

Het cao-kartel

Drie weken geleden verscheen het speciale nummer van ESB over kartels. Daarin ging het vooral over kartels op de markten voor goederen en diensten. Kartelvorming komt echter ook op de arbeidsmarkt voor. Net als ondernemers op produktmarkten proberen werkgevers en werknemers op de arbeidsmarkt de concurrentie te beperken door bedrijfstak-cao's af te sluiten. Om concurrentie van 'outsiders' te voorkomen, proberen zij de werkingssfeer van de cao-afspraken tot niet-deelnemers aan het overleg uit te breiden. Daarvoor wordt de hulp van de regering ingeroepen. De regering voldoet aan dat verzoek door cao-afspraken algemeen verbindend te verklaren. De reden om deze zaken op te rakelen is dat de SER deze week advies uitbrengt over de algemeen-verbindendverklaring (avv) van cao's. De Raad is unaniem van oordeel dat er geen aanleiding is om dit instrument ten principale ter discussie te stellen. Dit is niet verwonderlijk. Als men aan deelnemers aan een kartel vraagt of zij van mening zijn dat de werking van het kartel moet worden ingeperkt, laat het antwoord zich raden. Verwonderlijker is het dat de regering de afspraken van sociale partners als regel klakkeloos overneemt en zonder inhoudelijke beoordeling aan derden oplegt. Nog merkwaardiger is het dat dit gebeurt, terwijl de opgelegde verplichtingen in hoge mate in strijd zijn met het officiële overheidsbeleid. De algemeen-verbindendverklaring van cao's zorgt ervoor dat binnen een bedrijfstak de concurrentie op het gebied van de loonkosten wordt beperkt. Vooral voor de laagstgequalificeerde functies resulteert dit in een aanzienlijk hoger loonkostenpeil dan tot stand zou komen wanneer slechts aan de wettelijke minimumeisen zou worden voldaan. Gemiddeld ligt de laagste loonschaal in cao's (bruto) 10% boven het wettelijk minimumloon; in de bouw is dat zelfs 25%. Ook het verplicht stellen van elementen als het overeengekomen aantal vakantiedagen, vut-regelingen, aanvullingen op Ziektewet-, WAO- en WW- uitkeringen e.d. drijft de loonkosten omhoog. Vooral voor kleine en startende ondernemingen is dat een bezwaar. In veel gevallen gaan de cao-normen verder dan zij zich kunnen veroorloven en dan de (potentiële) werknemers eisen.

Het opstuwen van de loonkosten door het algemeen verbindend verklaren van cao's is in regelrechte strijd met het overheidsbeleid dat gericht is op vermindering van de werkloosheid en bevordering van de arbeidsparticipatie. Algemeen wordt erkend dat beperking van de arbeidskosten van cruciaal belang is voor de groei van de werkgelegenheid. Zo laat het CPB in de MEV 1992 zien wat de economische gevolgen zijn van een structureel hoger niveau van de reële arbeidskosten¹. Een 4,5% hoger niveau van de reële arbeidskosten betekent over de jaren heen 150.000 minder banen en een verhouding inactieven/actieven die 4 à 5 procentpunten slechter is. Vooral de laagstbetaalden zijn hiervan de dupe. Het ophogen van de lonen aan de onderkant van het loongebouw vermindert op ondubbelzinnige wijze de kans voor laaggeschoolden om een baan te be-

maaktigen. En juist bij deze groepen concentreert zich de inactiviteit. Juist daar zit de belangrijkste doelgroep voor het beleid gericht op verhoging van de arbeidsparticipatie.

De voorstanders van algemeen-verbindendverklaring van cao's betogen dat dit instrument de stabiliteit van de arbeidsverhoudingen bevordert². Dat zal best waar zijn. In het algemeen zitten werkgevers en werknemers niet te wachten op een concurrentieslag op de arbeidsmarkt, die de arbeidsrust verstoort. Maar die stabiliteit kan gemakkelijk uitmonden in verstarring. De algemeen-verbindendverklaring ontnemt individuele werkgevers de mogelijkheid om goedkopere afspraken over de arbeidsvoorwaarden te maken, als de arbeidsmarktsituatie dat toelaat. Door het uitbannen van concurrentie verdwijnt een prikkel die ervoor kan zorgen dat cao-afspraken zich zoveel mogelijk conform de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt ontwikkelen.

De voorstanders van avv betogen ook dat dit beleid bijdraagt aan een verbreding van het cao-overleg. Naast materiële zaken omvatten cao's steeds meer afspraken over immateriële zaken als kwaliteit van de arbeid, scholing, kinderopvang e.d. Voor zover het hierbij gaat om afspraken met het karakter van 'collectieve goederen', die aan alle betrokkenen in de bedrijfstak ten goede komen en waarvan niemand kan worden buitengesloten, kan avv zinvol zijn om 'liftersgedrag' te voorkomen. Immers, ook niet-georganiseerden worden zo gedwongen mee te betalen aan de voordelen die de bedrijfstak als geheel ten goede komen. Daarnaast kunnen cao-afspraken positieve externe effecten hebben voor de samenleving als geheel. Denk aan de inspanningen om etnische minderheden, gedeeltelijk arbeidsongeschikten of langdurig werklozen in te schakelen. Zonder avv zouden deze afspraken waarschijnlijk niet tot stand komen en zou het cao-overleg zich verengen tot puur materiële aangelegenheden. De vraag is echter of dit voldoende rechtvaardiging vormt voor algemeen-verbindendverklaring. Dezelfde 'goede doelen' zijn immers door de loonparagrafen in de desbetreffende cao's eerst verder buiten bereik gebracht.

Dat de overheid afspraken in strijd met het algemeen belang zonder inhoudelijke toetsing algemeen verbindend verklaart, is vanuit de historie van de avv-wet begrijpelijk³. Maar inmiddels is de situatie veranderd en hoeft de overheid zich niet langer als uitvoerder van de sociale partners te blijven gedragen. Laat zij haar eigen verantwoordelijkheid hernemen en cao-afspraken op hun economische merites toetsen alvorens ze algemeen verbindend te verklaren.

L. van der Geest

1. Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1992*, 's-Gravenhage, september 1991, blz. 82 e.v.

2. Voor een discussie over de pro's en contra's van avv, zie G. Zalm, *Betekenis en toekomst van de algemeen-verbindendverklaring*, ESB, 15 januari 1992 en H.J. Leemreize, *Het belang van de algemeen-verbindendverklaring*, ESB, 15 april 1992.

3. Zie hierover ook G. Zalm, op. cit.