

Vergaderjaar 2015–2016

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 726

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2016

Op 4 februari jl. voerden wij een debat over de toekomst van de cao (Handelingen II 2015/16, nr. 51, item 5). Ook spraken wij over het onderzoek naar *Effecten van algemeen verbindendverklaring*¹ (avv). Daarbij zegde ik u toe de mogelijkheden van empirisch onderzoek naar avv nader te bezien. Hieronder ga ik daarop in. Daarmee geef ik tevens invulling aan de motie Van Weyenberg/Dijkgraaf (Kamerstuk 29 544, nr. 685) die het kabinet verzocht eventuele verbetervoorstellen voor het avv-instrument te presenteren naar aanleiding van reacties van de vakbond AVV en van geraadpleegde wetenschappers op het genoemde onderzoeksrapport.

In het onderstaande ga ik achtereenvolgens in op de bevindingen van het onderzoeksrapport en de daarop ontvangen reacties, om daarna te komen tot een beoordeling van de mogelijkheden van aanvullend empirisch onderzoek.

Bevindingen van het onderzoeksrapport

Het onderzoek van Regioplan schetste als beeld dat het avv-instrument over het algemeen positief gewaardeerd wordt. Dit heeft vooral betrekking op het voorkomen van onderbieding en het bijdragen aan arbeidsrust. Het onderzoek ging in op voor- en nadelen van het instrument, via theorie en casuïstiek. De in het kader van het onderzoek geïnterviewde voor- én tegenstanders constateerden daarbij dat de discussie over avv vaak wordt vermengd met de discussie over de inhoud van cao's. Dit is voor het kabinet een belangrijk beleidsmatig gegeven, hoewel cao en avv niet samenvallen. De verantwoordelijkheid voor en het belang van het afsluiten van een cao ligt immers bij sociale partners. Ik ben dan ook blij te constateren dat de sociale partners op decentraal niveau zich reeds terdege inspanssen om het arbeidsvoorwaardenoverleg

¹ Regioplan, 2015

te vernieuwen, conform het SER-advies uit 2013. Referenda, online achterbanraadplegingen en dergelijke kunnen het draagvlak voor de cao – en daardoor ook voor avv – vergroten. Zoals ik met u heb besproken tijdens het debat op 4 februari onderkent het kabinet dat de ontwikkelingen die het draagvlak van de cao bedreigen, ook effect hebben op het avv-instrument als zodanig en dus op de waardering ervan. De veranderingen binnen sectoren en binnen het arbeidsaanbod roepen de vraag op in hoeverre cao's voor een hele sector algemeen verbindend verklaard kunnen worden, te meer wanneer dit gebeurt op basis van lage representativiteitscijfers.

Reacties op het onderzoek

Het onderzoek concludeerde dat het avv-instrument, gegeven het huidige stelsel, naar behoren functioneert en dat er geen reden is tot fundamentele wijzigingen. Deze conclusies zijn vervolgens voorgelegd aan enkele hoogleraren. Voor de volledige teksten van de hierop ontvangen reacties verwijs ik naar mijn brief aan de Kamer van 27 januari 2016². Hoewel de conclusie van het onderzoeksrapport deels werd gesteund bevatten de reacties daarnaast ook fundamentele kritiek. Het overeenkomstige punt in de reacties van de betrokken hoogleraren was dat het cao/avv-model voor de opgave staat de insider/outsider-problematiek aan te pakken. De reacties bevatten verder vooral methodologische kritiek op het overwegend «kwalitatieve» onderzoek van Regioplan. Omdat het onderzoek geen empirische resultaten van avv bevat, laat volgens de hoogleraren geen harde conclusies toe over de effectiviteit van het instrument. Het onderzoek is, naast literatuuronderzoek, gebaseerd op interviews met overwegend insiders zodat sprake is van een subjectief beeld van de effectiviteit van avv. In het licht van de beschikbare informatie zouden de positieve conclusies over avv dan ook te sterk kunnen zijn. Vervolgonderzoek kan bijdragen aan een objectiever beeld. Hoewel de ontvangen reacties geen uitgewerkte suggesties tot empirisch onderzoek bevatten, zou vervolgonderzoek zich in algemene zin kunnen richten op: loonontwikkeling en -concurrentie, collectieve acties, arbeidsmigratie, gebruikte contractvormen en de veronderstelde bijdrage van cao/avv aan de positieve sociaal-economische ontwikkeling.

De reactie van de vakbond Alternatief Voor Vakbond (AVV)³ kenmerkte zich door een aantal concrete suggesties waar ik evenwel niet in kan meegaan. Het voorstel dat het hebben van een eigen cao genoeg is voor dispensatie, biedt niet zonder meer een oplossing. Dit criterium werkte in het verleden misbruik in de hand omdat het de onafhankelijkheid van contracterende bonden compromitteerde. Het voorstel tot instelling van een autoriteit voor beslechting van (werkingssfeer)geschillen suggereert dat de overheid in de huidige situatie wél kan beslissen over dergelijke twistpunten, maar geen gebruik maakt van die bevoegdheid. Als dat bedoeld is, gaat het voorstel voorbij aan een essentieel punt, namelijk dat cao-partijen zélf over de inhoud van de cao gaan, niet de overheid. Een nieuw in te stellen onafhankelijk orgaan is dus geen oplossing. Bovendien kunnen partijen ook reeds naar de rechter stappen. Mét vakbond AVV ben ik overigens van mening dat partijen soms wel lang doen over het oplossen van bijv. problemen over de reikwijdte van een cao. Derdenbelanghebbenden moeten daar op wachten. Vakbond AVV zegt daarover dat zij af wil van die afhankelijkheid van «de welwillendheid van andere private partijen». Dit kan ik volgen, hoewel de overheid er geen rol in

² Kamerstuk 29 544 nr. 682, m.u.v. de reactie van mw. Baarsma die verzocht haar inbreng niet openbaar te maken.

³ <http://www.avv.nu/actueel/nieuws/avv-over-avv-verbeteringen-voor-een-wet-uit-1937>

speelt. Maar in voorkomende gevallen zal ik bij partijen het belang benadrukken van een spoedige oplossing van hun werkingsfeerproblematiek.

Empirisch onderzoek

In het debat op 4 februari oordeelde de Kamer, in navolging van de bovengenoemde hoogleraren, dat het lastig is te oordelen over de effectiviteit van avv zolang daarover weinig of geen harde gegevens voorhanden zijn. Ik meen dat het onderzoek *Effecten van algemeen verbindendverklaring* wel degelijk belangrijke informatie bevat over de praktijk van avv. Tegelijkertijd ben ik met de Kamer eens dat het overwegend kwalitatief onderzoek betreft. De vraag is daarom of empirisch onderzoek naar de effecten van avv mogelijk is, en in hoeverre dit een toevoeging – in de zin van kwantitatieve data – kan opleveren ten opzichte van bestaand (internationaal) onderzoek en wetenschappelijke publicaties.

Allereerst moet worden vastgesteld dat er weinig publicaties met empirisch onderzoek naar de effecten van avv verschenen zijn. Over het onderwerp collectieve loononderhandeling, dat nauw verwant is, bestaat daarentegen een omvangrijke internationale wetenschappelijke literatuur. Eerdere empirische bevindingen voor Nederland vonden overigens dat werknemers die door het toepassen van avv onder een cao vallen niet meer verdienen dan werknemers die direct gebonden zijn aan een cao, maar deze studies kenden beperkingen⁴. De reden voor de beperkte beschikbaarheid van empirisch onderzoek is dat het onderzoekstechnisch moeilijk is met zekerheid te concluderen dat onderzoeksuitkomsten (bijv. hogere loonstijgingen) een causaal verband vertonen met avv.

De relevantie van buitenlandse casuïstiek voor de Nederlandse situatie blijkt bovendien zeer beperkt. In dit verband verwijs ik naar het recente CPB-rapport Kansrijk Arbeidsmarktbeleid II⁵: «Volgens recente studies in andere landen heeft avv effect op de arbeidsmarktuitskomsten, maar deze resultaten zijn niet een-op-een te vertalen naar de Nederlandse situatie. In Portugal bijvoorbeeld heeft avv volgens een recente studie geen effect op de lonen, maar leidt het wel tot 2% minder werkgelegenheid⁶. En in Zuid-Afrika betalen bedrijven die net binnen de jurisdictie van een algemeen verbindend verklaarde cao vallen, 10 tot 20% meer loon dan bedrijven die net buiten de jurisdictie vallen en is er in de desbetreffende bedrijfstak 8 tot 13% minder werkgelegenheid⁷. De institutionele context en het gedrag van vakbonden in Portugal en Zuid-Afrika zijn echter fundamenteel anders dan in Nederland, waardoor deze resultaten moeilijk te vertalen zijn naar de Nederlandse context.» Dit komt overeen met de bevindingen van Regioplan dat de relevantie van de buitenlandse casuïstiek voor de Nederlandse situatie relativeert vanwege de onvergelijkbaarheid van verschillende avv-systemen, zelfs als het gaat om landen (België, Duitsland, Ierland) die bepaalde economische en juridische overeenkomsten vertonen met ons land.

⁴ Hartog et al. (2002), Rojer (2002) en Venema et al. (2005). De verschillende auteurs concludeerden hieruit dat avv geen effect op de lonen heeft. Voor deze studies gold echter de beperking dat sprake was van minder uitputtende gegevens van de Arbeidsinspectie over slechts één bepaald jaar. Deze studies konden geen onderscheid maken tussen bedrijfstak-cao's waar wel en niet sprake is van avv.

⁵ Centraal Plan Bureau, april 2016 <http://www.cpb.nl/publicatie/kansrijk-arbeidsmarktbeleid-deel-2>

⁶ Martins 2014

⁷ Magruder 2012

Het recente CPB-rapport bevat tevens de conclusies van nieuw, door het CPB zelf uitgevoerd onderzoek naar het loonopdrijvend effect van avv. Het CPB stelt daarin dat het effect van avv op de lonen in Nederland verschilt met de conjunctuur⁸. «In economisch goede tijden verdienen werknemers van gebonden werkgevers die onder een bedrijfstak-cao met avv vallen meer dan vergelijkbare werknemers voor wie geen avv geldt. In economisch slechte tijden verdwijnt het verschil in beloning tussen deze twee groepen werknemers. Deze bevindingen zijn in lijn met het loonopdrijvende effect in de internationale literatuur én met de rol van coördinatie tussen werkgevers en werknemers in de Nederlandse literatuur.⁹ Gemiddeld over de hele conjunctuurcyclus is het loonopdrijvend effect van avv maximaal één tot twee procent. Het effect op de werkgelegenheid is naar verwachting gering, omdat het loonopdrijvende effect zich vooral voordoet tijdens hoogconjunctuur.» In het bijbehorende achtergronddocument¹⁰ benadrukt het CPB ook de bovengenoemde beperking, namelijk dat het causale verband tussen bepaalde onderzoeksuitkomsten en avv onzeker is.

Afsluitend

Zoals met u besproken tijdens het debat op 4 februari geven de uitkomst van het onderzoeksrapport en de hierop ontvangen reacties het kabinet geen aanleiding tot wijziging van het avv-instrument of -beleid. Er bestaat geen *quick fix*, juist omdat het primaat bij de cao ligt. Ik heb, ook vanwege de beperkingen die daaraan kleven, geen voornemen tot het laten verrichten van aanvullend empirisch onderzoek. Het kabinet wil vooral de sociale partners stimuleren bij hun streven om de cao beter te laten aansluiten bij de huidige arbeidsmarktsituatie en het huidige arbeidsbestel. Ik zie dan ook met instemming hoe zij in de sectoren streven naar verbeteringen die ervoor kunnen zorgen dat de cao daarbij beter aansluit. Naarmate het stelsel van arbeidsverhoudingen er immers beter in slaagt de actuele ontwikkelingen te accommoderen, zal het avv-instrument ook minder discussie oproepen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

⁸ De Ridder et al. 2016

⁹ Teulings en Hartog 1998

¹⁰ <http://www.cpb.nl/publicatie/een-empirisch-onderzoek-naar-het-effect-van-algemeen-verbindendverklaring-op-lonen>