

Het sociaal overleg in België: voorbij institutionele en juridische knelpunten

Pulignano, V. (2018, oktober). *Social Dialogue Between Continuity and Discontinuity: Towards a New Social Compromise?* Symposium Nederlandse Vereniging voor Arbeidsverhoudingen, Den Haag.

Hendrickx, F. (2018, november). *Vijftig jaar CAO-Wet in België en nieuwe vormen van arbeid*. Studiemiddag FOD Werkgelegenheid, Brussel.

Hendrickx, F., & Pulignano, V. (2019, maart). *Future of social Dialogue*. Symposium Belgische Vereniging voor Arbeidsverhoudingen, Brussel.

Het sociaal overleg in België steunt in belangrijke mate op de consensus van het Sociaal Pact uit 1944, dat de fundamentele legde voor een alomvattend sociaal zekerheidsstelsel en stabiele arbeidsverhoudingen. Het voorzien in de verdeling van productiviteitsgroei tussen loon- en winstuitkering op sectorniveau (Cassiers & Denayer, 2010) via het sectoraal overleg, maar ook de wet betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités vormen tevens belangrijke institutionele pijlers van het sociaal overleg in België. De relatief stabiele en licht stijgende invloed van de vakbonden enerzijds en gecentraliseerde overlegorganen anderzijds zorgden voor een groot 'aanpassingsvermogen' van het sociaal overleg (Léonard & Pichault, 2016), waarmee de instabiliteit van de naoorlogse Europese sociale compromismodellen opgevangen werd (Leonard, 2018; Van Gyes et al., 2017). De sociale dialoog verliest echter terrein (Hyman, 2018), daarom gaan we in deze bijdrage vanuit een sociologische en juridische insteek dieper in op de uitdagingen voor het sociaal overleg in België. Het uitgangspunt is dat sociaal overleg vorm krijgt vanuit een complex samenspel tussen machtsverhoudingen, globalisering, nieuwe technologieën, overheidsbeleid en regelgeving. We focussen op trends en uitdagingen die zich voor het sociaal overleg in de Belgische context aandienen, maar die niet noodzakelijk uniek Belgisch zijn.

De gewijzigde beleidscontext

De theorie

In 1977 publiceerde Harvie Ramsay 'Cycles of Control: Worker Participation in Sociological and Historical Perspective'. Sindsdien is het een van de invloedrijkste werken op het gebied van arbeidsverhoudingen. Ramsay stelt dat verhoudingen tussen organisaties die de belangen van werkgevers, werkgeversorganisaties, en de belangen van werknemers, vakbonden, behartigen fundamenteel antagonistisch zijn. Een win-winsituatie, zo waarschuwt hij, kan daarom nooit tot de reële mogelijkheden behoren. Volgens hem stelt het conflict dat inherent is aan (industriële) arbeidsverhoudingen grenzen aan de levensvatbaarheid van stelsels die gestoeld zijn op sociaal overleg of sociale dialoog.

Ramsay ontwikkelde zijn stelling in een tijd dat veranderingen in de

internationale politieke economie het Keynesiaanse stelsel in sommige Europese landen in toenemende mate onwerkbaar maakten. Dit manifesteerde zich in dalende groeicijfers, stijgende inflatie en hogere werkloosheidspercentages. Toch waren er in dezelfde periode in Europa enkele uitzonderingen die Ramsay's argumentatie tegenspraken. Deze uitzonderingen van economische welvaart delen dat het sociaal overleg er gebaseerd was op 'participatiemodellen', werknemers en vakbonden werden met andere woorden in het besluitvormingsproces betrokken. Het 'democratisch corporatisme' in België was een van deze uitzonderingen (Siaroff, 1999). Het sociale overleg in België is erop gericht dat sociale partners – werkgevers, vakbonden en in sommige gevallen met tussenkomst van overheidsinstanties – de hun schijnbaar 'tegenstrijdige' belangen kunnen overbruggen. Win-winsituaties worden gecreëerd door verdragen en beleidsmaatregelen te stimuleren die inspelen op sociaal-economische en arbeidsmarkt-kwesties. In navolging van zulke nationale uitzonderingen werd sociale dialoog een belangrijke component in de Europese sociale markteconomie (Europese Commissie, 2016).

De crisis

De financiële crisis van 2008 greep diep in op het weefsel van de stelsels en instanties van de sociale dialoog. De crisis beschadigde in het bijzonder het 'hart' van de sociale dialoog, toen de Europese Raad plotseling veranderingen van het collectieve onderhandelingsstelsel met meerdere werkgevers bepleitte om daarmee de concurrentiepositie te verbeteren. Dit leidde in België tot debat, omdat eigenlijk stappen moesten worden ondernomen om de loonindexering te hervormen. In 2015-2016 voerde de regering het plan in om een loonindexering van 2 procent over te slaan, met een verwaarloosbare speelruimte van 0,5 procent voor onderhandelingen van de sector (Van Gyes et al., 2018). Daarnaast werd de toepassing van zogenaamde 'opt-out'-clausules in collectieve sectorverdragen vergemakkelijkt, zodat op lokaal niveau inkomensgroei en arbeidsproductiviteit beter op elkaar zouden aansluiten. Op de pogingen van werkgevers en overheid om de loonstijging in te dammen, reageerden de vakbonden met stakingen. De laatste vond plaats op 13 februari 2019, toen 0,8 procent loonstijging boven indexering geweigerd werd op aanraden van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

Toch blijkt dat participatiemodellen niet tot het verleden behoren, want onderhandelingen tussen werkgevers en vakbonden gaan in België voorlopig door. Hoewel het geen twijfel lijdt dat overleg zowel werkgevers als vakbonden iets kan opleveren, zijn er regelmatig moeilijkheden en is collectieve actie het overleg niet vreemd. Zo leidden politieke demonstraties op 13 februari tot een nieuw (ontwerp van een) akkoord op 26 februari 2019, dat uiteindelijk niet volledig gedragen werd door de volledige achterban van één van de organisaties. Het stelde onder meer een loonstijging vast van 1,1 procent voor de komende twee jaar, met eenzelfde percentage voor het minimumloon. Het gaf extra bewegingsruimte aan werkgevers en sociale toezeggingen aan werknemers. Daarnaast anticipeerde het akkoord op de leeftijd voor vroegpensioen in het geval van een bedrijfsreorganisatie.

Krijgt de 'Cyclus'-theorie van Ramsay (1977) hier toepassing of niet? Hoe kunnen de bovengenoemde ontwikkelingen en resultaten in België worden verklaard en, specifiek, is het mogelijk dat deze ontwikkelingen 'gemeenschappelijke' sociale resultaten opleveren? Met andere woorden, in welke mate heeft de sociale dialoog in België te lijden onder, of te profiteren van, een periode die gekarakteriseerd wordt door een 'institutionele impasse'? En waarom?

Van crisis naar uitdagingen op systeemniveau

Om de uitdagingen voor het Belgisch overleg in perspectief te zetten, moeten we eerst bekijken hoe de belangrijkste kenmerken van het sociaal overleg zich in België ontwikkeld hebben, met name vanaf de crisisperiode (2008 en verder). Op die manier kunnen we beleidswijzigingen evalueren en nadenken over toekomstig beleid, in het licht van de gevaren en mogelijkheden die sociale partners tegenkomen in hun streven om middels overleg de eigen belangen te behartigen. Globalisering, financialisering en een herconfiguratie van de rol van de overheid zijn drijvende krachten achter bovengenoemde beleidswijzigingen. Ze stellen de machtsverhoudingen, en zeker die van de vakorganisaties, in België op de proef. Enkele grote trends tekenden zich af.

Ten eerste heeft de globalisering – waarvan de Europese economische eenmaking een belangrijk

element is – de dominantie van het kapitalisme buiten de nationale invloedssfeer geduwd. In het midden van de 20^e eeuw was er een doorslaggevende verschuiving in de (dominante) rol van multinationals en de ontwikkeling van ‘globale meerwaardetkens’. Deze ketens worden strategisch gebruikt om de eigenlijke producenten onder een voortdurende druk van kostenverlaging te plaatsen. Tevens zetten zich ook het vrij verkeer en een grotere banenconcurrentie verder door op de interne Europese markt. Buitenlandse en binnenlandse multinationals (MNC’s) zijn een belangrijke motor van de Belgische economie, met name in Vlaanderen, ondanks dat België onder multinationals minder in trek is als belastingparadijs (Konings, 2012; Pulignano & Dekocker, 2014). Aan de andere kant introduceert de opkomst van een globale platformeconomie nieuwe uitdagingen wanneer het een nieuwe ‘dominante wereldorde’ oplegt. Hierin worden transacties via online platforms afgehandeld en nemen ‘eenpersoons-microaanbieders’ de dominante rol van multinationals over in het bedienen van klanten over de hele wereld (Lehdonvirta et al., 2018).

De liberalisering van de financiële markten creëerde een reeks financiële producten, zoals ‘hedge funds’, ‘private equity’, ‘leveraged buyouts’ en kredietderivaten. Dit maakt het mogelijk, en zelfs effectiever, om overschot te genereren zonder waardeproductie: winst kan worden behaald zonder goederen te produceren in de traditionele zin. Bedrijven zijn getransformeerd in handelswaren of goederen die steeds vaker gekocht en verkocht worden. Deze nieuwe waardebron gaat samen met reorganisaties die nieuwe vormen van onzekerheid met zich meebrengen. België heeft te lijden gehad onder een grootschalige reorganisatie van zowel de traditionele industrie, onder andere de auto-industrie, en private diensten, onder andere financieel en bankwezen. Overeenkomstig het ERM (*European Restructuring Monitoring*) waren reorganisaties verantwoordelijk voor meer dan 60% van het totaal verlies aan banen in België in de periode 2008-2010. In de periode 2014 – maart 2019 was herstructurering in de vorm van verplaatsing (*offshoring*) van productie verantwoordelijk voor 13,5% van het banenverlies in België (Eurofound, 2019).

Ten derde is de rol van de overheid geherconfigureerd. Het naoorlogse sociaal overleg betrok de overheid op verschillende manieren. Wetgeving

schiep een web van individuele arbeidsrechten en bevorderde bovendien de vertegenwoordiging van werknemersbelangen via vakbonden en overlegorganen. Deze benadering begon en eindigde bij de welvaartsstaat. Door macro-economische reguleringen op Keynesiaanse leest werd een bijna volledige werkgelegenheid gehandhaafd. Overheden werden de belangrijkste werkgevers, zich in de regel inspannend voor goede arbeidsomstandigheden. In de laatste decennia zijn neoliberale tendensen een alibi geworden voor nationale overheden om sociale beleidsmaatregelen weer om te keren, waarbij vaak benadrukt wordt dat onderwerping aan de internationale markt de enige optie is. Overheidsbeleid is gericht op het terugdringen van de rol van de overheid (*rolling back the state*) en het beperken van de sociale bescherming wanneer dat gerechtvaardigd wordt om redenen van productiviteit en concurrentie. Niet alleen de EU, oftewel het nieuwe *‘economic governance’*, maar ook nationale (liberaal geïnspireerde) regeringen zijn de belangrijkste aanjagers van dit proces. Zo worden pijlen meer en meer gericht op sociale zekerheid en werkgelegenheidsbescherming, waarmee beleidsmaatregelen onzekerheid en ongelijkheid op de arbeidsmarkt (dreigen te) vergroten en zo enige ambiguïteit aanwakkeren. In lijn met deze ontwikkelingen voerde de federale regering in de periode 2013-2014 aanzienlijke arbeidsmarkthervormingen door om de Belgische concurrentiepositie te verbeteren. Zo bekrachtigde de regering eenzijdig een tijdelijk uitstel van het loonindexeringsmechanisme. Bovendien streefde ze een vermindering van werkloosheidsuitkeringen na, alsook een ontmoediging van tijdelijke werkloosheid en de creatie van flexijobs, later zelfs het ‘onbelast bijverdienen’.

Deze factoren hebben de instabiliteit doen toenemen en het sociaal overleg op de proef gesteld. In België werd dit vooral zichtbaar tijdens de crisis toen spanningen optraden (Van Gyes et al., 2018). Het resultaat was een wijziging van het raamwerk van het sociaal overleg, ondanks de garantie van een ‘Gent-stelsel’ dat in België een institutionele continuïteit waarborgt door vakbonden in het sociale zekerheidsstelsel te betrekken. In een klimaat van kritiek vanuit media en politiek, kwamen in de periode na de crisis de vakbonden in actie. Zij lanceerden politieke stakingen en protesten voor sociale rechtvaardigheid, herverdeling en werknemersparticipatie, om zo medezeggenschap te

bedingen. Ook uitten zij hun ongenoegen over een stelsel dat onder het begrotingstoezicht van de EU schijnbaar tot stilstand was gekomen. Waarom gebeurde dit? En tegen welke beleidswijzigingen keerden de vakbonden zich?

Het openen van de 'doos van Pandora' in het sociaal overleg

Bekeken van op het systeemniveau, verhoogden een aantal ontwikkelingen op beleidsniveau de druk op het Belgisch sociaal overleg. De richtlijnen van het nieuwe Europese Semester, in 2009, transformeerden het sociaal overleg tot een informeel proces, met als resultaat een vermindering van de politieke invloed van de sociale partners.

De socialistische regering van Elio Di Rupo nam als eerste regering het initiatief om enkele bezuinigingsmaatregelen door te voeren en daarmee een akkoord te bereiken met de Europese Commissie (EC) op weg naar begrotingsconsolidatie. De aanbevelingen door de EC om structurele hervormingen door te voeren, hadden in België herhaaldelijk betrekking op kerngebieden met een traditie van sociale dialoog (Pecinovskiy, 2019). Daaronder vielen de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën en de kostenconcurrentie van de economie door loonvorming, met bijvoorbeeld de loonindexering en de concurrentiewet van 1996. Daarnaast was er nood aan een hervorming van de arbeidsmarkt met onder andere de verhoging van de pensioenleeftijd en een verschuiving van belasting op arbeid naar andere inkomstenbronnen. De sociale partners werden echter door de regering verzocht om enkele 'deelakkoorden' te bespreken die uiteenliepen van de technische uitvoering van een loonstop, de terugdringing van arbeidskosten, de vermindering van belastingvrijstellingen en het terugkerende besluit om sociale verzekeringen aan te passen aan veranderingen in kosten voor levensonderhoud, een verhoging van het minimumloon en de afschaffing van het leeftijdsdiscriminerende minimumjeugdloon. Er werd een consensus bereikt en de sociale dialoog leverde een voorstel op om arbeidstijdberekeningen flexibeler te maken door 'annualisering' en 'overwerk te berekenen'. Daarnaast werd in juli 2013 een akkoord bereikt tussen de sociale partners met betrekking tot de (gedeeltelijke) harmonisering van de twee belangrijkste

personeelsregelingen, namelijk de statuten van de hoofd- en de handarbeiders.

De nieuwe regering onder Charles Michel drong verder aan op nieuwe arbeidsmarkthervormingen die een belangrijke koerswijziging betekenden. Dit leidde tot discussies, protesten en machtsstrijd, niet in de laatste plaats tussen de sociale partners onderling. Deze hervormingen troffen de aandachtsgebieden van de sociale dialoog nog harder, met maatregelen zoals een verhoging van de leeftijd voor vroegpensioen, het tijdelijk bevriezen van de automatische loonindexering, de toename van arbeidsurenflexibiliteit, de vermindering van werkloosheidstoelagen, de ontmoediging van tijdelijke werkloosheid en het scheppen van flexi-jobs. Dit baarde de vakbonden ernstige zorgen over de kwaliteit van de sociale dialoog en de beperkte ruimte voor onderhandelingen die de regering bij het bespreken van de nieuwe maatregelen had toegelaten. Van de kant van de vakbonden volgde een golf van protest, die tot uiting kwam in een massademonstratie in Brussel met 120 000 deelnemers, regionale stakingen en een algemene staking op 15 december 2014, direct na de inhuldiging van de regering. In de periode 2015-2019 volgden verschillende politieke stakingen. Na de staking op 13 februari 2019 werd op 26 februari een nieuw akkoord gesloten. Dit akkoord stelde de marge voor loonstijging vast op 1,1 procent voor 2019-2022. Ook werd een stijging van 1,1 procent voor minimumloon en overwerk overeengekomen. Werkgevers kregen meer flexibiliteit in ruil voor meer mobiliteitstoelagen en de leeftijd voor vroegpensioen werd teruggebracht tot 58 jaar in het geval van een reorganisatie.

Een historische evaluatie schetst een gemengd beeld maar met vergelijkbare zwakke resultaten voor de sociale dialoog. Onder het begrotingstoezicht van de EU (2009-2013), speelden 'deelakkoorden' tussen sociale partners een rol in enkele hervormingen die te maken hadden met arbeidsmarktflexibiliteit enerzijds en sociale uitkeringen anderzijds. In het politiek landschap van 2014-2015 vonden daarentegen geen deelakkoorden plaats en sociale partners ontbrak het aan autonomie. Bij de essentiële sociale hervormingen in de periode 2012-2015, namelijk de veranderingen in pensioenleeftijd, speelde de sociale dialoog een rol van weinig betekenis, beperkt tot de uitvoeringsdetails en overgangsmatregelen. Wat zijn dan uiteindelijk de factoren die de ontwikkeling van een solide duurzame sociale dialoog in België in de weg staan?

De druk of hervorming van sociale bescherming en de druk – in het bijzonder op de lonen – door opeenvolgende Belgische regeringen, mede ingegeven door de Europese Unie, hebben sinds het begin van de 21^{ste} eeuw hun uitwerking niet gemist op het stabiel functioneren van het sociaal overleg. Dat overleg had betekenis, door het evenwicht tussen schijnbaar ‘tegenstrijdige’ belangen van werknemers en werkgevers via akkoorden met sociaaleconomische en arbeidsmarktrelevante inslag.

Overheidsbeslissingen zijn, of ogen, steeds meer unilateraal. De Europese Unie speelde hierin uiteraard een belangrijke rol. Zo kwam België in de periode 2011-2012 onder vuur te liggen van de financiële markten en kwam het land onder nauwlettend toezicht van het EU Semester en de ‘*economic governance*’. Sindsdien namen politiek en overheid het voortouw in een reeks bezuinigingen en structurele hervormingen, waarvan een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en loonmatiging een belangrijke deel uitmaakten. In 2013 viel de gecentraliseerde coördinatie van het loonbeleid onder het directe toezicht van de overheid. In 2009 en 2010 liepen onderhandelingen tussen werknemers en werkgeversvertegenwoordigers moeizaam. De onderhandelingen in 2011 en 2012 liepen stuk en de overheid kwam eenzijdig tot het besluit om een loonstijging boven de automatische loonindexering niet toe te staan. In 2015 en 2016 werd dit besluit teruggedraaid met een plan om de 2 procent indexering over te slaan, opgelegd door de overheid en met een verwaarloosbare speelruimte van 0,5 procent voor sectorale onderhandelingen. Deze interventies vonden plaats te midden van aanhoudende discussies en onenigheid over de automatische loonindexering en de mogelijke herziening van de wet uit 1996, eveneens in overeenstemming met de aanbevelingen van het Europees semester vanaf 2012. In december 2016 kwam de regering Michel met een nieuwe en strengere herziening van de wet uit 1996, die het parlement in maart 2017 aannam. Geconfronteerd met dit voorstel dat de loonstijging vaststelde op 0,8 procent, organiseerden de vakbonden in 2019 een staking. Daarop volgden aftastende onderhandelingen waarvan de resultaten op dit moment nog door alle belanghebbende deelnemers, vakbonden en werkgevers, aan kritische reflectie en discussie worden onderworpen.

1.5 Sociaal overleg en nieuwe agenda’s: nieuwe vormen van arbeid

Het sociaal overleg wordt in België, maar ook ver daarbuiten, uitgedaagd door nieuwe agenda’s. Zo zijn er ‘nieuwe vormen van arbeid’. Arbeidsmarkten evolueerden naar het ‘post-fordisme’, waarin arbeidsvormen ontstonden die van het traditionele patroon afwijken. Sinds de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw, ging het bij deze nieuwe vormen van arbeid vooral over ‘flexibele’ vormen, zoals deeltijdse arbeid, arbeid voor bepaalde tijd en uitzendarbeid. Tijdens de jaren 1990 kwamen Europese initiatieven tot stand om deze atypische vormen van tewerkstelling te regelen.

Ze bleken niet alleen hoog op de agenda van de wetgever te staan. De flexibiliseringsgolf in de regulering van de arbeid bleek ook een kans voor het sociaal overleg, dat zijn waarde bewees. Flexibele arbeid bracht zo goed als de eerste onderwerpen op de agenda van de Europese sociale dialoog. Die bleek niet alleen mogelijk onder de nieuwe verdragsstructuren, maar kon zich ook in de realiteit waarmaken. De onderhandelingen op Europees niveau tussen de Europese sociale partners leverden twee kaderakkoorden op die vervolgens werden omgezet in Europese richtlijnen over deeltijdarbeid, arbeid voor bepaalde tijd en later over uitzendarbeid.

Het sociaal overleg kon *deals* maken door flexibiliteit te verzoenen met aangepaste vormen van bescherming. De nieuwe rechtsregels beoogden de arbeidsrechtelijk erkenning en kwalitatieve verbetering van de nieuwe arbeidsvormen. Het was eveneens de bedoeling om werknemers te beschermen tegen misbruiken en een principe van gelijke behandeling te voorzien. Dit gelijkebehandelingsidee is gebaseerd op een vergelijking van de atypische werknemer met de ‘standaard’-situatie van arbeid, met name de voltijdse arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur. Dit is een belangrijke vaststelling omdat de regelingen van de atypische werkvormen in deze periode nog verwijzen naar de ‘standaard’. Dat ligt voor recentere ‘nieuwe werkvormen’ minder voor de hand. Bij de arbeidsvormen in de ‘gig economie’, zoals freelance arbeid, occasionele arbeid, flexwerken, het nieuwe werken of de autonome werknemer, is de vraag wat de standaard is.

Druk op het werknemersbegrip en de 'gig economie'

Enige druk staat ook op de juridische omgeving van het sociaal overleg. De cao-wet zal niet kunnen ontkomen aan de fundamentele vraag hoe men moet omgaan met het werknemersbegrip, en bij uitbreiding het werkgeversbegrip. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, met de opkomst van nieuwe vormen van arbeid, maken die vraag des te relevanter.

De 'gig economie' zet het werknemersbegrip onder spanning. Het impliceert vormen van arbeid die minder passen bij de traditionele patronen van samenwerken in het arbeidsrecht (European Commission, 2016), de Uber rechtszaken zijn hiervoor illustratief (Sanders & Pattison, 2016). In de gig-economie is de rol van een bedrijf beperkt tot het aanbieden van een platform waarop een consument diensten aankoopt. Het bedrijf levert niet langer de arbeidsprestatie die hieraan gekoppeld is. Het precieze juridische statuut van die geleverde opdracht is onderwerp van debat dat ook in België op gang komt. Op basis van de Programmawet (2006, Titel XIII) sprak de in de schoot van de overheid ingerichte Commissie ter regeling van de arbeidsrelaties zich op 9 maart 2018 uit in de zaak-Deliveroo (Van Hiel, 2018; Wouters, 2018). Het betrof de vraag hoe de relatie gezien moet worden tussen enerzijds een koerier en anderzijds Deliveroo, die de koeriers in zelfstandig dienstverband wilde aanstellen. De Commissie oordeelde dat het ging om een arbeidsovereenkomst en geen zelfstandige arbeid. Dit onder meer omdat de koerier verplicht beschikbaar moet zijn in toebedeelde tijdsloten. Bovendien bleef het recht van de koerier om zich te laten vervangen beperkt, gaf Deliveroo instructies en kon het toezicht houden met behulp van gps-tracking.

Het potentieel van het uitbreiden van het toepassingsgebied tot deze bredere categorie van personen 'die anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst arbeid verrichten', bleef tot nog toe in onze arbeidswetgeving evenwel vrij beperkt. Een gelijkaardige formule bestaat in de Welzijnswet Werknemers van 4 augustus 1996, waar vooral gedacht is aan de uitbreiding van de bepalingen naar de publieke sector. Uitbreidingen naar andere arbeidsvormen werden tot op heden niet spectaculair gebruikt.

De Belgische cao-wet voorziet in artikel 2, § 1 dat zij van toepassing is op werknemers en werkgevers,

alsmede op "de personen die anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon". De cao-wet kan dus in beginsel op een ruimere categorie dan werknemers en werkgevers van toepassing zijn.

De gig economie past in de 'casualisering' van de arbeid. Dit betreft vormen van arbeid die ver weg staan van het klassieke arbeidspatroon: korte en onregelmatige arbeidsprestaties worden op doorgaans flexibele basis geleverd in een context waar klassieke gezagsuitoefening afwezig is. Vrijheid en ongebondenheid is vaak voor alle betrokken partijen een typisch kenmerk, denk bijvoorbeeld aan freelance jobs. Waar het in vele gevallen gaat om zelfstandige arbeid, is de vaststelling steeds meer dat ook deze zelfstandigen niet echt de kenmerken vertonen van de 'klassieke' zelfstandige arbeid. Het is niet ondenkbaar dat 'in beginsel zelfstandig' werkende mensen in de praktijk sterk afhankelijk zijn van hun opdrachtgever. De situatie van zelfstandigheid wordt minder evident indien de zelfstandige weinig inspraak of autonomie heeft in de organisatie of het volume van de arbeid waaraan zij deelnemen, of verplichtingen respecteren die gelijkaardig zijn aan die van een werknemer. De economische afhankelijkheid van de zelfstandige ten opzichte van de opdrachtgever zou vastgesteld moeten worden, want in die gevallen zijn het geen vrije ondernemers. Daarom wordt nagedacht over de wenselijkheid en de mogelijkheden om 'economisch afhankelijke' zelfstandige arbeid te regelen en op te nemen in de arbeidsrechtelijke bescherming, zoals dit al in bepaalde landen het geval is. Het lijkt er evenwel sterk op dat het one-size-fits all verhaal van het arbeidsrecht steeds meer achterhaald is (Hendrickx, 2018).

Cao's voor zelfstandige arbeid

Uit de opkomst van zelfstandige arbeid die economisch afhankelijke arbeid betreft, rijst de vraag of het mogelijk moet worden om zelfstandige arbeid onder het toepassingsgebied van de cao-wet te brengen.

De gerechtelijke instantie die zich het duidelijkst moest uitspreken over het cao-recht en zelfstandige arbeid, is het Hof van Justitie. In de zaak-*FNV Kunsten* moest dit Hof zich uitspreken over de vraag of cao-afspraken zich kunnen uitstrekken tot zelfstandige arbeid (Hof van Justitie, 2014). *In casu* had een

Nederlandse cao betrekking op de minimumtarieven voor 'remplaçanten' (vervangers) in orkesten. De minimumtarieven golden voor werknemers-reemplaçanten en zelfstandige remplaçanten. Het Hof van Justitie moest oordelen of de collectieve tarieven voor zelfstandigen verboden prijsafspraken waren. Een vrijwaring van dergelijke afspraken onder het mededingingsrecht is essentieel voor het behoud van collectieve arbeidsovereenkomsten. Volgens het Hof van Justitie stelt het recht van de Europese Unie dat de bepaling in een collectieve arbeidsovereenkomst die minimumtarieven vastlegt voor zelfstandigen die op basis van een overeenkomst hetzelfde werk verrichten als werknemers in loondienst, buiten de werkingssfeer van de Europese mededingingsregels vallen (artikel 101, lid 1, VWEU). Dit op voorwaarde dat deze dienstverleners "schijnzelfstandigen" zijn, dat wil zeggen: dienstverleners die zich in een situatie bevinden die *vergelijkbaar* is met die van werknemers.

Deze uitspraak is uiteraard belangwekkend, aangezien het Hof bereid lijkt om het toepassingsgebied van cao's breder te zien dan werkgevers en werknemers in de strikte zin van het woord. Er blijven nog vragen rond de draagwijdte van het arrest, onder meer door het gebruik van de term 'schijnzelfstandigen', omdat deze in principe werknemers zijn. Voor werknemers en werkgevers zijn cao-afspraken al veel langer mededingingsrechtelijk beschermd. Misschien wou het Hof van Justitie eerder verwijzen naar een categorie van 'economisch afhankelijke' zelfstandigen.

Dat zelfstandige arbeid het voorwerp kan zijn van collectieve arbeidsovereenkomsten blijkt ook uit de beslissingen van het Comité voor vakverenigingsvrijheid van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). In de recente 'Digest' van dit comité (2018) wordt gesteld dat ook zelfstandigen het recht op vakverenigingsvrijheid genieten en dat een ondergeschikt verband of het bestaan van een arbeidsovereenkomst hiervoor niet vereist is (ILO, 2018). Dat impliceert uiteraard ook het recht op collectief onderhandelen.

Hoe zelfstandige arbeid betrokken moet worden in cao-onderhandelingen is een vraag voor de arbeidsverhoudingen. Met wie zelfstandigen onderhandelen is ook een uitdagende vraag. Sluiten zij zich aan bij werknemersorganisaties, werkgeversorganisaties of bij beide? Zullen zij onderhandelen met werkgevers of onderlinge afspraken maken

die zij vervolgens gezamenlijk zullen toepassen in de relaties met hun opdrachtgevers of met andere woorden: tegenover hun cliënten? Het doordenken van cao-rechten voor zelfstandigen is nog niet uitgeklaard, maar lijkt onafwendbaar. Het belang van dergelijke afspraken is bestaande. Onderzoek in de gig economie toont aan dat onderwerpen zoals minimumlonen, veiligheid, verzekeringen en geschillenregelingen nu reeds het voorwerp zijn van collectieve afspraken (Forsyth, 2018).

Sociaal overleg met toekomst

In deze bijdrage kijken we naar de wijzigende context en de uitdagingen voor het sociaal overleg in België. Het is duidelijk dat die niet uniek Belgisch zijn. Flexibilisering, de invloed van de Europese Unie, de opkomst van nieuwe technologieën, zijn fenomenen die de landsgrenzen ver overschrijden en deel uitmaken van de agenda van de globalisering.

De uitdagingen die we noemen in deze bijdrage, laten zich voelen in zowel de structuren als de agenda van het sociaal overleg. Er zijn niet alleen de evoluerende machtsverhoudingen tussen de sociale partners, maar ook de wijzigende context waarin overheden beleid ontwikkelen en de veranderde verhoudingen tussen sociale partners en deze overheden, zowel nationaal als internationaal (Europees). Sommige agendapunten van de overheid begeven zich op het terrein van de sociale partners of riskeren te botsen met de traditionele agenda van het sociaal overleg. Op systeemniveau, wellicht meer interprofessioneel dan elders, bevordert dit de stabiliteit van het Belgisch model niet. Het maakt de consensusvorming, die in staat is de theoretische tegenstelling van werkgevers en werknemers te overstijgen, minder eenvoudig. Het bereiken van nationale akkoorden blijft een moeilijk gegeven. Hervormingsdrang en loonpolitiek doorkruisen andere thema's.

Op sectorvlak ziet het beeld van het sociaal overleg er wellicht anders uit. In heel wat sectoren is er ruimte voor initiatief en creativiteit. Op de FOD studiedag van 13 november 2018, waar 50 jaar cao-wet werd gevierd, passeerden vele voorbeelden van sectorinitiatieven over werkbaar werk. Het sectorniveau is nog steeds het zwaartepunt van het Belgisch sociaal overleg en dat geeft aan dat het systeem nog zeer levendig is. Vermoedelijk vormt de rijkdom van

nieuwe uitdagingen ook een voedingsbodemp voor het sociaal overleg in de toekomst. Digitalisering en robotisering vormen bijvoorbeeld nieuwe thema's voor de sociale partners: bescherming van de privacy, tijd- en plaatsonafhankelijk werken, regeling van de werkdruk, het uitwerken van een recht op deconnectie, rechten op opleiding, zelfs autonomie en menselijke tussenkomst in gerobotiseerde processen. Zo kan, naar het voorbeeld van het flexibiliseringsvraagstuk in de jaren 1990, het digitaliseringsvraagstuk de rol van het sociaal overleg stimuleren.

Met welke juridische structuren dit zal zijn, is voer voor reflectie. De nieuwe arbeidsvormen leiden tot vragen en discussiepunten, zoals het toepassingsgebied van het cao-recht en de vraag naar cao's en arbeidsbescherming voor zelfstandige arbeid. De klassiekers, zoals de globalisering en de plaats van transnationale akkoorden in het Belgische systeem, het onderscheid tussen arbeiders en bedienden, de toenemende invloed of druk van het Europese beleid en de toepassing van de cao-wetgeving in de publieke sector blijven tevens voer voor discussie.

De aard van de thema's en de steeds complexere rol die nationale en internationale overheden spelen in sociaal-economische thema's, vormen een grote uitdaging voor de traditioneel gehoopte stabiliteit en de waarde van het compromis in het Belgisch sociaal overleg. Maar zowel de uitdaging als het compromis zijn een opportuniteit.

Valeria Pulignano
CESO – KU Leuven

Frank Hendrickx
Instituut voor Arbeidsrecht – KU Leuven

Bibliografie

- Cassiers, I., & Denayer, L. (2010). Concertation sociale et transformations socio-économiques depuis 1944. In E. Arcq, M. Capron, E. Léonard & P. Reman (Eds.), *Dynamiques de la concertation sociale* (pp. 75-92). Bruxelles: CRISP.
- Eurofound. (2019). *Restructuring*. Geraadpleegd via: <https://www.eurofound.europa.eu/nl/topic/restructuring>.
- European Commission. (2016). *A European agenda for the collaborative economy* (COM (2016) 356). Brussels: European Commission.
- Forsyth, A. (2018, oktober). *What does collective representation look like in Australia's gig economy?* Geraadpleegd via: <https://labourlawdownunder.wordpress.com/2018/10/27/what-does-collective-representation-look-like-in-australias-gig-economy>.
- Hendrickx, F. (2018). Regulating new ways of working: From the new 'wow' to the new 'how'. *European Labour Law Journal*, 9(2), 195-205.
- Hof van Justitie. (2014, 4 december). nr. C-413/13 FNV Kunsten Informatie en Media. Geraadpleegd via: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=nl&num=C-413/13>.
- Hendrickx, F., & De Stefano, V. (eds.) (2018). *Game changers in labour law. Shaping the future of work, Bulletin of Comparative Labour Relations* (Vol. 100). The Hague: Kluwer Law International.
- ILO. (2018). *Freedom of Association. Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association* (Sixth Edition). Geneva: ILO.
- Léonard, E., & Pichault, F. (2016). Belgique: l'adaptation d'un 'modèle' de concertation sociale". In D. Andolfatto & S. Contrepois (Dir.), *Syndicats et dialogue social. Les modèles occidentaux à l'épreuve* (pp. 55-75). Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- Pecinovsky, P. (2019). *EU economic governance en bet recht op collectief onderhandelen*. Brugge: die Keure.
- Programmawet (2006, 04 december). Geraadpleegd via <https://www.ejustice.just.fgov.be>.
- Pulignano, V. (2019). Het sluipend gift van tijdelijk werk. *Samenleving & Politiek*, 26(1), 12-13.
- Pulignano, V., & Dekocker, V. (2014) *The Employment Practices in Multinationals in Belgium*. Leuven: Acco
- Ramsay, H. (1977). Cycles of Control: Worker Participation in Sociological and Historical Perspective. *Sociology*, 11(3), 481-506.
- Sanders, E., & Pattison, P. (2016). Worker characterization in a gig economy viewed through an Uber centric lens. *Southern Law Journal*, 26(2), 297-320.
- Van Gyes, G., Terlinden, L., & Vandekerckhove, S. (2017). Belgian social dialogue since the crisis: the ups-and-downs of an organised system of industrial relations. In I. Guardanovich & O. Molina (Eds.) *Talking through the crisis: social dialogue and industrial relations in selected EU countries* (pp. 59-82). Geneva: International Labour Organization.
- Van Gyes, G., Van Herreweghe, D., Smits, I., & Vandekerckhove, S. (2018). Opposites attract? Decentralisation tendencies in the most organised collective bargaining system in Europe. In S. Leonardi & R. Pedersini (Eds.) *Multi-employer bargaining under pressure – Decentralisation trends in five European countries*. Brussels: ETUI.
- Van Hiel, I. (2018). Deliveroo-koerier is werknemer (noot onder Administratieve Commissie 9 maart 2018). *Juristenkrant*, 370(I).
- Wouters, M. (2018). *Commissie ter regeling van de arbeidsrelatie 9 maart 2018*, Manno/Deliveroo. Nieuwsbrief Arbeidsrecht, (4).