

Rapportage Effecten van Algemeen verbindendverklaring (Regioplan)

Reactie

Pieter Gautier (VU)

September 2015

Inleiding

Naar aanleiding van een motie van Van Weijenberg en Van Nieuwenhuizen-Wijbenga heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aan Regioplan gevraagd onderzoek te doen naar de effecten van het algemeen verbindend verklaren (AVV) van CAO's. Daarnaast is Regioplan gevraagd om aanbevelingen te doen voor modernisering van de AVV. Zoals in het rapport ook wordt opgemerkt, kan de wenselijkheid van AVV niet worden losgezien van de wenselijkheid van CAO's. Immers, als we vinden dat CAO's schadelijke effecten hebben dan geldt dit ook voor AVV.

De volgende 5 vragen (van het ministerie van SZW) stonden centraal in het rapport.

- 1) Hoe werkt het proces van avv-verlening?
- 2) Wat is het feitelijke effect van avv op verschillende terreinen?
- 3) Wat is de waardering van de betrokken actoren voor het instrument?
- 4) Welke beleidsmatige ontwikkelingen zijn relevant bij eventuele aanpassing van het instrument?
- 5) Wat kunnen we leren van ons omringende landen?

In mijn reactie zal ik kort op deze punten ingaan en tot slot mijn eigen onderzoek naar collectieve loonvorming kort samenvatten, zie Cai, Gautier, Teulings en Watanabe (2014).

Samenvatting en algemeen commentaar

Vraag 1 (Hoe werkt AVV?), wordt helder uitgelegd in het rapport.

Vraag 2 (Wat zijn feitelijke effecten?) wordt beantwoord met een samenvatting van een SZW werkdocument van Roijer uit 2002. De auteurs hadden beter ook de wetenschappelijke literatuur over collectieve loonvorming en de effecten op productiviteit en werkloosheid kunnen meenemen. Ik vond een aantal van de voor- en nadelen niet erg overtuigend uitgewerkt. Zo wordt op blz 13 opgemerkt dat alle partijen baat kunnen hebben bij de

uitschakeling van concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Stel nu dat werknemers en bedrijven binnen een industrie verschillen in hun productiviteit en stel dat de goede werknemers extra productief zijn bij de beste bedrijven. Normaal, zullen bedrijven het meeste bieden voor de beste werknemers en zal concurrentie er toe leiden dat de beste werknemers naar de beste bedrijven gaan (als er fricties zijn geldt dit in verwachting). Als alle bedrijven hetzelfde loon moeten betalen, is er geen reden dat deze optimale allocatie tot stand komt. De niet-productieve werknemers die hun baan houden profiteren, de baanverliezers en de productieve werknemers verliezen.

Daarnaast is er heterogeniteit in voorkeuren. Sommige werknemers willen vooral een zo hoog mogelijk loon, andere werknemers willen vooral zekerheid. Sommige bedrijven kunnen zekerheid bieden en voor andere bedrijven is dat lastiger. In een goedwerkende arbeidsmarkt, komt iedereen snel terecht op de voor hem of haar beste plek (die plek hangt af van werknemers en bedrijfskarakteristieken in de hele markt). Flexibele lonen en arbeidsvoorwaarden helpen deze allocatie tot stand te brengen. Door CAO's en AVV worden bedrijven gedwongen om iedereen hetzelfde te behandelen terwijl vaak maatwerk nodig is. Er wordt wel opgemerkt dat het mogelijk is om de AVV te verbreken als maatwerk mogelijk is maar dit is kostbaar en de uitkomst is onzeker.

Veel van het onderzoek is gebaseerd op interviews met bedrijven en werknemers en is kwalitatief van aard. Het is moeilijk (onmogelijk) om te achterhalen hoe representatief deze gesprekken zijn en wat feiten zijn of interpretatie van de interviewers.

Ook wordt opgemerkt dat werkgevers kritisch zijn over cao's en dat die niet meegenomen zijn omdat het hier om AVV gaat. Echter zoals ik in het begin opmerkte kun je die twee niet los van elkaar zien.

Tot slot wordt onderzoek aangehaald waarbij lonen van AVV'ers en niet AVV 'ers nauwelijks verschillen. Het is niet duidelijk zijn of dit dezelfde typen werknemers en bedrijven zijn. Als dit wel het geval is zou je ook kunnen concluderen dat je de AVV net zo goed kunt afschaffen?

Derhalve denk ik dat de sterke conclusies die in 3.5 op blz 19 getrokken worden (positief beeld geen onderwerp van discussie, voldoende maatwerk is mogelijk binnen AVV, geen bewijs voor nadelen) op basis van de beschikbare informatie niet gemaakt kunnen worden.

Vraag 3 (Wat is de waardering van de betrokkenen voor het instrument?) De centrale doelstelling van de AVV is om 'de totstandkoming en "de inhoud van collectieve afspraken over arbeidsvoorwaarden te ondersteunen, met als beoogd effect te voorkomen dat niet gebonden werkgevers en werknemers door onderbieding concurreren op arbeidsvoorwaarden' (bron: Toetsingskader AVV). Een interessante vraag is of het wettelijk minimumloon deze taak niet kan vervullen. Met andere woorden: Waarom moeten er sector specifieke minimumlonen bestaan (dat zijn de laagste lonen in een cao schaal in feite)?

Wellicht dat het buiten de taak van Regioplan viel, maar er wordt niet ingegaan op de vraag of het wenselijk is dat werknemers niet minder kunnen bieden dan de laagste cao schaal.

Werkloze allochtone jongeren komen bijvoorbeeld moeilijk aan het werk. Een mogelijke verklaring is statistische discriminatie. Als deze groep bijvoorbeeld gemiddeld minder goed de taal spreekt, zullen werkgevers deze jongeren minder snel uitnodigen voor een sollicitatiegesprek (zelfs degenen die de taal wel goed spreken). Deze jongeren zouden juist kunnen profiteren van een laag startsalaris zodat ze in elk geval een voet binnen de deur kunnen krijgen.

De interviews in dit onderzoek zijn gehouden onder de werkenden en niet onder degenen die bijvoorbeeld vanwege te hoge lonen, werkeloos zijn.

Tot slot vraag ik me af of we veel leren van deze gesprekken. Hoe representatief zijn ze? Wat is interpretatie van interviewer, etc..

Vraag 4 (Welke beleidsmatige ontwikkelingen zijn relevant bij eventuele aanpassing van het instrument?/Ontwikkelingen die effectiviteit AVV beïnvloeden).

De afgelopen jaren heeft een aantal veranderingen plaatsgevonden. Zo is het aantal ZZP'ers sterk gestegen en is door globalisering de concurrentie op de wereldmarkt toegenomen (hetgeen de mogelijkheden om lonen in Nederland los van de rest van de wereld vast te stellen

beperkt). Tot slot is het aantal vakbondsleden sterk afgenomen (dit verlaagt het draagvlak voor cao's) en kunnen reeds afgesloten akkoorden afgewezen worden door andere bonden.. Dit zijn interessante observaties waar verder weinig meegedaan wordt (behalve dat ze gesignaleerd worden).

Paragraaf 6 gaat in op knelpunten en verbetermogelijkheden. Voorbeelden zijn dat het verkrijgen van AVV lang duurt, de procedure waarin bedenkingen kunnen worden ingediend is te kort, de dispensatieregels zijn onduidelijk, en de afbakening van sectoren is lastig. Vooral dit laatste punt is interessant. Gautier (1997) laat zien dat er zelfs binnen nauw gedefinieerde sectoren veel heterogeniteit bestaat tussen bedrijven sommigen groeien, anderen krimpen. Als het tijdelijk slecht gaat met een bedrijf kan het door AVV/cao moeilijker tijdelijk de lonen verlagen. Tegelijkertijd kan een bedrijf dat veel productiever is dan haar concurrenten langzamer groeien omdat de loonverschillen door cao's en AVV, kunstmatig klein gehouden worden.

Paragraaf 8.2 gaat in op de vraag van de kamerleden of er meer maatwerk geleverd kan worden. Het ligt voor de hand dat dit kan door binnen cao's menu's toe te staan. Bijvoorbeeld of een hoog loon zonder ontslagbescherming of een laag loon met ontslagbescherming. Als maatwerk heel belangrijk is, kunnen cao's zelfs helemaal afgeschaft worden. In het rapport wordt hier nauwelijks op in gegaan. Alleen wordt opgemerkt dat de transactiekosten hoger zijn als individueel onderhandeld moet worden. Dit kan worden ondervangen door de cao vrijwillig te maken. Als het transactiekosten argument zwaar weegt kunnen de partijen de cao accepteren terwijl als het maatwerk argument zwaar weegt, kunnen de partijen kiezen om individueel te onderhandelen.

Op blz 54 wordt geconcludeerd dat het afschaffen van het AVV instrument geen optie is omdat het ter discussie stellen van de cao buiten de opdracht van de studie valt. Dit lijkt een gemiste kans.

Vraag 5 (Wat kunnen we leren van ons omringende landen). Ik verbaasde me erover dat er nauwelijks internationaal wetenschappelijk onderzoek gebruikt is in dit hoofdstuk (alleen een paar case studies). De case studies beschouwen België, Duitsland en Ierland maar het is niet

helemaal duidelijk waarom deze landen gekozen zijn behalve dat ze relatief dichtbij liggen. Maar waarom zouden we niets kunnen leren van andere landen? Interessante vragen zijn bv: Is er een verband tussen de economische activiteit (werkloosheid, bbp, groei) en de fractie werknemers die een collectief contract heeft? Uit studies van de OECD (2004,2012) die niet geciteerd worden blijkt dat er enorme verschillen tussen landen bestaan in de fractie werknemers die onder een collectief contract valt. In de V.S. zien we bijvoorbeeld dat die fractie daalde van 26% in 1980 tot 13% in 2010. In Duitsland ging die fractie van 80% in 1980 naar 60% in 2010. Nederland was een van de weinige landen waar deze fractie steeg: van 70% in 1980 tot meer dan 80% in 2012. Interessant is dat gedurende dezelfde periode, de fractie werknemers die lid was van een vakbond, daalde. Er is ook veel empirisch onderzoek gedaan naar de relatie tussen het percentage werknemers die onder een collectief contract valt en spreiding in lonen, zie bijvoorbeeld Card (1996), Dinardo et al. (1996), Blau and Kahn (1999), Hartog et al. (2000) en OECD (2004) .

Specifiek commentaar

De uitleg van het hold-up probleem is niet helemaal correct (blz 4 Achtergronden). Ten eerste is het van belang of het om bedrijfsspecifieke investeringen gaat of om algemene investeringen in de werknemer en ten tweede is het probleem dat de werknemer vervolgens (nadat de algemene investeringen gedaan zijn) zijn of haar loon naar boven kan heronderhandelen. Op dat moment zijn de kosten van de investeringen reeds gemaakt (ze zijn verzonken) en dus kunnen die niet meer met de werknemer worden gedeeld. Bij bedrijfsspecifieke investeringen is het logisch dat het bedrijf voor de kosten opdraait omdat de investeringen in de markt (buiten het bedrijf) geen waarde hebben en de onderhandelingspositie van de werknemer niet verandert. Teulings en Hartog (1998) betogen dat een voordeel van collectieve contracten is dat het hold-up problemen vermindert.

Samenvatting Collective versus decentralized bargaining (Cai, Gautier, Teulings, Watanabe, 2014)

In dit artikel vergelijken we Nederland met de V.S. We modelleren collectieve onderhandelingen als volgt: (i) de vakbond kiest een loonschaal, (ii) elk bedrijf kiest voor haar

werknemers een loon van deze schaal nadat het de kwaliteit van haar werknemer heeft geobserveerd, (iii) de werknemer kan door blijven zoeken naar betere banen. Elke vacature kan zowel vervuld worden door werkenden als werklozen. Bij decentrale onderhandelingen onderhandelt het bedrijf rechtstreeks met de werknemer via zogenaamde Nash onderhandelingen. Centrale onderhandelingen hebben het voordeel dat externaliteiten worden geïnternaliseerd. Een voorbeeld van een externaliteit is dat bedrijven die iemand van een ander bedrijf aannemen geen rekening houden met het feit dat dit andere bedrijf opnieuw op zoek moet naar een werknemer (en mogelijk weer iemand van een ander bedrijf steelt). Elke transitie is weliswaar efficiënt omdat werknemers alleen vertrekken naar productievere bedrijven maar omdat de hierboven beschreven “business-stealing externaliteit” niet wordt meegenomen wordt te veel in baancreatie en recruitment geïnvesteerd. Om de situatie van collectieve onderhandelingen zo gunstig mogelijk te maken veronderstellen we dat de vakbond, de loonschalen vanuit maatschappelijk oogpunt optimaliseert (zodanig dat de verwachte welvaart van een werkloze maximaal is). In werkelijkheid zullen vakbonden met veel oude leden (insiders) te veel gewicht leggen op hoge looneisen en baangarantie en te weinig op baancreatie (wat outsiders willen). Het nadeel van collectieve lonen is dat lonen ten dele hun signaalfunctie (een productief bedrijf kan dit signaleren door hogere lonen aan te bieden) verliezen. We vinden dat het optimale systeem afhangt van (i) hoe makkelijk werkzoekenden t.o.v. werklozen zoeken (dit bepaalt de omvang van de externaliteit) en (ii) de exogene onderhandelingsmacht parameter. Als het aantal contacten van werkzoekenden meer dan 20% van die van werklozen bedraagt is decentrale loonvorming te prefereren. We schatten dat dit het geval is voor zowel Nederland als de V.S.. Als de onderhandelingsmacht voor werknemers extreem hoog (Nash onderhandelingsmacht parameter boven de 0.7) of laag (onder de 0.2) is dan kan een systeem met voldoende loonschalen (meer dan 4) goed werken. Als het systeem rigide is (alle werknemers in een sector hetzelfde loon), zijn collectieve onderhandelingen niet gewenst.

Literatuur

Blau F. and L. Kahn (1999), Institutions and Laws in the Labor Market, in O. Ashenfelter and D. Card (eds.) Handbook of Labor Economics, Vol. 3, North-Holland, Amsterdam, 1399-1461.

Cai X., P. A. Gautier C. N. Teulings and M. Watanabe (2014) Collective versus decentralized wage bargaining and the efficient allocation of resources, *Labour Economics*, 26, 34-42.

Card, D. (1996), The Effect of Unions on the Structure of Wages: A Longitudinal Analysis, *Econometrica*, 64(4), 957-79.

DiNardo, J., N. Fortin, and T. Lemieux (1996) Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach, *Econometrica*, 64(5), 1001-44.

Gautier P.A. (1997), The Flow Approach to the Labor Market, Thesis Publishers, VU Amsterdam.

Hartog, J., E. Leuven. and C.N. Teulings, (2002), Wages and the bargaining regime in a corporatist setting: The Netherlands. *European Journal of Political Economy*, 18:2, 317-331.

Teulings C., J. Hartog (1998) Corporatism or competition?: labour contracts, institutions and wage structures in international comparison, Cambridge University Press.

OECD (2004), Employment Outlook, Paris.

OECD (2012), Employment Outlook, Paris.