



## Geen loonopdriving door avv van cao's

**Auteur(s):**

Rojer, M.F.P.

De auteur is werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Met dank aan Peter Kloosterman en Piet Venema. [MRojer@minszw.nl](mailto:MRojer@minszw.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4399, pagina 160, 4 april 2003

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt

*Regelmatig wordt beweerd dat het algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten tot loonopdriving leidt. De werkelijkheid is anders.*

**Alhoewel de overheid geen partij is bij de loononderhandelingen, beïnvloedt de overheid de loonvorming onder meer via het algemeen verbindend verklaren van cao's<sup>1</sup>. De invloed hiervan wordt overschat, net als de mogelijke effecten van een andere, meer (bij)sturende aanpak met het algemeen verbindend verklaren.**

### Het algemeen verbindend verklaren

De cao wordt beschouwd als een instrument met een groot sociaal-economisch en maatschappelijk nut. Daarom ondersteunt de overheid de cao door eventuele (neerwaartse) concurrentie op arbeidsvoorwaarden door ongeorganiseerde werkgevers - en daarmee ondermijning van de bedrijfstak-cao - in sterke mate te beperken. De overheid stelt zich hiermee ten doel om stabiele arbeidsverhoudingen, arbeidsrust en zelfregulering door sociale partners te bevorderen. De geschiedenis en de huidige praktijk wijzen uit dat deze doelstellingen nog steeds worden gerealiseerd<sup>2</sup>. Door een algemeen verbindend verklaring wordt voor ongeorganiseerde werkgevers de vrijheid om geen cao toe te passen ontnomen. Het is echter niet zo dat het onmogelijk is een eigen invulling te geven aan de arbeidsvoorwaarden. Cao's - ook die algemeen verbindend worden verklaard - hebben in de regel een minimumkarakter. Overigens is er geen reden om aan te nemen dat het minimum niet marktconform zou (kunnen) zijn. Daarnaast kennen steeds meer (algemeen verbindend verklaarde) cao's ruimte voor afwijking op decentraal niveau. Verder zijn er verschillende mogelijkheden om als werkgever dispensatie te verkrijgen van de algemeen verbindend verklaarde cao. Zo kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid automatische dispensatie verlenen als de (ongeorganiseerde) werkgever met onafhankelijke vakbonden een eigen rechtsgeldige cao heeft afgesloten. De inhoud van die eigen cao kan geheel in vrije onderhandelingen worden bepaald, waarbij men niet verplicht is om de algemeen verbindend verklaarde bedrijfstak-cao als minimum te nemen.

### Toepassing

In Nederland wordt zo'n zeventig procent van de ruim tweehonderd bedrijfstak-cao's algemeen verbindend verklaard. Deze zijn van toepassing op 53 procent van alle werknemers. Voor negen procentpunt daarvan geldt dat zij vanwege de verbindendverklaring onder de cao vallen. De invloed die de overheid direct uitoefent op de arbeidsvoorwaarden- en loonvorming van ongeorganiseerde werkgevers en hun werknemers is, in tegenstelling tot wat men vaak suggereert of aanneemt, dus vrij gering. Het algemeen verbindend verklaren is als het ware meer een belangrijk sluitstuk dan alles bepalend in het stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming.

### Effecten op loonvorming

Een veel gehoorde, maar nauwelijks aan de praktijk getoetste stelling, is dat de overheid via het algemeen verbindend verklaren een bodem in de arbeidsvoorwaarden legt, terwijl ongebonden werknemers en werkgevers anders in vrijheid meer marktconforme arbeidsvoorwaarden kunnen overeenkomen. Een doel van het algemeen verbindend verklaren is juist het voorkomen van neerwaartse concurrentie op de arbeidsvoorwaarden tussen georganiseerde en ongeorganiseerde werknemers en werkgevers. Daarmee is echter niet gezegd dat cao-partijen geen rekening houden met de situatie op de arbeidsmarkt. Daar komt bij dat een algemeen verbindend verklaarde cao kan worden beschouwd als een bilateraal monopolie, waarbij een loonopdringend effect een evidente, noch onderbouwde hypothese is. Theoretisch staat de uitkomst van de loononderhandelingen in een situatie van een bilateraal monopolie niet vooraf vast. Omdat zowel werknemers- als werkgeversorganisaties als monopolisten optreden, is de uitkomst afhankelijk van het krachtenspel in de onderhandelingen. Het onderhandelingsresultaat kan daarom onder, op, of boven het loon-niveau bij volledige mededinging uitkomen. Uit empirische analyse blijkt dat de niveaus van de lonen van werknemers onder (algemeen verbindend verklaarde) bedrijfstak-cao's nauwelijks verschillen van lonen van werknemers in bedrijven waar geen (algemeen verbindend verklaarde) cao geldt (zie [tabel 1](#)). Daarnaast blijkt eveneens dat ondernemings-cao's, die meer onderhevig zouden zijn aan marktwerking, duurder zijn dan bedrijfstak-cao's.

**Tabel 1. Verschillen in loonniveaus tussen regimes van loonvorming, elk ten opzichte van de referentiegroep van werknemers die direct onder de algemeen verbindend verklaarde bedrijfstak-cao vallen.**

procentueel verschil in loonniveau	2000	1998
werknemers door algemeen verbindend-verklaring onder bedrijfstak-cao	1,0	-1,0
werknemers onder ondernemings-cao	2,7 a	8,4 a
niet-cao'ers in cao-bedrijven	7,4 a	11,8 a
niet-cao'ers in niet-cao-bedrijven	0,7 a	-1,5 a

a. significant verschil; t-waarden > 2 en < -2.

De tabel vermeldt hoeveel procent het loonniveau van werknemers onder verschillende loonregimes in 1998 en 2000 gemiddeld meer of minder verdienen dan de werknemers die direct (dus niet door algemeen verbindend-verklaring) onder een (algemeen verbindend verklaarde) bedrijfstak-cao vallen, rekening houdend met kenmerken van de werknemers zoals leeftijd, functiesoort en -niveau, sexe, dienstjaren, dienstverband, opleiding) en van het bedrijf waar men werkzaam is (omvang, sector). Bron: berekeningen Arbeidsinspectie, zie voetnoot 2.

### Reactie op conjunctuur

Verder blijkt dat het Nederlandse systeem van voornamelijk bedrijfstakgewijze loononderhandelingen en algemeen verbindend verklaring in staat is adequaat te reageren op conjuncturele bewegingen. De loonontwikkeling in Nederland is bijvoorbeeld gevoeliger voor de conjunctuur dan de loonontwikkeling in de Verenigde Staten, waar instituties als bedrijfstak-cao's en algemeen verbindend verklaring ontbreken<sup>3</sup>. Een verklaring die hiervoor wordt gegeven, is dat in het Nederlandse overlegstelsel door centrale coördinatie negatieve externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd<sup>4</sup>. Daarbij maakt het grote potentieel aan draagvlak en bereik de coördinatie van bedrijfstakgewijze cao-onderhandelingen tot een geschikt voertuig voor verantwoord loonbeleid. Of ongebonden werkgevers en werknemers in vrijheid beter in staat zijn zich in de loonvorming te laten leiden door de situatie op de arbeidsmarkt, blijft een theoretische en onbewezen stelling. Vooralsnog geeft de empirie aan dat georganiseerde werkgevers en werknemers met behulp van het cao-instrument, door algemeen verbindend verklaring ondersteund door de overheid, het niet slecht(er) doen.

### Aangepast beleid

Slechts negen procent van de werknemers valt onder een cao door het algemeen verbindend verklaren. De lonen worden niet per definitie en ook niet aantoonbaar opgedreven. De loonflexibiliteit doet niet onder voor de mate van loonflexibiliteit in systemen die meer onderhevig zouden zijn aan marktwerking. De arbeidsverhoudingen zijn stabiel, er is een grote mate van arbeidsrust en sociale partners maken in grote mate gebruik van het cao-instrument. Het ligt niet direct voor de hand op grond van die constatering het beleid van algemeen verbindend verklaren aan te passen.

### Regeringsbeleid

Toch bestaat het idee om bepaalde ontwikkelingen in cao's vanwege strijdigheid met het regeringsbeleid niet algemeen verbindend te verklaren. Dat er in kwantitatieve zin nauwelijks sprake kan zijn van het doorkruisen van regeringsbeleid, neemt niet weg dat men het principieel onjuist kan vinden om een ongewenste cao-inhoud aan derden op te leggen. Veelal wordt in de discussie hierover een beroep gedaan op de mogelijkheid die de minister heeft om algemeen verbindend verklaring te kunnen weigeren als er sprake is van strijdigheid met het algemeen belang. De wetgever heeft deze mogelijkheid echter niet bedoeld als instrument waarmee aan regeringsbeleid kan worden getoetst met als oogmerk sturing op de inhoud van de cao's. Zou het beleid wel de richting ingaan van een meer beleidsinhoudelijke toetsing van verzoeken tot algemeen verbindend verklaring aan regeringsbeleid, dan is de kans groot dat dit zich snel zal uitbreiden met allerlei onderwerpen die politiek relevant worden geacht. Het beleid zal aan consistentie inboeten door wisselende politieke doelstellingen en voorkeuren en daarmee al gauw zijn doel als cao-ondersteunend instrument voorbij schieten. Het overboord zetten van het hele instrument voor de kernelementen van cao's komt dan over als een disproportionele maatregel. Dit kan namelijk even zo goed zijn weerslag hebben op de arbeidsrust dan wel de intentie van sociale partners om het arbeidsvoorwaarden- en loonbeleid centraal te blijven coördineren<sup>5</sup>. Het middel kan dan ergere gevolgen hebben dan de kwaal. Ons overlegstelsel voorziet vooralsnog in andere en beproefde instrumenten om ongewenste ontwikkelingen in de loon- of arbeidsvoorwaardenvorming bij te sturen.

### Conclusies

Een discussie over de algemeen verbindend-verklaring kan in het licht van veranderende sociaal-economische en maatschappelijke ontwikkelingen geen kwaad. Daarbij zou echter ook eens afstand genomen kunnen worden van het vooringenomen standpunt dat de cao en de algemeen verbindend verklaring per definitie en alleen maar negatieve effecten op de loonvorming hebben. Daarnaast is het ook verstandig de mogelijke negatieve effecten van aangepast beleid mee te nemen in de discussie. Voor loonmatiging zijn bijvoorbeeld nog altijd sociale partners nodig en lijkt het cao-instrument daarbij onontbeerlijk. Een andere aanpak van het algemeen verbindend verklaren herbergt het risico de totstandkoming en de inhoud van de cao te ondermijnen. Een keuze voor aangepast, selectief beleid kan een keuze voor een onbedoelde maar ook ondoelmatige toepassing van de algemeen verbindend-verklaring betekenen. De vraag is of daarmee de stabiliteit van de arbeidsverhoudingen en de arbeidsrust, maar ook een goede sociaal-economische ontwikkeling zijn gebaat.

1 J.H.M. Donders, Lessen uit het verleden voor de loonvorming, ESB, 22 november 2002, blz. 840-842.

2 M. Rojer, De betekenis van de cao en het algemeen verbindend verklaren van de cao, SZW-werkdocument, Den Haag, 2002.

3 R. Pauli, Loont flexibiliteit?, ESB, 27 september 2002, blz. 692-694.

4 C.N.Teulings en J. Hartog, *Corporatism or competition, labour contracts, institutions and wage structures in international comparison*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

5 Zie de afscheidsrede van Henk van der Kolk, toenmalig cao -coördinator van de FNV, [www.fnv.nl](http://www.fnv.nl), 16 december 2002.

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