

ADVIES Nr. 1.428

Zitting van dinsdag 3 december 2002

Het huis voor sociaal overleg

x x x

1.992-1.

ADVIES Nr. 1.428

Onderwerp: Het huis voor sociaal overleg

In de loop van de maand november 2002 heeft de Nationale Arbeidsraad besloten uit eigen beweging advies uit te brengen over een beleidsnota van de minister van Werkgelegenheid met als opschrift "het huis voor sociaal overleg".

Die nota heeft tot doel uitvoering te geven aan de vragen van de sociale partners i.v.m. de versterking van de infrastructuur en de middelen nodig bij de uitoefening van het sociaal overleg, zoals geformuleerd in het zogenoemde herenakkoord van maart 2002.

De Raad heeft het onderzoek van die kwestie toevertrouwd aan een ad-hocwerkgroep, die daartoe door het Bureau werd samengesteld.

Die werkgroep heeft in het kader van zijn werkzaamheden beroep kunnen doen op de gewaardeerde medewerking van de Administratie van de collectieve arbeidsbetrekkingen.

Op verslag van die werkgroep heeft de Nationale Arbeidsraad op 3 december 2002 navolgend advies uitgebracht.

x

x

x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. INLEIDING

A. Retroacta

De Nationale Arbeidsraad herinnert eraan dat de sociale partners in het voornoemd herenakkoord van maart 2002 zich ertoe verbonden in alle omstandigheden door middel van consensus oplossingen na te streven binnen de onderneming en, bij gebrek daaraan, in de schoot van de sectorale overlegorganen, paritaire comités of verzoeningsbureaus.

Met het oog op de uitvoering van die verbintenis drongen de sociale partners er in dat akkoord op aan "dat het Departement voor Collectieve Betrekkingen op het Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling de nodige schikkingen treft ter versterking van de infrastructuur en de middelen nodig bij de uitoefening van het sociaal overleg".

In de gezamenlijke verklaring van de minister van Werkgelegenheid en de sociale partners, die eveneens van genoemd akkoord deel uitmaakt, nam de minister akte van het verzoek van de sociale partners betreffende "de versterking van de instrumenten voor sociaal overleg langs de administratie van de collectieve arbeidsbetrekkingen". Zij kondigde aan voorstellen te zullen voorleggen met de bedoeling een echt "huis van het sociaal overleg" op te richten.

Op 20 september 2002 werden die voorstellen door de minister aan de onderscheiden werkgevers- en werknemersorganisaties overgemaakt onder de vorm van een beleidsnota met als opschrift "het huis voor sociaal overleg".

Na onderzoek van die nota stuurden de verschillende organisaties hun eerste vragen en opmerkingen erover naar de minister, die daarom verzocht had.

Op grond van die eerste reacties vond in de loop van de maand november een onderhoud plaats met de minister. Tijdens die bespreking werd overeengekomen voornoemde nota op korte termijn te behandelen in de Nationale Arbeidsraad.

Onderhavig advies vormt het resultaat van de Raadsbesprekingen. Het omvat een aantal gemeenschappelijke aandachtspunten en bekommernissen die i.v.m. dit onderwerp door de Raadsleden zijn naar voor gebracht.

B. Draagwijdte en inhoud van de nota "het huis voor sociaal overleg"

De Raad constateert dat het door de minister voorgelegde document wordt voorgesteld onder de vorm van een beleidsnota, waarin de krachtlijnen van een nieuwe structuur worden weergegeven.

Die nieuwe structuur moet leiden tot een fundamentele hernieuwing van de verhoudingen met de sociale partners, met de gebruikers van de collectieve arbeidsbetrekkingen en met de andere administraties. Zij krijgt als benaming: het huis voor sociaal overleg.

Om aan dit huis voor sociaal overleg vorm te geven, formuleert de nota een aantal denkpistes betreffende de structurele aspecten, de werkmethoden alsook betreffende de menselijke en de materiële middelen.

1. Het structureel aspect

Wat het structureel aspect betreft, schetst de nota in de eerste plaats de hoofdpoddrachten van het nieuwe huis voor sociaal overleg, dit zowel ten opzichte van de sociale partners (infrastructuur, documentatie, opvolging CAO's, ...) als ten aanzien van andere administraties, de minister en de andere actoren van de collectieve onderhandelingen (betere communicatie, beter gebruik van informatie, ...). Vervolgens handelt de nota over het administratief gezag voor de nieuwe structuur, gesitueerd in het kader van de algemene hervorming van de administratieve diensten. Voorts worden verbeteringen van de administratieve organisatie in het vooruitzicht gesteld (mobiliteit van het personeel om te komen tot een grotere motivatie en multidisciplinariteit).

2. Werkmethodes

Met betrekking tot de werkmethodes worden in de nota in de eerste plaats formules aangereikt om de vertraging van de publicatie van de CAO's in te halen (overheveling van de controle op de CAO-teksten van de administratie naar de paritaire comités, een methode om de passiva van de te bekrachtigen CAO's aan te zuiveren).

Voorts wordt in de nota voorgesteld een crisiscel op te richten ter verzekering van de minimumprestaties in vreedstijd voor die sectoren waarvoor het paritair comité die prestaties niet heeft vastgesteld.

3. De middelen

Wat de middelen voor de nieuwe structuur betreft, formuleert de nota vooreerst een aantal voorstellen om te komen tot een betere arbeidsorganisatie alsook om de kwaliteit van het personeel te verbeteren. Ook wordt ingegaan op het probleem van de materiele voorzieningen die nodig zijn voor het goed verloop van de onderhandelingen.

II. STANDPUNT VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

A. Voorafgaandelijke opmerking

Alvorens nader in te gaan op de inhoud van de voornoemde beleidsnota wenst de Raad er de aandacht op te vestigen dat die nota blijkbaar een eerste stap vormt in het kader van een procedure waaromtrent nog heel wat onduidelikheden bestaan. Zo rijst in de eerste plaats de vraag wat de plaats is van de nieuwe structuur in het kader van de algemene hervorming van de federale administratie (Copernicus). Mede als gevolg daarvan is er geen duidelijkheid over de volgende stappen van de procedure (oprichting van een strategische raad, een directiecomité,...) noch over de timing die verbonden is aan de realisatie van de nieuwe structuur.

De Raad acht het belangrijk om met de huidige regelgeving als uitgangspunt in een eerste fase die aspecten te behandelen die betrekking hebben op de praktische organisatie van het toekomstig huis voor sociaal overleg.

Voorts is hij vragende partij om bij de verdere uitbouw van de nieuwe structuur betrokken te worden en dringt er in dit verband alvast op aan dat, wat de timing betreft, de procedure zo wordt georganiseerd dat de komende sectorale onderhandelingen niet verstoord worden.

Tenslotte laat de Raad opmerken dat onderhavig advies de eerste aanzet vormt tot een ruimer debat over de rol en de plaats van het overlegsysteem, beschouwd vanuit het standpunt van de sociale partners, die er de voornaamste gebruikers van zijn. In dit kader wenst de Raad ondermeer een onderzoek te wijden aan de vraag hoe het sociaal overleg op sectoraal niveau verbeterd kan worden.

B. Onderzoek van de nota "huis voor sociaal overleg"

1. Algemene beoordeling

De Raad heeft een onderzoek gewijd aan de beleidsnota van de minister, die de verbintenis van de overheid uit het zogenaamde herenakkoord herneemt en concretiseert, met name de versterking van de infrastructuur en de middelen nodig bij de uitoefening van het sociaal overleg.

Hij drukt zijn tevredenheid uit over dit initiatief, dat tegemoetkomt aan de bekommernis van de sociale partners om de werking van de Administratie van de collectieve arbeidsbetrekkingen te verbeteren en te moderniseren.

Wat de inhoud van de nota betreft, formuleert hij de hierna volgende opmerkingen.

2. Opmerkingen betreffende bepaalde punten uit de nota

a. Administratieve organisatie

De Raad constateert dat de beleidsnota de mobiliteit van het personeel van de betrokken administratie wenst te organiseren om hun motivatie te versterken, en tot een grotere multidisciplinariteit te komen. Wat de voorzitters en de ondervoorzitters van de paritaire comités betreft, zou die mobiliteit gewaarborgd worden door een rotatie van de voorzitters en ondervoorzitters om de vier jaar. Om de voortzetting van de werkzaamheden te verzekeren, zouden de ondervoorzitters het voorzitterschap van het paritair comité na vier jaar overnemen, op het ogenblik van het vertrek van de voorzitter naar een ander paritair comité. Voor de secretarissen zou de mobiliteit worden gegarandeerd door het werk in poolvorm te organiseren.

Om verscheidene redenen is de Raad gekant tegen de automatische mobiliteit die voor de voorzitters en ondervoorzitters van de paritaire comités wordt voorgesteld.

Vooreerst wijst hij erop dat die regeling ingaat tegen de principes van continuïteit, stabiliteit en constante kwaliteit, waaraan het sectoraal sociaal overleg vooral behoefte heeft.

Voorts merkt de Raad op dat de automatische mobiliteit ertoe kan leiden dat de gegroeide ervaring en kennis van de sector alsook de persoonlijke, op vertrouwen berustende contacten, die belangrijk zijn voor de goede werking van de paritaire comités, niet voldoende worden gevaloriseerd.

Ook is de Raad van oordeel dat met die voorgestelde mobiliteitsregel belangrijke expertise voor de sectorale onderhandelingen dreigt verloren te gaan.

Bovendien vestigt de Raad de aandacht erop dat de ondervoorzitters dikwijls onvoldoende beschikbaar zijn om, naast hun eigen opdrachten als voorzitter, de werking te volgen van de paritaire comités waarvan ze ondervoorzitter zijn. De voorgestelde rotatie zal er dan ook steeds toe leiden dat ze zich volledig in hun nieuwe opdracht als voorzitter zullen moeten inwerken.

De Raad is van mening dat, afgezien van het profiel van voorzitters en ondervoorzitters van de paritaire comités, dezelfde opmerkingen als hiervoor kunnen aangevoerd worden voor wat betreft de secretarissen van de paritaire comités.

Om de administratieve organisatie te verbeteren, is het volgens de Raad belangrijk een regeling te treffen waarbij uitwisseling van ervaring en kennis van goede praktijken op een doeltreffende manier verzekerd worden.

De Raad meent dat in dat kader gezocht moet worden naar regelingen, die dit op een andere manier mogelijk maken dan via automatische mobiliteit.

Dienaangaande is hij in de eerste plaats van oordeel dat die doelstelling bereikt kan worden door het doen functioneren van een gestructureerde overlegvergadering, op regelmatige basis, binnen de betrokken administratie. Daarnaast is de Raad voorstander van het zoeken naar formules die kunnen leiden naar andere mobiliteitsregels via evaluatieprocedures waarbij de sociale partners als belangrijkste gebruikers van die administratie betrokken worden.

b. Communicatie en informatie

Wat de communicatie en informatie betreft, is de Raad van oordeel dat er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de interne communicatie onder de verschillende administraties van het betrokken ministerie en de externe communicatie t.o.v. de werkgevers- en werknemersorganisaties alsook t.a.v. allen die belast zijn met de uitvoering van de beslissingen van de paritaire comités.

De communicatie is belangrijk om twee redenen. Vooreerst moet zij in de tijd zo dicht mogelijk aansluiten bij de beslissingen van de paritaire comités, b.v. wat de loonbarena's betreft. Voorts komt het erop aan om snel een ruime verspreiding van de informatie te verzekeren.

1) Communicatie betreffende de werkzaamheden van de paritaire comités

De Raad constateert dat er in de beleidsnota op gewezen wordt dat de andere administraties van het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid beter ingelicht moeten worden over het resultaat van de werkzaamheden van de paritaire comités, in het bijzonder om aangepaste antwoorden te kunnen bezorgen aan individuele vragen die aan die administraties gesteld worden. Die informatie zou kunnen ter beschikking worden gesteld via het internet, ook aan andere actoren van het collectief overleg zoals de Nationale Arbeidsraad.

De Raad hecht veel belang aan een betere doorstroming van gegevens vanuit de Administratie van de collectieve arbeidsbetrekkingen. Hij stelt vast dat in het verleden reeds belangrijke inspanningen zijn geleverd op dat vlak en moedigt dan ook de administratie aan op die weg verder te gaan.

De Raad is er voorstander van dat de gegevens betreffende de werkzaamheden van de paritaire comités ter beschikking worden gesteld via het internet om zo een ruime verspreiding mogelijk te maken. Hij merkt op dat die informatie zo volledig mogelijk moet zijn en goed gestructureerd (per paritair comité, per CAO, per trefwoord).

Met betrekking tot het contact tussen de Administratie van de collectieve arbeidsbetrekkingen en de andere administraties vindt de Raad een samenwerking tussen die verschillende administraties zeer belangrijk.

Dienaangaande is hij van oordeel dat niet enkel informatie dient door te stromen van de Administratie van de collectieve arbeidsbetrekkingen naar die andere administraties maar ook vice versa. Met het oog daarop acht de Raad het geboden een structuur op te zetten, die dit kan bewerkstelligen (contactpunt, gestructureerd overlegplatform, ...).

2) Het verstrekken van statistische informatie

De Raad constateert dat de beleidsnota erop wijst dat de gegevens waarover de Administratie van de collectieve arbeidsbetrekkingen beschikt te weinig gebruikt worden, hoewel zij een belangrijke documentatiebron vormen. Om die documentatie te kunnen ter beschikking stellen, is er volgens de nota voldoende personeel vereist om de inhoud van de CAO's te behandelen teneinde ze te kunnen omzetten in statistische inlichtingen.

De Raad acht het noodzakelijk dat de inhoud van de CAO's door de administratie vlug en doeltreffend kan worden verwerkt tot actuele en betrouwbare statistische inlichtingen, wat ondermeer de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven moet toelaten een aantal van hun opdrachten naar behoren te vervullen.

Indien het vereiste personeel daartoe ontbreekt, vraagt de Raad dat zo snel mogelijk maatregelen worden getroffen om dat probleem te verhelpen.

c. Werkmethodes om vertraging van de publicatie van de sectorale CAO's in te halen

De Raad stelt vast dat in de beleidsnota werkmethodes worden voorgesteld om de vertraging van de publicatie van de sectorale CAO's weg te werken. Die methodes betreffen eensdeels de controle op de CAO-teksten en anderdeels het aanzuiveren van de passiva van de te bekrachtigen overeenkomsten.

Hij wijst erop dat die vertraging reeds jaren aansleept en uit dan ook zijn tevredenheid over het feit dat de minister die aangelegenheid als een prioritair probleem beschouwt. Toch heeft de Raad heel wat bezwaren bij de voorgestelde werkmethodes.

1) De controle op de CAO-teksten

De Raad constateert dat de beleidsnota erop wijst dat de opgelopen vertraging bij de publicatie van de CAO's vooral veroorzaakt wordt door de aanzienlijke tijd die de administratie nodig heeft om de controle op de teksten uit te voeren. Inderdaad, na ondertekening, controleert de administratie de wettigheid van de CAO, de legistiek van de opstelling ervan als ook de conformiteit tussen de onderscheiden taalversies.

Om die vertraging te verhelpen, stelt de nota voor de drievoudige controle van de administratie beter te integreren in de werkzaamheden van het paritair comité door meer responsabilisering van het werk van de sociale partners, de voorzitters alsook de secretarissen en griffiers.

Aldus zou de voorzitter van het paritair comité, bij juridische twijfel over het opstellen en of de wettigheid van een tekst, eventueel op de deskundigheid van een andere administratie beroep kunnen doen. In eenzelfde geest zou de vertaling van een CAO of controle op de conformiteit tussen de onderscheiden taalversies onder de verantwoordelijkheid van de sociale partners vallen, behalve op expliciete vraag om vertaling vanuit het paritair comité.

Hoewel de Raad het erover eens is dat de vertraging in de publicatie van de CAO's moet worden verholpen, heeft hij heel wat bedenkingen bij het voorstel om de controle op de teksten naar de paritaire comités over te hevelen.

Dienaangaande merkt de Raad in de eerste plaats op dat het voorstel, zoals het thans geformuleerd is, nog een aantal vragen onbeantwoord laat. Zo rijst het probleem van de respectievelijke verantwoordelijkheden van de sociale partners en de administratie in dit verband. Ook is het niet duidelijk welke criteria bij een dergelijke controle moeten worden toegepast. Bovendien doet de integratie van de controle in de werking van de paritaire comités de vraag rijzen naar de reële mogelijkheid van expertise vanuit de diensten van het ministerie.

Voorts wijst de Raad erop dat, zelfs wanneer er een duidelijk antwoord komt op de voornoemde vragen, de voorgestelde werkmethode ernstige risico's inhoudt voor de rechtszekerheid met mogelijk meer jurisdisering tot gevolg.

Hoe dan ook is de Raad van oordeel dat het alleszins een kernopdracht blijft voor de overheid om de wettigheid van de CAO-teksten te controleren. Immers, eenmaal een CAO algemeen verbindend is verklaard, wordt het een instrument, waarvan de overtreding met strafsancties kan worden beteugeld.

De Raad vraagt dat de administratie zijn controle-opdrachten op korte termijn zou uitvoeren zodanig dat de periode tussen het sluiten van een CAO en de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad maximum zes maanden zou bedragen.

Om die termijn te kunnen respecteren is het noodzakelijk om naast een reorganisatie van de betrokken administratie een preventief beleid te voeren. Dit beleid vereist dat door de administratie aan de paritaire comités maximaal technische hulp wordt geboden om problemen te voorkomen die later kunnen opduiken bij de wettigheidscontrole van de CAO's. De Raad denkt in dit verband inzonderheid aan het opmaken door de administratie van een checklist van punten, waarop de sociale partners speciaal moeten letten wanneer in een paritair comité CAO's worden gesloten.

2) Het passiva van de te bekrachtigen CAO's aanzuiveren

De Raad constateert dat de beleidsnota voorstelt het passiva van de te bekrachtigen CAO's aan te zuiveren door bindende kracht te verlenen aan alle CAO's uit het verleden "onder voorbehoud van de naleving van de van kracht zijnde wetten en besluiten".

De Raad kan met die werkmethode niet instemmen. Zij levert immers geen onaantastbare juridische grondslag en zal wellicht aanleiding geven tot geschillen achteraf.

Om die achterstand weg te werken, stelt de Raad voor dat, op grond van een onderzoek naar de oorzaken ervan, een stappenplan wordt uitgewerkt waarin een duidelijke timing wordt vooropgesteld. De Raad is in dit verband ook van oordeel dat de nodige menselijke en materiële middelen daarvoor moeten worden vrijgemaakt.

d. De oprichting van een crisiscel

De Raad constateert dat in het kader van de nieuwe werkmethodes ook aandacht wordt besteed aan het probleem van de te verzekeren prestaties van algemeen belang in vreedstijd. Dienaangaande wordt erop gewezen dat een aantal paritaire comités geen minimumprestaties hebben vastgelegd, die in geval van sociaal conflict moeten verzekerd worden. Volgens de nota is het nochtans van wezenlijk belang om, zeker in bepaalde sectoren zoals b.v. de gezondheidszorg, de verzekering van minimumdiensten te waarborgen. Met het oog daarop stelt de nota voor een crisiscel op te richten.

Hoewel de Raad in beginsel niet negatief staat tegenover de idee van een crisiscel, wijst hij op het delicate van die materie en vraagt verduidelijking over de draagwijdte ervan.

Wat die draagwijdte betreft, heeft de Raad tijdens zijn werkzaamheden akte genomen van een verklaring van de Administratie van de collectieve arbeidsbetrekkingen die erop wijst dat de tussenkomst van die crisiscel beperkt zou blijven tot een reeks administratieve afspraken. Het gaat er met name om te bepalen welke procedureregels de voorzitters van de betrokken paritaire comités moeten volgen, wanneer zich een dergelijk probleem voordoet, alsook vast te stellen op welke wijze contacten moeten worden gelegd met de provinciegouverneurs.

e. Personeel

De Raad stelt vast dat de beleidsnota vooreerst voorstellen omvat die tot doel hebben de kwaliteit van de sociale bemiddelaars (voorzitters van paritaire comités) te garanderen. Zo zouden ze houder moeten zijn van een universitair diploma, over een bijzondere ervaring beschikken in hun vakgebied en minstens een passieve kennis moeten hebben van de tweede landstaal. Ook zouden ze jaarlijks een opleidingsaanbod genieten wat taal en sociaal recht betreft. Voorts dienen volgens de nota de communicatie en interpersoonlijke betrekkingen verbeterd en gesystematiseerd te worden door het herstel van de maandelijkse vergaderingen van de dienst en uitwisseling van goede praktijken.

De Raad merkt op dat de goede werking van het overlegstelsel in hoge mate wordt bevorderd door de bekwaamheid en kundigheid van de sociale bemiddelaars.

Dienaangaande benadrukt hij in de eerste plaats het grote belang dat hij hecht aan de verworven ervaring en het bezit van de juiste profielkenmerken (o.a. menselijke kwaliteiten). De Raad vindt die criteria belangrijker dan het bezit van een universitair diploma.

Voor wat de paritaire comités betreft, die voor meer dan één taalgroep bevoegd zijn, is de Raad van oordeel dat de sociale bemiddelaars de gehanteerde landstalen in voldoende mate moeten kunnen gebruiken om de hen toevertrouwde opdrachten naar behoren te kunnen vervullen.

Voorts is de Raad van mening dat de sociale bemiddelaars, met het oog op een doeltreffende uitvoering van hun taken, een zo ruim mogelijk opleidingsaanbod moeten kunnen genieten (taallessen, sociale wetgeving, vergadertechnieken, ...).

Ook is de Raad van oordeel dat het goede verloop van het overleg vereist dat de bemiddelaars steeds een strikte neutraliteit in acht nemen ten opzichte van de standpunten die de sociale partners innemen. Hij is van oordeel dat de voornoemde bekwaamheidsvereisten in combinatie met een gedegen opleiding ertoe bijdragen die neutraliteit te garanderen.

Wat tenslotte de verbetering van de communicatie in de betrokken administratie betreft, herinnert de Raad aan zijn voorstel om met het oog daarop binnen die administratie op regelmatige basis een gestructureerde overlegvergadering te doen functioneren (zie hierboven onder punt 2, a).

f. Infrastructuur

De Raad is unaniem van oordeel dat het sociaal overleg in behoorlijke materiële omstandigheden moet kunnen verlopen.

Dienaangaande dringt hij aan op een aanzienlijke verbetering van de beschikbare infrastructuur, wat moet leiden tot een klantvriendelijk beleid. Die verbetering betreft zowel zalen, beschikbaar materiaal, informatica, aanwezigheid van voldoende parking, locatie met gemakkelijke bereikbaarheid, restauratie als menselijke middelen.

Wat dit laatste aspect betreft, wijst de Raad op het belang van de vertalers wier rol onontbeerlijk is, niet enkel als tolk tijdens de vergaderingen maar ook voor de vertaling van de teksten zodat deze zoveel mogelijk op hetzelfde ogenblik in beide talen beschikbaar kunnen zijn.

De Raad vraagt een bijzondere aandacht van de minister voor die problematiek van de infrastructuur, die volgens hem zo vlug mogelijk geregeld dient te worden. Daarbij moet rekening worden gehouden met de specifieke noden en behoeften van het sociaal overlegsysteem.

x x x

Evaluatie

De Raad acht het aangewezen dat de nieuwe administratieve structuur regelmatig in zijn werking wordt beoordeeld om na te gaan of zij beantwoordt aan de gestelde verwachtingen en of er eventueel verbeteringen kunnen worden aangebracht.

Met het oog daarop stelt de Raad voor dat om de twee jaar tot een evaluatie van het huis voor sociaal overleg wordt overgegaan.

Gelet op het feit dat de sociale partners de voornaamste gebruikers zullen zijn van die nieuwe structuur, vraagt de Raad om nauw bij die evaluatie betrokken te worden.
