

---

# Een waakvlam werd een klein vuurtje... dankzij de regering

Enkele bedenkingen en vragen bij de interprofessionele onderhandelingen 2005-2006

---

Vakbonden en werkgevers slaagden er in de vroege uurtjes van dinsdag 18 januari – eindelijk – in een ontwerp van nationaal sociaal akkoord (IPA) voor de periode 2005-2006 af te sluiten. Op het ogenblik van schrijven is niet duidelijk of dit ontwerp-akkoord door de achterban zal worden goedgekeurd (zie het naschrift onderaan deze tekst voor de meest recente stand van zaken). In werkgeverskringen heeft onder meer Agoria, de patroonfederatie van technologische bedrijven zijn ongenoegen laten blijken. Het ontwerp-akkoord en de onderhandelingen die ertoe leiden zijn intussen al uitgebreid besproken én bekritiseerd in de media. Vooral het feit dat het akkoord er slechts kwam nadat de regering een forse som geld op tafel legde, was voor vele waarnemers de aanleiding om de sociale partners een groot onvermogen aan te wijven om zelfstandig tot verantwoorde afspraken te komen. Terwijl deze IPA-onderhandelingen slechts een opstap moesten worden tot interprofessionele onderhandelingen over veel moeilijker thema's als de einde-loopbaanproblematiek en de hervorming van de arbeidsmarkt. De teneur bij de commentatoren is dan ook dat het overheersende wantrouwen tussen de sociale partners weinig goeds belooft voor de komende besprekingen over de hervorming van de arbeidsmarkt en het sociaal overleg.

In deze bijdrage borduren we niet voort op het dominante pessimisme. Wel plaatsen we het proces van interprofessioneel onderhandelen in een ruimer kader. Dat moet toelaten enkele aspecten van het sociaal overleg aan de orde te stellen die mogelijk belemmerend zijn voor het voeren van 'in maatschappelijk perspectief verantwoordelijke' onderhandelingen en die bijgevolg in de onmiddellijke toekomst aandacht verdienen.

De onderhandelingen voor een IPA 2005-2006 zijn zonder meer moeizaam verlopen. Laten we daar duidelijk over zijn: dat lastige verloop van de IPA-onderhandelingen hebben de sociale partners geheel aan zichzelf te danken. Het zag er van meet af aan al niet naar uit dat gemakkelijk tot een akkoord kon worden gekomen; dat is immers altijd lastiger bij een weinig voorspoedige toestand van 's lands economie, zoals de afgelopen twee decennia hebben duidelijk gemaakt. Bovendien vonden de sociale partners het nog eens noodzakelijk reeds voor de onderhandelingen van start gingen harde, confronterende standpunten in te nemen. Vooral aan werkgeverszijde werd snel duidelijk dat er met de wisseling van de wacht ook een radicalisering van de standpunten had plaats gevonden. Door eisen op tafel te leggen die bijna onmogelijk ingewilligd konden worden (herinner de vraag naar een quasi-herinvoering van de 40-uren-week), zijn de sociale partners gaan twijfelen of er überhaupt een bereidheid bestond om tot een sociaal akkoord te komen. Lange tijd is er dan ook niet gepraat, niet gezocht naar een compromis, en dus niet onderhandeld. Zo merkt Carl Devos (UGent) in Knack van 19 januari 2005 op dat de sociale partners terecht waren gekomen in een 'chicken game': zolang mogelijk niets doen om toch niet als eerste met een voorstel naar buiten te moeten komen dat fataal zou kunnen zijn voor de eigen onderhandelingspositie.

Het moeizame verloop van de IPA-onderhandelingen zou er volgens mij ook op kunnen wijzen dat de sociale partners, zowel aan werkgevers- als aan vakbondszijde, in hoge mate gefrustreerd zijn geraakt. Waarom zouden we de gedachte uitsluiten dat aan beide zijden van de onderhandelingstafel de

toponderhandelaars doordrongen zijn van de idee dat zich op het vlak van de Belgische economie en de arbeidsmarkt dringend een aantal hervormingen opdringen willen we onze welvaartstaat op het huidige niveau handhaven? Dat zij op dat vlak een medeverantwoordelijkheid dragen en dat er nu moet worden ingegrepen (2004 als scharnierjaar, weet je nog?) omdat de maatregelen bij uitstel alleen maar dieper zullen snijden en pijnlijker zullen worden? Maar tegenover dit besef staat bij de sociale partners het gevoel van onvermogen om de klassieke 'herverdelingsonderhandelingen' om te buigen tot of aan te vullen met 'hervormingsonderhandelingen' gericht op de versterking van het Belgische bedrijfsleven in de geglobaliseerde economie. Tezamen met hun vaststelling dat sommige buurlanden wel tot ingrijpende maatregelen komen (zij het niet in een sfeer van consensus en doorgaans wél door direct ingrijpen van de overheid), is het niet verwonderlijk dat de frustraties hoog zijn opgelopen en het wantrouwen jegens de tegenpartij nog eens extra gevoed wordt door een vrees voor eigen falen. Het ligt voor de hand dat zich bij de sociale partners een bezinning opdringt over de werking van de eigen structuren en van het sociaal overleg. Laten zij zich eens volgende vraag stellen: zijn er ooit nationale sociale akkoorden afgesloten waar in consensus en op eigen kracht hervormingsmaatregelen zijn afgesproken? Zijn er pogingen tot dergelijke sociale akkoorden geweest en waarom zijn die mislukt?

Is het trouwens een ramp als er geen IPA is? We kunnen vaststellen dat men de afgelopen twee decennia meermaals geen interprofessioneel akkoord heeft kunnen afsluiten. Bovendien vormen interprofessionele akkoorden een uitzondering als we de andere landen van de geïndustrialiseerde wereld bekijken. Alleen in de Scandinavische landen wordt min of meer interprofessioneel onderhandeld, zelfs in Nederland is er niet echt sprake van een IPA. Waarom dan al die moeite doen om toch een IPA te onderhandelen? Het minste dat daarover gezegd kan worden, is dat een IPA een dubbel effect heeft: het legt een vloer onder de arbeidsvoorwaarden in de sectoren waar geen of slechts zwakke onderhandelingsorganisaties bestaan en vermijdt dus een al te sterke dualisering van de economie (in andere landen zorgt de overheid bijvoorbeeld door wettelijke minimumlonen te bepalen, voor dat effect). En steeds meer kapselt een IPA het CAO-overleg in sectoren met sterke onder-

handelingsorganisaties in. Werkgevers en de Belgische economie zouden wel eens belang kunnen hebben bij beide effecten. Is het misschien daarom dat men eerst roept dat men liever geen dan een slecht akkoord heeft, om nadien te herpakken en toch liever het slechte (onbevredigende) akkoord verkiest boven geen akkoord? Bij geen akkoord moet er immers op sectoraal niveau onderhandeld worden; en wanneer de sectorale onderhandelaars zich vastpinnen op dezelfde tegengestelde posities als op nationaal niveau dreigt in de sterk georganiseerde sectoren een confrontatie die veel kostelijker en veel onproductiever is dan op interprofessioneel niveau.

Maar laten we eerst terugkeren naar de inhoud van het ontwerp-akkoord 2005-2006. Samengevat: een aanbevolen maximale stijging van de loonkosten van 4,5% gespreid over twee jaar, een verdubbeling van het toegelaten aantal overuren per werknemer van 65 naar 130 uren, een lastenverlaging op ploegenarbeid (120 miljoen euro), het behoud tot 2006 van het brugpensioen op 56 jaar voor bouwvakkers met een attest van arbeidsongeschiktheid en voor werknemers met een loopbaan van 33 jaar waarvan 20 jaar in nachtarbeid, de uitbreiding van de toepassing van het sluitingsfonds tot werknemers in bedrijven met tussen tien en twintig werknemers en de invoering van experimentele 'innovatiepremies'.

De loonnorm van 4,5% omvat de automatische indexering die de komende twee jaar op 3,3% wordt geschat. De reële loonsverhoging zal dus eerder bescheiden uitvallen. Loonmatiging – een eis van de werkgevers – is in het akkoord ingevuld als: een matige loonsverhoging, een uitkomst waarbij de vakbonden vragende partij waren. Vraag is of deze uitkomst zo ongunstig is voor de economie. In vergelijking met Nederland en Duitsland is dit resultaat misschien 'minder bevredigend'. Maar vanuit het perspectief van de binnenlandse economische ontwikkeling moet de economische groei de komende jaren eerder komen van een constant consumentenvertrouwen en volgehouden binnenlandse consumptie. In die zin geeft een bescheiden reële loonsverhoging de bevolking een beter signaal dan een aantasting van de koopkracht als gevolg van loonafspraken onder de indexering. Overigens valt in dit verband steeds meer het dubbelzinnig belang van de overheid bij loonakkoor-

den op. In Terzake becijferde Luc Vansteenkiste (VBO) de kostprijs van het ontwerp-IPA op zo'n vijf miljard euro. Hij merkte daarbij op dat daarvan meer dan twee miljard via fiscale en parafiscale ontvangsten terug naar de overheid vloeit. De bijdrage van de overheid van 250 miljoen euro (onder meer voor lastenverlaging op overuren en ploegenarbeid) komt daarmee in een ander licht te staan. Deze bijdrage werd in de media en door buitenstaanders sterk bekritiseerd als olie voor de spaak lopende overlegmachine, als een falen van de autonomie van het sociaal overleg (bipartisme versus tripartisme), als verwennerij van de sociale partners. Maar alles goed beschouwd bedraagt de overheidstussenkomst een fractie van de te verwachte fiscale en parafiscale meerinkomsten als gevolg van het IPA.

Men kan zich afvragen of de overheid willens nillens niet altijd een partij, of toch een belanghebbende, bij interprofessionele onderhandelingen is, zelfs als het IPA autonoom en zonder inmenging van de regering tot stand zou komen. En of niet nagedacht zou kunnen worden over het ruimere effect van IPA's op 's lands economie en begroting. Uitgangspunt daarbij zou kunnen zijn dat niet de nettolonen van werknemers het probleem vormen. Die liggen in vergelijking met andere landen eerder laag. Een duurzame ontwikkeling van de nettolonen en dus koopkracht kan een gunstige rol spelen in de groei van de binnenlandse consumptie. Een verhoging van de nettolonen leidt evenwel steeds tot een toename van de totale loonlasten. Net daar ligt een serieus probleem. In vergelijking met de andere Europese landen kent België relatief hoge loonlasten. Volgens de OESO omvatten belastingen en SZ-bijdrage 54% van de loonkosten voor een modale werknemer. Er zou eventueel nagedacht kunnen worden over mechanismen om bij de bepaling van de loonnorm een deel van de afgesproken loonsverhoging vrij te stellen van belastingen. Dat zou er althans toe leiden dat koopkrachtstijging voor de werknemer niet in dezelfde mate leidt tot kostenstijging voor de werkgever. En dat nettolonen en loonkosten meer op een niveau komen te liggen dat vergelijkbaar is met dat in andere Europese landen.

Wat de afspraken over overuren betreft, verdedigen werkgevers het standpunt dat een verruiming van het aantal toegelaten overuren hen beter in

staat stelt bepaalde orders binnen te halen en hun concurrentiepositie versterkt. Daar staat tegenover dat uit onderzoek bekend is dat naarmate werknemers meer overuren presteren, zij meer gestresseerd geraken, meer werkgerelateerde gezondheidsrisico's lopen en dus meer kans op uitval of demotivatie vertonen. De afspraak met betrekking tot de overuren is typisch een maatregel die achteraf diepgaande evaluatie verdient. Het is denkbaar dat deze maatregel op korte termijn de positie van het Belgische bedrijfsleven versterkt, maar op langere termijn tot een stijging van de ziektekosten leidt. Een vergelijking van kosten en baten dringt zich hier op.

Bij elke nieuwe IPA-onderhandelingsronde dringt zich voor academici op het terrein van de arbeidsverhoudingen de vraag op in welke mate het Belgische sociaal overleg neo-corporatistische trekken vertoont. Onder neocorporatisme wordt idealiter een sociaal overlegstelsel verstaan waarin de nationale belangenorganisaties een dubbele rol spelen. Enerzijds zijn zij 'echte' belangenorganisaties die de belangen van hun leden, in dit geval op de arbeidsmarkt, verdedigen en promoten. Anderzijds 'beheersen' of disciplineren zij hun achterban ook vanuit een zeker algemeen of nationaal belang en zijn zo in staat in wederzijdse interacties tot gematigder opstellingen en compromissen te komen. Dat doen deze belangenorganisaties niet omdat hun vertegenwoordigers inherent goed zijn, of vanuit een bepaalde ideologische ingesteldheid (een verschil met het vooroorlogse corporatisme!). Ze doen dat omdat de structuur van de instituties waarin zij handelen hen tot een bredere maatschappelijke oriëntatie dwingt. Bijvoorbeeld omdat zij zoveel leden tellen en zo 'encompassing' (omvattend) zijn (Olson), dat ze onmogelijk de negatieve gevolgen van hun handelen kunnen afwentelen op andere bevolkingsgroepen. Ze gaan die potentiële negatieve gevolgen van hun handelen mee in de onderhandelingen betrekken en zo tot evenwichtiger akkoorden komen waarin rekening is gehouden met zeer diverse belangen. Crouch wijst er daarbij op dat directe overheidsinmenging in het sociaal overleg eerder wijst op neo-corporatistisch falen, dan op een structurele verankering van neocorporatistisch sociaal overleg. Tot slot van dit theoretische intermezzo valt nog toe te voegen dat Katzenstein heeft vastgesteld dat vooral kleine landen met een open economie en een hoge mate van

exportafhankelijkheid neo-corporatistische overleginstellingen hebben ontwikkeld met het oog op het behoud van de sociale vrede en de bevordering van de economische vooruitgang.

Ook als we deze ronde van IPA-onderhandelingen beschouwen, blijkt België een toonbeeld te zijn van zwak neo-corporatistisch overleg. De regering werpt steeds een schaduw over de onderhandelingsstafel en de sociale partners lijken meer bezig met directe belangenbehartiging (focus op herverdelingsvraagstukken) dan met het behandelen van algemeen maatschappelijke vraagstukken. Zoals neocorporatisme niet wijst op inherente 'goedheid' van de onderhandelaars, zo wijst ook neo-corporatistisch falen niet op hun inherente 'slechtheid'. Veeleer dan de befaamde 'Groep van Tien' verdient misschien de structuur van de instituties waarin zij handelen, onze (én hun) aandacht.

In dit verband wordt steeds meer duidelijk dat het neo-corporatistisch karakter van het interprofessioneel overleg wordt aangetast door het grote gewicht van de sectorfederaties binnen de koepels, zowel aan werkgevers- als aan vakbondszijde. De stempel die de sectorfederaties drukken op het interprofessionele overleg is niet te verwaarlozen. In het verleden hebben meer radicale vakbondsfederaties zoals de Algemene centrale bij het ABVV herhaaldelijk zwaar gewogen op de compromisbereidheid van vakbondsconfederaties. Hetzelfde doet zich nu voor aan werkgeverszijde waar Agoria, de werkgeversfederatie van technologische bedrijven, reeds heeft aangekondigd het ontwerp-IPA te verwerpen en waar de bouw- en textielfederaties openlijk kritiek hebben op het bereikte akkoord. Het valt dus maar af te wachten of het ontwerp-IPA door de VBO-achterban zal worden goedgekeurd (Agoria zou zich neerleggen bij een eventuele meerderheid pro het ontwerp-IPA). Ook van regeringszijde is het besef van het belang van de sectorfederaties gegroeid. In een interview met De Standaard (22-23 januari 2005) stelt Freya Van den Bossche, de federale minister van Werk: "De druk van de achterban op de onderhandelaars was enorm, zowel bij de vakbonden als bij de werkgevers. Daarom dat we als regering ook veel contact hebben onderhouden met de beroepscentrales in de vakbonden en met de sectorfederaties bij de werkgevers, dus niet alleen met de leden van de Groep van Tien".

Het gewicht van de sectorale belangenorganisaties binnen de koepels heeft alles te maken met de interne besluitvormingsstructuren. De Belgische belangenorganisaties op de arbeidsmarkt kenmerken zich eerder door een 'bottom-up' dan door een 'top-down' besluitvorming. Beslissingen op confederaal niveau worden in hoge mate bepaald door de opstelling van de samenstellende deelorganisaties: de sectorfederaties. In feite vertegenwoordigen de koepels deze sectorfederaties en hun sectorbelangen. Het kan de sectorfederaties niet verweten worden dat ze hun rol goed spelen, namelijk zoveel mogelijk de door hen als belangrijk gepercipieerde sectorbelangen te behartigen. Gevolg is evenwel dat het interprofessioneel overleg ten dele reeds een voorspel is op het daarna volgend sectorale CAO-overleg. Dat lijkt een onbevanging oriëntatie op de bredere maatschappelijke en macro-economische problemen in het gedrang te brengen. Het is gemakkelijker deze vaststelling te doen dan er oplossingen voor te bedenken. Algemene en sectorale economische vraagstukken zijn bovendien nauw met elkaar verstrengeld en het zou een verkeerde ingreep zijn om beide niveaus uit elkaar te trekken. Vraag blijft natuurlijk in welke mate de toponderhandelaars van de Groep van Tien op interprofessioneel niveau speelruimte hebben om sectorspecifieke belangen te overstijgen en hoe die speelruimte eventueel vergroot kan worden? Vraag is ook of juist het grote gewicht van de sectorfederaties in het interprofessionele overleg er niet toe leidt dat toekomstige IPA-onderhandelingen steeds uitdrukkelijker een tripartiet karakter zullen hebben, met de regering in de rol van behoeder van het 'algemeen belang'?

Een van de moeilijkste problemen bij het afsluiten van een IPA is de uiteenlopende situatie waarin de economische sectoren zich bevinden. Sectoren verschillen onderling op meerdere dimensies. Sommige zijn erg exportgeoriënteerd, andere dan weer gericht op de binnenlandse markt. Sommige kennen sterk georganiseerde onderhandelingsorganisaties, andere geen of zwak georganiseerde. In sommige overheersen KMO's, in andere zijn vooral grote vestigingen van multinationals actief. Het is zonder meer een erg complexe zaak om interprofessioneel afspraken te maken, rekening houdende met de uiteenlopende omstandigheden en belangen van deze sectoren.

Moet men in de toekomst niet streven naar het vastleggen van een meer flexibele loonnorm die differentieert naar sectorspecifieke ontwikkelingen? Is het bijvoorbeeld niet denkbaar om de loonnorm te koppelen aan bepaalde sectorale prestaties? Bijvoorbeeld een hogere loonnorm voor sectoren die de werkgelegenheid de afgelopen drie jaren met een bepaald percentage hebben zien stijgen en een lagere voor sectoren met een lagere of negatieve werkgelegenheidsontwikkeling. Andere criteria zijn natuurlijk denkbaar. Aan een dergelijk mechanisme van flexibele loonnormen zitten ook nadelen. Zo institutionaliseert het de ongelijkheid tussen sectoren, in het bijzonder tussen sectoren die duidelijk en onvermijdelijk op hun retour zijn en sectoren die volop in ontwikkeling zijn. Daar staat tegenover dat die ongelijke ontwikkeling in arbeidsvoorwaarden natuurlijk wel de transitie van werknemers van zwakke naar sterke sectoren kan bevorderen. Voordeel van deze werkwijze zou kunnen zijn dat de sectorale onderhandelaars 'geresponsabiliseerd' worden, dit wil zeggen dat de uitkomsten van hun onderhandelingen nauwer gekoppeld worden aan vooraf omschreven kengetallen met betrekking tot de sectorale economische situatie.

Tot slot kan men zich de vraag stellen of het Belgische overleggebouw met zijn drie verdiepingen niet aan renovatie toe is. Vanuit sommige hoeken wordt dan met name gepleit voor afschaffing van het interprofessionele overleg en zelfs een radicale decentralisering naar het ondernemingsniveau. Als dat laatste al mogelijk zou zijn (herinner de sterke positie van de sectorfederaties die hun bestaansrecht in hoge mate aan het sectorale CAO-overleg danken) dan is nog maar de vraag of het wenselijk zou zijn. Uit onderzoek is althans gebleken dat onderhandelaars op ondernemingsniveau verre van macroresponsief handelen en zeker al niet als er geen strak sectoraal CAO-kader is afgesproken. Mij lijken door interprofessionele akkoorden ingekapselde sectorale CAO-onderhandelingen de beste garantie voor een beheersbare arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de nabije toekomst. Dat de structuur van het Belgische sociaal overleg op specifieke punten nadere bezinning en aanpassing behoeft, moge uit het voorafgaande duidelijk zijn geworden.

## Naschrift

---

Bovenstaande tekst is geschreven op het moment dat de onderhandelaars het ontwerp-IPA hadden tot stand gebracht. Het was toen nog onduidelijk in welke mate het ontwerp-IPA de goedkeuring zou krijgen van de respectievelijke achterbanen van de werkgevers- en vakbondsonderhandelaars. Inmiddels is het ontwerp-IPA wel goedgekeurd door de werkgeversorganisaties (ondanks het openlijk verzet van bepaalde werkgeversfederaties als Agoria), het ACV en het ACLVB, maar werd het verworpen door de ABVV-achterban. Bij het ACV stemde zo'n 75% voor het ontwerp-IPA, bij het ACLVB zo'n 62%. Bij het ABVV was een nipte meerderheid van 52% tegen het akkoord.

Omdat in globo de meerderheid van werkgevers en werknemers het akkoord goedkeurde (maar het wegens de verwerping door de basis niet door het ABVV kon worden ondertekend, zodat ook ACV en ACLVB afhaakten), heeft de regering de ontwerpakte integraal overgenomen en de uitvoering op zich genomen. Dat betekent alleszins dat de CAO-onderhandelingen in de sectoren van start kunnen gaan binnen een vooraf vastgelegd interprofessioneel kader. Dat het er in bepaalde sectoren zoals de metaal hard aan toe zal gaan, laat zich raden.

Binnen het ABVV verzetten zich met name het BBTK en de metaalbond, maar ook het Waalse FGTB tegen het ontwerpakkoord. Dit bevestigt wat hierboven is gesteld: de centrales (maar blijkbaar ook de gewesten) hebben een erg grote invloed op de confederale besluitvorming wat de toponderhandelaars niet bijster veel speelruimte laat; en de belangenorganisaties in het sociaal overleg zijn – in tegenstelling tot bijvoorbeeld politieke partijen – echte ledenorganisaties waarin met name de actieve leden betrokken worden bij de besluitvorming over bereikte akkoorden (bottom-up aanpak).

Het verzet van (grote) delen van de achterban van vakbonden en VBO bewijst dat in het interprofessionele akkoord een erg moeizaam evenwicht is bereikt: voor iedereen zit er wel iets in (maar niet veel) en bovenal zitten er voor iedereen ook echte pijnpunten in. Het valt dan ook moeilijk te voorspellen of de achterban het glas half vol of half leeg ziet. De komende interprofessionele onderhande-

lingen over de eindloopbaanproblematiek beloven alvast spannend te worden. Misschien is er wel geleerd uit de huidige ervaringen.

*Joris Van Ruysseveldt*  
*Open Universiteit Nederland*

### **Bibliografie**

Rasking, J. (22/01/2005). Freya Van den Bossche: "Waar voor ons geld gekregen", *De Standaard*, pp. 14-15.  
Cattebeke, H. (19/01/2005). Wantrouwige partners, *Knack*.