

De onzekere toekomst van het overleg

Dirk Luyten

De poging van de regering om met de vakbonden en patroonsorganisaties een "Toekomstcontract" af te sluiten om de werkloosheid te halveren binnen een termijn van vijf tot zes jaar is op een mislukking uitgelopen. Wie er de kranten op naslaat stelt vast dat heel wat editorialisten verwonderd zijn over deze mislukking of diegenen die verantwoordelijk worden gesteld voor het afschieten van het akkoord stigmatiseren.

Voor de FGTB wordt met de vinger gewezen. Voor wie vertrouwd is met de historiek en de werking van het overleg is de mislukking van het contract niet zo verwonderlijk. Dit punt zullen we in het tweede deel van deze bijdrage verder uitwerken. Vervolgens gaan we in op de betekenis van het Toekomstcontract in de globale evolutie van het Belgisch overleg. Het contract gaat namelijk in de richting van de uitdieping van het neo-corporatisme. Dat kan voor de vakbeweging tot rolconflicten leiden. Maar voor een goed begrip schetsen we eerst de inhoud van het Toekomstcontract.

1. De krachtlijnen van het Toekomstcontract

De centrale doelstelling van de overeenkomst bestaat in het verhogen van de werkgelegenheid om tot een activiteitsgraad te komen die vergelijkbaar is met die van onze buurlanden.

Daarvoor wil men twee sporen beawandelen: de versterking van het economisch draagvlak enerzijds en de beheersing van de loonkost en een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt anderzijds. Deze basisfilosofie zal richtinggevend zijn voor de CAO's voor 1997 en 1998.

Over het eerste punt kunnen we kort zijn. De regering zal initiatieven nemen om het ondernemingsklimaat te verbeteren, onder meer op het vlak van het wetenschappelijk onderzoek. De inspanningen worden in het bijzonder gericht op de KMO's.

Het belangrijkste deel van het contract is gewijd aan de verhoging van de tewerkstellingsintensiteit. De grondgedachte is dat de competitiviteit van de ondernemingen moet worden gevrijwaard door het beheersen van de loonkosten. Deze worden gebonden aan de evolutie van de arbeidskosten in Duitsland, Frankrijk en Nederland. De tweede basisidee is dat het opdrijven van de productiviteit wordt

veroorzaakt door een te hoge loonkost. Dat is een bijkomende reden om de arbeidskosten binnen de perken te houden. Deze loonkostbeperking wordt geconcretiseerd door een nieuwe wet op het concurrentievermogen, die veel meer preventief werkt dan de vorige, die alleen een correctie achteraf toeliet. Bovendien wordt in het contract een loonnorm ingeschreven, een vooraf bepaald totaalbedrag van toegelaten loonstijgingen, dat moet worden verdeeld over de verschillende overlegniveau's.

Niet alleen de directe lonen moeten gematigd worden, ook de sociale zekerheidsbijdragen dienen op een termijn van vijf tot zes jaar afgestemd te worden op die van de belangrijkste handelspartners.

Deze algemene beleidsintenties worden aangevuld met specifieke maatregelen voor bijzonder kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt (laaggeschoolden, jongeren). Ook hier moet de verlaging van de loonkost, via de verlaging van de bijdragen aan de sociale zekerheid, de sleutel zijn tot succes.

De loonkostverlagende operaties worden geflankeerd door maatregelen die een verder doorgedreven precariseren en flexibiliseren van de arbeid mogelijk maken. Deeltijdse arbeid wordt versoepeld en krijgt een beter statuut. Het inzetten van interimarbeid wordt vergemakkelijkt en de berekening van overuren wordt aan minder stringente regels gebonden. Dit laatste wordt gekoppeld aan een verlaging van de maximale wettelijke arbeidsduur van 40 tot 39 uur. De loopbaanonderbreking wordt verder aangemoedigd en er zal een deeltijds brugpensioen worden ingevoerd.

Verder wil men het zwartwerk bestrijden door strengere controle en de mogelijkheid van de invoering van zgn. handelscheques. Tenslotte komen er initiatieven voor een betere scholing van jongeren.

Concrete verbintenissen inzake de toename van de werkgelegenheid zijn er niet. Alleen voor de jongeren wordt het cijfer van 30.000 'mogelijkheden om een eerste werkervaring op te doen', onder meer als stagiair, naar voren geschoven¹.

2. Een niet zo verwonderlijke mislukking

Het werd snel duidelijk dat het Toekomstcontract niet op het enthousiasme van de achterban van de respectieve organisaties kon rekenen. De eerste bezwaren kwamen van patronale zijde. De Nationale Confederatie van Bouwbedrijven verwierp het akkoord omdat de Maribel (lastenverlaging) niet voor haar sector was weggelegd². De andere sectoriële organisaties keurden de tekst goed, maar dat gebeurde zonder veel enthousiasme. Febeltex en Fabrimetal drongen aan op verdere loonkostenverlaging. Het Toekomstcontract was slechts een eerste stap in die richting. Ondanks die bezwaren schaarde het VBO zich toch achter het akkoord³.

De doodsteek kwam van het nationaal comité van het ABVV dat weigerde het Toekomstcontract te aanvaarden. Er waren niet genoeg waarborgen dat de index en de baremieke verhogingen zouden worden gevrijwaard. Ook het gebrek aan concrete patronale engagementen inzake de verhoging van de werkgelegenheid was een struikelblok⁴. Pogingen om via heronderhandelingen alsnog een geamputeerd Toekomstcontract te laten goedkeuren leverden geen resultaat op. De regering besloot om met 'kaderwetten' zelf het initiatief naar zich toe te trekken.

De overheersende teneur in de media was dat met het afwijzen van het contract het Belgisch overlegmodel had gefaald. De Standaard ging nog verder en greep de beslissing van het nationaal comité van het ABVV aan om de 'onwillige Walen' te kapitelen voor hun gebrek aan realiteitszin⁵. Beide reacties getuigen van een misvatting over de aard en de mogelijkhedenvoorwaarden voor het functioneren van het overleg.

In de eerste plaats is het te weinig genuanceerd om alle schuld op de FGVB te schuiven. Bij het ACV was de meerderheid ook niet erg groot en enkele centrales keurden het akkoord af⁶. Het draagvlak van het Toekomstcontract was aan werknemerszijde eerder aan de kleine kant. Dat is niet bevorderlijk voor een goede werking van het

overleg, zoals blijkt uit de evolutie ervan sedert het ontstaan van het concertatiesysteem.

Het Belgisch overlegmodel is wellicht een *mythe-fondateur* van de Belgische geschiedenis⁷. Ons land zou een overlegraditie hebben die ontstaan is na de Tweede Wereldoorlog in het kielzog van het Sociaal Pact. Vakbonden en patroonsorganisaties maakten in een sfeer van sociale vrede, waarvoor tijdens de onderhandelingen over het Pact de basis werd gelegd, afspraken over fundamentele sociale en in mindere mate economische opties. Dit is het begin van een 'gouden tijdperk' dat dient als referentiepunt en dat België heeft toegelaten talloze moeilijkheden te overwinnen. Dit systeem is een ideaal dat we terug zouden moeten vinden.

Deze voorstelling bevat een kern van waarheid maar kan de empirisch-historische toets niet doorstaan. Een eerste nuancering betreft het tijds kader. Het bipartite overleg, dat als de norm geldt, heeft, bekeken in een lange-termijn perspectief, slechts gedurende een korte periode gewerkt. Deze viel ongeveer samen met de *golden sixties* en werd gemarkeerd door de interprofessionele akkoorden. Het eerste werd afgesloten in 1960, het laatste 'klassieke' akkoord dateert van 1975.

Voor het in werking treden van het bipartite systeem had de staat een flinke vinger in de pap van de arbeidsverhoudingen. In de specifieke constellatie onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog en de vroege jaren vijftig, deden de vakbonden vaak met succes een beroep op de staat om hun gelijk te halen wanneer de patroons niet tot concessies bereid waren. Om een einde te maken aan deze situatie opteerde een vooruitstrevende groep werkgevers uit het Verbond der Belgische Nijverheid (VBN) onder leiding van Léon Bekaert voor een doorgedreven samenwerking met de vakbonden, zoveel mogelijk op een exclusief paritaire basis. Dit systeem functioneerde goed in de jaren zestig, maar stootte op het einde van het decennium op zijn grenzen. In een reeks spontane stakingen gaven de arbeiders uiting aan hun ongenoegen over het overlegsysteem. De doorgedreven institutionalisering leidde er ondermeer toe dat de

ruimte voor belangenarticulatie door de ondernemingsmilitant sterk werd beperkt. Deze conflicten, die ook draaiden rond kwalitatieve eisen op het vlak van de arbeidsorganisatie, werden verloond en als zodanig weer in het overleg ingebed.

Dit basisprotest is niet typisch voor het einde van de jaren zestig. De vakbonden hebben veel moeite gehad om het overleg als techniek ingang te doen vinden en te legitimeren. Ze moesten als het ware permanent afrekenen met een rolconflict. Ze dienden zich immers te legitimeren tegenover de patroonsorganisaties en tegenover de eigen achterban. Die twee groepen hebben in de regel uiteenlopende verwachtingen. De werknemers willen zoveel mogelijk materiële resultaten uit het overleg halen. De werkgevers hopen zo weinig mogelijk toegevingen te moeten doen en verwachten van de vakbonden dat ze het bereikte compromis door de arbeiders laten aanvaardden. In de verschillende ontwikkelingsstadia van het overleg vinden we talloze voorbeelden van die rolconflicten. Van belang hierbij is dat een essentiële voorwaarde voor de legitimering van het overleg bij de arbeiders bestaat in de concrete materiële vooruitgang. Pas wanneer de werknemers de overtuiging of het gevoel hadden dat het overleg efficiënt was om aan hun materiële belangen, op korte of lange termijn, tegemoet te komen, werd het optreden van de syndicale onderhandelaars als legitiem aanvaard.

Vanaf 1975 belandde het sociaal overleg in een sukkelstraatje. De economische crisis maakte de ruimte voor sociale toegevingen kleiner en het overlegmechanisme bleek niet functioneel te zijn om het door de werkgevers gewenste beleid van versobering door te voeren. In het begin van de jaren tachtig legde de rooms-blauwe regering het overleg *de facto* stil en opteerde voor een door de staat geleide sociale politiek. Dit stelsel werd aangehouden tot 1986, toen opnieuw een interprofessioneel akkoord werd afgesloten. Na deze periode van centraal geleide loonpolitiek werd echter niet aangeknoopt bij de tradities van weleer, maar bleef de staat een volwaardige derde partner via de wet op het concurrentie-

vermogen, die de overheid toeliet in te grijpen, weliswaar na overleg, als de concurrentiekracht van de ondernemingen in het gedrang dreigde te komen.

Het gaat dus niet op om de manier waarop het overleg vandaag functioneert terug te projecteren op de bloeiperiode van het traditionele overleg. Sedert het begin van de jaren 1980 is de staat rechtstreeks betrokken partij bij het overleg, weliswaar met wisselende intensiteit en met inzet van uiteenlopende middelen. Met het Toekomstcontract is het niet anders. De onderhandelingen over het contract kwamen er op initiatief van de premier en na de mislukking ervan liet de regering geen inspanning onverlet om de gesprekspartners tot meer inschikkelijkheid te bewegen.

Deze interventie van de staat is geenszins uitzonderlijk in de geschiedenis van het overleg. De staat is echter geen neutrale derde. Hij speelt een rol in een machtsverhouding. Concreet steunt de staat, om tal van redenen, de agenda van de ene of de andere partij. Vandaag stelt men vast dat de staat meer oog heeft voor de patronale dan voor de syndicale verzuchtingen. De staat steunt met name, zowel op ideologisch als op wetgevend vlak, de eis van de patroons om de loonkosten in toom te houden of te verlagen. Dat is de kern van het Toekomstcontract. Dit brengt met zich mee dat de werkgevers in een relatief comfortabelere positie zitten dan de vakbonden.

Deze historische kadering maakt het ons ook mogelijk om de betekenis van het Toekomstcontract in het geheel van het overleg en de verklaring voor de mislukking ervan te duiden. Dat het Toekomstcontract niet past in de Belgische overlegradities, waaronder dan het ideaal wordt verstaan van sociale gesprekspartners die zelf hun zaken oplossen, zal al wel duidelijk geworden zijn: de regering neemt zelf het initiatief voor het overleg, ze tekent zelf de krijtlijnen uit waarbinnen het zich mag bewegen en, voor het geval het overleg niets oplevert, houdt ze een 'stok achter de deur' in de vorm van een wetgevend ingrijpen.

Tweede vaststelling, die ook de mislukking verklaart, is dat anders dan in de jaren zestig, het

Toekomstcontract voor de werknemers geen directe materiële verbetering inhoudt. Er wordt hun gevraagd een politiek van loonmatiging en flexibiliteit te volgen, waarvan wordt aangenomen dat die zal leiden tot meer werkgelegenheid. Hiervoor krijgen de werknemers niets in ruil, in de vorm van concrete, laat staan, afdwingbare toegevingen aan patronale zijde om ook bijkomende jobs te scheppen. Ook worden geen concrete stappen aangekondigd om bijvoorbeeld via de fiscaliteit aan de zijde van de niet-loon- en -weddettrekkers 'inspanningen' te vragen. Zij moeten genoeg nemen met beloftes dat er meer werk wordt geschapen en met een beperkte verkorting van de arbeidstijd, gecompenseerd door een versoepeling van de arbeidsreglementering. Dat dit contract bij de werknemers, aan wie al jaren gevraagd wordt in te leveren ten bate van de werkgelegenheid, weinig enthousiasme oproept hoeft niet te verbazen.

Het Toekomstcontract brengt een nieuwe benaderingswijze van de arbeidsverhoudingen die voor de vakbonden verstrekkende gevolgen kan hebben en op één punt breekt met één van de typische kenmerken van het Belgisch overlegmodel.

3. Een uitdieping van het neo-corporatisme

De overlegeconomie is door sociologen in de loop van de jaren zeventig bedacht met de term neo-corporatisme. Het is een politiek systeem waarbij de vakbonden en patronale organisaties rechtstreeks verbonden worden met het staatsapparaat en direct betrokken zijn, via een raderwerk van corporatieve organen, bij het uitstippelen en uitvoeren van het sociale en economische beleid van de overheid. Dit neo-corporatisme kent verschillende varianten en vormen⁸. Eén ervan, die kan betiteld worden als een versterkt neo-corporatisme, speelt een rol in de herformulering van het naoorlogse fordistisch compromis en gaat ervan uit dat de werkgelegenheid kan worden verhoogd als de lonen worden gematigd en als de akkoorden die de sociale gesprekspartners daarover afsluiten strikt

worden gerespecteerd⁹. Dit leidt tot een strak georganiseerd en gecentraliseerd overlegstelsel waarbij vooraf een pakket van te verdelen sociale voordelen wordt vastgelegd. Dat wordt gespreid over de verschillende overlegniveau's (interprofessioneel, sectorieel en op ondernemingsniveau). Het Toekomstcontract past gedeeltelijk in deze uitdieping van het neo-corporatisme. De idee dat de lonen moeten worden gematigd is aanwezig en ook het concept dat loonmatiging banen oplevert vinden we in het contract terug. Het globale pakket aan sociale voordelen dat vooraf wordt vastgelegd (de 'loonnorm') vormt eveneens een centraal element. Het enige wat ontbreekt zijn concrete engagementen van patronale zijde over de creatie van banen. Dit versterkt neo-corporatisme is niet zonder gevolgen voor het functioneren van het overleg en de rol van de vakbonden daarin. Een gecentraliseerd stelsel van arbeidsverhoudingen wijkt af van de tradities van het Belgisch overlegmodel. Dat model wordt gekenmerkt door een grote vrijheid van de verschillende overlegniveau's. Op een lager niveau kan worden afgeweken van afspraken gemaakt op een hoger echelon, op voorwaarde dat de werknemers er beter van worden. Dit is een soort 'veiligheidsklep' binnen het overleg, die toelaat om potentieel ongenoegen aan de basis te kanaliseren en in het overlegstelsel te integreren. In een verstrakt neo-corporatisme, zoals in het Toekomstcontract, verdwijnt deze uitlaatklep.

Het Toekomstcontract voert een centraal geleide loonpolitiek in. Dit was een patronale eis in de late jaren vijftig en de vroege jaren zestig. Toen in de jaren zestig de interprofessionele akkoorden werden ingevoerd, beschouwden de patronale organisaties deze slechts als een eerste stap naar een dergelijke centraal geleide loonpolitiek. De vakbonden (ABVV en ACV) zijn nooit op die eis ingegaan omdat er in zo'n systeem geen plaats meer was voor autonome belangenarticulatie van de syndicale basis en dat op die manier de legitimiteit van het optreden van de syndicale leiding in het gedrang dreigde te komen. Dat bezwaar geldt a fortiori voor het

versterkt neo-corporatisme, dat in tegenstelling tot het overlegstelsel uit de jaren zestig, voor de werknemersgroep niet veel materiële vooruitgang in het vooruitzicht stelt maar integendeel gericht is op matiging.

Een ander gevolg van het versterkt neo-corporatisme is een tendens naar een meer autoritair optreden van de staat. Zoals is gebleken bij het Nieuw Sociaal Pact en bij het Toekomstcontract is het vinden van een consensus geen eenvoudige zaak. Het gevolg hiervan is een grotere rol van de staat in het overleg. Hij moet de consensus opleggen, een actievere betrokkenheid bij de onderhandelingen tentoon spreiden of de gemankeerde consensus suppleren door wetgevend op te treden.

Dit hele systeem berust bovendien op een vrij wankel basis. Niet alleen ontbreken concrete engagementen van patronale zijde. De bestrijding van de werkloosheid wordt nagenoeg volledig gezocht bij de loonmatiging. Niet alleen kan tegen deze zienswijze worden opgeworpen dat de loonkost niet in alle sectoren even cruciaal is en lineaire maatregelen daarom niet zijn aangewezen of dat er, zo daar toch wordt voor geopteerd, naar mechanismen moet worden gezocht om ervoor te zorgen dat de opbrengst van de matiging in weinig arbeidsintensieve sectoren ten goede komt van een werkgelegenheidspolitiek of van de sociale zekerheid. Zoniet zal het enige resultaat van de operatie zijn dat de winsten van de ondernemingen in die sectoren worden verhoogd. Bovendien is er geen algemene consensus dat de vermindering van de loonkosten tot meer werkgelegenheid zal leiden. Er zijn talloze andere factoren, zoals de mate van technologische innovatie, die de performantie van een economie beïnvloeden¹⁰. Het Toekomstcontract legt vrij eenzijdig de nadruk op de noodzaak van loonbeheersing; door het te onderschrijven legitimeren de vakbonden de analyse dat loonkostenbeheersing de voornaamste hefboom is voor de creatie van werkgelegenheid.

Het Toekomstcontract bevat nog een element dat

de vakbonden voor problemen kan plaats. De loonkostevoluitie in ons land wordt afhankelijk gemaakt van de arbeidskosten in Nederland, Frankrijk en Duitsland. Als de vakbonden in één van die drie landen zwak staan ondervinden de werknemers in België daarvan de gevolgen en is een neerwaartse spiraal niet denkbeeldig. In de drie genoemde landen zal vervolgens worden aangevoerd dat de lonen daar ook omlaag moeten om aan de Belgische concurrentie het hoofd te kunnen bieden enz. Het overleg in België wordt op die manier rechtstreeks afhankelijk gemaakt van een externe variabele waarop de Belgische vakorganisaties geen enkele vat hebben. Ware het niet aangewezen om op zijn minst gestructureerd overleg in te voeren tussen deze vier landen?

4. Slotbeschouwingen

De afkeuring van het Toekomstcontract door het ABVV is in het licht van de geschiedenis van het overleg niet zo vreemd. De positie van de vakbonden in het overleg is altijd bijzonder delicaat geweest omdat de syndicale leiding zich moest verantwoorden tegenover twee partijen die tegengestelde eisen hadden: de patroons en de eigen achterban. Dit evenwicht kon alleen worden bereikt als de werknemers de overtuiging hadden dat het overleg directe of lange-termijnvoordelen opleverde. Dit is in het Toekomstcontract niet het geval. Van de werknemers wordt matiging en flexibiliteit gevraagd in ruil voor jobs, maar terzake ontbreken concrete engagementen van werkgeverszijde. Ook de regering heeft geen tegemoetkomingen in het vooruitzicht gesteld, al was het maar op het vlak van de fiscale fraudebestrijding. Hoewel dat tijdens het protest tegen het Globaal Plan een belangrijk punt van kritiek was van de syndicale achterban. Bovendien wordt in het Toekomstcontract de basis gelegd voor een verstrakt neo-corporatief onderhandelingskader dat aan de syndicale basis bijzonder weinig bewegingsvrijheid laat en zo breekt met een 'traditie' van het Belgisch overleg. Dit systeem accepteren en legitimeren zou in de toekomst kunnen zorgen voor grote spanningen tussen syndicale top en syndicale achterban. Dat zou pas

het echte einde van het overleg inluiden en de vakbeweging in een ernstige crisis dompelen. Het is de vraag of deze prijs niet te hoog is om een blijvende plaats aan de onderhandelingstafel met de regering te veroveren.



Noten

- ¹ Tekst van het Toekomstcontract s.d.
- ² Bouwsector slikt Toekomstcontract niet, *De Standaard*, 23.04.96, p. 1.
- ³ Toekomstcontract dubbeltje op zijn kant, *ib.*, 28.04.96, p. 2. 'Waa's ABVV laat deur op kier', *De Morgen*, 26.04.96, p. 3.
- ⁴ ABVV: veel goede redenen voor nee, *ib.*, 30.04.96, p. 3.
- ⁵ Dirk Achten, *Afwijzingsfront*, *De Standaard*, 30.04.96-01.05.96, p. 8.
- ⁶ ACV zegt nipt ja om aan tafel te blijven, *ib.*, p. 3. ACV moeizaam over de eindmeet, *De Morgen*, 30.04.96, p. 4.
- ⁷ Zie: Dirk Luyten, *Sociaal-economisch overleg in België sedert 1918*. Brussel: VUBPRESS, 1995.
- ⁸ Een overzicht bij P.J. Williamson, *Corporatism in Perspective. An introductory guide to corporatist theory*. London, Newbury Park, New Delhi, 1989.
- ⁹ Een vertegenwoordiger van die strekking is: M. Wilke, *Corporatism and the stability of capitalist democracies*. Frankfurt, Bern, New York, Paris, 1991.
- ¹⁰ Zie bijvoorbeeld de bundel: J. Pekkarinen e.a. (ed.), *Social corporatism: a superior economic system?*, Oxford, 1992.