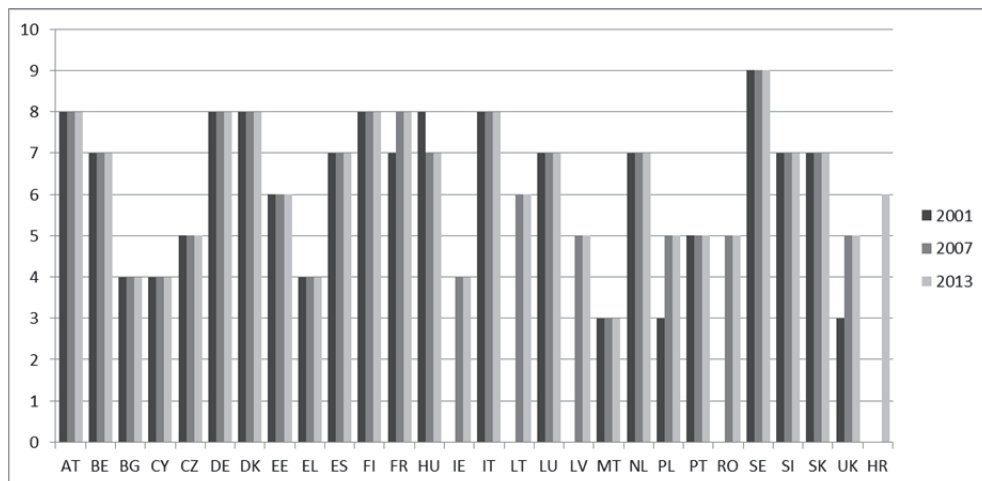
Wat betekent dit Belgische institutionele kader voor werknemersvertegenwoordiging wanneer we dit Europees vergelijken? Hiervoor gaan we ten rade bij twee recente, vergelijkende oefeningen. Enerzijds is er de poging van Visser om dit institutioneel kader in een index te gieten. Anderzijds zijn er recente auteurs die een Europese typologie van werknemersvertegenwoordiging trachten op te stellen.

1.3.1 De index van Visser

Figuur 1.1 stelt een index voor uit het *Industrial Relations in Europe*' rapport van 2010. De index is gebaseerd op het rangordenen van vier institutionele kenmerken van de wettelijk voorziene werknemersvertegenwoordiging in elk Europees land. De eerste maat heeft te maken met de vakbonds-betrokkenheid: 0=afwezig arrangement; 1=enkel vakbondsdelegatie op vrijwillige basis; 2=OR en vakbondstype; 3=beide met een vakbondsdominatie (=BE) en 4=een (verplicht) vakbondstype. Een tweede rangordening geeft eenvoudig aan of de regeling voor informatie- en consultatie van werknemers (0) niet bestaat, (1) op vrijwillige basis kan worden georganiseerd of (2) verplicht is (=BE). De derde schaal tracht op een eenvoudige en ruwe wijze aan te geven in hoeverre de werknemersvertegenwoordiging vooral over informatie-, consultatierechten (=BE) of toch ook belangrijke medebeslissingsrechten beschikt. Ten slotte wordt nagegaan of het OR-type sterk betrokken is in het onderhandelen van loon (1=ja, 0=neen). Hier scoort België een '0' gezien de beperkte rol van decentrale loononderhandelingen. Vervolgens telt de index de resultaten op de vier schalen samen. Voor België komt Visser dan op een score van '7'.

De figuur toont dat in alle EU-landen een basisinstituut aanwezig is voor werknemersvertegenwoordiging op bedrijfsniveau. Als België zitten we in de bovenste middelmaat en in de buurt van Denemarken, Finland, Frankrijk, Hongarije en Luxemburg die duidelijke consultatieve rechten toekennen aan deze werknemersvertegenwoordiging. Landen als Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Zweden scoren echter hoger door enerzijds hun sterkere uitbouw van medebeslissingsrechten (bijvoorbeeld over ontslagen) en/of de aanwezigheid van vertegenwoordigers in raden van bestuur. Een lage institutionele ontwikkeling ziet Visser in Zuidoost-Europa (Griekenland, Cyprus, Malta en Bulgarije), maar ook in Ierland. In de figuur is verder op te merken dat vooral in de eerder 'liberale' landen met een sterk voluntaristisch systeem, de implementatie van de EU-richtlijn van 2002 voor een versterking van de wettelijke mogelijkheden zorgde (zie UK, Ierland, Cyprus, Letland).

Figuur 1.1 Visser-index van institutionele werknemersvertegenwoordiging in EU-28: 2001, 2007 en 2013



Bron ICTWSS database 4.0

1.3.2 Clustering van Europese landen

De meeste typologieën rond sociaal overleg in Europa concentreren zich vooral op het systeem van collectieve onderhandelingen. Toch zijn er recentelijk enkele auteurs die zich gewaagd hebben aan een typering van werknemersvertegenwoordiging. Hiervoor werken ze verder op deze algemene typologieën van sociaal overleg. Deze clusters zijn vooral gebaseerd op ten eerste wat het belangrijkste vertegenwoordigingsorgaan is: een ondernemingsraadvorm en/of vakbondsvertegenwoordiging. Ten tweede verwijst de typologie naar de mate van inspraakrechten variërend van informatie tot medebeslissingsrecht. De clustering houdt ten derde rekening met de rol die deze lokale werknemersvertegenwoordiging speelt in collectieve (loon)onderhandelingen.

Tabel 1.3 Clustering EU-landen naar type van werknemersvertegenwoordiging

Cluster	Scandinavisch	Germaans	Frans	Angelo-Saksisch	Transitie
Visser (2009) benaming	Georganiseerd corporatisme	Sociaal partnerschap	Staat-belangrijk	Liberaal	Gemengd of in transitie
Belangrijkste vertegenwoordigingsorgaan	Vakbond (met secundair gemeenschappelijke comités)	Ondernemingsraad	Syndicaal gedomineerde OR	Vakbond	Vakbond of OR
Informatierechten	+++	+++	++	+	+ / +++
Consultatierechten	+++	+++	++	+	+ / +++
Medebeslissingsrechten	++	+++	-	-	- / +
Belangrijkste niveau van collectieve onderhandelingen	Sector	Sector	Sector	Bedrijf	Bedrijf of sector
Dekkingsgraad	Hoog	Hoog	Varieert	Laag	Laag
Sociaal klimaat	Coöperatief	Coöperatief	Polariserend	Conflict-oriëntatie	Ondergeschikt
Landen	Denemarken, Finland en Zweden	Duitsland, Oostenrijk, Luxemburg, en Nederland <i>België*</i>	<i>België*</i> , Frankrijk, Griekenland, Italië, Portugal en Spanje	UK, Ierland, Cyprus & Malta	Centraal- en Oost-Europa

* Visser plaatst België in sociaal partnerschap regime.

Bron van den Berg et al. (2013) gebaseerd op typologie van Altmeyer

Recent vatte van den Berg et al. (2013) enkele van deze inzichten samen (zie tabel 1.3) en maakte onderscheid tussen vijf verschillende participatieregimes in Europa: het Scandinavische, het Germaanse, het Franse, het Angelsaksische en het transitie-regime:

- het **Scandinavisch regime** wordt gekenmerkt door zeer sterke vakbonden die ook sterke uitgebouwde rechten hebben rond informatie en consultatie en relatief hoge rechten rond medebestuur. De vertegenwoordiging op het bedrijfsniveau gebeurt allemaal via de vakbond (*single channel system*) en er is sprake van een coöperatieve cultuur tussen de sociale partners. In de typologie van Visser (2009) wordt dit regime het ‘*organised corporatism*’ genoemd. Landen die hiervan deel uitmaken zijn Denemarken, Finland en Zweden;
- het **Germaanse regime** (door Visser (2009) als *social partnership* betiteld) wordt eveneens gekenmerkt door een sterke vakbonds aanwezigheid, uitgebreide rechten rond informatie, consultatie én medebestuur. Hier is wel sprake van een duaal vertegenwoordigingssysteem omdat de OR in deze landen een stuk los van de vakbond moet of kan opereren. Zo heeft de Duitse OR sterk uitgebouwde medezeggenschapsrechten, maar mag het geen acties zoals stakingen organiseren. Ook in Nederland zijn de vertegenwoordigers van de OR niet noodzakelijk vakbondsleden

- en mogen de werknemersvertegenwoordigers in de Raad van Bestuur zelfs geen vakbondsleden zijn, noch personeel van de onderneming. Landen in deze cluster zijn Duitsland, Luxemburg, Oostenrijk en Nederland;
- de **Franse of zuidelijke** cluster (voor Visser (2009) het *state-centred* regime) wordt gekenmerkt door een duaal systeem van vertegenwoordiging waar de vakbond deels naast andere vormen van werknemersparticipatie opereert (bijvoorbeeld *works councils*). OR's zijn aanwezig maar hebben minder ver reikende competenties. Zeker als het gaat over medebestuur is de regelgeving zeer summier of zelfs onbestaande. De vakbondssterkte is variabel, maar de vakbonden worden vooral gekenmerkt door hun gepolitiseerd karakter. Er is dan ook geen sprake van een coöperatief maar eerder van een gepolariseerd sociaal overleg. Van den Berg (2013) rekent Frankrijk, Griekenland, Italië, Portugal, Spanje en België tot dit regime. In de categorisering van Visser (2009) wordt België evenwel tot het vorige regime gerekend: het 'social partnership' regime;
 - het **Anglo-Saxische** regime (Visser: *liberal*) wordt gekenmerkt door een sterk belang van voluntarisme. Er is relatief weinig regelgeving die vakbonden of werknemersvertegenwoordigers voorziet van rechten rond informatie, consultatie of medebestuur. Het is zelf pas door de Europese richtlijn rond informatie en consultatie (2002) dat in deze landen enige regelgeving werd voorzien. De sterkte van de vakbonden is relatief laag, de regelgeving rond stakingen beperkt en de focus van de collectieve onderhandelingen ligt vooral op het ondernemingsniveau. Het voluntarisme toont zich in het feit dat vele bedrijven overlegorganen installeren die vaak volledig losstaan van enige vakbondswerking (*joint consultation committees*). Tot dit regime worden landen als het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Cyprus en Malta gerekend;
 - een laatste regime is eigenlijk een restcategorie die we het **transitie of gemengde** regime kunnen noemen. Dit regime groepeerde de nieuwe, Oost-Europese EU-lidstaten waar de instituties van sociaal overleg nog onderhevig zijn aan sterke veranderingen. De vakbondssterkte is wisselvallig. In de meeste landen bestaan er relatief sterke bonden maar hun impact is beperkt door de institutionele veranderingen. In dit regime worden al verschillende tendensen opgemerkt. Zo zouden de zuidelijke landen (Slovenië, Hongarije en Slowakije) een regime opzetten dat sterkt lijkt op het Germaanse met relatief sterke OR's en collectieve onderhandelingen op het sectorniveau.

1.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we het Belgische systeem van werknemersvertegenwoordiging institutioneel getypeerd. We hebben het conceptueel gekaderd in het breder begrip 'werknemersinspraak'. Het is verder te plaatsen in een Europese traditie die zulke vorm van informatie en consultatie van werknemers erkent als een sociaal grondrecht. Naast een korte beschrijving van de drie structuren, waarmee het systeem

is uitgebouwd, hebben we in vogelvlucht historisch overlopen hoe het beleidskader tot stand kwam. Vervolgens hebben we uitgelegd hoe deze instituties van werknemersvertegenwoordiging moeten dienen voor de uitbouw van een constructief en waakzaam syndicalisme dat voor de nodige samenwerking en evenwichten zorgt in het productiviteitsstreven van de Belgische ondernemingswereld. Europees blijkt deze vorm van werknemersvertegenwoordiging net boven de middelmaat uit te steken, als we dit bekijken vanuit een syndicaal uitgebouwde werknemersinvloed. Het valt daarbij op dat het Belgische model moeilijk te typeren valt en blijkbaar institutionele kenmerken van Noord en Zuid combineert.