

Het belang van de algemeen-verbindendverklaring

H.J. Leemreize*

In *ESB* van 15 januari jl. stelde prof. Zalm dat het algemeen verbindend verklaren van cao's inflexibele loonvorming veroorzaakt en dus de werking van de arbeidsmarkt verstoort. Daarmee lijkt hij onvoldoende oog te hebben voor het sociale en economische belang van redelijk stabiele arbeidsverhoudingen. Juist dank zij de avv kan de vakbeweging bij cao-onderhandelingen een deel van de loonruimte investeren in 'human capital' en betere arbeidsvoorzieningen. Zonder avv komt het directe eigenbelang van de vakbondsleden voorop te staan.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan bepalingen van een bedrijfstak-cao algemeen verbindend verklaren, dat is dwingend opleggen aan werkgevers die geen lid zijn van de werkgeversvereniging(en) die de cao hebben afgesloten. Voorwaarde is dat de cao al geldt voor een belangrijke meerderheid van de personen die in de bedrijfstak werkzaam zijn. Het idee achter de algemeen-verbindendverklaring (avv) is dat het belang van de bedrijfstak bij een goede ordening van de arbeidsverhoudingen zwaarder kan wegen dan het belang van afzonderlijke werkgevers die zich niet aan de bedrijfstaksgewijze ordening wensen te houden en die daardoor de ordening moeilijk of onmogelijk maken.

Avv onder vuur

De wet die avv mogelijk maakt is 55 jaar oud. Al die tijd is de avv, vrijwel onomstreden, beschouwd als een van de hoekstenen van ons Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen. Sinds kort ligt de avv echter onder vuur. Het idee dat de vrijheid van een afzonderlijke werkgever kan worden ingeperkt terwille van het bedrijfstaksbelang wordt aangevallen en er wordt kritiek geleverd op de manier waarop de minister in de praktijk van zijn avv-bevoegdheid gebruik maakt: de avv wordt te gemakkelijk verleend. De gangmaker van de discussie is G. Zalm, directeur van het Centraal Planbureau¹. De luidruchtigste discussiant is E. Bomhoff, columnist van *NRC Handelsblad*. Bij hem lijkt het onderhand op een avv-manie. Zo'n beetje alle kwalen van de Nederlandse economie weet Bomhoff wel op de een of andere manier met de avv in verband te brengen.

Het opmerkelijke van de discussiebijdragen van Zalm en Bomhoff is dat zij er volledig aan voorbijgaan dat de avv een van de hoekstenen is van ons systeem van arbeidsverhoudingen. Schrappen van de avv leidt tot een grotere flexibiliteit van de lonen, vooral aan de onderkant van het loongebouw, en dat is goed voor de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dat is de boodschap.

Geen woord wordt gewijd aan de consequenties die het schrappen van de avv heeft, of kan hebben, voor de manier waarop werkgevers en vakbeweging met elkaar omgaan. De vraag of het mogelijke korte-termijnvoordeel van een grotere flexibiliteit in de loonvorming opweegt tegen het mogelijke lange-termijnnadeel van minder geordende en minder stabiele arbeidsverhoudingen komt bij Zalm en Bomhoff niet aan de orde. Maar dat is wel de kernvraag.

Zalm doet het graag voorkomen of de avv een hobby is van juristen, want die houden nu eenmaal van ordening en stabiliteit. Economen houden daarentegen van onrust, dynamiek, flexibiliteit en zijn dus instinctief tegen de avv. Is het werkelijk zo simpel? Het beeld dat Zalm van economen heeft is op zijn minst eenzijdig. Inderdaad leren economen denken in termen van beweging en dynamiek. Maar zij leren ook (dat is tenminste te hopen) dat geen enkele economie behoorlijk kan draaien zonder een zekere mate van stabiliteit en bestendigheid in de sociale en maatschappelijke verhoudingen. Het is juist de voortdurende spanning tussen het een en het ander – flexibiliteit en bestendigheid, orde en dynamiek – en de voortdurende noodzaak om daarin een goed evenwicht te zoeken dat economie tot een interessant vak maakt.

Wat meer toegespitst op de arbeidsverhoudingen: de arbeidsproductiviteit is niet slechts een functie van het vermogen van arbeidsorganisaties om zich aan te passen aan en in te spelen op veranderde omstandigheden. Het is óók een functie van de hechtheid van de organisatie. Lukt het om een team bij elkaar te houden, lukt het om dat team te laten samenwerken, lukt het om de organisatie te richten op wat verder weg liggende doelstellingen, enzovoorts. Het geheim van creativiteit en vernieuwende

* De auteur is economisch beleidsmedewerker bij de FNV.
1. G. Zalm, Betekenis en toekomst van de algemeen-verbindendverklaring, *ESB*, 15 januari 1992, blz. 60.

dynamiek is een oeroud discussiepunt onder economen. Er zijn stromingen die het belang van flexibiliteit sterk benadrukken en in dat verband veel waarde hechten aan de 'tucht van de markt', ook in de sfeer van de arbeidsverhoudingen op microniveau. Andere stromingen benadrukken juist het belang van samenwerking en redelijk stabiele arbeidsverhoudingen en staan wantrouwend tegenover een onbelemmerde marktwerking. Deze stromingen wijzen doorgaans op het bijzondere karakter van de arbeidsmarkt. Het zal nooit lukken om op de arbeidsmarkt alle voorwaarden te realiseren die volgens de studieboeken voor een goede marktwerking nodig zijn. Zalm en Bomhoff lijken mij typische representanten van de eerste stroming. Dat is best, zolang zij maar niet het alleenvertoningsrecht in economenland voor zich opeisen.

Stabiele arbeidsverhoudingen

Wie oog heeft voor het belang van samenwerking en redelijk stabiele arbeidsverhoudingen, komt al gauw tot de ontdekking dat er veel voor te zeggen valt om in een onderneming of bedrijfstak in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden de tucht van de markt te verzachten of zelfs helemaal uit te schakelen. Juist om te bevorderen dat de aandacht en de energie van de werknemers (en de werkgevers) zich richten op waar het werkelijk op aankomt, het maken van een zo goed mogelijk eindproduct, de concurrentieslag op de afzetmarkt, heeft het zin om de onderlinge concurrentie tussen werknemers op het punt van lonen en andere arbeidsvoorwaarden te beperken. Hier komt de vakbeweging in beeld: de vakbeweging biedt standaard- of minimumvoorwaarden voor de inschakeling van werknemers in de onderneming of bedrijfstak en die voorwaarden, vastgelegd in cao's, houden per definitie een zekere beperking in van de concurrentie in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden. Een bedrijfstak-cao kan worden gezien als een contract, ook tussen werkgevers onderling, om niet zozeer te concurreren op het punt van lonen en andere arbeidsvoorwaarden maar op de kwaliteit van de werkorganisatie. Het kan worden gezien als een contract om de concurrentie toe te spitsen op de afzetmarkt. Overigens is het wel waar dat er in Nederland te veel bedrijfstakken zijn waarin de ondernemers proberen om door kartelafspraken de onderlinge concurrentie uit te schakelen. Dat is niet goed. Concurrentiebeperkende afspraken in de sfeer van lonen en andere arbeidsvoorwaarden zouden juist een extra reden moeten zijn om de concurrentie aan de andere kant, de afzetmarkt, open te houden!

Een kenmerk van de Nederlandse arbeidsverhoudingen is de brede opstelling van de vakbeweging. De vakbeweging wil meer zijn dan een loonfabriek – zij probeert tot een afweging te komen van materiële en immateriële belangen van werknemers, en van korte- en lange-termijndoelstellingen. Binnen de vakcentrales proberen de bonden te komen tot een zorgvuldige afweging van de deelbelangen van werknemers in de afzonderlijke ondernemingen en bedrijfstakken, en belangen die de bedrijfstak overstijgen.

Dit alles draagt er toe bij dat er in cao-onderhandelingen doorgaans een breed scala aan onderwerpen aan de orde komt. Naast de primaire ar-

beidsvoorwaarden gaat het om zaken als de veiligheid en gezondheid op het werk, de kwaliteit van het werk, beroeps- of bedrijfsgerichte scholing en training, de instroom van jongeren, vrouwen en etnische minderheden, kinderopvang, bestrijding en preventie van ziekteverzuim, enzovoorts. Een belangrijke functie van het cao-overleg in Nederland is dan ook dat het werkgevers en werknemers helpt om zich te oriënteren op bredere belangen en verder weg liggende doeleinden. Het overleg gaat niet alleen over de vraag hoe de toegevoegde waarde (of de loonruimte) wordt verdeeld, het gaat ook over de vraag hoe en waar wordt geïnvesteerd in betere arbeidsverhoudingen, in 'human capital'. De coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid in FNV-verband is daar nadrukkelijk op gericht. De laatste jaren is steeds het uitgangspunt geweest dat een deel van de loonruimte voor genoemde investeringen moet worden ingezet. Tegenwoordig wordt daar de afschuwelijke term 'goede doelen' voor gebruikt, alsof het per definitie slecht is om een deel van de loonruimte gewoon voor loonsverhoging te gebruiken.

Het zijn juist de bedrijfstak-cao's die deze oriëntatie op verder weg liggende doeleinden en bredere belangen bevorderen. B. Nooteboom geeft het aan in zijn artikel in *NRC Handelsblad* van 2 maart 1992².

2. B. Nooteboom, Argumenten genoeg voor het invoeren van bindende CAO, *NRC Handelsblad*, 2 maart 1992.

Individuele werkgevers zien meestal wel het nut in van investeringen in betere arbeidsverhoudingen en 'human capital', maar zij komen er niet makkelijk toe omdat zij gevangen zitten in een 'prisoners' dilemma'. Als je je als enige in een bedrijfstak inzet voor betere arbeidsverhoudingen en daartoe investeringen pleegt die niet direct rendement voor de eigen onderneming opleveren kom je in een kostennadeel ten opzichte van je concurrenten. Als je als enige in de bedrijfstak investeert in beroepsgerichte scholing of training loop je het stevige risico dat jij de kosten draagt en dat de concurrent die iets betere arbeidsvoorwaarden biedt (en ook kan bieden) met de baten gaat strijken. Een gezamenlijk besluit dat allen in de bedrijfstak tot investeren verplicht is nodig om dergelijke prisoners' dilemma's te doorbreken. Het maakt 'free riders'-gedrag onmogelijk. Zalm en Bomhoff beseffen onvoldoende dat de brede en daardoor in veel opzichten gematigde opstelling van de vakbeweging in Nederland direct samenhangt met de juridische vormgeving van het cao-overleg in dit land. Die vormgeving is in wezen gebaseerd op de stilzwijgende veronderstelling dat de vakbeweging aan de cao-onderhandelingstafel optreedt namens alle werknemers in de onderneming of de bedrijfstak, tenzij het tegendeel blijkt. Naast de avv is van cruciaal belang artikel 14 van de Wet cao, dat voorschrijft dat een werkgever als hij een cao afsluit die cao moet toepassen voor alle werknemers, ook de werknemers die géén lid zijn van de bond(en) die de cao hebben afgesloten. De omstandigheid dat cao-resultaten voor alle werknemers gelden kan frustrerend zijn voor vakbondsleden die zich wel eens afvragen waarom zij contributie betalen. Maar het betekent óók dat de vakbeweging niet voortdurend onder druk staat om direct zichtbaar voor de eigen leden te scoren: zij kan het zich veroorloven om zich te richten op bredere en langere-termijndoelstellingen. De avv, die dus inhoudt dat onder omstandigheden bepalingen van een bedrijfstak-cao óók worden opgelegd aan ongeorganiseerde werkgevers, heeft een zelfde effect. Om in een bedrijfstak bedrijfstakbrede afspraken te kunnen maken hoeft de vakbeweging niet eerst actie te voeren om alle werkgevers (via hun werkgeversvereniging) aan tafel te krijgen.

Bindend karakter

De rechtvaardiging van de avv is, zoals gezegd, dat zij in situaties waar een duidelijke meerderheid van de bedrijfstak afspraken wil, 'free riders'-gedrag, dat dergelijke afspraken onmogelijk zou maken, dwarsboomt. Dat de wet een meerderheidseis stelt is op zichzelf te rechtvaardigen; de avv is een zware ingreep in de contractvrijheid van afzonderlijke werkgevers. De afweging van een collectief belang en de vrijheid van een enkeling is altijd moeilijk. Dat het in ieder geval om een belang moet gaan van een meerderheid is een redelijke eis.

Zalm werpt de vraag op waarom een afspraak die al voor de meerderheid van de werkgevers en werknemers geldt per se via avv aan iedereen moet worden opgelegd. Dat doe je toch ook niet in de fietsenbranche als daar een meerderheid van de handelaren tot prijsafspraken heeft besloten. Het antwoord is dat er zonder avv minder, en in ieder geval minder brede, bedrijfstak-cao's tot stand komen. Boven-

dien zijn mensen geen fietsen. In de sfeer van de arbeidsverhoudingen kan het zin hebben om door concurrentie beperkende afspraken orde en stabiliteit te creëren en daarmee ook een klimaat te scheppen voor samenwerking en voor investeringen in betere arbeidsverhoudingen omdat mensen nu eenmaal vaak beter functioneren als zij in sociaal opzicht enige vastigheid hebben. In de branche van de fietsenhandel is het nut van afspraken die iedereen binden minder evident.

Als het aan Zalm ligt verdwijnt de avv voor afspraken over lonen en andere arbeidsvoorwaarden. Voor 'goede doelen'-afspraken mag de avv blijven bestaan; de vakbeweging kan dan rustig doorgaan met haar op bredere en langere-termijndoelstellingen gerichte beleid. Maar zo werkt het helaas niet. Werkgevers zullen moeilijk tot 'goede doelen'-afspraken te bewegen zijn zonder afspraken die de concurrentie in de sfeer van de primaire arbeidsvoorwaarden aan banden leggen. En voor vakbonden is het uit oogpunt van ledenbinding niet aantrekkelijk om uitsluitend voor de 'goede doelen' bedrijfstakbrede afspraken te (kunnen) maken. Als de vakbeweging zich eerst moet invechten bij de niet- of anders-georganiseerde werkgevers, zal dat onherroepelijk leiden tot een versterkt accent op lonen of andere direct tastbare zaken. De vakbeweging verliest daardoor de ruimte om in het georganiseerde deel van de bedrijfstak ook nog andere zaken aan de orde te stellen. Het is de bijl aan de wortel van de brede vakbeweging.

Toetsing aan algemeen belang

Afschaffen van de avv voor primaire arbeidsvoorwaarden heeft de voorkeur van Zalm, maar als dat te veel gevraagd is zou de minister in ieder geval de voor avv voorgedragen bepalingen actief moeten toetsen aan het algemeen belang. Volgens Zalm is het nooit de bedoeling geweest dat de minister 'zo maar', zonder inhoudelijke toets, algemeen verbindend verklaart. Dit laatste valt te betwijfelen; de wetsgeschiedenis maakt duidelijk dat van het begin af aan hoogstens een 'passieve toetsing' de bedoeling is geweest. Dus: normaal gesproken algemeen verbindend verklaren (als aan de wettelijke voorwaarden is voldaan) tenzij overduidelijk blijkt dat het algemeen belang wordt geschaad. In de praktijk is de gedragslijn ontwikkeld dat een onderneming (of groep van ondernemingen) van de avv dispensatie kan krijgen als zij een eigen cao afsluit, anders niet. De avv is een instrument dat de totstandkoming van cao's helpt bevorderen en zo wordt zij in de praktijk ook gehanteerd.

Een terughoudende opstelling van de minister ligt voor de hand als men bedenkt dat van het begin af aan de gedachte heeft meegespeeld dat het afsluiten van bedrijfstak-cao's een vorm van zelfregulering is. Via de avv bevordert de overheid die zelfregulering. Natuurlijk werkt zelfregulering alleen maar als de overheid bereid is om de betrokkenen, de cao-partijen, het voorrecht van de twijfel te geven en niet voortdurend over hun schouders heen kijkt of datgene wat geregeld wordt wel strookt met de eigen ideeën.

Als er actief getoetst moet worden, wat zijn dan de criteria? Wat is het algemeen belang, wie formuleert dat? Moet elk kabinet zijn eigen politieke kleur aan

het avv-beleid geven? Het is duidelijk dat dit soort vragen opkomt. De vakbeweging en ook de werkgevers zijn er terecht beducht voor dat het avv-beleid een speelbal wordt van de politiek. Problematisch wordt het vooral als de minister er een gewoonte van zou maken om cao-bepalingen geïsoleerd te bekijken, los van wat overigens in de cao is geregeld. Zo'n geïsoleerde beoordeling kan makkelijk tot willekeur leiden. De minister zou te forse loonstijgingen moeten verbieden, zegt Zalm. Dat roept in de eerste plaats de vraag op wat 'te fors' is (moet je kijken naar wat macro, meso of micro verantwoord is?) en in de tweede plaats de vraag of het terecht is om alleen naar de loonstijging te kijken. Uiteindelijk gaat het om de loonkostenstijging in relatie tot de stijging van de produktiviteit. Voor een rechtvaardige toets zouden alle kostenverhogende cao-afspraken bij de beoordeling moeten worden betrokken, en zou ook moeten worden gezien hoe de produktiviteitsontwikkeling door de cao-afspraken wordt beïnvloed.

Druk op lonen

Is het ten slotte waar, zoals Zalm betoogt, dat er van cao-afspraken altijd een zekere opwaartse druk op de lonen uitgaat – en dat die opwaartse druk dus 'bestendig' wordt door het avv-instrument? De redenering van Zalm is heel simpel: als de bemoeienis van de vakbeweging niet tot hogere lonen zou leiden, dan zou de vakbeweging in de ogen van haar eigen leden falen. Deze redenering is waarschijnlijk correct; op de lange termijn gezien draagt de vakbeweging aan hogere lonen bij. Maar de vakbeweging stimuleert ook investeringen in de arbeidsverhoudingen die uiteindelijk via produktiviteitsverhoging hogere lonen mogelijk maken. Men kan dus niet op voorhand zeggen dat de bemoeienis van de vakbeweging leidt tot een onverantwoorde loonontwikkeling. Overigens hadden wij in de afgelopen tien jaar in dit land een buitengewoon gematigde loonontwikkeling. De vakbeweging is voortdurend geprezen om haar gematigde opstelling, haar bereidheid om van de leden offers te vragen ten behoeve van 'goede doelen'. Zou een dergelijke ontwikkeling en een dergelijke opstelling ook zonder avv mogelijk zijn geweest? Absoluut niet. Daar komt nog bij dat de bemoeienis van de vakbeweging leidt tot een stabielere

en voorspelbaardere loonontwikkeling en ook dat is op zichzelf veel waard. Zonder bedrijfstak-cao's is de loonontwikkeling voor een individuele werkgever veel grilliger en moeilijker in te schatten.

Is het zo dat de bedrijfstak-cao's momenteel, met behulp van de avv, een nodeloos hoge vloer leggen in het Nederlandse loongebouw waardoor, zoals Zalm betoogt, werkzoekenden met een relatief gebrekkige kwalificatie eigenlijk kunstmatig van de arbeidsmarkt worden geweerd? Momenteel is dit argument bepaald niet overtuigend. Allerwegen is er op het ogenblik sprake van een opwaartse druk op de laagste cao-lonen. Vakbonden worden vaak overboden door werkgevers. Blijkbaar heerst er toch aan de onderkant van de arbeidsmarkt schaarste aan personeel, of wordt dat zo door de werkgevers ervaren. Op zich is dit een akelige constatering, er is duidelijk iets mis op de arbeidsmarkt: vraag en aanbod komen aan de onderkant niet samen. Op dit moment bestaat er echter weinig reden om te veronderstellen dat het afschaffen van de avv (voor primaire arbeidsvoorwaarden) veel bijdraagt aan de oplossing van dit probleem.

Overigens is het zinvol om wat dit laatste punt betreft ook te kijken naar de landen die geen avv hebben, of systemen die er op lijken. Hardnekkige werkloosheid – veelal geconcentreerd bij laag-opgeleiden, etnische minderheden en herintredende vrouwen – is een internationaal verschijnsel. Het komt ook voor in landen als de VS of Groot-Brittannië waar van een avv absoluut geen sprake is.

Conclusie

Zalm en Bomhoff hebben een veel te eenzijdige kijk op de avv. Wie oog heeft voor het sociale en economische belang van redelijk stabiele arbeidsverhoudingen moet zuinig zijn op het avv-instrument. Zalm vergist zich als hij denkt dat de avv kan worden afgeschafte of sterk ingeperkt, zonder verdere consequenties voor het werk van de vakbeweging. Zonder avv zal de vakbeweging gedwongen zijn om zich nadrukkelijker te richten op het directe eigenbelang van haar leden. Van Bomhoff is bekend dat hij dat eigenlijk ook wil. Maar denken de andere tegenstanders van de avv daar ook zo over?

Henk Leemreize