

# Betekenis en toekomst van de algemeen-verbindendverklaring

G. Zalm\*

**D**e totstandkoming van de mogelijkheid van algemeen verbindend verklaren van bedrijfstak-cao's kon in 1937, in het licht van de toenmalige sociaal-economische omstandigheden en de stand van de economische theorie, positief worden beoordeeld. In het artikel wordt beargumenteerd dat de huidige avv-praktijk moet worden verlaten omdat die in strijd is met normale bestuurlijke principes en haaks staat op de regeringsdoelstellingen van participatiebevordering en reductie van het uitkeringsvolume.

Door bedrijfstak-cao's algemeen verbindend te verklaren legt de regering de daarin afgesproken arbeidsvoorwaarden op aan de bedrijven die geen partij waren bij de cao-onderhandelingen. De algemeen-verbindendverklaring (avv) van cao's is een instrument van loonpolitiek dat nog gedurig wordt toegepast ondanks de wijd verbreide opvatting dat de overheid zich slechts in zeer uitzonderlijke situaties dient te bemoeien met de loonvorming in de marktsector. Inmiddels wordt het onderwerp niet meer gezien als het exclusieve wetenschappelijke domein van arbeidsjuristen doch hebben economen zich in de discussie gemengd, terwijl politici van diverse huize vraagtekens hebben gezet bij het huidige avv-beleid. Nu ook minister De Vries heeft laten blijken open te staan voor een mogelijk andere aanpak is een fundamentele gedachtenwisseling te meer op zijn plaats.

## Enkele bestuurlijke principes

In een enquête onder de Nederlandse bevolking, en ook onder juristen, zouden denk ik de volgende vijf principes door een zeer grote meerderheid worden onderschreven:

- de individuele vrijheid om die afspraken te maken die men wil zal niet lichtvaardig door de overheid worden weggenomen;
- als de overheid de vrijheid om zelf afspraken te maken vervangt door verplichtingen, zal dat niet gebeuren dan nadat de op te leggen verplichtingen inhoudelijk zorgvuldig zijn getoetst;
- de overheid legt geen verplichtingen op die strijdig zijn met het regeringsbeleid;
- wat het algemeen belang is, dient uiteindelijk te worden bepaald door regering en parlement en niet door organisaties van werknemers en werkgevers;
- als bepaalde groeperingen van mening zijn dat de overheid zich met een bepaald terrein niet dient te bemoeien, behoren zij zich niet tot de overheid te wenden met het verzoek om op dat terrein maatregelen te treffen.

De essentie van mijn opvatting ligt in deze principes besloten.

## De wet avv anno 1937

Doel van de wet avv was de aan de cao gebonden werkgevers en werknemers te beschermen tegen de concurrentie van buitenstaanders en van hen die zich op termijn, via opzegging van het lidmaatschap van de betreffende organisaties, losmaken van de gebondenheid aan de cao. Puntiger formuleringen spreken van het tegengaan van loonconcurrentie binnen een bedrijfstak of van het tegengaan van loononderbieding. Aldus zou de arbeidsrust binnen een bedrijfstak worden bevorderd. Bovendien zou de avv bevorderen dat voorschriften op het gebied van de arbeidersbescherming zoveel mogelijk uit het bedrijfsleven zelf opkomen waardoor door de overheid zelf ontwikkelde gebods- en verbodsbepalingen zoveel mogelijk op de achtergrond zouden kunnen treden (Memorie van Toelichting). Hoe beoordelen we deze wet vanuit de economische theorie en de sociaal-economische omstandigheden van 1937? In het begin van de jaren dertig was nog de algemene opvatting in de economische theorie dat loon- en prijsdalingen noodzakelijk waren in het geval van economische verstoringen zoals afzetproblemen. Avv beperkte de neerwaartse loonflexibiliteit en deze strijdigheid met het economische belang was dan ook de reden dat eerdere voornemens om algemeen-verbindendverklaring van cao's mogelijk te maken, niet werden gerealiseerd<sup>1</sup>. De diepe crisis van de jaren dertig leidde echter tot een her-

\* De auteur is directeur van het Centraal Planbureau en bijzonder hoogleraar Economische Politiek aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Dit artikel is een bewerking van een lezing op een studiebijeenkomst van de Nederlandse Vereniging voor het Onderzoek van Arbeidsverhoudingen op 18 december 1991 te Utrecht.

1. J. van Drongelen, *De ontwikkeling van de arbeidsinspectie in een veranderende wetgeving*, proefschrift, 1990, blz. 245.

oriëntatie in de economische opvattingen die achteraf wel is aangeduid met de Keynesiaanse revolutie. Anno 1937 was de door de ervaring geïnspireerde moderne opvatting in de economische theorie, dat bij het optreden van een verstoring, neerwaartse loon- en prijsaanpassingen konden leiden tot negatieve spiraalbewegingen. Vraaguitval leidde tot een prijsenslag tussen ondernemers met afnemende winst, productie-inkrimping, dalende investeringen en ontslagen. De werkloosheid leidde tot loonconcurrentie, loondaling en verdere vraaguitval hetgeen de negatieve spiraal versterkte. In die moderne opvatting was het een algemeen-economisch belang om wetgeving te realiseren die de concurrentie zou beperken en neerwaartse prijs- en loonspiralen zou tegengaan. In 1935 kwam de wet op het algemeen verbindend verklaren van ondernemersovereenkomsten tot stand, die de mogelijkheid bood prijsconcurrentie op de goederenmarkten door middel van avv te beperken. De wet op het algemeen verbindend verklaren van cao's in 1937, die de mogelijkheid bood loonconcurrentie op de arbeidsmarkt te beperken, was een logisch vervolg.

Ook gezien vanuit sociale doelstellingen was er alle aanleiding tot zo'n wet. Er bestond geen minimumloonwetgeving, de sociale voorzieningen waren zeer bescheiden en ook anderszins stond de bescherming van de werknemer niet op een hoog peil. De positie van de vakbeweging was zwak en de reikwijdte van cao's beperkt. Dat terwijl de cao cruciaal was voor de bescherming van de arbeider (zoals de werknemer toen nog heette). Ondersteuning van de cao en uitbreiding van de werkingssfeer door middel van algemeen-verbindendverklaring diende dus ook belangrijke sociale doelstellingen.

Desondanks was de wetgever destijds terughoudend wat betreft de voorgenomen praktijk. De wet verplichtte de minister niet tot avv (een 'kan'-bepaling en geen 'zal'-bepaling) en liet het in het algemeen aan hem over welke cao-bepalingen voor avv in aanmerking zouden komen. Er zou evenmin sprake zijn van een automatisme omdat "tot verbindend verklaring niet wordt overgegaan alvorens de betreffende bepalingen der collectieve arbeidsovereenkomst door de minister aan het algemeen belang zijn getoetst" (Memorie van Antwoord). De wet gaf de minister ook de bevoegdheid om de avv in te trekken en zelfs om bepalingen van een cao ongeldig te verklaren.

Al met al kan de wet avv in het licht van de economische theorie en de sociaal-economische omstandigheden in 1937, positief worden beoordeeld. Te meer daar er van automatisme geen sprake zou zijn. Aan de bestuurlijke criteria, die ik eerder formuleerde, werd daarmee voldaan.

### **De wet avv anno 1992**

De economische theorie en de sociaal-economische omstandigheden zijn heden ten dage nogal verschillend van die in 1937. De crisis uit het begin van de jaren dertig wordt thans niet meer gezien als intrinsiek aan het vrije marktmechanisme en de erbij behorende vrije loon- en prijsvorming, maar wordt vooral verklaard door onvoldoende toezicht op de kredietverlening en door verkeerde reacties van monetaire en budgettaire autoriteiten. Er is thans in de ontwikkelde economieën een veel beter toezicht op

de kredietverlening, er zijn ingebouwde stabilisatoren terwijl de monetaire en budgettaire autoriteiten zich bewust zijn van hun macro-economische verantwoordelijkheid. Hoewel de neiging om een fijnzinnig conjunctuurbeleid te voeren duidelijk is afgenomen, zullen perverse reacties als in het begin van de jaren dertig niet snel meer voorkomen. Door de toegenomen openheid van de economie leiden nationale neerwaartse loon- en prijsaanpassingen, via de verbetering van de concurrentiepositie, juist tot een toename van de productie. De consequentie wat betreft de prijsconcurrentie is getrokken. Verbindend verklaring van ondernemersafspraken behoort tot het verleden en onverbindend verklaring is thans eerder aan de orde. Kunstmatige beperking van prijs- en loonconcurrentie heeft thans geen macro-economische legitimatie meer en werkt micro-economisch negatief uit. Ook wordt vandaag de dag anders aangekeken tegen de determinanten van de werkgelegenheidsontwikkeling. Wordt in het denken van Keynes de werkgelegenheid vooral bepaald door de effectieve vraag, sinds de jaren zeventig zijn daar prominent aan toegevoegd de reële arbeidskosten. Niet meer alleen vanwege de effecten op de internationale concurrentiepositie, maar nu ook via de invloed op de arbeidsintensiteit van de productie. De ervaringen van de jaren tachtig hebben iedere resterende twijfel over de cruciale rol van de arbeidskosten voor de werkgelegenheidsontwikkeling weggenomen<sup>2</sup>. Beperken van de loonkostenconcurrentie is thans moeilijk te verenigen met de economische doelstellingen.

Ook op sociaal terrein is er veel gewijzigd sinds 1937. Hoewel de wet avv mede tot doel had dat de overheid op de achtergrond kon treden met gebods- en verbodsbepalingen is er toch een groot complex van wetgeving tot stand gekomen met betrekking tot 'de arbeidersbescherming'. Dit betreft niet alleen de ontslagwetgeving en de arbeidsomstandigheden maar ook de inkomensbescherming. Was in 1937 de cao en de avv ervan cruciaal voor de inkomenszekerheid van de werknemers, thans bestaat er een minimumloonwetgeving en een zeer uitgebreid complex van sociale verzekeringen en voorzieningen. Vandaag de dag lijkt de grote sociale kwestie niet inkomensverbetering en inkomensbescherming maar het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het terugdringen van het aantal personen dat voor het inkomen afhankelijk is van een uitkering. En er kan niet op voorhand van worden uitgegaan dat iedere bedrijfstak-cao dit doel bevordert en beperking van de loonkostenconcurrentie is daarmee strijdig. In vergelijking met 1937 is er dus een toegenomen kans van strijdigheid van de avv met andere sociale doelstellingen.

Men zou verwachten dat heden ten dage nog veel scherper dan het voornemen was in 1937, de inhoud van cao's kritisch wordt getoetst alvorens tot avv wordt overgegaan. Het tegendeel is echter het geval. De huidige praktijk is dat geen inhoudelijke toetsing (in financieel-economische zin) van bedrijfstak-cao's plaatsvindt alvorens tot avv wordt overgegaan, terwijl van intrekking van avv en onver-

2. *Centraal Economisch Plan 1989*, blz. 20-26 en *Macro Economische Verkenning 1992*, blz. 82-87.

bindend verklaring van cao-bepalingen al in het geheel geen sprake is. Fase noemde in 1980 het weigeren van avv een 'vrij theoretische mogelijkheid'<sup>3</sup>. Schmale en Siebesma, die werkzaam zijn bij de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, en dus de praktijk bij uitstek kennen, bevestigen de indruk dat geen inhoudelijke toetsing plaatsvindt. Zij stellen bij voorbeeld droogweg: "Bezwaren van financiële aard hebben tot dusverre geen aanleiding gegeven om hieraan tegemoet te komen, aangezien een lastenverzwaring uit de aard van het algemeen verbindend verklaren voortvloeit"<sup>4</sup>. Dit was overigens nog een opmerking in het kader van bezwaren die derden aanvoerden tegen avv. Nog onthutsender is hun beschouwing over de toetsing aan het algemeen belang. De stelling van Schmale en Siebesma is dat "de wetgever het algemeen verbindend verklaren als zodanig in het algemeen belang heeft geacht en met het oog daarop de wet avv tot stand heeft gebracht als cao-ondersteunend instrument; met andere woorden het instrument van avv als zodanig wordt geacht het algemeen belang te dienen"<sup>5</sup>. Dit is wel een buitengewoon curieuze interpretatie van de toezegging in de Memorie van Antwoord dat "tot algemeen verbindend verklaring niet wordt overgegaan alvorens de betreffende bepalingen der collectieve arbeidsovereenkomst door de minister aan het algemeen belang zijn getoetst". Als de minister belooft altijd te toetsen bedoelt hij blijkbaar dat hij het nooit zal doen.

De huidige praktijk met betrekking tot de avv staat niet alleen op gespannen voet met de wet (inclusief Memores van Toelichting en Antwoord), maar verdraagt zich ook niet met de eerder door mij genoemde eenvoudige bestuurlijke principes. De avv schakelt voor een deel van het bedrijfsleven de vrijheid uit om zelf die afspraken te maken die men wil en dat mag niet lichtvaardig gebeuren. De avv betekent dat de overheid dwingend verplichtingen oplegt aan een groep die daar niet om heeft gevraagd (het verzoek komt van degenen die zich al verplicht hebben) en dat dient niet te gebeuren dan nadat de inhoud van de op te leggen verplichtingen inhoudelijk zorgvuldig is getoetst, hetgeen dus uitdrukkelijk niet gebeurt (het niet toetsen wordt zelfs tot principe verheven). In de praktijk betekent het ook dat de overheid verplichtingen oplegt (krachtens een daad van materiële wetgeving zoals de meeste juristen het noemen) die strijdig zijn met het regeringsbeleid. Het verplichten tot de aanleg van een fraaie glijbaan naar de inactiviteit door middel van een 100% ziektewetuitkering en een aanvulling op de WAO is één voorbeeld, het verbieden om werknemers tegen het wettelijk minimumloon aan te nemen is een tweede<sup>6</sup>. Daarnaast kan het in de huidige avv-praktijk voorkomen dat de regering de ene dag zegt dat een in een cao afgesproken loonkostenstijging bovenmatig of zelfs onverantwoord is, om die loonkostenstijging de volgende dag op te leggen aan hen die met die afspraak niets te maken hebben.

### **Intermezzo: juristen versus economen**

Wat is de reden dat juristen (in ieder geval arbeidsjuristen) en economen zo systematisch van opinie lijken te verschillen? Het groeiend aantal critici van de avv-praktijk bestaat vrijwel uitsluitend uit economen terwijl de verdedigers van de avv-praktijk vooral uit

arbeidsjuristen bestaan. Met het risico amateurpsychologie te bedrijven denk ik dat de meeste arbeidsjuristen positieve associaties hebben bij uitdrukkingen als bescherming, zekerheid, rust, pacificatie en ordening. Dat zijn uitdrukkingen waar de gemiddelde econoom niet echt warme gevoelens bij krijgt. Zijn hart klopt sneller bij uitdrukkingen als: concurrentie, 'incentives', dynamiek, en flexibiliteit. Begrippen als rust, bescherming en zekerheid liggen voor hem zeer dicht bij verstarring en stagnatie. Wellicht dat dit een verklaring is voor het schisma en de wederzijdse indruk dat de andere partij niet wil luisteren en niet wil begrijpen.

### **Praktisch-economische betekenis van avv**

Hoewel het voorgaande betoog, behoudens het intermezzo, nogal principieel is getoonzet, kan men de kwestie ook meer pragmatisch benaderen. Van Voorden en Duursma brengen naar voren dat zonder avv wellicht een hoger loonpeil wordt bereikt dan met avv<sup>7</sup> terwijl Schmale en Siebesma er bovendien op wijzen dat het directe effect van avv slechts 8% van de werknemers in de marktsector betreft en 15% van de werknemers onder een bedrijfstak-cao. Het opofferen van de arbeidsrust door de avv af te schaffen of in te perken zou in deze gedachtengang niet moeten gebeuren ten faveure van een zeer twijfelachtig neerwaarts effect op het loonpeil. Wat is de praktische invloed van de avv op de arbeidsvoorwaarden zou luidt dus de vraag?

De oorspronkelijke wetgever had dat helder voor ogen: het zou loonkostenverhogend werken want de avv moest loononderbieding voorkomen. Daarnaast moge ik citeren uit een goed economisch betoog over de avv van een gerenommeerd arbeidsjurist namelijk Fase: "Werknemers- en werkgeversorganisaties kunnen door hun mede hierdoor ontstane monopolioïde positie de tot stand koming van de arbeidsvoorwaarden aan de wetten van vraag en aanbod onttrekken. (...) Door de loonkosten in de bedrijfstak als concurrentiefactor uit te schakelen door algemeen verbindend verklaring van de loonbepalingen, bestaat het gevaar, dat de werknemers trachten het loonpeil op te schroeven, waartegen de werkgevers onvoldoende weerstand behoeven te bieden in de wetenschap, dat zij de daaruit voortvloeiende verhoging van de produktiekosten kunnen doorberekenen in hun afzetprijzen en dus verhalen op de consumptie, zodat de winst niet wordt aangetast. Vooral in die sectoren, die alleen voor de binnenlandse markt

3. W.J.P.M. Fase, *Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1980, blz. 29.

4. W.J. Schmale en P. Siebesma, De praktijk van het algemeen verbindend verklaren, *Sociaal Maandblad Arbeid*, maart 1988, blz. 227.

5. W.J. Schmale en P. Siebesma, Enkele actuele aspecten rond het instrument algemeen verbindend verklaren, *Sociaal Maandblad Arbeid*, februari 1991, blz. 71.

6. Voor een uitvoeriger beschouwing zie G. Zalm, *Sociaal-economische ontwikkelingen en economische politiek in de jaren negentig*, Lezing uitgesproken op het Symposium van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting op 22 februari 1991 te Den Haag.

7. S.T. Duursma, Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek, *SER-bulletin*, juli/augustus 1990, blz. 27; W. van Voorden, Algemeen-verbindendverklaring onrecht mikpunt, *ESB*, 9 januari 1991, blz. 53-54.

produceren en voor wier producten geen substitutieproducten bestaan, is dit een reëel gevaar<sup>8</sup>.

Ook Schmale en Siebesma gaan er blijkens een eerder citaat vanuit dat avv tot kostenstijging leidt immers: "een lastenverzwarende vloeit uit de aard van het algemeen verbindend verklaren voort". Ik neem aan dat ook het gemiddelde vakbondslicid en de gemiddelde vakbondsbestuurder het ermee eens zullen zijn dat avv, inclusief het ondersteunend effect op de cao, leidt tot een hoger loonkostenpeil. Zou dat worden ontkend dan zou dit impliceren dat de werknemers zonder vakbond en zonder cao betere arbeidsvoorwaarden kunnen realiseren dan met een vakbond en met een cao. Van Voorden en Duursma gebruiken als bewijsvoering contra het loonopdrijvende karakter van de avv de waarneming dat ondernemings-cao's en multinationals betere arbeidsvoorwaarden kennen dan de bedrijfstak-cao's. Dit lijkt me geen adequate bewijsvoering. Vakbonden zullen in het algemeen slechts ondernemings-cao's sluiten als dit de werknemers een gunstiger pakket arbeidsvoorwaarden oplevert dan onder de bedrijfstak-cao het geval is, terwijl sommige multinationals er een prijs voor over hebben om de vakbeweging buiten de deur te houden. Bovendien zullen grote ondernemingen vanuit zogenoemde 'efficiency-wage'-overwegingen vrijwel altijd een hoger loon aanbieden dan kleine ondernemingen. Het zijn niet zozeer de grote, maar vooral de relatief kleine ondernemingen, die door de avv aan de cao worden gebonden. Juist voor deze categorie, en in het bijzonder de starters onder hen, kan dit leiden tot hogere loonkosten dan ze vrijwillig zouden zijn aangegaan en tot een belemmering in groei van produktie en werkgelegenheid. Al met al lijkt de gedachte dat de vakbeweging, de cao en de avv zouden bestaan om tot slechtere arbeidsvoorwaarden te komen anno 1992 tamelijk absurd. De toenemende tendens om minimum-cao's af te spreken biedt hiervoor ook een indicatie, want van bodemprijzen en bodemlonen kan met de beste wil ter wereld geen matigend effect op prijzen en lonen worden verwacht.

Het empirisch onderzoek op het gebied van vakbeweging en loonvorming is vooral internationaal van karakter. De conclusie van het onderzoek is, in het licht van het voorafgaande, niet verrassend: de vakbeweging blijkt hogere lonen te kunnen realiseren dan ongeorganiseerde werknemers. Tevens komt daaruit naar voren dat in economisch minder gunstige perioden de invloed van de vakbeweging afneemt<sup>9</sup>. Dit is een waarschuwing voor diegenen die de invloed van collectieve onderhandelingen willen afmeten aan verschillen in loonmutaties in een bepaalde periode tussen het cao-gebied en het niet-cao-gebied. Om met een analogie te beginnen: een machtspositie van een onderneming op de goedermarkt leidt wel tot een hoger prijsniveau maar niet tot jaarlijks hogere prijsmutaties. Evenzeer leidt een machtspositie van de vakbeweging wel tot een hoger loonpeil maar niet tot jaarlijks hogere loonmutaties. In een periode met hoge werkloosheid, zoals in de jaren tachtig, als de positie van de vakbeweging verzwakt, mag men zelfs verwachten dat de loonstijging in het door de vakbeweging beheerste deel van de arbeidsmarkt achterblijft bij het gemiddelde. De opwaartse invloed op het loonpeil neemt dan af maar is daarmee niet verdwenen.

Een andere conclusie uit het internationale onderzoek is dat de invloed van de vakbeweging leidt tot een kleinere inkomensongelijkheid<sup>10</sup>. Wat dit betreft lijkt Nederland geen uitzondering want in 90% van de cao's is het begin van de laagste loonschaal hoger dan het wettelijk minimumloon en in een aantal cao's zelfs aanzienlijk hoger. Dit kan men vanuit de optiek van de inkomensverdeling waarderen zoals men wil, de schaduwzijde van hoge lonen voor laaggeschoolde arbeid is wel dat de kans voor laaggeschoolden om een baan te krijgen afneemt. En bij deze categorie zit vandaag de dag nu juist het probleem. Laaggeschoolden zijn sterk oververtegenwoordigd in uitkeringsregelingen<sup>11</sup>. Vanuit de optiek van werkgelegenheid en reductie van het uitkeringsvolume is het dan ook zeer de vraag of de overheid er wijs aan doet het ophogen van de lonen voor de laagste functies te bevorderen door middel van avv.

Dan het argument van de beperkte kwantitatieve betekenis van de avv. Het gaat 'slechts' om 8% van de totale werkgelegenheid en om 'slechts' 15% van de onder een bedrijfstak-cao vallende werkgelegenheid die via de avv aan de cao worden gebonden. Als ik zou stellen dat 85% van de rijwielhandelaren een afspraak heeft gemaakt over de verkoopprijs van fietsen en dat het dus niet bezwaarlijk is dat de overheid de andere 15% ook verplicht om die prijsafpraak te volgen, zullen weinigen dat met mij eens zijn. Het binden van de resterende 15% zal wel degelijk een opdrijvende invloed op de fietsenprijs hebben. Juist de wetenschap dat 15% van de fietsenhandelaren vrij is, zal de 85% georganiseerden ervan weerhouden het te bont te maken in de prijszetting. Datzelfde effect doet zich voor als de 15% ongeorganiseerde werkgevers, die potentieel onder een bedrijfstak-cao vallen, vrij blijven in plaats van dat zij door de overheid worden gebonden. Om met Fase te spreken: dit geldt vooral voor op de binnenlandse markt georiënteerde bedrijven. En juist daar is de kwantitatieve betekenis van de avv het grootst. De binding aan de cao door middel van avv is kwantitatief het omvangrijkst in de sectoren bouw en handel.

Dit is een statische redenering. Wat zou het dynamische effect zijn als de avv niet meer, of niet meer automatisch, of niet meer volledig zou worden toegepast. De dreiging lijkt vooral te bestaan voor de werkgeversorganisaties. Nu is er de logica: als de cao toch over ons komt, laten we dan maar lid zijn en invloed uitoefenen. Zonder automatische avv is dat niet meer een vanzelfsprekendheid. Als individuele werkgevers denken gunstiger arbeidsvoorwaarden te kunnen bedingen dan overeenkomstig de cao, zullen ze hun lidmaatschap opzeggen of daarmee dreigen. Aldus wordt het maken van afspraken over loonkosten, die hoger zijn dan de verhouding op de arbeidsmarkt rechtvaardigt, tegengegaan.

8. W.J.P.M. Fase, op.cit., 1980, blz. 27.

9. D.G. Blanchflower, *Fear, unemployment and pay flexibility*, NBER working paper, nr. 3365, mei 1990; D.G. Blanchflower and R.B. Freeman, *Going different ways: unionism in the US and other advanced OESO countries*, NBER working paper, nr. 3342, april 1990.

10. R. Freeman, *How much has de-unionisation contributed to the rise in male earnings inequality?*, NBER working paper, nr. 3826, augustus 1991.

11. Zie *Centraal Economisch Plan 1991*, blz. 23/24.

Dan nog het zo moeilijk te waarden aspect van de rust op de arbeidsmarkt die door de avv-praktijk zou worden bevorderd. Rust op een arbeidsmarkt waar circa twee miljoen personen in de actieve leeftijd afhankelijk zijn van een uitkering, lijkt mij geen toprioriteit. Er is een Hollands gezegde: rust roest. Ook in de Sahara en op het kerkhof heerst volledige rust.

### **De toekomst van de avv**

Drie scenario's met betrekking tot de toekomst van de avv lijken relevant.

#### *Scenario 1*

In het eerste scenario wordt de huidige praktijk voortgezet: geen inhoudelijke toetsing (in financieel-economische zin) van cao-bepalingen alvorens ze algemeen verbindend worden verklaard. Uit het voorgaande zal duidelijk geworden zijn dat dit mijns inziens wijziging van de wet zou vereisen. De 'kan'-bepaling wordt door een 'zal'-bepaling vervangen en in de Memorie van Toelichting wordt uiteengezet dat de doelstelling van rust op de arbeidsmarkt absoluut is en dat alle andere regeringsdoelstellingen daaraan ondergeschikt zijn. Dat dit mijns inziens geen verkieslijk scenario is behoeft geen toelichting.

#### *Scenario 2*

In het tweede scenario wordt in de toekomst een concrete invulling gegeven aan de toegezegde toetsing aan het algemeen belang. Dat zou vorm kunnen krijgen door cao-bepalingen die strijdig zijn met belangrijke regeringsdoelstellingen niet meer algemeen verbindend te verklaren. Te denken valt aan bepalingen die een verbod op het aantrekken van werknemers tegen het minimumloon impliceren, aan afspraken met betrekking tot bovenwettelijke ZW en WAO-uitkeringen die het volumebeleid in de sociale zekerheid frustreren en aan bovenmatige loonkostenafspraken.

Door diverse auteurs die de huidige praktijk prefereren wordt hier tegen aangevoerd dat dit herinvoering van loonpolitiek betekent<sup>12</sup>. Voor hun argument ben ik niet gevoelig. Het huidige avv-beleid is evenzeer loonpolitiek zij het dat de inhoud van die politiek thans volledig door werknemers- en werkgeversorganisaties wordt bepaald en de overheid een blinde uitvoerder is. Ik verwijs naar het vijfde bestuurlijke principe dat ik noemde. Wie de politiek buiten de loonvorming wil houden dient zich niet tot de politiek te wenden met het verzoek om maatregelen in de sfeer van de loonvorming toe te passen.

Een en ander neemt niet weg dat, zoals Schmale en Siebesma terecht opmerken, een dergelijke benadering de overheid voor complexe beoordelingsproblemen stelt. Soms kan uit de aard van een cao-bepaling al worden geconcludeerd dat geen avv dient te volgen. Moeilijker ligt dit echter waar het gaat om een kwantitatieve waardering zoals bij de vraag of een loonkostenstijging excessief is. In de eerste plaats gaat het bij de avv om bedrijfstak-cao's. Ook al heeft de regering bepaalde opvattingen over een verantwoord macro-economische loonkostenstijging hieruit kan geen rechtstreekse norm voor een verantwoorde loonkostenstijging voor een individuele bedrijfstak worden afgeleid. Daarbij wordt de zaak nog verder gecompliceerd doordat een loonkostenstijging zich kan uiten in diverse cao-bepalingen.

Wat moet dan de lijn zijn ten aanzien van de avv? Sommige van die bepalingen niet avv- en of geen van alle? Dat de beoordeling en afweging complex is is overigens geen reden om dan maar blind te avv-en.

#### *Scenario 3*

In een derde, door mij geprefereerd scenario, wordt die beoordelingsproblematiek aanzienlijk beperkt. In dit scenario wordt de trend van de vrije loon- en prijsvorming verder doorgetrokken en wordt de concurrentie op de arbeidsmarkt niet kunstmatig door overheidsinterventie beperkt. Als regel geldt dan dat niet bij een cao betrokken partijen de vrijheid van onderhandelen behouden tenzij de overheid een zwaarwegende reden heeft om een of meer bepalingen van een cao ook aan derden op te leggen. Was in het vorige scenario de regel ten aanzien van de avv ja, tenzij, in dit scenario is de regel nee, tenzij. Bij de concretisering hiervan kan worden aangesloten bij de twee onomstreden motieven voor overheidsinterventie namelijk, waar het gaat om het voortbrengen van zuiver collectieve goederen en waar het gaat om belangrijke externe effecten. Toegepast op de avv komt het motief van de zuiver collectieve goederen in beeld indien in een cao afspraken worden gemaakt die een voordeel meebrengen voor de gehele bedrijfstak en waarvan ongeorganiseerden niet kunnen worden uitgesloten. Gedacht kan worden aan zaken als scholingsprogramma's en wervingscampagnes die de hele bedrijfstak betreffen. Van positieve externe effecten is sprake indien de voordelen van een cao-afpraak in belangrijke mate niet aan de contracterende partijen ten goede komen maar aan derden. Hierbij kan worden gedacht aan afspraken met betrekking tot het inschakelen van langdurige werkløzen, etnische minderheden en gedeeltelijk arbeidsongeschikten<sup>13</sup>.

Omdat beide motieven de rol van de overheid als vertrekpunt nemen, hetgeen past als het gaat om een overheidsmaatregel, sluit een dergelijk avv-beleid ook goed aan op de oorspronkelijke gedachte van de wetgever dat regelingen zoveel mogelijk uit het bedrijfsleven zelf moeten voortkomen opdat de centrale regelgeving zo beperkt mogelijk blijft. Bovendien kan langs deze weg worden bevorderd dat in cao's een zekere accentverschuiving plaatsvindt ten gunste van 'goede doelen' en ten laste van primaire arbeidsvoorwaarden. De goede doelen worden immers algemeen verbindend verklaard zodat daar geen nadeel ten opzichte van ongeorganiseerde werkgevers op kan treden. Te uitbundige afspraken op het vlak van de primaire arbeidsvoorwaarden zullen echter minder snel worden gemaakt omdat ongebonden concurrenten voordeliger arbeidsvoorwaarden kunnen bedingen.

### **G. Zalm**

12. Zie bij voorbeeld W. van Voorden, op.cit.

13. Een ander motief uit de literatuur is het merit-good motief, ook wel genoemd het paternalistisch motief. Dit motief is gebaseerd op de gedachte dat burgers zelf niet weten wat goed voor ze is en verliest aan zeggingskracht bij steeds mondiger wordende burgers. Het is zeer de vraag of dit een voldoende motief is om de vrijheid van onderhandeling op de arbeidsmarkt in te perken, mede gelet op het omvangrijke wetgevingscomplex dat al buiten de cao bestaat.