

**De betekenis van de CAO en
het algemeen verbindend verklaren van CAO's**

Dr. M.F.P. Rojer

SZW-werkdocument no. 271

**Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Directie Arbeidsverhoudingen
Afdeling Collectieve Arbeidsvoorwaardenvorming
en Medezeggenschap**

December 2002

Inhoudsopgave

Voorwoord	III
Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Bedoeling van de Wet AVV	1
1.3 Eerdere discussies	2
1.4 Doel- en vraagstelling	4
1.5 Opzet	5
Hoofdstuk 2 De werking van het AVV-instrument	6
2.1 Introductie	6
2.2 Wanneer en hoe AVV?	6
2.3 Reikwijdte AVV	9
2.4 AVV-instrument in EU-lidstaten	10
Hoofdstuk 3 De theoretische betekenis van het CAO- en AVV-instrument	13
3.1 Introductie	13
3.2 Functionaliteit CAO voor werkgevers en werknemers	14
3.3 Functionaliteit CAO vanuit de optiek van de overheid	15
3.4 Bijkomende negatieve effecten (AVV'de) CAO	16
3.4.1 (AVV'de) CAO (loon)kostenverhogend	17
3.4.2 CAO inflexibel	17
3.4.3 CAO marktversturend	18
3.5 Slot	21
Hoofdstuk 4 De beoogde effecten van het CAO- en AVV-instrument	22
4.1 Introductie	22
4.2 Bevordering totstandkoming en bescherming CAO	22
4.3 Bevordering stabiele arbeidsverhoudingen en arbeidsrust	23
4.4 Bevordering zelfregulering met behulp van de CAO	26
4.4.1 Zelfregulering in historisch perspectief	26
4.4.2 Recente ontwikkelingen (zelf)regulering	27
4.4.3 Met regeringsbeleid conflicterende zelfregulering	28
4.5 Conclusies	29
Hoofdstuk 5 Het CAO- en AVV-instrument en de loonvorming	30
5.1 Introductie	30
5.2 Loonopdrijvend effect AVV'de bedrijfstak-CAO	30
5.2.1 Vergelijking niveaus feitelijk verdiende lonen	31
5.2.2 Laagste loonschalen in CAO's	34
5.3 CAO sleutel tot coördinatie van verantwoord loonbeleid	35
5.3.1 Maximale looneis	35
5.3.2 Opzet analyse	38
5.3.3 Gemiddelde afwijking ten opzichte van de maximum looneis	39
5.3.4 Afzonderlijke afwijkingen ten opzichte van de maximum looneis	42
5.4 Conclusies	44

Hoofdstuk 6 Het CAO- en AVV-instrument en de flexibiliteit van de arbeidsvoorwaardenvorming	45
6.1 Introductie	45
6.2 Mogelijkheden in CAO's tot maatwerk ten behoeve van werkgevers	45
6.3 Mogelijkheden in CAO's tot maatwerk ten behoeve van werknemers	47
6.4 Mogelijkheden tot uittreding of dispensatie van (AVV'de) bedrijfstak-CAO	48
6.4.1 Uitzondering van de werkingssfeer van de bedrijfstak-CAO	48
6.4.2 Dispensatie door CAO-partijen o.g.v. een dispensatieartikel	49
6.4.3 Opzegging van het lidmaatschap	51
6.4.4 Uitzondering van het verzoek om AVV	51
6.4.5 Uitzondering van de werkingssfeer van een AVV'de CAO op grond van een bedenking	51
6.5 Conclusies	54
Hoofdstuk 7 De betekenis van een wijziging van het toepassingsbeleid AVV	55
7.1 Weigering AVV als sanctie	55
7.2 Juridische mogelijkheden	55
7.3 Effectiviteit weigering AVV als sanctioneringsinstrument	56
7.3.1 Mogelijke gedragseffecten van het weigeren van AVV	56
7.3.2 Analyse gedragseffecten	60
7.4 Conclusies	66
Hoofdstuk 8 Samenvatting van de conclusies	67
8.1 Betekenis CAO- en AVV-instrument	67
8.2 Effectiviteit in het licht van doelstellingen van de wet	67
8.3 Neveneffecten voor de loonvorming	67
8.4 Neveneffecten voor de flexibiliteit van de arbeidsvoorwaardenvorming	68
8.5 Mogelijke effecten en gevolgen van gewijzigd AVV-beleid	68
8.6 Eindconclusie	68
Bijlagen:	
Bijlage I Internationale vergelijking van door stakingen verloren werkdagen per 1.000 werknemers (gemiddelde over periode 1974-1994)	69
Bijlage II Regressiecoëfficiënten analyse beloningsverschillen CAO'ers en niet-CAO'ers	70
Bijlage III Afwijkingen tussen loonstijgingen op jaarbasis en gecoördineerde looneis	71
Bijlage IV Uitgewerkte voorbeelden gedecentraliseerde CAO-structuren	72
Bijlage V Verdeling AVV'de CAO's over dimensies van concurrentiedruk	75
Bijlage VI Scenario-analyse op basis van alternatieve grenzen CAO-dekking en AIQ	79

Voorwoord

Zonder twijfel kan de collectieve arbeidsovereenkomst, de CAO, als de belangrijkste peiler worden beschouwd van de arbeidsvoorwaardenvorming en arbeidsverhoudingen in Nederland. Voor een grote meerderheid van de Nederlandse werknemers worden de arbeidsvoorwaarden geregeld in honderden ondernemings- en bedrijfstak-CAO's.

De CAO is een instrument dat door (organisaties van) werknemers en werkgevers kan worden gebruikt om de fundamentele belangentegenstellingen op efficiënte wijze te pacificeren. Deze pacificatie kan als een belangrijke randvoorwaarde worden gezien voor sociaal-economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Aan het begin van de vorige eeuw greep de overheid deze potentiële positieve eigenschap van de CAO aan en kwam in 1927 met ondersteunende wetgeving. De Wet CAO kende enkele bijzondere rechtsgevolgen aan de CAO toe, waardoor de CAO de status van een normaal contract kon ontstijgen. Na veel discussie kwam vervolgens in 1937 de Wet op het algemeen verbinden en onverbindend verklaren van CAO's (AVV) tot stand. Als de bedrijfstak-CAO voldoende draagvlak had kon de minister de werkingssfeer van de bedrijfstak-CAO uitbreiden naar de overige werkgevers en werknemers in de betreffende bedrijfstak. De overheid beoogde met dergelijke bescherming arbeidsrust, stabiele arbeidsverhoudingen en zelfregulering te bevorderen. Daar staat tegenover dat daarmee de vrijheid van ongeorganiseerde werkgevers om geen CAO af te sluiten in feite wordt 'opgeofferd' ten behoeve van deze hogere doelen. Dit was en is altijd een belangrijk punt van kritiek geweest. Evenals het argument dat door het uitschakelen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden (vooral de lonen) de dynamiek en flexibiliteit van de arbeidsmarkt zou worden geschaad. Deze argumenten voor en tegen AVV werden al in de periode 1903-1937 gewisseld en voeren ook telkens de boventoon in de recentere discussies, zoals die van begin jaren negentig van de vorige eeuw en van het begin van de 21^e eeuw.

Tegen de achtergrond van deze discussies over AVV wordt in dit SZW-werkdocument een analyse uitgevoerd naar de effectiviteit van het CAO- en AVV-instrument, in het licht van de oorspronkelijke doelstellingen van het instrumentarium. Dit inzicht kan worden gebruikt in de lopende of toekomstige discussies over het CAO- en AVV-instrument.

Toch zou men zich ook kunnen afvragen of de oorspronkelijke doelstellingen van de CAO en AVV nog wel van deze tijd zijn. Stellen de hedendaagse en toekomstige sociaal-economische en maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen geen andere eisen aan de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming? Aan deze vraag zal een vervolgstudie worden gewijd.

Den Haag,
Maurice Rojer

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De discussie over het algemeen verbindend verklaren van CAO's (AVV) gaat al terug tot in ieder geval 1903.¹ Het eerste rapport met serieuze plannen om AVV wettelijk te regelen werd in 1911 gepresenteerd door de Commissie Drucker. In 1925 diende de toenmalige minister van Sociale Zaken voor het eerst een wetsvoorstel in. Twee nieuwe wetsvoorstellen verder (in 1929 en 1936) trad de Wet Algemeen verbindend en onverbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet AVV) in 1937 daadwerkelijk in werking. De hele voorgeschiedenis van de Wet AVV was niet onbewogen. In de discussie speelde enerzijds de sociale wenselijkheid van het ondersteunen van collectieve en sociale contracten die vanuit de bedrijven en bedrijfstakken zelf tot stand kwamen, tegenover de economische wenselijkheid van marktwerking.

Na 1937 is de discussie over AVV nog enkele keren gevoerd. Opvallend daarbij is dat elke nieuwe discussie voor wat betreft de geopperde problemen, wenselijkheden en argumenten voor en tegen, een herhaling lijkt van de zetten uit de periode voorafgaand aan de totstandkoming van de Wet AVV.

Een nieuw element in de meest recente discussie is dat daarbij wordt gerefereerd aan de leeftijd van de wet en de veranderde omstandigheden in het huidige tijdsgewricht. De huidige ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen gaan richting decentralisatie, differentiatie en individualisering, terwijl het AVV'en van CAO's een daad is waarbij arbeidsvoorwaarden worden geüniformeerd en de standaard vormen voor grote collectieven van werkgevers en werknemers. Dit lijkt volkomen in strijd met elkaar.

Uit deze eventuele tegenstrijdigheid vloeit de vraag voort hoe effectief het CAO- en AVV-instrument nog is. De beantwoording van deze vraag begint bij een beoordeling van de effectiviteit van het CAO- en AVV-instrument in het licht van de doelstellingen van het instrumentarium. Daarnaast kunnen er (onbedoelde en/of ongewenste) neveneffecten zijn die eveneens in de analyse worden meegenomen.

Ten slotte doet de vraag zich voor welke mogelijkheden er zijn voor eventuele aanpassing van het AVV-beleid en wat daarvan de verwachte effecten zijn.

1.2 Bedoeling van de Wet AVV

Op grond van artikel 2 van de Wet AVV kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid CAO-bepalingen, die reeds voor een naar zijn oordeel belangrijke meerderheid gelden, voor alle werkgevers en werknemers in de betreffende werkingssfeer van de CAO laten gelden. Dit betekent dat werkgevers en de daar werkzame werknemers die niet aan de CAO-onderhandelingen deelnemen maar wel binnen de werkingssfeer van de CAO vallen, na AVV eveneens aan de CAO zijn gebonden.

Hiermee beschermt en ondersteunt de minister van SZW de resultaten van CAO-onderhandelingen tussen georganiseerde werkgevers en werknemers, maar grijpt de minister tegelijk in de onderhandelingsvrijheid van individuele ongeorganiseerde werkgevers en werknemers in.

¹ Zie C.M.T. van der Veldt, 2002, De Wet AVV: een historische discussie? 1903-1937, in: *Arbeid Integraal*, september 2002 nummer 4, pp.133-143.

De mogelijkheid om het AVV-instrument toe te passen is door de wetgever in de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Wet AVV gemotiveerd, evenals in het algemene beleidsuitgangspunt in het Toetsingskader AVV.

Uit de Memorie van Toelichting (MvT) van de Wet AVV 1937:

“De ontwikkeling van het instituut der collectieve arbeidsovereenkomsten heeft in verschillende opzichten zegenrijke gevolgen gehad. Zij heeft op uitgebreid terrein met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden orde en rust in het bedrijfsleven gebracht, waar vroeger onrust en onzekerheid heerste en telkens strijd tussen werkgevers en arbeiders over die arbeidsvoorwaarden zij het ook op beperkt terrein, ontstond. (...)

De collectieve arbeidsovereenkomsten zijn, naar het oordeel van de ondergetekenden, voor de behoorlijke gang van het bedrijfsleven, het bevorderen van de samenwerking tussen werkgevers en arbeiders en het scheppen van redelijke arbeidsvoorwaarden van zo grote betekenis gebleken, dat het wegruimen van belemmeringen, die haar verdere ontwikkeling in de weg staan van groot maatschappelijk nut is te achten.

Niet alleen zal een wettelijke regeling van de verbindendverklaring het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten bevorderen, maar daardoor wordt tevens een stap gezet in de richting om de vaststelling van voorschriften op het gebied der arbeidersbescherming, die op grond van de aard der daarbij betrokken belangen, in een bedrijf algemeen behoren te gelden, zoveel mogelijk te doen geschieden door belanghebbenden in dat bedrijf. Hoe meer zodanige regelingen uit het bedrijf opkomen, des te meer zal ingrijpen van de wetgever door vaststelling van voor alle bedrijven of een complex van bedrijven geldende gebods- en verbodsbepalingen met de nadelen, die daaraan kleven, op de achtergrond kunnen treden.”

Uit het algemeen beleidsuitgangspunt van het Toetsingskader AVV:²

“De totstandkoming en de inhoud van afspraken omtrent arbeidsvoorwaarden is in beginsel de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers en hun organisaties. Collectieve afspraken bevorderen evenwichtige arbeidsverhoudingen en arbeidsrust en vormen daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor een positieve sociaal-economische ontwikkeling. AVV heeft in de kern tot doel het uitoefenen van die verantwoordelijkheid van sociale partners (via collectieve afspraken in de vorm van CAO's) te ondersteunen en te beschermen. Het beoogde effect van AVV is concurrentie op arbeidsvoorwaarden door onderbieding door niet gebonden werkgevers en werknemers te voorkomen. Door AVV kan andere regelgeving door de centrale overheid worden beperkt.”

Hieruit blijkt dat de CAO volgens de wetgever een instrument is waarmee stabiliteit van de arbeidsverhoudingen, arbeidsrust en zelfregulering door sociale partners kan worden bevorderd. Om die positieve effecten te kunnen verwezenlijken ‘verdient’ de CAO het in de ogen van de wetgever beschermd en ondersteund te worden.

1.3 Eerdere discussies

De werking en effectiviteit van het AVV-instrument heeft vooral in de jaren tachtig en de jaren negentig van de vorige eeuw ter discussie gestaan. In 1984 concludeerde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het zogenaamde DIA-rapport dat gezien de betekenis

² Toetsingskader AVV, Staatscourant 7 september 2001, nr.173 / pag.12.

voor de toenmalige maatschappelijke ordening, de opvatting van werkgevers- en werknemersorganisaties en het belang van behoud van arbeidsrust, het instrument van AVV'en van CAO's en de toepassing ervan gehandhaafd diende te blijven.³

In 1990 vroeg de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de SER een advies over de toenmalige toepassing van het AVV-beleid. Omdat toentertijd een meer fundamenteel publiek debat over het AVV-instrument werd gevoerd, sprak de SER zich in het advies ook ten principale uit over AVV. De SER was unaniem van oordeel dat AVV zijn waarde voor het bestaan van goede en stabiele arbeidsverhoudingen had bewezen en dat AVV heeft bijgedragen aan verbreding van het CAO-overleg met relatief veel aandacht voor immateriële zaken als kwaliteit van de arbeid, investeringen in human capital (scholing) en arbeidsmarktvragestukken.⁴ Een meerderheid van de leden van de SER vond een wijziging van het AVV-beleid daarom ongewenst. Een ander deel van de SER (acht kroonleden) nam een minderheidsstandpunt in voor wat betreft de toekomstige beleidslijn, die wat hen betrof ook gericht moest zijn op toetsing aan strijdigheid met regeringsbeleid.⁵

Ten behoeve van het politieke vervolg op de publieke discussie bood de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 1993 een nota over het AVV'en van CAO's aan, op basis waarvan er ideeën ontstonden om een gewijzigd AVV-beleid door te voeren, waarbij toetsing aan regeringsbeleid aan de orde zou zijn.⁶ Dit zou een fundamentele breuk betekenen met het tot dan toe gevoerde beleid waarbij marginaal werd getoetst aan voornamelijk (kennelijke) strijdigheid met het recht en strijdigheid met de rechtmatige belangen van derden, om zodoende vooral als ondersteunend instrument voor de CAO te kunnen gelden en niet als middel voor sturing door de overheid.

Uiteindelijk resulteerde de discussie in de voorbereiding van een wetsvoorstel, waarmee geregeld zou worden dat alleen vooraf door het kabinet bepaalde CAO-onderwerpen konden worden AVV'd en de rest van de CAO niet. Het wetsvoorstel kreeg een negatief advies van de Raad van State, omdat deze te grote risico's zag in de sfeer van arbeidsrust. Bij de kabinetswisseling in 1994 werd het wetsvoorstel ingetrokken.⁷ Wel werd door het nieuwe kabinet met sociale partners overleg gevoerd en afspraken gemaakt om de toetreding tot de arbeidsmarkt van laaggekwalificeerde werknemers met behulp van verlaging van de laagste CAO-loonschalen te bevorderen.⁸

Na een periode in de tweede helft van de jaren negentig waarin weer successen werden behaald met het "poldermodel" kwam de discussie over het AVV-instrument weer terug aan het begin van de 21^{ste} eeuw. Ook nu ging het in de discussie vooral om de wens het AVV-instrument meer beleidsmatig sturend te gebruiken, bijvoorbeeld in het kader van het beleid ten aanzien van arbeidsongeschiktheid en ziekte. Anderzijds was tevens het argument te horen dat het instrument niet meer van deze tijd was. Een tijd waarin de arbeidsvoorwaardenvorming in het teken zou staan van decentralisatie, differentiatie en individualisering.

³ Kamerstukken II 1983/84, 17 931, nr.24, p.12 en 13.

⁴ SER-advies 1992/14.

⁵ Zie verder ook hoofdstuk 7.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 532, nr.2.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 532, nr.4.

⁸ Zie o.a. de verslaglegging van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over het voorjaarsoverleg en het najaarsoverleg in 1995 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 900 XV, nr.46 en Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 400 XV, nr.8).

1.4 Doel- en vraagstelling

Het doel van deze studie is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van het CAO- en AVV-instrument. In de eerste plaats mondt dit uit in de volgende vraag:

In hoeverre worden de doelstellingen van de wet AVV bereikt?

De beantwoording van deze vraag valt, gegeven de doelstellingen van de Wet AVV, uiteen in drie deelvragen:

- 1. In hoeverre wordt de CAO beschermd en de totstandkoming ervan bevorderd?*
- 2. In hoeverre worden door het CAO- en AVV-instrument stabiele arbeidsverhoudingen en arbeidsrust bevorderd?*
- 3. In hoeverre wordt zelfregulering door sociale partners met behulp van het CAO- en AVV-instrument bevorderd?*

Hierbij is van belang voorop te stellen dat het AVV-instrument het instrument van de bedrijfstak-CAO “volgt”. Een analyse van de betekenis van het CAO- en AVV-instrument in het licht van de betreffende doelstellingen begint bij en bestaat grotendeels uit een analyse van de betekenis van de bedrijfstak-CAO. AVV zorgt er immers ‘slechts’ voor dat de beoogde effecten van de bedrijfstak-CAO tot stand kunnen komen.

In deze studie komen naast de beoogde effecten van het CAO- en AVV-instrument, en in het bijzonder het AVV'en van bedrijfstak-CAO's, ook positieve dan wel negatieve neveneffecten aan de orde.

Zowel voor georganiseerde als ongeorganiseerde werkgevers kan een (AVV'de) bedrijfstak-CAO bijvoorbeeld een reductie van transactiekosten betekenen. Daarnaast kan het een oplossing bieden voor prisoners' dilemma's, zoals bij het creëren van sectorale scholings- en opleidingsfaciliteiten.

Aan het AVV'en van CAO's kunnen ook nadelen kleven. De vrijheid en flexibiliteit om een eigen arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren wordt belemmerd voor de werkgevers die door AVV worden gebonden aan een regeling die zij zelf niet hebben bedacht of gewild. Daarnaast herbergen (AVV'de) bedrijfstak-CAO's het risico dat ze de marktwerking met betrekking tot de loonvorming en daarmee de werking van de arbeidsmarkt teveel kunnen verstoren vanwege monopolievorming. Inherent aan de bedrijfstak-CAO is het tegengaan van concurrentie op arbeidsvoorwaarden en daarmee het beperken van (arbeids)marktwerking. AVV beperkt die marktwerking nog meer en zou door onverantwoord afwentelingsgedrag kunnen leiden tot negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid.

De mogelijke positieve en negatieve neveneffecten van de CAO en AVV worden eerst theoretisch beschouwd alvorens van een aantal effecten (voor zover mogelijk) te analyseren in welke mate zij zich in de praktijk voordoen. Ook hierbij is het nodig dat de (theoretische) analyse van neveneffecten begint bij het CAO-instrument, gevolgd door het AVV-instrument. De volgende vragen staan daarbij centraal:

- Welke positieve en negatieve neveneffecten kunnen CAO's in het algemeen en het AVV'en van bedrijfstak-CAO's in het bijzonder hebben?*
- In welke mate doen de positieve en negatieve neveneffecten zich voor in de praktijk?*
- Wat betekent dit per saldo voor de effectiviteit van het instrumentarium van de bedrijfstak-CAO en AVV?*

Het AVV-instrument kan worden bestudeerd vanuit de betekenis ervan in de huidige praktijk van de arbeidsverhoudingen. Het is echter ook mogelijk te beschouwen en te analyseren welke effecten mogelijksterwijs optreden als het AVV-instrument niet meer of anders wordt toegepast. In deze studie zal dit aan de hand van de volgende vraag gebeuren:

- *Welke effecten zijn te verwachten van gewijzigd beleid ten aanzien van de toepassing van het AVV-instrument?*

1.5 Opzet

In het eerstvolgende hoofdstuk wordt een korte uiteenzetting gegeven van de werking en toepassing van het huidige AVV-instrument. Dit betreft de gehanteerde criteria bij toetsing van verzoeken tot AVV, maar ook de feitelijke reikwijdte van het instrument.

In hoofdstuk 3 worden beoogde en neveneffecten in theoretische zin nader beschouwd, waarna in hoofdstukken 4 tot en met 6 de effecten van AVV worden geanalyseerd en waar mogelijk empirisch getoetst. In de eerste plaats gebeurt dit ten aanzien van de beoogde effecten in het licht van de doelstellingen van AVV (hoofdstuk 4). Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de neveneffecten met betrekking tot de loonvorming geanalyseerd. Hoofdstuk 6 staat in het teken van neveneffecten ten aanzien van de flexibiliteit van de arbeidsvoorwaardenvorming.

Hoofdstuk 7 bevat een analyse waarmee een verkenning plaatsvindt van de theoretische (on)mogelijkheden en te verwachten effecten van weigering van AVV. Hiermee wordt aangesloten bij de discussie over een gewijzigd AVV-beleid, waarbij AVV wordt geweigerd op beleidsinhoudelijke gronden, zoals strijdigheid met regeringsbeleid.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 8 een samenvatting van de conclusies uit hoofdstukken 4 tot en met 7 gegeven, met een afrondende algemene conclusie.

Hoofdstuk 2 De werking van het AVV-instrument

2.1 Introductie

Volgens artikel 1 van de Wet CAO wordt onder een CAO verstaan een overeenkomst aangegaan tussen een of meerdere werkgevers of verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid van werkgevers en een of meer verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid van werknemers, waarbij voornamelijk of uitsluitend arbeidsvoorwaarden worden geregeld, die bij arbeidsovereenkomsten in acht genomen dienen te worden. Werknemers en werkgevers die lid zijn van een van de verenigingen (van werknemers dan wel werkgevers) die de CAO hebben ondertekend, zijn (op grond van artikel 9 Wet CAO) direct aan de CAO gebonden. Een georganiseerde werkgever is bovendien (op grond van artikel 14 Wet CAO) verplicht de CAO na te komen ten aanzien van de werknemers in zijn onderneming die geen lid zijn van een van de ondertekenende vakbonden.⁹

Artikel 2 van de wet AVV voorziet erin dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid CAO-bepalingen ook bindend kan verklaren voor de niet direct aan de CAO gebonden werkgevers en werknemers. Met andere woorden, de werkingssfeer van de betreffende CAO wordt in de eerste plaats uitgebreid naar die werkgevers die geen lid zijn van de werkgeversverenigingen die de CAO hebben ondertekend en tegelijk ook naar de (al dan niet georganiseerde) werknemers in hun bedrijven. In de tweede plaats wordt de werkingssfeer ook uitgebreid naar de niet direct aan de CAO gebonden werknemers die wel werkzaam zijn bij direct gebonden werkgevers, de zogeheten artikel 14-werknemers. Deze worden door AVV wel aan de CAO gebonden.

AVV vindt niet automatisch plaats, maar pas nadat aan een aantal vereisten is voldaan en bovendien een toetsing heeft plaatsgevonden.

2.2 Wanneer en hoe AVV?

Om CAO-bepalingen te kunnen AVV'en is er in de eerste plaats een verzoek tot AVV nodig door (één van de) CAO-partijen. Vervolgens dient het verzoek te worden getoetst aan een aantal criteria. Deze criteria vinden hun grondslag in de Wet AVV en zijn verder uitgewerkt als ministeriële beleidsregels in het Toetsingskader AVV.¹⁰

Meerderheidsvereiste

Alvorens de inhoud van de CAO-bepalingen waarvoor een verzoek tot AVV is ingediend aan het Toetsingskader te onderwerpen, wordt getoetst of de representativiteit van CAO-partijen voldoet aan het meerderheidsvereiste (zie tabel 2.1).

⁹ Deze verplichting voor werkgevers houdt derhalve niet in dat de CAO automatisch van toepassing is op niet of anders georganiseerde werknemers. Deze zogeheten “artikel 14”-werknemers behouden in feite hun individuele contractvrijheid en mogen andere arbeidsvoorwaarden proberen te bedingen.

¹⁰ Stcrt 2001, nr.173 / pag.12.

Tabel 2.1 Criteria meerderheidsvereiste

het aantal CAO-werknemers t.o.v. het totaal aantal werknemers in de bedrijfstak is:	oordeel:
60% of meer	AVV
55% of meer en minder dan 60%	AVV (tenzij zeer scheve verdeling van meerderheid)
minder dan 55%	geen AVV (tenzij volgens oordeel minister bijzondere omstandigheden)

Bedenkingen

Als het verzoek tot AVV is ingediend en op grond van de door AVV-verzoekende partijen aangeleverde gegevens over de representativiteit is vastgesteld dat aan het meerderheidsvereiste is voldaan, wordt de tekst waarvoor AVV wordt verzocht ter visie gelegd voor een periode van drie weken. Gedurende de periode van tervisielegging kunnen bedenkingen worden ingebracht tegen het verzoek tot AVV.¹¹ Bedenkingen in verband met een eigen rechtsgeldige CAO worden direct en (sinds 1 oktober 2001) bij iedere volgende AVV-procedure automatisch gehonoreerd. Dit geldt zowel voor eigen rechtsgeldige ondernemings- als bedrijfstak- of sub-sector-CAO's.

Inhoudelijke toetsing

Als het gaat om een inhoudelijke beoordeling van CAO-bepalingen, komt in principe elke CAO-bepaling die betrekking heeft op of verband houdt met arbeidsvoorwaarden, en aldus naar hun aard in een CAO past, voor AVV in aanmerking. In de wet AVV (m.n. artikel 2 lid 5) en in het Toetsingskader AVV worden een aantal categorieën CAO-bepalingen genoemd die bij voorbaat van AVV zijn uitgesloten, of die na beoordeling op grond van enkele criteria niet in aanmerking komen.

Op grond van artikel 2 lid 5 van de Wet AVV komen niet voor AVV in aanmerking CAO-bepalingen die:

- de beslissing van een rechter omtrent twistgedingen uitsluiten;
- op werkgevers of werknemers dwang uitoefenen zich bij een werkgeversorganisatie of vakbond aan te sluiten;
- een ongelijke behandeling van georganiseerden en ongeorganiseerden teweeg brengen;
- werknemers betrekken bij de handhaving van prijsregelingen.

Daarnaast worden in het Toetsingskader AVV de volgende CAO-bepalingen van AVV uitgesloten:

- intentieverklaringen, protocollen of aanbevelingen en eventuele toelichtingen op de CAO;
- CAO-bepalingen die de relatie tussen CAO-partijen onderling regelen (obligatoire bepalingen);
- CAO-bepalingen over pensioenen (daarvoor geldt de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (WBpf));
- CAO-bepalingen over herverzekering van eigen risico's van werkgevers (zijn geen arbeidsvoorwaarden);

¹¹ Zie het Toetsingskader AVV voor een precieze weergave van de te volgen procedure bij bedenkingen.

- CAO-bepalingen die geen verband houden met arbeid.

Tenslotte worden in het Toetsingskader AVV een aantal algemene gronden genoemd op basis waarvan AVV kan worden geweigerd:

- strijdigheid met het recht (wet- en regelgeving, algemene rechtsbeginselen, inbreuk op grondrechten);
- strijdigheid met het algemeen belang;
- te grote benadeling van de rechtmatige belangen van derden.

Marginale toetsing

Het toetsingsbeleid is geënt op de primaire doelstellingen van de Wet AVV, namelijk de ondersteuning en bescherming van de CAO. Dit houdt in dat een marginale toets wordt uitgevoerd, waarbij het vooral gaat om toetsing aan de Wet AVV, het recht en de rechtmatige belangen van derden. De mogelijkheid bestaat om AVV te weigeren indien sprake is van strijdigheid met het algemeen belang.¹² In de praktijk is dit echter nog nooit voorgekomen.¹³

Fonds-CAO's

CAO-partijen kunnen bij CAO fondsen oprichten en taak, functie en werkwijze van die fondsen reglementeren. Die fondsen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, vervroegde uittreding, maar ook op opleiding, arbeidsomstandigheden, de ontwikkeling van de bedrijfstak, etc.. De Wet CAO (artikel 1 lid 1) laat ook ruimte aan CAO-partijen om dergelijke fondsregelingen het enige onderwerp van de CAO te laten uitmaken.¹⁴ Op die wijze kunnen er aparte fonds-CAO's worden overeengekomen, naast CAO's waarin de "reguliere" arbeidsvoorwaarden worden geregeld voor een bepaalde bedrijfstak (of onderneming).

Fonds-bepalingen in CAO's en aparte fonds-CAO's kunnen eveneens worden AVV'd.

Daarbij geldt in tegenstelling tot reguliere CAO's dat de duur van de AVV maximaal vijf jaar kan bedragen in plaats van twee jaar. Hierbij wordt rekening gehouden met de aard van de verplichtingen die vaak voor langere periode worden aangegaan.

Daarnaast gelden voor fondsbepalingen in CAO's, dan wel aparte fonds-CAO's, een aantal aanvullende vormvereisten, als extra waarborg ten behoeve van de rechtmatige belangen van derden.¹⁵ Het specifieke karakter van fondsregelingen, namelijk het heffen van bijdragen van derden aan het fonds, dwingt tot helderheid over de concrete bestedingsdoeleinden van de fondsgelden. Zo dienen de fondsmiddelen aan een ieder in de bedrijfstak ten goede te kunnen komen. De aanvullende vormvereisten dienen er verder toe voor de betrokkenen transparantie te verschaffen over de inkomsten en uitgaven van de fondsen.

¹² Zie verder ook hoofdstuk 7.

¹³ In het Toetsingskader AVV is aangegeven dat het begrip 'algemeen belang' niet op voorhand is af te bakenen. Uit de literatuur blijkt dat een algemeen aanvaarde opvatting is dat het begrip 'algemeen belang' moet worden gezien in het licht van de doelstellingen van de Wet AVV. Zie M. Olbers, Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten, in: De Blauwe Kluwer, suppl. 183 (maart 1998).

¹⁴ De Hoge Raad heeft hierover in 1987 (NJ 1987,936) uitsluitel gegeven en geconcludeerd dat er onvoldoende grond was om te oordelen dat artikel 1 lid 1 Wet CAO geen ruimte laat voor een fondsbijdrageregeling die het enig onderwerp van een CAO uitmaakt.

¹⁵ Zie onderdeel 3 van paragraaf 6.2 van het Toetsingskader AVV.

Box 2.1 Aanscherping vormvereisten fonds-CAO's

Werkgevers- en werknemersorganisaties kunnen CAO's overeenkomen waarmee fondsvorming plaatsvindt ten behoeve van CAO-afspraken inzake uitkeringen (VUT, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, e.d.) of inzake de goede werking van de bedrijfstak, zogeheten sociale fondsen. Bij sociale fondsen gaat het om bijv. opleiding en ontwikkeling, kinderopvang, of werkgelegenheid. De sociale fondsen in bedrijfstakken zijn opgericht om voor het functioneren van de bedrijfstak belangrijke activiteiten te financieren zoals scholing van werknemers en werkgelegenheidsprojecten. Via een loonsomheffing dragen werkgevers en (m.n. bij uitkeringsfondsen) ook werknemers bij aan deze fondsen. Door die via het AVV-instrument verplicht wordt opgelegd, dragen ook ongeorganiseerde werkgevers (en hun werknemers) bij aan de financiering van deze fondsen. De AVV's de statuten en/of reglementen van sociale fonds-CAO's kunnen bestedingsdoelen bevatten die het mogelijk maken subsidies te verlenen aan werkgevers- en/of werknemersorganisaties, ten behoeve van activiteiten die in het teken staan van de (algemene) doelstellingen van het fonds. Dergelijke bestedingsdoelen moeten (cf. het Toetsingskader AVV) passen binnen het kader van bepalingen die voor AVV in aanmerking komen. Zo dienen o.a. de te subsidiëren activiteiten van toepassing te zijn op in principe iedere werknemer en/of werkgever in de werkings sfeer van de AVV's de (fonds)-CAO.

In 2001 stonden tijdens een Algemeen Overleg met de Vaste Commissie van de Tweede Kamer voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (d.d. 18 oktober 2001, TK, 2001-2002, 28 000 XV, nr.10) dergelijke uitgaven van fondsen aan werknemers- en werkgeversorganisaties ter discussie. In het Algemeen Overleg is aan de hand van een financiële monitor van de inkomsten en uitgaven van fondsen geconcludeerd dat de uitgaven van sociale fondsen aan subsidie-ontvangende werkgevers- en werknemersorganisaties plaatsvinden conform AVV's bare/AVV's de fonds-bepalingen.

Onduidelijk bleef echter waar de door werknemers- en werkgeversorganisaties ontvangen fondsgelden aan werden besteed. Naar aanleiding daarvan is eveneens geconcludeerd dat het wenselijk is de transparantie van de uitgaven van de fondsen en de besteding door subsidie-ontvangende organisaties te vergroten ten behoeve van de betrokken georganiseerde en ongeorganiseerde werkgevers en werknemers. Daartoe heeft de Minister van SZW de vormvereisten voor fonds-CAO's in het Toetsingskader AVV aangescherpt (Zie Staatscourant, 19 juni 2002, nr. 114 / pag.11).

2.3 Reikwijdte AVV

Ten opzichte van het totaal aantal werknemers is de verdeling over de verschillende typen van CAO's of andere arbeidsvoorwaardenregelingen (medio 2002) als volgt:

- 44 procent van de werknemers is werkzaam bij een werkgever die zowel direct aan de CAO is gebonden als door AVV;
- 9 procent van de werknemers wordt na AVV aan die CAO's gebonden;
- 10 procent van de werknemers valt onder een niet-AVV's de bedrijfstak-CAO;
- 11 procent van de werknemers valt onder een ondernemings-CAO;
- 10 procent van de werknemers valt onder een arbeidsvoorwaardenregeling van de overheid;
- 16 procent van de werknemers is niet aan een CAO of arbeidsvoorwaardenregeling van de overheid gebonden.

Alleen bedrijfstak-CAO's komen voor AVV in aanmerking. In Nederland wordt zo'n 70 procent van de reguliere bedrijfstak-CAO's AVV'd. Van alle werknemers waarop een bedrijfstak-CAO van toepassing is, valt 85 procent na AVV onder een bedrijfstak-CAO (zie tabel 2.2).¹⁶ De overige 15 procent is gebonden aan een bedrijfstak-CAO die niet wordt AVV'd. Naast de ruim 140 AVV'de reguliere bedrijfstak-CAO's worden ook nog 153 specifieke CAO's AVV'd: 70 VUT, 30 sociale fondsen, 15 O&O, 38 overige fondsen (kinderopvang, arbo, e.d.).

Tabel 2.2 Aantallen en reikwijdte AVV'de en niet-AVV'de bedrijfstak-CAO's in Nederland (medio 2002)¹⁷

	aantal bedrijfstak-CAO's	aantal werknemers		percentage werknemers t.o.v. totaal aantal werknemers onder bedrijfstak-CAO's
		direct onder CAO	na AVV	
Niet-AVV'de bedrijfstak-CAO's	62	736.446	-	15%
AVV'de bedrijfstak-CAO's	143	3.274.652	4.025.440	85%
w.o.				
CAO's met directe dekking <85%	82	1.799.816	2.477.602	52%
CAO's met directe dekking >=85%	61	1.474.836	1.547.838	33%
totaal	205	4.011.098 (84%)	4.761.886	100%

Bron: Eigen berekening op basis van gegevens van de Arbeidsinspectie.

2.4 AVV-instrument in EU-lidstaten¹⁸

Nederland is niet uniek in het hanteren van het AVV-instrument. In diverse vormen komt het in andere landen ook voor dat de werkingssfeer van de CAO wordt uitgebreid naar ongeorganiseerde werknemers en/of werkgevers, oftewel vindt derdenbinding plaats. Om een vergelijking met andere stelsels van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming te maken is het nodig om twee typen van derdenbinding te onderscheiden: derdenbinding van ongeorganiseerde werknemers en derdenbinding van ongeorganiseerde werkgevers (en daar werkzame werknemers).

Het eerste type derdenbinding betreft het van toepassing laten zijn van de CAO op alle werknemers die werkzaam zijn bij de werkgever die aan de CAO is gebonden (omdat hij zelf de CAO heeft ondertekend of omdat hij is aangesloten bij een werkgeversvereniging die een CAO heeft ondertekend). In Nederland is dit geregeld in artikel 14 Wet CAO. In zes andere EU-lidstaten is dit eveneens wettelijk geregeld (zie 2^e kolom tabel 2.3) en vindt derdenbinding van ongeorganiseerde werknemers als het ware automatisch plaats. Spanje neemt daar een bijzondere positie in omdat een (bedrijfstak-)CAO voor alle werknemers en werkgevers in een

¹⁶ Bij deze berekening zijn de arbeidsvoorwaardelijke regelingen van de overheid buiten beschouwing gebleven. Formeel zijn dit geen CAO's in de zin van de Wet CAO en komen dus niet voor AVV in aanmerking.

¹⁷ Exclusief arbeidsvoorwaardelijke regelingen van de overheid.

¹⁸ De gehele paragraaf is gebaseerd op het paper "Collective agreement extension mechanisms in EU member countries", (2001), van de Catholic University of Louvain, Institut des Sciences du Travail.

sector geldt, als aan bepaalde wettelijke condities is voldaan. Door het afsluiten van deze zogeheten statutaire overeenkomsten krijgen CAO-partijen een wetgevende status. Automatische toepassing komt in een aantal landen niet op wettelijke maar op vrijwillige basis voor. In landen als het Verenigd Koninkrijk en Griekenland komt vrijwillige toepassing van de CAO op ongeorganiseerde werknemers soms voor.

In negen andere EU-lidstaten komen wettelijke regelingen voor waarmee door uitbreiding van de werkingssfeer van bedrijfstak-CAO's ook ongeorganiseerde werkgevers aan die CAO worden gebonden, vergelijkbaar met het Nederlandse AVV-instrument (zie 3^e kolom tabel 2.3). Niet in elk land is het van even grote betekenis. In Nederland is qua derdenbinding artikel 14 Wet CAO bijvoorbeeld belangrijker dan AVV.¹⁹ In Oostenrijk wordt AVV beperkt toegepast, maar zijn praktisch alle werkgevers aan een CAO gebonden vanwege verplicht lidmaatschap voor werkgevers bij werkgeversorganisaties. In Duitsland zorgt AVV ook voor een relatief beperkte uitbreiding van de werkingssfeer van de CAO. In België en Finland is het bereik van het AVV-instrument daarentegen groter. In Finland bijvoorbeeld wordt zo'n 25 procent van de werknemers (werkzaam bij ongeorganiseerde werkgevers) extra aan een bedrijfstak-CAO gebonden.

In twee EU-lidstaten wordt de werking van CAO's of collectieve minimum-arbeidsvoorwaarden uitgebreid door pressie van vakbonden. In Zweden kunnen vakbonden door hun zeer hoge organisatiegraad (meer dan 90%) ongeorganiseerde werkgevers dwingen bestaande CAO's te ondertekenen. In Italië kunnen vakbonden toepassing van minimum-arbeidsvoorwaarden via de rechter afdwingen. Deze veel voorkomende strategie leidt ertoe dat werkgevers hier vaak op anticiperen.

¹⁹ 65% van de werknemers is werkzaam bij een werkgever die direct gebonden is aan een bedrijfstak- of ondernemings-CAO. Daarnaast is 27% van de Nederlandse werknemers lid van een vakbond en kan op grond daarvan direct aan een CAO gebonden zijn. Hiervan werkt een deel voor de overheid waarvoor arbeidsvoorwaardenregelingen gelden waarop de Wet CAO (en dus ook artikel 14) niet van op toepassing zijn. En een deel van de vakbondsleden zal in bedrijven werken waarvoor niet direct of geen CAO geldt. Hoe dan ook zal er eerder door artikel 14 Wet CAO dan door vakbondsleden en/of AVV een CAO gelden voor werknemers.

Tabel 2.3 *Derdenbinding van ongeorganiseerde werknemers en/of werkgevers*

<i>EU-lidstaat</i>	binding van ongeorganiseerde werknemers	binding van ongeorganiseerde werkgevers
<i>België</i>	wettelijke voorziening	wettelijke voorziening
<i>Denemarken</i>	vrijwillig; automatisme ²⁰	vrijwillig
<i>Duitsland</i>	vrijwillig; automatisme	wettelijke voorziening
<i>Finland</i>	vrijwillig; automatisme	wettelijke voorziening
<i>Frankrijk</i>	wettelijke voorziening	wettelijke voorziening
<i>Griekenland</i>	vrijwillig; beperkt	wettelijke voorziening
<i>Ierland</i>	vrijwillig; automatisme	tripartiete orgaan (nauwelijks toegepast)
<i>Italië</i>	vrijwillig; automatisme	vrijwillig; vakbondspressie
<i>Nederland</i>	wettelijke voorziening (art.14 Wet CAO)	wettelijke voorziening (Wet AVV)
<i>Luxemburg</i>	wettelijke voorziening	wettelijke voorziening
<i>Oostenrijk</i>	wettelijke voorziening	wettelijke voorziening (+verplicht lidmaatschap bij werkgeversorganisaties)
<i>Portugal</i>	wettelijke voorziening	wettelijke voorziening
<i>Spanje</i>	wettelijke voorziening	wettelijke voorziening
<i>Verenigd Koninkrijk</i>	vrijwillig; beperkt	niet
<i>Zweden</i>	vrijwillig; automatisme	vrijwillig; vakbondspressie

Bron: Catholic University of Louvain, Institut des Sciences du Travail, 2001.

In landen als België, Denemarken, Finland en Zweden, zijn zowel werknemers als werkgevers goed tot zeer goed georganiseerd en zorgt derdenbinding eerder voor een verdere versterking van de aanwezigheid van sociale partners. In andere landen speelt derdenbinding (met name van ongeorganiseerde werknemers) een belangrijke rol ten aanzien van de relatief zwakke positie van de vakbeweging. Voorbeelden hiervan zijn Frankrijk, Oostenrijk, Duitsland, Italië, Luxemburg en Nederland. Derdenbinding speelt voor het (voort)bestaan van CAO's in landen als Griekenland, Spanje en Portugal een nog belangrijker rol, omdat zowel werknemers als werkgevers relatief zwak georganiseerd zijn.

²⁰ Met automatisme wordt hier bedoeld dat werkgevers (vrijwillig) de CAO automatisch van toepassing laten zijn op ongeorganiseerde werknemers die in hun bedrijf werkzaam zijn.

Hoofdstuk 3 De theoretische betekenis van het CAO- en AVV-instrument

Welke positieve en negatieve (bijkomende) effecten kunnen CAO's in het algemeen en het AVV'en van bedrijfstak-CAO's in het bijzonder hebben?

3.1 Introductie

De arbeidsverhouding tussen werknemers en werkgevers wordt gekenmerkt door zowel conflicterende als gedeelde belangen in een relatie van wederzijdse afhankelijkheid. Conflicterend zijn met name de wederzijdse preferenties met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en zeggenschap: werknemers streven naar zekerheid van inkomen en baan alsmede een grote mate van zeggenschap; werkgevers streven naar zo groot mogelijke efficiëntie en effectiviteit van de bedrijfsvoering. Werkgevers en werknemers hebben een gemeenschappelijke belang in de continuïteit van de onderneming en daarmee tevens van de werkgelegenheid (Schilstra, Smit en Paauwe, 1996). De wederzijdse afhankelijkheid dwingt werkgevers en werknemers te zoeken naar instrumenten (instituties en processen) waarmee de conflicterende belangen worden omgezet in uitkomsten waarmee het gemeenschappelijk belang wordt gediend. De CAO is een dergelijk instrument dat als zodanig ook internationaal wordt erkend. Zo roepen de ILO-verdragen 98 en 154 nationale overheden op het totstandkomen van CAO te stimuleren (zie box 3.1).²¹

Box 3.1 *Stimulering CAO volgens ILO-verdragen 98 en 154*²²

ILO 98: Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949

Article 4

Measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development and utilisation of machinery for voluntary negotiation between employers or employers' organisations and workers' organisations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements.

ILO 154: Collective Bargaining Convention, 1981

Article 5

1. Measures adapted to national conditions shall be taken to promote collective bargaining.

De (inter)nationale erkenning van het CAO-instrument is in belangrijke mate gebaseerd op de functionaliteit van het instrument. Zowel voor werknemers als voor werkgevers, maar ook voor de overheid heeft de CAO een aantal voordelen. Maar ook schuilen er nadelen in het CAO-instrument. AVV is bedoeld ter ondersteuning van de bedrijfstak-CAO. Hierdoor zal AVV in de regel de functionaliteit van de bedrijfstak-CAO vergroten, maar ook de eventuele nadelen ervan. De analyses van de (dis)functionaliteit van de CAO in dit hoofdstuk hebben als

²¹ Zie ook rechtspraak van het Europese Hof (i.h.b. C-219/97 Mij. Drijvende Bokken vs. Stichting Pensioenfonds voor de Vervoers- en Havenbedrijven). Waarbij het Hof de CAO en het AVV'en van CAO's erkent als instrumenten waarmee sociaal beleid tot stand komt en wordt bevorderd, hetgeen tot de kern van de doelstelling van de EU wordt gerekend (zie EU-verdrag artikelen 2 en 3). Het bevorderen van (Europese) mededinging werd in de betreffende rechtspraak door het Hof niet van een hogere orde geacht.

²² Nederland heeft beide ILO-verdragen op 22 december 1993 geratificeerd.

uitgangspunt de CAO. In aanvulling op die analyses wordt waar dat relevant is ook de versterkende werking van AVV in de analyse meegenomen.

3.2 Functionaliteit CAO voor werkgevers en werknemers

De CAO heeft als belangrijke functie dat het rechten en plichten tussen werkgevers en werknemers voor een gezamenlijk overeengekomen periode voor een collectiviteit van werknemers en werkgever(s) vastlegt. Dit biedt werknemers vooral inkomenszekerheid en werkgevers reductie van onzekerheid over de ontwikkeling van de loonkosten. Daarnaast worden door het collectieve karakter van de CAO transactiekosten verlaagd. Werkgevers hoeven niet met elk van hun werknemers te onderhandelen over arbeidsvoorwaarden.

De CAO biedt tevens gelegenheid om vooral neerwaartse loonconcurrentie tussen werknemers te verminderen of zelfs uit te schakelen. In het verlengde daarvan kunnen werknemers door zich gezamenlijk te organiseren en te onderhandelen over collectieve arbeidsvoorwaarden meer onderhandelingsmacht creëren dan op individuele basis.

De CAO zorgt er verder voor dat de conflicterende belangen voor een langere tijd en met een collectief bereik in belangrijke mate “gepacificeerd” zijn. Dit effect wordt versterkt door het feit dat de CAO wordt onderhandeld tussen of met “externe” belangenbehartigende organisaties. Dit zorgt ervoor dat de onderhandelingen in zekere zin zijn losgekoppeld van de dagelijkse werksituatie en arbeidsrelatie. Potentiële conflicten kunnen zo (in eerste instantie) bij de werkvloer vandaan worden gehouden. En er kan worden voorkomen dat individuele werkgevers en werknemers zich voortdurend in een zogeheten *hold up*-situatie bevinden, waarin zij elkaar kunnen beroven van de opbrengsten van elkaars specifieke investeringen (zie box 3.2). CAO-onderhandelingen en de CAO kunnen daarom een stabiliserende werking hebben op de arbeidsverhoudingen met mede als gevolg een grotere mate van arbeidsrust.

Box 3.2 Hold up-probleem²³

Het *hold up*-probleem komt erop neer dat de werkgever investeringen in de werknemer opschort omdat de werknemer de werkgever kan “beroven” van de opbrengsten van die investeringen door te vertrekken. De werknemer dankt bij loononderhandelingen voor een deel zijn macht aan het (kunnen) dreigen met dat vertrek. Evenzo kan de werknemer specifieke investeringen opschorten zolang het risico bestaat dat de werkgever geen inkomensgarantie kan bieden.

Door nu het salarisoniveau contractueel en voor langere tijd vast te leggen (bijvoorbeeld in de vorm van salarisschalen met periodieken), vermijden werkgever en werknemer de noodzaak van herhaaldelijk overleg. Aanpassing aan veranderende omstandigheden blijft nodig. Dat kan echter via collectief overleg over de contractloonmutatie (en dus niet zo zeer over het echte niveau) wat als voordeel heeft dat het overleg wordt losgekoppeld van de dagelijkse werksituatie. Het soms moeizame overleg verstoort op die manier niet de arbeidsrelatie.

Deze effecten kunnen voor de CAO in het algemeen gelden. Afhankelijk van het niveau waarop een CAO wordt onderhandeld en overeengekomen, kunnen er bijkomende effecten optreden. Een CAO die door vakbonden met een vereniging van werkgevers voor een gehele bedrijfstak wordt onderhandeld, kan ervoor zorgen dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden

²³ Zie ook o.a. C.Teulings, 1996, *De plaats van de vakbeweging in de toekomst*, Serie Wetenschappelijke Publikaties van het Nationaal Vakbondsmuseum, nr. 12, Amsterdam: Welboom.

tussen ondernemingen voor een belangrijk deel kan worden uitgeschakeld, hetgeen weer een stabiliserend en pacificerend effect kan hebben.²⁴ Verder kan de bedrijfstak-CAO met name voor MKB-bedrijven ook leiden tot een verlaging van transactiekosten, ten opzichte van het afsluiten van een eigen ondernemings-CAO. Daarnaast biedt een bedrijfstak-CAO een mogelijke oplossing voor *prisoners' dilemma's* en daarmee de mogelijkheid voor het totstandkomen van collectieve goederen (bv. bedrijfstaksgewijze vakopleidingen, of werkgelegenheidsprojecten). Keerzijde van het bevorderen van stabiliteit met behulp van een (bedrijfstak-)CAO is dat het kan ontaarden in inflexibiliteit (zie §3.4.2).

Werkgevers kunnen eveneens meer onderhandelingsmacht creëren door gezamenlijk op te trekken en zich bedrijfstaksgewijs te verenigen en te onderhandelen over een CAO. Met behulp van bedrijfstak-CAO's kunnen de individuele georganiseerde werkgevers voorkomen dat ze door bedrijfstaksgewijs georganiseerde werknemersverenigingen tegen elkaar worden uitgespeeld.

Overigens zit er voor met name vakbonden, en deels voor werkgeversverenigingen, ook een keerzijde aan het CAO- en AVV-instrument. Artikel 14 van de Wet CAO en het AVV'en van een CAO zorgen ervoor dat een CAO voor alle werknemers in een bedrijf(stak) van toepassing is. Aangezien er geen eisen van (numerieke) representativiteit bestaan voor vakbonden om een CAO af te sluiten, is het voor werknemers niet strikt noodzakelijk lid te zijn van een vakbond om onder een CAO te vallen. Met andere woorden, de drempel voor een werknemer om geen lid te zijn van een vakbond maar wel van de CAO te "profiteren" is daardoor relatief klein. De "inclusiviteit" van het Nederlandse CAO-systeem kan dus een voedingsbodem zijn voor zogeheten *free rider*-gedrag. Dit kan overigens ook gelden aan werkgeverszijde, door toedoen van het AVV'en van bedrijfstak-CAO's. Ook werkgevers kunnen daardoor overwegen geen lidmaatschapsgeld aan een werkgeversorganisatie te betalen of geen onderhandelingskosten te maken, maar wel de voordelen ondervinden van een CAO.

Tegenover de genoemde functies van een bedrijfstak-CAO staat dat een ondernemings-CAO meer mogelijkheden kan bieden tot maatwerk in het arbeidsvoorwaardelijk beleid, afgestemd op de specifieke omstandigheden van de betreffende onderneming en/of werknemers. Vooral voor grote ondernemingen kan dit voordelen bieden in vergelijking met een bedrijfstak-CAO die gebaseerd is op de gemene deler van de bedrijfstak. Overigens kunnen bedrijfstak-CAO's ook gelegenheid bieden binnen dat kader op een lager niveau (bijvoorbeeld ondernemingsniveau) aanvullende of afwijkende afspraken te maken (zie verder hoofdstuk 6).

3.3 Functionaliteit CAO vanuit de optiek van de overheid

De CAO kan ook een functie vervullen en (mogelijke) voordelen hebben voor de overheid. Positieve effecten als stabilisering van de arbeidsverhoudingen en arbeidsrust hebben ook maatschappelijke en economische betekenis. Dit is de belangrijkste reden voor de overheid geweest om met behulp van de Wet AVV het instrument van de (bedrijfstak-)CAO te ondersteunen.

Deze ondersteuning houdt in dat ook niet direct aan de CAO gebonden werkgevers in de betrokken bedrijfstak, oftewel ongeorganiseerde werkgevers, aan de CAO worden gebonden. Het belangrijkste argument dat de wetgever daarvoor bij de totstandkoming van de Wet AVV aanvoerde was dat het onwenselijk was dat een minderheid regelingen die namens een meerderheid uit de bedrijfstak zelf zijn opgekomen kan ondermijnen. Zonder AVV zouden

²⁴ Dit is mede afhankelijk van het karakter van de CAO. Een standaard-CAO schakelt zowel neerwaartse als opwaartse concurrentie uit, een minimum-CAO alleen neerwaartse concurrentie.

ongebonden werkgevers op arbeidsvoorwaarden kunnen gaan concurreren, waardoor het voor de aan de CAO gebonden werkgevers onaantrekkelijker wordt de (bedrijfstak-)CAO tot stand te brengen en/of in stand te houden. Een dergelijke ontwikkeling zou ertoe leiden dat het CAO-instrument met zijn beoogde effecten zich niet tot volle wasdom zou kunnen ontwikkelen.²⁵

Een andere overweging voor de overheid om het CAO-instrument te ondersteunen was bij het tot stand komen van de Wet AVV, dat door de CAO als het ware specialistische wetgeving door onderling overleg tussen betrokkenen zelf zou ontstaan in plaats van “grove algemene” wetgeving door de overheid. Dit betekende niet alleen dat de wetgever hierdoor zou worden ontlast, maar deze vorm van maatwerk in de wetgeving door zelfregulering met behulp van CAO's zou ook meer draagvlak hebben en daardoor effectiever zijn (zie verder hoofdstuk 4).

Deze gedachte lijkt tevens centraal te staan in de opzet van het Nederlandse overlegmodel. Op centraal niveau is georganiseerd dat het mogelijk is dat tussen overheid en centrale vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers sociaal-economische vraagstukken en problemen gesignaleerd en behandeld kunnen worden, dat beleid kan worden afgestemd en er aan “klimaatbeheersing” gedaan kan worden. Sociale partners, met name de vakbeweging, is zodanig georganiseerd dat via interne coördinatiemechanismen de resultaten van het centrale overleg vertaald (kunnen) worden naar arbeidsvoorwaardelijk beleid dat het onderwerp is van CAO-onderhandelingen.

Het centrale overleg kan daardoor als het ware een instrument zijn waarmee sociale partners maatschappelijke problemen en maatschappelijk wenselijke oplossingen kunnen internaliseren, waardoor CAO-partijen op decentraal niveau niet slechts als belangenbehartigers van “insiders” optreden. Door centrale organisaties van werknemers en werkgevers gecoördineerd CAO-beleid kan op die wijze leiden tot succesvolle economische prestaties.²⁶

Een nadeel dat betrekking heeft op het algemene functioneren van de economie en daarom de overheid aangaat, is dat het CAO- en AVV-instrument risico's herbergen juist doordat concurrentie en daarmee marktwerking voor een belangrijk deel wordt geneutraliseerd. In paragraaf 3.4 wordt hier uitgebreider op in gegaan.

In het verlengde hiervan ligt het risico dat wat sociale partners in CAO's afspreken, de (sociaal-economische) doelstellingen van de regering kan doorkruisen. AVV versterkt dit mogelijke effect. Daarbij doet zich in de praktijk zo nu en dan de vraag voor of de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid AVV van dergelijke CAO-afspraken niet zou moeten weigeren. In hoofdstuk 7 wordt verder op dit vraagstuk ingegaan en onder andere een analyse uitgevoerd van de effecten van AVV-beleid dat meer gericht is op toetsing aan strijdigheid met regeringsbeleid.

3.4 Bijkomende negatieve effecten (AVV'de) CAO

De CAO kan ook nadelen hebben. Partijen die zelf een CAO afsluiten nemen de nadelen voor lief, omdat de voordelen zwaarder wegen. Dit wordt anders als werkgevers en werknemers door AVV aan de CAO worden gebonden en daarmee ongewild de nadelen ervan kunnen ondervinden.

²⁵ C.M.T. van der Veldt, op. cit., 2002.

²⁶ Zie o.a. C. Teulings, op.cit., 1996; J. Visser & A. Hemerijck, *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997; C. Teulings & J. Hartog, *Corporatism or competition. Labour contract, institutions and wage structures in international comparison*, Cambridge University Press, 1998.

De mogelijke bijkomende negatieve effecten kunnen zijn:

- 1) dat de AVV' de CAO (loon)kostenverhogend kan werken. Het breidt ongewild het aantal (loon)kostenposten uit voor werkgevers die niet vrijwillig aan een CAO zijn gebonden;
- 2) dat de (AVV' de) CAO een star instrument kan zijn. Het beperkt de flexibiliteit van de arbeidsvoorwaardenvorming voor individuele werkgevers en/of werknemers;
- 3) dat de AVV' de CAO marktversturend kan werken. Het schakelt concurrentie op lonen/loonkosten en andere arbeidsvoorwaarden uit en heeft daarom een loonopstuwend effect en/of neemt kostendempende prikkels weg.

3.4.1 (AVV' de) CAO (loon)kostenverhogend

De kostenverhoging voor werkgevers als gevolg van CAO-afspraken is het resultaat van de onderhandelingen tussen de vakbonden en de werkgever of werkgeversorganisatie(s). De werkgever heeft daar direct (omdat de werkgever zelf onderhandelt over een ondernemings-CAO) of indirect (door lidmaatschap bij een CAO-partij) voor gekozen. De werkgever kan er ook voor kiezen geen CAO meer af te sluiten of het lidmaatschap bij de werkgeversorganisatie op te zeggen, om voortaan niet meer gebonden te zijn aan dergelijke uit de CAO voortvloeiende kostenverhogingen.

Deze mogelijkheid gaat niet op als AVV van toepassing is op de CAO. Door anderen gemaakt afspraken (over o.a. de verhoging van de prijs van de arbeid) worden dan opgelegd aan werkgevers (en werknemers) die daar niet om gevraagd hebben en/of niet bij de afspraken waren betrokken. Voor werkgevers die door AVV aan een bedrijfstak-CAO worden gebonden, kan die gedwongen binding betekenen dat de kosten van de arbeid ongewild worden verhoogd door een verbreding van het aantal arbeidsvoorwaardelijke aanspraken van de werknemers of door afdrachten in het kader van solidariteitsfondsen.

Ingeval van AVV' de fondsverplichtingen (bijvoorbeeld een scholingsfonds) heeft de ongeorganiseerde werkgever ten principale geen keuze meer of hij met het fonds mee wil doen. Los van de vraag of hij eventueel van de 'diensten' van het fonds gebruik wil maken, hij betaalt in elk geval premie.

Het kostenverhogende aspect van een AVV' de CAO voor ongeorganiseerde werkgevers kan zich mogelijk nog pregnanter voordoen bij startende ondernemers (met personeel). Juist voor de startende ondernemer is het van belang tegen zo laag mogelijke kosten te kunnen werken. Niet alleen om zich een plaats op de markt te verwerven, maar omdat de financiële ruimte praktisch gezien beperkt zal zijn (laag eigen vermogen, beperkte kredietwaardigheid). Hoge kosten kunnen dan een belangrijke belemmering zijn voor de doorgroei van een startende onderneming. Ten aanzien van de binding aan fonds-CAO's gaat het er bij deze categorie ondernemers niet om of deze gebruik wil maken van de diensten van het fonds, op korte termijn zal daar waarschijnlijk geen gelegenheid/aanleiding voor zijn. Toch wordt de ondernemer wel direct met de kosten geconfronteerd.

3.4.2 CAO inflexibel

De CAO is bedoeld om enige standaardisering en uniformiteit in de arbeidsvoorwaarden van werknemers in een onderneming of in een bedrijfstak tot stand te brengen. CAO-partijen kunnen zelf in de CAO regelen in welke mate de arbeidsvoorwaarden worden gestandaardiseerd, of afwijkingen mogelijk zijn. Een CAO kan bijvoorbeeld een standaard- of minimum-CAO zijn. In het eerste geval is op geen enkele wijze afwijking mogelijk in het tweede geval alleen ten gunste van werknemers. Daarnaast kan de CAO ook mogelijkheden bevatten om op onderdelen op subsector- of ondernemingsniveau een nadere invulling te

geven aan de betreffende CAO-bepaling, of zelfs ook ten ongunste van werknemers afgeweken kan worden.²⁷

Het karakter van de CAO en daarmee de mate van standaardisering of de mogelijkheden tot afwijking kunnen ook verbindend verklaard worden voor de ongeorganiseerde werkgevers. Afhankelijk van het karakter van de CAO kan derhalve maatwerk en flexibiliteit in de arbeidsvoorwaardenvorming voor de individuele ongeorganiseerde werkgevers en daar werkzame werknemers worden beperkt. Een voorbeeld hiervan is het beloningssysteem (functiewaardering, periodieken e.d.), dat te weinig kan zijn toegesneden op de feitelijke (specialistische) takenpakketten binnen de (ongeorganiseerde) onderneming.

3.4.3 CAO marktverstoring

Het collectieve karakter van de CAO biedt gelegenheid tot monopolievorming van het aanbod en/of de vraag naar arbeid, met als gevolg de beperking van concurrentie op lonen en andere arbeidsvoorwaarden. De mate waarin dit gebeurt is in de eerste plaats afhankelijk van het niveau waarop werkgevers en werknemers onderhandelen over de CAO (ondernemings- of bedrijfstakniveau). In de tweede plaats zijn de van toepassing zijnde geïnstitutionaliseerde spelregels voor de CAO-onderhandelingen van belang. In Nederland (en ook in het buitenland) wordt met behulp van wetgeving geregeld dat de werkingssfeer van de CAO automatisch of op verzoek van CAO-partijen wordt uitgebreid naar werknemers en/of werkgevers die in eerste instantie niet aan de CAO zijn gebonden door lidmaatschap bij een organisatie die de CAO heeft ondertekend.

Vakbondsmonopolie op ondernemingsniveau

Als werknemers in georganiseerd verband, via een vakbond, met de werkgever waarvoor ze werkzaam zijn, onderhandelen over hun lonen en andere arbeidsvoorwaarden, dan kan dit vanuit de economische theorie worden beschouwd als monopolisering van het aanbod van arbeid.²⁸ Door georganiseerd op te treden kan worden voorkomen dat werknemers onderling concurreren met betrekking tot de prijs van de arbeid waarmee ze zich afzonderlijk aan de vragende werkgever kunnen aanbieden.²⁹

Om te kunnen spreken van een vakbondsmonopolie dient de CAO die de vakbond afsluit met de betreffende werkgever bindend te zijn voor alle werknemers in de onderneming. Dit is het geval als alle werknemers lid (moeten) zijn van de betreffende vakbond. Met een zogeheten *closed shop* vakbondsorganisatie (gedwongen vakbondslidmaatschap) kan dit worden bereikt, zoals in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk voorkomt. In Nederland komt dit in de praktijk niet (meer) voor.³⁰ Wel zorgt artikel 14 van de Wet CAO de facto voor een uitbreiding van de vertegenwoordiging van de vakbond(en) naar alle werknemers werkzaam bij de werkgever waarmee wordt onderhandeld over een CAO. Dit wetsartikel verplicht werkgevers namelijk de CAO ook na te komen bij de arbeidsovereenkomsten die hij aangaat met niet of anders georganiseerde werknemers.

²⁷ Een voorbeeld van de laatste variant is de metalektro-CAO. Zie hoofdstuk 6 voor een nadere studie van afwijkingsmogelijkheden in CAO's.

²⁸ Zie o.a. De Galan & Miltenburg, 1985.

²⁹ Het karakter van de CAO is nog een bepalende factor voor de mate waarin concurrentie kan worden beperkt. Bij een standaard-CAO is geen enkele afwijking van de CAO mogelijk, bij een minimum-CAO kan alleen naar boven toe (ten gunste van de werknemers) worden afgeweken.

³⁰ In Nederland kennen CAO's voor de grafische industrie van oudsher *closed shop*-regelingen. In de CAO is vastgelegd dat werkgevers geen ongeorganiseerde werknemers mogen aannemen en werknemers mogen niet werken bij ongeorganiseerde werkgevers. Sinds begin jaren '70 kennen de regelingen een dispensatieclausule, waardoor er strikt genomen geen sprake meer is van een *closed shop*. Tegelijk werd sindsdien naleving van de regelingen in de praktijk niet meer gecontroleerd en gelden ze als dode letters.

Een bijkomende voorwaarde voor een vakbondsmonopolie is dat er één vakbond onderhandelt met de werkgever. Zijn er meerdere dan is geen sprake meer van een monopolie. Vakbonden kunnen weliswaar als één front optreden (en daardoor toch weer alle werknemers vertegenwoordigen), altijd bestaat de kans dat de coalitie van vakbonden wordt verbroken door de werkgever. De Nederlandse praktijk wijst uit dat dit ook een reële optie is en daarmee een onderhandelingsstrategie van de werkgever(s) kan zijn.³¹ Aangezien er in Nederland bij een grote meerderheid van CAO's door meer dan één vakbond namens de werknemers wordt onderhandeld, kan er in Nederland bij onderhandelingen op ondernemingsniveau hooguit sprake zijn van een *pseudo*-vakbondsmonopolie.

In het geval dat de vakbond een monopoliepositie heeft, kan deze in staat zijn het loon op te stuwen tot boven het niveau dat bij vrije marktwerking zou zijn bereikt. De werkgever kan immers de werknemers niet meer onderling tegen elkaar uitspelen. Het loonopstuwende effect van een vakbondsmonopolie kan als gevolg hebben dat de betreffende werkgever de verhoogde kosten van de arbeid op de prijzen zal moeten afwentelen (indien de productiviteit gelijk blijft, dus het door de vakbond toegeëigende loonsurplus uitsluitend als gevolg van onderhandelingsmacht wordt bedongen). Dit kan weer nadelige gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van de betreffende werkgever, indien de andere werkgevers niet onderhevig zijn aan een vakbondsmonopolie. Als de hogere kosten niet op de prijzen kunnen worden afgewenteld, gaat het ten koste van de werkgelegenheid of de hoogte van de lonen van nieuwkomers.

Bilateraal monopolie op bedrijfstakniveau

Ook werkgevers kunnen zich organiseren en daarmee de vraag naar arbeid op bedrijfstakniveau monopoliseren. Enerzijds betekent dit dat werkgevers zelf daarmee onderlinge concurrentie op lonen en andere arbeidsvoorwaarden kunnen beperken of uitschakelen.³² Anderzijds stelt het de georganiseerde werkgevers in staat eventuele kostenverhoging voor elke van hen te laten gelden zonder onderling concurrentienadeel. Afwenteling van de kostenverhoging op de prijzen heeft minder gevolgen voor de concurrentiepositie dan ingeval dit voor een afzonderlijke onderneming gebeurt. Daarmee is deze monopolievorming ook bedoeld als machtsvorming tegen het vakbondsmonopolie op ondernemingsniveau.

De bedrijfstaksgewijze monopolievorming van de vraag naar arbeid is niet compleet als er nog ongeorganiseerde werkgevers zijn die niet aan de betreffende bedrijfstak-CAO zijn gebonden, maar wel in dezelfde bedrijfstak opereren. Door AVV kunnen ook deze ongeorganiseerde werkgevers aan de CAO worden gebonden, evenals al de georganiseerde en ongeorganiseerde werknemers die werkzaam zijn bij de ongeorganiseerde werkgevers. Het AVV'en van bedrijfstak-CAO's zorgt er feitelijk voor dat er binnen de betreffende bedrijfstak sprake is van een bilateraal monopolie. De vakbond vertegenwoordigt alle werknemers en de werkgeversorganisatie alle werkgevers.

³¹ Een voorbeeld in 2002 betreft de CAO kinderopvang, waarbij de werkgevers een CAO afsloten met de kleinste van de drie vakbonden. De kleinste vakbond ging akkoord met een minder kostbare CAO dan de grote vakbonden eisten. In het verleden hebben dergelijke situaties zich ook voorgedaan bij de Nederlandse Spoorwegen, Philips, de bankensector en het streekvervoer. Zie voor een theoretische en analytische onderbouwing ook: Rojer, M.F.P. 1996, *CAO-onderhandelingen: een voorspelbaar, logisch en rationeel proces?*, dissertatie Universiteit van Amsterdam, Amsterdam: Thesis.

³² Ook hier is het karakter van de CAO (standaard of minimum) van belang.

Ook hierbij geldt dat de monopolievorming ook nog wordt beïnvloed door het aantal organisaties dat namens de werkgevers in een bedrijfstak een CAO afsluit. Zijn er meerdere dan is geen sprake meer van een zuiver monopolie. Ook aan werkgeverszijde bestaat de kans dat een coalitie van werkgeversverenigingen kan worden verbroken door de vakbond(en). De Nederlandse praktijk wijst ook in dit geval uit dat dit ook een reële optie en daarmee onderhandelingsstrategie voor de vakbonden kan zijn.

Door AVV wordt de situatie van een bilateraal monopolie nog het meest benaderd. Tijdens de onderhandelingen is er echter geen sprake van een bilateraal monopolie, AVV wordt immers achteraf toegepast.³³ Wel kan het zo zijn dat de verwachting dat AVV gehonoreerd zal worden een schaduw vooruit werpt in de onderhandelingen en men onderhandelt alsof men verkeert in een situatie van een bilateraal monopolie.

Evenals bij het vakbondsmonopolie moet ook bij (AVV'de) bedrijfstaksgewijze CAO's in ogenschouw worden genomen dat er aan vakbondszijde vrijwel nooit, en vaak ook niet aan werkgeverszijde, door één organisatie wordt onderhandeld. Er kan ook in dit geval dus hooguit sprake zijn van een *pseudo* bilateraal monopolie.

In de situatie van een bilateraal monopolie kunnen beide partijen marktwerking trotseren en wordt de uitkomst van de loononderhandelingen niet primair door de markt gedicteerd. Daar staat tegenover dat door de coördinatie en machtsvorming aan beide zijden en het verloop van het onderhandelingsproces het eindresultaat van de onderhandelingen boven (t.g.v. vakbonden) of onder (t.g.v. werkgevers) het marktloon kan uitkomen. Theoretisch gezien is op voorhand niet bepaald welk effect een bilateraal monopolie heeft op de uitkomsten van CAO-onderhandelingen en in het bijzonder de loononderhandelingen.

Dit neemt niet weg dat een bilateraal monopolie risico's kan herbergen voor o.a. de loonontwikkeling, vanwege de mogelijkheden (loon)kostenverhogingen af te wentelen (m.n. op de prijzen). Dit risico kan eerder aanwezig zijn als de machtsbalans naar de zijde van de vakbonden uitslaat. Macro-economisch bezien wordt het risico ook groter als de resultaten van loononderhandelingen in een bilateraal monopolie worden nagevolgd in andere sectoren, c.q. CAO's.

Doordat ingeval van een bilateraal monopolie er meer mogelijkheden bestaan tot afwenteling van kostenverhogende effecten, kunnen ook andere kostendempende "prikkel" worden weggenomen. Te denken valt aan bovenwettelijke aanvullingen bij arbeidsongeschiktheid, ziekte en werkloosheid. Dergelijke aanvullingen verkleinen het verschil tussen de uitkering en het verdiende loon bij arbeidsgeschiktheid. Daardoor neemt de prikkel tot reïntegratie op de arbeidsmarkt voor werknemers af.³⁴

Een ander voorbeeld betreft de hoogte van de in de CAO vastgelegde laagste loonschalen. Een te grote afstand tussen de laagste CAO-loonschaal en het wettelijk minimumloon kan betekenen dat werkgevers worden belemmerd (want te hoge loonkosten) in het aannemen van laaggeschoolde werknemers voor het uitvoeren van laaggekwalificeerd werk.

Zoals gezegd is in Nederland hooguit sprake van een *pseudo* bilateraal monopolie in die gevallen waar sprake is van AVV'de bedrijfstak-CAO's. Uit analyses zal moeten blijken of de risico's van een bilateraal monopolie zich ook feitelijk voordoen (zie hoofdstuk 5).

³³ In de meeste gevallen zit er nog enige tijd tussen de expiratedatum van het vorige AVV-besluit en de ingangsdatum van het nieuwe besluit tot AVV. Gemiddeld genomen bedraagt de looptijd van het AVV-besluit de helft van de looptijd van de CAO. Een besluit tot AVV kent niet zoals de CAO terugwerkende kracht.

³⁴ Overigens neemt de prikkel voor werkgevers om moeite te doen om bijvoorbeeld zieke werknemers weer aan het werk te krijgen juist toe.

3.5 Slot

In dit hoofdstuk is de theoretische betekenis van met name het CAO-instrument uiteengezet in termen van de mogelijke (dis)functies voor werkgevers, werknemers en overheid. In het verlengde daarvan zijn telkens ook de (dis)functies van het AVV-instrument beschouwd. In het algemeen kan gesteld worden dat AVV de (dis)functies van de (bedrijfstak)CAO telkens versterkt. Het uitgangspunt voor een analyse van de effecten van AVV blijft echter de (bedrijfstak)CAO, omdat zonder een CAO er ook geen AVV plaats kan vinden. In schema 3.1 zijn de voor- en nadelen van de CAO, en in het verlengde daarvan AVV, nog eens samengevat.

De vraag is welke betekenis het CAO- en AVV-instrument in de praktijk heeft en in hoeverre de genoemde voor- en nadelen zich daadwerkelijk voordoen. In de volgende hoofdstukken zullen de beoogde en bijkomende effecten nader worden beschouwd en geanalyseerd.

Schema 3.1 *Theoretische voor- en nadelen van het CAO/AVV-instrument*

	voordelen CAO/AVV	nadelen CAO/AVV
werkgevers	<ul style="list-style-type: none"> – reductie onzekerheid / voorspelbaarheid kosten – verlaging transactiekosten – uitschakelen concurrentie op arbeidsvoorwaarden (arbeidsrust) – conflict buiten onderneming houden door onderhandelingen met/tussen externe partijen – reduceren / uitschakelen <i>hold up</i>-probleem – onderhandelingsmacht t.o.v. vakbonden (bedrijfstak-CAO) – oplossing <i>prisonners' dilemma</i> t.b.v. collectieve goederen (bedrijfstak(fonds)-CAO) 	<ul style="list-style-type: none"> – inflexibiliteit / uniformiteit (geen maatwerk) – dwingend kostenverhogend (ongeorganiseerde werkgevers / AVV) – verstoord marktwerking (bedrijfstak-CAO / AVV) – stimuleert liftersgedrag (AVV)
werknemers	<ul style="list-style-type: none"> – inkomenszekerheid – zekerheid rechtspositie – vergroting onderhandelingsmacht – uitschakelen concurrentie op arbeidsvoorwaarden (solidariteit) – reduceren / uitschakelen <i>hold up</i>-probleem – oplossing <i>prisonners' dilemma</i> t.b.v. collectieve goederen 	<ul style="list-style-type: none"> – inflexibiliteit / uniformiteit (geen maatwerk) – stimuleert “lifters”gedrag (CAO/AVV)
overheid	<ul style="list-style-type: none"> – bevordert stabiele arbeidsverhoudingen en arbeidsrust – zelfregulering: “wetgeving” op maat met meer draagvlak – sleutel tot coördinatie van arbeidsvoorwaardelijk beleid (internalisering externe effecten) 	<ul style="list-style-type: none"> – risico van afwentelingsmechanismen door ontbreken marktwerking met negatieve werkgelegenheidseffecten (bedrijfstak-CAO / AVV)

Hoofdstuk 4 De beoogde effecten van het CAO- en AVV-instrument

In hoeverre worden de doelstellingen van de Wet AVV bereikt?

4.1 Introductie

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de oorspronkelijke doelstellingen van de Wet AVV zijn bereikt, waarbij het gaat om de volgende drie elementen: 1) het bevorderen van de totstandkoming en de bescherming van de CAO, 2) het bevorderen van stabiele arbeidsverhoudingen en arbeidsrust, en 3) het bevorderen van zelfregulering.

4.2 Bevordering totstandkoming en bescherming CAO

In Nederland wordt in grote mate gebruik gemaakt van het CAO-instrument. Bovendien is gezien het aantal afgesloten CAO's en de reikwijdte ervan een toename van het gebruik waar te nemen. De ongeveer 1000 CAO's die in Nederland worden afgesloten hebben een reikwijdte van 84 procent van de Nederlandse werknemers. Het aantal CAO's is in de laatste 25 jaar toegenomen evenals de reikwijdte (zie tabel 4.1). Met name het aantal ondernemings-CAO's is in de periode 1975 -2001 ongeveer verdubbeld. Het aantal bedrijfstak-CAO's is weliswaar stabiel gebleven rond een aantal van 200, de reikwijdte ervan is blijven groeien. In de bovengenoemde periode is de verhouding tussen de reikwijdte van bedrijfstak-CAO's ten opzichte van die van ondernemings-CAO's nagenoeg onveranderd gebleven: plm. 85 procent van de werknemers die zijn gebonden aan een CAO zijn aan een bedrijfstak-CAO gebonden, 15 procent aan een ondernemings-CAO.

Tabel 4.1 Ontwikkeling aantallen CAO's en werknemers onder CAO's, periode 1975-2000

jaar	aantal bedrijfstak- CAO's (%)	aantal werknemers x 1000 (%)	aantal ondernemings- CAO's	aantal werknemers x 1000	totaal aantal CAO's	totaal aantal werknemers x 1000
1975	184 (29%)	2.011 (85%)	450	344	634	2.355
1980	185 (25%)	2.350 (85%)	543	412	728	2.762
1985	192 (23%)	2.353 (85%)	627	421	819	2.772
1990	199 (22%)	2.742 (82%)	704	603	903	3.345
1996	222 (23%)	4.264 (87%)	625	625	973	4.889
2000	185 (19%)	4.910 (86%)	767	785	952	5.695
2001	193 (20%)	5.268 (86%)	770	855	963	6.122
2002	223 (22%)	5.512 (82%)	803	1.176	1026	6.687

Bron: Ministerie van SZW, Sociale Nota 2001, 2000; Ministerie van SZW, Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2002.

De CAO is in Nederland dus een veel toegepast instrument.³⁵ Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit het feit dat de CAO in nieuwe, opkomende en/of sterk groeiende sectoren wordt toegepast. De ICT-branche is daar een voorbeeld van. In deze branche die veelal bestaat uit op Angelsaksische leest geschoeide bedrijven zijn ondernemings-CAO's in opkomst, waar voorheen de arbeidsvoorwaarden voornamelijk individueel en/of in overleg met de OR werden overeengekomen. In tijden van fusies, reorganisaties en ook afslankingen bleken

³⁵ Landen als Duitsland, Zweden, Spanje, Portugal en Denemarken hebben vergelijkbare dekkingsgraden van de CAO. Oostenrijk, België, Finland en Frankrijk zijn landen met een hogere CAO-dekkingsgraad. Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten hebben beduidend lagere dekkingsgraden. Zie Institut des Sciences du Travail, *Collective agreement extension mechanisms in EU member countries*, Catholic University of Louvain, 2001.

onderhandelingen met vakbonden (in samenwerking met de OR) en het afsluiten van CAO's toch bepaalde voordelen op te leveren.³⁶

Hoewel de CAO velen bindt, vindt deze binding op verschillende manieren plaats en in verschillende mate. Dit is afhankelijk van de wijze waarop zij zijn georganiseerd en het karakter van de CAO. Werknemers en werkgevers die tijdens de duur van de CAO lid zijn van één van de CAO-partijen worden door artikel 9 van de Wet CAO gebonden aan de CAO.³⁷ Elk beding tussen een gebonden werkgever en een gebonden werknemer dat strijdig is met de CAO is nietig (art. 12 Wet CAO). De aan de CAO gebonden werkgevers zijn vervolgens verplicht de CAO ook na te komen bij de arbeidsovereenkomst die zij aangaan met werknemers die geen lid zijn van één van de werknemersverenigingen die de CAO heeft ondertekend (art. 14 Wet CAO).³⁸ Tenslotte wordt na het nemen van een besluit tot AVV een ieder in de betreffende werkingsfeer aan de CAO gebonden en is elk beding dat strijdig is met AVV de CAO-bepalingen nietig (art. 3 Wet AVV).

Het is niet zo dat werknemers of werkgevers die op grond van de Wet CAO of de Wet AVV zijn gebonden aan een CAO geen enkele mogelijkheid hebben om af te wijken van hetgeen in de CAO is overeengekomen. De mate van binding wordt verder bepaald door het karakter van de CAO zelf. Heeft de CAO een standaardkarakter dan is inderdaad geen enkele afwijking mogelijk zolang men is gebonden aan de CAO. De meeste CAO's kennen echter een minimumkarakter, waarbij ten gunste van de werknemers kan worden afgeweken.³⁹ Daarnaast kan de CAO zodanig zijn vormgegeven dat er (op onderdelen) mogelijkheden zijn voor maatwerk voor werkgevers en/of werknemers, waarbij niet is uitgesloten dat ook afwijkingen ten ongunste van werknemers mogelijk zijn (zie verder hoofdstuk 6). Op verscheidene wijzen en in verschillende mate zijn afwijkingen van (AVV'de) CAO's mogelijk, zonder dat daarbij de binding met de CAO wordt verbroken. Ook dat laatste is echter een mogelijkheid. Voor werkgevers kan door het opzeggen van het lidmaatschap de binding met de bedrijfstak-CAO worden verbroken (ingående na afloop van de CAO).⁴⁰ Ingeval van een AVV'de bedrijfstak-CAO wordt deze werkgever echter toch weer gebonden aan de CAO. Ook in dat geval is het mogelijk dat een werkgever dispensatie kan verkrijgen van de AVV'de CAO (zie verder hoofdstuk 6).

4.3 Bevordering stabiele arbeidsverhoudingen en arbeidsrust

Arbeidsonrust kan zich in verschillende vormen manifesteren. In de minst open vorm gaat het om verstoorde verhoudingen tussen werknemers en werkgever, zich uitend in onvrede of demotivatie. De meer open vormen hebben veelal een meer direct effect op het werk- of productieproces. Voorbeelden zijn langzaam-aan-acties, stiptheidsacties, bedrijfsbezettingen en natuurlijk de staking waarbij het werk- of productieproces geheel stil kan komen te vallen.

³⁶ Zie Van Liempt, A. & A. Van Uffelen, "Arbeidsverhoudingen in de ICT-sector. Het ambivalente karakter van arbeidsvoorwaardenregelingen", in: A. Nagelkerke & A. Wilthagen, *Arbeidsverhoudingen in ontwikkeling*, Deventer: Kluwer, 2002, pag.44-63.

³⁷ Artikel 10 Wet CAO bepaalt verder dat bij opzegging van het lidmaatschap tijdens de duur van de CAO, binding aan de CAO voor de resterende duur blijft bestaan.

³⁸ Strikt genomen betekent dit dat de ongeorganiseerde of anders georganiseerde werknemer niet aan de CAO is gebonden en derhalve nog individuele contractvrijheid geniet. In de praktijk zal het er echter op neer komen dat de gebonden werkgever niet snel een uitzondering zal maken voor de artikel 14-werknemer.

³⁹ Dit geldt ook als de betreffende CAO is AVV'd. De CAO-bepaling waarin het karakter van de CAO is vastgelegd kan immers ook worden AVV'd.

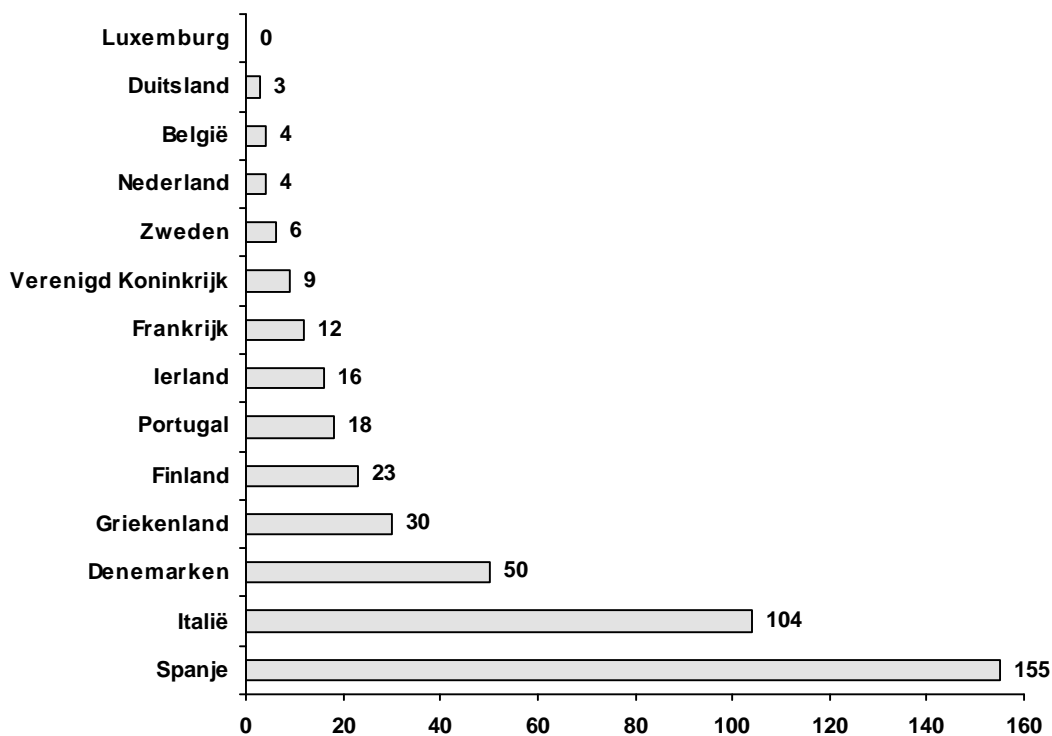
⁴⁰ Opzegging van het lidmaatschap neemt niet weg dat de betreffende CAO nawerking heeft, totdat de inmiddels ongeorganiseerde werkgever een eigen CAO afsluit en/of de individuele arbeidsovereenkomst wijzigt.

In de meeste gevallen is de staking bedoeld om een conflict met de werkgever(s) te beslechten in het kader van (collectieve) arbeidsvoorwaardenvorming. Daarnaast kan er sprake zijn van solidariteitsstakingen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van collega-werknemers in andere vestigingen, of is de staking bedoeld om als vakbond erkenning te verkrijgen (en daarmee een plaats aan de onderhandelingstafel). Ten slotte kunnen stakingen ook gericht zijn tegen bijvoorbeeld de overheid in plaats van de eigen werkgever(s) (politieke staking).

Arbeidsonrust is onlosmakelijk verbonden met het verschijnsel dat werknemers zich organiseren om in collectief verband tegenwicht te kunnen bieden tegen de in beginsel ongelijke machtsverhouding tussen de individuele werknemer en werkgever. Bovendien bezitten werknemers (maar ook werkgevers) het recht om eventuele conflicten met werkgevers te beslechten door middel van collectieve actie. Dit recht bestaat naast het recht op vakvereniging en het recht op collectief onderhandelen. Deze rechten worden deels door nationale wetgeving gewaarborgd en in elk geval door internationale verdragen, zoals ILO-conventies en het Europees Sociaal Handvest.

De mate waarin arbeidsonrust (met name in de vorm van stakingen) voorkomt is o.a. van invloed op de mate van productieverlies in een bedrijf, bedrijfstak, of gehele economie. Daarmee is het tevens een belangrijke factor voor het vestigingsklimaat in een bedrijfstak, regio, of land. Het feit dat Nederland door buitenlandse ondernemingen gezien wordt als een land met een gunstig vestigingsklimaat is mede te danken aan de, historisch en internationaal gezien, hoge mate van arbeidsonrust (zie grafiek 4.1).

Grafiek 4.1 Internationale vergelijking van door stakingen verloren werkdagen per 1.000 werknemers (gemiddelde over periode 1993-2001)⁴¹



Bron: Eurostat

⁴¹ Zie bijlage I voor grafiek periode 1974-1994.

De mate van arbeidsrust is van een aantal factoren afhankelijk, zoals organisatorische stabiliteit van de vakbeweging, afwezigheid van leiderschaps- en interne conflicten binnen de vakbeweging, politieke activiteiten van de vakbeweging, stabiele verhoudingen tussen werkgevers en werknemers, en een actieve rol van de staat.⁴² Voor de hoge mate van arbeidsrust in Nederland wordt gewezen op de mate waarin het sociaal-economische bestel is gereguleerd door de overheid én sociale partners.⁴³

In de eerste plaats worden de Nederlandse arbeidsverhoudingen gekenmerkt door stabiele verhoudingen tussen werkgevers en werknemers. Op zowel macro-, meso-, als micro-niveau zijn instituties gecreëerd voor samenwerking en/of overleg tussen werkgevers en werknemers. Een samenwerkingsverband als de Stichting van de Arbeid en een advies- en overlegorgaan als de Sociaal Economische Raad zijn op macroniveau in hoge mate klimaatbeheersende en –bepalende instituties waarmee polariserende verhoudingen in bedrijfstakken en/of ondernemingen kunnen worden beperkt.⁴⁴ Op ondernemingsniveau kunnen werkgevers en werknemers met behulp van de OR of personeelsvertegenwoordiging hun onderlinge verhoudingen reguleren en daardoor mede stabiliseren, waar weer een pacificerende werking vanuit kan gaan.⁴⁵

Op mesoniveau reguleert het CAO-instrument in belangrijke mate de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers. Doordat de onderhandelingen over CAO's in Nederland door externe vertegenwoordigende organisaties worden gevoerd, worden voor een belangrijk deel potentiële conflicten van de werkvloer gehouden.⁴⁶ Het niveau waarop de CAO wordt afgesloten is daarbij eveneens een belangrijke bepalende factor. Theoretisch gezien zal een staking die zich richt op één onderneming, temidden van concurrerende ondernemingen waar niet wordt gestaakt, effectiever zijn dan een staking die zich uitstrekt over meerdere ondernemingen die een vergelijkbaar concurrentienadeel ondervinden van de staking. Door zich op ondernemingsoverstijgend niveau te organiseren kunnen werkgevers een effectief machtsblok vormen tegen georganiseerde werknemers.

Verder zorgt de duur van de CAO en het cyclische, herhalende dus voorspelbare karakter van CAO-onderhandelingen voor stabiliteit. De wijze waarop in Nederland CAO-onderhandelingen worden georganiseerd leidt ertoe dat vertrouwensrelaties tussen professionele onderhandelaars worden opgebouwd. Na de feitelijke onderhandelingen moeten de nieuwe CAO-afspraken worden geïmplementeerd, vaak gebruik makend van samenwerkingsverbanden in bedrijfstaksgewijze bipartite commissies, zogeheten CAO-secretariaten, bipartite commissies op ondernemingsniveau, of met behulp van de ondernemingsraad.⁴⁷

⁴² Zie de klassieke studies van A.M. Ross en P.T. Hartman, *Changing patterns of industrial conflict*, New York 1960, en Eldridge, *Industrial disputes*, London, 1968.

⁴³ Zie W. Albeda, W.J. Dercksen en F.Tros, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Samsom, 1998.

⁴⁴ Zie J. Visser & A. Hemerijck, *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.

⁴⁵ Zie W. van Voorden, A.G. Nagelkerke en W.F. de Nijs, *Macht in banen. Arbeidsverhoudingen in praktijk en beleid*, Leiden: Stenfert Kroese, 1993.

⁴⁶ Zie C.N. Teulings, *De toekomst van de vakbeweging*. Wetenschappelijke Publicaties Nederlands Vakbondsmuseum, Amsterdam: Welboom, 1996.

⁴⁷ Zie J.P. van den Toren, *Achter gesloten deuren. CAO-overleg in de jaren negentig*. Amsterdam: Welboom, 1996.

Ook kan arbeidsrust met behulp van de in de CAO vastgelegde zogeheten vredesplichtclausule worden gegarandeerd voor de duur van de CAO. Dergelijke vredesplichtafspraken gelden voor de partijen die de CAO ondertekenen. Deze verplichting kan overigens niet door middel van AVV worden opgelegd aan anders- of ongeorganiseerde werkgevers en werknemers die niet direct aan de CAO zijn gebonden. Wel kan door AVV worden voorkomen dat arbeidsonrust ontstaat doordat ongeorganiseerde werkgevers niet aan de CAO zijn gebonden en gaan concurreren op arbeidsvoorwaarden. In een situatie zonder AVV zouden vakbonden die de CAO hebben afgesloten de arbeidsvoorwaarden uit die CAO bij de ongebonden werkgevers moeten proberen af te dwingen, om ongelijkheid in de arbeidsvoorwaarden te voorkomen. Vooral in Italië is dit een beproefd mechanisme om derdenbinding tot stand te brengen.

De rol van de overheid is met name te zorgen voor een geïnstitutionaliseerde omgeving waarbinnen stabiele arbeidsverhoudingen en arbeidsrust kunnen gedijen. Ondersteunende en structurerende wetgeving zoals de Wet CAO en de Wet AVV zijn met die bedoeling tot stand gekomen. Maar ook de periodieke, informele contacten en overleggen met de Stichting van de Arbeid en ook decentrale organisaties van werkgevers en werknemers leveren daaraan een bijdrage. Ten slotte zorgt de overheid vooral met behulp van arbeidswetgeving maar ook met wetten als de Wet op het minimumloon voor minimumwaarborgen waarmee een grote mate van onderlinge solidariteit en sociale gelijkheid en vervolgens stabiele arbeidsverhoudingen en arbeidsrust kan worden gerealiseerd.

4.4 Bevordering zelfregulering met behulp van de CAO

Een belangrijke bijkomende doelstelling van de Wet AVV was volgens de wetgever dat door het beschermen en ondersteunen van de CAO regulering en ordening op het terrein van de arbeidsverhoudingen uit de maatschappij, door sociale partners zelf tot stand kon worden gebracht. Hierdoor zou dergelijke regulering niet alleen meer maatwerk en draagvlak opleveren (in vergelijking met wetgeving), maar ook zou de wetgever wat meer op een afstand kunnen blijven.

De vraag is of de toepassing van het CAO/AVV-instrument een bijdrage levert/heeft geleverd aan het bevorderen van (meer) zelfregulering op het terrein van de arbeidsverhoudingen. Om op deze vraag een antwoord te kunnen geven wordt bekeken hoe de CAO-praktijk (ondersteund door de Wet CAO en de Wet AVV) zich verhoudt tot andere arbeidswetgeving. Een analyse van de verhouding tussen arbeidswetgeving (overheidsregulering) en de CAO-praktijk (zelfregulering) vergt om te beginnen een historisch perspectief.

4.4.1 Zelfregulering in historisch perspectief

In de periode dat de Wet CAO (1927) en de wet AVV (1937) tot stand kwamen was de belangrijkste wetgeving op het terrein van de arbeidsverhoudingen en in het bijzonder de arbeidsvoorwaardenvorming de Wet op de arbeidsovereenkomst van 1907 en de Arbeidswet van 1919. De Wet op de arbeidsovereenkomst was voordat de Wet CAO en de Wet AVV tot stand kwamen de enige wet die enige structuur bood voor zelfregulering door werknemers en werkgevers. De Arbeidswet regelde voorschriften voor de leeftijd waarop men mocht gaan werken en voor werk- en rusttijden. Enerzijds was de wet bedoeld ter bescherming van de gezondheid van werknemers en anderzijds om vrije tijd te scheppen om zich aan gezin en maatschappelijk leven te kunnen wijden. Met name het onderdeel van de wet over de werk- en

rusttijden werd gekenmerkt door vele gedetailleerde voorschriften, uitzonderingsbepalingen en een vergunningsstelsel ten behoeve van afwijkingsmogelijkheden.⁴⁸

De Wet CAO en de Wet AVV boden een structuur waar sociale partners zelf inhoud konden geven aan de arbeidsvoorwaarden, waaraan de overheid tot dan toe grenzen had gesteld met behulp van de Arbeidswet. In het vastleggen van andere arbeidsvoorwaarden (dan werk- en rusttijden) was er grotere vrijheid.

Dit veranderde na de Tweede Wereldoorlog in het kader van de wederopbouw. Met steun van sociale partners (inmiddels ook verenigd in het centrale overleg- en adviesorgaan van de Stichting van de Arbeid) nam de overheid het voortouw bij de arbeidsvoorwaardenvorming in het bijzonder de loonvorming. Met het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA 1945) werd het vooroorlogse collectief-privaatrechtelijke systeem van loonvorming vervangen door een collectief-publiekrechtelijk systeem. CAO's moesten voortaan ter goedkeuring (van de loonafspraken) worden voorgelegd aan het College van Rijksbemiddelaars. Goedkeuring werd verleend als aan de voorschriften van de door de minister van SZW uitgevaardigde 'algemene aanwijzingen' was voldaan. Een belangrijk voorschrift was dat CAO's een standaardkarakter dienden te hebben. Ingeval de CAO een minimumregeling was legde het College van Rijksbemiddelaars een bindende loonregeling op, om opwaartse afwijking te neutraliseren. Deze geleide loonpolitiek verliep echter niet geheel zonder overleg met CAO-partijen en advisering van de Stichting van de Arbeid. Deze vorm van geleide loonpolitiek werd in 1959 ingeruild voor een meer gedifferentieerde loonpolitiek: algemene aanwijzingen werden omgezet in een normering van de loonstijging, die gelijk moest zijn aan de productiviteitsstijging in de betreffende bedrijfstak of onderneming waarvoor de CAO gold.

In de aanloop tot verdere versoepeling van het loonbeleid van de overheid werden in 1968 eerst nog enkele minimumwaarborgen vastgelegd ten aanzien van het minimumloon en de minimumvakantiebijslag. Tot dan toe werd dit gewaarborgd in het BBA of bij beschikking van het College van Rijksbemiddelaars.

In 1970 werd met de inwerkingtreding van de Wet op de Loonvorming een einde gemaakt aan de preventieve toetsing van CAO's en mochten CAO's ook weer minimum-CAO's zijn. Daarmee leek de vooroorlogse collectieve contractsvrijheid hersteld. Met de Wet op de Loonvorming had de overheid echter nog wel greep op de loonvorming. De minister van SZW kon in het belang van de nationale economie maatregelen nemen ten aanzien van het peil van de loonkosten. De zelfdisciplinerende rol van sociale partners met behulp van het Akkoord van Wassenaar van 1982 was voor de sturende rol van overheid het keerpunt. Tot aan dat akkoord greep de overheid nog diverse malen in de lonen in. De Wet op de loonvorming werd in 1987 zodanig gewijzigd dat de minister van SZW slechts onder zeer bijzondere omstandigheden loonmaatregelen kon treffen.

Kort samengevat was er in het Nederlandse stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming in de periode 1945 (BBA) tot en met 1982 (Akkoord van Wassenaar) formeel en praktisch gezien geen of nauwelijks sprake van collectieve contractsvrijheid ofwel zelfregulering met betrekking tot de loonvorming, hetgeen kan worden beschouwd als één van de belangrijkste onderdelen van de CAO(-onderhandelingen).

⁴⁸ Zie o.a. H.L. Bakels, *Schets van het Nederlandse arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer, 1991.

4.4.2 Recente ontwikkelingen (zelf)regulering

De jaren negentig van de 20^e eeuw werden voor een belangrijk deel gekenmerkt door nieuwe wetgeving op het terrein van de arbeidsverhoudingen, waarbij de overheid in eerste aanleg koos voor meer ruimte voor zelfregulering.

In de eerste plaats werd de Arbeidswet 1919 vervangen door de Arbeidstijdenwet (1996). Met de Arbeidstijdenwet heeft de overheid zich sterker beperkt tot het minimumniveau aan bescherming en laat vervolgens ruimte voor nadere invulling binnen gegeven kaders aan CAO-partijen (en ondernemer/medezeggenschapsorgaan).⁴⁹ In de tweede plaats kwam in 1998 de Arbeidsomstandighedenwet 1998 tot stand, waarin eveneens mogelijkheden voor meer maatwerk voor werkgevers en werknemers werden geboden.⁵⁰ Dit betekende in vergelijking tot de voorafgaande wetgeving (Veiligheidswet 1934, Arbeidsomstandighedenwet 1980) meer ruimte voor zelfregulering. In de derde plaats is er per 1999 een wijziging van het arbeidsovereenkomstenrecht opgetreden met de inwerkingtreding van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid. Deze wet voorziet in meer flexibiliteit in het regelend kader ten aanzien van de individuele arbeidsverhouding, met tegelijk een aantal waarborgen ter bescherming van de werknemer. Op een aantal onderdelen van de wet is afwijking mogelijk met behulp van CAO-afspraken of de individuele arbeidsovereenkomst, hetgeen voor de inwerkingtreding van deze wet niet het geval was.

Met de genoemde wetgeving uit de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw is er meer ruimte voor zelfregulering gecreëerd in vergelijking met de geldende wetgeving op de betreffende terreinen van de arbeidsverhoudingen in de periode voorafgaand aan de respectievelijke wetten. In alle gevallen betrof het in elk geval de mogelijkheid nadere invulling te geven aan de wet of om bij CAO af te wijken van de wet volgens het principe van driekwartdwingend recht.

Aan de andere kant heeft de overheid aan het begin van de nieuwe eeuw ook de beslissing genomen beleid ten aanzien van de mogelijkheden arbeid- en zorgtaken te combineren om te zetten in dwingende wetgeving voor wat betreft minimumwaarborgen van met name rechten van werknemers. Verdere aanvulling, uitwerking en beperkte afwijkingsmogelijkheden kunnen verder bij CAO worden geregeld.

Hier kan worden gesproken van een beweging naar meer overheidsregulering, daar waar het onderwerpen betreft die ook door zelfregulering door sociale partners in CAO's kan worden geregeld. Een belangrijk argument voor de overheid was dat met een betere afstemming van arbeid en zorg niet alleen een individueel maar ook een breder, maatschappelijk belang is gemoed. Daarnaast constateerde de overheid dat sociale partners met het maken van CAO-afspraken weinig vooruitgang hadden geboekt met het oplossen van de knelpunten die mensen ervaren bij het combineren van arbeid en zorg. Vervolgens heeft de overheid het tot haar verantwoordelijkheid gerekend een impuls te geven en normen te stellen.⁵¹

4.4.3 Met regeringsbeleid conflicterende zelfregulering

Gesteld kan worden dat het overheidsbeleid op het terrein van de arbeidsverhoudingen de laatste 20 jaar meer dan in de periode daarvoor (vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog) gericht is geweest op het vinden van een balans tussen de verdeling van

⁴⁹ Zie ook notitie "(Zelf)regulering: relatie wetgever, sociale partners/medezeggenschapsorgaan in de arbeidsverhoudingen", EK 1999/00, nr.222.

⁵⁰ Voor een groot deel van het terrein van de arbeidsomstandigheden gelden overigens Europese richtlijnen.

⁵¹ Zie ook notitie "(Zelf)regulering: relatie wetgever, sociale partners/medezeggenschapsorgaan in de arbeidsverhoudingen", EK 1999/00, nr.222.

verantwoordelijkheden van de overheid en die van sociale partners. De hierboven geschetste recente ontwikkelingen in de wetgeving illustreren dit.

Een ander effect van zelfregulering is dat er ook ruimte gelaten wordt waar de overheid dat niet onder alle omstandigheden benut zou willen zien worden. De loonvorming is daar een “oud” voorbeeld van. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw worden herhaaldelijk discussies gevoerd over onderdelen van de CAO die vanuit de optiek van kabinetsbeleid niet altijd even wenselijk worden geacht. Het betreft daarbij voornamelijk bovenwettelijke aanvullingen op (wettelijke of wettelijk verplichte) uitkeringen met betrekking tot arbeidsongeschiktheid, ziekte of werkloosheid. Dergelijke bovenwettelijke aanvullingen zouden de stimulans tot arbeidsparticipatie kunnen wegnemen.

Naar aanleiding van producten van zelfregulering, zoals CAO's, die lijken te conflicteren met regeringsbeleid, gaan stemmen op het AVV-instrument meer selectief toe te passen. CAO-afspraken die in strijd zouden zijn met regeringsbeleid zouden bij een selectief AVV-beleid niet AVV'd dienen te worden. In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de mogelijkheid van selectief AVV-beleid en de mogelijke effecten daarvan.

4.5 Conclusies

Van alle werknemers in Nederland wordt ruim de helft gebonden aan een bedrijfstak-CAO die is AVV'd (zie §2.2), dit komt overeen met zo'n driekwart van de werknemers die onder een CAO valt (collectieve arbeidsvoorwaardenregelingen van de overheid niet meegerekend). Het bedrijfstakniveau is het dominante onderhandelingsniveau. Het is aannemelijk dat het AVV-instrument heeft bijgedragen aan de instandhouding van bestaande en totstandkoming van nieuwe bedrijfstak-CAO's.

De hierboven besproken institutionele elementen in het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen dragen er toe bij dat onzekerheid, asymmetrie in informatie en wantrouwen gereduceerd kunnen worden en daarmee het potentiële conflictgehalte in (met name de collectieve) arbeidsrelaties. Het CAO-instrument, ondersteund door AVV, speelt daarin een prominente rol. Het positieve effect van de CAO en AVV op arbeidsrust kan echter niet worden geïsoleerd. Het zal eerder de samenhang van de onderdelen van het stelsel van arbeidsverhoudingen zijn die de voorwaarden scheppen voor een klimaat van relatieve arbeidsrust.⁵²

Ten slotte lijkt de CAO vooral de laatste 20 jaar en in het bijzonder in de laatste 5 jaar meer dan daarvoor te worden gebruikt als instrument van zelfregulering. Anderzijds roept de zelfregulering ook discussies op of meer “aansturing” gewenst is om uitkomsten die niet goed passen in regeringsbeleid te beïnvloeden (zie ook hoofdstuk 7).

⁵² W. van Voorden, A.G. Nagelkerke en W.F. De Nijs, 1993, op.cit..

Hoofdstuk 5 Het CAO- en AVV-instrument en de loonvorming

In welke mate doen de positieve en negatieve neveneffecten zich voor in de praktijk?

5.1 Introductie

Eén van de belangrijkste mogelijke bijkomende effecten van bedrijfstaksgewijze CAO-vorming, ondersteund door het AVV-instrument, betreft de invloed op het proces van loonvorming. Enerzijds zou deze invloed vanwege het eventuele marktversturende karakter van AVV' de bedrijfstak-CAO's negatief, namelijk loonopdrijvend, kunnen zijn. In paragrafen 5.2.1 en 5.2.2 zal dit mogelijke effect worden geanalyseerd. Anderzijds zou de CAO, in het bijzonder de bedrijfstaksgewijze organisatie van CAO-onderhandelingen (ondersteund door AVV), kunnen bijdragen aan de coördinatie van (verantwoord) loonbeleid, waarbij negatieve externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd. In paragraaf 5.3 wordt hiernaar een analyse uitgevoerd.

5.2 Loonopdrijvend effect AVV' de bedrijfstak-CAO

Het afsluiten van een CAO heeft voor de betrokken werknemers en werkgever(s) als belangrijk doel de neerwaartse concurrentie op lonen en arbeidsvoorwaarden zoveel mogelijk te beperken (zie hoofdstuk 3). Daarmee wordt in belangrijke mate rust en stabiliteit op de arbeidsmarkt beoogd en bereikt (zie hoofdstuk 4). Deze "medaille" kan echter ook een keerzijde hebben.

In het Nederlandse systeem van loonvorming zijn onderhandelingen op het bedrijfstakniveau dominant en worden de meeste bedrijfstak-CAO's AVV'd (zie hoofdstuk 2). Hierdoor vertonen de Nederlandse bedrijfstaksgewijze CAO-onderhandelingen nog het meest de kenmerken van een bilateraal monopolie. Theoretisch gezien hoeft dit op voorhand nog geen negatieve effecten te hebben voor bijvoorbeeld de loonontwikkeling (zie §3.4.3).

Dit neemt echter niet weg dat het risico van een loonopdrijvend effect van AVV' de bedrijfstak-CAO's regelmatig als een negatief neveneffect wordt beschouwd, omdat een bilateraal monopolie marktwerking ontbeert en kostenverhogingen (makkelijker) kunnen worden afgewenteld.⁵³

De vraag is of in de Nederlandse praktijk een loonopstuwend effect is waar te nemen van het AVV'en van bedrijfstak-CAO's. Om dit te onderzoeken zijn in §5.2.1 de feitelijk verdiende lonen van werknemers die gebonden zijn aan een (AVV'de) bedrijfstak-CAO vergeleken met de feitelijk verdiende lonen zoals die tot stand komen in situaties waar geen sprake is van een bilateraal monopolie, zoals bij onderhandelingen over ondernemings-CAO's (vakbondsmonopolie, zie §3.4.3), of loonvorming in bedrijven waar geen CAO van toepassing is.

Daarnaast is in §5.2.2 ook gekeken naar de invloed van het CAO- en AVV-instrument op het niveau van de laagste loonschalen in CAO's. Het systeem van loonschalen dat meestal in de CAO is vastgelegd kent een "bodem" die geldt voor de laagstgekwalificeerde functies. De situatie van een bilateraal monopolie kan ook het risico herbergen dat het niveau van die bodem boven het marktloon kan komen te liggen, omdat de neerwaartse concurrentie is uitgeschakeld. Uiteindelijk zou dit het effect kunnen hebben dat laaggekwalificeerde arbeid door het te hoge kostenniveau minder makkelijk toegang krijgt tot de arbeidsmarkt (zie ook §3.4.3.).

⁵³ Zie o.a. G. Zalm, Betekenis en toekomst van de algemeen-verbindendverklaring, in: *ESB* 15-1-1992, pp.60-64.

5.2.1 Vergelijking niveaus feitelijk verdiende lonen

De aanpassing van de lonen kan volgens verschillende “regimes” plaatsvinden. In Nederland vindt de aanpassing van de lonen voornamelijk plaats onder een geïnstitutionaliseerd regime van loonvorming. Voor 84% van de Nederlandse werknemers gebeurt dit aan de hand van onderhandelingen tussen (organisaties van) werkgevers en vakbonden. Voor 10 procentpunt van die (84%) werknemers geldt een publiekrechtelijke arbeidsvoorwaardenregeling, de overige 74% vallen onder een privaatrechtelijke (AVV’de) bedrijfstak- of ondernemings-CAO. De overige (16%) werknemers zullen zeer waarschijnlijk individuele of wellicht geen onderhandelingen voeren over periodieke loonaanpassingen.

De vraag is of het regime van loonvorming enig effect heeft op de lonen van werknemers. In het bijzonder wordt de vraag gesteld of de lonen van werknemers die onder een (AVV’de) bedrijfstak-CAO vallen hoger zijn dan die van werknemers onder regimes van loonvorming die meer onderhevig zijn aan marktwerking (bijvoorbeeld werknemers werkzaam bij niet aan een CAO gebonden bedrijven, of bij bedrijven met een eigen ondernemings-CAO).

In het kader van deze analyse waren voor de jaren 1998 en 2000 gegevens beschikbaar over de feitelijke verdiende brutolonen van werknemers. Hierbij konden werknemers in de volgende groepen worden onderverdeeld op basis van het regime van loonvorming:

1. gebonden aan een CAO, want werkzaam bij een bedrijf waar, op grond van lidmaatschap bij een werkgeversorganisatie, een (AVV’de) bedrijfstak-CAO van toepassing is;⁵⁴
2. gebonden aan een CAO, want werkzaam bij een bedrijf dat door AVV is gebonden aan een bedrijfstak-CAO;
3. gebonden aan een CAO, want werkzaam bij een bedrijf waar een eigen ondernemings-CAO van toepassing is;
4. niet gebonden aan een CAO, maar wel werkzaam bij een bedrijf waarvoor een CAO geldt,
5. niet gebonden aan een CAO en werkzaam bij een bedrijf waar geen CAO van toepassing is.

Gezien de kenmerken en risico’s van een bilateraal monopolie zou een mogelijk loonopdrijvend effect, en daarmee dus hogere feitelijk verdiende lonen, kunnen worden verwacht bij de groep werknemers die werkzaam zijn bij een bedrijf dat is gebonden aan een (AVV’de) bedrijfstak-CAO. Deze groep werknemers wordt in de analyse dan ook als referentiegroep gebruikt. De lonen van de werknemers in de overige vier groepen (groepen 2 t/m 5) worden daarmee vergeleken.

Verder wordt aangenomen dat werknemers die werkzaam zijn in bedrijven waar geen CAO van toepassing is (groepen 4 en 5), onder een regime van loonvorming vallen dat het meest overeenkomt met een situatie van volkomen mededinging op de (arbeids)markt. Hiervan zou verwacht kunnen worden dat de lonen lager liggen dan van die werknemers die in groepen 1 t/m 3 zijn ingedeeld.

Voor de vergelijking van de lonen tussen de groepen werknemers is verder van belang dat naast het onderscheid naar regime van loonvorming ook rekening wordt gehouden met kenmerken van werknemers (of van hun banen) die mede bepalend kunnen zijn voor de

⁵⁴ In de analyse kon geen onderscheid worden gemaakt tussen werknemers die waren gebonden aan een niet-AVV’de bedrijfstak-CAO of een AVV’de bedrijfstak-CAO. Aangenomen wordt dat de betreffende werknemers aan een AVV’de bedrijfstak-CAO waren gebonden.

hoogte van de lonen. In deze analyse betreft het de volgende kenmerken: leeftijd, geslacht, allochtoon/autochtoon, functieniveau, soort functie, opleidingsniveau, aantal dienstjaren, deeltijd/volledig, omvang het bedrijf waar men werkzaam is en de bedrijfstak waarin het bedrijf opereert. Op deze wijze kan zo zuiver mogelijk het effect van verschillen in het regime van loonvorming worden gemeten op de feitelijk verdiende lonen.

Als rekening wordt gehouden met de kenmerken van de werknemers en van het bedrijf waar men werkzaam is, dan staat in tabel 5.1 vermeld hoeveel procent loon de werknemers uit elk van de andere vier groepen in 1998 en 2000 gemiddeld meer of minder verdienen ten opzichte van de werknemers die onder een (AVV'de) bedrijfstak-CAO vallen (= groep 1, referentiegroep). De vermelde percentages in de kolommen onder B geven dus het verschil aan in verdiende lonen. Aan de zogeheten t-waarde (tussen haakjes) kan worden afgelezen of het gemeten verschil, statistisch gezien, op toeval berust of niet. Bij een t-waarde van groter dan 2 of kleiner dan -2 is sprake van een significant verschil, oftewel is het gevonden verschil in de verdiende lonen niet gebaseerd op toeval.

Tabel 5.1 Procentuele afwijkingen feitelijk verdiende uurlonen tussen verschillende regimes van loonvorming⁵⁵

	2000		1998	
	B	(t)	B	(t)
1. Referentiegroep: werknemers onder (AVV'de) bedrijfstak-CAO				
2. werknemers door AVV onder bedrijfstak-CAO	1.0	(1.4)	-1.0	(-1.7)
3. werknemers onder ondernemings-CAO	2.7	(5.7)	8.4	(15.7)
4. Niet-CAO'ers in CAO-bedrijven	7.4	(9.5)	11.8	(16.2)
5. Niet-CAO'ers in niet-CAO-bedrijven	0.7	(2.2)	-1.5	(-5.0)

Bron: Berekeningen AI

Uit de analyse blijkt in de eerste plaats dat werknemers die door AVV aan een bedrijfstak-CAO zijn gebonden in 1998 1% minder loon verdienen dan werknemers die direct al onder een bedrijfstak-CAO vielen, maar in 2000 1% meer verdienen. Voor beide jaren geldt echter dat de waargenomen verschillen niet significant zijn (t-waarden tussen -2 en 2), met andere woorden waarschijnlijk op toeval berusten. De conclusie moet in dat geval luiden dat de kans groot is dat het gemiddelde loonniveau van AVV-werknemers niet verschilt met die van de referentiegroep, werknemers onder een (AVV'de) bedrijfstak-CAO.

Werknemers die aan een ondernemings-CAO zijn gebonden (groep 3) en werknemers die niet aan een CAO zijn gebonden maar wel werkzaam zijn in een bedrijf waarvoor een CAO geldt (groep 4), kennen in beide onderzochte jaren (significant) hogere loonniveaus dan de werknemers in de referentiegroep.

Het loonniveau van de groep werknemers die werkzaam is in een bedrijf zonder CAO verschilt ook significant met die van de referentiegroep, zij het dat het in 1998 een negatief verschil is van 1,5% en in 2000 een positief verschil van 0,7%. In beide gevallen gaat het om een relatief gering verschil.

Omdat het loonniveau van AVV'ers niet significant verschilt met dat van werknemers die aan een bedrijfstak-CAO zijn gebonden, kan de groep AVV'ers worden gelijkgesteld aan de

⁵⁵ Zie bijlage II voor een overzicht van de regressiecoëfficiënten van de variabelen waarvoor is gecorrigeerd.

refentiegroep en gelden de afwijkingen van de andere groepen werknemers ook ten aanzien van de AVV'ers.

De resultaten van deze analyse wijken af van resultaten van eerder onderzoek naar verschillen in loonniveaus tussen werknemers onder verschillende regimes van loonvorming. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid constateerde in 1993 dat in 1992 "CAO-werknemers zo'n 3% beter beloond worden dan niet-CAO-werknemers, waarbij rekening is gehouden met de leeftijd, de sexe, de bedrijfsgrootte en het functieniveau."⁵⁶ In de analyse werd echter, in tegenstelling tot de onderhavige analyse, geen rekening gehouden met belangrijke factoren als het aantal dienstjaren, het opleidingsniveau van de werknemers en het aantal uren dat de werknemer werkt, evenmin met de sector waarin het bedrijf opereerde. Daarnaast werden slechts twee regimes van loonvorming onderscheiden (CAO, niet-CAO) en niet de vijf regimes uit bovenstaande analyse. Gezien de boven besproken resultaten is dit onderscheid wel degelijk relevant.

In een ander onderzoek, van Hartog, Leuven en Teulings, naar verschillen in loonniveaus in 1991 wordt wel een verfijnder onderscheid gemaakt tussen de regimes van loonvorming (uitgezonderd de niet-CAO'ers die in één groep worden onderverdeeld). De onderzoekers constateerde een "zeer klein" verschil: werknemers die door AVV aan een bedrijfstak-CAO worden gebonden en werknemers die niet aan een CAO waren gebonden kregen 4% minder loon dan werknemers die onder een bedrijfstak-CAO of een ondernemings-CAO vielen.⁵⁷ De onderzoekers gaven daarbij aan dat een probleem van hun analyse was dat één variabele niet adequaat gemeten kon worden, namelijk de werkervaring van de werknemer, en dat een andere cruciale variabele ontbreekt, namelijk de variabele waarmee onderscheid naar bedrijfstakken kan worden gemaakt.

Beter onderbouwde conclusies zouden kunnen worden getrokken als de onderhavige analyse, met een uitgebreide set aan variabelen waarvoor kan worden gecorrigeerd en een verfijnde onderverdeling naar regimes van loonvorming, ook wordt uitgevoerd voor 1999 en eerdere jaren dan 1998. Gegevensbestanden waren daarvoor echter (nog) niet beschikbaar.

Voor de onderzochte jaren 1998 en 2000 lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de loonniveaus van werknemers in bedrijven die direct of via AVV zijn gebonden aan een bedrijfstak-CAO nauwelijks de loonniveaus ontlopen van werknemers in bedrijven die meer aan marktwerking onderhevig zijn (groep 5: niet-CAO'ers in niet-CAO-bedrijven).

Deze resultaten duiden er tevens op dat er geen aanwijzingen zijn dat het risico van een loonopstuwend effect schuil gaat in de bedrijfstaksgewijze loononderhandelingen in Nederland (zie §3.4.3). Deels zou dit conform de theorie van het bilateraal monopolie kunnen worden verklaard door het feit dat in Nederland de vakbonden in de meeste sectoren, op grond van hun organisatiegraad, niet in een positie van een machtsoverwicht verkeren. En vooral als sprake is van een machtsoverwicht van vakbonden bestaat het risico dat de uitkomsten van loononderhandelingen onder de omstandigheden van een bilateraal monopolie boven het marktloon uitkomen.

Daarnaast is een mogelijke verklaring dat de federatievorming aan vakbondszijde ervoor zorgt dat loonbeleid zodanig kan worden gecoördineerd dat er geen (al te grote)

⁵⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Algemeen verbindend verklaren van CAO-bepalingen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 532, nr.2.

⁵⁷ J. Hartog, E. Leuven en C.N. Teulings, *Wages and the bargaining regime in a corporatist setting: the Netherlands*, Onderzoeksrapport Universiteit van Amsterdam, 1996; R.B. Freeman, J. Hartog en C.N. Teulings, AVV, spil in 't spel, in: *ESB* 30-7-1997, pp. 580-584.

onevenwichtigheden kunnen ontstaan in de looneisen en onderhandelingsresultaten (zie §3.3 en verder §5.3).

5.2.2 Laagste loonschalen in CAO's

Een eventueel loonopdrijvend effect als gevolg van het afsluiten van een bedrijfstak-CAO en het AVV'en ervan, kan zich ook aan de onderkant van het loongebouw manifesteren. De laagste loonschalen, die meestal zijn bestemd voor laaggekwalificeerde arbeid en/of werknemers zonder ervaring, kunnen niet lager zijn dan het wettelijk minimumloon (WML). Wel kan door toedoen van afspraken tussen CAO-partijen het niveau van de laagste loonschaal boven het WML uitkomen. De kans hierop zou theoretisch gezien het grootst kunnen zijn als er sprake is van een bilateraal monopolie (met een vakbondsoverwicht), dus ingeval van een bedrijfstak-CAO die AVV'd wordt.

In de jaren tachtig en begin jaren negentig van de vorige eeuw bleek dat de gemiddelde afstand tussen de laagste loonschalen in CAO's en het WML aan het groeien was, terwijl de laaggekwalificeerde werkgelegenheid daalde. Dit was reden om het AVV-instrument kritisch tegen het licht te houden. Niet uitgesloten werd dat "de aanpassing van laagste CAO-lonen aan de arbeidsmarktverhoudingen vertraagd of belemmerd wordt door AVV".⁵⁸ Hierbij werd tevens erkend dat de CAO of AVV zeker niet de enige verklarende factoren konden zijn, maar ook kon men geen positieve effecten van het AVV-instrument bedenken ten aanzien van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dientengevolge werd overwogen om het AVV'en van laagste loonschalen in CAO's niet langer te continueren.

Sociale partners erkenden de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de relatief grote afstand tussen de laagste CAO-loonschalen en het WML. Dit leidde tot aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid en een SER-advies om o.a. de afstand tussen de laagste loonschalen en het WML te verkleinen om de instroom van laaggekwalificeerde werknemers te kunnen bevorderen.⁵⁹

In 2000 is de balans opgemaakt door middel van een analyse van de laagste loonschalen in CAO's.⁶⁰ Gebleken is dat de het gemiddelde niveau van de laagste loonschalen in CAO's in 1999/2000 op zo'n 6% boven het WML lag, in vergelijking met 1994 toen het gemiddelde op 12% boven WML lag. Van de grotere bedrijfstak-CAO's in Nederland kent 86 procent een laagste loonschaal in de buurt van het WML óf de mogelijkheid van dispensatie (van loonbepalingen of de gehele CAO). Naar aanleiding hiervan is de conclusie getrokken dat de CAO "nauwelijks meer belemmeringen (kent) om laaggekwalificeerde arbeid dichtbij of tegen het WML-niveau te belonen".⁶¹

Hierbij is nog van belang op te merken dat de aard en structuur van een bedrijfstak en/of een bedrijf een belangrijke factor is die het werkgelegenheidspotentieel voor laaggekwalificeerde arbeid bepaald. Niet elke sector of elk bedrijf heeft (nog) een substantieel potentieel aan laaggekwalificeerde functies en taken. Dit blijkt vooral bij de vergelijking tussen de gemiddelde niveaus van de laagste loonschalen in ondernemings-CAO's en bedrijfstak-CAO's: resp. 12% boven WML en 4% boven WML. Daarnaast blijkt dat voornamelijk die

⁵⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Algemeen verbindend verklaren van CAO-bepalingen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 532, nr. 2, pag. 17.

⁵⁹ Het betreft de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid van 1993, de "Nieuwe Koers" en het SER-advies van 1994 over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn (1994-1998).

⁶⁰ Zie ook de brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 XV, nr.68.

⁶¹ Tweede Kamer, 1999-2000, 26 800 XV, nr.68.

bedrijfstakken waarvoor laaggekwalificeerde arbeid van belang is (handel, horeca, schoonmaak, uitzendwezen), ook daadwerkelijk de (verlaagde) laagste loonschalen benutten.

5.3. CAO sleutel tot coördinatie van verantwoord loonbeleid⁶²

In het Nederlandse systeem van arbeidsvoorwaardenvorming functioneren de bedrijfstaksgewijs onderhandelende werknemers- en werkgeversorganisaties in een structuur waar ze zijn aangesloten bij centrale organisaties die op nationaal niveau zowel onderling (in de Stichting van de Arbeid) als met de overheid (in het voor- en najaarsoverleg of in een adviestraject van de SER) overleg voeren over sociaal-economische aangelegenheden. Met behulp van deze organisatiestructuur kunnen centrale organisaties door middel van externe afstemming en interne coördinatie zorgdragen voor de internalisering van negatieve externe effecten in het beleid van de decentrale organisaties die de feitelijke loon- en arbeidsvoorwaardenvorming voor hun rekening nemen.

De resultaten van deze wijze van ontwikkelen en coördineren van beleid op het gebied van lonen en andere arbeidsvoorwaarden worden na collectieve onderhandelingen in CAO's vastgelegd, die na AVV een grotere reikwijdte (kunnen) krijgen. De potentiële grote reikwijdte van bedrijfstak-CAO's maakt het een instrument waarmee op efficiëntere wijze gecoördineerd beleid kan worden geïmplementeerd dan in het geval bijvoorbeeld louter ondernemings-CAO's zouden worden afgesloten. Deze redenering volgend, zou de bedrijfstak-CAO een sleutelpositie kunnen vervullen.

In onderstaande analyse wordt bekeken in hoeverre dit daadwerkelijk het geval is. Daarbij richt de aandacht zich in op het belangrijkste coördinatiemechanisme aan vakbondszijde: de vaststelling van de maximale looneis.

5.3.1 Maximale looneis

Sinds 1994 wordt door de vakcentrale FNV een maximale looneis vastgesteld, gebaseerd op macro-economische indicatoren zoals de stijging van de productieprijzen, de stijging van de productiviteit en de ontwikkeling van de consumptieprijzen (zie box 5.1). Door zich te baseren op dergelijke indicatoren beoogt de vakcentrale rekening te houden met de eventuele werkgelegenheidseffecten van de stijging van de loonkosten en daarmee een verantwoorde loonkostenontwikkeling te bewerkstelligen. Het succes van dergelijk loonbeleid kan mede bepalend zijn voor de rol die de vakbeweging zich in het centrale overleg wenst en kan aanmeten.

⁶² Deze paragraaf is tevens in artikelvorm verschenen: M. Rojer en L. Harteveld, 2002, 'Doorwerking via actieve looncoördinatie: De maximale looneis van de vakcentrale FNV sinds 1994', in: R. Torenvlied & G. van Houten (red.) *Doorwerking van aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid*, Themanummer Beleid & Maatschappij 29 (4).

De vaststelling van de maximale looneis wordt gebaseerd op de volgende indicatoren:

- *stijging van de arbeidsproductiviteit* (marktsector)
- *stijging van de productieprijzen* (marktsector)
- *stijging van de consumptieprijzen, afgeleid laag*⁶⁴
- *I/A-ratio* (verhouding tussen het aantal niet-werkenden en werkenden)
- *Arbeidsinkomensquote* (deel van het inkomen van bedrijven dat aan arbeidskosten wordt uitgegeven)

De ruimte die beschikbaar is voor de verbetering van de arbeidsvoorwaarden, oftewel de wijziging van de CAO's, de zogeheten onderhandelingsruimte, wordt ruwweg bepaald door de:

stijging van de arbeidsproductiviteit + stijging van de productieprijzen

Na vaststelling van de onderhandelingsruimte wordt bepaald welk deel maximaal voor de looneis kan worden gebruikt. Daarbij geldt de stijging van de consumentenprijzen (afgeleid, laag) als een ondergrens, met als doel koopkracht te kunnen behouden. Als uitgangspunt hierbij geldt de ontwikkeling in het voorafgaande jaar. Indien de stijging hoger is dan de boven genoemde optelsom, dan bepaalt de stijging van de consumentenprijzen de onderhandelingsruimte.

Verder neemt de FNV de (ontwikkeling van de) I/A-ratio en de (ontwikkeling van de) arbeidsinkomensquote in ogenschouw. Het verhoudingsgetal dat de I/A-ratio weergeeft (verhoudingsgetal niet-werkenden en werkenden) is voor de overheid bepalend om de stijging van het minimumloon en uitkeringen al dan niet te koppelen aan de door het CPB berekende gemiddelde contractloonmutatie in Nederland. Indien de overheid zou beslissen de koppeling los te laten vanwege een ongunstige I/A-ratio, dan streeft de FNV naar zo gering mogelijke verschillen in de ontwikkeling van de inkomens van werkenden ten opzichte van niet-werkenden.

De AIQ wordt door de FNV gebruikt als maatstaf voor de mate waarin de arbeidskosten ruimte laten voor ondernemingen om nog te investeren in werkgelegenheid. Een te hoge stijging van de lonen of loonkosten kan de AIQ dusdanig doen stijgen dat ondernemingen niet meer zullen investeren in nieuwe banen. Voor de vakcentrale FNV een ongewenste situatie.

De looneis is bedoeld als een maximum voor alle CAO's die bij de vakcentrale FNV aangesloten vakbonden afsluiten. In principe is het alleen toegestaan neerwaarts af te wijken en kan overschrijding van het maximum worden gesanctioneerd. Indien een bij de vakcentrale

⁶³ Zie M. Schuit, 1997, Angst loonexplosie ongegrond, in: *Zeggenschap* 8 (3), pp.28-30; R. Walsteijn, 2001, Meer diversiteit in loonontwikkeling verwacht, in: *Zeggenschap* 12 (4), pp. 32-35.

⁶⁴ "Afgeleid" wil zeggen dat veranderingen in kostprijsverhogende en consumptiegebonden belastingen niet worden meegerekend. "Laag" houdt in dat is gekeken naar de ontwikkeling van de prijzen van goederen en diensten, die vooral door lagere inkomens worden geconsumeerd.

FNV aangesloten vakbond een (naar boven toe) afwijkende looneis zou stellen, dan kan de vakcentrale FNV besluiten dat de betreffende vakbond ingeval van een staking in het kader van een conflict over de (van de centrale looneis afwijkende) looneis, geen bijdrage kan krijgen uit de centrale stakingskas.

In de afgelopen jaren waarin er in veel sectoren krapte op de arbeidsmarkt heerste is de formulering van een centrale maximum looneis meer onder druk komen te staan. De vakcentrale FNV had meer dan voorheen moeite om alle aangesloten vakbonden zich aan de centrale looneis te laten conformeren.⁶⁵

De maximum looneis betreft de initiële loonstijging, dat wil zeggen de structurele stijging van de salarisschalen van werknemers. In een CAO kunnen naast de initiële loonstijging ook stijgingen van toeslagen, structurele (eindejaars)uitkeringen, eenmalige uitkeringen, of resultaatafhankelijke beloningen worden afgesproken. De coördinatie van de inzet bij de loononderhandelingen vindt dus plaats op het initiële deel van de totale in de CAO af te spreken loonstijging. CAO-partijen die onderhandelen over CAO's voor ondernemingen of bedrijfstakken waar meer ruimte is voor een hogere (totale) loonstijging dan de maximum looneis, kunnen gebruik maken van de niet-structurele onderdelen van de totale loonstijging (zoals eenmalige uitkeringen) om toch een voor alle partijen acceptabel resultaat uit te onderhandelen. De niet-structurele stijgingen van de lonen kunnen op die wijze als een “ventiel” werken voor de druk op de centrale looncoördinatie die vanuit afzonderlijke ondernemingen of bedrijfstakken kan ontstaan.

De inzet van de loononderhandelingen is niet vanzelfsprekend gelijk aan de uitkomst. De vaststelling van een gezamenlijke, gecoördineerde FNV-inzet voor de loononderhandelingen betekent voor de feitelijke onderhandelingen niets anders dan het beginstandpunt dat de FNV-vakbond inneemt op één van de onderwerpen van de onderhandelingsagenda. FNV-bonden zijn weliswaar bij de meeste CAO-onderhandelingen de grootste, maar zeker niet de enige partij aan werknemerszijde. De andere vakbonden aan de onderhandelingstafel kunnen andere beginstandpunten innemen met betrekking tot de loonstijging, hoger of lager dan de FNV-inzet. In de (loon)onderhandelingen is dit mede van invloed op het eindresultaat.⁶⁶

Naast eventuele onderlinge verschillen aan vakbondszijde hebben de vakbonden in de onderhandelingen te maken met de werkgeverspartij(en), die niet zonder slag of stoot akkoord zal gaan met de gestelde looneis. Het verloop van de onderhandelingen en daarmee de uitkomst is mede afhankelijk van de machtsverhoudingen tussen vakbonden en werkgevers. Ten slotte wordt in de regel bij CAO-onderhandelingen niet slechts over de loonstijging onderhandeld, maar over een heel scala aan onderwerpen. De verdeling van de belangen van alle betrokken partijen over de gehele onderhandelingsagenda, oftewel de verschillende prioriteiten die partijen stellen, bepalen in samenhang met de onderlinge machtsverhoudingen de dynamiek van het onderhandelingsproces en daarmee de uiteindelijke uitkomsten.⁶⁷

Kortom, de (gemiddelde) afspraken die in de CAO worden gemaakt over de initiële of totale loonstijging zijn niet slechts afhankelijk van de wijze waarop de inzet wordt bepaald. Partijen, onderhandelingsagenda's, standpunten, belangen en machtsverhoudingen kunnen per CAO verschillen, en zo ook het verloop van elk onderhandelingsproces en de uitkomsten daarvan.

⁶⁵ R. Walsteijn, op.cit., 2001.

⁶⁶ Zie ook M. Rojer, *CAO-onderhandelingen: een voorspelbaar, logisch en rationeel proces?*, Amsterdam: Thesis, 1996.

⁶⁷ M.Rojer, op.cit., 1996.

Daarom is, in combinatie met de mogelijkheid om gebruik te maken van “ventielen”, te verwachten dat in de praktijk het verloop en daarmee de uitkomsten van de loononderhandelingen over de (initiële en in grotere mate over de totale) loonstijging veel moeilijker kunnen worden gecoördineerd, met als gevolg de nodige differentiatie in loonafspraken in CAO’s. Wel is te verwachten dat de maximum looneis, als instrument van centrale looncoördinatie, een duidelijke grens markeert voor de uiteindelijke CAO-afspraken over de (initiële en/of totale) loonstijging.

5.3.2 Opzet analyse

De centrale vraag van deze analyse is hoe effectief centrale looncoördinatie met behulp van een centraal vastgestelde maximum looneis is. Hiertoe wordt onderzocht in welke mate de uiteindelijk in CAO’s afgesproken loonstijgingen (niet) in strijd zijn met de centraal geformuleerde maximum looneisen vanaf 1994. Hierbij wordt in de eerste plaats gekeken naar de CAO-afspraken over de initiële loonstijging, omdat de looneis primair daarop betrekking heeft. In de tweede plaats wordt ook de totale loonstijging in de analyse meegenomen, zodat tevens het effect van zogenaamde “ventielen” (vooral eenmalige uitkeringen) kan worden geanalyseerd.

Voor de analyse is gebruik gemaakt van gedetailleerde gegevens over de afspraken over de loonstijging in een steekproef van grotere CAO’s die in de periode januari 1994- juli 2002 zijn afgesloten. De steekproef is gebaseerd op de reikwijdte van de CAO in aantallen werknemers: bedrijfstak-CAO’s groter dan 5.000 werknemers en ondernemings-CAO’s groter dan 2.000 werknemers. De steekproef is per jaar getrokken onder de dan geldende CAO’s. Gezamenlijk hebben de onderzochte CAO’s een dekkingsgraad van tussen de 80 en 90 procent van het totaal aantal werknemers dat onder een CAO valt. De gegevens zijn afkomstig van de Arbeidsinspectie.

In Tabel 1 staat weergegeven om hoeveel CAO’s en daarbij betrokken werknemers het gaat per onderzocht jaar. Uitgangspunt daarbij is dat per CAO-seizoen van de steekproef-CAO’s alleen die CAO’s zijn geselecteerd die ook daadwerkelijk in het betreffende CAO-seizoen werden afgesloten, omdat de centrale maximum looneis immers alleen op die CAO’s invloed kan hebben gehad.

Tabel 1 Aantal onderzochte CAO’s per CAO-seizoen

CAO-seizoen	Aantal onderzochte steekproef-CAO’s	Aantal betrokken werknemers
1994	52	1.833.260
1995	69	3.300.744
1996	68	2.563.364
1997	72	2.832.127
1998	64	2.503.177
1999	65	3.844.010
2000	92	2.903.782
2001	74	2.940.535
Medio 2002	52	1.958.240

Naast de gegevens over de loonstijging per CAO is per CAO-seizoen vanaf 1994 ook de maximum looneis van de vakcentrale FNV geïnventariseerd op grond van de jaarlijkse arbeidsvoorwaardennota’s van de vakcentrale FNV.

Om strijdigheid met de maximum looneis te meten worden de gemiddelde afspraken over de initiële loonstijging en de totale loonstijging elk vergeleken met de maximum looneis in het betreffende CAO-seizoen. Het gemiddelde wordt ongewogen berekend. De analyse betreft immers de invloed van een centraal geformuleerde looneis op elk afzonderlijk decentraal proces van CAO-onderhandelingen en de uitkomsten daarvan, ongeacht de omvang van de CAO.

Indien het verschil tussen de maximum looneis en de gemiddelde afspraak over de initiële dan wel totale loonstijging positief is, is sprake van overschrijding van de maximum looneis, hetgeen duidt op ineffectiviteit van de maximum looneis als instrument van centrale coördinatie.

Daarnaast zal per CAO-seizoen tevens worden bekeken hoeveel van de onderzochte CAO's afspraken over de initiële dan wel totale loonstijging bevatten die de looneis overschrijden. Hoe meer loonafspraken in CAO's de looneis overschrijden, hoe ineffectiever de coördinatie.

De afspraak over de (initiële of totale) loonstijging kan op verschillende manieren worden berekend. In deze analyse is in de eerste plaats aangesloten bij de berekeningswijze die de Algemene Werkgeversvereniging VNO-NCW (AWVN) hanteert om jaarlijks de resultaten van de onderhandelingen te evalueren. Ten tweede is de gebruikelijke berekeningsmethodiek van zowel de Arbeidsinspectie als het Centraal Plan Bureau (CPB) gevolgd.

In de methodiek van de AWVN wordt de (initiële en totale) loonstijging per CAO als een twaalfmaandgemiddelde⁶⁸ van alle in de, in het betreffende CAO-seizoen onderhandelde, CAO afgesproken loonstijgingen.⁶⁹ Overloopeffecten uit de vorige CAO worden in deze berekeningsmethode niet meegenomen, evenmin wordt rekening gehouden met de looptijd van de afzonderlijke in de CAO afgesproken loonstijgingen. In de methodiek van het CPB wordt de (initiële en totale) loonstijging op jaarbasis berekend, rekening houdend met overloopeffecten uit het voorgaande jaar (en/of de vorige CAO) en rekening houdend met de looptijd van de afgesproken loonstijgingen.⁷⁰

De berekeningsmethode van het twaalfmaandgemiddelde geeft een beter inzicht in de in het betreffende CAO-seizoen overeengekomen onderhandelingsresultaten, dan bijvoorbeeld een berekeningsmethode waarbij overloopeffecten uit de vorige CAO worden meegenomen en op (kalender)jaarbasis de loonstijging wordt berekend.

5.3.3 Gemiddelde afwijking ten opzichte van de maximum looneis

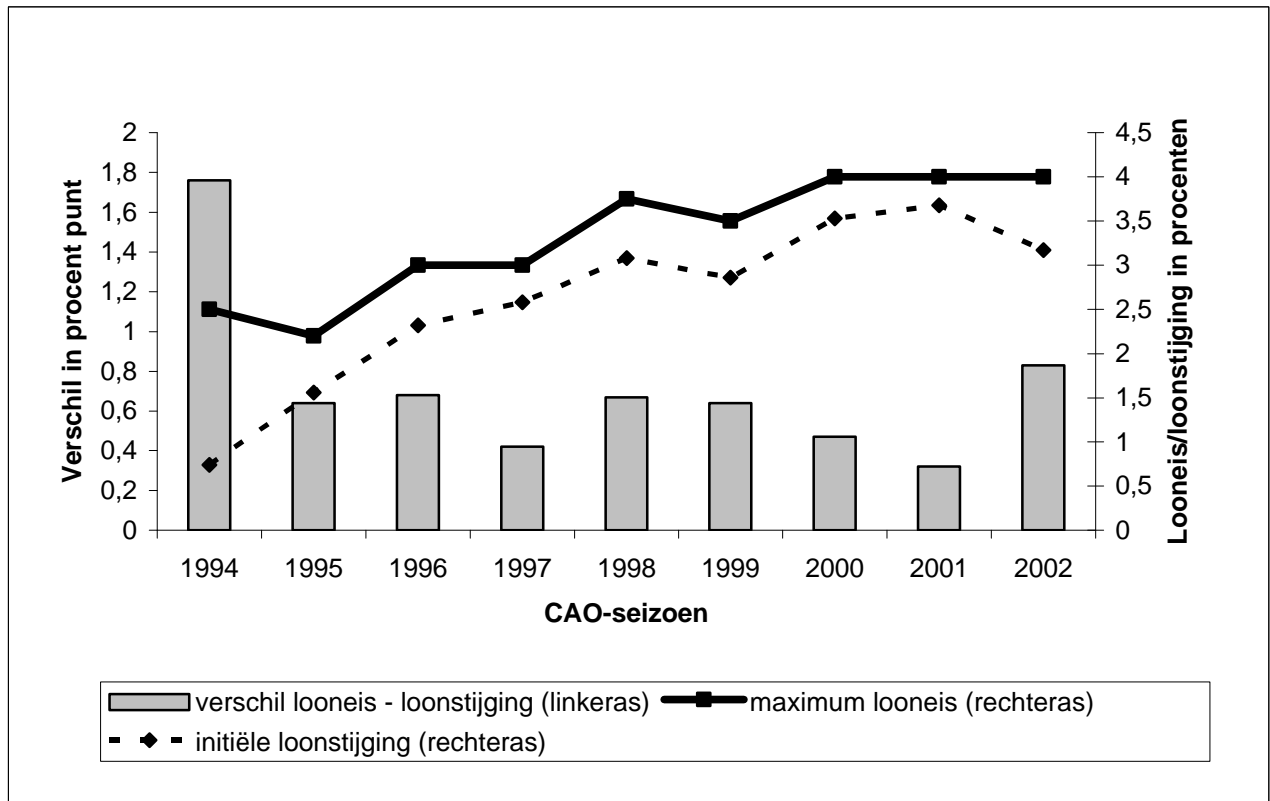
In figuur 5.1 staat weergegeven in welke mate de gemiddelde afspraak over de loonstijging (twaalfmaandgemiddelde, initieel) afwijkt van de centraal vastgestelde maximum looneisen in de periode 1994 - medio 2002.

⁶⁸ Voor de berekening van het twaalfmaandgemiddelde vindt een sommatie plaats van elke loonmutatie die in de looptijd van de betreffende CAO wordt toegekend. De gesommeerde loonmutaties worden vervolgens gedeeld door het aantal maanden looptijd van de CAO en vermenigvuldigd met twaalf.

⁶⁹ De ingangsdatum van de afspraak over de loonstijging is in de meeste CAO's niet gelijk aan de ingangsdatum van de CAO zelf. Bovendien wordt de loonstijging vaak gefaseerd uitbetaald, dus bestaat de loonafpraak uit verschillende loonstijgingen gespreid over de looptijd van de CAO.

⁷⁰ Zowel de Arbeidsinspectie als het CPB berekent de loonstijging gewoonlijk op deze wijze: op jaarbasis en inclusief de mutaties van eenmalige uitkeringen en toeslagen. Zowel de Arbeidsinspectie als het CPB nemen daarbij de CAO's mee die in een voorgaand CAO-seizoen zijn afgesloten en in het lopende seizoen een "doorloop" kennen. Verder neemt de Arbeidsinspectie, in tegenstelling tot het CPB, de resultaten van overheids- "CAO's" mee in de berekening van de gemiddelde loonstijging en wegen beiden het gemiddelde met het aantal werknemers dat onder de betreffende CAO's valt.

Figuur 5.1 Ontwikkeling van het twaalfmaandgemiddelde van de *initiële* loonstijging, de maximale FNV-looneis en hun verschil sinds 1994.



In alle jaren waarvoor de vakcentrale FNV een maximum looneis heeft gehanteerd blijkt het gemiddelde resultaat van de onderhandelingen over de initiële loonstijging onder het maximum te blijven. Het CAO-seizoen 1994 laat het grootste verschil zien tussen de looneis en het gemiddelde gerealiseerde onderhandelingsresultaat, 2001 het kleinste verschil.

In aanloop naar het CAO-seizoen 1994 waren de economische vooruitzichten verontrustend. De situatie was dermate ernstig dat de overheid aandrang bij sociale partners om tot een akkoord te komen met aanbevelingen tot een verantwoorde loon(kosten)ontwikkeling. Zou sociale partners dat niet lukken dan zou de overheid overwegen tot een tijdelijke wet over te gaan tot bevrozing van de lonen.⁷¹ In het licht daarvan werd in de Stichting van de Arbeid *Een Nieuwe Koers* afgesproken, met daarin de aanbeveling tot een zeer gematigde loonontwikkeling: “Gelet op de economische situatie zal de ruimte voor initiële loonstijgingen dan ook in de meeste sectoren en bedrijven uiterst beperkt zijn en soms zelfs nul”.⁷²

Vanaf 1998 tot en met 2001 deed de krapte op de arbeidsmarkt zich meer gelden en kruipt het gemiddelde resultaat van de onderhandelingen over de initiële loonstijging dicht aan tegen de looneis, met als toppunt 2001. De voor het CAO-seizoen 2002 onderzochte CAO's laten weer een groter verschil zien tussen de gemiddeld afgesproken initiële loonstijging en de looneis, zelfs het grootste verschil sinds 1995.

⁷¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1994, *CAO-afspraken 1993*, Den Haag: VUGA.

⁷² Stichting van de Arbeid, op.cit., 1993.

Uit figuur 5.1 (en de onderliggende gegevens) kan verder worden afgeleid dat de ontwikkeling van de gemiddelde afspraak over de initiële loonstijging in de periode 1994 tot en met (medio) 2002 sterk samenhangt met de ontwikkeling van de looneis. Bovendien blijft de gemiddelde initiële loonstijging telkens onder de looneis. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de coördinatie van de initiële loonstijging met behulp van een maximum looneis effectief blijkt te zijn.

Als naast de initiële loonstijging ook de mutaties in eenmalige uitkeringen en toeslagen worden meegerekend dan blijkt in de eerste plaats dat voor de onderzochte CAO-seizoenen geldt dat de gemiddelde totale loonstijgingen nauwelijks afwijken van de gemiddelde initiële loonstijgingen. Dit is tevens af te lezen aan de verschillen tussen de respectievelijke loonstijgingen en de looneis. De afwijkingen tussen de looneis en het twaalfmaandgemiddelde van de totale loonstijging (figuur 5.2) verschillen telkens tussen de 0,01 en 0,10 procentpunt loonstijging in vergelijking met de afwijkingen tussen de looneis en het twaalfmaandgemiddelde van de initiële loonstijging (figuur 5.1). De CAO-seizoenen 2001 en 2002 vormen een uitzondering hierop.

Het twaalfmaandgemiddelde van de totale loonstijging komt in 2001 exact overeen met de maximum looneis, in tegenstelling tot het twaalfmaandgemiddelde van de initiële loonstijging dat nog -0,32% van de looneis afwijkt. Het CAO-seizoen 2001 is ook het enige jaar waarin de gemiddelde totale loonstijging niet onder de looneis uitkomt, maar exact gelijk is aan de looneis.

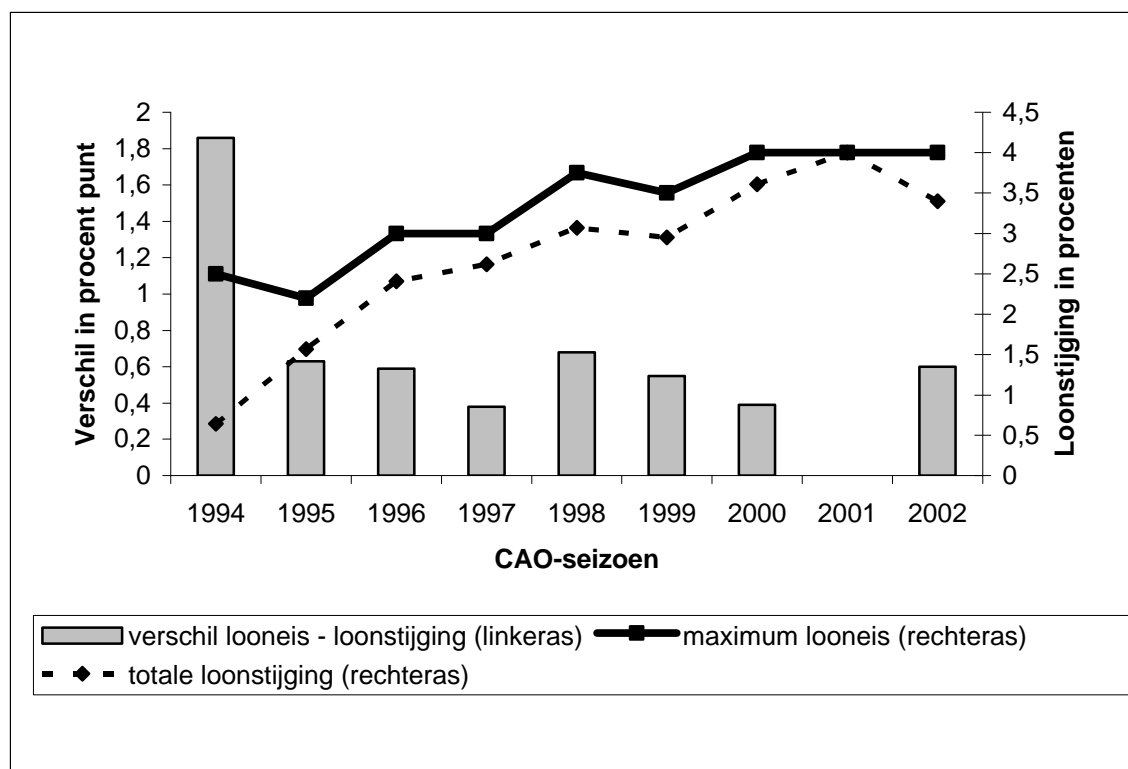
Hieruit blijkt dat in 2001 in meer CAO's dan in andere jaren gebruik is gemaakt van eenmalige (collectieve) beloningen als "ventiel" om de druk op de maximum looneis te kunnen wegnemen in een periode dat er in veel sectoren tegelijk krapte op de arbeidsmarkt werd ervaren en er dus meer ruimte voor hogere loonstijgingen bleek te zijn dan centraal vastgesteld. De oplossing die CAO-partijen dus niet hebben gekozen is dat de initiële loonstijgingen door het plafond braken. De oplossing werd gezocht in loonbestanddelen die formeel buiten het bereik van het coördinatie-instrument vallen.

Ook in 2002 wordt meer dan in de jaren voor 2001 (maar minder dan in 2001) gebruik gemaakt van "ventielen". Het verschil tussen de gemiddelde initiële loonstijging en de totale loonstijging medio 2002 bedraagt 0,23 procentpunt. Toch blijkt tevens dat medio 2002 het patroon van voor 2001 weer wordt hersteld. In 2002 wordt zowel wat betreft de totale als de initiële loonstijging de afstand tot de maximum looneis weer vergroot. Dit bevestigt dat 2001 een CAO-seizoen was met uitzonderlijke uitkomsten.

Hetzelfde beeld en dezelfde conclusies gelden als in plaats van het twaalfmaandgemiddelde, het gemiddelde op jaarbasis wordt berekend (conform de gebruikelijke methodiek van de Arbeidsinspectie en het CPB). De exacte gemiddelden per CAO-seizoen (initieel en totaal) verschillen ietwat met de twaalfmaandgemiddelden, maar niet de patronen en evenmin de samenhangen tussen de looneis en de gemiddelde loonstijgingen.⁷³

⁷³ Zie bijlage III.

Figuur 5.2 Ontwikkeling twaalfmaandgemiddelde totale loonstijging, de maximale FNV-looneis en hun verschil sinds 1994.

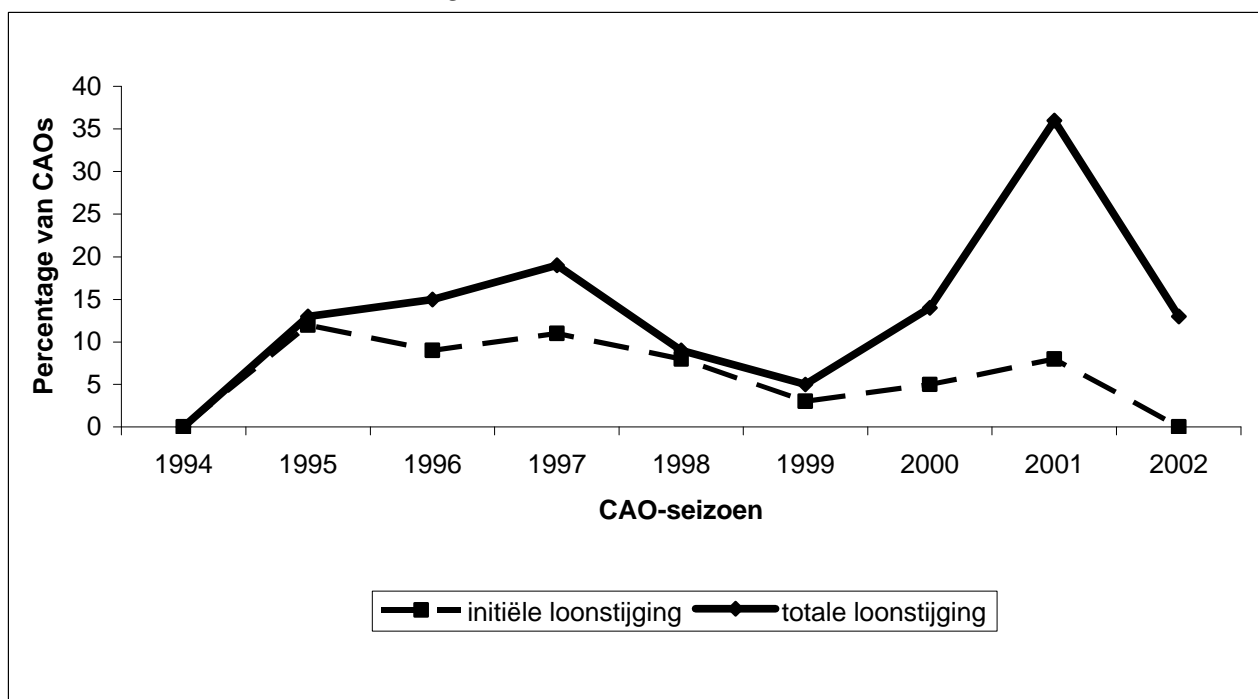


5.3.4 Afzonderlijke afwijkingen ten opzichte van de maximum looneis

In de vorige paragraaf zijn gemiddelde afspraken over de initiële en de totale loonstijgingen vergeleken met de jaarlijkse maximum looneisen. De mate waarin de maximum looneis ook daadwerkelijk voor *elke* CAO als plafond werkte, wordt duidelijker met behulp van figuur 5.3. In figuur 5.3 wordt weergegeven hoeveel procent van de jaarlijks onderzochte CAO's een initiële dan wel totale loonstijging kent die hoger is dan de looneis.

Voor wat betreft de initiële loonstijging (doorbroken lijn in figuur 5.3) blijft in de periode 1994-2002 het aantal overschrijdingen van de maximum looneis beperkt tot maximaal 12% (8 CAO's) in 1995. Over de gehele periode genomen betreft het in totaliteit 40 van de 608 waarnemingen, ofwel 7%. Met betrekking tot de totale loonstijging (doorgetrokken lijn in figuur 5.3) gaat het over de gehele periode in totaliteit om 14% overschrijdingen.

Figuur 5.3 Percentage van onderzochte CAO's waarbij initiële en totale loonstijging boven de maximale looneis van de FNV ligt.



Uit figuur 5.3 blijkt tevens dat 1997 en vooral 2001 uitschieters zijn, met respectievelijk 14 (19%) en 27 (36%) overschrijdingen van de maximum looneis. Hieruit blijkt nogmaals dat in het bijzonder in 2001 eenmalige uitkeringen als “ventiel” zijn gebruikt. Hiermee kon worden bereikt dat de coördinatie op een maximum initiële loonstijging in belangrijke mate in stand kon blijven. Tegelijk konden in die sectoren waar dat mogelijk was, toch hogere (niet-initiële) loonstijgingen worden afgesproken.

Daarnaast is opmerkelijk dat medio 2002 nog geen enkele (onderzochte) CAO een initiële loonstijging bevat die de maximum looneis overschrijft. Dit kwam alleen eerder in 1994 voor. Dit geldt echter niet als naar de totale loonstijging wordt gekeken.

Het feit dat de maximum looneis, zij het in geringe mate, toch hier en daar wordt overschreden en dat met name in 2001 -in tijden van grote mate van krapte op de arbeidsmarkt- gebruik is gemaakt van “ventielen”, geeft in de eerste plaats aan dat de centraal geformuleerde maximum looneis ook onder druk staat. Het CAO-seizoen 2001 was wat dat betreft een ware vuurproef voor de looncoördinatie. Het relatief grote verschil dat in 2001 tussen de initiële en de totale loonstijging – met betrekking tot het aantal overschrijdingen van de looneis kan worden waargenomen, geeft in feite al aan dat de coördinatie stand heeft gehouden. Het beeld in 2002 bevestigt dit nog eens.

Ten tweede kunnen overschrijdingen mogelijk ook worden verklaard door de machtsverhoudingen tussen vakbonden. De maximum looneis geldt voor de FNV-bonden en niet voor de vakbonden die zijn aangesloten bij de vakcentrales CNV of Unie MHP. Onder druk van bijvoorbeeld hogere looneisen door andere dan FNV-bonden is het mogelijk dat FNV-bonden daarvoor moeten “zwichten”. Met de beschikbare data kan deze verklaring echter niet worden onderbouwd.

5.4 Conclusies

Uit de bovenbeschreven analyse van feitelijk verdiende lonen van bedrijfstak-CAO'ers, AVV'ers en niet-CAO'ers (in niet CAO-bedrijven) is niet gebleken dat de bedrijfstak-CAO een, door AVV versterkt, loonopdrijvend effect heeft op de lonen. Lonen van werknemers die onder een bedrijfstak-CAO vallen (voor en/of na AVV) verschillen nauwelijks van de lonen van werknemers die werkzaam zijn in bedrijven waar geen CAO van toepassing is (dus meer aan marktwerking onderhevig zouden zijn). Ten opzichte van de lonen van werknemers die onder ondernemings-CAO's vallen (waarop AVV niet van toepassing is), liggen de lonen van werknemers onder (AVV'de) bedrijfstak-CAO's duidelijk lager.

Eventuele belemmeringen die het AVV'en van laagste loonschalen kan hebben voor de instroom van laaggekwalificeerde arbeid zijn nauwelijks meer van toepassing. De afstand tussen de laagste CAO-loonschalen en het WML is in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw sterk verminderd, vooral in bedrijfstak-CAO's.

Ten slotte is aannemelijk gemaakt dat de CAO een sleutelinstrument kan zijn bij het coördineren van (verantwoord) loonbeleid van met name de vakbeweging, AVV versterkt deze mogelijkheid tot coördinatie. Als het gaat om de loononderhandelingen, als onderdeel van de onderhandelingen over de meeromvattende CAO, dan blijkt uit bovenstaande analyse dat de coördinatie op de inzet door de grootste vakcentrale in Nederland mede bepalend is voor het (gemiddelde) resultaat van de onderhandelingen over het initiële deel van de loonstijging.

Hoofdstuk 6 Het CAO- en AVV-instrument en de flexibiliteit van de arbeidsvoorwaardenvorming

In welke mate doen de positieve en negatieve neveneffecten zich voor in de praktijk?

6.1 Introductie

Een neveneffect van de CAO is dat het de flexibiliteit in de arbeidsvoorwaardenvorming door individuele werkgevers en werknemers per definitie beperkt (zie §3.4.2). Werkgevers die zelf een CAO afsluiten, of zijn aangesloten bij een werkgeversorganisatie die betrokken is bij de onderhandelingen over een bedrijfstak-CAO, en georganiseerde werknemers kiezen hier in beginsel zelf voor. Zij ruilen de inflexibiliteit van het CAO-instrument als het ware in voor o.a. verlaging van de transactiekosten, voorspelbaarheid van de (loon)kostenontwikkeling, inkomenszekerheid, betere machtspositie, stabiele arbeidsverhoudingen, arbeidsrust binnen de onderneming, etcetera (zie hoofdstuk 3).

Voor ongeorganiseerde werkgevers en werknemers kan dat anders liggen, omdat zij door AVV onvrijwillig worden beperkt in hun onderhandelingsvrijheid met betrekking tot de arbeidsvoorwaardenvorming.

In dit hoofdstuk vindt een beschouwing plaats van de mate waarin in de huidige praktijk de flexibiliteit in de arbeidsvoorwaardenvorming door de (AVV'de) CAO wordt beperkt. Deze analyse vindt ten eerste plaats op grond van de bestudering van de mogelijkheden die CAO's bieden tot maatwerk ten behoeve van zowel werkgevers (§6.2) als werknemers (§6.3). Ten tweede wordt een uiteenzetting gegeven van de formele ruimte die het AVV-instrument biedt om niet aan een AVV'de CAO gebonden te hoeven zijn en het gebruik van die ruimte in de praktijk (§6.4). De analyses beperken zich hiertoe omdat geen gegevens beschikbaar zijn over de in werkelijkheid door werkgevers en/of werknemers ervaren (in)flexibiliteit van de (AVV'de) CAO.

6.2 Mogelijkheden in CAO's tot maatwerk t.b.v. werkgevers

Meer maatwerk in de arbeidsvoorwaardenvorming kan worden bereikt als er decentralisatie van de besluitvorming, c.q. de onderhandelingen plaatsvindt. In zijn meest simpele vorm houdt decentralisatie van CAO-onderhandelingen in dat een CAO ophoudt te bestaan en in kleinere eenheden van onderhandelingen (op een lager niveau) wordt opgedeeld. Dit kan betekenen dat een bedrijfstak-CAO opgesplitst wordt in CAO's voor verschillende deelbedrijfstakken (sectoren), zoals bijvoorbeeld in de zorgsector is gebeurd. Of een bedrijfstak-CAO valt uiteen in CAO's voor de individuele ondernemingen uit de betreffende bedrijfstak. Zo is de huidige situatie in het bankwezen een voorbeeld waar een bedrijfstak-CAO voor alle 125.000 werknemers teruggebracht is tot een bedrijfstak-CAO voor de kleine bankbedrijven (voor nog maar zo'n 10 procent van de werknemers) met daarnaast een vijftal nieuwe ondernemings-CAO's voor de grote bank- en verzekeringsconcerns. Of een CAO houdt op te bestaan en de werkgever(s) onderhandelen voortaan met elke individuele werknemer.

Decentralisatie kan echter ook inhouden dat bevoegdheden en besluitvorming (onderhandelingen) op een minder ingrijpende manier naar een lager niveau verschuiven. Dergelijke verschuivingen kunnen tevens plaatsvinden terwijl het hogere onderhandelingsniveau blijft bestaan en als kader of basis dient de voor onderhandelingen op lagere niveaus. Een CAO kan de mogelijkheid bieden voor onderhandelingen op een lager niveau (bijvoorbeeld een deelsector en/of de individuele onderneming) over bepaalde onderdelen van de CAO, waarbij de uitkomsten van de onderhandelingen op het lagere niveau

eventuele afspraken op het hoogste niveau vervangen. In tabel 6.1 zijn voorbeelden van CAO's opgenomen die dergelijke decentrale afwijkingsmogelijkheden van uiteenlopende aard kennen.⁷⁴

Tabel 6.1 CAO's met gedecentraliseerde structuren (stand van zaken medio 2001)

CAO	structuur
Bedrijfstak-CAO's	
Boeken- en Tijdschriftenuitgeverij-bedrijf (10.500 werknemers)	maatwerk: <ul style="list-style-type: none"> op initiatief van werkgever kunnen met de OR nadere afspraken worden gemaakt over o.a. bedrijfstijd en werktijden, salarisstructuur, functiewaardering, overwerkregeling, arbeidsvoorwaarden à la carte, scholing, e.d.; arbeidsvoorwaarden mogen a.g.v. maatwerk niet verslechteren.
Energie- en nutsbedrijven (35.000 werknemers)	raam-structuur: <ul style="list-style-type: none"> in raam-CAO begripsbepalingen, arbeidsvoorwaarden m.b.t. (pré-)ensioen, ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, en een aantal kader- en protocolafspraken de 5 sector-CAO's regelen de andere arbeidsvoorwaarden waaronder de beloningen en vergoedingen. op ondernemingsniveau kunnen nog aanvullende bedrijfsregelingen met de OR worden getroffen.
Grafimedia (54.300 werknemers)	gelaagde structuur ("mantel-CAO"): <ul style="list-style-type: none"> mantel-bepalingen voor gehele bedrijfstak sectorbepalingen voor 5 deelsectoren decentrale afspraken per onderneming
Horeca (227.500 werknemers)	maatwerk-structuur: <ul style="list-style-type: none"> <u>A-regeling</u>: alle bepalingen van de CAO tenzij B- of C-regeling van toepassing. <u>B-regeling</u>: Werkgever kan na raadpleging van werknemers keuze maken uit alternatieven. <u>C-regeling</u>: Werkgever kan binnen kader in overleg met werknemers bedrijfsregeling afsluiten.
Metalektro (187.500 werknemers)	maatwerk-structuur <ul style="list-style-type: none"> <u>A-bepalingen</u>: niet onderhandelbaar <u>B-bepalingen</u> vrij onderhandelbaar op lager niveau; afwijking in zowel negatieve als positieve zin mogelijk.
Ondernemings-CAO's	
Nederlandse Spoorwegen (20.000 werknemers)	koepel-structuur: <ul style="list-style-type: none"> 12 'standaard'-CAO's voor aparte bedrijfsonderdelen; CAO (NS Sociale Eenheid) voor overkoepelende afspraken.
Unilever Nederland (4.400 werknemers)	raam-structuur <ul style="list-style-type: none"> op concernniveau afspraken over beloning, ploegendienst, flex- en zekerheid, REA en loopbaanbeleid; decentraal afspraken over werkdruk, telewerken, reiskosten, kinderopvang, consignatie (individueel); lokaal overleg over afwijking alleen mogelijk tussen lokale directie en vakbonden.
ANWB (4035 werknemers)	koepel-structuur <ul style="list-style-type: none"> "paraplu"-CAO met vijf onderhangende deel-CAO's op verschillende arbeidsvoorwaarden mogelijkheid om aanvullende (niet met paraplu-CAO strijdige) afspraken te maken.
Getronics (9.000 werknemers)	raam-structuur <ul style="list-style-type: none"> in raam-CAO bepalingen die voor gehele concern gelden; overige onderwerpen door OR-en te onderhandelen.

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 2002*, Den Haag, 2001.

⁷⁴ Zie Bijlage II voor een nadere uitleg van de verschillende typen gedecentraliseerde CAO-structuren.

Deze vormen van “interne” decentralisatie komen nog niet op grote schaal voor. Dit heeft alles te maken met de zorgvuldige afweging die CAO-partijen maken om enerzijds de voordelen van het collectieve karakter van de CAO te behouden en anderzijds ook te kunnen profiteren van de voordelen van maatwerk en flexibiliteit. Waar de balans tussen beide elementen ligt is mede afhankelijk van de specifieke omstandigheden, maar ook het (verloop van het) onderhandelingsproces per bedrijfstak of onderneming. De voorbeelden lijken aan te geven dat het zoeken naar maatwerk op zich ook al maatwerk is.

6.3 Mogelijkheden in CAO's tot maatwerk t.b.v. werknemers

Boven besproken vormen van decentralisatie van de CAO-structuur laten ruimte voor arbeidsvoorwaardenvorming op het niveau van de sub-sector, de onderneming, of bedrijfsonderdelen, ten behoeve van de wens van werkgevers tot meer mogelijkheden tot maatwerk. Ook werknemers kunnen behoefte hebben aan meer maatwerk, gezien de verschillende persoonlijke (bijv. 1, 1½ of 2-verdiener, met of zonder kinderen, leeftijd, etc.), maar ook professionele omstandigheden waarin werknemers kunnen verkeren. Deze behoefte aan individueel maatwerk vindt ook bij CAO-partijen gehoor. In CAO's is een ontwikkeling waar te nemen van het opnemen van meerkeuze-mogelijkheden, oftewel à la carte-regelingen.

Een à la carte-regeling is een systeem waarin keuzen mogelijk zijn uit meerdere bronnen en meerdere doelen en waarbij omtrent deze keuzen een spaar- en afrekensysteem is opgezet onder vastgelegde condities. De bronnen en doelen en de totale ruimte die beschikbaar is voor de à la carte-regeling is niet vrij onderhandelbaar voor individuele werknemers. De individuele werknemer kan keuzes maken binnen een vastomlijnd kader onder centraal (op bedrijfstak- of ondernemingsniveau) vastgestelde condities. Op deze wijze kan maatwerk ook beheersbaar.

Een voorbeeld van een à la carte-regeling is die in de CAO voor de handel in bouwmaterialen. In deze bedrijfstak-CAO worden werkgevers in de bedrijfstak in de gelegenheid gesteld een à la carte-regeling te treffen met hun werknemers. Deze regeling dient wel aangemeld te worden bij de Vaste Commissie die door CAO-partijen is ingesteld op bedrijfstakniveau. In de bedrijfstak-CAO is vervolgens vastgesteld welke arbeidsvoorwaarden als bron en welke als doel kunnen worden gebruikt en binnen welke grenzen dit mogelijk is:

bronnen:

1. roostervrije dagen: 6 roostervrije dagen; 1 roostervrije dag t.w.v. 0.43% bruto jaarloon.
2. vakantiedagen: maximaal 5; 1 vakantiedag t.w.v. 0.43% bruto jaarloon.
3. vakantiegeld: maximaal 50%.
4. gratificatie: maximaal 50%.

doelen:

1. vakantiedagen: maximaal 10 extra; bij voorkeur ter verlenging van de aaneengesloten periode van vakantie tot 4 weken.
2. aanvullend pensioen.
3. studiefaciliteiten: maximaal 5 niet op functie gerichte studiedagen.
4. spaarloon- en premiespaarregelingen: maximaal fiscaal toegestane bedrag.
5. eigen bijdrage kinderopvang.
6. eigen bijdrage ziektekostenverzekering.
7. premies collectieve bedrijfsverzekeringen.

In steeds meer bedrijfstak- en ondernemings-CAO's worden à la carte-regelingen opgenomen.⁷⁵ Opvallend hierbij is dat, zoals uit het bovenbeschreven voorbeeld blijkt, ook bedrijfstak-CAO's zich lenen voor à la carte-regelingen. Met name voor kleine ondernemingen die niet uitgerust zijn met eigen personeelsafdelingen die à la carte-regelingen kunnen implementeren en beheren, kan een bedrijfstakregeling ondersteuning bieden. Een voorbeeld hiervan is de CAO voor de Metaal en Technische Bedrijfstakken (MTB-CAO), een bedrijfstak die voornamelijk bestaat uit ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf. Met behulp van een bepaling in de MTB-CAO is de "Stichting Tijdsparafonds Metaal en Technische Bedrijfstakken" opgericht, welke tot doel heeft de werknemers in de betreffende bedrijfstakken in de gelegenheid te stellen tijd te sparen ten behoeve van zorg- en/of studieverlof dan wel het gespaarde verlofrecht aan te wenden voor een pensioenvoorziening. De regeling is door AVV ook toegankelijk voor werknemers van ongeorganiseerde werkgevers.

6.4 Mogelijkheden tot uittreding of dispensatie van (AVV'de) bedrijfstak-CAO

Indien een bedrijfstak-CAO van toepassing is, bestaan in het algemeen voor een individuele werkgever verschillende opties om niet aan die bedrijfstak-CAO rechtstreeks, dan wel via AVV gebonden te worden of te blijven. Het gaat om de volgende opties:

Geen AVV (rechtstreeks):

1. Een werkgever kan partijen verzoeken hem uit te zonderen van de werkingssfeer van de bedrijfstak-CAO;
2. De werkgever kan gedurende de looptijd van de CAO dispensatie aanvragen, mits de CAO deze mogelijkheid biedt;
3. Door opzegging van het lidmaatschap van de werkgeversorganisatie is de werkgever niet meer direct gebonden aan de eerstvolgende bedrijfstak-CAO. (NB via AVV zou hij er wel weer onder vallen, in tegenstelling tot de eerste en tweede genoemde optie).

Via AVV:

1. Een werkgever kan partijen verzoeken hem uit te zonderen van de werkingssfeer van de bedrijfstak-CAO zelf;
2. De werkgever kan gedurende de looptijd van de CAO dispensatie aanvragen, mits de CAO deze mogelijkheid biedt;
3. Partijen die het verzoek om AVV indienen kunnen in dat verzoek expliciet aangeven welke (groepen van) ondernemingen van de AVV dienen te worden uitgezonderd;
4. In het geval van een AVV-procedure, kan de werkgever bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door middel van een 'bedenking' tegen het AVV-verzoek (zie §6.4.5) vragen uitgezonderd te worden van de werkingssfeer van de AVV, op grond van een eigen rechtsgeldige CAO. Deze dispensatie wordt automatisch verleend.

De opties worden in het onderstaande toegelicht. Waar dat zinvol is, zal onderscheid worden gemaakt tussen direct aan de CAO gebonden werkgevers enerzijds en werkgevers die ten gevolge van een besluit tot AVV aan de CAO gebonden zijn anderzijds.

6.4.1 Uitzondering van de werkingssfeer van de bedrijfstak-CAO

CAO-partijen stellen zelf de werkingssfeer van de bedrijfstak-CAO vast. Werkgevers, dus ook die met een eigen CAO, dan wel werkgevers met het voornemen een eigen CAO af te sluiten, kunnen via de werkgeversorganisatie waarvan zij lid zijn (en waardoor ze in wezen gebonden

⁷⁵ Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 2002*, Den Haag, 2001.

zouden worden aan de bedrijfstak-CAO) partijen vragen om uitgezonderd te worden van de werkingssfeer.⁷⁶ Deze uitzondering kan worden opgenomen in het artikel waarin de werkingssfeer wordt vastgelegd.

De uitzondering van de werkingssfeer kan worden vastgesteld alvorens de bedrijfstak-CAO ingaat, maar ook tussentijds kan de werkingssfeer in deze zin worden aangepast. Een dergelijk (verzoek om) uitzondering is in wezen onderdeel van het overleg tussen de direct betrokken CAO-partijen. Deze zullen, de belangen afwegend, tot een oordeel en een overeenkomst terzake moeten komen. Dit geldt tevens voor tussentijdse verzoeken.

Het uitzonderen van een onderneming van de werkingssfeer is ook relevant met betrekking tot een eventuele algemeenverbindendverklaring. Indien partijen een onderneming van de werkingssfeer uitzonderen, is de onderneming namelijk ook automatisch van een AVV uitgezonderd.⁷⁷

Een al dan niet tussentijdse aanpassing van de werkingssfeer is een zaak van partijen. Indien partijen geen (tussentijdse) uitzonderingen op de werkingssfeer mogelijk maken, kan dit voor de ondernemer als belemmerend worden ervaren. In die zin kan ook de looptijd als belemmerend worden ervaren. Het vaststellen van de werkingssfeer en de looptijd van de CAO is echter een onlosmakelijk onderdeel van het onderhandelingsproces, en geheel aan partijen zelf.

6.4.2 Dispensatie door CAO-partijen op grond van een dispensatie-artikel

In CAO's is regelmatig de mogelijkheid opgenomen om dispensatie aan te vragen voor één of meer bepalingen uit de CAO dan wel voor de gehele CAO dan wel de werkingssfeer.⁷⁸

Essentieel verschil met de uitzondering van de werkingssfeer is dat de verleende dispensatie niet van tevoren en expliciet in de CAO zelf wordt vastgelegd.

Een dispensatie-artikel leent zich juist bij uitstek voor tussentijdse verzoeken. Het dispensatie-artikel kan op verzoek door partijen algemeen verbindend worden verklaard en is dus ook relevant in het geval van een AVV.

Ook de dispensatie op grond van een daartoe speciaal in de CAO opgenomen artikel is een zaak van partijen. De afhandeling van de dispensatieverzoeken is in principe aan de partners die betrokken zijn bij de totstandkoming van de CAO dan wel aan een hiertoe speciaal door sociale partners ingestelde en in de CAO genoemde instantie.

De praktijk van dispensatiebepalingen in de CAO

Uit een onderzoek uitgevoerd door de Arbeidsinspectie bleek in 1995 dat er in 62% van de bedrijfstak-CAO's een dispensatiebepaling was opgenomen.⁷⁹ Tevens bleek dat ten aanzien van alle (onderzochte) CAO's die een dispensatieregeling kenden gemiddeld genomen 51% van de ingediende verzoeken tot dispensatie ook daadwerkelijk werden toegekend.⁸⁰ Naar

⁷⁶ Voor een werkgever die geen lid is van de werkgeversorganisatie die partij is bij de CAO doet deze optie niet ter zake, zolang de CAO niet is of wordt AVV'd.

⁷⁷ Een tussentijdse uitzondering van de werkingssfeer betreft een wijziging van de werkingssfeerbepaling, wat in geval van AVV als een tussentijdse CAO-wijziging met een nieuw AVV-verzoek moet worden ingediend.

⁷⁸ In 1999 bleken in ongeveer ¾ van de onderzochte grotere CAO's een dispensatiebepaling opgenomen, zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Najaarsrapportage CAO-afspraken 1999*, Den Haag, 1999.

⁷⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *CAO-afspraken 1995*, Den Haag, 1995.

⁸⁰ Bijna de helft van de dispensatieverzoeken kwam voor rekening van één CAO, te weten de horeca-CAO, waarvan 32% werd gehonoreerd. Bij de overige CAO's werd 69% van de verzoeken gehonoreerd.

aanleiding van dit onderzoek en de politieke discussie die toentertijd werd gevoerd over het CAO- en AVV-instrument (zie §6.1) heeft het kabinet in het voorjaarsoverleg van 1996 de Stichting van de Arbeid aandacht gevraagd voor het dispensatiebeleid. In het bijzonder werd gewezen op een drietal aspecten:

- opnemen van dispensatiebepalingen in CAO's die daar nog niet in voorzien;
- inschakelen derden-deskundigen bij de besluitvorming over dispensatieverzoeken;
- dispensatiebeleid ten behoeve van startende ondernemers.

Naar aanleiding daarvan heeft de Stichting van de Arbeid in 1996 enkele aanbevelingen gedaan voor CAO-partijen over het opnemen van dispensatiebepalingen in CAO's (zie box 6.1).⁸¹

Box 6.1 Aanbevelingen Stichting van de Arbeid dispensatiebepalingen in CAO's

1. De Stichting van de Arbeid doet een dringend beroep op partijen bij CAO's die nog niet een dergelijke bepaling kennen, alsnog de mogelijkheid tot dispensatie van CAO-bepalingen te bieden. Tevens is het wenselijk de desbetreffende bepaling voor AVV voor te dragen zodat ook de via AVV gebonden werkgevers hierop een beroep kunnen doen.
2. Het verdient aanbeveling een dergelijke dispensatiemogelijkheid te bieden voor in beginsel alle CAO-bepalingen dan wel ten minste voor de belangrijkste bepalingen van materiële aard.
3. De Stichting acht het wenselijk dat derden-deskundigen ingeschakeld worden in de besluitvormingsprocedure terzake dispensatieverzoeken, hetzij bij de besluitvorming, hetzij in adviserende zin. Het is aan CAO-partijen te bepalen welke keuze wordt gemaakt uit deze opties dan wel derden/deskundigen op een andere bij de CAO passende wijze, bij de dispensatieprocedure worden betrokken. Aan de rechter blijft overigens het ultieme oordeel over een en ander voorbehouden.
4. De Stichting onderkent het belang om startende ondernemingen een optimaal perspectief op levensvatbaarheid en continuïteit te bieden. De Stichting meent evenwel te mogen concluderen dat er geen aanleiding is om voor starters een bijzondere positie te creëren in het kader van het dispensatiebeleid. Voorzover startende ondernemingen reële problemen ondervinden van gebondenheid aan CAO-bepalingen moeten en kunnen zij een beroep doen op de (algemene) mogelijkheden om gehele of gedeeltelijke dispensatie te verkrijgen.

Eind 1999 is voor het laatst geïnventariseerd in welke mate dispensatiebepalingen in CAO's zijn opgenomen, dit was drie jaar na de aanbevelingen 72%.⁸² Een mogelijke reden dat in de overige onderzochte bedrijfstak-CAO's geen dispensatiebepaling is opgenomen, kan zijn dat in de helft van de betreffende gevallen de laagste loonschaal in de CAO zich rond het WML begeeft. Aangezien dispensatie van loonschalen in de praktijk de belangrijkste reden is om een dispensatieverzoek in te dienen, wordt bij deze CAO's een dispensatiebepaling waarschijnlijk niet nodig geacht.

Een aanbeveling die weinig gevolg heeft gehad is het betrekken van derden-deskundigen bij de besluitvorming over de te verlenen dispensatie. In slechts 5% van de in 1999 onderzochte bedrijfstak-CAO's is in de dispensatieprocedure voorzien in een rol voor derden-deskundigen.

⁸¹ Stichting van de Arbeid, *Dispensatieverlening van bepalingen in CAO's*, publikatienummer 6/96, 1996.

⁸² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Najaarsrapportage CAO-afspraken 1999*, Den Haag, 1999.

6.4.3 Opzegging van het lidmaatschap

Ook het opzeggen van het lidmaatschap van de werkgeversvereniging die de CAO afsluit is een mogelijkheid waarmee de werkgever uit de bedrijfstak-CAO kan treden. Op grond van art. 9 van de Wet op de CAO zijn leden van een werkgeversorganisatie die een rechtsgeldige CAO afsluiten evenwel voor de duur van die CAO gebonden. Voor een werkgever die direct aan de bedrijfstak-CAO gebonden is, is uittreden uit de bedrijfstak-CAO dus pas mogelijk na afloop van de looptijd van de CAO.

Opzegging van het lidmaatschap gedurende de looptijd van de CAO, heeft geen effect op de binding aan een reeds aangegane overeenkomst. Aan een verlenging van de CAO, nadat het lidmaatschap is opgezegd is de werkgever echter niet meer gebonden (art. 10 Wet CAO). In dat geval is echter wel de vraag aan de orde of de werkgever niet alsnog door AVV onder de CAO wordt gebracht.

6.4.4 Uitzondering van het verzoek om AVV

Partijen die een verzoek tot AVV indienen bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kunnen daarbij te kennen geven dat het verzoek op een aantal met naam genoemde ondernemingen niet van toepassing is. In dat geval zullen de met naam genoemde ondernemingen door de minister van het AVV-besluit worden uitgezonderd. Hiervoor hoeven de betreffende ondernemingen dus geen bedenking tegen de werkingssfeer meer kenbaar te maken (zie de volgende optie).

6.4.5 Uitzondering van de werkingssfeer van een AVV' de CAO op grond van bedenking

De Wet AVV (artikel 4 lid 3) bepaalt dat alvorens het besluit tot AVV wordt genomen, de mogelijkheid moet worden geboden om bedenkingen tegen de AVV in te dienen. Bedenkingen kunnen worden ingediend in de periode (van 3 weken) waarin het verzoek tot AVV ter visie wordt gelegd. Indien een onderneming bedenkingen indient op grond van het bezitten van een eigen rechtsgeldige CAO,⁸³ dan krijgt de onderneming in principe automatisch dispensatie van het AVV-besluit, tenzij er contra-indicaties zijn.⁸⁴ Deze dispensatie is vanaf de wijziging van het Toetsingskader AVV per 1 oktober 2001 ook automatisch verleend voor de opvolgende AVV-besluiten, mits sprake blijft van een bestaande rechtsgeldige CAO.

Bedenkingen tegen de AVV die tijdens de looptijd van de AVV' de CAO kenbaar worden gemaakt, worden niet direct gehonoreerd, maar pas vanaf het ingaan van het eerstvolgende AVV-besluit. Deze handelwijze vloeit voort uit het karakter van de AVV. De AVV vormt immers materiële wetgeving. Het enkele feit dat een onderneming een eigen CAO heeft afgesloten is onvoldoende grond ('titel') om de materiële wetgeving aan te passen. Reden hiervoor is met name de rechtszekerheid van de werknemers waarop de AVV van toepassing is. Door tussentijds de AVV aan te passen, zou deze in het geding komen.

⁸³ Naast ondernemingen kunnen ook partijen die een subsector of bedrijfstak-CAO afsluiten binnen de werkingssfeer van de te AVV'en CAO bedenkingen indienen op grond van een eigen rechtsgeldige CAO en vervolgens automatisch worden gedispenseerd.

⁸⁴ Er kunnen bijvoorbeeld sterke aanwijzingen of bewijzen zijn dat de CAO met een niet van de werkgever onafhankelijke werknemersvereniging, maar met een zogeheten *yellow union* is afgesloten. In dat geval is geen sprake van een rechtsgeldige CAO.

Expliciet onderdeel van het AVV-besluit is de periode waarvoor de AVV geldt. Doordat tussentijdse bedenkingen niet gehonoreerd worden, kan in voorkomende gevallen de looptijd als belemmerend worden ervaren. Overigens bedraagt de looptijd van CAO's in het algemeen niet meer dan 2 jaar en kan een CAO voor maximaal 2 jaar worden AVV'd. Uitzonderingen hierop zijn de specifieke CAO's waarin slechts een bepaalde arbeidsvoorwaardelijke afspraak zoals bijvoorbeeld de VUT of een sociaal fonds, wordt geregeld. Deze kennen in verband met de daaruit voortvloeiende verplichtingen meestal een langere looptijd, tot maximaal 5 jaar (en kunnen tevens voor maximaal 5 jaar worden AVV'd).

Overigens is de looptijd van de AVV de facto veelal korter dan de looptijd die bij de bedrijfstak-CAO is overeengekomen. De oorzaak hiervan is dat er in de regel een periode verstrijkt tussen de ingangsdatum van de CAO en het nemen van het besluit tot AVV. Dit ligt onder meer aan het feit dat de feitelijke teksten van de CAO veelal enige tijd op zich laten wachten, waardoor de AVV-procedure niet direct gestart kan worden. Daarnaast is voor het toetsen van het AVV-verzoek ook enige tijd nodig.⁸⁵

Hierbij past verder de kanttekening dat een CAO die wordt afgesloten door een onderneming waarop een AVV van toepassing is (en geen dispensatie is verleend), wél rechtsgeldig is én mag worden toegepast, mits de uitvoering van de CAO-bepalingen niet strijdig is met de AVV. De eventueel strijdige CAO-bepalingen kunnen pas gelden als de AVV is geëxpireerd (of als dispensatie op grond van een eigen rechtsgeldige CAO tijdig wordt aangevraagd).

In theorie zijn er verschillende mogelijkheden om de binding aan een (AVV'de) bedrijfstak-CAO tijdelijk of permanent te verbreken. Voor een deel hebben ondernemingen die dat willen dat ook grotendeels zelf in de hand en voor een deel zijn ze afhankelijk van de medewerking van CAO-partijen. Het afsluiten van een eigen CAO biedt de meeste mogelijkheden voor maatwerk. Daarvoor is het nodig werknemersverenigingen bereid te vinden over een eigen rechtsgeldige CAO te onderhandelen. Dat kunnen ook andere zijn dan de betrokken vakbonden bij de (AVV'de) CAO waarvan men wil afwijken. De vraag is in hoeverre ondernemingen in de praktijk gebruik maken van de verschillende mogelijkheden.

De praktijk van dispensatie op grond van een eigen rechtsgeldige CAO

Voor wat betreft het indienen van bedenkingen op grond van een eigen rechtsgeldige CAO is een inventarisatie uitgevoerd van dergelijke bedenkingen die in de periode 1989 tot en met 1998 zijn ingediend. In totaal is 97 keer door een partij een bedenking ingediend tegen de werkingssfeer van een CAO. Hierin zit een zekere "herhalingsvraag" omdat in deze periode -ook indien de bedenking is gehonoreerd- bij iedere AVV-procedure van een CAO in het relevante gebied een bedenking moet worden ingediend om opnieuw te kunnen worden gedispenseerd.⁸⁶

De bedenkingen zijn veelal door dezelfde partijen (een viertal ondernemingen c.q. ondernemingsorganisaties) ingediend. In eerste instantie betreft het de Nederlandse Jeugdherbergen Centrale (NJHC, 9 keer), Martinair (5 keer) en Vroom & Dreesmann (2 keer). Genoemde partijen hebben herhaaldelijk een bedenking ingebracht tegen het onder de werkingssfeer vallen van de CAO voor de Horeca. De NJHC heeft bovendien herhaaldelijk

⁸⁵ De Arbeidsinspectie hanteert een streefnorm van een netto behandelingsduur van 8 weken. In 2001 bedroeg het aantal AVV-verzoeken dat werd afgehandeld in netto 8 weken 88%, in 2000 was dit 75%.

⁸⁶ Per 1 oktober 2001 is herhaling van het verzoek tot dispensatie niet meer nodig, maar wordt dispensatie automatisch verleend bij iedere volgende aanmelding van de eigen rechtsgeldige CAO. Zie Wijziging Toetsingskader AVV, Staatscourant 7 september 2001, nr.173/pag.12.

bezwaar gemaakt tegen het onder de werkingssfeer vallen van de CAO voor de Verblifsrecreatie. Het betrof het kenbaar maken van bezwaren omdat men onder een eigen rechtsgeldige branche- of ondernemings-CAO viel. De bedoelde bedenkingen zijn op grond van dat feit ook steeds gehonoreerd. In deze 3 gevallen lijkt het niet specifiek te gaan om CAO's die "concurreren" met de (AVV'de) CAO waarvan men wil worden uitgezonderd. Het gaat om een specifiek onderdeel van de bedrijfstak waarvoor een eigen CAO bestaat (NJHC) of om ondernemings-CAO's.

Dat ligt anders bij de AVV van de ABU-CAO waartegen ook herhaaldelijk een bedenking is ingediend, door de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU, 3 keer). Ook de NBBU is op grond van de eigen "concurrerende" CAO buiten de werkingssfeer van de algemeen verbindend verklaarde CAO-bepalingen van de ABU-CAO gesteld.

Als een bedenking wordt ingediend tegen de reguliere CAO, dan zullen in het algemeen ook bedenkingen worden ingediend tegen AVV van de bijbehorende specifieke CAO's (VUT, sociale fondsen, O&O-fondsen etc.). Voor een duidelijker beeld is het conglomeraat van de reguliere CAO's en de bijbehorende specifieke CAO's als een "CAO-gebied" beschouwd. Wordt het conglomeraat van de reguliere CAO's en de bijbehorende specifieke CAO's als één CAO-gebied beschouwd, dan blijken er in de onderhavige periode bij 35 CAO-gebieden bedenkingen te zijn ingediend tegen de werkingssfeer. In het CAO-gebied van de woninginrichting zijn 7 bedenkingen ingediend. In het CAO-gebied van het bouwbedrijf en de groothandel in levensmiddelen gaat het om respectievelijk 8 en 9 bedenkingen. De meeste bedenkingen zijn echter ingediend in het CAO-gebied van het beroepsgoederenvervoer en de horeca. In de onderzochte periode gaat het om respectievelijk 10 en 25 bedenkingen.

Het dispensatieverzoek kan samenhangen met het bestaan van een CAO waarmee beoogd wordt de concurrentie aan te gaan met een reeds langer bestaande CAO. Anderzijds kan het gaan om maatwerk. Te denken valt dan aan ondernemings-CAO's of CAO's voor een specifieke subsector. Bij de woninginrichting is met name om dispensatie verzocht door ondernemingen (al dan niet met een eigen CAO). Datzelfde geldt voor de bedenkingen tegen de bouw-CAO. Bij de bouw speelt een rol dat de vereniging voor onderaannemers (Conga) vroeger niet bij de totstandkoming van de CAO's in de bouw werd betrokken. Ook bij de CAO voor de groothandel in levensmiddelen is vooral door ondernemingen (zonder eigen CAO) om dispensatie van de AVV gevraagd. In deze gevallen is in de onderzochte periode niets gebleken van het ontstaan van nieuwe concurrerende CAO's.

Bij de AVV voor het beroepsgoederenvervoer gaat het zowel om maatwerk als om een concurrerende CAO. Maatwerk geldt ondernemings-CAO's als PTT en Geldnet (geldtransport), maar ook de CAO voor een specifieke 'subsector' als de particuliere beveiliging. Anderzijds bestaat er een concurrerende CAO: goederenvervoer Nederland. In de horeca-sector deden zich in eerste instantie vooral verzoeken om dispensatie in verband met maatwerk voor: de verzoeken van NJHC en V&D. Later kwam in de horeca ook een concurrerende CAO op het toneel: de CAO Nederlands Horeca Gilde (NHG). Ook in het uitzendwezen (ABU-CAO, NBBU-CAO), het motorvoertuigenbedrijf (tankstation-CAO) en de kinderopvang (publieke en private kinderopvang) bestaan er naast veelal grote bedrijfstak-CAO's concurrerende (veel) kleinere bedrijfstak-CAO's binnen dezelfde werkingssfeer.

Tabel 6.2 Overzicht AVV'de CAO's en gedispenseerde concurrerende bedrijfstak-CAO's

AVV'de CAO	gedispenseerde "concurrerende" CAO
<i>Beroepsgoederenvervoer</i> 95.000 werknemers direct onder CAO 45.000 werknemers door AVV onder CAO	<i>Goederenvervoer Nederland</i> 20000 werknemers
<i>Horeca- en aanverwante bedrijven</i> 296.260 werknemers direct onder CAO 157.709 werknemers door AVV onder CAO	<i>Nederlands Horeca Gilde</i> 5000 werknemers
<i>Motorvoertuigen en tweewielerbedrijf</i> 56.690 werknemers direct onder CAO 5.290 werknemers door AVV onder CAO	<i>Tankstationbranche</i> 7000 werknemers
<i>Uitzendkrachten ABU</i> 369.000 werknemers direct onder CAO 29.000 werknemers door AVV onder CAO	<i>Uitzendkrachten NBBU</i> 15.200 werknemers
<i>Kinderopvang</i> 29.555 werknemers direct onder CAO 3.445 werknemers door AVV onder CAO	<i>Vereniging Particuliere Kinderopvang</i> 347 werknemers

Het blijkt dat het meestal gaat om relatief kleine "concurrerende" CAO's. Ook blijkt voorsnog geen sprake te zijn van een duidelijke/forse toename van het aantal werkgevers dat zich aansluit bij de organisaties die betrokken zijn bij de totstandkoming van de concurrerende CAO.

6.5 Conclusies

De CAO blijkt naast een uniformerend en standaardiserend instrument ook een instrument met diverse mogelijkheden voor flexibiliteit in de arbeidsvoorwaardenvorming. Uit de praktijk blijkt dat CAO-partijen voor wat betreft de vormgeving van de CAO eveneens zoeken naar nieuwe balansen tussen flexibiliteit en zekerheid.

Door AVV worden afspraken over arbeidsvoorwaarden weliswaar opgelegd aan ongeorganiseerde werkgevers (en hun werknemers), het sluit echter afwijking van de AVV'de CAO, oftewel maatwerk, niet uit. Met behulp van een eigen rechtsgeldige CAO kunnen individuele ondernemingen of subsectoren automatisch worden gedispenseerd van de AVV'de CAO.

Hoofdstuk 7 De betekenis van een wijziging van het toepassingsbeleid AVV

Welke effecten zijn te verwachten van gewijzigd beleid ten aanzien van de toepassing van het AVV-instrument?

7.1 Weigering AVV als sanctie

Voor de overheid is de voornaamste doelstelling van het AVV-instrument dat het de totstandkoming van bedrijfstak-CAO's ondersteunt, zodat daarmee stabiele arbeidsverhoudingen, arbeidsrust en zelfregulering kunnen worden bevorderd (zie §1.2). De toetsing van de CAO-bepalingen waarvoor AVV wordt verzocht gebeurt in het licht van die doelstellingen. De weigeringsgronden zijn in het huidige AVV-beleid voornamelijk gebaseerd op strijdigheid met de Wet AVV, het recht en de rechtmatige belangen van derden. Een politieke beleidsinhoudelijke toetsing vindt niet plaats.

Toch kan het in de praktijk voorkomen dat afspraken tussen CAO-partijen op gespannen voet staan met regeringsbeleid, of zelfs strijdig daarmee (b)lijken te zijn. De regering zou als gevolg daarvan kunnen overwegen dit gedrag negatief te 'sanctioneren', bijvoorbeeld door AVV van CAO-bepalingen die strijdig worden geacht met het regeringsbeleid te weigeren.⁸⁷ In het SER-advies van 1992 over AVV is de wenselijkheid van deze mogelijkheid al eens uitgesproken door een minderheidsdeel van de SER.⁸⁸ De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in 1993 in een discussienota aan de Tweede Kamer het idee voorgelegd om een beleidsmatige selectieve toets toe te passen waarbij strijdigheid met regeringsbeleid het uitgangspunt zou zijn.⁸⁹

De vraag is of een dergelijke sanctie binnen het kader van de Wet AVV en het Toetsingskader AVV mogelijk is en welke bedoelde en onbedoelde gevolgen dit kan hebben.

7.2 Juridische mogelijkheden

De Wet AVV (artikel 2) biedt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de mogelijkheid CAO-bepalingen te AVV'en. Hij heeft dus een discretionaire bevoegdheid. Dientengevolge kan de minister ook beslissen CAO-bepalingen niet te AVV'en. De gronden hiervoor zijn (niet limitatief) genoemd in de Memorie van Toelichting (MvT) van de Wet AVV en uitgewerkt in het Toetsingskader AVV (zie ook hoofdstuk 2).

De vraag is of toetsing aan de hand van strijdigheid met regeringsbeleid of –doelstellingen binnen dit kader mogelijk is. Het huidige Toetsingskader AVV biedt ruimte voor toetsing aan strijdigheid met het algemeen belang. In het Toetsingskader AVV is aangegeven dat het begrip algemeen belang niet op voorhand kan worden afgebakend.

“De minister kan de effecten van een bepaalde CAO-afpraak of van een bepaald type CAO-afspraken in het licht van de sociale en economische ontwikkeling als strijdig met het algemeen belang beoordelen en op grond daarvan niet algemeen verbindend verklaren”.

Hier blijkt het Toetsingskader AVV een mogelijkheid te bieden voor een selectieve beleidsinhoudelijke toetsing. Daarnaast is het zo dat in het Toetsingskader AVV, op grond van de discretionaire bevoegdheid van de minister, de gronden van weigering van AVV zouden kunnen worden uitgebreid, of nader geconcretiseerd.

⁸⁷ Zie ook G. Zalm, op.cit., 1992.

⁸⁸ Sociaal Economische Raad, *Advies algemeenverbindendverklaring*. Publikatiernr. 14, 1992.

⁸⁹ Zie ook hoofdstuk 1 en Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 532, nr.2.

Bij een meer beleidsinhoudelijke toetsing zou het AVV-instrument met een meer (bij)sturende bedoeling worden ingezet door de minister. De vraag is of daarmee tegelijk de oorspronkelijke bedoeling van ondersteuning en bescherming van de CAO kan worden gediend, of dat een meer sturend gebruik van het AVV-instrument op gespannen voet staat met de oorspronkelijke doelstellingen van AVV.

Een meerderheidsdeel van de SER gaf in haar advies van 1992 op de laatste vraag een bevestigend antwoord:

“De uitvoering van de Wet AVV behoort te geschieden in het licht van de doelstellingen van de Wet AVV zelf: de bescherming van de CAO, de bevordering van evenwichtige arbeidsverhoudingen en de stimulering van zelfregulering in de bedrijfstak. In deze opzet passen slechts beperkte en consistente weigeringsgronden, rechtsnormen als hierboven genoemd (strijd met de wet enzovoort) en zeker geen maatstaven die onderhevig zijn aan de politieke inzichten van een bepaald moment. (...) Bedacht moet worden dat er voor de regering andere mogelijkheden zijn om vorm te geven aan het door haar gewenste sociaal-economische beleid: overleg en eventueel afspraken met de organisaties van werkgevers en van werknemers op centraal niveau, alsmede wetgeving.”

Wordt eenmaal de stap gezet in de richting van een uitbreiding van de AVV-toets met een meer beleidsinhoudelijke component, dan is de kans aanwezig dat deze component zich snel zal uitbreiden met allerlei andere onderwerpen die politiek relevant worden geacht. Daarmee loopt het AVV-instrument tevens de kans dat het zijn doel als CAO-ondersteunend instrument gaat verliezen. Verder zal het AVV-beleid aan consistentie inboeten door wisselende politieke doelstellingen en voorkeuren.

Een vraag die nog open blijft is in welke mate een meer beleidsinhoudelijke AVV-toets effectief kan zijn, ervan uitgaande dat de bedoeling ervan is het gedrag van CAO-partijen te beïnvloeden, of (bij) te sturen.

7.3 Effectiviteit weigering AVV als sanctioneringsinstrument

Per definitie kan het weigeren van AVV als sanctie alleen betrekking hebben op de CAO's die zijn AVV'd of waarvoor verzoeken tot AVV worden ingediend. In de huidige praktijk zijn dit ruim 140 bedrijfstak-CAO's met een gezamenlijk bereik van 53% van alle werknemers: 44% werknemers die zonder AVV al onder de bedrijfstak-CAO vallen plus 9% van alle werknemers die na AVV onder een bedrijfstak-CAO vallen.⁹⁰ Het weigeren van AVV heeft dus bij voorbaat geen effecten op de partijen bij de overige ruim 60 bedrijfstak-CAO's en ruim 700 ondernemings-CAO's, of de werkgevers en werknemers waarop geen CAO van toepassing is. Weigering van AVV is daarom per definitie niet geschikt als een generiek sanctiemiddel. Blijft de vraag over hoe effectief het kan zijn ten aanzien van de beïnvloeding van het gedrag van de CAO-partijen bij AVV'de CAO's.

7.3.1 Mogelijke gedragseffecten van het weigeren van AVV

Welke gedragseffecten als gevolg van het weigeren van AVV (als sanctie) in de praktijk zullen optreden is vooraf niet met zekerheid te zeggen. Wel is het mogelijk theoretisch te beredeneren en analytisch te onderbouwen welke gedragseffecten op zijn minst mogelijk zijn en kunnen worden verwacht.

⁹⁰ Zie ook §2.3.

Het weigeren van AVV van CAO-bepalingen betekent dat ongeorganiseerde werkgevers en hun werknemers niet meer gebonden zijn aan de betreffende CAO-bepalingen. Deze ongeorganiseerde werkgevers bevinden zich in dezelfde werkingssfeer als de georganiseerde werkgevers en kunnen daarom op het gebied van de arbeidsvoorwaardenvorming worden beschouwd als potentiële concurrenten van de georganiseerde, aan de CAO gebonden, werkgevers.

Het niet meer gebonden zijn aan de betreffende CAO-bepalingen kan de ongeorganiseerde werkgevers op arbeidsvoorwaardelijk gebied een kosten- en daarmee een concurrentievoordeel opleveren, als zij hun arbeidsvoorwaarden op een lager niveau brengen dan de (niet meer AVV'de) CAO-bepalingen.

De concurrentiedruk die hierdoor voor georganiseerde werkgevers kan ontstaan, kan ertoe leiden dat georganiseerde werkgevers er bij hun werkgeversorganisaties op aandringen de CAO dusdanig aan te passen dat het concurrentienadeel dat is ontstaan als gevolg van de weigering van AVV wordt weggenomen of verminderd. Werkgeversorganisaties kunnen met die opdracht de volgende CAO-onderhandelingen ingaan en eventueel uitonderhandelen dat de CAO wordt aangepast tot op het gewenste, weer concurrerende, niveau.

In figuur 7.1 worden deze mogelijke effecten weergegeven met de route in de beslisboom die eindigt in uitkomst C.

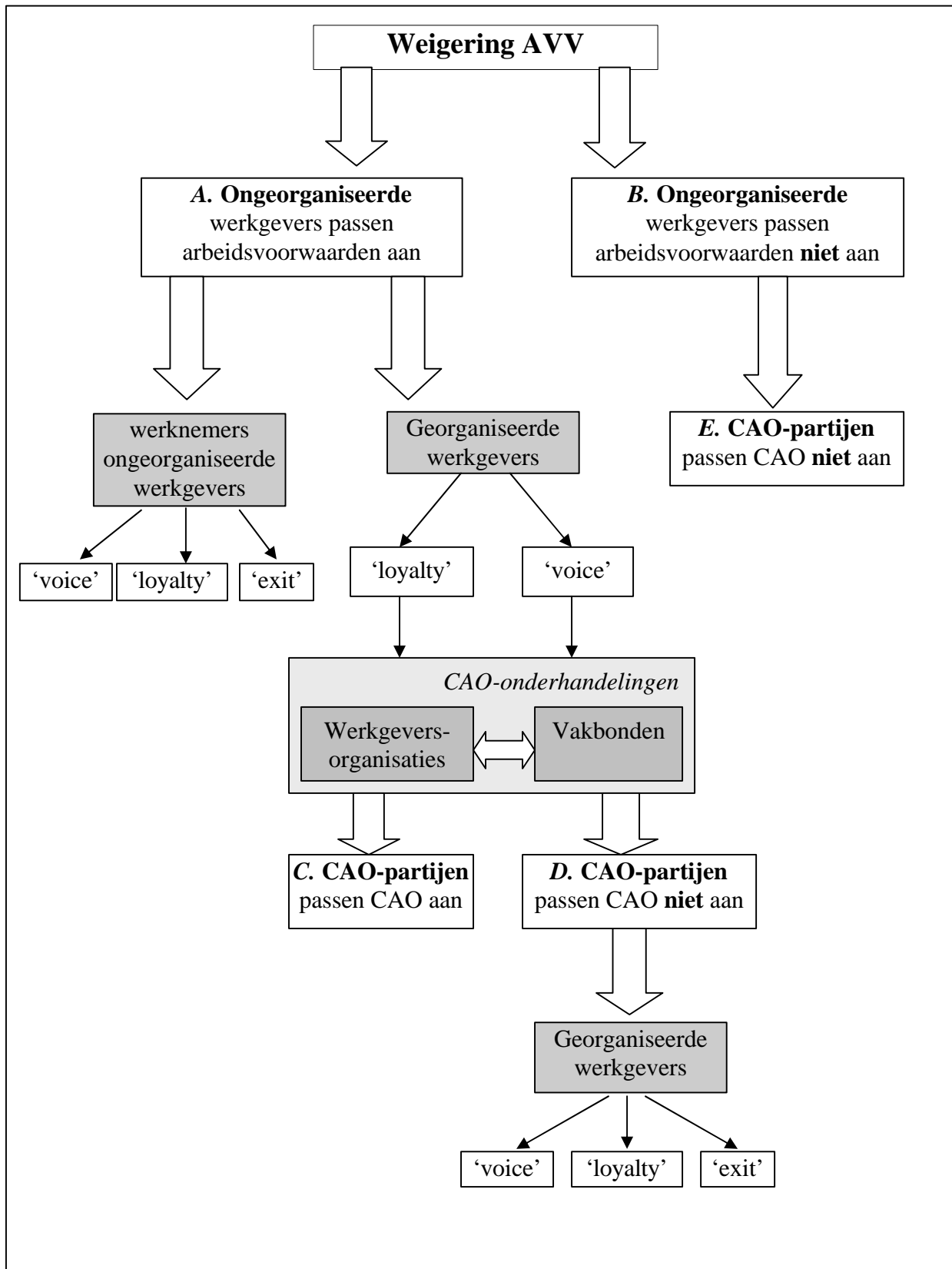
De aanpassing van de arbeidsvoorwaarden door ongeorganiseerde werkgevers kan ook effect hebben op het gedrag van de werknemers van de ongeorganiseerde werkgever. Deze kunnen zich bijvoorbeeld neerleggen bij de aanpassing door hun (ongeorganiseerde) werkgever ('loyalty'). Of men laat zijn stem horen binnen de organisatie ('voice'), hetgeen mogelijk met acties of arbeidsonrust gepaard kan gaan. De vakbonden die bij de betreffende CAO zijn betrokken, kunnen van deze situatie gebruik maken en hun wervingsactiviteiten meer dan voorheen uitbreiden naar de werknemers van de ongeorganiseerde werkgevers. Dit zou uiteindelijk tot gevolg kunnen hebben dat de ongeorganiseerde werkgevers op hun beurt "in de armen worden gedreven" van de werkgeversorganisaties, waardoor ze alsnog onder de CAO gaan vallen.

Een verdergaand gedragseffect kan zijn dat werknemers besluiten het bedrijf te verlaten als gevolg van de verslechtering van de arbeidsvoorwaarden ('exit').⁹¹ Dit laatste kan zich met name voordoen als er sprake is van een krappe arbeidsmarkt.

Met deze mogelijke gedragseffecten van de werknemers in het vooruitzicht, kan de ongeorganiseerde werkgever ook beslissen geen aanpassing in de arbeidsvoorwaarden aan te brengen (uitkomst B). Dit zal geen reactie uitlokken van georganiseerde werkgevers en werkgeversorganisaties en dus ook geen aanpassing van de CAO (uitkomst E).

⁹¹ De termen 'voice', 'loyalty' en 'exit' zijn ontleent aan A.O. Hirschman, *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970.

Figuur 7.1 Mogelijke gedragseffecten bij weigering AVV



Aanpassing van de CAO als gevolg van de toenemende concurrentiedruk die georganiseerde werkgevers ondervinden (uitkomst C), is echter niet vanzelfsprekend. Georganiseerde werkgevers kunnen evengoed inschatten dat de concurrentiedruk onvoldoende is om werkgeversorganisaties de opdracht te geven in de CAO-onderhandelingen een aanpassing van de CAO uit te onderhandelen (uitkomst D). In feite blijven deze georganiseerde werkgevers ‘loyaal’ aan de CAO. De concurrentiedruk kan onvoldoende zijn als bijvoorbeeld de loonkosten minder bepalend zijn voor de totale kosten voor de werkgevers. Of de georganiseerde werkgevers hebben een dusdanig groot marktaandeel dat enig kostennadeel ten opzichte van de ongeorganiseerde werkgevers ‘getrotseerd’ kan worden. Men kan besluiten als marktleider op te treden.

Dezelfde uitkomst, geen aanpassing van de CAO, kan ook om andere redenen tot stand komen. Georganiseerde werkgevers kunnen aanpassing van de CAO wel wenselijk vinden, omdat hun concurrentiepositie (wel) in gevaar komt. Daartoe laten zij hun stem horen in hun werkgeversorganisaties (‘voice’). De werkgeversorganisatie behartigt hun belangen in de CAO-onderhandelingen, maar vakbonden dreigen met arbeidsonrust. Als gevolg van die dreiging kunnen werkgevers toch handhaving van de CAO verkiezen boven de kosten van stakingen. Op deze gang van zaken kunnen de georganiseerde werkgevers weer reageren. Men kan zijn stem weer laten horen (‘voice’), zich erbij neerleggen (‘loyalty’), of de werkgeversorganisatie verlaten (‘exit’) om zodoende ook niet meer aan de (niet AVV) de CAO-bepalingen gebonden te hoeven zijn. Dit laatste gedragseffect kan op die manier weer van invloed zijn op het voortbestaan van de bedrijfstak-CAO, of het ontstaan van nieuwe CAO’s op bijvoorbeeld subsector- of ondernemingsniveau. Maar ook de mate van arbeidsonrust kan hierdoor worden beïnvloed.

In dit vereenvoudigde model van gedragseffecten is in de eerste plaats de kostenstructuur en –omvang van de betreffende CAO-bepaling(en) waarvoor AVV wordt geweigerd, bepalend voor de mate waarin men kan worden ‘geprikkeld’ tot aanpassing van de arbeidsvoorwaarden en/of de CAO. Het weigeren van AVV van één bepaalde categorie CAO-bepalingen zal bijvoorbeeld een minder grote prikkel opleveren dan in het extreme geval dat AVV van de gehele CAO wordt geweigerd. Het kosteneffect verschilt ook tussen categorieën CAO-bepalingen. Sommige CAO-bepalingen zijn direct van toepassing op alle werknemers (bijvoorbeeld de loonstijging),⁹² bij andere CAO-bepalingen zal de omvang van de kosten afhankelijk zijn van de mate waarin individuele werknemers van een regeling gebruik maken (bijvoorbeeld een bovenwettelijke aanvulling op het loon bij ziekte of arbeidsongeschiktheid). Daarnaast zijn er ook CAO-bepalingen waar geen (directe) kosten aan zijn verbonden.

In de tweede plaats is de mate van concurrentiedruk bepalend voor de prikkel die georganiseerde werkgevers en hun organisaties ondervinden. Concurrentiedruk kan langs twee dimensies van invloed zijn. Ten eerste wordt bij de CAO-onderhandelingen in collectief verband geopereerd binnen de werkingssfeer van een bedrijfstak. De collectief georganiseerde werkgevers die de CAO afsluiten zullen een bepaald (arbeids)marktaandeel hebben in de betreffende bedrijfstak. Verondersteld kan worden dat naarmate het marktaandeel van georganiseerde werkgevers groter is, men relatief minder concurrentiedruk ondervindt van ongeorganiseerde werkgevers.

Ten tweede verschillen bedrijven in hun kostenstructuur. Voor ondernemingen/bedrijfstakken waar arbeidskosten een relatief klein onderdeel uitmaken van de totale kosten is een

⁹² Bij een CAO-bepaling als de loonstijging is bovendien bepalend of de hoogte ervan al marktconform is of niet. AVV leidt immers niet automatisch tot loonstijgingen boven het marktloon. Zie ook §5.2.1.

kostenreductie in de arbeidsvoorwaarden een minder sterke prikkel dan in ondernemingen/bedrijfstakken waar arbeidskosten veruit de belangrijkste kosten zijn. Ten aanzien van bedrijfstakken waar arbeidskosten van minder of zelfs ondergeschikt belang zijn kan tevens worden gesteld dat de CAO niet zozeer (of in mindere mate) wordt afgesloten om concurrentie op loonkosten tegen te gaan, maar met name vanwege de voordelen met betrekking tot organisatorische lasten. Niet uit te sluiten is dat dit ook geldt voor de ongeorganiseerde werkgevers. Verondersteld kan worden dat naarmate de (gemiddelde) arbeids/loonkosten in een bedrijfstak een belangrijkere kostenpost zijn, georganiseerde werkgevers meer concurrentiedruk ondervinden van ongeorganiseerde werkgevers.

Ten slotte wordt het gedrag van ongeorganiseerde en georganiseerde werkgevers en werkgeversorganisaties mede bepaald door het gedrag van de ongeorganiseerde of georganiseerde werknemers en de vakbonden. Werkgevers kunnen door weigering van AVV geprikkeld worden tot aanpassing van de arbeidsvoorwaarden/CAO, maar kunnen dat niet eenzijdig. Zeker als het een aanpassing van de CAO betreft kunnen werkgeversorganisaties niet om de vakbonden heen. De mate waarin de vakbonden weerstand kunnen bieden is daarmee een factor die mede bepalend kan zijn voor het uiteindelijke effect van weigering van AVV van CAO-bepalingen.

Het is aannemelijk dat de kosteneffecten van CAO-bepalingen, de mate van concurrentiedruk en de invloed van de vakbonden, per CAO-domein verschillen. Daarmee verschilt uiteindelijk ook de kans op aanpassing van de CAO als gevolg van weigering van AVV en de mogelijke neveneffecten zoals toenemende arbeidsonrust, het voortbestaan van werkgeversorganisaties en bedrijfstak-CAO's.

7.3.2 Analyse gedragseffecten

Om in te kunnen schatten welke effecten in werkelijkheid kunnen worden verwacht, zijn de boven besproken bepalende factoren geoperationaliseerd en zijn empirische gegevens verzameld om te kunnen analyseren hoe de kansen op de uitkomsten zoals weergegeven in figuur 7.1 zijn verdeeld over de verschillende AVV's de CAO's.

Arbeidsmarktaandeel

De eerste dimensie van concurrentiedruk bestaat uit het marktaandeel van de georganiseerde werkgevers in de wekingssfeer van de CAO en is geoperationaliseerd als het percentage werknemers dat zonder AVV onder de CAO valt, ten opzichte van het aantal werknemers dat na AVV onder de CAO valt. Deze gegevens over de CAO-dekking zijn bekend van alle 143 AVV's de CAO's (zie ook tabel 2.2). Een groot of klein marktaandeel is dan geoperationaliseerd als een CAO-dekking groter of gelijk aan 85% of minder dan 85%.⁹³

Kostenstructuur

De tweede dimensie van concurrentiedruk bestaat uit de kostenstructuur en is geoperationaliseerd met behulp van gegevens over de arbeidsinkomensquote (AIQ). De AIQ is een maat voor het relatieve aandeel van de kosten van de productiefactor arbeid (arbeids- ofwel loonkosten) ten opzichte van de totale kosten van alle productiefactoren. De AIQ geeft

⁹³ De keuze voor een grens van 85% is arbitrair. De gemiddelde CAO-dekking van alle 143 AVV's de CAO's is 81%. In bijlage VI, figuur VI.1 zijn de berekeningen per kwadrant opgenomen als gekozen wordt voor een grens bij het gemiddelde.

het relatieve belang van de loonkosten aan voor een bedrijf, sector/bedrijfstak, of nationale economie.

Gegevens over de AIQ zijn niet op CAO-niveau beschikbaar, maar wel op het niveau van zeventien sectoren die het CPB onderscheid. Daarom is volgende benadering gekozen. Elk van de 143 AVV's de CAO's is ingedeeld in één van deze zeventien sectoren en krijgt de AIQ-score van de betreffende sector. De AIQ wordt vanwege het verschil in meetniveau en de mate van aggregatie van de gegevens in de onderhavige analyse gebruikt als een vrij grove maat voor het relatieve belang van de loonkosten. Een groot of klein belang van de loonkosten is geoperationaliseerd als een AIQ groter dan wel kleiner of gelijk aan 80.⁹⁴

Machtspositie vakbonden

De derde factor is de relatieve machtspositie van de vakbonden en is geoperationaliseerd als de organisatiegraad van de vakbonden. Gegevens over de organisatiegraad zijn evenmin op CAO-niveau voorhanden. Ook hier is gekozen voor gegevens op een meetniveau zo dicht mogelijk bij het CAO-niveau. Het CBS beschikt over gegevens op 2-digit SBI-niveau, wat ruim 40 sectoren betreft. Elk van de 143 AVV's de CAO's is in één van deze sectoren ondergebracht met de corresponderende organisatiegraad van de werknemers in die sectoren. Ook de organisatiegraad is onderverdeeld in een categorie hoog en laag, bepaald door het landelijk gemiddelde van 27%.

In onderstaande figuur zijn de twee dimensies van concurrentiedruk gecombineerd en is per combinatie geïnventariseerd welke CAO's aan de kenmerken voldoen en hoeveel werknemers onder de betreffende CAO's vallen en hoeveel werknemers door AVV aan de CAO zijn gebonden. Daarbij wordt tevens een onderscheid gemaakt naar CAO's/bedrijfstakken waar de werknemers door relatief zwakke of sterke vakbonden worden vertegenwoordigd. De percentages geven het aandeel aan van het totaal aantal werknemers dat (na AVV) onder de 143 AVV's de CAO's valt.⁹⁵

⁹⁴ De keuze voor de grens van 80 is arbitrair. De gemiddelde AIQ is 83. Met de grens wordt aangegeven wanneer het aandeel van de arbeidskosten ten opzichte van de totale kosten in absolute zin als veel of weinig wordt beschouwd. In bijlage VI, figuur VI.1 zijn de berekeningen per kwadrant opgenomen als gekozen wordt voor een grens bij de gemiddelde AIQ (van 83).

⁹⁵ De percentages uit alle cellen tellen bij elkaar op tot 99% vanwege afrondingen.

Figuur 7.2 Dimensies van concurrentiedruk⁹⁶

I Groot marktaandeel georganiseerde werkgevers + klein aandeel loonkosten in totale kosten			II klein marktaandeel georganiseerde werkgevers + klein aandeel loonkosten in totale kosten		
	CAO- werknemers	AVV- werknemers		CAO- werknemers	AVV- werknemers
Zwakke vakbonden	7%	0% *	Zwakke vakbonden	16%	7%
Sterke vakbonden	1%	0% *	Sterke vakbonden	1%	0% *
III Groot marktaandeel georganiseerde werkgevers + groot aandeel loonkosten in totale kosten			IV klein marktaandeel georganiseerde werkgevers + groot aandeel loonkosten in totale kosten		
	CAO- werknemers	AVV- werknemers		CAO- werknemers	AVV- werknemers
Zwakke vakbonden	23%	1%	Zwakke vakbonden	10%	3%
Sterke vakbonden	6%	0% *	Sterke vakbonden	18%	6%

* door afronding is het percentage gelijk aan 0.

Per kwadrant kan op grond van het vereenvoudigde gedragsmodel uit figuur 7.1 worden aangegeven welke gedragseffecten te verwachten zijn en met welke kans. De inschatting van de kansen zijn gebaseerd op de percentages werknemers. Er wordt uitgegaan van een substantieel kosteneffect van de denkbeeldige CAO-bepaling(en) waarvoor AVV wordt geweigerd.

I Groot marktaandeel en klein aandeel loonkosten

- Nauwelijks sprake van concurrentiedruk;
- Het marktaandeel van georganiseerde werkgevers is groot en de werkgevers zijn minder gevoelig voor loonkostenprikkelers;
- Ongeorganiseerde werkgevers zullen zeer waarschijnlijk meeliften met de AVV' de CAO;
- Zowel georganiseerde als ongeorganiseerde werkgevers zullen niet aansturen op aanpassing van de arbeidsvoorwaarden respectievelijk de CAO:
 - Voor 8% (7% + 1% + 0% + 0%) van de CAO-werknemers is uitkomst E (zie figuur 7.1) te verwachten.

II Klein marktaandeel en klein aandeel loonkosten

- Werkgevers zijn minder gevoelig voor loonkostenprikkelers, maar het marktaandeel van georganiseerde werkgevers is relatief klein.
- Daarom kunnen in deze sectoren de verwachte gedragseffecten van ongeorganiseerde werkgevers twee richtingen opgaan, waarbij wordt verondersteld dat dit met een even grote kans kan plaatsvinden:⁹⁷

⁹⁶ In Bijlage V zijn de namen van de CAO's opgenomen onderverdeeld naar de vier kwadranten uit figuur 7.2.

- A. Ongeorganiseerde werkgevers gaan hun arbeidsvoorwaarden aanpassen als AVV wordt geweigerd (als gevolg van het geringere marktaandeel en daardoor de geringere concurrentiedruk van georganiseerde werkgevers):
- Georganiseerde werkgevers dringen aan om aanpassing van de CAO;
 - De aanpassing van de CAO kent echter geen hoge prioriteit;
 - In een deel van de onderhandelingen zal de CAO worden aangepast, in een deel niet. De uitkomst is afhankelijk van het verloop van de onderhandelingsprocessen en de andere onderwerpen en belangen daarin;
 - Verondersteld wordt dat beide uitkomsten met een even grote kans kunnen plaatsvinden;
 - Bij aanwezigheid van sterke vakbonden (1% van de werknemers, zie kwadrant II in figuur 7.2) vindt aanpassing van de CAO in elk geval niet plaats (kosten arbeidsonrust wegen niet op tegen kostenvoordeel aanpassing CAO);
 - Voor $3\frac{1}{2}\%$ ($=50\% \times 7\%$ AVV-werknemers) van de AVV-werknemers is uitkomst A te verwachten;
 - Voor 4% ($50\% \times 50\% \times 16\%$) van de CAO-werknemers is aanpassing van de CAO te verwachten (uitkomst C);
 - Voor 4% ($50\% \times 50\% \times 16\%$) plus 1% (sterke vakbonden: $1\% + 0\%$) van de CAO-werknemers is geen aanpassing van de CAO te verwachten (uitkomst D);
- B. Ongeorganiseerde werkgevers vertonen liftersgedrag en passen hun arbeidsvoorwaarden niet aan (loonkostenprikkel is relatief klein; CAO wordt gevolgd vanwege lage transactiekosten), CAO-partijen passen hun CAO ook niet aan:
- Voor de helft van de AVV-werknemers ($50\% \times 7\% = 3\frac{1}{2}\%$) is te verwachten dat hun (ongeorganiseerde) werkgever de niet-AVV' de arbeidsvoorwaarden niet aanpast (uitkomst B);
 - Voor de CAO-partijen in deze sectoren is er dus geen reden om de CAO aan te passen (uitkomst E); het corresponderende aantal werknemers bedraagt 8% ($50\% \times 16\%$) van de CAO-werknemers.

III Groot marktaandeel en groot aandeel loonkosten

- Gegeven het grote belang van loonkosten zijn ongeorganiseerde werkgevers geneigd de arbeidsvoorwaarden aan te willen passen als AVV wordt geweigerd;
 - Voor 1% van de AVV-werknemers is uitkomst A te verwachten;
- Alhoewel de ongeorganiseerde werkgevers een gering marktaandeel hebben zullen georganiseerde werkgevers toch gevoelig zijn voor de financiële prikkel die ontstaat en pleiten voor aanpassing van de CAO.
- Het belang om de CAO aan te passen zal niet groot zijn, omdat de georganiseerde werkgevers een groot marktaandeel hebben en de concurrentie zouden kunnen trotseren.
- De dreiging bestaat echter dat op langere termijn werkgevers uit de werkgeversorganisatie zullen treden als het kostennadeel toch gevoeld gaat worden;
- In een deel van de onderhandelingen zal de CAO worden aangepast, in een deel niet. De uitkomst is afhankelijk van het verloop van de onderhandelingsprocessen en de andere onderwerpen en belangen daarin;

⁹⁷ Indien op grond van het gedragsmodel of het beschikbare empirische materiaal niet onderbouwd kan worden dat de kans op een bepaald gedragseffect groter is dan een ander gedragseffect, dan is er voor gekozen de kansen gelijk te verdelen.

- Verondersteld wordt dat beide uitkomsten met een even grote kans kunnen plaatsvinden:
 - Voor 12% (=50% x 23%) van de CAO-werknemers is uitkomst C te verwachten;
 - Voor 12% (=50% x 23%) van de CAO-werknemers is uitkomst D te verwachten;
- In die sectoren waar vakbonden een relatief sterke machtspositie hebben, is in elk geval te verwachten dat deze georganiseerde werkgevers onder druk zullen zetten de CAO niet aan te passen. In die sectoren zullen georganiseerde werkgevers geen arbeidsonrust riskeren en de CAO niet aan te passen:
 - Voor 6% (6% + 0%) van de CAO-werknemers is uitkomst D te verwachten.

IV Klein marktaandeel en groot aandeel loonkosten

- Ongeorganiseerde werkgevers zullen arbeidsvoorwaarden willen aanpassen;
- In die sectoren waar vakbonden zwak zijn worden de arbeidsvoorwaarden direct aangepast door de ongeorganiseerde werkgevers:
 - Voor 3% van de AVV-werknemers is uitkomst A te verwachten;
- In deze sectoren zullen georganiseerde werkgevers aandringen op aanpassing van de CAO, wat ook zal plaatsvinden:
 - Voor 10% van de CAO-werknemers is uitkomst C te verwachten;
- In die sectoren waar vakbonden juist sterk zijn, dwingen de vakbonden bij ongeorganiseerde werkgevers af dat de arbeidsvoorwaarden niet worden aangepast:
 - Voor 6% van de AVV-werknemers is uitkomst A te verwachten;
- Als gevolg daarvan zullen in die sectoren waar sterke vakbonden zich roeren ook de CAO's niet worden aangepast:
 - Voor 18% van de CAO-werknemers is uitkomst E te verwachten.

In tabel 7.1 wordt een overzicht gegeven van de resultaten van bovenstaande analyses.

Tabel 7.1 Kansen op aanpassing van de arbeidsvoorwaarden en CAO's

	I. groot marktaandeel, klein aandeel loonkosten	II. klein marktaandeel, klein aandeel loonkosten	III. groot marktaandeel, groot aandeel loonkosten	IV klein marktaandeel, groot aandeel loonkosten	totaal
Uitkomst A: Ongeorganiseerde werkgevers passen arbeidsvoorwaarden aan		3½%	1%	3%	7½%
Uitkomst B: Ongeorganiseerde werkgevers passen arbeidsvoorwaarden niet aan		3½%		6%	9½%
Uitkomst C: CAO wordt aangepast		4%	12%	10%	26%
Uitkomst D: CAO wordt niet aangepast		4%	18% (12%+6%)		22%
Uitkomst E: CAO wordt niet aangepast	8%	8%		18%	34%

Uitgaande van de gevolgde methodiek is de verhouding tussen de kans op aanpassing of niet aanpassing van de arbeidsvoorwaarden en CAO's (in het domein van de AVV's de CAO's) respectievelijk eenderde versus tweederde.⁹⁸ Daarbij is aangenomen dat de CAO-bepaling waarvoor AVV wordt geweigerd een substantieel kosteneffect heeft.

De bovenbeschreven analyse heeft het karakter van een scenario-analyse. Het kenmerk daarvan is dat het gaat om ingeschatte kansen op mogelijke effecten. De resultaten van de analyse dienen dan ook met een zekere mate van voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Anderzijds is duidelijk geworden dat met het vereenvoudigde model van gedragseffecten en empirische gegevens over de CAO-domeinen een genuanceerder beeld geschetst kan worden van de mogelijke gedragseffecten en uitkomsten daarvan.

De conclusie die in elk geval kan worden getrokken is dat het onwaarschijnlijk is dat het weigeren van AVV voor één of meerdere CAO-bepalingen of de gehele CAO, in alle of het overgrote deel van de gevallen, zonder meer en direct zal leiden tot aanpassing van de arbeidsvoorwaarden door ongeorganiseerde werkgevers en vervolgens aanpassing van de CAO door CAO-partijen.

Indien aanpassing op een onderdeel van de CAO wel plaatsvindt, dan kan dit nog een neveneffect teweeg brengen. De CAO-partijen die door aanpassing van het betreffende

⁹⁸ Als wordt gekozen voor andere grenzen voor de CAO-dekking en het aandeel van de arbeidskosten in de totale kosten (AIQ), dan verandert het onderliggende beeld in de afzonderlijke kwadranten, maar niet het totaalbeeld. De verhouding tussen de kans op aanpassing of niet aanpassing van arbeidsvoorwaarden of CAO's blijft eenderde versus tweederde. Zie ook bijlage VI, figuren VI.1 en VI.2.

onderdeel van de CAO worden benadeeld, kunnen in de onderhandelingen compensatie 'eisen' in een ander onderdeel van de CAO. Het voert te ver om dergelijke gedragseffecten in de analyse op te nemen, maar in bepaalde gevallen dient met dit gedragseffect serieus rekening gehouden te worden.

Kortom, indien het weigeren van AVV als sanctie zou worden toegepast dient er rekening mee te worden gehouden dat het effect daarvan zich in principe alleen kan uitstrekken tot de AVV'de CAO's. Daarnaast is er een variatie aan gedragseffecten te verwachten die niet allemaal vanzelfsprekend leiden tot aanpassing van arbeidsvoorwaarden dan wel CAO's. Te verwachten is dat slechts voor een beperkt deel van de AVV'de CAO's beoogde effecten ook daadwerkelijk zullen optreden.

7.4 Conclusies

Juridisch gezien bestaat de mogelijkheid een meer beleidsinhoudelijke selectieve AVV-toets toe te passen. Als "sanctiemiddel" zal een beleidsinhoudelijke selectieve AVV-toets waarschijnlijk een beperkte effectiviteit hebben. De beoogde aanpassing van arbeidsvoorwaarden en CAO's zullen niet vanzelfsprekend plaatsvinden en waarschijnlijk in beperkte mate.

Toepassing van een dergelijke selectieve toets kan verder als onbedoeld gevolg hebben dat de oorspronkelijke doelstellingen van de Wet AVV steeds meer plaatsmaken voor politieke doelstellingen. Dit heeft gevolgen voor de consistentie in de toepassing van het AVV-instrument.

Hoofdstuk 8 Samenvatting van de conclusies

8.1 Betekenis CAO- en AVV-instrument

In deze studie is de effectiviteit van het CAO- en AVV-instrument geanalyseerd. Effectiviteit in het licht van de doelstellingen van het instrumentarium. Deze doelstellingen zijn verwoord in de Memorie van Toelichting van de Wet AVV en komen neer op de bescherming en ondersteuning van de CAO, waarmee stabiele arbeidsverhoudingen, arbeidsrust en zelfregulering door sociale partners met behulp van CAO's worden bevorderd. Daarnaast is geanalyseerd welke eventuele neveneffecten het instrumentarium heeft, met name ten aanzien van de loonvorming en de flexibiliteit van de arbeidsvoorwaardenvorming. Ten slotte is geanalyseerd welke effecten verwacht kunnen worden als het AVV-beleid gewijzigd zou worden.

8.2 Effectiviteit in het licht van doelstellingen van de wet

Van alle werknemers in Nederland wordt ruim de helft gebonden aan een bedrijfstak-CAO die is AVV'd, dit komt overeen met zo'n driekwart van de werknemers die onder een CAO valt (collectieve arbeidsvoorwaardenregelingen van de overheid niet meegerekend). Het bedrijfstakniveau is daarmee het dominante onderhandelingsniveau. Het is aannemelijk dat het AVV-instrument heeft bijgedragen aan de instandhouding van bestaande en totstandkoming van nieuwe bedrijfstak-CAO's.

De institutionele inrichting van het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen draagt er toe bij dat onzekerheid, asymmetrie in informatie en wantrouwen gereduceerd kunnen worden en daarmee ook het potentiële conflictgehalte in (met name de collectieve) arbeidsrelaties. Het CAO-instrument, ondersteund door AVV, speelt daarin een prominente rol. Het positieve effect van de CAO en AVV op arbeidsrust kan echter niet worden geïsoleerd. Het zal eerder de samenhang van de onderdelen van het stelsel van arbeidsverhoudingen zijn die de voorwaarden scheppen voor een klimaat van relatieve arbeidsrust.

Ten slotte lijkt de CAO vooral de laatste 20 jaar en in het bijzonder in de laatste 5 jaar meer dan daarvoor te worden gebruikt als instrument van zelfregulering. Anderzijds roept de zelfregulering ook discussies op of meer "aansturing" gewenst is om uitkomsten die niet goed passen in regeringsbeleid te beïnvloeden.

8.3 Neveneffecten voor de loonvorming

Er is geen door AVV versterkt loonopdrijvend effect van bedrijfstak-CAO's gebleken op de feitelijk verdiende lonen. Lonen van werknemers die onder een bedrijfstak-CAO vallen (voor en/of na AVV) verschillen nauwelijks van de lonen van werknemers die werkzaam zijn in bedrijven waar geen CAO van toepassing is (die dus meer aan marktwerking onderhevig zouden zijn). Ten opzichte van de lonen van werknemers die onder ondernemings-CAO's vallen (waarop AVV niet van toepassing is), liggen de lonen van werknemers onder (AVV'de) bedrijfstak-CAO's duidelijk lager.

Eventuele belemmeringen die het AVV'en van laagste loonschalen kan hebben voor de instroom van laaggekwalificeerde arbeid zijn nauwelijks meer van toepassing. De afstand tussen de laagste CAO-loonschalen en het WML is in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw sterk verminderd, vooral in bedrijfstak-CAO's en in bedrijfstakken waar laaggekwalificeerde arbeid relevant is.

Ten slotte is aannemelijk gemaakt dat de CAO een sleutelinstrument is bij het coördineren van (verantwoord) loonbeleid door met name de vakbeweging, AVV versterkt deze mogelijkheid tot coördinatie. Als het gaat om de loononderhandelingen, als onderdeel van de onderhandelingen over de meeromvattende CAO, dan blijkt dat de coördinatie op de inzet door de grootste vakcentrale in Nederland mede bepalend is voor het (gemiddelde) resultaat van de onderhandelingen over het initiële deel van de loonstijging.

8.4 Neveneffecten voor de flexibiliteit van de arbeidsvoorwaardenvorming

De CAO blijkt naast een uniformerend en standaardiserend instrument ook een instrument met diverse mogelijkheden voor flexibiliteit in de arbeidsvoorwaardenvorming. Uit de praktijk blijkt dat CAO-partijen voor wat betreft de vormgeving van de CAO eveneens zoeken naar nieuwe balansen tussen flexibiliteit en zekerheid.

Door AVV worden afspraken over arbeidsvoorwaarden weliswaar opgelegd aan ongeorganiseerde werkgevers (en hun werknemers), het sluit echter afwijking van de AVV'de CAO, oftewel maatwerk, niet uit. Met behulp van een eigen rechtsgeldige CAO kunnen individuele ondernemingen of sub-sectoren automatisch worden gedispenseerd van de AVV'de CAO.

8.5 Mogelijke effecten en gevolgen van gewijzigd AVV-beleid

Juridisch gezien bestaat de mogelijkheid een meer beleidsinhoudelijke selectieve AVV-toets toe te passen. Als "sanctiemiddel" zal een beleidsinhoudelijke selectieve AVV-toets waarschijnlijk een beperkte effectiviteit hebben. De beoogde aanpassing van arbeidsvoorwaarden en CAO's zullen niet vanzelfsprekend plaatsvinden en bovendien waarschijnlijk in beperkte mate.

Toepassing van een dergelijke selectieve toets kan verder als onbedoeld gevolg hebben dat de oorspronkelijke doelstellingen van de Wet AVV steeds meer plaatsmaken voor politieke doelstellingen. Dit heeft gevolgen voor de consistentie in de toepassing van het AVV-instrument.

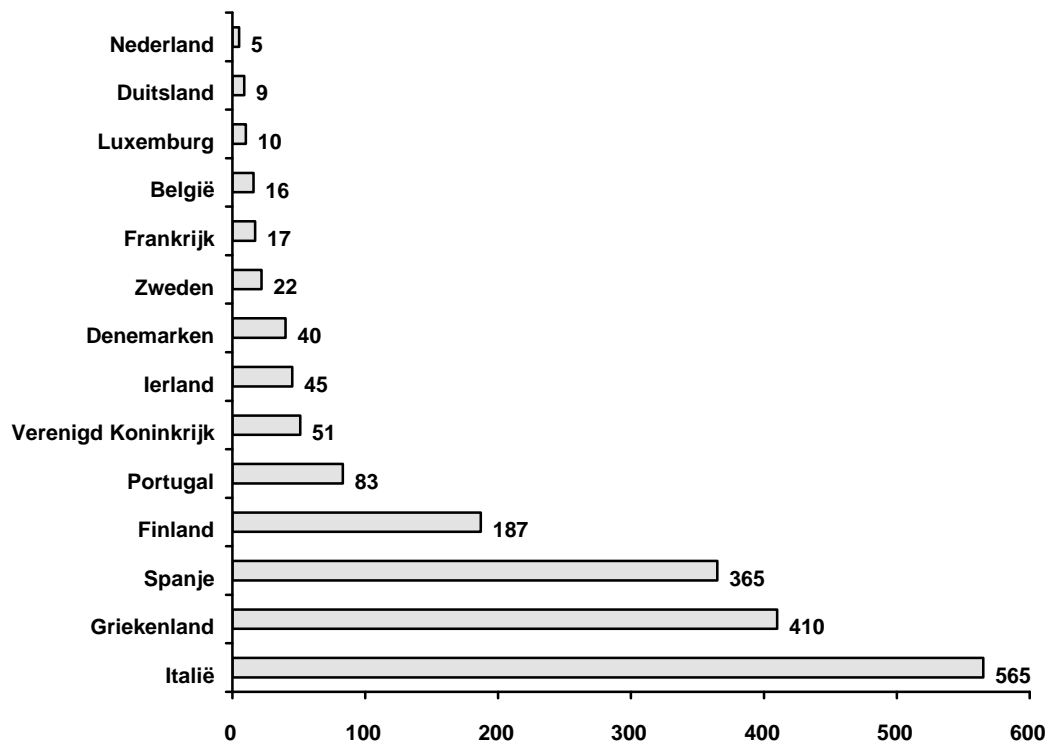
8.6 Eindconclusie

De CAO en AVV leveren nog steeds een bijdrage aan het bevorderen van stabiele arbeidsverhoudingen, arbeidsrust en zelfregulering door sociale partners. Er zijn geen aanwijzingen dat de belangrijkste potentiële negatieve effecten zoals loonopdrijving of verstarring van de arbeidsvoorwaardenvorming zich in die mate voordoen dat de positieve effecten worden overschaduwd.

In tegendeel, de (AVV'de) CAO wordt als sleutelinstrument gebruikt voor verantwoord loonbeleid en de (AVV'de) CAO biedt voldoende ruimte voor meer maatwerk.

Bijlage I

Internationale vergelijking van door stakingen verloren arbeidsdagen per 1.000 werknemers (gemiddelde over periode 1974-1994)



Bron: Eurostat

Bijlage II Regressiecoëfficiënten analyse beloningsverschillen CAO'ers en niet-CAO'ers

variabele	Regressie 2000		Regressie 1998	
	coëfficiënt	t-waarde	coëfficiënt	t-waarde
Constante	2.8	275.9	2.7	288.2
vrouw	-5.1	-16.8	-5.9	-20.1
allochtoon	-3.3	-7.2	-1.7	-3.7
t/m 23 jaar	-42.1	-91.9	-41.2	-90.8
30-45 jaar	8.7	29.3	9.4	33.3
45-55 jaar	10.1	29.8	12.1	36.7
55 jaar en ouder	11.2	22.7	13.1	27.0
LBO, VA	3.9	7.0	3.7	7.0
MBO, MA	8.0	12.9	7.7	13.1
HBO	14.9	20.5	14.6	20.9
WO	23.2	25.1	20.7	23.7
deeltijders, >=12 uur	-5.1	-15.2	-4.3	-12.9
deeltijders, < 12 uur	-11.7	-21.0	-8.1	-15.5
1 dienstjaar	2.8	7.1	2.6	6.4
2-5 dienstjaren	5.3	16.0	5.8	17.3
6-10 dienstjaren	8.4	21.7	9.4	26.4
11-20 dienstjaren	11.1	27.9	11.0	28.3
21 of meer dienstjaren	11.5	24.0	11.2	23.7
functieniveau II	7.4	10.7	2.7	4.2
functieniveau III	10.2	23.1	10.1	24.4
functieniveau IV	7.9	22.4	8.6	25.7
functieniveau V	12.4	33.9	12.3	35.0
functieniveau VI	23.1	49.2	22.9	50.2
functieniveau VII + VIII	26.2	37.6	27.3	42.9
administratief	2.6	6.3	1.8	4.5
automatisering	3.2	4.0	0.2	0.2
commercieel	0.3	0.7	1.8	4.1
dienstverlenend	-2.6	-7.5	-1.5	-4.3
creatief	-1.5	-1.8	-2.4	-2.8
bestuurlijk	9.1	17.2	8.0	15.9
Landbouw en visserij	-12.2	-13.0	-1.9	-1.7
Industrie	-9.5	-19.1	-3.7	-8.4
Handel	-15.3	-27.8	-9.0	-18.0
Horeca	-8.5	-9.5	-5.7	-6.5
Transport	-10.4	-16.8	-6.5	-11.3
Zakelijke dienstverlening	-10.2	-18.0	-6.1	-11.8
Gezondheids- en welzijnszorg	-7.7	-11.6	-0.6	-0.9
Overige dienstverlening	-10.1	-15.1	-3.5	-5.8
middenbedrijf	601	12.9	5.3	12.1
grootbedrijf	7.9	16.6	6.1	13.2
referentiegroep bedrijfstak-CAO'ers				
CAO'ers, ondernemings-CAO	2.7	5.7	8.4	15.7
AVV'ers	1.0	1.4	-1.0	-1.7
niet-CAO'ers in CAO-bedrijf	7.4	9.5	11.8	16.2
niet-CAO'ers in niet-CAO-bedrijf	0.7	2.2	-1.5	-5.0
R ² adjusted (= % verklaarde variantie)	.772		.778	

Voor de afzonderlijke variabelen gelden de volgende referentiegroepen: man, leeftijd 23-30 jaar, voltijder, 1-2 dienstjaren, lagere school, functieniveau I, bouw, kleinbedrijf.

Bijlage III Afwijkingen tussen loonstijgingen op jaarbasis en gecoördineerde looneis

Tabel III.1 Afwijking gemiddelde afspraak over de **initiële** loonstijging op jaarbasis t.o.v. maximale looneis

CAO-seizoen	Centraal geformuleerde maximale looneis	Gemiddelde loonafpraak	Afwijking van de looneis
1994	2,50	1,36	-1,14
1995	2,25	1,44	-0,81
1996	3,00	1,83	-1,27
1997	3,00	2,15	-0,85
1998	3,75	2,90	-0,85
1999	3,50	2,53	-0,97
2000	4,00	2,97	-1,03
2001	4,00	3,52	-0,48
2002	4,00	3,12	-0,88

Tabel III.2 Ontwikkeling gemiddelde afspraak over de **totale** loonstijging op jaarbasis (incl. mutaties eenmalige uitkeringen en toeslagen) t.o.v. maximale looneis

CAO-seizoen	Centraal geformuleerde maximale looneis	Gemiddelde loonafpraak	Afwijking van de looneis
1994	2,50	1,39	-1,11
1995	2,25	1,56	-0,69
1996	3,00	1,94	-1,06
1997	3,00	2,18	-0,82
1998	3,75	3,05	-0,70
1999	3,50	2,51	-0,99
2000	4,00	3,12	-0,88
2001	4,00	3,98	-0,02
2002	4,00	3,42	-0,58

Tabel III.3 Mate van afwijking van looneis, initiële en totale loonstijging op jaarbasis

CAO-seizoen	Aantal CAO's met initiële loonstijging boven looneis	Percentage CAO's met initiële loonstijging boven looneis	Aantal CAO's met totale loonstijging boven looneis	Percentage CAO's met totale loonstijging boven looneis
1994	2	4%	2	4%
1995	7	11%	11	18%
1996	1	2%	4	7%
1997	11	15%	14	20%
1998	6	10%	9	14%
1999	4	6%	6	10%
2000	7	9%	11	13%
2001	25	32%	35	48%
2002	5	10%	11	22%

Bijlage IV Uitgewerkte voorbeelden gedecentraliseerde CAO-structuren

CAO Horeca en aanverwante bedrijven

De nieuwe structuur van de horeca-CAO biedt voor ondernemingen de gelegenheid op twee manieren af te wijken van de basis-CAO: aan de hand van B-regelingen en C-regelingen. Bij een B-regeling wordt er voor de basis-regeling een alternatief geboden. Het initiatief om de alternatieve regeling van toepassing te laten zijn ligt bij de werkgever. Deze kan na raadpleging van de werknemers de alternatieve keuze schriftelijk laten vastleggen, waarna deze geldig is. Een voorbeeld van een B-regeling is de het volgende artikel uit de horeca-CAO:

Artikel 8 Arbeidstijden en rusttijden

Artikel 8 lid 2. Maximale arbeidstijden

b. Voor de jeugdige werknemer:

- maximaal 8 uur per dag; maximaal 40 uur per week; tot maximaal 19.00 uur; maximaal op 8 dagen aaneengesloten arbeid.

De in de Arbeidstijdenwet voorgeschreven minimum rusttijden dienen bij de toepassing van deze bepaling in acht te worden genomen. De jeugdige werknemer is niet verplicht meer te werken dan 8 uren per dag en 40 uren per week.

e. Toepassing B-regeling

Met in achtneming van het bepaalde in artikel 3 van deze CAO kan in het kader van de B-regeling in afwijking van het bepaalde in dit lid het volgende worden afgesproken:

Maximale arbeidstijd voor de jeugdige werknemer

In afwijking van het bepaalde in dit lid kan worden afgesproken dat de jeugdige werknemer uiterlijk tot 22.00 uur werkzaam kan zijn.

Een C-regeling biedt een kader waarbinnen werkgever en werknemers in overleg een bedrijfsregeling kunnen afsluiten. Ook hier ligt het initiatief bij de werkgever die met de OR of de personeelsvertegenwoordiging (PVT) een werkwijze vastlegt voor het overleg en de besluitvorming inzake de invulling van de C-regeling. Een voorbeeld van een C-regeling in de horeca-CAO is de volgende bepaling:

Artikel 8 Arbeidstijden en rusttijden

Artikel 8 lid 1. Normale arbeidstijd

a. De normale arbeidstijd bedraagt in een kalenderkwartaal 494 uren werken. Dit betekent een gemiddelde arbeidstijd van 38 uur per week.

d. Toepassing C-regeling

Met in achtneming van het bepaalde in artikel 3 van deze CAO kan in het kader van de C-regeling in afwijking van het bepaalde in dit lid het volgende worden afgesproken:

Normale arbeidstijd

In afwijking van het bepaalde in sub a. van dit lid kan een normale arbeidstijd van 988 uren over twee aaneengesloten kalenderkwartalen worden afgesproken, op voorwaarde dat:

Overuren aan het einde van de twee aaneengesloten kalenderkwartalen direct in geld dienen te worden uitbetaald conform het bepaalde in artikel 9 lid 5 van deze CAO, en voor werknemers met een parttime dienstverband een minimum en maximum aantal uren in de te werken roosterweken wordt aangegeven, en vooraf vaststaat welke twee aaneengesloten kalenderkwartalen het betreft.

Opvallend bij deze structuur is enerzijds de vrijheid voor de werkgever om dergelijke initiatieven te nemen en anderzijds de condities die bijvoorbeeld bij een C-regeling gelden. Decentralisatie betekent in dit geval niet dat zomaar alles mogelijk is en dat werknemers in een bedrijfstak waar de organisatie van werknemers niet sterk is ontwikkeld zijn overgeleverd aan de willekeur van de werkgever.

CAO Metalektr

De werkgevers die onder de metalektr-CAO vallen lijken meer vrijheid tot afwijking van de basis-CAO te krijgen. De metalektr-CAO is onderverdeeld in A- en B-bepalingen. De B-bepalingen zijn vrij onderhandelbaar door elke decentrale eenheid (onderneming, concern, subsector). Bovendien kan van de B-bepalingen ook in negatieve zin worden afgeweken. Ook dit is een vrij unieke constructie. De B-bepalingen kunnen alleen met de bij de hoofd-CAO betrokken vakbonden worden heronderhandeld en dienen te worden vastgelegd in een metalektr-B-CAO, kortweg MB-CAO. Deze MB-CAO's dienen vervolgens als zelfstandige CAO's aangemeld te worden bij het ministerie van SZW. Ongeveer 80 procent van de CAO-bepalingen heeft een B-status gekregen.

CAO energie- en nutsbedrijven

Het energie- en nutsbedrijf (ENB) kent een raam-CAO waarin algemene bepalingen, bepalingen met betrekking tot (pre)pensionering, ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en kader- en protocolafspraken zijn opgenomen. Naast de raam-CAO gelden de afspraken in de vijf afzonderlijke sector-CAO's (distributie; productie; informatietechnologie, kabel en telecom; afval & milieu; advies). Deze afspraken hebben betrekking op salaris en andere arbeidsvoorwaarden, beloningen en vergoedingen. Voor de sector-CAO Distributie en de sector-CAO Productie geldt voor bedrijven nog een bedrijfsprotocol waarin nadere afspraken worden gemaakt tussen de CAO-partijen over de salarismaatregel, de vergoeding voor wacht- en storingdienst, de overwerk grens en de ziektekostenverzekering.

CAO Grafimedia

De structuur van de grafimedia-CAO kent drie lagen. In de mantel-CAO zijn die bepalingen opgenomen die dienen te gelden voor de gehele bedrijfstak. Daarnaast is aangegeven welke bepalingen per sector vrij onderhandelbaar zijn en welke bepalingen per onderneming, tussen werkgever en OR of PVT, verder invulling kunnen krijgen. Op sectorniveau gaat het (afhankelijk van de sector) naast de werkingssfeer en de definities om bepalingen als de arbeidsduur en beloning, toeslagen en de functie-indeling. Op ondernemingsniveau kunnen nadere afspraken worden gemaakt over gedifferentieerde beloningsregelingen, het WAO-hiaat en arbeidsvoorwaardelijke stimulansen, arbeidstijd- en flexibele urenregelingen, werkgelegenheids- en opleidingsbeleid, e.d.. Ook in deze CAO zijn enkele 'veiligheidskleppen' ingebouwd, zoals bijvoorbeeld de bepaling dat indien er geen overeenstemming wordt bereikt op het ondernemingsniveau, dat bemiddeling door de paritaire Commissie Decentrale Afspraken mogelijk is.

CAO ('s) Nederlandse Spoorwegen

Ten slotte het opmerkelijke voorbeeld van de CAO voor de Nederlandse Spoorwegen (NS). Voorheen bestond hier één CAO voor de gehele NS. Sinds de verzelfstandiging is naast de organisatiestructuur van het bedrijf ook de CAO-structuur veranderd. Momenteel heeft vrijwel elk zelfstandig bedrijfsonderdeel een eigen CAO. Dit betekent dat er 17 bedrijfsonderdeel-CAO's zijn, die ook elk als zelfstandige CAO worden aangemeld bij het ministerie van SZW. Met deze bedrijfsonderdeel-CAO's als basis en uitgangspunt wordt er tevens een overkoepelende CAO afgesloten, de 'CAO NS Sociale Eenheid'. In deze CAO worden op enkele punten arbeidsvoorwaarden geregeld waarvoor het efficiënter is voor alle werknemers van de NS bedrijfsonderdelen een gezamenlijke overkoepelende CAO af te sluiten, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot een kinderopvangregeling, een sociaal plan en de pensioenen. Opmerkelijk aan deze structuur is dat niet een raam-CAO of een mantel-CAO als

uitgangspunt wordt genomen, waarin enkele primaire arbeidsvoorwaarden worden geregeld. In de CAO's voor de afzonderlijke bedrijfsonderdelen van de NS worden de primaire arbeidsvoorwaarden geregeld en is het raam- of beter gezegd het mantel-deel bestemd voor secundaire en/of tertiaire arbeidsvoorwaarden.

Bijlage V Verdeling AVV'de CAO's over dimensies van concurrentiedruk

I. Groot marktaandeel georganiseerde werkgevers en klein aandeel loonkosten in totale kosten
MARGARINE- EN SPIJSVETINDUSTRIE
GRAANBE- EN VERWERKENDE BEDRIJVEN
SUIKERVERWERKENDE INDUSTRIE
SUIKERWERK- EN CHOCOLADEVERWERKENDE INDUSTRIE
SIGARENINDUSTRIE
MTB MOTORVOERTUIGEN EN TWEEWIELERS
BANDEN- EN WIELENBRANCHE
KAASPAKHUIS, PARTIKULIERE
TECHNISCHE GROOTHANDEL
BOUWMATERIALEN, HANDEL IN
TABAKSARTIKELN DETAILHANDEL
APOTHEKEN
DROGISTERIJBRANCHE
DOE-HET-ZELFBRANCHE
VIDEO DETAILLISTENBRANCHE
SCHOENHERSTELLERS
VERBLIJSRECREATIE
ALGEMENE BANK-CAO
VERZEKERINGSBEDRIJF BINNENDIENST
VERZEKERINGSBEDRIJF BUITENDIENST
WONINGCORPORATIES

II. Klein marktaandeel georganiseerde werkgevers en klein aandeel loonkosten in totale kosten

PLUIMVEEVERWERKENDE INDUSTRIE
VLEESWARENINDUSTRIE
GROENTEN- EN FRUITVERWERKENDE INDUSTRIE
BAKKERSBEDRIJF
HISWA (HOUTEN EN KUNSTSTOFFEN JACHTBOUW)
DRANKINDUSTRIE EN GROOTHANDEL IN DRANKEN
AARDAPPELEN, GROENTEN EN FRUIT, GROOTHANDEL
EIEREN EN EIPRODUCTEN EN DE EIPRODUCTENINDUSTRIE
LEVENS MIDDELEN, ZOETWAREN, TABAKSPRODUCTEN
VLEESSECTOR
TEXTIELGOEDEREN EN AANVERWANTE ARTIKELEN GROOTHANDEL
BLOEMEN EN PLANTEN GROOTHANDEL
BRANDSTOFFENBEDRIJF
HOETHANDEL
VLAKGLAS, GLASBEWERKINGS- EN GLAZENIERSBEDRIJF, GROOTHANDEL
INFORMATIE-, COMMUNICATIE- EN KANTOORTECHNOLOGIE
LEVENS MIDDELENBEDRIJF
AARDAPPELEN GROENTEN EN FRUIT, DETAILHANDEL
SLAGERSBEDRIJF
SLIJTERIJEN
DIBEVO (DIERENSPECIAALZAKEN)
FOTOGRAFISCHE ARTIKELEN DETAILHANDEL IN-
JUWELIERSARTIKELEN DETAILHANDEL IN-
MUZIEKINSTRUMENTEN EN BLADMUZIEK DETAILHANDEL IN-
PARFUMERIEARTIKELEN DETAILHANDEL IN-
VERF EN BEHANG DETAILHANDEL
BLOEMENDETAILHANDEL, GEVESTIGDE
BOEKHANDEL
ELEKTROTECHNISCHE DETAILHANDEL
GEMENGDE BRANCHE EN SPEELGOEDBRANCHE
KANTOORVAKHANDEL
LEDERWAREN EN REISARTIKELEN DETAILHANDEL IN-
MODE- EN SPORT DETAILHANDEL
NAAIMACHINEBRANCHE
OPTIEKBEDRIJVEN
SCHOENDETAILHANDEL
TUINCENTRA
WONEN
HORECABEDRIJF

**III. Groot marktaandeel georganiseerde werkgevers en
groot aandeel loonkosten in totale kosten**

LANDBOUW
TUINZAADBEDRIJVEN
HOVENIERSBEDRIJF IN NEDERLAND
RUNDVEEVERBETERING IN NEDERLAND
LEDERINDUSTRIE, NEDERLANDSE
KARTONNAGE- EN FLEXIBELE VERPAKKINGENBEDRIJF
DAGBLADJOURNALISTEN
GRAFIMEDIA
OPINIEWEEKBLADJOURNALISTEN
PUBLIEKSTIJDSCRIFTJOURNALISTEN
VAKTIJDSCRIFTJOURNALISTEN
BAKSTEENINDUSTRIE, NEDERLANDSE
BETONPRODUKTENINDUSTRIE
MORTEL- EN MORTELTRANSPORTONDERNEMINGEN
TANDTECHNIEK
ORGELBOUWBEDRIJF IN NEDERLAND
MTB ELEKTROTECHNISCH BEDRIJF
MTB LOODG., FIT-, CENTR. VERWARM. EN KOELTECHNIEK
STUKADOORS-, AFBOUW- EN TERRAZZOBEDRIJF
GOEDERENVERVOER OVER HET SPOOR
BESLOTEN BUSVERVOER
REISBRANCHE
UITZENDKRACHTEN ABU
UITZENDONDERNEMINGEN VASTE MEDEWERKERS
BEVEILIGINGSORGANISATIES, PARTICULIERE
LANDELIJKE ORGANEN BEROEPSONDERWIJS
GEZONDHEIDSCENTRA
VRIJGEVESTIGDE FYSIOTHERAPIEPRAKTIJK
GEHANDICAPTENZORG
JEUGDHULPVERLENING
KINDEROPVANG (BOK)
THUISZORG
VERPLEEG- EN VERZORGINGSHUIZEN
KUNSTZINNIGE VORMING
BIBLIOTHEKEN, OPENBARE
CONTRACTSPELERS BETAALD VOETBAL
TRAINER/COACHES
CREMATORIA
KAPPERSBEDRIJF
LINNENVERHUUR, WASSERIJ EN TEXTIELREINIGING

**IV. Klein marktaandeel georganiseerde werkgevers en
groot aandeel loonkosten in totale kosten**

BLOEMBOLLENBEDRIJF
BOOMKWEKERIJ
TUINBOUW
WEEFSELKWEEKSECTOR
LANDBOUWWERKTUIGEN EXPLOITERENDE ONDERNEMINGEN
BOSBOUW
TEXTIELINDUSTRIE
CONFECTIE-INDUSTRIE
SCHOEN- EN LEDERWARENINDUSTRIE
PARKETVLOERENONDERNEMINGEN
TIMMERFABRIEKEN
HOUTVERWERKENDE INDUSTRIE
BOEKEN- EN TIJDSCHRIFTUITGEVERIJ
REPROGRAFISCH BEDRIJF
ZEILMAKERIJEN, SCHEEPSBENODIGDHEDENHANDEL "SZS"
NATUURSTEENBEDRIJF
METALEKTRO HOGER PERSONEEL
METALEKTRO
MTB METAALBEWERKINGSBEDRIJF
MAAT- EN ORTHOPEDISCHE SCHOENMAKERIJEN
MTB CARROSSERIEBEDRIJF
MEUBELINDUSTRIE EN MEUBILERINGSBEDRIJVEN .
MTB GOUD- EN ZILVERNIJVERHEID
PIANOTECHNICI EN PIANOSTEMMERS
BITUMINEUZE EN KUNSTSTOF DAKBEDEKKINGSBEDR
BOUWBEDRIJF
BOUWBEDRIJF, UTA,
MTB ISOLATIEBEDRIJF
SCHILDERS-, AFWERKINGS EN GLASZETBEDRIJF
BEROEPSGOEDERENVERVOER OVER DE WEG
TAXIVERVOER
ZEELIEDEN
REGELING TEWERKSTELLING NIET EU-OFFICIEREN OP ZEESCHEPEN ONDER NED. VLAG
REGELING ARBEIDSVoorziening ZEESCHEEPVAART
ZEESCHEEPVAART 9000 GROSS TONNAGE
ARCHITECTENBUREAUS
TENTOONSTELLINGSBEDRIJVEN
SCHOONMAAK- EN GLAZENWASSERSBEDRIJF
TANDARTSASSISTENTEN
WELZIJN
ZONWERINGBEDRIJVEN
ORSIMA
UITVAARTVERZORGING

Bijlage VI

Figuur VI.1 Scenario-analyse op basis van alternatieve grenzen CAO-dekking en AIQ

I Groot marktaandeel georganiseerde werkgevers + klein aandeel loonkosten in totale kosten			II klein marktaandeel georganiseerde werkgevers + klein aandeel loonkosten in totale kosten		
	CAO- werknemers	AVV- werknemers		CAO- werknemers	AVV- werknemers
Zwakke vakbonden	8%	1%	Zwakke vakbonden	15%	7%
Sterke vakbonden	5%	0%*	Sterke vakbonden	6%	2%
III Groot marktaandeel georganiseerde werkgevers + groot aandeel loonkosten in totale kosten			IV klein marktaandeel georganiseerde werkgevers + groot aandeel loonkosten in totale kosten		
	CAO- werknemers	AVV- werknemers		CAO- werknemers	AVV- werknemers
Zwakke vakbonden	23%	1%	Zwakke vakbonden	9%	3%
Sterke vakbonden	3%	0%*	Sterke vakbonden	12%	4%

* door afronding is het percentage gelijk aan 0.

Figuur VI.2 Kansberekeningen bij alternatieve grenzen

	I. groot marktaandeel, klein aandeel loonkosten	II. klein marktaandeel, klein aandeel loonkosten	III. groot marktaandeel, groot aandeel loonkosten	IV klein marktaandeel, groot aandeel loonkosten	totaal
Uitkomst A : Ongeorganiseerde werkgevers passen arbeidsvoorwaarden aan		3½%	1%	3%	7½%
Uitkomst B : Ongeorganiseerde werkgevers passen arbeidsvoorwaarden niet aan		5½%		4%	9½%
Uitkomst C : CAO wordt aangepast		4%	12%	9%	25%
Uitkomst D : CAO wordt niet aangepast		4%	15% (12%+3%)		19%
Uitkomst E : CAO wordt niet aangepast	14%	13½%		12%	39½%