



## Achter de deuren van de cao-onderhandelingen

**Auteur(s):**

Schippers, J.J.

*Economisch Instituut/CIAV, Universiteit Utrecht.***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4108, pagina 434, 28 mei 1997

**Rubriek:**

Boekbespreking

**Trefwoord(en):**

arbeid, beloning, boekbesprekingen, economische, orde

*Lonen en arbeidsvoorwaarden worden in Nederland in belangrijke mate bepaald in collectieve arbeidsovereenkomsten. Hoe komen deze tot stand?*

**Met zijn vorig jaar verschenen proefschrift wil Jan Peter van den Toren in de eerste plaats een kijkje bieden achter de schermen van het cao-overleg. <sup>1</sup> Wat gebeurt er aan de onderhandelingstafel, hoe gaat het hele proces in zijn werk en wat is de betekenis van de cao-onderhandelingen voor de Nederlandse (overleg)economie?**

Dit zijn vragen die critici noch voorstanders van het 'poldermodel' onberoerd zullen laten. Enerzijds lijkt de Nederlandse vakbeweging in hoge mate mede verantwoordelijk voor het succes van het beleid gericht op loonmatiging, dat als een van de belangrijkste bouwstenen van het Nederlandse model van de verzorgingsstaat geldt. Anderzijds wordt, zeker onder de voorstanders van flexibilisering, deregulering en meer marktwerking, met de vinger nog steeds in de richting van de vakbeweging gepriemd als het gaat om het aanwijzen van factoren die conserverend werken op het Nederlandse arbeidsbestel.

In discussies over de rol van de vakbeweging in de verzorgingsstaat kan meer inzicht in de werkwijze van de vakbeweging en de organisatie van het onderhandelingsproces voor de nodige verheldering zorgen. Studies naar de betekenis binnen de verzorgingsstaat van een institutie zoals de vakbeweging passen in de trend van de afgelopen jaren om meer aandacht te schenken aan instituties, wet- en regelgeving.

### De deur op een kier

De ervaringen bij het lezen van *Achter gesloten deuren? Cao-overleg in de jaren negentig* laten zich uitstekend karakteriseren aan de hand van drie van de stellingen die bij het proefschrift horen. De eerste luidt dat cao-overleg in de jaren negentig wat betreft oriëntatie, thema's en aard van de afspraken ver af staat van het beeld dat domineert in het wetenschappelijke en beleidsmatige debat.

De tweede relevante stelling luidt: 'Het houden van halfgestructureerde interviews is een valide, productieve maar sterk onderschatte empirische methode in sociaal-economisch onderzoek'. Dit is typisch een stelling 'voor onderweg'; de auteur geeft duidelijk zijn voorkeur weer voor een benadering die dicht bij de werkelijkheid staat en het onderzoek toegankelijk maakt voor een breed publiek.

Als je het boek uit hebt, komt vooral een derde stelling als zeer actueel naar voren: 'De voordelen die de Nederlandse economie ontleent aan haar instituties, staan in geen verhouding tot de plaats die institutionele economie krijgt aan de Nederlandse economische faculteiten'.

### Theorie

In het hoofdstuk over de theorie van de arbeidsvoorwaardenvorming worden twee benaderingen gepresenteerd: de neoklassieke micro-economische en de institutioneel-economische. Volgens de auteur zijn deze benaderingen weliswaar verschillend, maar toch verwant via de neo-institutionele analyse zoals die binnen de neoklassieke traditie vorm heeft gekregen. Deze analyse wordt gekenmerkt door aandacht voor transactiekosten, begrensde rationaliteit en het 'principal-agent'-vraagstuk: hoe laat ik een ander zo optimaal mogelijk mijn belang behartigen? Juist op het terrein van de arbeidsvoorwaardenvorming spelen dergelijke vraagstukken een belangrijke rol.

Volgens de institutionele traditie worden doelstellingen en gedrag van personen en organisaties niet alleen bepaald door "nuts- en winstmaximalisatie, maar ook door historische, sociale en culturele factoren" (blz. 32). Daarmee krijgen ze een endogeen karakter. Op basis van deze beschrijving volgt echter geen duidelijke uitwerking gericht op de verklaaringsvraag, noch specifieke hypothesen. Wel geeft deze constatering aanleiding tot een op zich interessante, maar in de context moeilijk plaatsbare verhandeling over het corporatisme-debat en vormt zij de inleiding tot de volgende hoofdstukken, waarin historie, structuur, functie, organisatie en uitkomsten van het cao-overleg centraal staan (de hoofdstukken 3 en 4).

### Praktijk

De auteur is hier duidelijk op vertrouwd terrein en geeft op boeiende wijze weer op welke wijze de structuur van het cao-overleg gegroeid is en hoe die structuur mede de sociaal-economische relaties in Nederland bepaalt. Daarbij is het onderzoek toegespitst op de zogenaamde kwalitatieve thema's. Dat zijn de arbeidsvoorwaarden die niet de lonen zelf betreffen, zoals arbeidstijden, kwaliteit van de arbeid, de positie van zwakke groepen of het milieu. Dergelijke thema's staan pas sinds kort op de agenda van het cao-overleg; het akkoord in de Stichting van de Arbeid van november 1982 vormt daarbij een duidelijke markering. Met de uitbreiding van het aantal thema's zijn ook de verwachtingen over de uitkomsten van het overleg gestegen. Door de verbreding zijn de relaties tussen de partijen die het cao-overleg voeren en aanpalende organen en organisaties, bijvoorbeeld op het terrein van pensioenen of de bovenwettelijke sociale zekerheid geïntensiveerd. Decentralisatie - niet zozeer van, maar vooral binnen de cao - heeft er aan bijgedragen dat her en der steeds meer uiteenlopende onderwerpen op de onderhandelingsagenda geplaatst worden.

De grotere keuzevrijheid en flexibiliteit die uit deze decentralisatie voortvloeien dragen bij aan het 'maatwerk'- karakter van cao's. Dat is ook de verwachting onder 123 geënquêteerde CNV cao-onderhandelaars: de toekomst is aan 'arbeidsvoorwaarden á la carte'. Het gezelschap dat bij de onderhandelingen feitelijk aan tafel zit, varieert al naar gelang de bedrijfstak of onderneming waarop de cao betrekking heeft. Meestal zitten er aan werknemerszijde meer partijen aan tafel. Vooroverleg tussen deze partijen is vaste prik. Tussen CNV en FNV wordt in 57% van de contracten ook overleg gevoerd over de zogeheten voorstellenbrief. Met de MHP-bonden is het overleg minder intensief. Interessante uitkomsten ten aanzien van de frequentie van onderhandelingen, de voorzittersrol, het oordeel van onderhandelaars over verschillende aspecten van het overleg en de vraag waardoor onderhandelaars zich laten leiden, blijven hier kortheidshalve achterwege.

Ten aanzien van de uitbreiding van de cao-agenda geldt dat per cao slechts een deel van de genoemde kwalitatieve thema's ingebracht worden (gemiddeld acht van 18 onderscheiden onderwerpen). WAO-reparatie en ziekteverzuim waren daar in 1992/1993 vrijwel steeds bij. Externe milieuzorg, maar bijvoorbeeld ook 'vrouwen' verdwenen vaak al eerder van het prioriteitenlijstje. Voorstellen van werknemerszijde resulteren lang niet altijd (namelijk slechts in 74% van de gevallen) in afspraken, bijvoorbeeld omdat een onderwerp nog 'te nieuw' is of omdat men het domweg niet eens wordt. Het tegenovergestelde geldt wel: zonder expliciet voorstel van de bonden geen afspraak! Overigens zijn afspraken soms vaag of behelzen ze niet meer dan de aankondiging van een studie.

Nadat de deur voor een breed spectrum van cao's op een kier is gezet, wordt deze voor 18 specifieke cao's door Van den Toren nog verder geopend. Om meer inzicht te krijgen in de herkomst en totstandkoming van afspraken over kwalitatieve thema's zijn interviews gehouden met onderhandelaars en een lid van de werkgeversdelegatie van negen paren van cao's. Elk paar betreft steeds twee goeddeels vergelijkbare cao's, die vooral van elkaar verschillen waar het gaat om 'kwalitatieve afspraken'. Respondenten wijzen op het belang van goede instrumenten om de toch vaak vage kwalitatieve afspraken te implementeren en geven verder aan dat vooral de rol van de werkgever belangrijk is, verhoudingsgewijs zelfs belangrijker dan bijvoorbeeld bij afspraken over lonen en werktijden.

Voor de verklaring van de verschillen introduceert de auteur drie groepen variabelen:

- » economische en technologische. Deze bepalen grosso modo de ruimte en mogelijkheden voor kwalitatieve afspraken;
- » organisatie en structuur van de onderneming of bedrijfstak. Van belang voor de mogelijkheid voor, alsmede de noodzaak en aard van afspraken;
- » prioriteiten/opstelling cao-partijen/onderhandelaars. Dit beïnvloedt vooral de doelstellingen, alsmede de legitimiteit van het cao-instrument en de effectiviteit van de afspraken.

Waarom dit zo is, en wat de relatie is met de in hoofdstuk 2 besproken theorie blijft ook hier onopgehelderd. In de exportsector komen kwalitatieve afspraken minder gemakkelijk tot stand dan in sectoren die zich vooral op de binnenlandse markt richten, maar wat betekent dit nu? De opstelling van de onderhandelaars blijken het vaakst tot verschillen binnen cao-paren te leiden. Dit onderstreept de eerder voor het brede cao-spectrum getrokken conclusie dat vooral de inzet van de bonden van de cao van belang is. Anders gezegd: 'de keuzen van partijen zijn van strategische betekenis' (blz. 194). Voorwaar, geen nare conclusie voor een vakbondsman!

In het slothoofdstuk concludeert de auteur dat cao's wel degelijk een bijdrage leveren aan het realiseren van kwalitatieve doelstellingen. Daarmee spelen ze een nadrukkelijke rol in het Nederlandse sociaal-economisch beleid. Een beperking vloeit voort uit het feit dat kwalitatieve afspraken al snel de kern van de relatie tussen werkgevers en vakbond raken. Te vergaande afspraken impliceren dat de bonden op de stoel van de werkgever belanden en ondergraven daarmee het ondernemerschap. Deze laatste conclusie wordt overigens niet expliciet door Van den Toren getrokken, maar volgt wel logisch uit zijn betoog.

## Zicht en inzicht

Het proefschrift van Van den Toren bevat een schat aan materiaal over het verloop van cao-onderhandelingen en de visie en inzet van de onderhandelende partijen. Daarmee is het een belangrijke bijdrage aan kennisvorming over de werking van het Nederlandse 'poldermodel'. Het zwakke punt is echter, dat er weinig verband tussen praktijk en theorie gelegd wordt. Er wordt wel zicht geboden op hoe het er bij de cao-onderhandelingen aan toe gaat, maar geen inzicht in de verklarende factoren daarvoor, en de gevolgen ervan voor de arbeidsmarkt.

Dat is jammer; de bestaande theorieën bieden immers voldoende aanknopingspunten voor het formuleren van hypothesen, het toetsen daarvan en het uitbouwen van de theorie. Dat laatste zou met name op het terrein van de neo-institutionele theorie mogelijk moeten zijn. Specifieke kenmerken van de Nederlandse overleconomie en de hier geldende arrangementen zouden als handvat kunnen fungeren voor het verbijzonderen van bestaande theoretische inzichten.

Door weinig verband tussen theorie en praktijk te leggen, ontstaat geen helder antwoord op de vraag waarmee je als lezer het boek openslaat: wat de betekenis is van de cao-onderhandelingen voor de Nederlandse overleconomie. Dat blijkt ook als we de drie stellingen waarmee deze bespreking begon nog even langslopen. De eerste, dat de praktijk van de cao-onderhandelingen ver af staat van het beeld dat domineert in het wetenschappelijke debat, blijft onbewezen. De auteur doet daartoe overigens ook geen poging. Het beeld uit dit boek wijkt niet substantieel af van dat uit 'Het primaat van een mannenbolwerk' van M.J. Sloep, een onderzoek naar de wijze

waarop voorzieningen die arbeid en zorg beter verenigbaar maken in cao's terechtkomen. De tweede en de derde - over de interviewmethode en de aandacht voor institutionele economie - kunnen na lezing van het boek zonder meer worden onderschreven, zij het dat het 'bewijs' voor de derde stelling vooral vanuit theoretisch perspectief één uit het ongerijmde blijft.

---

1 Jan Peter van den Toren, Achter gesloten deuren? Cao-overleg in de jaren negentig, dissertatie Rijksuniversiteit Leiden, Welboom, Amsterdam, 1996, 271 blz.

Copyright © 1997 - 2003 Economisch Statistische Berichten ([www.economie.nl](http://www.economie.nl))