

De invloed van de CAO en AVV op de loonvorming

Welke effecten heeft het Nederlandse systeem van CAO-onderhandelingen en algemeen verbindend verklaren van CAO's op de loonvorming? Een antwoord op deze vraag wordt in de eerste plaats geleverd met behulp van een analyse van de mate waarin de niveaus van de feitelijk verdiende lonen verschillen tussen groepen werknemers die werkzaam zijn onder verschillende instituties van loonvorming. Daarvoor werd gebruikgemaakt van bestanden van het ministerie van SZW met gegevens over de feitelijk verdiende lonen van werknemers in de jaren 1996-2002. Uit de analyse blijkt dat de lonen van werknemers die onder een (algemeen verbindend verklaarde) bedrijfstak-CAO vallen, nauwelijks afwijken van de lonen van werknemers die niet onder een CAO vallen en stelselmatig lager zijn dan de lonen van werknemers die zijn gebonden aan een ondernemings-CAO. Hieruit wordt geconcludeerd dat de bedrijfstak-CAO en het algemeen verbindend verklaren daarvan geen marktverstoring of opdrijvend effect hebben op de loonvorming. In de tweede plaats vindt een analyse plaats van de effectiviteit van door sociale partners gecoördineerd loonbeleid. Uit deze analyse blijkt dat de gemiddelde CAO-afpraak over de loonstijging onder de centraal gecoördineerde maximale looneis blijft, en dat de ontwikkeling van de gemiddelde loonafspraken de ontwikkeling volgt in de gecoördineerde looneisen. Dit duidt erop dat de coördinatie van het loonbeleid effect heeft op de ontwikkeling van de lonen.

Trefwoorden: CAO-onderhandelingen, CAO, algemeen verbindend verklaren, looncoördinatie

Inleiding

Als gevolg van de Europese Monetaire Unie (EMU) hebben de lidstaten van de Europese Unie (EU) met betrekking tot het nationale sociaal-economische beleid correctiemechanismen zoals het nationale wisselkoers- en valutabeleid niet meer tot hun beschikking. De mogelijkheden voor aanpassing binnen de lidstaten moeten sinds de inwerkingtreding van de EMU vooral worden gezocht in de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en in de flexibiliteit van de loonvorming (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1998).

Op het terrein van arbeidsmarktbeleid kunnen nationale overheden zelf een aantal maatregelen

en instrumenten toepassen, bijvoorbeeld in de sfeer van activerend arbeidsmarktbeleid gekoppeld aan voorzieningen en maatregelen op het gebied van sociale zekerheid, maar ook door middel van wetgeving waarmee flexibiliteit van de arbeidsmarkt kan worden gestimuleerd, zoals met de Wet flexibiliteit en zekerheid.

De mate waarin de loonvorming flexibel is, hangt in belangrijke mate af van de institutionele context waarbinnen de loonvorming plaatsvindt en natuurlijk het gedrag van sociale partners zelf en van de overheid voor wie op dit gebied de middelen tegenwoordig echter beperkt zijn. De overheidsbemoeienis met de loon- en arbeidsvoorwaardenvorming is enerzijds begrensd door internationale verdragen

* De auteur is werkzaam bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Arbeidsverhoudingen, Postbus 90801, 2509 LV Den Haag, e-mail: mrojer@minszw.nl.

waarmee de vrijheid van collectieve onderhandelingen wordt gewaarborgd. Anderzijds kunnen overheden de loon- en arbeidsvoorwaardenvorming ondersteunen met structurerende wetgeving, zoals de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet CAO) of de Wet op het algemeen verbindend verklaren van CAO-bepalingen (Wet AVV). Daarnaast kan de overheid in overleg met sociale partners op centraal niveau akkoorden sluiten en maatregelen nemen op andere beleidsterreinen, in ruil voor maatregelen van sociale partners op 'hun' terrein, zoals de loonvorming.

De flexibiliteit en de uitkomsten van de loonvorming zijn dus van groot belang in de nieuwe internationale, Europese concurrentieverhoudingen. De akkoorden die de Stichting van de Arbeid in 2002 en 2003 heeft gesloten met betrekking tot de CAO-onderhandelingen in 2003 en 2004 zijn hiervan sprekende voorbeelden. Toch zijn er geluiden dat de loonvorming in Nederland flexibeler zou moeten en de instituties van de loonvorming niet adequaat werken (Wellinck & Cavelaars, 2001).

Het onderhavige artikel heeft als doel inzicht te verschaffen in de werking van de instituties van de loonvorming in Nederland. Concreter geformuleerd, is de centrale vraag welke effecten het Nederlandse systeem van CAO-onderhandelingen en algemeen verbindend verklaren van CAO's heeft op de loonvorming. Zorgt dit stelsel voor marktverstoring en loonopdrijving of juist voor gecoördineerde en verantwoorde loonontwikkeling?

Allereerst worden hiertoe beknopt enkele feiten over de institutionele inrichting van de Nederlandse loon- en arbeidsvoorwaardenvorming gepresenteerd. Vervolgens wordt meer theoretisch beschouwd wat het effect van de institutionele inrichting van de loonvorming kan zijn op de ontwikkeling en hoogte van de lonen. Deze theorie wordt in de eerste plaats getoetst aan de hand van een analyse van empirische gegevens over de loonniveaus van werknemers die in Nederland onder verschillende regimes van loonvorming werkzaam zijn. In de tweede plaats vindt een analyse plaats van de effectiviteit van door sociale partners zelf gereguleerd en geregisseerd loonbeleid.

De CAO en het algemeen verbindend verklaren van CAO's: enkele feiten

De Wet CAO is een wet die sociale partners een structuur biedt om zelf CAO's af te sluiten. De wet regelt bijzondere rechtsgevolgen voor collectieve contracten die tussen sociale partners worden overeengekomen, waardoor een CAO de rechtsstatus van een 'normaal' contract ontstijgt. In het bijzonder gaat het daarbij om rechtsgevolgen zoals de binding van de leden van de contracterende organisaties aan de CAO, de verplichting van werkgevers om de CAO ook toe te passen op niet bij de ondertekenende werknemersverenigingen aangesloten werknemers (artikel 14 Wet CAO), de automatische doorwerking van de CAO in de individuele arbeidsovereenkomst, en nawerking van de CAO-bepalingen. De reikwijdte van de CAO wordt (op grond van artikel 14 Wet CAO) bepaald door het aantal werknemers dat werkzaam is bij de werkgever(s) die aan de CAO zijn gebonden. CAO's kunnen worden afgesloten voor een onderneming of voor een gehele bedrijfstak.

Verder dan het via de Wet CAO regelen van die rechtsgevolgen gaat de invloed van de overheid niet. Bij de toepassing van de Wet AVV ligt dit anders. Op verzoek van (een van) de CAO-partijen kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de CAO algemeen verbindend verklaren voor de werkgevers (en hun al dan niet georganiseerde werknemers) die niet zijn aangesloten bij een werkgeversorganisatie die de CAO heeft ondertekend, maar die wel binnen de werkingssfeer van de betreffende CAO opereren. Deze algemeen verbindend verklaring kan plaatsvinden als aan een aantal criteria is voldaan. De belangrijkste is het meerderheidsvereiste. Bij de georganiseerde werkgevers moet een meerderheid van de werknemers, in elk geval meer dan 55 procent, werkzaam zijn.¹ Daarnaast wordt ook de inhoud van de CAO-bepalingen waarvoor algemeen verbindend verklaring wordt aangevraagd marginaal getoetst aan criteria zoals strijdigheid met wet- en regelgeving en strijdigheid met de rechtmatige belangen van derden. Elke afwijking van de algemeen verbindend verklaarde CAO is nietig, voorzover de CAO zelf geen afwijking toestaat en voorzover geen dispensatie is verleend. Dispensatie kan

bijvoorbeeld door de minister van SZW worden verleend als een onderneming of subsector een eigen rechtsgeldige CAO bezit.

In de wetenschap dat in Nederland zo'n kwart van de werknemers lid is van een vakbond en ruim driekwart van de werknemers onder een CAO valt, kan worden gesteld dat het relatieve bereik van de CAO zeer groot is, met name door toedoen van artikel 14 Wet CAO en in mindere mate door algemeen verbindend verklaring (zie tabel 1). Er worden zo'n achthonderd ondernemings-CAO's en ruim tweehonderd bedrijfstak-CAO's afgesloten (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2003). Zo'n zeventig procent van de bedrijfstak-CAO's wordt algemeen verbindend verklaard (Rojer, 2002).

Effecten van instituties op de loonvorming: theorie

Welk effect hebben instituties als de CAO en het algemeen verbindend verklaren van CAO's op de loonvorming? Instituties kunnen grofweg worden gekenschetst als de regels van het spel (North 1990), ofwel de 'door mensen ontworpen beperkingen die structurerend zijn voor hun economische, sociale en politieke gedrag' (Wellinck & Cavelaars, 2001, p. 17). Deze definitie (zoals economen die veelal gebruiken) die stelt dat instituties vooral 'beperkend' zijn voor het menselijk gedrag, kan echter als te beperkt worden beschouwd. Zij sluit namelijk uit dat instituties ook ondersteunend kun-

nen zijn en tot meer gedragsopties en/of betere uitkomsten kunnen leiden. Een definitie die meer bij die gedachte aansluit, is er een die instituties als richtinggevende normen, regels en structuren voor het menselijk handelen beschouwt (Nagelkerke & De Nijs, 2001).

Wetten zoals de Wet CAO, de Wet AVV en de Wet minimumloon kunnen worden beschouwd als voor de loonvorming relevante instituties. Maar even goed zijn centrale en decentrale belangenbehartigende organisaties van werknemers en werkgevers en de overheid instituties, en zijn onderhandelingsgebruiken, CAO's en de cycli van beleidsvorming gericht op het bepalen van de wenselijke inhoud en het feitelijke afsluiten van CAO's is dat ook.

Als we de vorming en ontwikkeling van de lonen als uitgangspunt nemen, is de vraag hoe instituties als de CAO en de algemeen verbindend verklaring van de CAO theoretisch gezien van invloed kunnen zijn. Daarop aansluitend kan de vraag worden gesteld welk effect de wijze van organisatie van werknemers en/of werkgevers en daarmee samenhangend het niveau waarop de loon- of CAO-onderhandelingen plaatsvinden, kunnen hebben op de niveaus en ontwikkeling van lonen.

CAO-onderhandelingen op ondernemingsniveau

Door binnen de onderneming georganiseerd op te treden en collectieve uniforme afspraken te maken, kunnen werknemers voorkomen dat zij onderling concurreren met betrekking tot de prijs van de arbeid waarvoor zij zich afzonderlijk aan de vragende werkgever aanbieden.

Tabel 1 Percentage werknemers (niet) gebonden aan de CAO

	Percentage werknemers t.o.v. totaal aantal werknemers
Werknemers direct gebonden aan algemeen verbindend verklaarde bedrijfstak-CAO (dus al vóór algemeen verbindend verklaring)	44
Werknemers door algemeen verbindend verklaring gebonden aan bedrijfstak-CAO	9
Werknemers direct gebonden aan <i>niet</i> algemeen verbindend verklaarde bedrijfstak-CAO	10
Werknemers gebonden aan ondernemings-CAO	11
Werknemers gebonden aan arbeidsvoorwaardenregeling overheid	10
Werknemers zonder CAO	16
Totaal	100

Bron: Rojer (2002).

Als de georganiseerde werknemers ervoor kunnen zorgen dat die afspraken over de lonen (of loonstijging) bindend zijn voor elke werknemer die werkzaam is of zal zijn in de betreffende onderneming, kan een dergelijke monopolisering van de prijs(vorming) van het arbeidsaanbod leiden tot opdrijving van de prijs(stijging) van arbeid (De Galan & Van Miltenburg, 1985).

De kans op monopolisering van (de prijs van) het arbeidsaanbod is het grootst als alle werknemers in de onderneming lid (moeten) zijn van een en dezelfde vakbond die de onderhandelingen voert met de werkgever over een CAO. In de Nederlandse praktijk van CAO-onderhandelingen is sprake van gewaarborgde vrijheid van lidmaatschap van een vakvereniging en vrijheid van collectief onderhandelen. Dit houdt in de eerste plaats in dat verplicht lidmaatschap niet (meer) voorkomt en niet alle werknemers lid zijn van een vakbond. Ten tweede betekent dit dat in de regel meer dan een vakbond zich aan de onderhandelingsstafel meldt en/of deelneemt aan de onderhandelingen. De werkgever is niet verplicht met alle vakbonden te onderhandelen en unanimititeit is evenmin verplicht. Artikel 14 van de Wet CAO voorziet er echter wel in dat de werkgever die de CAO aangaat die CAO verplicht moet toepassen op alle werknemers in de onderneming voor wie de betreffende CAO wordt afgesloten, dus ook die werknemers die geen lid zijn van de CAO ondertekenende vakverenigingen. Onderbieding op de prijs van de arbeid door niet of anders georganiseerde werknemers wordt daarmee tegengegaan.

Deze omstandigheden kunnen er theoretisch toe leiden dat een hechte coalitie van vakbonden de prijs van arbeid opdrijft, aangezien er geen concurrentie zal zijn van niet of anders georganiseerde werknemers. Ware het niet dat er wel concurrentie kan zijn van andere bedrijven die niet aan de betreffende ondernemings-CAO zijn gebonden, maar een eigen CAO kennen of in plaats van een CAO met alle werknemers individueel overeengekomen lonen. Deze concurrentiedruk van het loonbeleid van andere bedrijven kan de positie van de werkgever die een eigen ondernemings-CAO afsluit in die zin versterken, dat door een zich monopolistisch gedragende vakbondscoalitie te hoog opgedreven lonen ertoe kunnen leiden dat het bedrijf het onderspit delft in de concurrentie-

strijd met de andere bedrijven met lagere lonen. Als de hogere kosten van de eigen ondernemings-CAO niet op de productprijzen kunnen worden afgewenteld, gaat het ten koste van de werkgelegenheid of de hoogte van de lonen van nieuwkomers.

De vakbondscoalitie kan gevoelig zijn voor dergelijke gevolgen en daarom in de onderhandelingen een gematigder onderhandelingspositie innemen. Dit is echter weer mede afhankelijk van de wijze waarop en de mate waarin de vakbondscoalitie buiten het betreffende bedrijf bij de concurrentbedrijven in dezelfde (product)markt is georganiseerd. Vakbonden kunnen hun onderhandelingen over afzonderlijke ondernemings-CAO's in dezelfde (product)markt proberen te coördineren en daarmee mogelijk hun machtspositie weer versterken.

Overigens is niet alleen de concurrentiedruk van andere (minder betalende) bedrijven bepalend voor de machtspositie van de werkgever die een eigen ondernemings-CAO afsluit. De mate waarin de werknemers zijn georganiseerd en/of in staat zijn druk uit te oefenen door middel van bijvoorbeeld het stakingsinstrument is daarbij ook een relevante machtsfactor. Daarnaast is het draagvlak in samenhang met de onderlinge machtsverhoudingen binnen de vakbondscoalitie van belang. Vakbonden kunnen weliswaar als één front optreden, altijd bestaat de kans dat de coalitie van vakbonden wordt gebroken 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 (Rojer, 1996).²

Uitgaande van de concurrentiedruk van andere ondernemingen kan de hypothese luiden dat de lonen die in een ondernemings-CAO worden onderhandeld gevoelig(er) zijn voor de verhoudingen op de arbeidsmarkt van werknemers en veranderende economische omstandigheden dan een bedrijfstak-CAO.

CAO-onderhandelingen op bedrijfstakniveau

Ook werkgevers kunnen zich verenigen en op bedrijfstakniveau met vakbonden een CAO voor de verenigde werkgevers afsluiten. Op zijn minst kunnen de verenigde werkgevers daarmee de kans beperken dat afzonderlijke bedrijven die ondernemings-CAO's afsluiten, tegen

elkaar worden uitgespeeld door bedrijfstakge-
wijs coördinerende vakbonden. Een bedrijfstak-
CAO biedt ook de gelegenheid concurrentie
tussen bedrijven op lonen en andere arbeids-
voorwaarden te beperken of uit te schakelen.
Daarbij stelt het de georganiseerde werkgevers
in staat eventuele kostenverhoging voor elk van
hen te laten gelden zonder onderling concu-
rentienadeel. Afwenteling van de kostenverho-
ging op de prijzen heeft minder gevolgen voor
de concurrentiepositie dan wanneer dit voor
een afzonderlijke onderneming gebeurt. Het
voorkomt dus 'prijsvchten' met betrekking tot
de lonen. Daarmee worden stabiliteit en ar-
beidsrust in de bedrijfstak bevorderd, wat de
productiviteit en de verdere ontwikkeling van
de bedrijfstak (en daarmee iedere afzonderlijke
onderneming) ten goede kan komen.

De totstandkoming of het voortbestaan van de
bedijfstak-CAO kan echter worden onder-
mijnd als niet alle werkgevers in de bedrijfstak
zijn georganiseerd en aan de bedrijfstak-CAO
zijn gebonden. Georganiseerde werkgevers ver-
keren in die situatie als het ware in een *priso-
ner's dilemma*. Als niet alle werkgevers bijdra-
gen aan de kosten van de bedrijfstak-CAO, zul-
len degenen die dat wel (moeten) doen een kos-
tennadeel ondervinden, terwijl degenen die
niet bijdragen in de kosten wel de mogelijkheid
hebben (mee) te profiteren van de voordelen
van de bedrijfstak-CAO (bijvoorbeeld als het de
scholingsregelingen in de CAO betreft). Naar-
mate dergelijk *free rider*-gedrag meer voorkomt
of dreigt voor te komen, is de kans groter dat
georganiseerde (en in de kosten bijdragende)
werkgevers zullen afhaken, waarmee de be-
dijfstak-CAO kan verdwijnen of überhaupt
niet totstandkomt.

Aangezien de wetgever de bedrijfstak-CAO
als een geschikt instrument heeft beschouwd
ter bevordering van de stabiliteit van de ar-
beidsverhoudingen en arbeidsrust, heeft deze
besloten het instrument van het algemeen ver-
bindend verklaren te gebruiken ter ondersteu-
ning en bescherming van de bedrijfstak-CAO.
Door algemeen verbindend verklaring worden
ook de ongeorganiseerde werkgevers en hun
werknemers aan de CAO gebonden. Concur-
rentie op arbeidsvoorwaarden wordt daarmee
beperkt of helemaal uitgesloten binnen de be-
dijfstak waarvoor een bedrijfstak-CAO geldt
die algemeen verbindend wordt verklaard.

De beperkte of afwezige concurrentie op lonen
zou het risico op loonopdrijving kunnen vergro-
ten. Alle werkgevers kunnen in die situatie im-
mers kostenverhogingen afwentelen op de pro-
ductprijzen, zonder nadelige gevolgen voor de
afzonderlijke concurrentieposities. Dit veron-
derstelt echter dat er geen buitenlandse (prijs)-
concurrentie is. Daarnaast veronderstelt dit dat
de vakbonden een machtsverwicht zouden
hebben. De veronderstelling dat werkgevers on-
der deze omstandigheden gemakkelijker zou-
den toegeven, lijkt niet gerechtvaardigd. Zij zijn
immers ook goed georganiseerd en zullen 'van
nature' nog steeds streven naar minimalisering
van de loonkosten. Het onderhandelingsproces
en situatiebepaalde machtsverhoudingen en be-
langen zullen de uitkomst bepalen.

Uitgaande van het ontbreken van de concu-
rentiedruk van andere ondernemingen kan de
hypothese luiden dat de lonen die in een (naar
verwachting) algemeen verbindend te verkle-
ren bedrijfstak-CAO worden onderhandeld
minder gevoelig zijn voor de verhoudingen op
de arbeidsmarkt van werknemers en verande-
rende economische omstandigheden dan bij
een ondernemings-CAO. Machtsverhoudin-
gen in het onderhandelingsproces zullen meer
bepalend zijn voor de onderhandelde contract-
lonen. Aangenomen wordt dat risico's voor
loonopdrijving in grotere mate aanwezig zijn,
afhankelijk van met name de machtspositie
van vakbonden.

Geen CAO

Als voor een onderneming of groep werkne-
mers daarbinnen geen CAO van toepassing is,
zal in de praktijk het loon of de loonstijging in
de regel hetzij door individuele onderhandelin-
gen, hetzij door een eenzijdig door de werkge-
ver vastgestelde norm (bijvoorbeeld vastgelegd
in een personeelshandboek), hetzij door col-
lectieve onderhandelingen met een vertegen-
woordiging van de werknemers anders dan
vakbonden (bijvoorbeeld een OR) worden be-
paald. Dergelijke loonafspraken hebben dus ju-
ridisch gezien geen status als CAO en hebben
daarom ook niet de rechtsgevolgen van een
CAO. Het 'normale' contractrecht geldt voor
deze afspraken.

In het geval van individuele onderhandelingen
is het aannemelijk dat de onderhandelingspo-

sitie van de individuele werknemers over het algemeen zwakker is dan in het geval dat werknemers zich in een vakbond hebben verenigd. Het ultieme machtsmiddel van de staking zal effectiever zijn als werknemers zich verenigen en gezamenlijk optrekken en daarmee tegelijk gemakkelijker kunnen beschikken over wettelijke en financiële vangnetten. Werkgevers zijn beter in staat loonverhoudingen binnen de onderneming af te stemmen op gedifferentieerde marktposities van de afzonderlijke werknemers dan in de situatie dat een ondernemings-CAO of een (algemeen verbindend verklaarde) bedrijfstak-CAO wordt afgesloten.

Hier staat tegenover dat individuele onderhandelingen in vergelijking met het onderhandelen met vertegenwoordigers van een collectief van werknemers meer transactiekosten met zich meebrengen. Daarnaast geldt dat de systematiek van het afsluiten van CAO's uitgaat van heronderhandeling na een afgesproken periode. In een systematiek van afzonderlijke individuele contracten kunnen vele momenten van heronderhandeling en daarmee onzekerheid over de houdbaarheid van de afspraken voorkomen.

Toch kan er met betrekking tot de situatie van het ontbreken van een CAO worden uitgegaan van de hypothese dat de lonen die worden onderhandeld nog het meest gevoelig zijn voor de verhoudingen op de arbeidsmarkt van werknemers en veranderende economische omstandigheden.

Effecten van instituties op de loonvorming: praktijk

De beschreven theorie over de mogelijke invloed van instituties op de loonvorming wordt op de Nederlandse situatie toegepast door te analyseren in welke mate de verdiende lonen van werknemers van elkaar afwijken, rekening houdend met het niveau waarop over de lonen wordt onderhandeld (ondernemings- of bedrijfstak-CAO, algemeen verbindend verklaring, of geen CAO). In de tweede plaats wordt geanalyseerd hoe geïnstitutionaliseerd loonbeleid van de vakbeweging van invloed is op de ontwikkeling van de lonen.

Effect van het onderhandelingsniveau op het loonniveau

Om het effect van het onderhandelingsniveau op het loonniveau te analyseren, is gebruikgemaakt van bestanden met gegevens over de feitelijk verdiende lonen van werknemers in de jaren 1996, 1998, 2000 en 2002. De bestanden zijn afkomstig van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en zijn gebruikt voor de jaarlijkse onderzoeken naar de verdiende lonen, onder de naam Arbeidsvoorwaardenontwikkeling.³ Het gaat daarbij om werknemers die in de betreffende jaren niet van werkgever zijn gewisseld of niet als nieuwe werknemer zijn aangenomen, de zogeheten blijvers. De bestanden bevatten gegevens van een representatieve steekproef bij ruim 33 duizend werknemers in het bedrijfsleven, verzameld uit de loonadministraties van de bedrijven waar de werknemers werkzaam zijn (zie Venema, Faas & Samadhan, 2003). Daarbij gaat het naast gegevens over de verdiende lonen (in totaal en onderscheiden naar de diverse looncomponenten)⁴ ook om persoonsgegevens (geslacht, leeftijd, opleiding), baangegevens (contractuele arbeidstijd, functieniveau, functietype, dienstjaren) en bedrijfsgegevens (omvang bedrijf, sector). Ten slotte is per werknemer bekend of zijn loon wordt bepaald door een CAO of niet en op welk niveau de CAO wordt onderhandeld. De volgende onderverdeling is daarbij gemaakt.

Loon door CAO bepaald:

- 1 werknemer is gebonden aan een CAO, want werkzaam bij een bedrijf waar, op grond van lidmaatschap van een werkgeversorganisatie, een (algemeen verbindend verklaarde) *bedrijfstak-CAO* van toepassing is;⁵
- 2 werknemer is gebonden aan een CAO, want werkzaam bij een bedrijf dat door *algemeen verbindend verklaring* is gebonden aan een bedrijfstak-CAO;
- 3 werknemer is gebonden aan een CAO, want werkzaam bij een bedrijf waar een eigen *ondernemings-CAO* van toepassing is.

Loon niet door CAO bepaald:

- 1 werknemer is *niet gebonden aan een CAO* en is werkzaam bij een bedrijf waar voor andere werknemers *wel* een CAO geldt;
- 2 werknemer is *niet gebonden aan een CAO* en is werkzaam bij een bedrijf waar in het geheel *geen CAO* van toepassing is.

Voor elk van deze groepen werknemers is het gemiddelde niveau van het feitelijk verdiende (bruto-uur)loon gemeten. Vervolgens is de groep van direct aan een bedrijfstak-CAO gebonden werknemers (groep 1) als referentiegroep genomen. De loonniveaus van de andere groepen zijn daarmee vergeleken, gecorrigeerd voor de genoemde kenmerken van de werknemers, banen en bedrijven waarin de werknemers werkzaam zijn.

Op grond van de beschreven theorie is de verwachting dat de lonen van werknemers die onder het loonregime van een algemeen verbindend verklaarde bedrijfstak-CAO vallen (groepen 1 en 2) hoger zijn dan die van de werknemers met een loonregime op basis van een ondernemings-CAO (groep 3). Tevens kan worden verwacht dat werknemers die niet zijn gebonden aan een CAO (specifiek groepen 4 en 5) gemiddeld een loonniveau kennen dat weer lager is dan dat van werknemers die zijn gebonden aan een ondernemings-CAO.

Tabel 2 vermeldt hoeveel procent loon de werknemers uit elk van de andere vier groepen in 1996, 1998, 2000 en 2002 gemiddeld meer of minder verdienen ten opzichte van de referentiegroep van werknemers die direct aan een (algemeen verbindend verklaarde) bedrijfstak-CAO zijn gebonden. De vermelde percentages geven dus het verschil aan in feitelijk verdiende loonniveaus.

Uit de analyse kan in de eerste plaats worden geconcludeerd dat de werknemers die als gevolg van algemeen verbindend verklaring conform een bedrijfstak-CAO betaald moeten worden (groep 2), dat feitelijk ook worden. Er

zijn in de onderzochte jaren geen significante verschillen gevonden tussen de lonen van deze groep werknemers en die van de werknemers die direct aan een bedrijfstak-CAO waren gebonden (groep 1). Dit zou vanzelfsprekend zijn voorzover het de CAO-lonen betreft en de CAO tegelijk een standaard-CAO is. Er kan echter worden aangenomen dat vanuit de meeste CAO's minimum-CAO's zijn en dus ruimte laten om bovenop de CAO-lonen nog extra te betalen. Ook rekening houdend met die mogelijke extra betalingen wijken de feitelijk betaalde lonen dus niet af tussen deze twee groepen werknemers.⁶

In de tweede plaats blijkt uit de analyse dat de hypothese kan worden verworpen dat de lonen van werknemers die onder een (algemeen verbindend verklaarde) bedrijfstak-CAO vallen (groepen 1 en 2) eerder worden opgedreven en daardoor dus hoger zijn dan de lonen van werknemers die onder een ondernemings-CAO vallen (groep 3). De loonniveaus van de werknemers die zijn gebonden aan een ondernemings-CAO liggen in elk van de onderzochte jaren significant boven die van werknemers gebonden aan een (algemeen verbindend verklaarde) bedrijfstak-CAO.

Uit de vergelijking tussen de referentiegroep en de groepen werknemers die niet aan een CAO zijn gebonden, komt een gedifferentieerd beeld naar voren. De werknemers die niet aan een CAO zijn gebonden terwijl het bedrijf waarin zij werkzaam zijn wel een CAO kent (groep 4), kennen significant hogere lonen dan de referentiegroep. De verschillen zijn groter dan die tussen de referentiegroep en de werknemers gebonden aan een ondernemings-CAO.

Tabel 2 Verschil tussen feitelijk verdiende uurlonen onder verschillende regimes van loonvorming in %

	1996	1998	2000	2002
1 Referentiegroep: werknemers direct gebonden aan (algemeen verbindend verklaarde) bedrijfstak-CAO	-	-	-	-
2 Werknemers die door algemeen verbindend verklaring zijn gebonden aan een bedrijfstak-CAO	-0,7*	-1,0*	0,7*	0,7*
3 Werknemers die zijn gebonden aan een ondernemings-CAO	4,3	8,4	2,4	6,5
4 Werknemers die niet zijn gebonden aan de CAO die voor de rest van het bedrijf geldt	7,4	11,4	7,1	12,5
5 Werknemers werkzaam in een bedrijf zonder CAO	-0,6*	-2,0	0,2*	2,6

* niet significant op 95% betrouwbaarheidsniveau, coëfficiënt wijkt niet significant af van 0.

Bron: berekeningen Afdeling CAO-onderzoek en Beleidsinformatie, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Een mogelijke oorzaak is dat deze groep werknemers niet aan een voor het bedrijf geldende CAO is gebonden omdat de CAO een gelimiteerde werkingssfeer kent op grond van de hoogte van het salaris. In de analyse is weliswaar gecorrigeerd voor functieniveau en opleiding, maar de relatief grove indeling in (acht) functieniveaus neemt een verklaring op grond van de hoogte van de functie en het om die reden niet onder de CAO vallen niet geheel weg.

De vergelijking tussen de referentiegroep en de andere groep CAO-loze werknemers werkzaam in een geheel CAO-loos bedrijf (groep 5) levert geen eenduidig beeld op. In 1996 en 2000 wijken de lonen van de twee groepen werknemers niet significant van elkaar af. De lonen van CAO-loze werknemers in CAO-loze bedrijven liggen in 1998 2 procent onder en in 2002 2,6 procent boven het niveau van het loon van werknemers gebonden aan een (algemeen verbindend verklaarde) bedrijfstak-CAO. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de loonniveaus van werknemers in bedrijven die direct of via algemeen verbindend verklaring zijn gebonden aan een bedrijfstak-CAO nauwelijks de loonniveaus ontlopen van werknemers in bedrijven die meer aan marktwerking onderhevig zijn en dus even marktgevoelig blijken.

Een omgekeerde redenering zou kunnen luiden dat de aan bedrijfstak-CAO's gebonden bedrijven leidend zijn voor wat betreft de loonvorming op de arbeidsmarkt, en daarmee de CAO-loze bedrijven als het ware 'dwingen' dezelfde loonniveaus te betalen.

Wat deze laatste redenering echter minder plausibel maakt, is dat het hier gaat om twee groepen bedrijven en werknemers die waarschijnlijk niet in dezelfde sectoren en daarmee in verschillende (deel)markten opereren. In de meeste sectoren waar een bedrijfstak-CAO geldt, zal die CAO direct voor vrijwel alle bedrijven gelden, omdat zij alle georganiseerd zijn, of aan de bedrijfstak-CAO zijn gebonden door algemeen verbindend verklaring. De CAO-loze bedrijven komen vooral voor in CAO-loze sectoren, zoals in bepaalde groot-handelssectoren of de zakelijke dienstverlening (Venema et al., 2003).

Bovendien blijkt uit de analyse dat de lonen van werknemers die aan een ondernemings-CAO zijn gebonden duidelijk hoger liggen dan

die van de werknemers gebonden aan een bedrijfstak-CAO. In die zin zouden ondernemings-CAO's qua loonvorming de marktleiders zijn, maar worden die lonen blijkbaar niet geëvenaard door de groepen CAO-lozen en bedrijfstak-CAO'ers.

Een plausibele theoretische verklaring die eerder de marktconformiteit van de bedrijfstak-CAO's ondersteunt dan de marktleidende rol van bedrijfstak-CAO's is in de eerste plaats dat in onderhandelingen over (algemeen verbindend te verklaren) bedrijfstak-CAO's de verenigde werkgevers een effectieve *countervailing power* vormen tegenover de coördinerende vakbondscoalitie. In het algemeen kan er in Nederland niet worden gesproken van een machtsoverwicht van de vakbeweging, afgemeten aan de mate waarin men is georganiseerd en een potentieel aan stakingskracht heeft. In de tweede plaats coördineert de Nederlandse vakbeweging haar loonbeleid zodanig dat daarbij rekening wordt gehouden met de externe macro-effecten van de looneis die de vakbeweging in de onderhandelingen stelt. De wijze van coördinatie van het loonbeleid en het effect daarvan komen in de volgende paragraaf aan de orde.

Effect van geïnstitutionaliseerd loonbeleid op de loonontwikkeling

Voorzover een CAO van toepassing is op een werkgever en zijn werknemers wordt de feitelijke betaling van de lonen voor een belangrijk deel bepaald door wat daarover in de CAO is vastgelegd. De verhoging van de lonen gebeurt ook voor een belangrijk deel collectief via de CAO-onderhandelingen. CAO-onderhandelingen kunnen op verschillende manieren en in verschillende mate gepaard gaan met coördinatie van de onderhandelingsinzet en/of van het onderhandelingsverloop.

In het Nederlandse stelsel van CAO-onderhandelingen functioneren vakbonden en werkgevers(organisaties) in een structuur waarin 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 advies-traject van de SER) overleg voeren over sociaal-economische aangelegenheden. Met behulp van deze organisatiestructuur kunnen centrale organisaties door middel van externe afstem-

ming 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 (Rojer & Harteveld, 2002).

Dit stelsel van centraal overleg en coördinatie van arbeidsvoorwaardenbeleid heeft vanaf 1993 tot en met 2003 geleid tot zeven verklaringen en aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid ten behoeve van het CAO-overleg. Elk van de zeven verklaringen bevatte een verklaring of aanbeveling over de loonstijgingen (zie tabel 3 voor een verkorte weergave).

Het centrale niveau waarop deze verklaringen over de gewenste loonstijgingen zijn overeengekomen, is niet het niveau waarop daadwerkelijk over de loonstijgingen wordt onderhandeld. De vraag is op welke wijze en in welke mate dergelijke verklaringen en aanbevelingen doorwerken in de vaststelling van de onderhandelingsagenda en de uiteindelijke afspraken in de CAO.

De grootste vakcentrale in Nederland, de vakcentrale FNV, heeft sinds 1993 een centraal gecoördineerde vaststelling van de looneis, waarbij eventuele aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid (waarvan zij zelf deel uitmaakt) richtinggevend of zelfs bepalend zijn.

De centrale vaststelling van de looneis houdt in dat de vakcentrale met de aangesloten vakbonden een maximale looneis overeenkomt. De vaststelling gebeurt aan de hand van enkele macro-economische indicatoren zoals de stijging van de productieprijzen, de stijging van de productiviteit en de ontwikkeling van

de consumptieprijzen (Schuit, 1997, Walsteijn, 2001).⁷ 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 wenst en zich kan aanmeten in het overleg met de centrale werkgeversorganisaties en het kabinet.

De looneis wordt, zoals gezegd, overeengekomen met de bij de vakcentrale aangesloten vakbonden en geldt vervolgens als een maximum voor alle CAO's die zij afsluiten. In principe is het alleen toegestaan neerwaarts af te wijken en kan overschrijding van het maximum worden gesanctioneerd. Als een bij de vakcentrale FNV aangesloten vakbond een (naar boven toe) afwijkende looneis zou stellen, kan de vakcentrale FNV besluiten dat de betreffende vakbond in het geval 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.

De maximale looneis betreft in de regel 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. CAO-partijen die onderhandelen over CAO's voor ondernemingen of bedrijfstakken waar meer ruimte is voor een

Tabel 3 Aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid ten aanzien van het loonbeleid 1993-2003

<i>Met betrekking tot CAO-seizoen:</i>	<i>Aanbeveling van de Stichting van de Arbeid met betrekking tot de loonstijging:</i>
1994 (Nieuwe Koers) 1996 en verder 1998 en verder (Agenda 2002) 2000 2001 (er is meer nodig)	Ruimte voor initiële loonstijging is uiterst beperkt en soms zelfs nul. Loonkostenontwikkeling moet verantwoord zijn. Uitgangspunt is verantwoorde loonkostenontwikkeling. Verantwoorde loonkostenontwikkeling is van belang. Beroep op CAO-partijen om het beleid van verantwoorde loonkostenontwikkeling vast te houden.
2003	Beroep op CAO-partijen loonstijging niet hoger dan 2,5% uit te laten komen; eenmalige resultaatgerichte beloningsvormen mogelijk.
2004	Dringend beroep op CAO-partijen voor 2004 geen loonstijging overeen te komen; eenmalige resultaatgerelateerde beloningsvormen mogelijk.

Bronnen: Stichting van de Arbeid, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2002, 2003.

hogere (totale) loonstijging dan de maximale looneis, kunnen gebruikmaken van de niet-structurele onderdelen van de totale loonstijging (zoals eenmalige uitkeringen) om toch tot een voor alle partijen acceptabel resultaat te komen. 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.

In tabel 4 staan de door de vakcentrale FNV en de aangesloten vakbonden vastgestelde maximale looneisen voor de CAO-seizoenen 1994 tot en met 2004. De looneisen voor de jaren 1996 tot en met 2002 kunnen worden gezien als de vertaling van de FNV van een 'verantwoorde loonkostenontwikkeling' (zie ook tabel 3), waarbij zoals gezegd rekening werd gehouden met onder andere de stijging van de inflatie en de productiviteit. In die jaren gold voor de vakbeweging de verwachte inflatie in elk geval als een ondergrens voor de looneis (zie tabel 4).

Voor de jaren 1994 en 1995 gold een ander referentiekader bij de vaststelling van de looneis. De economische vooruitzichten baarden voor 1993 en de direct daaropvolgende jaren zowel de sociale partners als het toenmalige kabinet zorgen. Dit leidde er eind 1992 toe dat de Stichting van de Arbeid een klemmend beroep deed op de CAO-partijen om de formele werking van de CAO's die vóór 1 maart 1993 zouden expireren, te verlengen tot die datum en de onderhandelingen niet te beginnen vóór 1 februari 1993 (Stichting van de Arbeid, 1992). Deze

periode werd aangeduid als de 'adempauze'. De vooruitzichten werden echter in de loop van 1993 nog slechter, wat het kabinet ertoe bewoog bij de sociale partners aan te dringen op een centraal akkoord met het oog op 1994. Het kabinet dreigde daarbij om met behulp van een tijdelijke wet over te gaan tot bevrozing van de lonen in 1994 als een dergelijk akkoord niet tot stand zou komen en geen substantiële loonmatiging zou behelzen (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1994). Het akkoord kwam er eind 1993 onder de naam *Een nieuwe koers*, met als aanbeveling dat de ruimte voor een initiële loonstijging uiterst beperkt en soms zelfs nul zou zijn. De FNV had voor het CAO-seizoen de looneis al op maximaal 2,5 procent gesteld, wat de verwachte inflatie was en normaliter als ondergrens dient, maar nu als bovengrens gold. De looneis voor het jaar 1995 lag met 2,25 procent een kwart procentpunt onder de verwachte inflatie, wat erop duidt dat de looneis in het verlengde van het beleid voor 1994 was vastgesteld met als uitgangspunt loonmatiging.

Het loonbeleid voor de jaren 2003 en 2004 is nog uitzonderlijker omdat voor het eerst concrete bovengrenzen voor de loonstijgingen al in de Stichting van de Arbeid zijn overeengekomen. Hierdoor hoefde in het interne coördinatieproces binnen de FNV geen vertaling naar een concrete maximale looneis meer plaats te vinden. Het coördinatieproces kreeg de vorm van een intern besluitvormingsproces waarbij aangesloten vakbonden al dan niet akkoord konden gaan met de afspraak die de vak-

Tabel 4 Maximale looneisen FNV-bonden en verwachte consumptieprijsindex 1994-2004

CAO-seizoen	Maximale looneis vastgesteld door vakcentrale FNV in %	Verwachte consumptieprijsindex in % (afgeleid laag)*
1994	2,5	2,5
1995	2,25	2,5
1996	3	1,75
1997	3	2,25
1998	3,75	2,25
1999	3,5	1,25
2000	4	1,25
2001	4	2,5
2002	4	2,5
2003	2,5	2,25
2004	0	1,25

* Zie ook eindnoot 7 voor een toelichting.

Bronnen: Arbeidsvoorwaardennota's vakcentrale FNV 1993-2002; Macro-economische Verkenningen CPB 1994-2004.

centrale FNV in de Stichting van de Arbeid had gemaakt. Voor wat betreft de looneis voor 2004 ging dit zelfs gepaard met een uniek referendum onder de individuele FNV-leden.

Uit het voorgaande blijkt dat in het Nederlandse stelsel van CAO-onderhandelingen de onderhandelingsinzet met betrekking tot de loonstijging centraal wordt gecoördineerd, in de Stichting van de Arbeid en binnen de geëlaboreerde organisatiestructuur van de vakbeweging. De inzet van onderhandelingen is echter 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 betreffende FNV-vakbond inneemt op een 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 onderhandelingsstafel 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 (Rojer, 1996). Aangezien de andere in de CAO-onderhandelingen betrokken en bij de vakcentrales CNV of MHP aangesloten vakbonden geen vergelijkbare centraal gecoördineerde vaststelling van de looneis kennen, is een 'gesloten front' van vakbonden geen vanzelfsprekendheid. Dit laatste geldt uiteraard niet als de andere vakcentrales een loonakkoord overeenkomen in de Stichting van de Arbeid, zoals voor 2003 en 2004.

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 machtsverhou-

dingen de dynamiek van het onderhandelingsproces en daarmee de uiteindelijke uitkomsten (Rojer, 1996).

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.

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 moeilijker te coördineren zijn, met als gevolg de nodige differentiatie in loonafspraken in CAO's. Wel is te verwachten dat de maximumlooneis, als instrument van centrale looncoördinatie, een duidelijke grens markeert voor de uiteindelijke CAO-afspraken over de (initiële en/of totale) loonstijging.

Om te bekijken of dit werkelijk zo is, is onderzocht hoe de uiteindelijk in CAO's afgesproken loonstijgingen zich verhouden tot de centraal geformuleerde maximumlooneisen 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 gebruikgemaakt van gedetailleerde gegevens over de afspraken over de loonstijging in een steekproef van grotere CAO's die in de periode 1994-2003 zijn afgesloten.⁸ Gezamenlijk heeft deze steekproef een dekking van tussen de tachtig en negentig procent van het totaal aantal werknemers dat onder een CAO valt. In de onderhavige analyse zijn die steekproef-CAO's onderzocht die ook daadwerkelijk in het betreffende CAO-seizoen zijn afgesloten en waarop de in het voorgaande jaar geformuleerde looneis betrekking heeft. Het aantal CAO's dat voor de afzonderlijke jaren is onderzocht, varieert

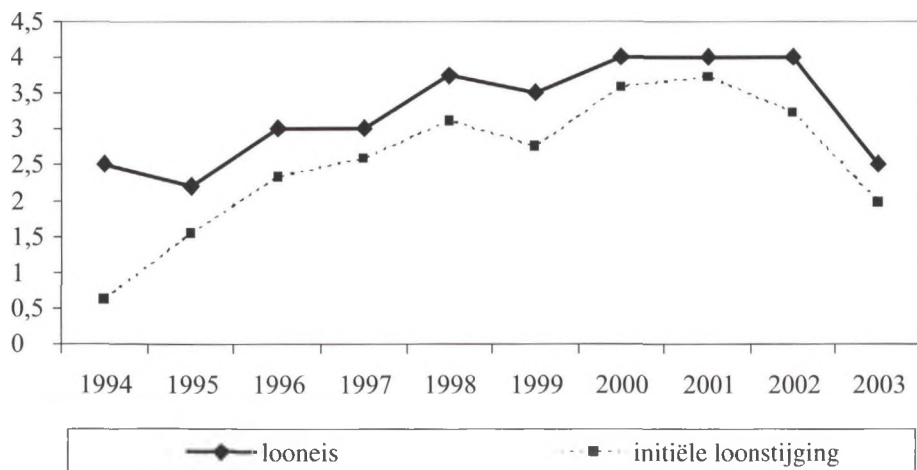
daardoor tussen de 54 en 85 en het aantal betrokken werknemers tussen de 1,8 en 3,8 miljoen. De gemiddelde loonstijging is ongewogen berekend, dus geen rekening houdend met het aantal werknemers dat onder de CAO's valt.⁹ Elke afspraak over de loonstijging wordt beschouwd als het resultaat van een onderhandelingsproces waarin de centraal gecoördineerde looneis onderwerp was. Met het ongewogen gemiddelde wordt dan als het ware het gemiddelde gedrag van de gecoördineerd opererende (vakbonds)onderhandelaars gemeten. Daarbij wordt verondersteld dat elke onderhandelaar die namens een vakbond onderhandelt waarvoor een gecoördineerde looneis geldt, geacht wordt die gecoördineerde looneis na te volgen. Daarnaast is de loonstijging die per CAO is afgesproken als een twaalfmaandsgemiddelde berekend, dus rekening houdend met de looptijd van de CAO en de eventuele fasering van de afspraken over de loonstijging.¹⁰

In figuur 1 is weergegeven hoe de gemiddeld afgesproken (initiële) loonstijging zich verhoudt tot de centraal vastgestelde maximale looneis in de periode 1994-2003.¹¹

Gemiddeld genomen, blijken de onderhandelingsuitkomsten over de CAO-loonstijgingen onder de gecoördineerde looneis te blijven. De conclusie dat de coördinatie met behulp van aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid en de vertaling daarvan naar een maxima-

le looneis van invloed zijn op de onderhandelingsuitkomsten over de CAO-loonstijgingen lijkt daarmee gerechtvaardigd, gegeven het significante en positieve verband tussen de gemiddelde CAO-afpraak over de loonstijging en de als maximum geformuleerde looneis. De correlatie tussen de looneis en de gemiddelde initiële loonstijging bedraagt 0,91. De correlatie bedraagt 0,97 als alleen die jaren in de correlatie worden meegenomen waarin de Stichting van de Arbeid nog volledige ruimte laat voor de invulling van de looneis, oftewel de jaren 1995 tot en met 2002. De jaren 1994 en 2003 kunnen worden beschouwd als jaren waarin de coördinatie vanuit de Stichting van de Arbeid plaatsvond,¹² voor de andere jaren geldt dat de FNV een maximale looneis formuleert binnen het kader van de (ruim en niet als concreet percentage geformuleerde) aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid.

In de late jaren negentig van de vorige eeuw en vooral aan het begin van deze eeuw, waarin er in veel sectoren krapte op de arbeidsmarkt heerste, is de centrale formulering van een maximale 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 (Walsteijn, 2001). De gemiddelde initiële loonstijging kroop in 2000 en 2001 dichterbij de bovengrens van de maximale looneis.



Figuur 1 Ontwikkeling van het twaalfmaandsgemiddelde van de *initiële* loonstijging en de maximale FNV-looneis in de periode 1994-2003 (in %)

Vanaf 2003 is de kentering in het economische tij zichtbaar in de vorm van een scherpe daling van de looneis, voorafgegaan door een relatief grotere afstand tussen de maximale looneis en de gemiddelde initiële loonstijging in 2002, in vergelijking met 2000 en 2001.

Het patroon verandert nauwelijks als naast de initiële loonstijging ook de mutaties in eenmalige uitkeringen en toeslagen worden meegerekend. De gemiddelde totale loonstijging blijft met uitzondering van 2001 onder de looneis. En ook tussen de gemiddelde totale loonstijging en de looneis is er een positieve en significante correlatie ($r = 0,91$). In 2001 en 2002, respectievelijk op het toppunt en in de nadagen van de hoogconjunctuur, was het verschil tussen de initiële en de totale loonstijging het grootst. Dit betekent dat er juist in die jaren (nog het meest in 2001) gebruik is gemaakt van eenmalige (collectieve) beloningen als 'ventiel' om de druk op de maximumlooneis 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 CAO-partijen kozen er in het algemeen niet voor met de initiële loonstijgingen door het plafond te breken, maar zochten de oplossing in loonbestanddelen die formeel buiten het bereik van het coördinatie-instrument vallen.

Conclusies

Uit de beschreven analyse van feitelijk verdiende lonen van werknemers die direct dan wel na algemeen verbindend verklaring zijn gebonden aan bedrijfstak-CAO's en werknemers die niet aan een CAO zijn gebonden en werkzaam zijn in bedrijven zonder CAO is niet gebleken dat de bedrijfstak-CAO een, door algemeen verbindend verklaring versterkt, loonopdrijvend effect heeft op de lonen. Lonen van werknemers die voor en/of na algemeen verbindend verklaring onder een bedrijfstak-CAO vallen verschillen nauwelijks van de lonen van werknemers die werkzaam zijn in bedrijven waar geen CAO van toepassing is en die daardoor meer aan marktwerking onderhevig zouden zijn. Ten opzichte van de lonen van werknemers die onder ondernemings-CAO's vallen, waarop algemeen verbindend verklaring niet van toepassing is, liggen de lonen van werkne-

mers onder (algemeen verbindend verklaarde) bedrijfstak-CAO's duidelijk lager.

Ook is aannemelijk gemaakt dat de coördinatie van de looneis zoals die wordt toegepast in het CAO-overleg, onder invloed van centraal overleg in de Stichting van de Arbeid, effect heeft op de uitkomsten van de loononderhandelingen aan de CAO-tafels. De CAO is daarbij een sleutelinstrument door zijn grote potentiële reikwijdte. Dit geldt met name voor bedrijfstak-CAO's, waarbij door algemeen verbindend verklaring de reikwijdte nog verder kan worden vergroot.

Deze conclusies bieden ondersteuning aan het idee dat instituties niet slechts beperkend zijn voor het economische gedrag, maar juist ook kansen bieden om voor allen positieve economische effecten tot stand te brengen.

Noten

- 1 Zie ook het Toetsingskader Algemeen Verbindend Verklaren van CAO-bepalingen, *Staatscourant* 7 september 2001, nr.173/pag.12.
- 2 Een voorbeeld uit 2002 is 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.
- 3 Met dank aan Piet Venema voor het bruikbaar maken van de bestanden en het uitvoeren van de analyses.
- 4 De volgende looncomponenten zijn in de berekening van het bruto-uurloon meegenomen: functie- of basisloon, persoonlijke toelage, provisie, ploegentoeslag/toeslag onregelmatige diensten, inconvenianten, loon in natura, overig brutoloon.
- 5 In de analyse kon geen onderscheid worden gemaakt tussen werknemers die waren gebonden aan een niet algemeen verbindend verklaarde bedrijfstak-CAO of een algemeen verbindend verklaarde bedrijfstak-CAO. Aangenomen wordt dat de betreffende werknemers aan een algemeen verbindend verklaarde bedrijfstak-CAO waren gebonden.
- 6 Omdat het loonniveau van werknemers die door algemeen verbindend verklaring aan een bedrijfstak-CAO zijn gebonden niet significant verschilt met dat van werknemers die direct aan een bedrijfstak-CAO zijn gebonden, kan de eerstgenoemde groep worden gelijkgesteld aan de referentiegroep en gelden de in de tabel weergegeven procentuele afwijkingen van de lonen

- van de andere groepen werknemers ook ten aanzien van de groep werknemers die door algemeen verbindend verklaring aan een CAO zijn gebonden.
- 7 Voor wat betreft de verwachte consumptieprijsstijging wordt gebruikgemaakt van *afgeleid lage consumptieprijsindex*. '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.
 - 8 De steekproef is gebaseerd op de reikwijdte van de CAO in aantallen werknemers: bedrijfstak-CAO's groter dan vijftienduizend werknemers en ondernemings-CAO's groter dan tweeduizend werknemers. Deze steekproef-CAO's worden jaarlijks onderzocht in het kader van de rapportages CAO-afspraken van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
 - 9 Met dank aan Laurens Harteveld voor zijn bijdrage aan de analyse.
 - 10 Voor de berekening van het twaalfmaandsgemiddelde van de loonstijging per CAO vindt een sommatie plaats van elke loonstijging die in de looptijd van de CAO is vastgelegd in de betreffende CAO. De gesommeerde loonstijgingen worden vervolgens gedeeld door het aantal maanden looptijd van de CAO en vermenigvuldigd met twaalf. Hierdoor zijn de loonafspraken in de onderzochte CAO's die verschillende looptijden kennen, toch onderling te vergelijken en te middelen.
 - 11 Ten tijde van het schrijven van het artikel waren er nog onvoldoende CAO's afgesloten om de analyse ook voor 2004 uit te voeren.
 - 12 Dit geldt tevens voor 2004, dat buiten de analyse is gehouden. Zie ook noot 11.
- Literatuur**
- Galan, C. de & A.J.M. van Miltenburg (1985). *Economie van de arbeid*. Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994). *CAO-afspraken 1993*. Den Haag: VUGA.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1998). *Sociale gevolgen van de EMU Een discussienota*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003). *Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2003*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Nagelkerke, A.G. & W.F. de Nijs (2001). *Regels rond arbeid*. Groningen: Martinus Nijhoff.
- North, D.C. (1990). *Institutions, industrial change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rojer, M.F.P. (1996). *CAO-onderhandelingen: een voorspelbaar, logisch en rationeel proces?* Amsterdam: Thesis.
- Rojer, M.F.P. (2002). *De betekenis van de CAO en het algemeen verbindend verklaren van CAO's*. Werkdocument no. 271. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Rojer, M. & L. Harteveld (2002). Doorwerking via actieve looncoördinatie: De maximale looneis van de vakcentrale FNV sinds 1994. In R. Torenlid & G. van Houten (red.). *Werkt de Stichting van de Arbeid door? De doorwerking van centrale akkoorden twintig jaar na 'Wassenaar'* (pp.191-202). *Themanummer Beleid & Maatschappij* 29 (4). Amsterdam/Meppel: Boom.
- Schuit, M. (1997). Angst loonexplosie ongegrond. *Zeggenschap* 8 (3), 28-30.
- Stichting van de Arbeid (1992). *Sociaal-economische beleidsoriëntaties in het perspectief van de middellange termijn*. Publicatienummer 10/92. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Stichting van de Arbeid (1993). *Een nieuwe koers: agenda voor het CAO-overleg 1994 in het perspectief van de middellange termijn*. Publicatienummer: 9/93. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Stichting van de Arbeid (1995). *Verklaring van de Stichting van de Arbeid ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg 1996 (en daarna)*. Publicatienummer: 6/95. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Stichting van de Arbeid (1997). *Agenda 2002. Agenda voor het CAO-overleg in de komende jaren*. Publicatienummer: 13/97. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Stichting van de Arbeid (1999). *Verklaring van de Stichting van de Arbeid ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg 2000/2001*. Publicatienummer: 6/99. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Stichting van de Arbeid (2001). *Er is meer nodig. Aanbevelingen voor het arbeidsvoorwaardenoverleg 2001*. Publicatienummer: 1/01. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Stichting van de Arbeid (2002). *Verklaring inzake het arbeidsvoorwaardenbeleid 2003*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Stichting van de Arbeid (2003). *Verklaring inzake het arbeidsvoorwaardenoverleg 2004-2005*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Venema, P.M., A. Faas & J.A. Samadhan (2003). *Arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 2002. Een onderzoek naar de ontwikkelingen in de bruto-urloon en de extra uitkeringen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Walsteijn, R. (2001). Meer diversiteit in loonontwikkeling verwacht. *Zeggenschap* 12 (4), 32-35.
- Wellinck, A.H.E.M. & P.A.D. Cavelaars (2001). De ontwikkeling van de Nederlandse economie: zijn de polderinstituten klaar voor de toekomst? In: R.H.J.M. Gradus, J.J.M. Kremers & J. van Sinderen (red.). *Nederland kennisland?* pp.17-32. Groningen: Stenfert Kroese.