



Tien jaar loonbeleid in België

DR. H. SLOMP

Inleiding

Dit jaar is het tien jaar geleden dat de Belgische regering voor het eerst in de loonvorming ingreep. In tegenstelling tot Nederland had België tot dan toe bij uitstek vrije collectieve onderhandelingen gekend, waar de overheid zich alleen op verzoek in mengde om bij voorbeeld te bemiddelen of de onderhandelingsresultaten algemeen bindend te verklaren. In 1975 kwam daar radicaal verandering in en sedertdien is de greep van de overheid op de loonvorming veel krachtiger geweest dan die in Nederland, ondanks de loonpauses en -stoppen die wij hier gekend hebben. We geven in dit artikel een kort overzicht van tien jaar Belgisch loonbeleid en belichten enkele achtergronden en gevolgen ervan.

Achtergronden

De achtergronden voor het ingrijpen vanaf 1975 zijn verschillend van die in Nederland 1). Tot 1975 had het land centrale akkoorden gekend van de twee grote vakverbonden – het christelijke ACV en het socialistische ABVV – en de werkgeversorganisatie VBO. Deze akkoorden hadden in de jaren zestig de in België zo belangrijke bedrijfstak- (sectoriële) onderhandelingen enigszins gestuurd. In de jaren zeventig veranderde dit. De onderhandelingen in de bedrijfstakken en bedrijven leidden soms tot loonkostenverhogingen van meer dan 10% en gingen ver uit boven wat de centrale organisaties zich hadden voorgesteld. De loonkostenstijgingen waren nog exclusief de automatische prijscompensatie, die in België al vroeg was geregeld, met per bedrijfstak enigszins verschillende, maar tegenwoordig veelal maandelijks aanpassing van de lonen aan de index van kleinhandelsprijzen. De inflatie werkt op die manier direct in de lonen door. In de vroege jaren zeventig beliep ze meer dan 10% waardoor de totale loonkostenstijging soms tot boven de 20% per jaar kwam. Net als de inflatie is ook de werkloosheid, eerder dan in de omliggende landen, vroeg in de jaren zeventig opgelopen.

Vakbeweging en werkgeversorganisatie zijn in België sterker dan in Nederland bij de besluitvorming rond sociaal-economische zaken, en met name de sociale zekerheid, betrokken. De tekorten ervan kwa-

men voor rekening van de schatkist, zonder dat de overheid echt zelfstandig beleid durfde te voeren. Op andere punten gaat de betrokkenheid ook veel verder dan advisering; hele weekeinden zijn aan drielijkelijk overleg gewijd, zo mogelijk op een Brussels buiten.

Het overheidsingrijpen heeft bovenal geprobeerd door maatregelen rond de index de inflatie te beteugelen en tevens de aan de lonen gekoppelde sociale-zekerheidsuitkering terug te brengen om zo de begrotingstekorten te verlagen. Verschillende maatregelen zijn tevens gericht op het terugbrengen van de werkloosheid, onder meer door arbeidstijdverkorting, brugpensioenen (vergelijkbaar met de VUT) en het invoeren van verplichte stageplaatsen. De Belgische traditie van veelvuldig sociaal overleg blijkt uit het feit dat de regering haar maatregelen het liefst als een „pact” brengt: dat duidt op eenstemmigheid. Maar kan het niet als pact, dan gaat het als wet.

Het gebruikelijke patroon van het loonbeleid sinds 1975 is dat de regering met voorstellen komt, vervolgens werkgevers en werknemers het er niet over eens kunnen worden zelf iets in die richting te doen, waarna de regering haar voorstellen aan het parlement voorlegt. Ten slotte probeert het christelijke vakverbond ACV in vaak informeel overleg van voorzitter Houhuys met de regering (waarin de christelijke partij vertegenwoordigd is) de plannen wat bij te schaven. Het socialistische ABVV zoekt het liever in massale actie, maar probeert toch eerst het ACV daarin mee te krijgen. In Wallonië wil dat nog wel lukken, in Vlaanderen en op centraal niveau niet, ook al is er geregeld overleg tussen ABVV en ACV over eventuele actie. Het ACV gaat echter zelden verder dan een betoging in Brussel.

Inventarisatie van het loonbeleid

De programwet en de herstelwet van de katholiek-liberale regering Tindemans in 1975 – 1976 bevatten een reeks van maatregelen, onder meer in de sfeer van de sociale zekerheid. De herstelwet bevatte voorstellen om in te grijpen in de loonvorming: elke loonsverhoging in een cao, afgesloten eind 1975 of 1976, werd belast. De werknemers zouden er maar de helft van ontvangen, de werkgevers de andere helft. Boven-

dien diende een gelijke som in een fonds te worden gestort ter financiering van het brugpensioen. Een loonsverhoging van Bfr. 100 kwam de werkgevers dus op Bfr. 150 te staan, waarvan Bfr. 50 voor de werknemers en Bfr. 100 voor het brugpensioen. De maatregel was meer gericht op bestrijding van de inflatie dan op bestrijding van de werkloosheid, en leidde tot de verwachte loonmatiging. De meeste bedrijfstakken stelden loonsverhoging uit, en beperkten zich tot verbetering in de aanvullende sociale-zekerheids sfeer.

In 1976 uitte de vakbeweging zware kritiek op de regeringsmaatregelen. De confrontatie leidde alleen tot hervatting van het tweedelig overleg, dat niet meer inhield dan de intentieverklaring iets aan de werkloosheid en de inflatie te willen doen. De verklaring werd door de regering gebruikt om niet zelf een loonmaatregel te nemen, maar nieuwe cao's te „toetsen” aan de intentieverklaringen. Zouden sectoriële cao's toch loonsverhogingen bevatten, dan zou de regering alsnog zelf een loonmaatregel kunnen uitvaardigen. Zo ver kwam het niet, ook al stegen de lonen in een aantal bedrijfstakken, mede ter compensatie van de eerdere herstelwet. Ook op andere punten is de regering dit jaar wat voorzichtiger dan het jaar ervoor; de herstelwet van 1976 wordt daarom ook wel de „zachte” herstelwet genoemd, ter onderscheiding van die uit 1975. Wel grijpt de regering, eveneens voor het eerst, in de index zelf in. Ze bevriest de prijzen van een aantal landbouwproducten wat hun aandeel in de index betreft.

In 1977 gaat het ACV voor het eerst tegen een regering in staking, en wel tegen het voornemen de btw te verhogen en mogelijk opnieuw in de prijscompensatie in te grijpen. De regering neemt daarop gas terug, maar komt spoedig ten val over de „communautaire kwestie”. Er volgen twee coalities van katholieken en socialisten, één onder Tindemans, de andere onder Martens, die opnieuw tripartiet overleg zoeken, met name over arbeidstijdverkorting. Een akkoord stuit in 1979 op verzet van het VBO en van het ABVV. De regeringen laten voor het overige de collectieve onderhandelingen ongemoeid.

De volgende, rooms-rode coalities van Martens voeren het „verplicht inleveren” in als voorwaarde voor overheidssteun aan bedrijven. Indien werknemers de gemiddelde 5% loonsverlagingen weigeren, blijft steun uit. De regering heeft voorts een voorkeur voor vrijwillig overeengekomen loonmatiging; de werkgevers vinden een wet wel zo handig, maar zijn tot bilateraal beraad bereid wanneer die wet er eenmaal is. Het „Centraal Matigingsakkoord” dat wordt gesloten, vervangt de al uitgevaardigde wet. Het verlengt alle cao's uit 1980 met een jaar, met als extra boven de wet

1) Hierover uitgebreider: Hans Slomp en Tjcu van Mierlo, *Arbeidsverhoudingen in België*, Utrecht/Antwerpen, 1984, deel II, hfst. 9.

een kleine ruimte voor arbeidstijdverkorting. De regering valt uiteindelijk over het opschorten van de prijscompensatie, in samenhang met een prijsstopping. Vakbeweging en werkevers zijn tegen.

De vijfde, katholiek-liberale regering Martens vraagt om parlementaire volmachten op sociaal-economisch gebied. De regering stelt een loon- en prijsblokkade van drie maanden in en vervangt van de prijscompensatie voor de rest van het jaar door een vast en voor ieder gelijk bedrag van Bfr. 536. Evenals bij eerdere loonmaatregelen het geval was, wordt het minimumloon ontzien.

In 1983 wordt het 5-3-3-beleid geïntroduceerd, inhoudende een verplicht gestelde combinatie van 5% arbeidstijdverkorting, 3% loonmatiging en 3% nieuwe arbeidsplaatsen. Sectoren die in het scheppen van werk achterblijven, moeten een corresponderend bedrag in een werkgelegenheidsfonds storten. Omdat zelfs de grote bedrijven met een cao niet verder dan 2,4% nieuwe arbeidsplaatsen komen, had dat een groot fonds kunnen worden, maar verdere besluitvorming erover blijft uit. De loonmatiging van 3% wordt uiteindelijk door maatregelen in de sfeer van de prijscompensatie vervangen.

Het Spaarplan

In 1984 is een besparingsplan („Spaarplan”) ingevoerd dat vooral ten doel heeft het begrotingstekort terug te brengen. Het plan omvat allerlei bezuinigingen in de sfeer van de sociale zekerheid, waaronder het inkorten van de duur van de volledige werkloosheidsuitkering. Voorts is er een beperking van de loonsom bij de overheid met 3,5%; directe loonsverlagingen bij de overheid zijn eerder door de verhitte ambtenarenstaking van 1983 voorkomen. Het jaar behelst ook een loonmaatregel. Drie jaar lang vervallen de eerste twee procentpunten prijscompensatie. De maatregel komt ten goede aan de sociale-verzekeringfondsen en aan de overheid. De regering ziet er op toe dat het verlies aan koopkracht niet door conventionele (cao-)loonsverhoging ongedaan wordt gemaakt. Als uitwijkmogelijkheid zijn er echter de recent in het nieuws gekomen maaltijdbonnen. Voorheen bestond er een enigszins vergelijkbare ontsnappingsmogelijkheid in verhoging van premies die niet belast werden, maar dit leidde tot oplopende tekorten in de sfeer van de sociale zekerheid. Dit laatste blijft één van de problemen bij verplichte loonmatiging: ontduiking leidt tot andere vormen van inkomsten, die niet met premies belast zijn.

En weer dezelfde reacties! Het ACV slaagt erin informeel concessies van de regering los te peuteren, het ABVV komt met een algemene 24-uursstaking die weer vooral in Wallonië aanslaat. Gezamenlijk komen ze alsnog met een tegenplan, maar te laat. Het VBO verzet zich vooral tegen de overheveling van de prijscompensatie naar de sociale zekerheid; een maatregel die dan ook veel weg heeft van het ene gat met het andere vullen.

Gevolgen

De benamingen van al deze directe en indirecte ingrepen in de loonvorming mogen dan fraai zijn, de gunstige gevolgen zijn moeilijk na te gaan en misschien ook niet altijd even duidelijk aanwezig. Zo is België van de rijkere Westeuropese landen nog steeds trieste koploper in werkloosheid, vlak vóór de twee andere uitschieters Nederland en Groot-Brittannië. (Achtereenvolgens rond 15, 14 en 13% volgens OECD-omschrijving. Volgt men de nationale definities dan is de werkloosheid in Nederland hoger dan in België 2.) Zo nam in de periode van het 5-3-3-beleid het personeelsbestand van grote bedrijven met een cao toe met 9.100, maar in grote bedrijven zonder zo'n cao daalde de werkgelegenheid terzelfdertijd met 15.000. Sinds 1983 heeft de werkloosheid zich overigens gestabiliseerd. Meer nog dan op het terugbrengen van de werkloosheid is het loonbeleid gericht geweest op vermindering van de inflatie, maar ook daarin slaat België bepaald geen goed figuur. In de late jaren zeventig was de inflatie eindelijk tot onder de 5% teruggedrongen, om vervolgens weer tot 7 à 8% te stijgen. Pas in 1984 is er weer een daling opgetreden. Toch is de Belgische regering erin geslaagd de arbeidskosten in de industrie te verlagen; de daling is sterker dan in de rest van West-Europa en het protest van het ABVV navenant. Tot op heden heeft deze ontwikkeling echter nog niet geleid tot een echte vermindering van de werkloosheid. Mogelijk is dat uitblijven ten dele toe te schrijven aan economische factoren buiten België, maar dat kan niet gelden voor het tekort van de overheid en de sociale zekerheid, sinds 1975 een van de centrale elementen in het loonbeleid. Het financieringstekort is al eerder uitvoerig in *ESB* aan de orde geweest 3), onder meer in verband met de komende Belgische parlementsverkiezingen. Het draagt nog steeds meer dan 10%. Het plan van de regering is erop gericht het tekort van 11,5% in 1985 naar 10,5% terug te dringen en in de loop van de volgende jaren zelfs naar 7%. Maar of de (volgende) Belgische regering op dat punt meer succes zal hebben dan in het algemeen-economisch beleid is maar zeer de vraag. Het antwoord erop hangt mede af van de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen.

De Belgische arbeidsverhoudingen vertonen, zoals gezegd, al jarenlang op centraal niveau een zelfde beeld van ingehouden ACV- en uitbarstend ABVV-protest tegen het regelmatig weerkerend ingrijpen in de prijscompensatie en tegen de te gering geachte werkgelegenheidsmaatregelen. Het VBO steunt het protest soms, zoals bij de maatregelen in de sfeer van de prijscompensatie, maar voor bilaterale interprofessionele akkoorden biedt het gemeenschappelijk protest te weinig aanknopingspunten. Het zwaartepunt in de arbeidsverhoudingen is daardoor komen te liggen bij het oude verschijnsel van politieke stakingen tegen de overheid in België, en bij bedrijfstakonderhandelingen. Op beide punten zijn er al langer verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië. Politieke stakin-

gen sloegen ook vroeger maar amper aan in Vlaanderen; het landsdeel heeft veeleer een met Nederland vergelijkbare overlegcultuur en Wallonië een traditie van ondernemingsmilitantisme, d.w.z. van veelvuldige acties per bedrijf. Het loonbeleid heeft deze verschillen versterkt. In Vlaanderen wordt het loonbeleid over het algemeen aanvaard. De ACV-achterban heeft maar zelden van ongenoegen blijk gegeven over de binding van de ACV-top met het beleid. Een uitzondering is de houding ten opzichte van het besparingsplan dat onder druk van de organisatie werd afgewezen en, ingrijpender, de ambtenarenstaking in 1983. In Wallonië daarentegen zijn acties tegen de overheid nu een regelmatig terugkerend verschijnsel geworden.

Daar komt nog een ander belangwekkend verschil bij, namelijk in tempo van sanering tussen de voornamelijk Vlaamse textielindustrie en de in Wallonië geconcentreerde staalbedrijven. Beide sectoren zijn indertijd niet naar de gewesten „overgeheveld”, maar nationale sectoren gebleven, vanwege de enorme problemen met de staalindustrie en om Vlaanderen te compenseren voor gelden die in de (Waalse) staalindustrie zijn terechtgekomen. De textiel is, met veel overheidssteun, sterk ingekrompen tot een sector met technologisch geavanceerde bedrijven. De sanering is niet zonder problemen verlopen, maar het belangrijkste wrijfpunt ligt al geruime tijd tussen de Belgische overheid en de Europese Commissie en niet bij de direct betrokkenen in België. Bij de overwegend Waalse staalindustrie is de sanering nog steeds een zéér heet hangijzer, niet alleen tussen Brussel (de regering) en „Brussel” (de Europese Commissie), maar bovenal in België zelf: tussen werkgevers en vakbeweging, met de betrokken werknemers soms als autonoom opererende partij, tussen Vlaanderen en Wallonië, tussen katholieken en liberalen enerzijds en socialisten anderzijds.

De verdeelde, voor Wallonië en Vlaanderen uiteenlopende mate van industriële sanering maakt in samenhang met de uiteenlopende reacties op het loonbeleid, dat beleid tot een belangrijke stimulans voor verdere economische vergewestelijking. Op dat punt is het beleid, hoewel misschien niet bewust als zodanig bedoeld, mogelijk beter geslaagd dan in het terugdringen van inflatie, werkloosheid en zeker van het financieringstekort. Maar dat laatste betekent wel dat de gewesten met de vraag blijven zitten: wie betaalt de schulden van de centrale overheid.

H. Slomp

2) De meeste van deze cijfers zijn ontleend aan: OECD, *Economic Outlook 36*, december 1984, Parijs, 1984.

3) Zie E.A. van Traa, België of Nederland, *ESB*, 17 augustus 1983; en het pleidooi van P. de Grauwe voor verdere budgettaire sanering, *ESB*, 9 januari 1985.