

Niemand gebaat bij afschaffing algemeen verbindend verklaring

Mark Lijesen¹

Al vier jaar ligt de algemeen verbindend verklaring van CAO's onder vuur. Tegenstanders van de AVV vinden dat dit instrument de werking van de arbeidsmarkt verstoort. In dit commentaar wordt, met behulp van een kwalitatieve speltheoretische analyse, betoogd dat een arbeidsmarkt zonder algemeen verbindend verklaring niet tot andere uitkomsten leidt dan een arbeidsmarkt waar CAO's algemeen verbindend verklaard worden.

De recente discussie rond de algemeen verbindend verklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten (AVV) werd gestart door Zalm (1990). In zijn oratie stelde Zalm dat het algemeen verbindend verklaren van CAO's door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hogere loonkosten tot gevolg heeft en daarom leidt tot onnodige werkloosheid. De Wet AVV bepaalt dat CAO's, gesloten door een belangrijke meerderheid in een bedrijfstak, na toetsing aan het algemeen belang, gaan gelden voor de gehele bedrijfstak. In de praktijk blijft die toetsing echter achterwege en wordt een belangrijke meerderheid geïnterpreteerd als de helft plus één. Bomhoff (1992) is van mening dat de algemeen verbindend verklaring de marktwerking verstoort en dat dit resulteert in hogere lonen dan volgens de wetten van vraag en aanbod tot stand zouden zijn gekomen. Dit komt in grote lijnen overeen met een recente aanbeveling van de OECD (1994). De OECD pleit voor CAO-onderhandelingen op een lager niveau (bedrijfsniveau in plaats

¹ De auteur is als onderzoeker werkzaam bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel.

van bedrijfstakniveau), om te komen tot een meer flexibele loonvorming². Voorstanders van de AVV brengen hier tegen in dat vakbonden door de AVV een grotere verantwoordelijkheid krijgen en deze ook op de juiste manier invullen. Het algemeen verbindend verklaren van CAO's leidt volgens de voorstanders hiervan tot lagere looneisen en minder arbeidsonrust. Bovendien, betogen zij, verschuiven allerlei secundaire, soms produktieverhogende, arbeidsvoorwaarden, zoals scholing, werkgelegenheid, arbeidsduurverkorting en de vorming van sociale fondsen, volgens de voorstanders van AVV naar de achtergrond wanneer er geen AVV zou bestaan. De redenering hierachter is dat bij het ontbreken van AVV alle aandacht bij de CAO-onderhandelingen gericht zou worden op het loon. Leemreize (1992, 366) stelt in dit verband: '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 de vakbonden is het uit het oogpunt van ledenbinding niet aantrekkelijk om uitsluitend voor 'goede doelen' bedrijfstakbrede afspraken te (kunnen) maken.' Ook GroenLinks kamerlid Paul Rosenmöller wees op deze functie van de AVV door te stellen dat vakbonden zonder algemeen verbindend verklaring verworden tot CAO-machines die slechts oog hebben voor de belangen van hun leden. Een ander argument dat ter verdediging van de AVV genoemd wordt is dat het gaat om een instrument waarmee de markt geordend kan worden. Voor beperking van de loonkosten moeten andere instrumenten dan de AVV ingezet worden. Van Voorden (1991, 54) heeft er bezwaar tegen '...dat een structuurbepalend instrument in de arbeidsverhoudingen in een (conjunctureel) loonpolitiek instrument van de overheid zou worden omgezet.' Opvallend is het dat ook de werkgevers, die volgens Zalm gedupeerd worden door de AVV, voorstanders zijn van handhaving van dit instrument. Overigens kan dit verklaard worden uit de angst van werkgeversorganisaties om leden te verliezen.

Met het verschijnen van het SER-advies (SER, 1992) over de algemeen verbindend verklaring leek de discussie beslecht. De raad ziet geen reden om het instrument van de AVV ter discussie te stellen. De algemeen verbindend verklaring wordt door de SER beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor het bestaan van goede en stabiele arbeidsvoorwaarden. Wel constateert een aantal kroonleden dat de AVV belangrijke financieel-economische conse-

² In de Economic Survey van Nederland voor 1993 (OECD, 1993) stelt de OECD daarentegen dat de 'brede' loonmatiging in Nederland leidde tot een minder snelle loonstijging dan in andere EG-landen. Daarnaast wordt in die publicatie gesteld dat het werkloosheidsprobleem vooral aan de aanbodzijde ligt. Ook de Commissie Andriessen (1994) lokaliseert het probleem van de hardnekkige werkloosheid aan de aanbodzijde. Noordwijkerhout, 18 september 1994. De kloof tussen uitkering en minimumloon zou te klein zijn.

quenties heeft voor de hele economie; toetsing van CAO's aan deze consequenties wordt wenselijk geacht.

Wie dacht dat het relatief eensgezinde oordeel van de SER een einde zou maken aan de AVV-discussie kwam bedrogen uit. Onder druk van de fors stijgende werkloosheid stelde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid De Vries de AVV nogmaals ter discussie. Niet zozeer het instrument AVV, als wel het automatisch verbindend verklaren van loonbepalingen in CAO's was deze minister een doorn in het oog. De Vries is van mening dat CAO-partners als gevolg van de AVV traag reageren op verslechtingen in de economie. In een mondeling overleg op 8 februari 1994 bleek dat een meerderheid van de Tweede Kamer niets voelt voor selectief gebruik van het instrument AVV.

Na circa vier jaar discussie over de algemeen verbindend verklaring van CAO's lijkt iedereen tot een standpunt gekomen te zijn. De kampen lijken verdeeld te zijn in mensen die vinden dat de AVV een nuttig instrument is om de markt te ordenen en mensen die vinden dat de AVV leidt tot hogere lonen dan de lonen die via vraag en aanbod tot stand zouden komen. Hiermee lijkt de keuze voor of tegen AVV te zijn gereduceerd tot een afweging tussen een geordende markt en lage lonen. Één van de algemeen aanvaardde uitgangspunten hierbij lijkt te zijn dat de algemeen verbindend verklaring een beperking van de marktwerking met zich mee brengt. Hieronder zal worden betoogd dat deze beperking van de marktwerking ook optreedt wanneer CAO's niet algemeen verbindend verklaard worden. Hierbij zal uitgegaan worden van dezelfde uitgangspunten als die van de 'vrije markt economie', die beweren dat de AVV de oorzaak is van de beperking van de marktwerking.

De geldende redenering luidt dat het onder een algemeen verbindend verklaarde CAO niet mogelijk is om te concurreren op basis van lagere loonkosten. Zolang dat niet mogelijk is zal er ook geen prikkel bestaan om de loonkosten laag te houden en zullen hoge looneisen van vakbonden eerder ingewilligd worden. Om te kunnen beoordelen of bovenstaande argumenten steekhoudend zijn is het van belang te weten hoe werkgevers bepalen hoe hoog het loon is dat zij maximaal bereid zijn te betalen. Met behulp van een kwalitatieve speltheoretische analyse kan dit worden nagegaan. Een werkgever wordt bij loononderhandelingen geconfronteerd met een trade-off tussen loonkosten en stakingskosten. Als de werkgever te toeschietelijk is zullen de loonkosten stijgen, is de werkgever te star dan zullen de bonden oproepen

tot stakingen, met produktieverlies tot gevolg³. Het is in het belang van de werkgever om te zorgen dat uit de loononderhandelingen een loonniveau volgt waarbij de werknemers net niet zullen gaan staken. Werkgevers zullen echter niet in staat zijn om dit niveau exact te bepalen, ze zullen er een inschatting van maken. Deze inschatting zal per werkgever verschillen, zodat er binnen een bedrijfstak een hele range aan gewenste onderhandelingsuitkomsten bestaat. Het wel of niet algemeen verbindend verklaren van een CAO heeft hierop geen invloed.

In bedrijfstakken waar CAO's algemeen verbindend verklaard worden wordt de gewenste uitkomst van de loononderhandelingen bepaald door de werkgeversorganisatie die de loononderhandelingen voert. De werkgeversorganisatie heeft als doelstelling om de belangen van haar leden te behartigen. Daarom zal de door de organisatie gewenste uitkomst van de loononderhandelingen gebaseerd zijn op die van de afzonderlijke leden. Het verschil tussen de gewenste uitkomst van de organisatie en de gewenste uitkomst van een afzonderlijke werkgever kan gezien worden als het 'onnut' van deze werkgever. De beste manier om de belangen van de leden te behartigen is door de som van het onnut van alle leden te minimaliseren. Hierbij zal de gewenste uitkomst van de organisatie gelijk zijn aan de mediaan van de gewenste uitkomsten van de afzonderlijke leden⁴. In een bedrijfstak zonder een algemeen verbindend verklaarde CAO zal de gewenste uitkomst van de loononderhandelingen gelijk zijn aan het met het aantal werknemers gewogen gemiddelde van de gewenste uitkomsten van de afzonderlijke werkgevers.

Een belangrijke vraag is of AVV leidt tot een hogere gewenste uitkomst van de werkgevers, ofwel of de mediaan van de gewenste uitkomsten van de leden van de werkgeversorganisatie hoger is dan het gewogen gemiddelde van alle afzonderlijke werkgevers. Dat dit niet per definitie het geval is moge duidelijk zijn. Het is echter zinvol om verder te kijken dan alleen naar het verschil tussen het gewogen gemiddelde en de mediaan. Een tweede onderscheid is immers dat onder de algemeen verbindend verklaring alleen de werkgevers die bij een werkgeversorganisatie aangesloten zijn de gewenste uitkomst bepalen, terwijl bij afwezigheid van de algemeen verbindend

³ Hierbij wordt er impliciet vanuit gegaan dat vakbonden uit zijn op zo hoog mogelijke lonen. In de praktijk is dit niet waar omdat ook vakbonden geconfronteerd worden met een trade-off; tussen loonhoogte en werkgelegenheid.

⁴ Dit kan het best geïllustreerd worden aan de hand van een gedachtenexperiment. Wanneer zich op een strand één ijscoman bevindt is het voor alle bezoekers van het strand samen het gunstigst als de ijscoman op het midden van het strand staat. Als iedereen dan eenmaal ijs gaat halen is de totale gelopen afstand het geringst. Deze benadering wordt vrij algemeen toegepast in de theorie van de loononderhandelingen en staat bekend als het 'majority voting' stelsel. Zie onder andere Grossman (1984) en Hirsch & Addison (1986) voor een nadere toelichting.

verklaring alle werkgevers invloed uitoefenen op het gemiddelde.

Het is belangrijk om te weten of werkgevers zich bij afwezigheid van AVV ook zouden organiseren of dat zij ieder voor zich loononderhandelingen met de bonden zouden gaan voeren. De belangrijkste reden om af te zien van het lidmaatschap van een werkgeversorganisatie is de perceptie dat loononderhandelingen op eigen houtje een lagere uitkomst op zullen leveren dan de uitkomst van de onderhandelingen die de werkgeversorganisaties voeren⁵. Met andere woorden, niet-leden hebben een gunstiger perceptie van de trade-off tussen loonkosten en stakingskosten dan leden van een werkgeversorganisatie. Hieraan kunnen drie oorzaken ten grondslag liggen:

- De bedoelde trade-off is voor deze werkgevers daadwerkelijk lager, bijvoorbeeld omdat de vakbonden in deze bedrijven nauwelijks enige aanhang hebben.
- De leden van de werkgeversorganisatie hebben een te negatief beeld van de trade-off tussen loon- en stakingskosten, met andere woorden ze overschatten de actiebereidheid bij de werknemers.
- De zelfstandig onderhandelende werkgevers hebben een te positief beeld van de trade-off tussen loon- en stakingskosten, met andere woorden, ze onderschatten de actiebereidheid van de leden van de vakbonden.

Het eerste geval is niet geheel onwaarschijnlijk, op lange termijn zal het echter weinig voorkomen. Het is immers voor de werknemers niet rationeel om structureel een lager loonpeil te accepteren dan elders in de bedrijfstak. De aanhang van de vakbonden in dit bedrijf zal dus groeien, tenzij de werkgever de werknemers tevreden stelt met hogere lonen, waarmee de gunstiger trade-off teniet wordt gedaan. In het derde geval zal het niet algemeen verbindend verklaren van een CAO wel leiden tot een lagere gewenste uitkomst van de loononderhandelingen bij zelfstandig onderhandelende werkgevers, het is echter maar zeer de vraag of dit ook zal leiden tot lagere lonen. Door het onderschatten van de actiebereidheid van de werknemers zullen de onderhandelingen vastlopen en leiden tot stakingen, veelal met alsnog een hoger loonpeil als gevolg.

Zelfs wanneer de leden van de werkgeversorganisatie de actiebereidheid van de werknemers overschatten zal het niet algemeen verbindend verklaren van een CAO niet per definitie leiden tot lagere loonkosten. In de huidige

⁵ Ook andere kosten spelen een rol in de afweging die werkgevers maken, zoals de kosten van het onderhandelen met de bonden en de kosten van het vormen en/of lid zijn van een werkgeversorganisatie. Deze kosten zijn echter zeer gering in verhouding tot de loon- en stakingskosten en zullen dus een veel bescheidener rol spelen in de afweging.

praktijk zijn regelmatig voorbeelden te zien van voorbeeldfuncties van CAO's. Zo geeft de uitkomst van CAO-onderhandelingen in de metaal veelal een richtlijn aan waarop onderhandelaars in andere bedrijfstakken, zowel werkgevers als werknemers, zich zullen concentreren. Het ligt voor de hand dat de onderhandelaars in individuele bedrijven in een bedrijfstak waar CAO's niet algemeen verbindend verklaard worden zich zullen richten op de uitkomsten van de onderhandelingen tussen de werkgeversorganisatie en de bonden, of als dergelijke onderhandelingen nog niet zijn afgerond, op de uitkomsten van de al afgeronde onderhandelingen bij andere bedrijven in de bedrijfstak. Werknemers noch werkgevers hebben er belang bij de uitkomsten te zeer af te laten wijken van andere uitkomsten in de bedrijfstak. Te hoge lonen veroorzaken een kostennadeel ten opzichte van de concurrentie, waardoor het bedrijf fikse schade op kan lopen, met het verlies van arbeidsplaatsen als gevolg. Lagere lonen dan elders in de bedrijfstak leiden tot het vertrek van de meest produktieve werknemers naar bedrijven waar hogere lonen worden betaald en waarschijnlijk tot een lagere arbeidsmoraal. Het is aannemelijk dat werknemers weinig gemotiveerd zullen raken van de wetenschap dat bij andere bedrijven voor hetzelfde werk meer betaald wordt. Daarnaast zullen de teleurgestelde werknemers de neiging hebben hun bond de rug toe te keren, zodat ook de vakbonden beducht zullen zijn voor uitkomsten van loononderhandelingen die lager zijn dan bij andere bedrijven. Door deze voorbeeldfunctie van de eerst afgesloten CAO's zal de markt zichzelf ordenen.

Tot nu toe is nog niet ingegaan op de organisatiegraad van werkgevers, terwijl verwacht zou kunnen worden dat het al of niet algemeen verbindend verklaren van CAO's wel enige invloed heeft op deze organisatiegraad. Omdat, zoals hierboven bleek, de resultaten van de CAO-onderhandelingen van de georganiseerde werkgevers vaak als richtsnoer zullen dienen voor andere CAO onderhandelingen in de bedrijfstak is de organisatiegraad van werkgevers wel van belang voor de analyse. Deze organisatiegraad heeft immers invloed op de mate waarin de werkgevers tegenwicht kunnen geven aan de macht van de vakbonden. Hoe hoger de organisatiegraad van werkgevers, hoe meer invloed de werkgevers hebben op de uitkomsten van het arbeidsvoorwaardenoverleg.

De invloed van de AVV op de organisatiegraad van werkgevers is eenvoudig na te gaan. Wanneer CAO's algemeen verbindend worden verklaard kunnen individuele werkgevers maar op één manier invloed uitoefenen op de lonen in hun bedrijven. Deze enige manier is het lidmaatschap van een werkgeversorganisatie. Wanneer CAO's niet algemeen verbindend verklaard worden kunnen individuele werkgevers ook zelfstandig invloed uitoefenen op de loonkosten in hun bedrijven. Afschaffing van de algemeen verbindend verklaring schept dus een extra keuzemogelijkheid voor werkgevers, waar-

door de organisatiegraad van werkgevers onvermijdelijk zal dalen. Deze lagere organisatiegraad leidt tot een geringere onderhandelingsmacht van de werkgevers en daarom mogelijk zelfs tot hogere lonen dan de lonen in een algemeen verbindend verklaarde CAO.

Of de algemeen verbindend verklaring van CAO's een loonopdrijvende werking heeft, zoals door veel aanhangers van de vrije markt wordt betoogd, is zeer twijfelachtig. Eerder is het aannemelijk dat het algemeen verbindend verklaren van CAO's leidt tot marktconforme uitkomsten, met mogelijk lagere lonen dan zonder de AVV het geval zou zijn geweest. Dit neemt niet weg dat andere eigenschappen van de AVV, zoals stabiele arbeidsverhoudingen en de verbreding van het werkingsgebied van 'goede doelen' in CAO's, een positieve invloed hebben op het sociaal-economisch klimaat in Nederland. Politici die zich werkelijk zorgen maken over de werkloosheid in Nederland doen er verstandig aan hun hoop te vestigen op andere instrumenten dan de afschaffing van de algemeen verbindend verklaring.

Literatuur

- Andriessen, F.H.J.J. et al., 1994, *De onderste baan boven, rapport van de commissie laagste segment arbeidsmarkt*, Den Haag, VUGA.
- Bomhof, E.J., 1992, De geur van het middenveld I, *NRC Handelsblad* 17 februari 1992.
- Fase, W.J.P.M., 1992, De algemeen verbindend verklaring van CAO-bepalingen opnieuw gewogen, *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 47, nr.12, blz. 706-709.
- Grossman, G.M., 1984, International competition in the unionized sector, *Canadian Journal of Economics*, vol XVII, blz. 541-556.
- Hirsch, B.T. & J.T. Addison, 1986, *The economic analysis of unions, new approaches and evidence*, Winchester.
- Leemreize, H.J., 1992, Het belang van de algemeen verbindend verklaring, *ESB*, vol. 77, blz. 363-367.
- Lijesen, M.G., 1993, *Loonkosten en de algemeen verbindend verklaring, een gestileerde analyse van het loonvormingsproces met n vakbonden onder verschillende regimes*, doctoraalscriptie, Rotterdam.
- OECD, 1993, *OECD economic surveys, Netherlands 1993*, Parijs, OECD.
- OECD, 1994, *The OECD Jobs study, facts, analysis, strategies. Unemployment in the OECD area, 1950-1995*, Parijs, OECD.
- SER, 1992, *Algemeen verbindend verklaring*, advies 92/14, Den Haag, SER.
- Van Voorden, W., 1991, Algemeen verbindend verklaring onterecht mikpunt, *ESB*, vol. 76, blz. 53-54.

Zalm, G., 1990, Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek, *ESB*, vol. 75, blz. 512-517.