

2 Cao en draagvlak

2.1 Belang van draagvlak

Een cao is het resultaat van overleg en onderhandeling tussen werkgever(svereniging) en een of meer vakbonden. Het is voor alle betrokkenen van belang dat dit resultaat kan rekenen op draagvlak. Draagvlak betekent dat de werkgevers en werknemers voor wie de cao geldt zich herkennen in die cao, in de uitkomsten van het overleg over het aanpassen van de cao en in de manier waarop de cao tot stand is gekomen.

Draagvlak betekent steun voor de (afzonderlijke) cao-partijen. Het betekent ook een versterking van hun positie in het (toekomstige) overleg en vertrouwen in hun inzet bij de onderhandelingen. Daarnaast betekent draagvlak acceptatie van de uitkomsten van de cao-onderhandelingen, ook als die uitkomsten niet overeenkomen met de eerdere inzet.

Draagvlak is geen eenduidig begrip. Draagvlak is op verschillende manieren uit te leggen en wordt door verschillende ontwikkelingen beïnvloed.

In dit hoofdstuk gaat de raad in op de ontwikkeling van het ledental van cao-partijen, de waardering voor de cao-resultaten door betrokkenen, (aspecten van) individualisering en andere ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en, tot slot, de maatschappelijke en politieke waardering voor de cao en cao-afspraken.

2.2 Dekkingsgraad en organisatiegraad (formeel draagvlak)

In Nederland hebben cao's een hoge dekkingsgraad (aandeel werknemers dat onder een cao valt). Volgens cijfers van het ministerie van SZW valt ongeveer 80 procent van de werknemers onder een cao, te weten 6,1 miljoen werknemers. Daarvan vallen ongeveer 5,6 miljoen onder bedrijfstak-cao's, waarvan 88 procent direct en 12 procent via avv¹.

Aantallen leden en organisatiegraad

De cao is een overeenkomst tussen een werkgever(svereniging) en een of meer verenigingen van werknemers. De leden van deze verenigingen zijn direct aan de afspraken gebonden (zie bijlage 2). Het draagvlak van die verenigingen en het draagvlak voor de afspraken die ze maken, kan worden afgemeten aan het aantal leden en met name aan

1 Ministerie van SZW (2011) *Voorjaarsrapportage cao-afspraken 2011*, p. 69 e.v.

het aantal leden in verhouding tot het aantal ondernemingen of werknemers, nationaal of in een bedrijf of sector. Een (relatief) hoog ledental kan dan corresponderen met een groot draagvlak.

In ons land is, net zoals elders in de EU, sprake van hoge deelname aan werkgeversorganisaties. Afhankelijk van de bron varieert de deelname in Nederland tussen de 50 en 80 procent, met verschillen naar grootte van de onderneming en naar sector².

De ledenaantallen van de vakbeweging laten, zoals elders in Europa, een daling zien, zij het dat deze in Nederland beperkt is. In 2000 telde Nederland volgens het CBS nog ongeveer 1,91 miljoen vakbondsleden; in 2012 was dit aantal teruggelopen naar 1,85 miljoen.

De organisatiegraad (aantal leden gerelateerd aan het aantal werknemers) laat in die periode, door een toename van het aantal werknemers, een sterkere daling zien dan bij de ledenaantallen in absolute zin, van 25 naar 20 procent.

Lidmaatschap verschilt naar leeftijd (ouderen vaker lid dan jongeren), en naar aard van de arbeidsovereenkomst. Deelname is hoger bij werknemers met een vast contract dan bij werknemers met een flexibele contract en hoger bij voltijd- dan bij deeltijdwerkers. Deelname verschilt ook naar sector (bij openbaar bestuur, onderwijs en bouw hoger, bij handel, horeca en zakelijke dienstverlening lager), naar grootte van het bedrijf (hoger bij grote bedrijven) en naar landsdeel (hoger in het noorden)³.

Gemeten naar ledenaantallen en organisatiegraad is er in ons land bij werkgevers sprake van een groot draagvlak (in veel maar niet alle sectoren) en is het draagvlak bij werknemers beperkter. Dit houdt in dat het bereik van de cao in Nederland in belangrijke mate wordt bepaald door de werkgevers.

De situatie dat het aantal/aandeel vakbondsleden (veel) kleiner is dan het aantal/aandeel werknemers dat onder een cao valt, is in de EU niet uitzonderlijk. In andere EU-lidstaten, waar, net zoals in Nederland, de cao een belangrijke rol in de arbeidsverhoudingen speelt, bestaan grote verschillen tussen dekkingsgraad en organisatiegraad. De verschillen blijken in belangrijke mate te verklaren uit de rol van de cao en vakbonden in de verschillende landen zoals deze zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld (zie bijlage 3).

2 TNO; CBS (2011) *Werkgevers Enquête Arbeid (WEA) 2010*. Voor de EU zie: Europese Commissie (2010) *Industrial relations in Europe 2010*.

3 Steege, D. ter [et al.] (2012) Vakbeweging en organisatiegraad van werknemers, CBS, *Sociaaleconomische trends*, 4^e kwartaal 2012, pp. 9-25. Zie ook bijlage 4.

In het recente verleden is het draagvlak voor cao-afspraken ter discussie gesteld naar aanleiding van de teruglopende organisatiegraad van de vakbeweging en samenstelling van de achterban en daarmee samenhangende vragen over de maatschappelijke legitimering van het cao-stelsel⁴ of over de representativiteit van de vakbonden⁵. Met betrekking tot de samenstelling van de achterban wordt dan veelal gedoeld op het gedaalde aandeel van jongeren, terwijl bijvoorbeeld het aandeel vrouwen is gestegen⁶.

Leden, draagvlak en free riders

Het ledental van een werkgevers- of werknemersorganisatie dan wel van de vakbeweging kan niet zonder meer worden gelijkgesteld aan steun voor de cao of cao-afspraken.

Het lidmaatschap van bijvoorbeeld een werkgeversvereniging kan zijn ingegeven door andere vormen van dienstverlening en belangenbehartiging die de desbetreffende vereniging verzorgt⁷. Met betrekking tot het lidmaatschap van een vakbond is van belang dat werknemers geen lid hoeven te zijn van een vakbond om toch te kunnen profiteren van de cao. Een werkgever die is gebonden aan de cao moet de arbeidsvoorwaarden van de cao toepassen op alle werknemers die bij hem in dienst treden, ongeacht of die werknemers wel of niet lid zijn van een bij die cao betrokken vakbond (art. 14 Wet cao, zie bijlage 2). Het profiteren zonder (betalend) lid te zijn van een vakbond wordt wel aangeduid als free rider-gedrag (zie box). Daarmee is niet gezegd dat dit gedrag het gevolg is van een bewuste afweging. Het kan ook veroorzaakt worden door onwetendheid of ongeïnteresseerdheid (zie ook hierna).

Leden en free riders

Een free rider is in dit verband een werknemer die wel profiteert van de cao, maar geen lid is van een vakbond die over de cao onderhandelt en deze afsluit.

Uit onderzoek blijkt dat werknemers het belangrijk vinden dat er vakbonden en cao's zijn en dat zij die cao's ook positief waarderen, maar desalniettemin maar voor een beperkt deel lid zijn van een vakvereniging⁹.

4 Zie Blekman [et al.] (2011) Nieuwe vorm van legitimering van het cao-stelsel, in: A. Jaspers en M. Baltussen (red.) *De toekomst van het cao-recht*, pp. 225-250. Zie ook: Beltzer, R. en E. Verhulp (2012) Caput 7 De juridische legitimatie van vakbonden, in: *Capita selecta cao-recht*, pp. 105-112.

5 Grapperhaus, F. en A. Stege (2008) De representativiteit van de vakbond in relatie tot de ongebonden werknemer, *SMA*, februari 2008.

6 Steege, D. ter [et al.] (2012) Vakbeweging en organisatiegraad van werknemers, CBS, *Sociaaleconomische trends*, 4^e kwartaal 2012, pp. 9-25. Het aandeel vakbondsleden jonger dan 25 jaar daalde van 1999 op 2012 van 6 naar 4%. In dezelfde periode steeg het aandeel vrouwelijke leden van 27 naar 35%.

7 Zie bijv. Europese Commissie (2010) *Industrial relations in Europe*, p. 9. Daar wordt gesteld: "Collective bargaining is often no longer their [employers' associations] main role. Services and lobbying have become much more prominent."

Het free rider-gedrag is een verklaring voor de relatief lage organisatiegraad. In Europese landen waar arbeidsvoorwaarden wel verbonden zijn aan lidmaatschap van een vakbond (Zweden) of aspecten van de sociale zekerheid via de vakbonden lopen (Zweden, Finland, Denemarken en België) is de organisatiegraad van werknemers aanmerkelijk hoger^b.

a. Zie: TNO; CBS (2012) *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden* (NEA) 2011.

b. Europese Commissie (2010) *Industrial relations in Europe 2010*. Zie ook bijlage 3 'De dekkingsgraad van de cao in internationaal perspectief'.

Free rider-gedrag van werknemers, en een daarmee samenhangende lage organisatiegraad, heeft geen directe gevolgen voor het juridische draagvlak van het cao-stelsel, omdat de Wet cao geen representativiteitseisen stelt aan de werknemersverenigingen. Indirect heeft free rider-gedrag wel invloed omdat het negatief uitwerkt op de positie en de macht van de vakbeweging⁸. Ook kan het bijdragen aan een eenzijdiger samenstelling van het ledenbestand van de vakbeweging (zie hiervoor), wat risico's voor (het draagvlak van) de cao met zich kan brengen.

Ook werkgevers kunnen zich als free rider gedragen. Werkgevers kunnen de avv afwachten en dan de cao toepassen. Ongebonden werkgevers kunnen ook de cao die voor hun sector is afgesloten, van toepassing verklaren op de arbeidsovereenkomsten die zij met hun werknemers sluiten. Over het antwoord op de vraag of deze ongebonden werkgevers zich ten opzichte van hun werknemers terecht op de in die cao voorziene afwijkingen van driekwart dwingend recht kunnen beroepen, bestaat verschil van mening⁹. Bij werkgevers kan een beperkt aantal leden wel consequenties hebben voor het cao-stelsel. Om cao-bepalingen te avv'en is het nodig dat de gebonden werkgevers een belangrijke meerderheid van de werknemers in de betrokken sector in dienst hebben (zie ook bijlage 2).

Individualisering, veranderende arbeidsmarkt en organisatiegraad

De toegenomen individualisering is een andere, belangrijke verklaring voor de daling van de organisatiegraad van de werknemers. Door die individualisering is de traditionele binding van werknemers aan de vakbeweging verminderd. Deze verkla-

⁸ Zie bijv.: Beltzer, R.M. (2012) *Arbeid en onderneming: Van indifferentie naar beperkt mutualisme*.

⁹ De opvatting dat ongebonden werkgevers zich hier niet op kunnen beroepen zijn wordt gesteund door bijv. R.A.A. Duk [et al.] (*CAO-recht in beweging*, 2005, p. 16) en E. Verhulp [et al.] (*Capita selecta cao-recht* 2012, p. 3) mede op grond van de gedachte dat aldus voor de ongebonden werkgever een incentive blijft om lid te worden van de werkgeversvereniging. Voor de opvatting dat ongebonden werkgevers toch een beroep kunnen doen op driekwart-dwingend recht zie: Bouwens, W.H.A.C.M. ("Driekwart-dwingend recht en de niet rechtstreeks toepasselijke CAO", *Arbeidsrechtelijke Annotaties (ArA)* 2003 – 2, p. 74-81) en G.J.J. Heerma van Voss ("Driekwart dwingend recht", in: Duk, R.A.A. [et al.] (2005) *CAO-recht in beweging*, p. 133).

ring wordt ook gegeven in de literatuur over de daling van de organisatiegraad van de werknemers. Uit onderzoek blijkt dat de ‘sociale gewoonte’-theorie, die stelt dat de organisatiegraad van werknemers daalt omdat het minder gebruikelijk is om lid van een vakbond te worden, ook voor Nederland geldt¹⁰. Dit verklaart dat ouderen vaker lid zijn dan jongeren. Ook de relatie met het werk is in deze verklaring belangrijk. Werknemers werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst met tijdelijke kenmerken zijn veel minder vaak lid dan werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Het aantal contracturen per week speelt eveneens een rol bij het lidmaatschap (meer uren: grotere kans op lidmaatschap). Ook speelt een rol dat steeds meer werknemers werkzaam zijn in sectoren met een van oudsher lage organisatiegraad. De ‘voice-theorie’ (zoeken van een collectieve stem) als verklaring voor lidmaatschap wordt door dit onderzoek minder ondersteund. Ten slotte is er ook het ‘productmotief’ (rational choice; weinig invloed, ‘niet mijn belang’) dat een deel van het niet-lid zijn verklaart¹¹.

Redenen om geen lid te zijn van een vakbond

De redenen die werknemers noemen om geen lid te zijn van een vakbond sluiten aan bij de verschillende theorieën¹². De belangrijkste reden die wordt genoemd, is: ‘nooit serieus over nagedacht’ (44 procent). Dit duidt erop dat de cao als vanzelfsprekend wordt ervaren en het lidmaatschap niet. Als andere redenen worden gemeld: ‘vakbonden hebben weinig invloed’ (15 procent), ‘vakbonden komen niet goed op voor mijn belang’ (9 procent), ‘het lidmaatschap is te duur’ (12 procent).

Samengevat: de cijfers laten zien dat de dekkingsgraad van de cao hoog is en dat de organisatiegraad van werkgevers hoger is dan van werknemers. De dalende organisatiegraad van de werknemers is niet typisch Nederlands, maar doet zich in heel Europa voor. De raad constateert dat de verklaringen voor de dalende organisatiegraad van werknemers divers zijn. Een rol daarbij speelt dat werknemers niet lid hoeven te zijn van een vakbond om toch te kunnen profiteren van de cao. Dit leidt ertoe dat de cao als vanzelfsprekend wordt ervaren.

2.3 Betrokkenheid, waardering en tevredenheid (feitelijk draagvlak)

In het recente verleden is het draagvlak voor cao-afspraken ter discussie gesteld naar aanleiding van de teruglopende organisatiegraad van de vakbeweging en de veranderde samenstelling van haar achterban. Bij de samenstelling is bijvoorbeeld

10 Zie Huiskamp, R. en P. Smulders (2010) Vakbondslidmaatschap in Nederland: nooit serieus over nagedacht!, *Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken (TvA)* 26 – nr. 2, pp. 197-210.

11 Zie bijv. ook: Ebbinghaus, B. C. Göbel en S. Koos (2011) Social capital, ‘Ghent’ and workplace contexts matter: Comparing Union membership in Europe, *European Journal of Industrial Relations* 17 – nr. 2, pp. 107-124.

12 Zie: TNO; CBS (2012) *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA)* 2011.

sprake van een stijging van het aandeel vrouwen en een daling van het aandeel jongeren¹³. Zoals vermeld in paragraaf 2.2 heeft de teruglopende organisatiegraad geleid tot vragen over de maatschappelijke legitimering van het cao-stelsel en/of over de representativiteit van de vakbond.

In een van de achtergrondbrieven bij de adviesaanvraag stelt het kabinet dat vanuit het algemeen belang geredeneerd niet zozeer het aantal leden van de vakbeweging (formeel draagvlak) bepalend is voor hun representativiteit, maar veeleer in hoeverre de inzet van de vakbeweging en de uitkomsten van het cao-overleg ook door niet-leden positief worden gewaardeerd (feitelijk draagvlak)¹⁴.

Betrokkenheid van leden bij het cao-proces

Directe betrokkenheid van de leden bij het cao-proces kan worden gezien als een belangrijke vorm van feitelijk draagvlak. Zoals bij veel verenigingen geldt ook voor de verenigingen van werkgevers en van werknemers die deelnemen aan het cao-proces, dat het aantal leden dat daadwerkelijk 'betrokken' is bij de activiteiten aanmerkelijk lager ligt dan het totaal aantal leden¹⁵. Dit kan liggen aan de manier waarop de verenigingen haar leden betrekken bij het cao-proces. Een andere verklaring is dat veel leden geen behoefte hebben aan directe betrokkenheid: zij delegeren het onderhandelingsproces aan 'professionals' en vertrouwen op hun inzet.

In beide gevallen is van belang dat de leden uiteindelijk tevreden zijn over de inzet bij het overleg en over het bereikte resultaat. Als zij onvoldoende worden betrokken of niet tevreden zijn, is er de mogelijkheid dat deze leden proberen het beleid te veranderen of hun lidmaatschap opzeggen. In het algemeen hebben verenigingen dus baat bij tevreden leden en dat geldt ook voor verenigingen van werkgevers en van werknemers.

Tevredenheid van leden met inzet en resultaat

Aan het feitelijk draagvlak draagt de tevredenheid van de leden met de inzet van cao-partijen en het resultaat van het cao-overleg bij. Als de leden tevreden zijn, versterkt dat het draagvlak voor de gemaakte afspraken. Uit onderzoek is bekend dat werkgevers tevreden zijn over de cao waaraan zij door hun lidmaatschap gebonden zijn. Zij waarderen de cao met een rapportcijfer 7, zo blijkt uit onderzoeken uit 2003 en 2007.

¹³ Zie noot 13.

¹⁴ Tweede Kamer (2011-2012) 29 544 nr. 391, pp. 2-3.

¹⁵ Denk bijv. aan sportverenigingen, maar ook aan politieke partijen. Zo is bij politieke partijen 15 à 20 procent van de ongeveer 300.000 partijleden op enigerlei wijze actief. Zie: SCP (2011) *De sociale staat van Nederland 2011*, Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 193.

De eigen vakbond werd door de vakbondsleden in 2007 met een 7,1 gewaardeerd¹⁶. Over de waardering van vakbondsleden van de eigen cao zijn geen cijfers bekend. Nu een vakbond de cao uitsluitend kan afsluiten als de betrokken leden daarmee ‘in voldoende mate’ instemmen, ligt het voor de hand aan te nemen dat de leden met de cao tevreden zijn. Dit geldt overigens ook voor werkgeversverenigingen.

Waardering en tevredenheid van werkgevers en werknemers (leden en niet-leden)

Voor het creëren en behouden van feitelijk draagvlak zijn ook van belang de betrokkenheid en tevredenheid van de niet-leden op wie de cao van toepassing is.

In hoeverre waarderen zij de inzet van cao-partijen en het resultaat van het cao-overleg positief? Het antwoord hierop is vooral van belang in het geval dat de achterban van de vakbonden geen goede afspiegeling is van alle werknemers in het bedrijf of de sector waarvoor de cao is afgesloten.

Het algemene beeld is dat werknemers, zowel leden als niet-leden van vakorganisaties, tevreden zijn over de cao die op hen van toepassing is¹⁷. Werknemers geven een 8 voor het belang van de cao in het algemeen, en een 6,8 voor de voor hen geldende cao. Het valt daarbij op dat de waardering door jongeren hoger is dan die door de middengroep en de ouderen, terwijl jongeren aanmerkelijk minder vaak lid zijn van een vakbond¹⁸.

Van de werkgevers zijn degenen die direct zijn gebonden door de cao gemiddeld tevreden: zij geven een 7 als waardering. Ook de werkgevers die via de avv aan een cao worden gebonden, zijn gemiddeld genomen tevreden. Zij waarderen de cao in 2003 en 2007 met een 6,8 respectievelijk een 6,7, zij het steeds iets minder positief dan de direct gebonden werkgevers. In een meting van TNO in 2010 waarderen de werkgevers de voor hen geldende cao (of arbeidsvoorwaardenregeling) met een 6,7¹⁹.

Samengevat: De raad concludeert dat uit onderzoek blijkt dat de cao kan rekenen op een positief oordeel van degenen op wie de cao van toepassing is; dit geldt zowel voor werkgevers als voor werknemers en zonder grote verschillen tussen leden en niet-leden.

2.4 Veranderingen arbeidsmarkt

Een aantal veranderingen op de arbeidsmarkt heeft op verschillende manieren invloed op het draagvlak voor de cao.

¹⁶ TNO (2007) *Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen op ondernemingsniveau*, AVON Monitor 2007, p. v.

¹⁷ Tweede Kamer (2011-2012) 29 544 nr. 391 brief minister SZW d.d. 18 april 2012.

¹⁸ Cijfers ontleend aan TNO; CBS (2012) *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden [NEA] 2011*.

¹⁹ Zie TNO (2011) *Werkgevers Enquête Arbeid [WEA] 2010*.

Flexibele arbeid

Arbeid op basis van flexibele contracten en tijdelijke arbeid vallen in beginsel onder de cao. Het komt voor dat de cao geheel of voor een deel niet van toepassing is op werknemers met arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Uit onderzoek door het ministerie van SZW blijkt dat gehele uitsluitingen veelal vakantiewerk en stagiairs betreft. Het aandeel cao's waarin sprake was van gedeeltelijke uitsluiting daalde tussen 2005 en 2012 van 44 naar 19 procent. Verschil in toepassing kwam in 2005 in 13 procent van de cao's voor en in 2012 in 9 procent²⁰. In het *Sociaal Akkoord 2013* hebben de centrale organisaties van werkgevers en van werknemers afgesproken het doorgeschoten gebruik van vormen van flexibele arbeid tegen te gaan (p. 24).

Voor uitzendarbeid is een eigen cao van kracht.

Flexibele arbeidsovereenkomsten zijn wel van invloed op het formele draagvlak voor de cao, omdat blijkt dat werknemers met arbeidsovereenkomsten met tijdelijke en flexibele kenmerken veel minder vaak lid zijn van een vakvereniging dan werknemers met een vaste baan²¹.

Zzp'ers en buitenlandse werknemers

De opkomst van de zelfstandige zonder personeel (zzp'er) heeft invloed op (het bereik van) de cao. De zzp'er valt in beginsel niet onder een cao. De cao heeft primair betrekking op de overeenkomst tussen werkgevers en *werknemers*, dat wil zeggen degenen die in dienstverband werkzaam zijn bij de werkgever. Krachtens de Wet cao kan de cao ook betrekking hebben op opdrachtovereenkomsten, waarbij de Mededingingswet in acht moet worden genomen (zie hierna). Het bereik van de cao wordt ook beïnvloed door buitenlandse werknemers die niet onder een Nederlandse cao vallen c.q. op wie de cao niet wordt toegepast (zie verder). Als bovengenoemde groepen in een sector een grote omvang hebben, neemt het bereik van de cao af, en daarmee de invloed die de cao heeft op de arbeidsvoorwaarden in de sector. Dat kan ook het draagvlak van die cao aantasten.

Deze ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn enerzijds een gevolg van onder andere individualisering en veranderde arbeidsverhoudingen (opkomst zzp'ers) en van het openstellen van de Europese grenzen voor arbeid en diensten. Anderzijds kunnen deze ontwikkelingen ook worden gezien als een reactie op cao's die sommigen als te knellend ervaren.

20 Tweede Kamer (2012-2013) 29 544 nr. 436 en Ministerie SZW (2012) *Voltijd-deeltijd en contracten voor bepaalde- en onbetaalde tijd 2011: Een cao-onderzoek naar onderscheid in arbeidsvoorwaarden tussen voltijders en deeltijders en werknemers met een contract voor bepaalde- en onbepaalde tijd*.

21 Zie Huiskamp R. en P. Smulders (2010) *Vakbondslidmaatschap in Nederland: nooit serieus over nagedacht!*, *TvA*, p. 202.

Zzp'ers

De opkomst van zzp'ers op de arbeidsmarkt markeert een ontwikkeling waarbij flexibilisering en individualisering een rol spelen. In zijn advies *Zzp'ers in beeld* concludeert de SER (in 2010) dat sprake is van een stijging van het totale aantal zzp'ers, maar dat dit nog niet wijst op een duidelijke trend of een omwenteling op de arbeidsmarkt als geheel. Wel stelt hij vast dat de opkomst van de zzp'er vraagt om aanpassingen op verschillende beleidsterreinen, maar: "Naar het oordeel van de raad bestaat er vooralsnog geen aanleiding voor een meer fundamentele herziening van het stelsel van arbeidsverhoudingen, bijvoorbeeld via een nieuwe vormgeving van de arbeidsrelatie voor een brede groep van werkenden." (p. 152). De huidige kaders bieden de betrokken actoren mogelijkheden om rekening te houden met het feit dat het aantal zzp'ers op de arbeidsmarkt toeneemt en met het feit dat het van belang is dat ook de stem van zzp'ers wordt gehoord. De raad acht deze opvattingen nog steeds actueel.

Wel realiseert hij zich dat het aandeel zzp'ers in enkele sectoren, bijvoorbeeld de bouwsector, groot is en dat cao-partijen in deze sectoren zich voor de vraag geplaatst zien of en hoe deze ontwikkeling moet doorwerken in de bestaande arrangementen voor werknemers, zoals bijvoorbeeld opleidingsfaciliteiten²². De raad heeft aanbevolen te bezien of bepaalde onderdelen van de cao ook kunnen worden opengesteld voor zzp'ers²³. Omdat het aandeel zzp'ers naar verwachting blijft toenemen²⁴, is een reactie van cao-partijen op deze ontwikkeling des te dringender. In een aantal sectoren zijn inmiddels initiatieven genomen om zzp'ers te laten deelnemen aan bijvoorbeeld opleidingsstructuren of pensioenfondsen (zie ook hoofdstuk 3).

Vervolgens is het de vraag of en in hoeverre de cao afspraken kan bevatten in relatie tot de mogelijkheid dat zzp'ers kunnen concurreren met werknemers. Het lijkt mogelijk om in een cao afspraken te maken over de inzet van zzp'ers. Dit is onder andere gebeurd bij ziekenhuizen²⁵ en in de cao Besloten Busvervoer²⁶. Het is in beginsel ook mogelijk om zzp'ers onder de cao te laten vallen: de Wet cao maakt dit mogelijk (zie

22 SER (2010) *Advies Zzp'ers in beeld: Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*, pp. 141 en 152.

23 Zie in dit verband ook Stichting van de Arbeid (2013) *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020: Verantwoordelijkheid nemen én dragen, kansen creëren en benutten*, p. 13 ev.

24 Het aandeel van zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking bedraagt de afgelopen jaren ongeveer 10 procent. Daarbij zijn er wel forse verschillen per sector. In de sector 'cultuur, sport en recreatie' bedraagt het aandeel zzp'ers ongeveer 37 procent (2011), in de sectoren bouwnijverheid en specialistische zakelijke diensten ca. 25 procent en in de Informatie en communicatie ca. 20 procent. Voor de komende 20 jaar is een stijging van het aandeel zzp'ers te verwachten van ten minste enkele procenten (bij mannen meer dan bij vrouwen), met verschillen naar sector. Zie: CPB (2012) *De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking*, p. 17 e.v. en CBS Statline.

25 Zie Voorzieningenrechter Den Bosch 30 december 2009, LJN BK8011 en JAR 2010/34.

26 Zie ook de beantwoording door de minister van SZW van de vragen van het Kamerlid Van Weyenberg over deze cao d.d. 3 juni 2013.

bijlage 2). Bepaalde arbeidsvoorwaardelijke afspraken voor zzp'ers (bijvoorbeeld over tarieven) kunnen echter mededingingsrechtelijke consequenties hebben i.c. strijdigheid opleveren met het (Europese) mededingingsrecht²⁷. Over tariefstelling en mededinging heeft de SER in zijn advies *Zzp'ers in beeld* opgemerkt dat het in beginsel tot de onderhandelingsvrijheid van zzp'ers behoort om hun tarieven te bepalen. Daarbij is het van belang dat zzp'ers zich rekenschap geven van de kosten van de nodige verzekeringen en voorzieningen. Wel voegt de raad daaraan toe: "Waar de inzet van zzp'ers dreigt te leiden tot onderbieding kunnen cao-partijen bezien of er mogelijkheden zijn om binnen de wettelijke kaders afspraken te maken om oneigenlijke concurrentie te voorkomen. De raad bepleit dat zij relevante organisaties van zelfstandigen hierbij betrekken."(p. 152).

In geval van schijnzelfstandigheid van een zzp'er kan sprake zijn van oneigenlijke concurrentie met de in een cao overeengekomen arbeidsvoorwaarden. In de recente 'Aanpak schijnconstructies' en het bijbehorende actieplan geeft het kabinet aan de handhaving op schijnzelfstandigheid te verbeteren²⁸.

Ten slotte kan worden gewezen op een wijziging van de Wet minimumloon en vakantietoelagen die door het kabinet is voorgesteld. Daarmee zou deze wet ook gaan gelden voor "personen die tegen beloning arbeid verrichten op basis van een overeenkomst van opdracht, tenzij zij dit doen in zelfstandige uitoefening van beroep of bedrijf."²⁹.

Buitenlandse arbeidsvoorwaarden

Buitenlandse werknemers worden vaak ingezet via uitzendovereenkomsten of detacheringsovereenkomsten³⁰. Hun arbeidsvoorwaarden kunnen zowel door buitenlands recht als door Nederlands recht worden bepaald. Buitenlandse werknemers in dienst van een Nederlands bedrijf vallen in beginsel onder de cao die voor dat bedrijf geldt. Op werknemers die vanuit een andere EU-lidstaat tijdelijk in Nederland zijn gedetacheerd (binnen een multinationale onderneming, door een bedrijf om hier een klus te doen, of via een uitzendbureau uit een andere EU-lidstaat) is de zogeheten detacheringsrichtlijn van toepassing. Deze bepaalt dat voor deze werknemers een harde kern van arbeidsvoorwaarden geldt zoals die in de wet en in algemeen verbindend ver-

27 Zie bijv.: Koot-Van der Putte, E. (2011) Zzp'ers en de CAO: mogelijk en wenselijk? In: A. Jaspers en M. Baltussen (red.) *De toekomst van het cao-recht*, pp. 59-77.

28 Tweede Kamer (2012-2013) Brief over aanpak schijnconstructies 17 050 nr. 428 en de bijlage 'Actieplan bestrijding van schijnconstructies en uitbuiting'.

29 Tweede Kamer (2012-2013) 33 623 nr. 1 e.v.

30 Daarnaast kunnen ook buitenlandse zelfstandigen/zzp'ers hun arbeid aanbieden in Nederland, waarbij zij in beginsel vrij zijn hun tarieven te bepalen. Buitenlandse zzp'ers die gebruikmaken van het vrij verkeer van diensten vallen niet onder de detacheringsrichtlijn.

klaarde cao-bepalingen zijn vastgelegd³¹. Daarnaast gelden de buitenlandse arbeidsvoorwaarden. De eventuele kostenvoordelen van gedetacheerde werknemers zijn vooral terug te voeren op lagere sociale premies en belastingen in het land waar de werkgever is gevestigd³².

Naast een legale inzet van buitenlandse werknemers is ook sprake van toepassing van constructies die erop zijn gericht de cao te ontwijken (bijvoorbeeld via schijnzelfstandigheid, verlonen, inleen- en doorleenconstructies, schimmige organisatie van arbeidsverbanden), waarbij de legaliteit van de constructies vaak dubieus is³³.

In het *Sociaal Akkoord* hebben de centrale organisaties van werkgevers en van werknemers afgesproken oneigenlijk gebruik van flexibele arbeidsrelaties en het gebruik van schijnconstructies en buitenlandroutes tegen te gaan³⁴. In het 'Actieplan bestrijden van schijnconstructies' geeft het kabinet aan hoe het, samen met sociale partners, schijnzelfstandigheid aanpakt en zowel ontduiking van minimumloon, ontwijking van premieafdracht en ontduiking van cao's tegengaat. Daarbij is ook een rol voorzien voor de Inspectie SZW, onder andere door de vorming van een cao-team³⁵. In dat kader zullen tijdelijk extra inspecteurs, oplopend tot 35, worden aangesteld bij de Inspectie SZW. Een betere naleving van de cao kan ook leiden tot vergroting van het draagvlak.

De SER heeft in verschillende adviezen gepleit de handhaving van de detachingsrichtlijn te versterken³⁶. Deze handhaving is een zaak van sociale partners, de Nederlandse overheid (via de arbeidsinspectie) en de Europese overheid (via een regelgevend kader voor de administratieve samenwerking tussen de lidstaten, postbusconstructies voorkomen en een kader voor de aanpak van schijnzelfstandigen)³⁷. In het eerder genoemde 'Actieplan schijnconstructies' geeft het kabinet aan ook in EU-verband aandacht aan deze aspecten te besteden, zowel bilateraal als in het kader van de totstandkoming van de EU-Handhavingsrichtlijn.

31 Deze harde kern heeft betrekking op maximale werk- en minimale rustperiodes, het maximaal aantal betaalde vakantiedagen, minimumlonen, voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers door uitzendbureaus, arbo-regels, beschermende maatregelen ten aanzien van jongeren en zwangere vrouwen en bepalingen inzake gelijke behandeling en non-discriminatie. Zie uitgebreider: SER (2005) *Advies Dienstenrichtlijn*, pp. 117-120.

32 Regioplan (2012) *Arbeidsmigratie vanuit Midden- en Oost-Europese landen, juridische constructies en kostenvoordelen*, onderzoek in opdracht van de WRR.

33 Zie bijv. Tijdelijke commissie lessen uit recente arbeidsmigratie (2011) *Arbeidsmigratie in goede banen: Eindrapport*, Tweede Kamer (2011-2012) 32 680 nr. 4. Zie ook Regioplan (2012) *Arbeidsmigratie vanuit Midden- en Oost-Europese landen, juridische constructies en kostenvoordelen*.

34 Stichting van de Arbeid (2013) *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020. Verantwoordelijkheid nemen én dragen, kansen creëren en benutten*, p. 20 ev.

35 Tweede Kamer (2012-2013) 17 050 nr. 428.

36 Zie SER (2005) *Advies Dienstenrichtlijn*; SER (2009) *Advies Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*.

37 De Europese Commissie heeft in 2012 een richtlijn voor de versterking van de handhaving van de detachingsrichtlijn (Richtlijn 96/71/EG) ingediend: COM (2012) 131. Zie ook het bijbehorende BNC-fiche (Tweede Kamer 22 112, nr. 1396).

Samengevat: De raad constateert dat de veranderingen op de arbeidsmarkt belangrijke gevolgen hebben voor cao's, zij het niet in alle sectoren in gelijke mate of op dezelfde manier. Volgens hem zijn deze ontwikkelingen voor een deel een gegeven voor cao-partijen waarop zij, door aanpassing, een antwoord moeten proberen te vinden. Voor zover sprake is van illegale of malafide praktijken is aanpakken van deze zaken en handhaving van regels nodig. Daartoe zijn afspraken gemaakt tussen kabinet en centrale organisaties van werkgevers en van werknemers in het kader van het Sociaal Akkoord.

2.5 Maatschappelijk en politiek draagvlak

Voor het stelsel van cao en avv is politieke en maatschappelijke steun onontbeerlijk. Naast steun vanuit de maatschappelijke (wetenschappelijke) en politieke opinie is er ook sprake van kritiek, die van invloed is op de maatschappelijke steun. De kritiek op het stelsel gaat om wat de critici zien als het 'opleggen' van de cao aan niet-leden (werknemers) en het via de avv 'opleggen' van de cao aan werkgevers en werknemers die niet aan het cao-overleg deelnemen. In dat kader wordt vaak ook de lage organisatiegraad van vakbonden aan de orde gesteld. De kritiek op het stelsel hangt soms samen met het avv'en, door de minister, van cao-bepalingen die niet (zouden) stroken met het beleid zoals voorgestaan door de politiek(e) partijen).

Een deel van deze kritiek is principieel van aard en richt zich tegen de beperking van concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Deze beperking hangt echter inherent samen met cao's en met name avv. De voorstanders van cao's en avv noemen juist het voorkómen of beperken van neerwaartse concurrentie op arbeidsvoorwaarden als belangrijk voordeel van cao en avv. Zij wijzen erop dat avv op het gebied van arbeidsvoorwaarden zorgt voor een *level playing field* door ook niet-gebonden werkgevers onder de cao te laten vallen³⁸.

Ten aanzien van avv kan overigens worden opgemerkt dat dit geen automatisme is, maar dat de minister van SZW de avv kan toekennen als aan een aantal voorwaarden is voldaan (zie bijlage 2)³⁹. Van de werknemers die onder een (bedrijfstak)cao vallen, valt 88 procent daar direct onder en 12 als gevolg van avv.

In het debat over de cao komt geregeld de vraag naar voren wat partijen aan werkgevers- en werknemerskant legitimeert om via een cao afspraken te maken die ook

38 Voor een uiteenzetting van deze (oude) discussie zie bijv. Teulings, C. en E. Vogels (1997) Marktmechanisme en coördinatie op de arbeidsmarkt, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 20 – nr. 2, pp. 126-149.

39 De Tweede Kamer heeft op 4 december 2012 een motie verworpen waarin de regering werd gevraagd "algemeen verbindendheid van cao's niet langer als uitgangspunt te hanteren". Tweede Kamer (2011-2012) 29 544 nr. 417 (motie Van Vliet). Voor de motie stemden: PVV, VVD, SGP en 50PLUS.

van toepassing zijn op niet-leden. Daarbij wordt dan veelal naar ledental gekeken. De dalende organisatiegraad van werknemers komt dan aan de orde als risico voor de legitimatie met de mogelijkheid van een (nog niet bereikte) kritische grens waaronder de legitimititeit zou verdwijnen⁴⁰.

Daarbij kan erop worden gewezen dat een groot aantal leden niet hetzelfde is als steun voor de cao of cao-afspraken (zie ook 2.2). Legitimititeit wordt, naast ledental, ook ontleend aan maatschappelijke acceptatie en vertrouwen en aan de verhouding tot de (veranderende) omgeving⁴¹. De waardering van de cao(-afspraken) (zie hiervoor) is daarbij van groot belang.

Met betrekking tot het politieke draagvlak geldt dat de cao (en avv) ook een wettelijke basis heeft, en dat niet alleen in Nederland. Het recht op collectieve onderhandelingen en het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten is ook vastgelegd in het EU-recht, met name het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en het Europees Sociaal Handvest en in verdragen van de International Labour Organization (zie bijlage 2).

Ondanks de regelmatig geuite kritiek staan het kabinet en het parlement in het algemeen positief tegenover het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming. Een belangrijke rol daarbij speelt dat collectieve afspraken evenwichtige arbeidsverhoudingen en arbeidsrust bevorderen en daarmee een belangrijke randvoorwaarde vormen voor een positieve sociaal-economische ontwikkeling. Deze steun blijkt bijvoorbeeld uit brieven van het kabinet en (de uitkomst van) debatten in de Tweede Kamer⁴². Ook het *Sociaal Akkoord* zoals dat onlangs is overeengekomen door kabinet en Stichting van de Arbeid – en dat op steun kan rekenen van de Tweede Kamer – kan worden gezien als steun voor het sociaal overleg en het cao-stelsel. In dit akkoord zijn afspraken gemaakt over onder andere begeleiding van werk naar werk, behoud van werkgelegenheid, duurzame inzetbaarheid, banen en begeleiding naar werk van mensen met een arbeidsbeperking. Van belang in het kader van dit advies is de afspraak tussen kabinet en de centrale organisaties van werkgevers en van werknemers dat deze afspraken in het *Sociaal Akkoord* een uitwerking moeten krijgen in cao's.

40 Zie bijv. Blekman, A. [et al.] (2011) Nieuwe vorm van legitimering van het cao-stelsel, in: Jaspers, A. en M. Baltussen (red.) *De toekomst van het cao-recht*, pp. 228-229. Zie in dit verband bijv. ook: Beltzer, R. (2012) *Arbeid en onderneming: Van indifferentie naar beperkt mutualisme* (rede, UvA) en Beltzer, R. (2010) Vakbonden en collectieve arbeidsvoorwaardenvorming: de juridische legitimatie erodeert, *Nederlands Juristenblad (NJB)*, 85 - afl. 35 (15-10), pp. 2275-2278.

41 Steen, M. van der [et al.] (2013) Legitimititeit van sociaal beleid: maatschappelijke ontwikkelingen en bestuurlijke dilemma's, *Beleid en Maatschappij*, 40 - nr. 1, pp. 26-49.

42 Zie bijvoorbeeld de brieven Tweede Kamer 29 544 nr. 391 en Tweede Kamer 33 000-XV nr. 70 en de *Adviesaanvraag aan de Stichting van de Arbeid over dispensatiebeleid* (18 april 2012), tevens bijlage bij de eerstgenoemde brief (29 544, nr. 391).

Samengevat: De raad realiseert zich dat in het maatschappelijke en politieke debat, zorg is om de verminderde organisatiegraad van werknemers en de legitimatie van haar rol bij de cao's. In het debat is daarbij ook sprake van een verschillende waardering van het stelsel van cao's en avv, die voor een belangrijk deel samenhangt met politieke overtuiging.

De raad wijst erop dat legitimatie niet alleen aan de organisatiegraad moet worden gekoppeld, maar dat ook de maatschappelijke waardering en de waardering en acceptatie door betrokkenen daarvoor van groot belang zijn. In dat kader constateert hij dat er op basis van zowel de sociaal-economische waarde van cao's en avv, arbeidsverhoudingen en sociaal overleg, als de positieve waardering voor de cao sprake is van een maatschappelijk en politiek draagvlak voor het huidige stelsel van vorming van collectieve arbeidsvoorwaarden.