

De ondernemingsraad en het koninklijk besluit van 27 november 1973

In 2023 vierde de ondernemingsraad zijn 75ste verjaardag. Voor het koninklijk besluit van 27 november 1973 konden hetzelfde jaar 50 kaarsjes worden uitgeblazen. Beide rechtsbronnen zijn uiteraard nauw met elkaar verbonden. Het koninklijk besluit is een uitvoeringsbesluit van de wet. De totstandkoming zowel van de wet als van het uitvoeringsbesluit ging met horten en stoten. De grootste controverse ging steeds over de vraag hoe ver de financiële en economische bevoegdheden van de ondernemingsraad konden gaan. Ook na hun totstandkoming liepen noodzakelijk geachte wijzigingen aan deze rechtsbronnen niet van een leien dakje. Het ziet ernaar uit dat deze situatie de dag van vandaag niet gewijzigd is.

1 De ondernemingsraad: voorgeschiedenis

Zeer vroeg in de Belgische sociale geschiedenis werden organen opgericht waarin vertegenwoordigers van de werkgevers en de werknemers elkaar ontmoetten om te praten over de loon- en arbeidsvoorwaarden in de ruime betekenis van het woord. Op het interprofessionele niveau was er de Hogere Arbeidsraad, de eerste voorloper van de huidige Nationale Arbeidsraad. Op het niveau van de verschillende bedrijfstakken waren er de Nijverheids- en Arbeidsraden, de voorlopers van de huidige paritaire comités. Het waren overlegorganen die zich buiten de onderneming situeerden. Vóór de Tweede Wereldoorlog was een overlegorgaan in een onderneming uiterst zeldzaam. Tot voor de Tweede Wereldoorlog werd het gezamenlijk optreden van de werknemers in het algemeen slechts aanvaard tot op het vlak van de bedrijfstak¹. Op het vlak van de onderneming was het syndicaal feit nog niet erkend. Daar primeerde nog de individuele verhouding werkgever-werknemer².

In deze situatie kwam verandering tijdens de Tweede Wereldoorlog. Hiervoor kunnen vele redenen worden aangehaald. Zo heeft de afschaffing van de op dat ogenblik

¹ T. DECLERCQ, Ontstaan van de syndicale afvaardiging in België, in *Syndicale afvaardiging, instelling en werking*, o.l.v. R. BLANPAIN en R. NIEUWDORP, Gent 1967, 18.

² Zie over deze historische ontwikkeling ook P. GEVERS, *Ondernemingsraden, randverschijnsel in de Belgische industriële democratiseringsbeweging*, Leuven 1973 (doctoraatsverhandeling), 83-111.

bestaande vakorganisaties door de bezetter, hoe eigenaardig het ook moge klinken, bijgedragen tot de erkenning van het syndicalisme op het vlak van de onderneming. Een gevolg van de afschaffing was immers dat heel wat vroegere vakbondsvrijgestelden als werknemers in ondernemingen terecht kwamen. Zij werden er aanvaard als de natuurlijke woordvoerders van de werknemers³. Bovendien genoot de opgerichte eenheidsvakbond – de Unie van de Hand- en Geestesarbeiders – weinig sympathie⁴. De meesten, ook de werkgevers, hielden zich afzijdig van deze organisatie. Om toch een zekere dialoog te bewaren, werden daarom in heel wat ondernemingen fabriekscomités opgericht⁵.

De gewijzigde mentaliteit door de oorlogsomstandigheden zelf heeft hoogstwaarschijnlijk de belangrijkste impuls gegeven voor de doorbraak van het syndicalisme op het vlak van de onderneming. Door deze omstandigheden ontstond er ongetwijfeld een zekere solidariteit tussen de werkgevers en de werknemers. Het is het klassieke verschijnsel van de gemeenschappelijke vijand die onderlinge twisten doet vergeten. Concreet was er de dreiging van deportaties, de samenwerking om de bezetter zoveel mogelijk te dwarsbomen, verschillende maatschappelijke werken in de onderneming om de nood van de werknemers en hun gezinnen te lenigen⁶.

In deze geest van samenwerking werden tussen representatieve figuren uit de werkgevers- en de werknemerswereld tijdens de oorlog zelf besprekingen gevoerd om deze nieuwe mentaliteit ook na de oorlog te laten voortduren. Het resultaat hiervan was het “Ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit”⁷. Heel wat naoorlogse sociale hervormingen waren het resultaat van deze ontwerpovereenkomst⁸. Over de samenwerking op het vlak van de onderneming wordt erin gezegd:

“In iedere onderneming met tenminste 20 loonarbeiders, zal een afvaardiging van het personeel opgericht worden, die officieel bevoegd zal zijn om in overleg met het bedrijfshoofd of met zijn vertegenwoordigers, al de kwesties te onderzoeken aangaande de lonen, de arbeidsduur, de rustpauzen, het verlof, de hygiëne, de veiligheid, de zedelijkheid, de klachten over het leidend personeel, de sancties, de afdankingen, het

³ T. DECLERCQ, o.c., 19.

⁴ J. BONDAS, *50 jaar A.B.V.V., een halve eeuw syndicale actie 1898-1948*, 333-337.

⁵ T. DECLERCQ, o.c., 21; P. GEVERS, o.c., 98.

⁶ T. DECLERCQ, o.c., 19; P. GEVERS, o.c., 98-99.

⁷ Zie de tekst van deze ontwerpovereenkomst in *Arbeidsblad*, 1945, 9-19.

⁸ Zie meer hierover in o.m. L. OPHALVENS, *Analyse van het pakt van sociale solidariteit* (licentiaatsverhandeling), KU Leuven, 1970.

werkplaatsreglement of, in het algemeen, alle kwesties aangaande het regelen van de arbeid, de tucht of het voorkomen van collectieve geschillen in de schoot van de onderneming.

De vertegenwoordigers van het personeel zullen zekere voorwaarden moeten vervullen ten aanzien van de leeftijd en de aanwezigheid in de onderneming.

De wet waarbij de vertegenwoordiging van het personeel wordt ingesteld zal geleidelijk in werking treden, hetzij met een maximum uitstel van zes maanden voor de ondernemingen met meer dan 550 werknemers, van een jaar voor de ondernemingen die van 100 tot 500 werklieden tellen en van twee jaar voor de ondernemingen van 20 tot 100 werklieden.

Al de diensten door de onderneming opgericht voor het welzijn van het personeel (huisvesting, vervoer, tuinbouw, gemeenschappelijke aankoop, eetzaal, sport, ontspanning, verlof, ambachts- of algemeen onderwijs, bibliotheken, geneeskundige raadpleging en zorgen, enz.) als zij niet aan het zelfbestuur der arbeiders overgelaten zijn, zullen met hun medewerking beheerd worden.

Ten einde de gehechtheid van het personeel aan de belangen van de onderneming te onderhouden, zullen de bedrijfshoofden elke gunstige gelegenheid te baat nemen (inventaris, balans of andere algemene verslagen, over de loop der zaken) om aan de vertegenwoordigers van het personeel de algemene toestand van de onderneming, de verkregen successen, de overwonnen of verwachte moeilijkheden uiteen te zetten⁹."

Eens de oorlog voorbij leek het concretiseren van deze mooie ideeën niet zo eenvoudig. Zij bleken niet bestand tegen de feitelijk gegroeide situatie en de ontwikkeling der ideeën binnen de syndicale organisaties¹⁰. In bepaalde ondernemingen, met name daar waar de werknemers sterk georganiseerd waren, bestond er een "syndicale afvaardiging" vóór de Tweede Wereldoorlog¹¹. De informele maar regelmatige contacten tijdens de oorlog tussen werkgevers en afgevaardigden

⁹ Punt IV, A van de ontwerpovereenkomst.

¹⁰ T. DE CLERCQ, *o.c.*, 20-21; G. VAN ACKER, De deelname van de werknemers aan het beheer van het bedrijf. Juridische benadering, in *Bulletin 4*, Instituut voor Arbeidsrecht, 1973, 47.

¹¹ G. GOGNE, De syndicale afvaardiging in België, in *Syndicale afvaardiging*, 30.

van de werknemers werden reeds vermeld. In syndicale kringen werd het behoud en de veralgemening van dergelijke situaties geëist¹².

Niet gans de vakbeweging stond echter achter deze eis. Om ideologische redenen namen de vakorganisaties andere standpunten in¹³. Als aanhanger van de klassenstrijd eiste het A.B.V.V. de oprichting van een eisend en contesterend orgaan. Het A.C.V., dat in het kader van de christelijke sociale leer meer de nadruk legde op de klassensamenwerking, was eerder voorstander van een orgaan van samenwerking¹⁴. Slechts in ondernemingen waar wegens een geringe omvang geen ondernemingsraad zou worden ingesteld, kon volgens het A.C.V. een arbeidersafvaardiging worden aangeduid¹⁵.

Beide partijen beweerden dat hun eis de vertaling was van het in het ontwerp van overeenkomst van sociale solidariteit neergeschreven algemeen beginsel¹⁶. Aangezien een verzoening van de beide opvattingen onmogelijk bleek, kwam er uiteindelijk de oprichting van twee organen. Het ene, de vakbondsafvaardiging, het verlengstuk van de vakorganisatie in de onderneming, met aldus een contesterend en eisend karakter. Het andere, de ondernemingsraad, als belichaming van de samenwerking in de onderneming tussen werkgever en werknemers. Ondertussen was een derde orgaan, het toenmalig comité voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen, al in 1946 opgericht¹⁷. De Bedrijfsorganisatiewet van 20 september 1948, waardoor de ondernemingsraden werden ingesteld, schafte het C.V.G.V. niet af, maar bepaalde alleen dat de ondernemingsraden de aan de comités toebedeelde taken kunnen overnemen. Deze bepaling bleek in de praktijk dode letter.

¹² Aldus de Christelijke Centrale der Metaalbewerkers (Zie *Onze onmiddellijke eisen*, beperkt verslag 23/24 juni 1945) en het A.B.V.V. dat op de tweede Nationale Arbeidsconferentie van 30 juni 1946 deze eis uitdrukkelijk stelde (zie T. DECLERCQ, *o.c.*, 22).

¹³ Zie meer over de ideologie van de verschillende vakorganisaties in die periode in M. STROOBANT, De economische bevoegdheid van de ondernemingsraden in België, in *Studies en voordrachten II*, V.U.B. 1963, 32-37.

¹⁴ De poging om onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog tot een eenheidsvakbond te komen, die resulteerde in de oprichting van het A.B.V.V., en de afwijzende houding van het A.C.V. hiertegenover heeft er ongetwijfeld toe bijgedragen dat beide organisaties op dat ogenblik hun ideologie in hun concrete eisen wilden bevestigen, en dat zij weinig toegevingen konden doen op dat punt. Zie J. BONDAS, *o.c.*, 370-382.

¹⁵ *Nieuwe tijden*, XIV congres A.C.V., 1945.

¹⁶ Zie de tussenkomst van de heren Harmel en Major in de Kamer van Volksvertegenwoordigers ter gelegenheid van de bespreking van wat de wet houdende organisatie van het bedrijfsleven zou worden. Zie *Handelingen Kamer*, 15 en 17 juni 1948.

¹⁷ Besluiten van de Regent van 11 februari 1946 (*B.S.* 15 februari 1946) en 3 december 1946 (*B.S.* 15 december 1946).

2 De ondernemingsraad: verwachtingen en ontgoochelingen

Bij de oprichting van de ondernemingsraad waren de verwachtingen groot. Men voorzag een fundamentele wijziging van de machtsverhoudingen in de onderneming. In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp van 3 december 1947, dat zou leiden tot de Bedrijfsorganisatiewet van 20 september 1948, kwam dit meermaals tot uiting. Daarin wordt onder meer gesteld: "De ondertekenaars van het onderhavig ontwerp, hebben het gevoelen dat ze het eerste stadium van een nieuwe economische democratie verwezenlijken." En nog: "Het juridisch beginsel van de onderneming berust nog steeds op het traditioneel begrip van het bezit alsook op de burgerlijke vennootschaps-, leen- en dienstcontracten. De taak van de wetgever van morgen zal zijn dit contractueel substratum te vervangen door de opvatting van de instelling die, in de schoot van de onderneming, het harmonisch samensmelten teweeg zal brengen van de sociale machten, die bijdragen tot de verwezenlijking van de bedrijfsdoeleinden, zonder dat één van die machten de andere zal overtreffen. In dit opzicht is het zeker dat de stichting van de ondernemingsraden, een structuurhervorming van een bijzonder belang is. Ze verwezenlijkt een beslissende stap in de richting van het nieuw recht van de onderneming dat de nauwe en vruchtbare samenwerking van de machten van arbeid en kapitaal zal toelaten¹⁸."

Maar reeds bij de concrete uitwerking van de ideeën van de tijdens de Tweede Wereldoorlog gesloten ontwerpovereenkomst rezen er heel wat moeilijkheden. Er was een groot verschil met de concrete uitwerking van de andere punten die in de ontwerpovereenkomst opgenomen waren, namelijk de uitwerking van de sociale zekerheid en het geven van een juridisch statuut aan de paritaire comités. Het eerste gebeurde nog in 1944 door de uitvaardiging van de besluitwet van 28 december 1944¹⁹ en de paritaire comités kregen hun juridisch statuut door de besluitwet van 9 juni 1945²⁰. De uitwerking van het punt "een afvaardiging van het personeel" verliep veel minder vlot. Er waren verschillende wetgevende initiatieven waarin een verschillende visie op een op te richten ondernemingsraad tot uiting kwam²¹. Het

¹⁸ *Parl. Doc.*, Kamer, 1947-48, nr. 50.

¹⁹ *BS* 30 december 1944.

²⁰ *BS* 5 juli 1945.

²¹ Wetsvoorstel houdende oprichting van bedrijfscomités (wetsvoorstel H. GLINEUR), *Parl. Doc.*, Kamer, 1944-45, nr. 143; wetsvoorstel op de ondernemingsraden en de afgevaardigden van het personeel (wetsvoorstel O. BEHOGNE), *Parl. Doc.*, Kamer, 1946, nr. 94; wetsontwerp op de ondernemingsraden (neergelegd door minister TROCLET), *Parl. Doc.*, Kamer, 1946, nr. 142; wetsontwerp houdende organisatie van de economie (neergelegd door de regering-SPAAK-EYSKENS), *Parl. Doc.*, Kamer, 1947-48, nr. 50.

grote twistpunt was hoe ver de bevoegdheden van de ondernemingsraad konden gaan. Enerzijds was er de stelling dat dit orgaan slechts reële betekenis kon hebben wanneer het ook op economisch gebied een rol van betekenis kon spelen. Anderzijds werd verkondigd dat het beleid van de onderneming volledig onder de verantwoordelijkheid van de werkgever moet blijven²².

Dat de tweede stelling het haalde blijkt uit de reeds geciteerde Memorie van Toelichting. Men leest er: "Het is nochtans niet mogelijk in een economisch stelsel waarin het personeel niet deelt in de "risico's" van de onderneming, aan dit personeel in deze zaken een beslissende macht te geven. Daarom moet de raad zich dienaangaande beperken ... tot een adviserende macht, de verantwoordelijkheid van het technisch beheer moet in handen van het ondernemingshoofd blijven." De werknemers moeten "nauwkeurig ingelicht worden over de bijzonderste elementen die de gang²³ der ondernemingen betreft." "De opstellers van dit ontwerp (hebben er aan gehouden), in deze bijzonder netelige stof, een stelsel voor te stellen, dat aan de wensen van de arbeiders voldoet, terwijl de gewettigde bezorgdheden van de patronale wereld gespaard blijven. De arbeiders zullen over een juiste, voldoende uitgewerkte informatie beschikken, maar de werkgevers zullen zo gevrijwaard blijven van een regime van doorlopend en onbeperkt onderzoek uitgeoefend door onbevoegde personen²⁴."

Uit deze teksten kan worden opgemaakt dat vooral de rol die de ondernemingsraad zou kunnen spelen in de financiële en economische aangelegenheden die de onderneming aanbelangen een belangrijk discussiepunt was. Over de bevoegdheden van de ondernemingsraad op sociaal gebied geraakte men het vrij gemakkelijk eens. Zij konden vrij gedetailleerd worden opgenomen in de Bedrijfsorganisatiewet van 20 september 1948. Om zich wat meer tijd te verschaffen werden in de wet over de financiële en economische bevoegdheden alleen enkele algemene beginselen vooropgesteld, terwijl het aan de Koning wordt overgelaten om de aard en de omvang van de te verstrekken inlichtingen en de mede te delen verslagen en bescheiden vast te stellen²⁵. De wet bepaalde wel dat de uitvoeringsbesluiten zouden worden

²² Zie een bespreking van deze voorstellen in M. STROOBANT, De economische bevoegdheden van de ondernemingsraden in België, in *Studies en voordrachten II*, V.U.B., 1963, 43-48, F. VANGENBERGHE, De houding van het parlement ten opzichte van de bevoegdheid van de ondernemingsraden in 1948: Tendensen, in M. STROOBANT, (red.) *De medezeggenschap van de werknemer in de onderneming*, Brussel-Gent, 1969, 47-49.

²³ Wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, BS 27 september 1948.

²⁴ R. BLANPAIN, *Ondernemingsraden. Dokumentatie*, 7-8.

²⁵ Wet 20 september 1948, art. 15, b.

getroffen binnen een termijn van zes maanden na de publicatie van de wet²⁶. Bij de voorbereiding van dat koninklijk besluit rezen heel wat moeilijkheden waarbij vooral inlichtingen over de kostprijs het grote knelpunt vormden²⁷. In feite slaagde men er niet in een volledige en gedetailleerde reglementering op te stellen over deze aangelegenheden. De vooropgestelde termijn van zes maanden na de publicatie van de wet verstreek zonder koninklijk besluit. Om de ondernemingsraden toe te laten van bij hun oprichting al hun bevoegdheden uit te oefenen, werd het KB van 27 november 1950 uitgevaardigd²⁸. De hier uitgewerkte regeling werd als voorlopig beschouwd, ook al werd dit besluit meer dan twee jaar na de publicatie van de wet getroffen²⁹. Met toepassing van art. 28 van de wet had dit koninklijk besluit er uiterlijk op 27 maart 1949 moeten zijn.

Van bij de aanvang waren er werkgevers die de oprichting van een ondernemingsraad in hun onderneming poogden te verhinderen of de werking ervan trachtten te bemoeilijken. Twee feiten illustreren dit. In de oorspronkelijke wet was een bescherming tegen ontslag enkel voorzien voor de werknemersvertegenwoordigers in de ondernemingsraad en niet voor de kandidaten bij de verkiezingen. Bij de eerste verkiezingen, die eind 1949 - begin 1950 georganiseerd werden, waren er werkgevers die systematisch kandidaten ontsloegen vóór de verkiezingen doorgingen. Er was een dringende tussenkomst van de wetgever nodig om deze boycot van de ondernemingsraden te verhinderen³⁰.

De oorspronkelijke wet bevatte evenmin precieze bepalingen over de werkingsmodaliteiten van de ondernemingsraad. Ook het uitvoeringsbesluit was hierover vaag³¹. In verschillende gevallen kon de ondernemingsraad niet normaal functioneren omdat de werkgever er zich tegen verzette dat de ondernemingsraad een huishoudelijk reglement zou opstellen. Ook om dit te verhelpen diende de wetgever tussen te komen³².

²⁶ Wet 20 september 1948, art. 28.

²⁷ M. STROOBANT, *De economische bevoegdheden van de ondernemingsraden in België*, 51-54.

²⁸ KB van 27 november 1950 genomen ter uitvoering van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, en in 't bijzonder van artikel 15, b, ervan, *BS* 2 december 1950.

²⁹ KB 27 november 1973, verslag aan de Koning.

³⁰ Wet van 18 maart 1950 tot aanvulling van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, *BS* 31 maart 1950. Deze wet breidde de ontslagbescherming uit naar de kandidaten.

³¹ Besluit van de Regent van 13 juni 1949, *BS* 25/26 juli 1949.

³² Wet van 15 juni 1953 tot wijziging van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, *BS* 18 juni 1953. Zie meer over de tussenkomsten van de wetgever in P. HORION, *L'évolution du*

Het verhelpen van deze moeilijkheden betekende niet dat van dan af de ondernemingsraden succesvol konden beginnen te functioneren. De hoge verwachtingen die men in de ondernemingsraad had gesteld, werden duidelijk niet ingelost. Dit kwam in mindere of meerdere mate tot uiting in verschillende onderzoeken over de werking van dit orgaan³³. Hiervoor werden uiteenlopende redenen aangehaald, die anders lagen naargelang zij door een patronale of een syndicale vertegenwoordiger werden geformuleerd. Het was niet uitzonderlijk dat van weerszijde een verwijtende vinger naar de andere partij werd uitgestoken.

Tussen beide partijen was er wel overeenstemming om te zeggen dat de vaagheid van sommige rechtsregels de goede werking van de ondernemingsraad belemmerde. Herhaaldelijk werd daarom gepoogd dit te verhelpen door het sluiten van bijkomende overeenkomsten. Dit gebeurde door het nationaal akkoord van 16 juli 1958. Dit akkoord werd gewijzigd op 23 maart 1962 en aangevuld op 28 november 1962³⁴.

Deze tekstverduidelijkingen brachten echter weinig fundamentele veranderingen. Een onderzoek dat op verzoek van de Nationale Arbeidsraad werd uitgevoerd en in 1967 aan deze raad werd overhandigd, toonde aan dat de ondernemingsraden zeer marginaal waren ten aanzien van het ondernemingsgebeuren³⁵. Op dat ogenblik werden de ondernemingsraden wel niet volledig afgeschreven, maar men beschouwde het toch enigszins als energieverpilling om er nog veel aandacht aan te besteden. Op dat ogenblik zag het er naar uit dat de financiële en economische bevoegdheden van de ondernemingsraad geregeld zouden blijven bij het als voorlopig bestempelde koninklijk besluit van 27 november 1950.

3 Vernieuwde aandacht voor de ondernemingsraad

Rond 1970 kwam er onverwacht terug meer aandacht voor de ondernemingsraad. Directe aanleiding tot het herdenken van de rol van de ondernemingsraad was de

statut des conseils d'entreprise, in *Album Professor Fernand Van Goethem*, Antwerpen 1964, 478-483.

³³ Zie een overzicht van deze onderzoeken in P. GEVERS, *Ondernemingsraden. Randverschijnsel in de Belgische industriële democratiseringsbeweging*, KU Leuven, Faculteit der Sociale Wetenschappen, 1973 (gestencild doctoraatsproefschrift), 45-53.

³⁴ Nationaal akkoord van 16 juli 1958 betreffende de werking en opdrachten van de ondernemingsraden, gewijzigd op 29 maart 1962 en aangevuld op 29 november 1962, in R. BLANPAIN, *Codex arbeidsrecht*, 1971, 279-291.

³⁵ Sociologisch Onderzoeksinstituut, *De werking van de ondernemingsraden*, 2 vol., Leuven, 1967-68 (gestencild trendrapport). Een interessante verdere uitdieping van deze studie vindt men in het hogervermeld doctoraatsproefschrift van P. GEVERS.

staking die begin 1970 in het Limburgse steenkoolbekken uitbrak. Dit voorbeeld werd gevolgd door een golf van wilde en andere stakingen. Het contrast met de vorige jaren was hevig. Men kwam immers uit de relatief rustige periode van 1960-69. Het was de periode van de akkoorden van sociale programmatie, bedoeld om ook de werknemers te laten profiteren van de economische vooruitgang. In die periode was het aantal conflicten gevoelig gedaald in vergelijking met de periode vóór 1960³⁶. In de eerste helft van 1970 alleen waren er 61 stakingen, waarbij 79 vestigingen en 52.466 stakers betrokken waren en waardoor een totaal van 875.379 arbeidsdagen verloren gingen. In gans 1969 waren er 88 stakingen, het betrof 116 vestigingen en 24.691 stakers en er gingen 161.999 arbeidsdagen verloren³⁷.

Men sprak van een crisis in de arbeidsverhoudingen³⁸. De vakorganisaties reageerden op de situatie onder meer door het voorstel een Sociale en Economische Conferentie samen te roepen. Hoewel de werkgeversorganisaties weinig voelden voor een dergelijke bijeenkomst, riep de regering de conferentie toch samen. Er werd vergaderd op 23 februari en 16 maart 1970³⁹.

De democratisering van het economisch leven was één van de belangrijkste punten op de agenda van deze conferentie. De werknemersorganisaties stelden belangrijke eisen in dit verband. Van werkgeverszijde was er een bereidheid om de werknemers beter in te lichten. Een gebrek aan juiste informatie werd immers als één van de oorzaken van sommige protestacties van de werknemers genoemd. De ondernemingsraad werd gezien als hét kanaal om deze informatie aan de werknemers te verstrekken.

In de besluiten van de Sociale en Economische Conferentie werd hierover gezegd:

“a) om een doeltreffender raadpleging van de werknemers te verwezenlijken, zullen informaties verstrekt worden aan de ondernemingsraad, namelijk over de algemene

³⁶ Zie een statistisch overzicht van de stakingen in België van 1945 tot 1969 in J. BUNDERVOET, Sociale programmatie en de verhouding basis-leiding in de vakorganisatie, in *Bulletin 2*, Instituut voor Arbeidsrecht, KU Leuven, 1971, 83.

³⁷ F. LAMMERTIJN, Statistisch overzicht van de stakingen 1961-1970, in *Tweede Seminarie A.C.V.-leiding*, 1971, 5. Zie in hetzelfde werk commentaar van verschillende auteurs op dit verschijnsel, 3-102.

³⁸ In gans Europa deden zich gelijkaardige verschijnselen voor. Een ontleding ervan vindt men in G. SPITAEELS (red.), *La crise des relations industrielles en Europe : Diversité et unité*, Cahier de Bruges 28, Europa College, Brugge, 1972.

³⁹ M. GEVAERT, *De besluiten van de Sociale en Economische Conferentie*, (licentiaatsverhandeling), Leuven, 1974.

vooruitzichten van de onderneming en de evolutie van de tewerkstelling. Een betere inschakeling van de werknemers (via de ondernemingsraad) in de vooruitzichten van het tewerkstellingsbeleid van de onderneming brengt eveneens met zich mee dat de ondernemingsraden zullen worden geraadpleegd omtrent de problemen van de vorming, de wederaanpassing, de organisatie van de arbeid, en voorgelicht door een periodiek verslag van het ondernemingshoofd of zijn afgevaardigde.

Ingeval van fusie, concentratie, overname of sluiting of andere belangrijke structuurwijzigingen waarover de onderneming onderhandelt, zal de ondernemingsraad tijdig en vóór gelijk welke bekendmaking ingelicht en vooraf geraadpleegd worden, in het bijzonder voor wat betreft de weerslag op de vooruitzichten van tewerkstelling van personeel, de organisatie van het werk en het tewerkstellingsbeleid in het algemeen.

Het onderzoek, door de ondernemingsraden, van de resultaten van de onderneming, van de financiering van haar investeringen evenals van de inspanningen tot promotie verwezenlijkt dank zij de hulp van de overheid, veronderstelt wettelijke schikkingen voor wat de ontleding van balansen, het invoeren van een boekhoudkundig plan en een adequaat beroep op revisoren betreft.

.....

c) De aldus vastgestelde algemene principes zullen gepreciseerd worden hetzij door een interprofessionele overeenkomst, hetzij door de wet. De Nationale Arbeidsraad zal de genoemde overeenkomst uitwerken tegen 1 juni 1970. Met het oog op het recht op informatie van de ondernemingsraad neemt de Conferentie akte van de inzichten van de regering voor wat betreft de controle van de staatshulp, voor wat de bestemming van de openbare fondsen betreft, evenals voor wat de herziening van het statuut en de rol van de bedrijfsrevisor betreft⁴⁰."

Ter uitvoering van dit punt werd in de Nationale Arbeidsraad na lange en moeilijke onderhandelingen⁴¹ op 4 december 1970 de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 4 gesloten betreffende de voorlichting en de raadpleging van de ondernemingsraden

⁴⁰ Punt 4 van de besluiten van de Sociale en Economische Conferentie.

⁴¹ N.A.R., *Verslag van de secretaris over de activiteiten van de Raad, 1970-1971*, Brussel, 1972, 31. Door de moeizame onderhandelingen werd de vooropgestelde datum van 1 juli 1970 niet gehaald.

omtrent de algemene vooruitzichten en tewerkstellingsproblemen in de onderneming⁴².

4 Naar het koninklijk besluit van 27 november 1973

De voorlopige regeling uitgewerkt in het koninklijk besluit van 27 november 1950 werd slechts opnieuw aangeroerd op de Sociale en Economische Conferentie van 1970. In de besluiten van deze conferentie was ook sprake van nieuwe bevoegdheden op economisch en financieel gebied. Ter uitvoering van dit beginsel werden met het oog op het sluiten van een overeenkomst besprekingen gevoerd in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. Het was de bedoeling om tot een eenparig akkoord te komen en dat akkoord over te zenden aan de Nationale Arbeidsraad, die het zou omzetten in een juridisch bindende collectieve arbeidsovereenkomst⁴³. Na langdurige besprekingen werd in de bevoegde commissie van de Centrale Raad een ontwerpakkoord bereikt⁴⁴. Na raadpleging van hun bestuursorganen werd dit ontwerpakkoord door de werkgeversorganisaties grondig geamendeerd. Een vertegenwoordiger van de werkgevers stelde in de vergadering dat de Raad kon kiezen tussen een overeenkomst op basis van de tekst van het VBN, dat dan door de Nationale Arbeidsraad kon worden omgezet in een juridisch bindende collectieve arbeidsovereenkomst, of een verdeeld advies aan de regering. Daarop reageerde een vertegenwoordiger van de vakorganisaties dat verder werken nutteloos was⁴⁵, zodat

⁴² Algemeen verbindend verklaard bij KB van 22 januari 1971, BS 19 februari 1971. In punt 7 van het nationaal interprofessioneel akkoord van 15 juni 1971 werd bepaald dat onder meer aan de werknemersvertegenwoordigers in de ondernemingsraad faciliteiten voor syndicale vorming zouden worden verleend. Dit werd voor de ondernemingsraad geconcretiseerd in de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 7 van 30 juni 1971. Deze twee collectieve arbeidsovereenkomsten werden samen met het gewijzigd nationaal akkoord van 16 juli 1958 gecoördineerd in de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 9 van 9 maart 1972, algemeen verbindend verklaard bij KB van 12 september 1972, BS 25 november 1972. Inhoudelijk bracht de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 9 niets nieuws. Het was een loutere coördinatie van reeds bestaande overeenkomsten. Juridisch bracht deze collectieve arbeidsovereenkomst wel een belangrijke wijziging, met name ten aanzien van de gewijzigde en aangevulde overeenkomst van 1958. Het was zeer de vraag of een individuele werkgever gebonden was door deze overeenkomst. De algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst nr. 9 is bindend voor alle werkgevers in de private sector in wier onderneming een ondernemingsraad werd opgericht. Zij riskeren strafsancities wanneer zij de bepalingen ervan niet respecteren.

⁴³ CRISP, *Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. Een halve eeuw. De werking en de werkzaamheden van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven 1948-1998*, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 1998, 105.

⁴⁴ C.R.B., Ontwerpadvies betreffende de aan de ondernemingsraden te verstrekken economische en financiële informatie, doc. C.R.B. 1970/441.

⁴⁵ CRISP, *o.c.*, 107.

geen overeenstemming meer te bereiken was. Daarom werd beslist de besprekingen te staken en de kwestie door de regering te laten oplossen⁴⁶.

Opvallend hierbij is de plotselinge verandering in de houding van het patronaat, dat opeens veel stugger werd. Het feit dat rond die tijd de twee grote werknemersorganisaties hun visie op de democratisering van de economie verduidelijkten, is wellicht niet vreemd aan deze patronale houding. Bijna tegelijkertijd verwierpen beide vakorganisaties elke vorm van medebeheer, omdat zij er een samenwerking in zagen tussen werkgevers en werknemers. In de plaats daarvan stelden zij de arbeiderscontrole. Op lange termijn werd voor het arbeiderszelfbestuur geopteerd.⁴⁷

De werkgevers waren bereid meer informatie te geven aan de werknemers om aldus tot een betere samenwerking te komen. De vakorganisaties eisten meer informatie, niet om met de werkgevers samen te werken, maar om des te beter gewapend te zijn om het patronale beleid te contesteren. Dit fundamenteel verschil in doelstelling heeft er ongetwijfeld toe bijgedragen dat een overeenstemming tussen beide partijen onmogelijk was.

Aldus was dit probleem naar het vlak van de regering verschoven. Zowel in het regeerakkoord van de regering-G. Eyskens V, die regeerde van 20 januari 1972 tot 26 januari 1973, als in dat van de regering-Leburton, die zetelde van 26 januari 1973 tot 25 april 1974, behoorde de verbetering van de financiële en economische informatie aan de ondernemingsraad tot de programmapunten. Het A.B.V.V. en het A.C.V. dienden bij de regering-Eyskens V een ontwerp tot regeling in. De regering zond het ontwerp samen met de opmerkingen die de werkgeversorganisaties gemaakt hadden in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, over aan het Nationaal Comité voor Economische Expansie. Die stelde een groep experts aan die op 9 april 1973 een ontwerp voorlegden aan het Nationaal Comité voor Economische Expansie. Op basis daarvan stelde de minister van Economische zaken een ontwerp van koninklijk

⁴⁶ C.R.B., *Verslag van de secretaris over de werkzaamheden van de Raad, 1 augustus 1970 – 31 juli 1971*, Brussel 1972, 30-39. Zie ook G. VAN ACKER, De deelname van de werknemer aan het beheer van het bedrijf. Juridische benadering, in *Bulletin 4*, Instituut voor Arbeidsrecht, 1973, 52.

⁴⁷ Cf. de werkzaamheden van het buitengewoon congres van het A.B.V.V. van 29 tot 31 januari 1971. Zie o.m. de voorbereidende werkzaamheden in *Ondernemingsraden*, Driemaandelijks Bulletin A.B.V.V., nr. 10 en 11. De visie van het A.C.V. in verband met deze problemen vindt men in *Democratisering van de onderneming*, Rapport goedgekeurd op de Raad van het A.C.V. van 19 januari 1971, Brussel 1970. Alhoewel tussen beide visies een opvallende gelijkenis bestaat, toch blijven er op heel wat punten niet te verwaarlozen verschillen.

besluit op en vroeg hij daarover het advies van de Raad van State. Die stuurde het ontwerp terug omdat het advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven ontbrak. Daarop vroeg de minister dringend een advies aan de Centrale Raad. Die gelastte een commissie dit advies voor te bereiden. Het werd op 11 juli 1973 aan de algemene vergadering van de Raad ter goedkeuring voorgelegd. Het advies van de Raad was verdeeld. De werknemersorganisaties keurden het ontwerp goed. De vertegenwoordigers van het VBO betreurden dat ze met de rug tegen de muur werden gezet en niet over de nodige tijd beschikten om de tekst te onderzoeken en te amenderen⁴⁸. Uiteindelijk diende de regering op belangrijke punten zelf de knoop door te hakken. Dat resulteerde in het koninklijk besluit van 27 november 1973⁴⁹.

5 Het koninklijk besluit na 1973

Wat is er sinds 1973 met het bewuste koninklijk besluit gebeurd? Eigenlijk niet veel. Voortgaand op de wetgevingsdatabank van het ministerie van Justitie werd het koninklijk besluit slechts 2 keer gewijzigd. Een eerste wijziging gebeurde door het koninklijk besluit van 12 augustus 1981⁵⁰. Het voegde een 3° toe aan art. 17 van het koninklijk besluit en wijzigde de artikelen 20 en 24. De wijzigingen hadden betrekking op verplichte informatie in verband met de aanwending en de weerslag in de onderneming van de fiscale en financiële aanmoedigingsmaatregelen vanwege de overheid en in verband met de door de overheid getroffen maatregelen met het oog op het opvangen en verminderen van de socialezekerheidslasten en sociale lasten van de onderneming. De tweede wijziging gebeurde door het koninklijk besluit van 6 maart 1990⁵¹. Het voegde een 4° toe aan art. 17 van het koninklijk besluit en verving art. 21 in verband met de geconsolideerde jaarrekening.

Slechts 2 wijzigingen in 50 jaar is in vergelijking met andere arbeidsrechtelijke reglementering uit dezelfde periode – men kan denken aan de arbeidswet van 1971 en de arbeidsovereenkomstenwet van 1978 – zeer weinig.

⁴⁸ CRISP, *o.c.*, 108-109.

⁴⁹ Koninklijk besluit van 27 november 1973 houdende reglementering van de economische en financiële informatie te vertrekken aan de ondernemingsraden, *BS* 28 november 1973.

⁵⁰ *BS* 11 september 1981.

⁵¹ *BS* 27 maart 1990.

En ook de rechtspraak is zeer beperkt. In de juridische databank Jura vindt men slechts 4 gerechtelijke uitspraken over het koninklijk besluit van 1973.

De wet onderging meer wijzigingen, zij het dat vele daarvan betrekking hebben op de sociale verkiezingen. Er was uiteraard ook de belangrijke wijziging door het beruchte koninklijk besluit nr. 4 van 11 oktober 1978⁵² waardoor voor de bescherming van de werknemersvertegenwoordigers een onmogelijk na te leven procedure werd opgelegd⁵³. Deze bescherming werd door de uiterst moeilijk tot stand gekomen wet van 19 maart 1991⁵⁴ uit de wet van 1948 gelicht en ondergebracht in een aparte wet⁵⁵.

Er waren ook wel wijzigingen die de bevoegdheid van de ondernemingsraad uitbreidden. De verplichting werd opgelegd om info te geven over tewerkstellingsbevorderende maatregelen, er moet om de 3 jaar een verslag worden uitgebracht over het woon-werkverkeer, er moet om de 2 jaar een analyseverslag van de bezoldigungsstructuur worden besproken met als doel ongelijkheden in de bezoldiging voor mannelijke en vrouwelijke werknemers te vermijden, er moet voor de eerste keer in 2024 na de sociale verkiezingen een overzicht worden gegeven van mannelijke en vrouwelijke kandidaten en mannelijke en vrouwelijke werkgeversvertegenwoordigers en er moet ten slotte jaarlijks een ontwerp van opleidingsplan worden besproken⁵⁶.

Over de juiste toepassing en interpretatie van de wet is er ook heel wat rechtspraak, zij het dat die rechtspraak vooral betrekking heeft op de sociale verkiezingen. Over de bescherming van de werknemersvertegenwoordigers was en is er ook een overvloedige rechtspraak, maar die slaat momenteel uiteraard op de wet van 19 maart 1991 en niet meer op de wet van 1948.

Alles bij elkaar lijkt het koninklijk besluit van 27 november 1973 weinig problemen op te werpen. Er waren geen fundamentele wijzigingen nodig en een beroep op de rechter was ook eerder een uitzondering. Of men hieruit mag besluiten dat het koninklijk besluit overal perfect wordt toegepast is niet zo evident. Verontrustend is wat gebeurde met de bepalingen over de confidentialiteit. Dat er een spanning zou

⁵² BS 31 oktober 1978.

⁵³ Zie de striemende kritiek op deze regeling in de conclusie van toenmalig advocaat-generaal en later procureur-generaal LENAERTS bij het arrest van het Hof van Cassatie van 1 juni 1981.

⁵⁴ BS 29 maart 1991.

⁵⁵ Zie verder meer over de totstandkoming van deze wet.

⁵⁶ Zie de punten k tot o die toegevoegd werden aan art. 15 van de wet.

kunnen zijn tussen enerzijds de plicht voor de werkgever om te informeren en anderzijds het belang van de onderneming om sommige zaken confidentieel te houden, was van bij de aanvang duidelijk. Daarom werd reeds in het koninklijk besluit van 1950 een regeling voorzien waarin bepaalde informatie later of in een andere vorm kon worden gegeven. De werkgever kon hierover niet zelf beslissen. Er werd een comité ad hoc ingesteld in de schoot van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, waaraan het probleem kon worden voorgelegd en dat daarover dan een beslissing kon treffen. Dat comité heeft nooit gefunctioneerd omdat de vertegenwoordigers van de werkgevers die aangesteld waren om in dat comité te zetelen weigerden om aan de werkzaamheden van het comité deel te nemen. De werkgeversorganisaties weigerden in dit comité te zetelen omdat het in deze materies een beslissende bevoegdheid had.

In het koninklijk besluit van 1973 werd een vergelijkbare regeling opgenomen maar met dit groot verschil dat het comité ad hoc slechts een advies kan geven. De beslissing moet worden genomen door de met het toezicht op de reglementering bevoegde ambtenaar⁵⁷. Zowel in de verslagen over de werking van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven als in die van de bevoegde inspectiedienst is evenwel geen spoor terug te vinden over het bestaan en de werking van dit comité. Dat geen beroep gedaan wordt op dit comité om de in de reglementering voorziene afwijking te bekomen, is geen goed nieuws over de correcte toepassing van het koninklijk besluit.

6 De moeilijke wijzigingen van de reglementering

Wat vooral opvalt is hoe moeilijk het is de reglementering in verband met de ondernemingsraden ten gronde te wijzigen. Dat de verplichtingen die worden opgelegd door het koninklijk besluit daarbij een rol spelen is hoogstwaarschijnlijk. Een aantal voorbeelden kunnen de moeilijkheden illustreren.

6.1 De devaluatie van de frank en de begeleidingsmaatregelen

Door het opzeggen door de VS in 1971 van het akkoord van Bretton Woods, de zogenoemde Nixon-schok, werd de wereldhandel erg verstoord. Het werd nog erger

⁵⁷ Zie art. 27-29 van het koninklijk besluit. Zie ook MB van 22 april 1975 tot instelling van een Comité ad hoc in de schoot van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven ter uitvoering van artikel 28, 3e lid, van het koninklijk besluit van 27 november 1973 houdende reglementering van de economische en financiële inlichtingen te verstrekken aan de ondernemingsraden, *BS* 1 augustus 1975.

door de oliecrisis van 1973. Dit had een fatale invloed op de Belgische economie. Het gevolg was een grote werkloosheid, die op haar beurt de staatsschuld de hoogte injoeg. De Belgische frank kwam in gevaar. Premier Wilfried Martens vond dat er drastisch moest worden ingegrepen. Hij devalueerde in februari 1982 de Belgische frank met 8,5% en koppelde daaraan een streng loonbeleid met onder meer ingrepen in het Belgisch systeem van loonindexering. Later kwam aan het licht dat deze plannen in het geheim uitgewerkt werden in Poupehan op het buitenverblijf van de toenmalige adjunct-kabinetschef en latere kabinetschef van de premier, Fons Verplaetse. De plannen werden besproken en uitgewerkt door de premier, zijn (adjunct-)kabinetschef, de voorzitter van de BAC-bank Hubert Detremmerie en de voorzitter van het ACV Jef Houthuys. Deze laatste kon als voorzitter van de grootste vakbond het strenge loonbeleid niet openlijk steunen. Hij verbond zich ertoe de maatregelen niet openlijk aan te vallen op voorwaarde dat er ook voor hem iets in zat waardoor hij zijn houding binnen het ACV kon verantwoorden. Hij vroeg een verruiming van de democratisering van het bedrijfsleven en zag als stap in die richting een verbetering van de werking van de ondernemingsraden.

De premier had daar oren naar en gaf de minister van Economische zaken, op dat ogenblik Mark Eyskens, de opdracht om in die richting een voorstel uit te werken. Die laatste richtte een werkgroep van deskundigen op om het probleem te bestuderen en om een concreet voorstel uit te werken. Het resultaat ervan werd opgenomen in de wet van 22 januari 1985⁵⁸. In de wet van 1948 werd een apart kiescollege voorzien voor het kaderpersoneel bij de sociale verkiezingen voor de ondernemingsraden. Of Jef Houthuys dat op het oog had met een vraag tot verruiming van de democratisering van het bedrijfsleven en concreet de betere werking van de ondernemingsraden, valt sterk te betwijfelen.

6.2 De bescherming van de werknemersvertegenwoordigers

Hoger werd er al op gewezen dat de reglementering in verband met de bescherming van de werknemersvertegenwoordigers, die oorspronkelijk opgenomen was in de wet van 1948, uit die wet gelicht werd en ondergebracht werd in een aparte wet. Deze wet kwam uiterst moeilijk tot stand.

In de oorspronkelijke regeling die was opgenomen in de wet van 1948 was geen aparte procedure uitgewerkt voor het ontslag om een dringende reden van een

⁵⁸ Zie de artikelen 67-69 van de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, BS 24 januari 1985.

beschermd werknemer. Indien een beschermd werknemer zich schuldig maakte aan een ernstige tekortkoming moest de werkgever de arbeidsovereenkomst beëindigen binnen de 3 werkdagen nadat hij kennis kreeg van die tekortkoming. De ontslagen werknemer kon de geldigheid van het ontslag betwisten voor de arbeidsrechtbank. Indien de rechtbank de dringende reden verwierp, dan betekende dat dat een beschermd werknemer onrechtmatig ontslagen werd. Hij had dan recht op de bijzondere beschermingsvergoeding.

In het voorjaar van 1976 werd in een olieraffinaderij een werknemer die werknemersafgevaardigde was in de ondernemingsraad om een dringende reden ontslagen. Er brak in gans de sector een staking uit die werd gesteund door de 2 grote vakorganisaties met maar één eis: het ongedaan maken van het ontslag. De staking dreigde binnen de kortste keren het economisch leven te ontwrichten. Er waren verschillende bemiddelingspogingen nodig om het conflict te beëindigen.

Om tegemoet te kunnen komen aan de economische moeilijkheden die zich op dat moment voordeden, kreeg de regering in 1978 volmachten. Omdat er in 1979 sociale verkiezingen voorzien waren, gaf de volmachtenwet de regering ook de mogelijkheid om de wetten van 1948 (ondernemingsraad) en 1952 (CVGV) bij volmacht te wijzigen. De minister van Arbeid wou koste wat kost verhinderen dat een gebeurtenis zoals in 1976 zich in de toekomst nog kon herhalen. Daarom wou hij bij de beschermingsregeling ook een aparte procedure voorzien voor een ontslag om een dringende reden. Daartoe vaardigde hij het KB nr. 4 van 11 oktober 1978⁵⁹ uit.

De ontslagprocedure bij een dringende reden werd ingrijpend gewijzigd. De nieuwe regeling was in de praktijk echter onuitvoerbaar en riep heel wat vragen op. De negatieve kritiek was niet van de lucht. Tekenend is volgend citaat uit de conclusie van toenmalig advocaat-generaal en later procureur-generaal LENAERTS bij het arrest van het Hof van Cassatie van 1 juni 1981: "Deze wetsbepaling stelt zowel de werkgevers als de rechters voor onoverkomelijke moeilijkheden, waaraan alleen de wetgever een algemeen bevredigende oplossing kan geven. Intussen moet de rechterlijke macht niettemin de haar voorgelegde geschillen berechten en is zij verplicht daarvoor ten minste gedeeltelijke oplossingen te zoeken, waarbij zo goed

⁵⁹ BS 31 oktober 1978.

en zo kwaad als het gaat de grondbeginselen van het ontslagrecht worden geëerbiedigd⁶⁰.”

Er werden een aantal parlementaire initiatieven genomen om de reglementering te verbeteren⁶¹. Zij leidden niet tot een resultaat, o.m. omdat de standpunten van de werknemers- en de werkgeversorganisaties mijlenver uit elkaar lagen⁶². Toen de vakorganisaties bij het interprofessioneel overleg van eind 1988 eisen in dit verband stelden, dreigde onder meer daardoor het overleg af te springen. De minister van Werk redde het overleg door de belofte zelf een voorstel ter tafel te leggen. Lange en moeizame onderhandelingen⁶³ leidden niet tot een akkoord tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties. De regering moest uiteindelijk zelf de knoop doorhakken. Het resultaat was de huidige bijzondere ontslagregelingswet van 19 maart 1991⁶⁴.

Het duurde bijna 13 jaar voor een oplossing over deze materie kon worden gevonden, een oplossing die geen enkele partij echt bevredigde.

6.3 De drempel van 100 werknemers

Zoals bekend stelt art. 14 van de Bedrijfsorganisatiewet dat een ondernemingsraad moet worden opgericht in elke onderneming die gewoonlijk gemiddeld 50 werknemers tewerkstelt⁶⁵. Dit aantal werd traditioneel slechts als een streefgetal beschouwd. Bij koninklijk besluit moest bij elke sociale verkiezing het effectieve getal worden bepaald. Bij de eerste sociale verkiezingen voor de ondernemingsraad werd de grens op 200 werknemers gelegd. Dat aantal daalde daarna tot 150 werknemers en nog later tot 100 werknemers⁶⁶. Voor de verkiezingen van 2004 werd het personeelsminimum opnieuw op 100 bepaald⁶⁷.

⁶⁰ R.W. 1981-82, 744.

⁶¹ Wetsvoorstel-Breyne van 26 maart 1980, *Parl. St. Kamer*, 1979-80, 519/1; wetsvoorstel-Sleeckx van 3 maart 1982, *Parl. St. Kamer*, 1981-82, 172/1.

⁶² Zie o.m. Nationale Arbeidsraad, advies nr. 691 van 26 maart 1981.

⁶³ Zie o.m. Nationale Arbeidsraad, advies nr. 903 van 20 december 1988.

⁶⁴ BS 29 maart 1991.

⁶⁵ In het Ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit was voorzien dat in iedere onderneming met tenminste 20 loonarbeiders, een afvaardiging van het personeel zou worden opgericht.

⁶⁶ Ook het Ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit voorzag de geleidelijke invoering van de wet voor kleinere ondernemingen. Voor ondernemingen van 20 tot 100 loonarbeiders werd een uitstel van maximum twee jaar voorzien.

⁶⁷ Art. 3, § 1 KB 15 mei 2003.

Ook voor de verkiezingen van 2008 was men dit oorspronkelijk van plan. Zo was het ook geformuleerd in het ontwerp van koninklijk besluit dat voor advies aan de Raad van State werd voorgelegd.

De Raad van State was echter van oordeel dat iets dergelijks niet kon. Nergens, schreef de Raad van State in zijn advies, is er in de Bedrijfsorganisatiewet een voldoende juridische basis om bij koninklijk besluit af te wijken van het in art. 14 bepaalde aantal van 50 werknemers en dat op te trekken tot 100 werknemers.

Bovendien verwees de Raad van State naar de Europese Richtlijn 2002/14/EG van 11 maart 2002 in verband met informatie aan en raadpleging van de werknemers. Deze richtlijn bepaalt dat een orgaan waarlangs die informatie en raadpleging kan verlopen, moet worden opgericht naar keuze van de lidstaten in elke vestiging van een onderneming met minstens 20 werknemers of in elke onderneming met minstens 50 werknemers. Deze richtlijn moest in het Belgisch recht omgezet zijn tegen uiterlijk 23 maart 2005. België deed niets om deze richtlijn om te zetten omdat de sociale partners lijnrecht tegenover elkaar stonden. Er werd trouwens klacht neergelegd tegen België wegens deze nalatigheid en ons land werd door het Europees Hof te Luxemburg veroordeeld⁶⁸. De bepalingen van deze richtlijn en de veroordeling van België door het Europees Hof waren voor de Raad van State sterke bijkomende argumenten om de verhoging van de drempel van 50 naar 100 werknemers onwettig te verklaren.

Er werd onderhandeld om het probleem op te lossen. Ondertussen was het parlement met het oog op de politieke verkiezingen van 10 juni 2007 ontbonden. De bevoegde minister legde ten einde raad een koninklijk besluit ter ondertekening voor waar in overeenstemming met het advies van de Raad van State de drempel voor de oprichting van de ondernemingsraad op 50 werknemers werd gesteld. De eerste minister vroeg echter aan de Koning het koninklijk besluit niet te ondertekenen.

Verdere onderhandelingen tussen de sociale partners leidden uiteindelijk tot een compromis. De drempel voor de verkiezingen van 2008 zou op 100 werknemers behouden blijven. De sociale partners spraken af om door onderhandelingen een oplossing te zoeken voor het probleem van de personeelsvertegenwoordiging in kleine ondernemingen. Om het akkoord tussen de sociale partners te kunnen

⁶⁸ Hof van Justitie 29 maart 2007.

uitvoeren werd in het parlement de Drempelwet gestemd, waarin bepaald wordt dat de sociale verkiezingen voor een ondernemingsraad, in afwijking van de bepalingen in de bedrijfsorganisatiewet van 1948, in 2008 zullen worden gehouden in ondernemingen vanaf 100 werknemers. Deze afwijking werd behouden voor de sociale verkiezingen van 2012⁶⁹. Voor de verkiezingen van 2016 werd deze afwijking van de drempel die was voorzien in de wet van 20 september 1948 opnieuw behouden. De drempel van 100 werknemers werd ondertussen opgenomen in de Sociale-verkiezingenwet⁷⁰ en daardoor behouden voor de volgende verkiezingen, ook voor de verkiezingen die in mei 2024 plaatsvinden.

Het probleem van de vertegenwoordiging van de werknemers in ondernemingen met minder dan 100 werknemers werd opgelost door de bevoegdheid van het comité voor preventie en bescherming op het werk in deze ondernemingen gevoelig uit te breiden, door de werkgever te verplichten aan deze comités ook financieel-economische informatie te verstrekken⁷¹.

Is hiermee de richtlijn correct omgezet?

De drempel voor de oprichting van een comité voor preventie en bescherming op het werk ligt in België nu op 50 werknemers. De verplichting tot informatie aan en consultatie van de werknemers die volgens de Europese richtlijn moet worden verstrekt, gebeurt in België dus in ondernemingen vanaf 50 werknemers. Dit is correct indien België opteerde voor de notie onderneming. Indien België daarentegen geopteerd heeft voor de notie vestiging dan zou de drempel op 20 werknemers moeten liggen. Volgens de richtlijn is een vestiging: “een bedrijfseenheid in de zin van de nationale wetgeving en praktijk die gevestigd is op het grondgebied van een lidstaat, en waar op duurzame basis een economische activiteit wordt uitgeoefend met menselijke en materiële hulpbronnen”⁷². Dit ligt dicht bij de definitie die de wetten van 1948 (ondernemingsraden) en 1996 (preventiecomités) geven van de notie onderneming: “de technische bedrijfseenheid, bepaald in het kader van deze wet op grond van de economische en sociale criteria; in geval van twijfel primeren de sociale criteria”. Bij elke sociale verkiezing is er heel wat rechtspraak over deze notie. In deze rechtspraak wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de juridische entiteit en

⁶⁹ Zie Drempelwet.

⁷⁰ Zie Sociale-verkiezingenwet, art. 3.

⁷¹ Zie de wet van 23 april 2008 tot wijziging van de welzijnswet van 4 augustus 1996, BS 16 mei 2008.

⁷² Richtlijn 2002/14/EG, art. 2, b.

de technische bedrijfseenheid. Wanneer een juridische entiteit, bijvoorbeeld een nv, verschillende vestigingen heeft, dan zijn het de vestigingen die als een technische bedrijfseenheid moeten worden beschouwd voor de oprichting van een comité voor preventie en bescherming op het werk of een ondernemingsraad. Het lijkt er dus op dat België eerder voor de notie vestiging dan voor de notie onderneming opteerde. Is dat zo, dan heeft België de richtlijn niet correct omgezet.

Men kan er bovendien niet aan voorbij dat er in België heel wat ondernemingen zijn met minstens 50 werknemers waar geen comité voor preventie en bescherming op het werk bestaat en waar de door de Europese richtlijn opgelegde informatie- en consultatieverplichting dus niet wordt opgevolgd. Wat cijfermateriaal over de sociale verkiezingen van 2020 kan dit verduidelijken.

Eind 2019, het moment waarop uitgemaakt moest worden of er in 2020 sociale verkiezingen moesten worden georganiseerd, waren er volgens de statistieken van de RSZ 9019 ondernemingen met minstens 50 werknemers. Volgens gegevens over de sociale verkiezingen van 2020, die men kan vinden op de website van de FOD WASO, werd in 7136 ondernemingen de procedure opgestart voor de verkiezing van werknemersvertegenwoordigers in het comité voor preventie en bescherming op het werk. De procedure werd dus niet opgestart in $9019 - 7136 = 1883$ ondernemingen. Dit wil zeggen dat in 20,9 % van de ondernemingen waar volgens de RSZ minstens 50 werknemers tewerkgesteld waren de verkiezingsprocedure niet werd opgestart. Het klopt dat de definitie die de wet van 1996 geeft van de notie onderneming niet dezelfde is als de definitie die de RSZ gebruikt. Omdat, zoals hoger gezegd werd, voor de sociale verkiezingen de notie technische bedrijfseenheid gebruikt wordt, is het mogelijk dat één onderneming als juridische entiteit met meerdere vestigingen de verplichting heeft om meer dan één comité voor preventie en bescherming op het werk op te richten. Het aantal technische bedrijfseenheden waar een comité moet worden opgericht zou dus eerder groter moeten zijn dan het aantal ondernemingen zoals dat in de statistieken van de RSZ berekend wordt. Hoe dan ook, het verschil tussen beide cijfers is toch opvallend groot. Het gaat om iets meer dan 1/5 van de ondernemingen.

Maar dat is nog niet alles. Nog volgens de gegevens die terug te vinden zijn bij de FOD WASO waren er in 1749 ondernemingen die de procedure startten, geen verkiezingen bij gebrek aan kandidaten. Er wordt niet bij vermeld waarom er geen kandidaten waren. Het is geen geheim dat er werkgevers zijn die de nodige druk

uitoefenen opdat er geen kandidaten zouden zijn, bijvoorbeeld door de belofte van een of ander sociaal voordeel indien er geen kandidaten worden voorgedragen. Er waren ook 336 ondernemingen waar er slechts één verkozene was. Ook in deze ondernemingen kon geen comité voor preventie en bescherming op het werk worden opgericht. Om geldig te kunnen functioneren moeten er immers minstens twee werknemersvertegenwoordigers zijn⁷³. Dit wil zeggen dat er in 2085 van de 7136 ondernemingen waar de procedure voor de sociale verkiezingen gestart werd, geen comité werd opgericht. Dat is 29,2% of bijna 1/3 van die ondernemingen. Wanneer men kijkt naar het aantal ondernemingen waar volgens de gegevens van de RSZ minstens 50 werknemers tewerkgesteld zijn, dan blijkt dat in 44% daarvan geen comité voor preventie en bescherming op het werk bestaat⁷⁴. Dat wil dus zeggen dat in 44% van de ondernemingen met minstens 50 werknemers de bepalingen van de Europese informatie- en consultatierichtlijn niet gerespecteerd worden. De richtlijn bepaalt immers uitdrukkelijk dat de informatie en consultatie moet verlopen via werknemersafgevaardigden⁷⁵. In een belangrijk percentage van de Belgische ondernemingen die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, gebeurt dat dus niet.

Opgemerkt zij dat in ondernemingen waar geen comité voor preventie en bescherming op het werk bestaat maar wel een vakbondsafvaardiging, de vakbondsafvaardiging belast is met de uitvoering van de taken van het comité. Er wordt echter uitdrukkelijk bij gezegd dat deze bepaling niet slaat op de financiële en economische informatie die sinds de wet van 23 april 2008 aan het comité moet worden verstrekt⁷⁶. Wanneer er ook geen vakbondsafvaardiging is, dan moet de werkgever de werknemers zelf rechtstreeks betrekken bij het welzijnsbeleid in de onderneming. Er wordt verduidelijkt dat dit slaat op de behandeling van vraagstukken die betrekking hebben op het welzijn van de werknemers⁷⁷ en dus niet op de financiële en economische informatie.

⁷³ Welzijnswet van 4 augustus 1996, art. 56, 2.

⁷⁴ Wanneer men dezelfde oefening voor de ondernemingsraad maakt, dan blijkt dat in 34,9% van de ondernemingen die volgens de statistieken van de RSZ minstens 100 werknemers tewerkstellen geen ondernemingsraad bestaat.

⁷⁵ Zie Europese Richtlijn 2002/14/EG, art. 4.

⁷⁶ Welzijnswet, art. 52.

⁷⁷ Welzijnswet, art. 53.

6.4 Duurzaamheidsrapportering

Misschien moet daar binnenkort nog een voorbeeld aan toegevoegd worden. Het zou kunnen gaan om de Europese Richtlijn (EU) 2022/2464 van 14 december 2022 in verband met duurzaamheidsrapportering. Zij schrijft voor dat het management van een onderneming de werknemersvertegenwoordigers moet informeren over de manier waarop duurzaamheidsinformatie wordt verkregen en geïnterpreteerd. Behalve de informatie daarover moet dat ook met hen besproken worden. Deze richtlijn moet tegen 6 juli 2024 in het Belgisch recht worden omgezet. De minister van Economie vroeg over de omzetting van deze richtlijn het advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. Op 13 juni 2023 bracht de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven een verdeeld advies uit⁷⁸. Vraag is of de regering met dit verdeeld advies de richtlijn tijdig in het Belgisch recht zal kunnen omzetten. Het zou wel een blamage zijn voor België, dat op het moment dat het voorzitter is van de Europese Raad van Ministers er niet in zou slagen om een Europese richtlijn tijdig om te zetten.

6.5 Een uitzondering

Er moet ook melding gemaakt worden van een uitzondering op de regel dat fundamentele wijzigingen aan de reglementering die betrekking heeft op de werking van de ondernemingsraden moeilijk tot stand komen. Voor de zogeheten Renault-wet lag het inderdaad anders. Voor deze ingreep was er een vrij grote politieke eensgezindheid om te stellen dat een ondernemingssluiting zoals die gebeurde met de Renaultfabriek in Vilvoorde voor de toekomst onmogelijk moest worden gemaakt. Dat heeft uiteraard te maken met de wijze waarop de sluiting van de fabriek aangekondigd werd en met de sociale en politieke reacties die erop volgden.

Maar ook deze wet legde aan de werkgever niet echt nieuwe verplichtingen op. De verplichtingen die al voortvloeiden uit de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 9, en niet zozeer uit het koninklijk besluit van 1973, werden meer geformaliseerd en in een strakker (tijd)schema gestoken. Wat wel nieuw was, is dat er sancties voorzien werden ten voordele van de individuele werknemers die ontslagen werden zonder dat de bepalingen van de wet-Renault gerespecteerd werden⁷⁹.

⁷⁸ Advies Centrale Raad voor het Bedrijfsleven 2023-1800 van 13 juni 2023.

⁷⁹ Zie Hoofdstuk VII van de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling, *BS* 19 februari 1998.

7 Besluit

Men kan moeilijk voorhouden dat de ondernemingsraad in België door iedereen enthousiast onthaald werd. Een groot struikelblok was ongetwijfeld de bescherming van de (kandidaat-) werknemersafgevaardigden in dit orgaan. Getuige daarvan de houding van sommige werkgevers tegenover werknemers die zich bij de eerste sociale verkiezingen kandidaat stelden, het door iedereen gecontesteerde koninklijk besluit nr. 4 van 11 oktober 1978, dat ook in de juridische wereld bakken van kritiek kreeg, en de uiterst moeilijk tot stand gekomen wet van 19 maart 1991.

Maar ook de bevoegdheden die dit orgaan zou krijgen op financieel en economisch gebied waren en zijn nog steeds zeer controversieel. Het is ver zoeken naar een eenparig advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven over deze materie. Ook van de concrete werking van het comité ad hoc, dat in de schoot van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven werd opgericht om in specifieke gevallen te kunnen afwijken van de financiële en economische verplichtingen die de werkgever heeft ten overstaan van de ondernemingsraad, vindt men geen sporen. Misschien zullen sommigen concluderen dat dit bewijst dat de toepassing van deze reglementering geen problemen oplevert. Heeft het niet eerder te maken met de vaststelling dat men er in de praktijk van overtuigd is dat een beroep op dat comité toch tot een verdeeld advies zal leiden en dat men daarom beter naar andere wegen zoekt om eventuele problemen te voorkomen of op te lossen?

Of men van de ondernemingsraad houdt of niet, men moet er mee leven. De hoop dat dit orgaan zal worden afgeschaft of dat zijn bevoegdheden op financieel en economisch terrein in de nabije of verre toekomst zullen worden ingeperkt, is een illusie. Zelfs indien er in België een politieke meerderheid zou zijn om die weg in te slaan, dan kan dat niet zonder Europese regels in de wind te slaan. De Europese Richtlijn 2002/14/EG van 11 maart 2002 in verband met informatie aan en raadpleging van de werknemers verplicht de lidstaten immers om een orgaan van werknemersinformatie en -consultatie te voorzien in ondernemingen vanaf 50 werknemers of vestigingen van ondernemingen vanaf 20 werknemers. En met een Europese ondernemingsraad in ondernemingen met een Europese dimensie slaat de Europese Unie zelf duidelijk de weg in van overleg op ondernemingsniveau. Het is een consequentie van de keuze die men in Europa gemaakt heeft: een markteconomie met de vrije markt als uitgangspunt maar getemperd door overleg met de werknemers en de werknemersvertegenwoordigers.

Als dat de realiteit is, maakt men beter nuttig gebruik van de ondernemingsraad in plaats van er zich nodeloos tegen te verzetten. Elke onderneming maakt in haar bestaan vroeg of laat problemen mee. Het is niet de eerste keer dat een harde confrontatie op dat ogenblik het einde van de onderneming betekent. De enige manier om met een werkbare en voor iedereen aanvaardbare oplossing het probleem op te lossen is via een volwassen en door alle partijen ernstig genomen sociaal overleg. Een beroep op daarvoor in België opgerichte instellingen, denk maar aan de paritaire comités en de sociale bemiddelaars, kan een hulp zijn. Het overleg starten op het ogenblik dat het probleem zich voordoet zal zelden of nooit tot een goed resultaat leiden. Daarvoor zullen op dat ogenblik de gemoederen wellicht te zeer verhit zijn. Men moet het overleg starten op het ogenblik dat het goed gaat met de onderneming en er zich geen enkel probleem voordoet. Op die manier kan een ondernemingsklimaat groeien waarbij een volwassen sociaal overleg geïncorporeerd wordt in het ondernemingsbeleid. Waarom daarvoor geen beroep doen op de ondernemingsraad? Die raad moet toch in de onderneming ingesteld worden. Waarom er dan geen nuttig gebruik van maken? De kans dat hiermee problemen kunnen worden voorkomen of, zo ze zich voordoen, tot een bevredigende oplossing kunnen komen, is reëel.

Othmar Vanachter