



# De economische effecten van het algemeen verbindend verklaren

Het algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) lijkt in Nederland nauwelijks tot lagere werkgelegenheid te leiden. Maar geldt dit ook voor het algemeen verbindend verklaren van een collectieve bovenwettelijke aanvulling zoals een WW-uitkering in het derde werkloosheidsjaar?

## MAARTEN DE RIDDER

Promovendus aan de University of Cambridge

## ROB EUWALS

Programmaleider bij het Centraal Planbureau

In Nederland geldt voor de meerderheid van de bedrijfstak-cao's een algemeenverbindendverklaring (avv). Daardoor vallen vrijwel alle werknemers binnen een sector onder dezelfde cao, ongeacht of hun werkgever bij de totstandkoming van die cao betrokken is geweest of niet (zie kader 1).

Het debat over de wenselijkheid van de avv is recentelijk opgelaaid. Zo hebben de Kamerleden Van Weyenberg en Dijkgraaf minister Asscher opgeroepen tot een aanpassing van het avv-beleid omdat een avv de kosten voor werkgevers zou verhogen, en zodoende een negatief effect heeft op de werkgelegenheid. De VVD heeft het afschaffen van de avv zelfs in haar partijprogramma opgenomen.

Op basis van klassieke marktmachttheorieën lijkt deze overweging gegrond. De avv versterkt de onderhandelingspositie van vakbonden. Zij kunnen er immers zeker van zijn dat niet-gebonden werkgevers de arbeidsvoorwaarden in de cao niet kunnen onderbieden. Als deze versterkte onderhandelingspositie wordt gebruikt om hogere lonen en betere seculiere arbeidsvoorwaarden te bedingen, dan kan dit tot een afname van de werkgelegenheid leiden. Recent onderzoek uit het buitenland bevestigt dit mechanisme. Hijzen en Martins (2016) hebben gevonden dat in Portugal een avv tot vijf procent hogere lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt leidt. Martins (2012) schat, tevens op basis van Portugese data, dat de avv de werkgelegenheid met twee procent verlaagt. Magruder (2012) vindt

een toename in Zuid-Afrikaanse lonen van tien procent. Díez-Catalán en Villanueva (2014) laten bovendien zien dat Spaanse sectoren met cao's die voor het omvallen van Lehman Brothers algemeen verbindend zijn verklaard, een grotere daling van de werkgelegenheid hebben ervaren dan sectoren waarin de cao pas daarna werd afgesloten.

Het is echter de vraag of deze effecten ook op Nederland van toepassing zijn. Volgens coördinatie-theorieën kan het effect van de avv op de werkgelegenheid gering zijn (Teulings en Hartog, 1998). Door de coördinatie houden vakbonden meer rekening met het negatieve effect van looneisen op werkgelegenheid, waardoor lonen zich snel aanpassen en loonmatiging gemakkelijker is te implementeren. In de Nederlandse polder-context zou een negatief effect van de avv op de werkgelegenheid dus nauwelijks optreden.

Via een grootschalig dataonderzoek bekijken we het effect van de avv op de lonen, en vervolgens bespreken we het effect op de werkgelegenheid en de gevolgen van een collectief gefinancierde bovenwettelijke aanvulling zoals WW-uitkering in het derde werkloosheidsjaar. Een dergelijke aanvulling leidt tot rechten voor werknemers die, anders dan lonen, juist tijdens een laagconjunctuur tot hoge kosten leiden en niet zomaar gematigd kunnen worden.

## EFFECT OP DE LONEN

Het effect van de avv op de lonen is in voorgaand onderzoek empirisch getest. Hartog et al. (2002), Rojer (2002) en Venema et al. (2005) suggereren dat een avv geen positief effect heeft op lonen, omdat werknemers die *direct* onder een cao vallen, meer verdienen dan werknemers die door de avv *indirect* onder die cao komen te vallen. Die conclusie klopt echter niet per se: een avv kan de onderhandelingspositie versterken van de direct onder een bedrijfstak-cao vallende werknemers en zo hogere lonen voor hen mogelijk maken. Om het effect van de avv op lonen correct te meten zouden de lonen van werknemers

die direct vallen onder een cao met avv en die onder een cao zonder avv met elkaar moeten worden vergeleken.

In een nieuw empirisch onderzoek (De Ridder en Euwals, 2016) zijn we voor het eerst in staat dit onderscheid te maken. Door belastinggegevens van alle werkzame Nederlanders te koppelen aan een database met cao-karakteristieken van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is het mogelijk om een onderscheid te maken tussen werknemers die direct gebonden zijn aan cao's die wel of niet algemeen verbindend zijn verklaard. Omdat vakbonden in de groep *met* een avv meer onderhandelingsmacht hebben, zouden vergelijkbare werknemers onder een dergelijke cao hogere lonen moeten verdienen. Onze gegevens lopen van 2006 tot en met 2011, zodat we hier de lonen in een periode van hoog- en laagconjunctuur kunnen observeren.

Figuur 1 toont de samenhang tussen de avv en het loon in een regressie. Elk punt geeft aan met welk percentage het salaris van werknemers met een avv gemiddeld hoger is dan voor vergelijkbare werknemers zonder avv. In 2006 en 2007 is dat respectievelijk 3,8 en 4,4 procent. Beide zijn significant op een eenprocentniveau. Dit effect neemt echter af over de tijd. In 2008 is het effect nog slechts 1,4 procent, terwijl vanaf 2009 het effect niet meer significant van nul verschilt. De opvallende afname van het loonverschil tussen werknemers met en zonder avv valt samen met de financiële crisis van 2008 en 2009 en de daaropvol-

gende grote recessie. Een avv drijft de lonen in Nederland tijdens een economische hoogconjunctuur dus op, en heeft geen effect tijdens laagconjunctuur.

De hogere lonen als gevolg van de avv hebben waarschijnlijk een beperkt op de werkgelegenheid omdat het alleen tijdens hoogconjunctuur optreedt. Tijdens hoogconjunctuur wordt de werkgelegenheid vooral bepaald door het arbeidsaanbod, zodat het effect van een lagere arbeidsvraag door hogere lonen gering zal zijn.

Overigens moet er bij de interpretatie van dit resultaat rekening gehouden worden met de korte tijdsperiode waarover we gegevens hebben. En uiteraard is het een uitdaging om te toetsen wat er met het effect van een avv gaat gebeuren als de economie weer aantrekt. Een ontwikkeling als de afnemende onderhandelingsmacht van vakbonden door internationale concurrentie, afnemende ledenaantallen en de opkomst van de zelfstandigen zonder personeel voltrekt zich duidelijk over een langere tijd, maar kan desondanks een rol spelen bij het resultaat van een afnemend avv-effect op de lonen.

### EFFECT OP BOVENWETTELIJKE AANVULLINGEN

Een verbeterde onderhandelingspositie voor vakbonden vanwege een avv kan, behalve via hogere lonen, ook via riantere bovenwettelijke aanvullingen tot hogere loonkosten leiden. Ook dit wordt in de cao geregeld. Op basis van de honderd grootste cao's blijkt dat de helft van de werknemers die onder een cao vallen recht heeft op een aanvulling op de WW en ruim zes op de tien werknemers recht hebben op een aanvulling op de WIA (Cuelenaere et al., 2014).

De avv is belangrijk bij de totstandkoming van zulke aanvullingen. Deze leiden tot hogere loonkosten, en ook kunnen de niet-meedoende bedrijven hier niet onderbieden. De concurrentie op arbeidsvoorwaarden kan op termijn leiden tot verdringing van deelnemende bedrijven. Het zou dan aantrekkelijk worden voor werkgevers om zich aan de cao te onttrekken, wat de ex-ante-concurrentiepositie van vakbonden verzwakt. Wanneer bovenwettelijke

### Het algemeen verbindend verklaren in Nederland KADER 1

In Nederland kunnen partijen met een bedrijfstak-cao aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) vragen om de bepalingen van een bedrijfstak-cao algemeen verbindend te verklaren. Als dat gebeurt, dan zijn ook werkgevers aan die cao gebonden die wel onder die bedrijfstak vallen, maar niet bij een werkgeversvereniging zijn aangesloten. De Wet

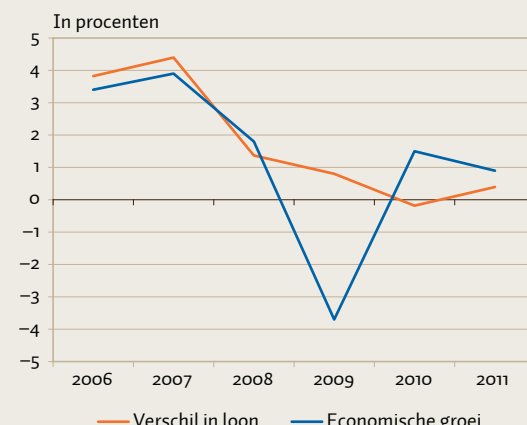
AVV beschrijft het toetsingskader voor een avv, met daarin een omschrijving van de procedure en de voorwaarden waaraan de bepalingen van een cao moeten voldoen. Een belangrijke eis daarbij is dat, via de aangesloten werkgevers, een meerderheid van minimaal 55 procent van de werknemers al aan een cao is gebonden. Zie ook tabel 1.

### Aantallen werknemers naar type cao, 2016 TABEL 1

	Miljoenen
Totaal werknemers	7,00
Bedrijfstak-cao	3,96
→ waarvan direct onder bedrijfstak-cao	3,21
→→ waarvan bedrijfstak-cao met avv	2,68
→→ waarvan bedrijfstak-cao zonder avv	0,53
→ waarvan indirect onder bedrijfstak-cao	0,76
Ambtenaren	1,02
Ondernemings-cao	0,52
Geen cao	1,50

Bron: CBS, SZW en berekeningen auteurs, aantallen avv's per 1 januari

### Vershil in loon tussen werknemers met en zonder avv FIGUUR 1



Effect van de avv in een loonregressie op basis van de gekoppelde gegevens  
Bron: De Ridder en Euwals (2016)

aanvullingen op deze wijze worden gefaciliteerd, ontstaat er dus een ander kanaal waarlangs het bestaan van een avv de werkgelegenheid kan verlagen.

Een recent voorbeeld is de reparatie van het derde WW-jaar voor werknemers met een lang arbeidsverleden. Begin mei bereikten de sociale partners een akkoord om de verkorting van de WW uit de Wet werk en zekerheid van januari 2016 te 'repareren'. Om deze aanvulling te regelen, wordt cao-partijen gevraagd zich aan te sluiten bij een stelsel van 'verzamel-cao's' (Stichting van de Arbeid, 2017). De verzamel-cao's worden vervolgens algemeen verbindend verklaard. In deze opzet wordt de avv gebruikt als juridisch instrument om de collectief gefinancierde bovenwettelijke aanvullingen verbindend te maken voor alle werknemers die onder een cao vallen.

Op termijn leidt een bovenwettelijke aanvulling, zoals de reparatie van het derde WW-jaar, waarschijnlijk tot hogere werkloosheid en lagere werkgelegenheid. Ten eerste zullen personen in de WW langer werkloos blijven (zie bijvoorbeeld Van Ours en Vodopivec (2006) en Boone en Van Ours (2012)). Ten tweede leidt een avv ertoe dat werknemers een deel van de kosten kunnen afwentelen op werkgevers. Bij de lonen is het effect op de werkgelegenheid waarschijnlijk gering omdat het nauwelijks optreedt bij laagconjunctuur, maar bij het derde WW-jaar is een kostenbeperking juist bij laagconjunctuur niet mogelijk. Doordat werknemers rechten hebben opgebouwd en werkloosheid tijdens laagconjunctuur hoog is, nemen de kosten daar onvermijdelijk toe. Mocht het stelsel van zogenaamde verzamel-cao's daadwerkelijk gerealiseerd worden, dan is een brede dekking via cao's voor ongeveer tachtig procent van de werknemers mogelijk. Bij een brede dekking van het collectief gefinancierde derde WW-jaar kan de reparatie van de Wet werk en zekerheid leiden tot een verlies van werkgelegenheid van 0,4 procent (CPB, 2013).

## CONCLUSIE

Empirisch onderzoek laat zien dat het effect van de avv op lonen in Nederland waarschijnlijk vooral optreedt in een hoogconjunctuur. Dat is in lijn met theorieën voor de arbeidsmarkt die het belang van coördinatie tussen werkgevers en werknemers benadrukken. Omdat werkgelegenheid in hoogconjunctuur voornamelijk wordt beperkt door het aanbod van arbeid is het waarschijnlijk dat de werkgelegenheidseffecten van de avv via de lonen in Nederland nihil zijn. Het is echter waarschijnlijk dat de avv, via andere werkgeverskosten zoals collectief gefinancierde bovenwettelijke aanvullingen, een negatief effect heeft op de Nederlandse werkgelegenheid. Een avv faciliteert reparaties van

activerend overheidsbeleid, zoals het herinvoeren van het derde WW-jaar. Een dergelijke reparatie kan tot hogere lasten voor werkgevers leiden en daarmee tot een lagere werkgelegenheid.

## LITERATUUR

- Boone, J. en J. van Ours (2012) Why is there a spike in the job finding rate at benefit exhaustion? *De Economist*, 160(4), 413–438.
- CPB (2013) *Gevolgen Wet Werk en Zekerheid voor werkgelegenheid*. CPB Notitie, 27 november 2013.
- Díez-Catalán, L. en E. Villaneuva (2014) *Collective bargaining and unemployment during the Great Recession: evidence for Spain*. Publicatie te vinden op [conference.iza.org](http://conference.iza.org).
- Cuelenaere, B., W.S. Zwinkels en A.A. Oostveen (2014) *Praktijk en effecten van bovenwettelijke cao-aanvullingen ZW, loondoorbetaling bij ziekte, WIA en WW*. Astri beleidsonderzoek en -advies, Projectnummer P12.595.
- Hartog, J., E. Leuven en C. Teulings (2002) Wages and the bargaining regime in a corporatist setting: the Netherlands. *European Journal of Political Economy*, 18(2), 317–331.
- Hijzen, A. en P.S. Martins (2016) No extension without representation? Evidence from a natural experiment in collective bargaining. *IMF Working Paper*, 16/143.
- Magruder, J.R. (2012) High unemployment yet few small firms: the role of centralized bargaining in South Africa. *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(3), 138–166.
- Martins, P.S. (2014) 30,000 minimum wages: the economic effects of collective bargaining extensions. IZA Discussion Paper, 8540.
- Ours, J. van, en M. Vodopivec (2006) How shortening the potential duration of unemployment benefits affects the duration of unemployment: evidence from a natural experiment. *Journal of Labor Economics*, 24(2), 351–378.
- Ridder, M. de, en R. Euwals (2016) *What are the wage effects of extending collective labour agreements? Evidence from the Netherlands*. CPB Background Document, april 2016.
- Rojer, M. (2002) *De betekenis van de CAO en het algemeen verbindend verklaren van de CAO's*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW-werkdocument, 271.
- Stichting van de Arbeid (2017) *Uitvoering derde ww-jaar*, 10 mei 2017.
- Teulings, C. en J. Hartog (1998) *Corporatism or competition? Labour contracts, institutions and wage structures in international comparison*. Cambridge, VK: Cambridge University Press.
- Venema, P.M., A. Faas, J. Hoebe en J.A. Samadhan (2005) *Arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 2004*. Den Haag: Arbeidsinspectie.
- Villanueva, E. (2015) *Employment and wage effects of extending collective bargaining agreements: extending provisions of collective contracts to all workers in an industry or region may lead to employment losses*. IZA World of Labour, maart 2015. Document te vinden op [wol.iza.org](http://wol.iza.org).

## In het kort

- ▶ Het algemeen verbindend verklaren leidt in Nederland alleen tot hogere lonen in periodes van hoogconjunctuur.
- ▶ Vakbonden houden tijdens laagconjunctuur rekening met de gevolgen van hoge looneisen voor de werkgelegenheid.
- ▶ Mogelijk heeft een algemeen verbindende, bovenwettelijke WW-aanvulling wel negatieve werkgelegenheidseffecten.