



MINERVA
progressieve
denktank

Loonindexatie als Belgisch exportproduct

Stan De Spiegelaere
januari 2024

Minerva Paper 2024/01



Loonindexatie als Belgisch exportproduct

Stan De Spiegelaere

Stan De Spiegelaere is directeur Policy & Research aa UNI Europe, gastprofessor aan de UGent en kernlid van Denktank Minerva.

Stan De Spiegelaere (2024), 'Loonindexatie als Belgisch exportproduct.' *Minerva Paper* 2024/01. Brussel: Denktank Minerva.

Loonindexatie als Belgisch exportproduct

De stijgende inflatie zet een typisch Belgisch systeem in de schijnwerpers: de automatische loonindexering. In Nederland, maar ook elders in Europa kijkt men met interesse naar deze indexering die zorgt dat Belgen ook in tijden van gierende inflatie hun koopkracht behouden en dat de loonsongelijkheid beperkt blijft.¹

Alles wordt duurder. Nu jij nog! Met die slogan en enkele mooie posters gaat de Nederlandse vakbond FNV de boer op om hogere lonen te eisen. Maar ook om te pleiten voor een ‘algemene prijscompensatie’ — de Nederlandse versie van de Belgische automatische loonindexering.

No COLA? No Beer! In het Canadese British Columbia staken werknemers van een brouwerij met een duidelijke eis: ze willen COLA, een ‘Cost Of Living Adjustment’-clausule in hun collectief akkoord: een automatische loonindexering.

La cláusula de garantía salarial nos ampara, ofwel: de loongarantieclausule beschermt ons. Dat is de slogan van de Spaanse vakbond CC.OO die oproept om een soort automatische indexering te voorzien in nieuwe collectieve akkoorden.

Een plots stijgende inflatie is een uitdaging voor het sociaal overleg. Stel dat je in een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) een loonsverhoging voorziet van 5% voor de komende twee jaar. Na een dik half jaar slaat de inflatie op hol en stijgt de prijs voor levensonderhoud met 10%. De cao-loonsverhoging is in dat geval een verarming voor de werknemers.

Niet weinig vakbonden over de hele wereld zaten de afgelopen twee jaar met exact dit probleem. Voor het eerst sinds lang steeg de inflatie naar ongeziene hoogtes. Aangedreven door COVID-gerelateerde problemen in de aanvoerketen, de oorlog in Oekraïne en stijgende winstcijfers, stegen de prijzen ongezien snel.

Die stijgende prijs voor levensonderhoud voel ik zelf aan den lijve. Als fervente fan van belegen kaas zag ik de prijs met zowat een vierde stijgen in één jaar tijd. Dat scheelt al snel een plak op uw boterham. Gelukkig werk ik in België. Mijn loon werd in de laatste maanden verschillende keren aangepast. In vergelijking met

een dik jaar geleden verdien ik nu zo’n 10% meer. Ook dat scheelt een serieuze slok op de borrel. Die aanpassing van onze lonen hebben we in België te danken aan de automatische loonindexering.

De Belgische indexering in het kort

‘De index’ is een conventioneel systeem waardoor voor het overgrote deel van de Belgische werknemers hun lonen automatisch aangepast worden aan de stijgende kosten van levensonderhoud, *bovenop* andere cao-loonsverhogingen.

Het systeem is ‘conventioneel’, wat betekent dat het vastligt in collectieve arbeidsovereenkomsten (cao’s) en dus niet een wettelijk systeem is. Het is via onderhandelingen, vooral op sectorniveau, dat de Belgische vakbonden en werkgevers beslissen of en hoe ze de lonen in hun sector of bedrijf zullen vastpinnen aan de stijgende kosten van levensonderhoud.

In België moet elk bedrijf een sector, en daarmee een ‘paritair comité’, kiezen. In deze paritaire comités worden cao’s gesloten die meestal ‘algemeen bindend’ verklaard worden en dus kracht van wet hebben voor alle bedrijven en werknemers uit dat paritair comité. Dit heeft tot gevolg dat zowat alle Belgische werknemers vallen onder één of andere sector-cao (met enkele uitzonderingen).

Aangezien de meeste paritaire comités een cao hebben over indexering, heeft het overgrote deel van de Belgische werknemers dus recht op een loonindexering. Maar toch zijn er enkele paritaire comités² waar er (nog) geen cao is over een index. Die werknemers hebben soms toch een indexering via een bedrijfsakkoord, maar sommige hebben dat ook niet.

Het systeem van indexering klikt de lonen van de werknemers vast aan de stijgende kosten van levensonderhoud. In de meerderheid van de gevallen gaat het over de reële lonen, maar soms ook over de ‘baremieke’ lonen. Dat verschil is van belang. Bij een indexering van de reële lonen kunnen alle werknemers ten volle genieten van indexering. In het tweede geval hebben werknemers met ‘niet baremieke lonen’ (lees: hoger dan de minimumschalen) slechts recht op een indexering

1 Deze bijdrage werd geschreven op vraag van de (Nederlandse) Wiardi Beckman Stichting en verscheen eerst bij hen.

2 Het gaat hier vaak over kleine of nieuwe paritaire comités. Paritair Comité 355 voor de ‘dienstverlening aan en de ondersteuning van het bedrijfsleven en de zelfstandigen’ had tot september 2023 geen cao over een indexering.

van het ‘baremiëk gedeelte’ van hun loon. Recent was daar nog heel wat rond te doen bij de verzekeraar AXA.

De loonindexering zorgt dus voor een *automatische* aanpassing van de lonen. Elke sector en onderneming kan kiezen hoe ze dat automatisme vormgeven. Er zijn grotendeels twee systemen: de periodieke aanpassing en de spilindex.

Sectoren die werken met een periodieke aanpassingen leggen een moment vast waarin de lonen aangepast worden aan de stijgende kosten van levensonderhoud, onafhankelijk of die snel of traag evolueren. Die periode kan één keer per jaar zijn, soms twee of vier keer, en in sommige gevallen worden de lonen zelfs elke maand aangepast.

In het systeem met de spilindex wordt er anders gewerkt. Daar worden de lonen aangepast telkens als de kosten van levensonderhoud met (meestal) 2% gestegen zijn tegenover de vorige aanpassing.

Hoe de stijgende kosten te meten?

Een aanpassing van je loon aan de stijgende kosten van levensonderhoud klinkt natuurlijk interessant, maar wat als deze kosten niet stijgen maar dalen? Dan kunnen de lonen in principe naar beneden aangepast worden. Toch worden er in de meeste bedrijven en sectoren in dat geval oplossingen gezocht om loonsverminderingen te vermijden door de aanpassing uit te stellen of te vergeten.

Een aanpassing van het loon aan de stijgende kosten van levensonderhoud klinkt gemakkelijk, maar hoe meet je die stijging? Voor de lonen wordt in België gewerkt met de ‘afgevlakte gezondheidsindex’. Zonder in al te veel detail te vervallen een kleine uitleg. Ten eerste wordt de inflatie gemeten aan de hand van de prijsevolutie van een ‘korf’ van producten; de prijsindex. In een tweede stap worden een aantal producten uit die korf geschrapt. Het gaat hier over ongezonde producten (alcohol, sigaretten) en enkele producten die sterk in prijs schommelen (motorbrandstof).

Die gezondheidsindex wordt vervolgens ‘afgevlakt’ door een voortschrijdend gemiddelde te nemen van de gezondheidsindex van de laatste vier maanden. Het is deze afgevlakte gezondheidsindex die (meestal) de referentie is voor de lonen.

De indexering van de lonen komt, zoals gezegd, bovenop andere loonsverhogingen die zijn vastgelegd via de cao’s. Naast de index is er een tweejaarlijkse onderhandeling tussen werkgever en vakbonden op nationaal, op sector- en daarna bedrijfsniveau over eventuele loonsverhogingen. Deze verhogingen komen dus *naast* de eventuele indexeringen. Logischerwijs houden onderhandelaars wel sterk rekening met mogelijke indexeringen in hun onderhandeling.

Om te snelle loonstijgingen te vermijden is er in België daarnaast een strike loonnorm. Dit is een vastgelegde en afdwingbare *maximale* conventionele loonsverhoging die naast de index kan onderhandeld worden. Voor 2021-2022 was die loonnorm 0,4% en voor 2023-2024 zelf 0%. Dat wil zeggen dat vakbonden naast de index (de bodem, de minimale loonsverhogingen) en het plafond (de maximale loonsverhoging) amper onderhandelingsruimte over hebben voor conventionele loonsverhogingen.

Automatische indexeringen in andere landen

Het Belgisch systeem van automatische loonindexeringen is uniek in de wereld, maar ook weer niet zó uniek. In veel andere landen wordt er ook druk geïndexeerd, maar in (bijna) geen enkel ander land is de indexering toepasbaar op zoveel werknemers.

Ten eerste zijn er de landen met vergelijkbare systemen als de Belgische. Typisch wordt dan verwezen naar Luxemburg, Malta en Cyprus. In Luxemburg worden de lonen automatisch aangepast als de prijsindex met 2,5% steeg in de laatste zes maanden.³

In Malta wordt de Cost-Of-Living-Allowance (COLA) aangepast aan de inflatie. Die COLA moet uitgekeerd worden door werkgevers maar is maar een deel van het totale loonpakket. Ook Cyprus heeft een traditie van indexering via cao’s zoals België. Alle werknemers uit de publieke sector zouden daaronder vallen en ook grote delen van de private sector, maar zeker niet zoveel als in België.

In het verleden zaten veel meer landen in dit lijstje, maar over de jaren schaften ze hun brede-indexsystemen af in pogingen om inflatie te bestrijden of om meer werk te creëren. Dit was het geval in Denemarken (1982), Nederland (1982), Frankrijk (1983), Italië (1993) en Roemenië (2011).

3 O. Molina (2023), *Collective Bargaining in a Climate of High Inflation: The Role of Indexation Mechanisms*. Eurofound, Dublin, p. 16.

Daarnaast zijn er landen waar er ook een sterke traditie bestaat van indexeringen via cao-afspraken. Het meest opvallende voorbeeld is hier Spanje. Daar wordt, net zoals in België, in cao's vaak over 'loongarantieclausules' onderhandeld. Die paragrafen linken de lonen aan de stijgende kosten van levensonderhoud.

In de jaren 2000 waren dergelijke clausules wijdverspreid. Ongeveer 70% van de Spaanse cao's had zo'n clausule. Met de daling van de inflatie verminderde ook de populariteit van de loongaranties. In 2016 had nog maar één op tien cao's die in dat jaar waren afgesloten een loongarantieclausule.

Maar in de laatste jaren (en op basis van onvolledige data) kent de loongarantieclausule een echte revival. Volgens de cijfers van de Spaanse nationale bank zou bijna de helft van de momenteel gesloten cao's een automatische loonindexering bevatten. Verschillende Spaanse vakbonden zetten dan ook actief in op de onderhandeling van loonindexeringen.⁴

In vergelijking met België is er wel meer variatie in de vormen van loonindexeringen. Vaak is er een drempel- en plafondwaarde. De clausule wordt pas actief als de inflatie boven een bepaald percentage uitkomt en de loonaanpassing wordt gelimiteerd met een maximum loonaanpassing, zelfs al zou de inflatie hoger uitvallen. Beide mechanismen beperken de mate waarin de lonen volledig zijn aangepast aan de inflatie, maar nog steeds is het een betere garantie op loonstabiliteit dan enkel vaste loonsverhogingen.

Tot slot is er een grote groep landen waar loonindexeringen onsystematisch worden onderhandeld in sommige bedrijfs- of sectorakkoorden. Zo is er in de Verenigde Staten hernieuwde aandacht voor manieren om lonen vast te klikken aan de inflatie. Daar gebeurt dat met cost-of-living-adjustment-clausules in cao's die ervoor zorgen dat lonen bij sterke inflatie aangepast worden.

Net zoals in Spanje waren dergelijke clausules redelijk populair tot de jaren zeventig. Destijds had zo'n 60% van de werknemers met een cao een loon met een inflatiegarantie. Ook hier viel dat percentage sterk terug in de jaren met lage inflatie. En ook hier lijkt het erop dat er terug meer cao's met COLA-clausules getekend

worden. Helaas zijn er geen harde cijfers beschikbaar hierover.

Ook in Ierland, Italië, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Turkije bestaan er bedrijven die in hun cao's automatische of semi-automatische loonaanpassingen voorzien.⁵

Debat over de index

De Belgische indexering lijkt dus wat op het Belgisch bier: we hebben een zeer breed pallet aan kwaliteitsbier, maar je kan overal in de wereld wel versies vinden van wat men 'bier' noemt. Maar waar er in België geen tot weinig debat is over de kwaliteit van ons bier, is dat er wel over de index. Het is hier niet de bedoeling om het hele index-debat in detail te ontrafelen, maar enkel om de grote lijnen van de argumentatie uit de doeken te doen.

Opvallend: het debat gaat meestal niet over het al of niet afschaffen van het systeem, maar eerder over bepaalde nadelen die dan beperkt moeten worden door gerichte aanpassingen. Het pleidooi rond aanpassingen is voornamelijk gebaseerd op drie argumenten. Ten eerste stellen de tegenstanders dat de indexering ervoor zorgt dat Belgische lonen sneller stijgen dan lonen in het buitenland, waardoor bedrijven inboeten aan competitiviteit.

Een tweede argument stelt dat de indexering een loon-prijsspiraal teweegbrengt. Stijgende inflatie zorgt voor stijgende lonen, wat de kosten voor bedrijven verhoogt, die gaan ze verrekenen in hun prijzen en zo stijgt de inflatie weer.

Het derde voornaamste argument stelt dat de indexering van (bijna) alle lonen in België ervoor zorgt dat we geen loonmatiging kunnen doen. Dat zou vooral nefast zijn voor de werkgelegenheid aan de onderkant van de loonverdeling.

De verdedigers van de indexering stellen hier tegenover dat de voorgaande argumenten niet volledig kloppen. De competitiviteitsproblematiek van de Belgische bedrijven door sterker stijgende lonen bestaat, maar mag men ook niet overdrijven. De exporterende sectoren zijn vaak niet de meest arbeidsintensieve, en qua competitiviteit spelen ook veel andere zaken zoals (niet on-

4 S. De Spiegelaere (2023), *All Rise! Automatic Wage Increases in Collective Agreements in Europe*, No. 2023-01, UNI Europa, Brussel.

5 S. De Spiegelaere (2023), 'Aumenti salariali automatici nei contratti collettivi in Europa : il punto della situazione', in: *L'inflazione : falsi miti e conflitto distributivo*. Edizioni Punto Rosso, pp. 187-195; O. Molina (2023), *Collective Bargaining in a Climate of High Inflation: The Role of Indexation Mechanisms*. Eurofound, Dublin, p. 16.

belangrijk in deze context) de structureel hogere energieprijzen in België.

De vaak verguisde loon-prijsspiraal is ook deels een realiteit. Een deel van de inflatie wordt gedreven door stijgende loonkosten en België had tot voor kort ook een structureel hogere inflatie dan in de buurlanden. Maar daar staat tegenover dat ook elders lonen aangepast worden aan inflatie, enkel minder snel en minder automatisch (en voor sommige sectoren ook gewoon niet).

Opzienbarend genoeg was de Belgische inflatie tijdens de laatste piek lager dan die in de buurlanden, ondanks onze automatische loonindexering. Maar het voornaamste tegenargument: de loonkosten zijn maar één deel van het kostenplaatje van een bedrijf en er is dus zeker geen sprake van een één-op-één relatie tussen loonstijgingen en inflatie.

Dat we niet aan loonmatiging kunnen doen door de index klopt ook deels. In landen als Nederland werden lonen gematigd door loonsverhogingen die lager zijn dan de inflatie. Dat is niet mogelijk in België. De zeer imperfecte oplossing in België bestaat er, zoals gezegd, uit om naast de bodem (de indexaanpassingen) ook een plafond te voorzien voor loonsverhogingen (de loonnorm). Die laatste bepaalt de *maximum* toegestane loonsverhoging voor de volgende twee jaar en kan afgedwongen worden via boetes. Naar mijn weten een uniek Belgische constructie.

En dan de voordelen, die zijn volgens mij niet min. Eerst en vooral is de indexering een excellente garantie tegen koopkrachtsverlies en dus tegen een daling van de binnenlandse vraag. Zij werkt als een automatische stabilisator die ik ook aan den lijve gevoeld heb. De hartkloppingen bij de rekening van mijn winkelkar werden snel minder door het zoveelste mailtje van de HR-afdeling dat er de volgende maand 2% bij m'n loon kwam.

Maar voor mij zeker belangrijker is dat de indexering de loonsongelijkheid in de perken houdt. Zonder automatische index moeten werknemers knokken voor cao's met deftige loonsverhogingen, en we weten dat sommige sectoren en beroepsgroepen dat veel beter kunnen dan andere. Voor de geschoolde en gesyndiceerde arbeider zullen er aanpassingen gebeuren, net zoals voor de bankmedewerker, de ICT'er of de wetenschapper in de pharma. Maar voor de schoonmaker, de bureaumedewerker uit een kleine of middelgrote onderneming of de kassier zal dat veel moeilijker zijn. Inflatie zonder index is de snelweg naar een ongelijkere maatschappij.

Niet onbelangrijk, naast een debat over de maatschappelijke effecten van de indexering is er ook een (sluimerende) discussie het syndicaal belang ervan. Zo gaan stemmen op dat de automatische index vakbondslidmaatschap en mobilisatie bemoeilijken omdat gestreden wordt voor 'amper' 1-2% loonsverhoging. Zonder index zouden die percentages veel hoger liggen. En hogere percentages, dat verkoopt beter natuurlijk.

Maatschappelijke consensus

Het systeem van automatische loonindexering kan in België bouwen op een sterke maatschappelijke consensus. Een peiling van 2023 naar de mening van Vlaamse werknemers rond een aantal beleidsopties rond loonbeleid gaf daar inzicht in. Amper 7,5% van de respondenten bleek een voorstander van de afschaffing van het systeem van loonindexering en ook een aanpassing ervan (via het eenmalig opschorten van het systeem) kan niet rekenen op veel steun (12,2% van de werknemers). Enkel voor het aanpassen van het systeem zodat indexatie niet (of minder) geldt voor hoge inkomens zijn er meer werknemers gewonnen (45,4%).

Ook door politieke partijen wordt het systeem niet fundamenteel in vraag gesteld. De liberale en sociaal-economisch rechtse partijen doen nu en dan een voorstel rond een aanpassing van de index of een tijdelijke opschorting, maar geen enkele partij durft openlijk te pleiten voor een totale afschaffing ervan.

Hetzelfde is waar voor de werkgevers. Zelfs tijdens de enorme stijging van de inflatie in 2022 en begin 2023, met record-indexeringen van rond de 11%, werd er niet geroepen om een afschaffing. Wel een opschorting, of aanpassingen om 'de korf' van producten verder te beperken door energieproducten eruit te halen.

En Nederland?

In 2012, als jonge doctorandus, schreef ik samen met mijn toenmalige baas en collega een opiniebijdrage met de titel *De indexdiscussie naar een ander niveau*. Het basisargument was daarin dat niet de Belgische manier van lonen indexeren een probleem was, maar het *gebrek* aan loonindexeringen in het buitenland. De indexering moet geëxporteerd worden naar de buurlanden!

Zo'n dikke tien jaar later lijken dan toch de eerste tekenen van een (onbestaand) exportbeleid zichtbaar te worden. In vele landen wordt terug met interesse gekeken naar indexeringsmodellen en in sommige landen gaan vakbonden er voluit voor. Eén van die landen lijkt

Nederland te zijn met de FNV die pleit voor een veralgemening van de 'algemene prijscompensatie'.

De Belgische (Spaanse en Cypriotische) ervaring leert, volgens mij, dat zoiets perfect technisch te regelen valt via collectieve akkoorden. Maar ik durf te stellen dat de maatschappelijke consensus rond het systeem een zéér belangrijke rol speelt in het behoud ervan.

De Belgische werknemers, de vakbonden en de samenleving zien de automatische indexering als totaal normaal. De minste aanpassing (of tijdelijke opschorting) van het systeem wordt onthaald met luid protest. Protest dat breder gaat dan de traditionele syndicale achterban. Aangezien bijna alle werknemers genieten van de indexering, wordt het systeem breed gedragen.

Mede daardoor worden, ondanks het publieke protest van sommige werkgevers en werkgeversverenigingen, nog steeds nieuwe cao's gesloten in paritaire comités om indexeringen in te voeren en pleit geen enkele politieke partij openlijk voor de afschaffing van het systeem, zelfs niet de liberale partijen.

Kortom, naast de noodzakelijke machtopbouw in bedrijven en sectoren, en het sluiten van collectieve akkoorden met indexclausules, zou ik de voorstanders aanraden ook sterk te werken rond de maatschappelijke consensus rond een indexeringssysteem. Alle prijzen stijgen, dus uw salaris stijgt mee!

Stan De Spiegelaere is directeur Policy & Research aa UNI Europe, gastprofessor aan de UGent en kernlid van Denktank Minerva.

Denktank Minerva is een onafhankelijke denktank binnen de brede progressieve beweging. Met scherpe opinies en sterke, onderbouwde studies wil Minerva de progressieve stem doen weerklinken in het maatschappelijke debat. Denktank Minerva houdt bestaande denkwijzen tegen het licht, en toont dat er concrete, haalbare, en wenselijke alternatieven zijn.

www.denktankminerva.be
info@denktankminerva.be
[@DenktankMinerva](https://twitter.com/DenktankMinerva)

