

# **Europa en de CAO:**

## **Drie scenario's en een toekomstverkenning**

***Jelle Visser***

**Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS)  
Universiteit van Amsterdam**

**AIAS – online research paper no. 2001/..**

De afgelopen jaren werden gekenmerkt door ingrijpende veranderingen in de arbeidsverhoudingen.<sup>1</sup> Deze veranderingen staan in het teken van economische en politieke ontwikkelingen zoals internationalisering, ICT en diensteneconomie, de Euro en de komende uitbreiding van de Europese Unie. In dit artikel zal ik de huidige en toekomstige ontwikkeling in de loonvorming in Europa schetsen. Daartoe analyseer ik de belangen en krachten achter drie ontwikkelingen die in principe mogelijk zijn: verdergaande decentralisatie; versterkte nationale coördinatie; en Europese coördinatie. Ik begin met een korte schets van de huidige situatie.

### **1. Europa is verschillend**

In tegenstelling tot andere wereldregio's (de VS, Japan, de landen in Centraal en Oost-Europa waarmee de EU zal worden uitgebreid) kenmerkt de arbeidsmarkt van de Europese Unie zich door collectieve arbeidsverhoudingen. Ruim 70 procent van alle werknemers valt onder een CAO en in vrijwel alle landen is de bedrijfstak-CAO toonaangevend. Dat wil

---

<sup>1</sup> Dit artikel berust mede op werk dat de auteur, in samenwerking met Tito Boeri, Alison Booth, Michael Burda, Lars Calmfors, Daniele Checchi en Robin Naylor, deed voor de Fondazione Rodolfo di Benedetti, gepubliceerd als *The Role of Unions in the Twenty-First Century* (redactie: T. Boeri, A. Bugiavini en L. Calmfors), Oxford: Oxford University Press, 2001. De auteur dankt Joop Hartog, Coen Teulings en de redactie van Economisch-Statistische Berichten voor commentaar bij een eerdere versie.

zeggen dat niet alleen werknemers maar ook werkgevers gezamenlijk onderhandelen en afspraken maken. Dat model dateert uit de jaren dertig en was het antwoord op de ruineuze loonconcurrentie van destijds.

**Tabel 1: organisatiegraden van werknemers en werkgevers, CAO-dekkingsgraden en AVV, ca. 1995**

	CAO-dekkingsgraad	vakbondsorganisatiegraad		werkgeversorganisatie	AVV
	marktsector	totaal	marktsector	marktsector	
Denemarken	76	78	68	48	nee
Zweden	72	88	77	56	nee
Finland	67	80	65	58	beperkt
Noorwegen	62	55	44	54	vrijwel niet
Duitsland	80	29	25	72	beperkt
Oostenrijk	97	41	34	96	ja
Zwitserland	50	24	22	37	beperkt
België	82	54	44	72	ja
Nederland	79	24	19	79	ja
Frankrijk	79	10	4	74	ja
Italië	60	44	36	40	?
Spanje	67	17	15	72	ja
Portugal	80	30	<20	34	ja
Ierland	..	47	43	39	beperkt
Groot-Brittannië	35	32	19	54	nee
<i>EU*</i>	75	34	30	62	<i>nvt</i>
<i>Japan</i>	21	24	20	..	<i>nee</i>
<i>US</i>	12	14	10	..	<i>nee</i>

\* zonder Luxemburg en Griekenland, met Zwitserland en Noorwegen.

*CAO-dekkingsgraad*: werknemers die onder een CAO vallen als percentage van alle werknemers, marktsector.

*Vakbondsorganisatiegraad*: werknemers die lid van een vakbond zijn als percentage van alle werknemers.

*Organisatiegraad werkgevers*: werknemers in bij werkgeversorganisaties aangesloten bedrijven als percentage van alle werknemers, marktsector.

*AVV*: algemeen verbindend verklaring van de CAO voor niet-aangesloten bedrijven.

Een van de gevolgen is dat het bereik van de CAO veel groter is dan de organisatiegraad van de vakbeweging (Tabel 1). In de EU vallen meer niet-vakbondsleden dan vakbondsleden onder een door de vakbond afgesloten CAO. Net als in de VS en in Japan, is ook in Europa de organisatiegraad van de vakbeweging flink gedaald, van 44 procent in 1980 tot 32 procent

in 1997.<sup>2</sup> Maar dat heeft nauwelijks tot vermindering van het CAO-bereik geleid. In ons land is de daling van de organisatiegraad—van 35 naar 25 procent in het afgelopen decennium—gepaard gegaan met een groter CAO-bereik, van 72 naar 79 procent. Groot-Brittannië biedt het tegenovergestelde beeld. Het einde van de bedrijfstak-CAO betekende het einde van veel werkgeversorganisaties; nieuwe bedrijven zien geen reden met vakbonden te onderhandelen en vakbonden maken er geen leden.<sup>3</sup> In twintig jaar is de organisatiegraad gedaald van 55 naar 30 procent en de CAO-dekkingsgraad van 70 naar 35 procent. Een vergelijkbare bedreiging voor vakbonden, werkgeversorganisaties en de CAO zien we momenteel in Oost-Duitsland. In de vijf voormalige DDR-bondsstaten is nog maar een kwart van de werkgevers aangesloten en nog maar een minderheid van de werknemers valt onder een CAO. Tenminste eenderde van de werknemers wordt onder de CAO betaald.<sup>4</sup>

Tabel 1 biedt het beeld van grote verschillen binnen Europa. Naast taalkundige en culturele scheidslijnen, en verschillen in niveaus en wijze van sociale bescherming, biedt de Unie in haar interne arbeidsverhoudingen een zeer gevarieerd palet. De uiteenlopende organisatiegraden—van 10 procent in Frankrijk tot 88 procent in Zweden—zijn daarvan slechts een voorbeeld. Aan de kwantitatieve maatstaven kunnen we vele kwalitatieve toevoegen—bijvoorbeeld over de bindingskracht van de CAO, medezeggenschap, of vertrouwen in overleg. Europa heeft dan wel (bijna) één munt, maar zeker niet één arbeidsmarkt of één stelsel van arbeidsverhoudingen.

De vraag of zo'n stelsel mogelijk of wenselijk is, wordt verschillend beantwoord. Een invloedrijk orgaan als de Duitse *Sachverständigenrat* meent dat 'het streven naar Europese looncoördinatie ongewenst is, aangezien het de differentiatie van de lonen in Euroland zou bemoeilijken en een grotere flexibiliteit in de loonstructuur tegenwerkt'.<sup>5</sup> Daarentegen meenden de Nederlandse bewindslieden in de aanloop naar de Keulse Europese Top (in juli 1999) dat, naar Nederlands voorbeeld, versterkte Europese consultatie van de sociale

---

<sup>2</sup> B. Ebbinghaus en J. Visser, *Trade Unions in Western Europe Since 1945*, Londen: Palgrave, 2000, data-handbook in 'The Societies of Europe' series. In de VS begon de daling veel eerder en organiseert de vakbeweging nog maar een op de zeven werknemers; in Japan geldt dat voor een op de vier.

<sup>3</sup> S. Machin, 'Union decline in Britain', Londen: LSE, Centre for Economic Performance discussion paper no. 455, 2000. Zie ook N.A. Millward, A. Bryson en J. Forth, *All Change at Work? British employment relations 1980-1998*, Londen: Routledge, 2000.

<sup>4</sup> gegevens van het *Deutsche Institut für Wirtschaft* (DIW) in Keulen.

<sup>5</sup> Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 1998*, Bonn: Bundestagdrucksache, 1998, nr. 14, blz. 73.

partners wenselijk is, aangezien schokken zich niet tot één land zullen beperken en daarom soms om een Europees antwoord vragen.<sup>6</sup> Ongeacht de (on)wenselijkheid van coördinatie, over de landsgrenzen heen of daarbinnen, richt ik me in dit artikel vooral op de (on)mogelijkheid daarvan.

## 2. Voortgezette decentralisatie?

De roep om decentralisatie komt voornamelijk van werkgeverszijde. De belangrijkste factor is de reorganisatie van het werk en de vervanging van hiërarchische organisaties met eenvoudige taken door plattere structuren rond complexere taken die meer besluitvorming op lagere niveaus in de organisatie vereisen. Hierdoor wordt centrale besluitvorming over arbeidsvoorwaarden minder efficiënt.<sup>7</sup> Beloningselementen die gerelateerd zijn aan individuele of teamprestaties kunnen beter vastgesteld worden op ondernemingsniveau. Voor looncomponenten die afhangen van ondernemingsprestaties geldt uiteraard hetzelfde. Outsourcing zorgt voor spanningen binnen de werkgeversorganisaties, vooral waar, zoals bij onze Oosterburen, kleine en grote bedrijven (van rijwielherstellers tot Daimler-Benz) dezelfde CAO-schalen hanteren. Fuserende bedrijven die in verschillende sectoren opereren ervaren de bedrijfstak-CAO als knellend. Bij ons was dat een van de redenen voor de opsplitsing van de CAO voor het bankbedrijf. Binnen multinationale ondernemingen hangt decentralisatie samen met delegatie van operationele en financiële verantwoordelijkheid naar quasi-zelfstandige 'business units'.

Lang gold de (verbindend verklaarde) bedrijfstak-CAO als instrument om concurrentie op grond van lage lonen de pas af te snijden. Dat was ook in het voordeel van 'goede' werkgevers. Nu de concurrentie steeds sterker uit het buitenland komt, is dit voordeel in veel sectoren minder relevant. In plaats daarvan wordt het voor internationale bedrijven belangrijker om snel op veranderende omstandigheden (een oliecrisis, opwaardering van de

---

<sup>6</sup> brief van de Ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Duitse Raadsvoorzitter, geciteerd door G.H. de Vries, 'Consultation and coordination in the process of wage formation in the Netherlands', in: H.H.J. Labohm en Ch. G.A. Wijnker, red., *The Netherlands' Polder Model: Does it offer any clues for the solution of Europe's socioeconomic flaws?* Amsterdam: DNB seminars, monetaire monografieën 17, blz. 93.

<sup>7</sup> R. Ramaswamy en R. Rowthorn, 'Centralised Bargaining, Efficiency Wages and Flexibility', *IMF Working Paper* WP/93/25; tevens: A. Lindbeck en D.J. Snower, 'Centralized Bargaining and Reorganized Work: Are they compatible?', *European Economic Review*, 44 (2000).

dollar, een nieuwe technologie of nieuwe markt) te kunnen reageren en daarbij biedt een eigen CAO voordelen. Het traditionele voordeel van centrale onderhandelingen, vanuit werkgeversoogpunt, was dat het de vakbeweging buiten de onderneming hield<sup>8</sup>, tegen de prijs van meer vakbondsinvloed op nationaal niveau en in de politiek.<sup>9</sup> Naarmate productmarkten integreren en bedrijven aan hardere internationale concurrentie blootstaan, neemt de economische macht van de vakbeweging af. De beëindiging van centrale onderhandelingen heeft voor werkgevers het voordeel dat daarmee de politieke invloed van de vakbeweging beperkt wordt. In Zweden was dit in 1990 een belangrijk motief voor de werkgevers om een einde te maken aan centrale CAO-onderhandelingen en zich terug te trekken uit nationale overlegorganen.<sup>10</sup>

Of de decentralisatietrend zich door zal zetten en net als in Engeland een einde zal maken aan de bedrijfstak-CAO is ook afhankelijk van de tegenkrachten, waarvan de MKB sector er mogelijk een is. Vaak zijn daar de voorstanders van centrale akkoorden en bedrijfstak-CAO's te vinden en is men vanwege het grote aandeel 'ongeorganiseerden' aangewezen op het avven van de CAO. Grote bedrijven kunnen met eigen personeelsafdelingen gemakkelijker de transactie- en onderhandelingskosten opbrengen. Voor kleinere bedrijven kan voordelig zijn om deze diensten uit te besteden aan belangenorganisaties die voor hen onderhandelen. Ook voor (grote) werkgevers kan overleg op bedrijfstakniveau voordelig zijn, maar dat geldt tegenwoordig minder voor loonvorming. Met gezamenlijke scholingsafspraken, bijvoorbeeld, hoeven werkgevers minder beducht te zijn dat ze elkaar aftroeven en wordt er waarschijnlijk meer in scholing geïnvesteerd.<sup>11</sup> Afstemming van de arbeidsvoorwaarden tussen bedrijven voorkomt in slechte tijden ruïneuze concurrentie en in goede tijden onnodige arbeidsmobiliteit—en een opwaartse loonspiraal—als bedrijven in een gespannen arbeidsmarkt op dezelfde geschoolde werknemers jagen. Dit kan voor de samenleving als geheel een winstpunt zijn.

Vakbonden hebben meestal baat bij centralisatie, aangezien hun onderhandelingsmacht

---

<sup>8</sup> K. Sisson *The Management of Collective Bargaining. An international comparison*, Oxford: Blackwell, 1987.

<sup>9</sup> J.P. Windmuller, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Utrecht: Het Spectrum, 1970.

<sup>10</sup> J. Pontusson. (1996) 'Labor Markets, Production Strategies, and Wage Bargaining Institutions. The Swedish employer offensive in comparative perspective', *Comparative Political Studies*, 29

<sup>11</sup> D. Soskice, 'Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialised Countries', *Oxford Review of Economic Policy*, 6 (1990).

toeneemt.<sup>12</sup> Daarnaast zijn ze behalve in het loonniveau ook in de verdeling ervan geïnteresseerd. ‘Gelijke beloning voor gelijk werk’ is een krachtige vakbondsideologie. Variatie in beloning wordt maar ten dele verklaard door kenmerken van de werknemers, zoals opleiding, ervaring of inzet.<sup>13</sup> Vanuit de werknemer gezien is dat oneerlijk; een kwestie van geluk of men bij een bedrijf werkt waar hogere winsten en lonen mogelijk zijn. Daarom streven vakbonden om reden van rechtvaardigheid en billijkheid naar vaste loonschalen gekoppeld aan opleiding, functie en ervaringsjaren. Dat is bovendien een krachtig middel tegen willekeur in beoordelingen en daarop gebaseerde macht over werknemers. Het vakbondsstreven naar standaardisering van arbeidsvoorwaarden, tussen en binnen bedrijven, is een vorm van verzekering die werknemers beschermt tegen veranderingen in arbeidsvoorwaarden waarvoor zij niet verantwoordelijk zijn, die ze moeilijk kunnen voorspellen en waarop ze weinig invloed hebben.<sup>14</sup> De voorstanders van centralisatie zijn begrijpelijkerwijs te vinden onder het lager geschoolde personeel, in de binnenlandse dienstensector en onder lager overheidspersoneel.<sup>15</sup> In internationale vergelijkingen blijkt centralisatie van de loonvorming te corresponderen met een geringere loonspreiding<sup>16</sup>

Waar de decentralisatietrend zal stoppen is uiteraard ook een kwestie van macht. Net als de loonstijging, hangt het niveau van CAO-onderhandelingen af van onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. Decentralisatie kan gezien worden als een verschuiving in de onderhandelingsmacht van vakbond naar onderneming, waarbij de onderneming kans ziet eenzijdig het niveau van onderhandelingen te kiezen die voor haar de hoogste netto opbrengst (hoogste productiviteit of winst minus arbeids- en onderhandelingskosten) oplevert. Om dezelfde redenen verliezen werkgeversorganisaties macht tegenover hun lid-ondernemingen. Hun argument dat centralisatie nodig is om individuele ondernemingen tegen vakbondsinvloed te beschermen, wordt door het machtsverlies van de vakbeweging

---

<sup>12</sup> A. Booth, *The Economics of the Trade Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

<sup>13</sup> C.N. Teulings. en J. Hartog, *Corporatism or Competition? Labour contracts, institutions and wage structures in international comparison*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

<sup>14</sup> J. Agell, ‘On the Benefits from Rigid Labour Markets: norms, market failures, and social insurance’, *Economic Journal*, 109 (1999).

<sup>15</sup> T. Iversen, *Contested Economic Institutions*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1999.

<sup>16</sup> R.E. Rowthorn, ‘Centralisation, Employment, and Wage Dispersion’, *The Economic Journal*, 102 (1992); M. Wallerstein, ‘Wage-Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies,’ *American Journal of Political Science*, 43 (1999).

minder overtuigend. Kortom, waar de vakbondsorganisatiegraad terugloopt of laag is, mag men verwachten dat het onderhandelingsniveau sterker de voorkeuren van werkgevers volgt.

Dit vereenvoudigde onderhandelingsmodel gaat voorbij aan de institutionalisering van het CAO-overleg. Zowel ten opzichte van elkaar als binnen de eigen organisaties zijn beide partijen verplichtingen aangegaan. Vaak gaat een flinke strijd binnen de werkgeversorganisatie vooraf aan de decentralisatie van het loonoverleg, zoals in Denemarken in de jaren tachtig of in Zweden in de jaren negentig. In veel landen heeft de decentralisatie daarom vorm gekregen via een extra onderhandelingslaag, d.w.z. beperking van de bedrijfstak-CAO tot minimumvoorwaarden en aanvullende onderhandelingen of aanpassingen of bedrijfsniveau, met of zonder vakbonds- of OR bemoeienis.

De verzwakking van collectieve organisaties beperkt zich niet tot de vakbonden. Voor veel werkgevers geldt de gemeenschappelijke CAO als belangrijkste motief om lid te zijn van een werkgeversorganisatie.<sup>17</sup> Wanneer de bedrijfstak-CAO wegvalt, verliezen deze organisaties een deel van hun bestaansreden. Ze reageren daarop met versterking van hun dienstverlenende en adviserende functies, en met fusies. Zo bestaat de traditionele scheiding tussen werkgevers- en ondernemersorganisaties, die in 1990 nog in zeven landen gold, anno 2000 alleen nog in Duitsland. We zien hetzelfde aan vakbondszijde, waar het antwoord in schaalvergroting en fusies is gezocht, met uitholling van de taken van de centrale organisaties.<sup>18</sup>

### **3. Meer nationale coördinatie via sociale akkoorden in plaats van formele centralisatie?**

De afgelopen jaren zijn in veel landen sociale paktten afgesproken. Daarbij gaat het vaak om een drie-partijen-overleg tussen werkgevers, werknemers en overheid. Zo staat het Nederlandse voor- en najaarsoverleg tussen kabinet en Stichting van de Arbeid model voor het *Bündnis für Arbeit, Standortsicherung und Bildung* bij onze oosterburen.<sup>19</sup> Naast centrale afspraken tussen werkgevers en werknemers is er ook van coördinatie binnen de partijen

---

<sup>17</sup> K. Sisson, t.a.p.

<sup>18</sup> W. Streeck en J. Visser, 'The Rise of the Conglomerate Union', *European Journal of Industrial Relations*, 3 (1997), nr. 2.

<sup>19</sup> A. Hassel, 'Bündnisse für Arbeit: Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb', Keulen: Max Planck Institut für Gesellschaftsstudien, Discussion Paper 99 - 5.

sprake, bijvoorbeeld als de onderhandelaars in decentrale CAO-besprekingen dezelfde richtlijnen, wensenlijstjes of taboes meekrijgen en achteraf 'in de groep' verantwoording moeten afleggen.<sup>20</sup> De akkoorden van de jaren negentig laten zich omschrijven als pogingen om formele centralisatie te vervangen door informele consensus en versterkte interne coördinatie met behulp van zachte druk en morele oproepen, op een moment dat formele centralisatie onwaarschijnlijker wordt.<sup>21</sup>

Veel nationale akkoorden werden gesloten om de invoering van de Euro mogelijk te maken en het EMU-lidmaatschap veilig te stellen.<sup>22</sup> Voorbeelden hiervan zijn te vinden in Griekenland, Italië, Portugal en Finland. In België leidde de mislukking van zo'n akkoord tot wetgeving die de lonen bond aan de gemiddelde loonstijging in de drie buurlanden Duitsland, Frankrijk en Nederland. In Zweden wordt de overeenkomst van 1997 over een nieuw overlegstelsel in de industrie net als de poging om tot een nieuw systeem van conflictbemiddeling te komen gezien als voorbereiding op het EMU lidmaatschap.<sup>23</sup>

Regeringen hebben waarschijnlijk het meeste baat bij deze vorm van nationale beleidscoördinatie, aangezien zij het verlies van de andere beleidsinstrumenten (rente- en wisselkoersbeleid, belasting- en begrotingsbeleid) het meeste voelen. Werkgevers zijn terughoudender, maar daar staat tegenover dat het weinig kost. De schade aan orders en reputatie die wordt veroorzaakt door stakingen is meestal groter dan de kosten die gemoeid zijn met goed overleg. Bovendien zullen ze de voordelen zien van een gematigde loonontwikkeling die via overleg bereikt wordt. Voor vakbonden (en werkgeversorganisaties) komt coördinatie ter wille van loonmatiging neer op veel interne spanning, maar in tijden van achteruitgang van macht tellen ze hun zegeningen en is deelname aan nationaal overleg een uitgelezen manier om de eigen betekenis en verantwoordelijkheid als sociale partner te bewijzen.

De invoering van de Euro is met onzekerheid omgeven. Hoe hoger de risico's worden

---

<sup>20</sup> J.-P. van der Toren, *Achter gesloten deuren? CAO-overleg in de jaren negentig*, Amsterdam: Welboom.

<sup>21</sup> J. Visser, 'Concertation – The Art of Making Social Pacts', in: J. Delors e.a., *National Social Pacts, Assessment and Future Prospects*, Parijs en Brussel: Notre Europe en Europees Vakbondsinstituut, 1998.

<sup>22</sup> C.J. Crouch, *After the Euro, Shaping Institutions for Governance in the Wake of European Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press, 2000. Tevens G. Fajertag en Ph. Pochet (red.), *Social Pacts in Europe. New Dynamics*, Brussel: Europees Vakbondsinstituut met Observatoire Social Européen, 2000.

<sup>23</sup> N. Elvander, *The Industrial Agreement: An Analysis of Its Ideas and Performance*, Sandviken: ALMEGAs förlag, 1999.



ingeschat, hoe groter het belang van nationale looncoördinatie als vorm van verzekering.<sup>24</sup> De bestrijding van onzekerheid is gebaat met voorzorgsmaatregelen, hetzij via hervormingen van arbeidsmarkt om een lagere evenwichtswerkloosheid te bereiken, hetzij via verbeterde coördinatie van de loononderhandelingen als (gedeeltelijk) alternatief voor zulke hervormingen.<sup>25</sup> Het is makkelijker om in slechte tijden via gecoördineerd beleid tot aanpassing van de lonen te komen, als deze coördinatie onder normale omstandigheden, wanneer het overbodig lijkt, beproefd is en als een soort 'stand-by' operatie in stand wordt gehouden. Voor dijkbewaking of brandbeveiliging geldt dat ook.

Een andere reden voor versterkte nationale coördinatie is gelegen in de veranderde wisselwerking met het monetaire beleid in Euroland. In het verleden was voor de informele loonleider onder de Duitse vakbonden, *de IG Metall*, de wetenschap dat buitensporige loonsverhogingen door de *Bundesbank* met een renteverhoging en dus werkloosheid van hun leden afgestraft zou worden, reden tot voorzichtigheid.<sup>26</sup> Het is nog onduidelijk hoe de Europese Centrale Bank op de loonpolitiek van de Duitse vakbonden zal reageren. De *IG Metall* onderhandelt voor enkele miljoenen werknemers, maar in verhouding tot de omvang van de hele markt waarvoor de ECB verantwoordelijk is, is het een kleinere bond geworden—misschien wel te klein om het beleid van Duisenberg c.s. te beïnvloeden. Als dat zo is, heeft de bond minder reden zichzelf een matigingsbeleid op te leggen. Men zou de verwoede pogingen van Schröder om via een *Bündnis für Arbeit* tot versterkte coördinatie te komen, kunnen interpreteren als een politiek antwoord op deze situatie. Dat via dit driehoeksoverleg ook andere broodnodige hervormingen (pensioenen, belastingen) op de agenda komen en van een draagvlak worden voorzien, is vanuit de regering bezien meegenomen.

Nationale looncoördinatie staat bloot aan grote spanningen. Vakbonden zien het mogelijk als een manier om macht en legitimatie terug te winnen in tijden van dalende organisatiegraden en decentralisatie. Aan de andere kant leidt dezelfde decentralisatie tot

---

<sup>24</sup> D. Rodrik, 'Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?', *Journal of Political Economy*, 106 (1998); idem P.J. Katzenstein, *Small States in World Markets*, Ithaca NY: Cornell University Press, 1975.

<sup>25</sup> L. Calmfors 'Unemployment, Labour-Market Reform and Monetary Union', *Journal of Labor Economics*, 19 (1999).

<sup>26</sup> W. Streeck, 'Pay Restraint Without Incomes Policy: Institutionalized monetarism and industrial unionism in Germany', in: R. Dore, R. Boyer, en Z. Mars, (red.) *The Return to incomes Policy*, Londen: Pinter, 1994.

hogere coördinatiekosten. Een dalende organisatiegraad maakt centrale afspraken bovendien kwetsbaarder voor aanvallen van categorale bonden en politici. Een andere bedreiging gaat uit van de verdere internationalisering van product- en arbeidsmarkten. Nationale regeringen en werkgeversorganisaties hebben meer moeite om internationale ondernemingen en in opties betaalde bestuurders te voegen naar een nationaal solidariteitsbeleid. Vakbonden krijgen het moeilijker hun leden te winnen voor bescheidenheid in het kader van nationaal beleid. Met Euro en dollar wordt pakketvergelijking van de arbeidsvoorwaarden van werknemers uit verschillende landen eenvoudiger en wordt het voor deze werknemers makkelijker hun onderhandelaars onder druk zetten met eisen over 'gelijk loon voor gelijk werk', zoals we onlangs nog bij Lufthansa zagen.

Mijn conclusie is dat nationale coördinatie van de loonvorming op korte termijn aantrekkelijke kanten heeft en in landen waar men er goede ervaringen mee heeft opgedaan nog wel even zal blijven bestaan. Op langere termijn zijn de vooruitzichten minder gunstig. Anders gezegd, nationale coördinatie zal in de toekomst afhangen van de inzet van de overheid. De nationale overheden in Euroland ontbreekt het echter in toenemende mate aan wettelijke instrumenten en politieke ruilmiddelen.

#### **4. Biedt Brussel uitzicht?**

Voor zover de invoering van de euro en het proces van marktintegratie de internationale concurrentie tussen bedrijven in Europa bevordert—iets wat niet voetstoots aangenomen moet worden want via grensoverschrijdende fusies ontstaan ook nieuwe monopolisten—krijgen vakbonden meer baat internationale samenwerking. Strikte handhaving van het verbod op concurrentievervalsende subsidies en reddingsoperaties vanuit nationale hoofdsteden, verhoogt de druk op de vakbeweging om ernst te maken met internationale samenwerking.<sup>27</sup>

Onder de bonden, vooral in Duitsland, bestaan grote zorgen, dat de EMU in combinatie met nationale coördinatie een 'beggar thy neighbour' concurrentie op lonen zal

---

<sup>27</sup> L. Ulman, 'Multinational Unionism: Incentives, barriers, and alternatives', *Industrial Relations*, 14 (1975); idem S.J. Nickell, 'Product Markets and Labour Markets', *Labour Economics*, 6 (1999).

aanmoedigen.<sup>28</sup> Gezamenlijke eisen en wederzijds toezicht zouden hieraan het hoofd moeten bieden. In de Europese metaalbond en tussen de industriebonden in Nederland, België, Luxemburg en Noord-Rijnland-Westfalen is een begin gemaakt met afspraken die tot groter wederzijds vertrouwen moeten leiden. Ook in andere regio's zijn grensoverschrijdende netwerken van vakbondsbestuurders ontstaan.

Ook de Europese Unie biedt een stimulans in deze richting. Sinds de verdragen van Maastricht en Amsterdam hebben de Europese sociale partners een medewetgevende rol in het sociale beleid verworven.<sup>29</sup> Sinds 1995 hebben deze organisaties over een tiental onderwerpen onderhandeld en werden drie akkoorden bereikt die de grondslag hebben gelegd voor Europese wetgeving over ouderschapsverlof, deeltijdwerk en atypische arbeidsrelaties. Er zijn evidente voordelen voor alle actoren; de Commissie wil zijn invloed via de sociale partners vergroten; politici willen een groter draagvlak voor de Euro en het Europese project scheppen; werkgevers willen via afspraken met de bonden wetgeving verhinderen of afzwakken; en de bonden zien er een middel in hun zwakke Europese organisaties te versterken.

Volgens sommigen vereist Europeanisering van de monetaire politiek een bijpassende Europese centralisatie van de loononderhandelingen, hoewel we eerder zagen dat de aanloop tot de EMU leidde tot renationalisatie van de loonpolitiek. Het argument is dat de Europese monetaire autoriteiten, in het bijzonder de Europese Centrale Bank, op zoek zouden zijn naar verantwoordelijke sociale partners waarop men de verwachtingen ten aanzien van inflatie en kostenontwikkeling kan afstemmen. Zo'n gecoördineerd samenspel van bank en sociale partners zou met gunstiger economische en sociale uitkomsten (minder inflatie, meer groei en werkgelegenheid) verbonden zijn dan een ECB die eenzijdig zijn macht moet bewijzen.<sup>30</sup> In deze context moeten we ook de macro-economische dialoog (Top van Keulen, 1999) zien.

De voortekenen voor een Europees poldermodel zijn echter allerminst gunstig. Het staat haaks op het eerder geschetste decentralisatieproces. Bovendien ontbreekt het zowel aan

---

<sup>28</sup> R. Bispinck en T. Schulten, 'Globalisierung und das deutsche Kollektivvertragssystem', *WSI-Mitteilungen*, 1998, no. 4.

<sup>29</sup> G. Falkner, *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*, Londen: Routledge, 1998.

<sup>30</sup> P. Hall en P. Franzese Jr., 'Mixed Signals: Central Bank Independence, Co-ordinated Wage Bargaining and European Monetary Union', *International Organization*, 52 (1998).

werknemers- als werknemerszijde aan middelen en gezag om op Europees te onderhandelen. Aan werkgeverszijde ontbreekt het aan de wil en organisatie om op Europees niveau te onderhandelen.<sup>31</sup> Er bestaat een menigte aan ondernemerslobbies, maar er zijn vrijwel geen sectorale werkgeversorganisaties die als onderhandelingspartners van een van de twaalf Europese vakbonden willen of kunnen gelden. Ook aan werknemerszijde zijn de interne verschillen, bijvoorbeeld tussen bonden uit Noord- en Zuid-Europa, aanzienlijk.<sup>32</sup> De coördinatiekosten zijn enorm. Daaraan draagt de diversiteit in nationale regelgeving over verenigings-, stakings- en arbeidsovereenkomstenrecht in niet geringe mate bij. Op al deze terreinen geven de verdragen de Unie geen bevoegdheden.

Grensoverschrijdende loonnavolging is de meest haalbare want goedkoopste vorm van Europese coördinatie.<sup>33</sup> Maar dan moet men het eens worden over een loonleider. Dat ligt zelfs in de nationale context gevoelig, maar geldt in Europa nog sterker. Voor dit leiderschap staan de Duitse bonden—vooral de *IG Metall*—kandidaat en ze lijken dit leiderschap ook na te streven.<sup>34</sup> Zoiets zou voor Oostenrijkse, Nederlandse en Belgische vakbonden wellicht passen in een gegroeide praktijk waaraan men liefst geen woorden besteedt, maar of dat ook geldt voor Franse en Italiaanse, laat staan Britse vakbonden moet worden betwijfeld. Tenslotte is het twijfelachtig of Duitse vakbondsleden en ondernemingsraden ervan overtuigd kunnen worden dat ze bij hun looneisen rekening moeten houden met de gevolgen voor de Europese in plaats van de eigen nationale of regionale arbeidsmarkt. In zo'n Europees loonnavolgingsmodel is het, kortom, tamelijk onwaarschijnlijk dat toonaangevende vakbonden de externe kosten van het eigen handelen zullen internaliseren

---

<sup>31</sup> Onlangs werd het mandaat van UNICE, de centrale Europese werkgeversorganisatie nog verder ingeperkt. Om onderhandelingen in het kader van artikel 136 van het Verdrag van Amsterdam te starten, moeten 80% van de betrokken nationale lid-organisaties voorstemmen, terwijl het voordien voldoende was om een veto van tenminste drie lid-organisaties te vermijden. Stemonthoudingen gelden anders dan vroeger als tegenstemmen.

<sup>32</sup> J.E. Dølvik, *An Emerging Island? ETUC, Social Dialogue and the Europeanisation of the Trade Unions in the 1990s*. Brussel: Europees Vakbondsinstituut, 1999.

<sup>33</sup> F. Traxler 'Wage-setting Institutions and European Monetary Union', in: G. Huemer, M. Mesch, en F. Traxler, red., *The Role of Employers' Associations and Labour Unions in the EMU*, Aldershot: Ashgate, 1999.

<sup>34</sup> R. Kuhlmann, 'Coordination of Collective Bargaining Policy in the European Metalworking Sector: A response to the challenges posed by the Euro', in: E. Gabaglio en R. Hoffmann, eds., *European Trade Union Yearbook 1998*, Brussel: Europees Vakbondsinstituut, 1999.

ten gunste van een zo laag mogelijke inflatie of hoog mogelijke groei.<sup>35</sup> In dat geval is weinig steun van regeringen en bevriende politici te verwachten.

## 5. Decentralisatie met omtrekkende bewegingen.

De toekomstige ontwikkeling van de CAO-onderhandelingen in Europa hangt af van een veelvoud aan factoren. Mij lijken de krachten in de richting van verdere decentralisatie van de onderhandelingen naar het ondernemingsniveau het krachtigst en bestendigst. De onzekerheid van de invoering van de euro en nog prille ervaringen met de EMU lijken voor regeringen en wellicht voor de sociale partners een reden om vooralsnog vast te houden aan nationale coördinatie. In een context waarin de feitelijke onderhandelingen steeds meer ruimte voor aanpassing op ondernemings- of zelfs individueel niveau bieden, kan het daarbij alleen om informele en vrijwillige beïnvloeding—binnen en tussen partijen—gaan. Na de invoering van de Euro zullen vooral de ervaringen van de eerste jaren na 2001 van groot belang zijn. Als deze ervaringen gepaard gaan met sterke onevenwichtigheden en externe schokken, zullen regeringen zich willen bezinnen op nieuwe instrumenten om het gedrag van werkgevers en werknemers te beïnvloeden. Op de wat langere termijn valt toch de ongerijmdheid op van informele coördinatie die aangewezen is op een overheid die binnen het Stabiliteitpact van de Unie steeds minder politiek ruilmiddelen bezit en vakbonden die, op zich zelf aangewezen, slechts een minderheid van de arbeidsmarkt bestrijken. Dat zorgt voor grote interne spanningen en kwetsbaarheid voor politieke en categorale aanvallen van buitenaf.

Grensoverschrijdende coördinatie is het makkelijkst binnen de multinationale onderneming.<sup>36</sup> Deze ontwikkeling spoort met de decentralisatietrend; bovendien zijn de coördinatiekosten lager. De werkgever is al georganiseerd; hoofdkantoren kunnen gemakkelijk data en staf leveren; de vergelijkbaarheid van producten en productie in dezelfde onderneming maakt dat managers en personeel geconfronteerd worden met vergelijkbare externe voorwaarden en schokken. Aan werknemerszijde zijn de coördinatiekosten verlaagd

---

<sup>35</sup> L. Calmfors en J. Driffill, 'Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance', *Economic Policy*, 6 (1988).

<sup>36</sup> P. Marginson en K. Sisson, 'European Collective Bargaining: A Virtual Prospect?', *Journal of Common Market Studies*, 36 (1998).

dankzij de Europese richtlijn uit 1994 over de verplichting tot informatie en consultatie van werknemers die op zo'n 1400 transnationale ondernemingen van toepassing is en inmiddels in zo'n 600 ondernemingen heeft geleid tot de oprichting van een Europese ondernemingsraad.<sup>37</sup> Grensoverschrijdende CAO's op ondernemingsniveaus zijn vooralsnog onwaarschijnlijk, maar gemeenschappelijke normen en richtlijnen met enige loonnavolging binnen de contouren van de multinationale onderneming is denkbaar. Een dergelijke ontwikkeling geeft echter voeding aan de desintegratie van de nationale bedrijfstak-CAO en plaatst de nationale bonden voor een dilemma. Via het proces van transnationale decentralisatie ontstaat mogelijk een nieuw Europees *insiders* model, gebaseerd op de beter verdienende werknemers in de multinationale sector, terwijl de werknemers in achterblijvende regio's en sectoren aangewezen zijn op nationale solidariteitsbouwwerken waaruit de sterkste stenen worden losgewrikt.

---

<sup>37</sup> Europese Commissie, *Industrial Relations in Europe*, Brussel: DG Werkgelegenheid en Sociale Zaken, 2000..