

De dekingsgraad van cao in internationaal perspectief

Inleiding

De meeste werknemers in Nederland vallen onder een cao, terwijl de vakbonden die hierover onderhandelen een kleiner deel van de werknemers vertegenwoordigen. Dit hoofdstuk plaatst deze situatie in internationaal vergelijkend perspectief. Het laat achtereenvolgens zien dat:

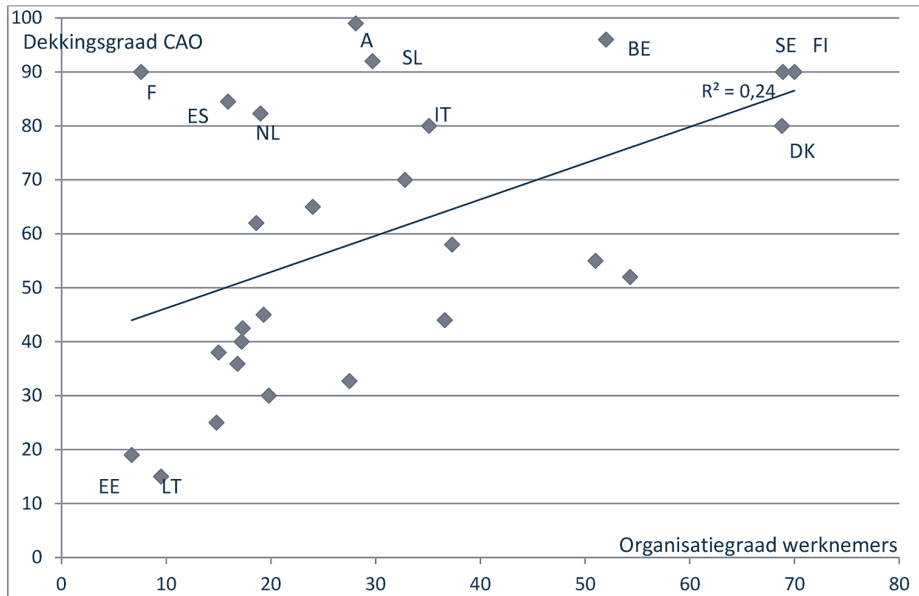
1. een groot verschil tussen de dekingsgraad van cao's en de organisatiegraad van werknemers niet uitzonderlijk voor Nederland is;
2. de hoge organisatiegraad van werkgevers in combinatie met de derdenbinding vooral van belang is voor de hoge dekingsgraad van de cao in Nederland (en ook in andere landen);
3. er ook landen zijn zoals Zweden, Finland en Denemarken waar de organisatiegraad van de vakbeweging doorslaggevend is voor de hoge dekingsgraad van cao's;
4. en ten slotte dat de wijze waarop landen tot een hoge dekingsgraad van cao's komen, diepe historische wortels kent waarbij er sprake is van een zekere padafhankelijkheid.

Verschillende wegen naar een hoge dekingsgraad van cao's

In de meeste landen van de EU is de cao van grote betekenis voor de arbeidsverhoudingen. Er zijn echter ook verschillen tussen landen. In een aantal landen waaronder Nederland valt meer dan tachtig procent van de werknemers onder een cao. Maar er zijn ook landen zoals Estland en Litouwen waar dit percentage onder de twintig procent ligt. Hoe kunnen deze verschillen worden verklaard?

Bijgaande figuur 3.1 (p. 54) laat zien dat er een zwak verband in de EU27 is tussen de organisatiegraad van werknemers en de dekingsgraad van cao's. Er zijn weliswaar landen zoals Zweden (SE), Finland (FI) en Denemarken (DK) waar een hoge organisatiegraad van werknemers gepaard gaat met een hoge dekingsgraad van cao's, en landen zoals Estland (EE) en Litouwen (LT) waar een lage organisatiegraad van werknemers gepaard gaat met een lage dekingsgraad van cao's. Maar er is ook een aantal landen zoals Frankrijk (F), Spanje (ES), Oostenrijk (A) en Nederland (NL), waar de dekingsgraad van cao's hoog is (> 80 procent) terwijl de organisatiegraad van werknemers relatief laag is. Zo bedraagt de organisatiegraad van werknemers in Frankrijk nog geen acht procent, terwijl negen op de tien Franse werknemers onder een cao vallen.

Figuur 3.1 Organisatiegraad vakbeweging en dekkingsgraad cao's EU27, 2008-2010



Bron: SER-secretariaat op basis van ICTWSS-data base Jelle Visser, versie 3.0 (mei 2011).

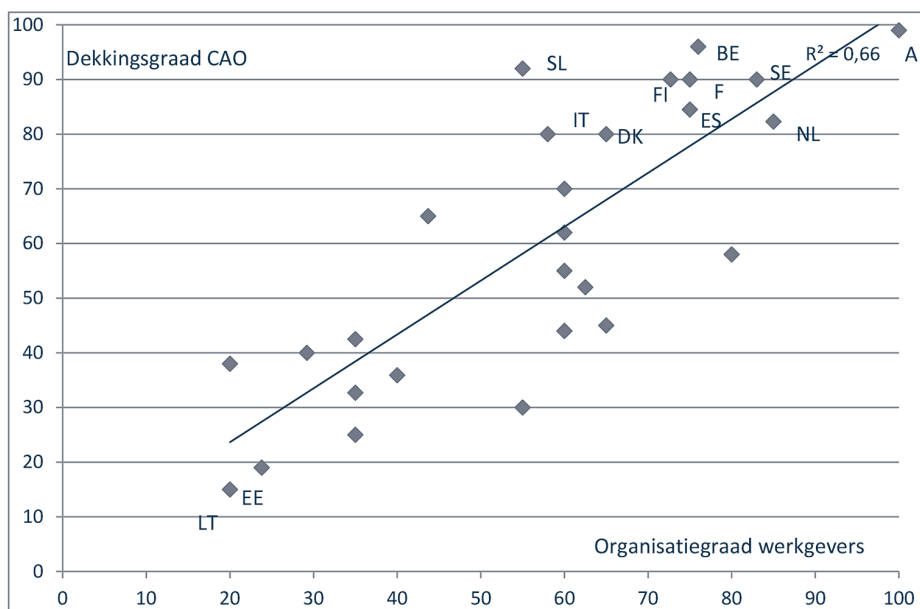
De grafiek in figuur 3.2 (volgende pagina) laat zien dat er een veel sterker verband bestaat tussen de organisatiegraad van werkgevers en de dekkingsgraad van cao's⁶.

Volgens deze grafiek blijkt de hoge dekkingsgraad van cao's in Nederland goed verklaarbaar door een hoge organisatiegraad van werkgevers. Zo bezien loopt Nederland niet uit de pas met Zweden, waar zowel werknemers én werkgevers goed zijn georganiseerd. Dat geldt overigens ook voor Frankrijk, Spanje en Oostenrijk (waar de werkgevers verplicht lid zijn van een werkgeversvereniging).

Een vergelijking van beide figuren laat zien dat er drie landen (België, Italië, Slovenië) zijn met een hoge dekkingsgraad van de cao die duidelijk hoger ligt dan de organisatiegraad van werknemers én werkgevers.

6 Zie ook: Europese Commissie (2010) *Industrial Relations in Europe*, p. 37.

Figuur 3.2 Organisatiegraad werkgevers en dekkinggraad cao's EU27, 2008-2010



Bron: zie figuur 1.

De figuren suggereren dat er meerdere wegen zijn in de EU om tot een hoge dekkinggraad van cao's te komen⁷:

- De eerste weg is als de partijen die de overeenkomst sluiten, beide een hoge organisatiegraad kennen.
- De tweede weg is via een hoge organisatiegraad van werkgevers waarbij de cao op een of andere wijze ook wordt toegepast op ongeorganiseerde werknemers die werkzaam zijn bij de georganiseerde werkgever (derdenbinding).
- De derde weg is als de cao daarnaast op een of andere wijze ook wordt uitgebreid naar ongeorganiseerde werkgevers (algemeen verbindend verklaren van cao).

Deze drie wegen sluiten elkaar niet uit. De verschillen tussen landen betreffen meer het gewicht van de verschillende wegen en de wijze waarop met name de derdenbinding tot stand komt. In Zweden is bijvoorbeeld de eerste weg met een hoge organisatiegraad van *beide* sociale partners het meeste van belang, waarbij de werkgever bovendien de cao automatisch maar vrijwillig toepast op niet-georganiseerde werk-

7 Vergelijk: Europese Commissie (2002) *Industrial Relations in Europe*, p. 39.

nemers (weg twee)⁸. Algemeen verbindend verklaren van de cao via een wettelijke maatregel komt in Zweden niet voor. In Nederland is vooral de tweede weg via een hoge organisatiegraad van werkgevers van belang, waarbij de derdenbinding is verankerd in artikel 14 van de wet cao. Daarnaast kent Nederland de wettelijke mogelijkheid om de cao algemeen verbindend te verklaren, hetgeen ongeorganiseerde werkgevers en hun werknemers (al dan niet georganiseerd) bindt aan de cao⁹.

Tabel 3.1 Wegen naar een hoge dekkingsgraad van de cao (> 80 procent) in de EU27.

Land	Belangrijkste factoren voor hoge dekkingsgraad cao	Vorm van derdenbinding	Wettelijke mogelijkheid avv?
Nederland	Hoge organisatiegraad werkgevers + derdenbinding	Wettelijk	Ja
Zweden	Hoge organisatiegraad beide sociale partners	Automatisch, vrijwillig	Nee
België	Hoge organisatiegraad beide sociale partners + avv	Wettelijk	Ja
Denemarken	Hoge organisatiegraad beide sociale partners	Automatisch, vrijwillig	Nee
Finland	Hoge organisatiegraad beide sociale partners + avv	Automatisch, vrijwillig	Ja
Frankrijk	Hoge organisatiegraad werkgevers + avv	Wettelijk	Ja
Italië	Organisatiegraad werkgevers*	Automatisch, vrijwillig, maar vakbonden kunnen naar de rechter stappen**	Nee
Oostenrijk	Hoge organisatiegraad werkgevers + avv	Wettelijk	Ja + verplicht lidmaatschap werkgevers
Slovenië	Hoge organisatiegraad werkgevers + avv	Wettelijk	Ja + tot 2006 verplicht lidmaatschap werkgevers.
Spanje	Hoge organisatiegraad werkgevers + avv	Wettelijk***	Ja***

Toelichting: *Italië: De hoge dekkingsgraad van cao's in Italië valt niet helemaal goed te verklaren, gezien de organisatiegraad van sociale partners en het ontbreken van wettelijke avv.

** Vakbonden kunnen in Italië naar de rechter stappen om minimumlonen bij ongeorganiseerde werkgevers af te dwingen.

***Spanje: cao's hebben een wettelijke status.

Bronnen: Bewerking SER-secretariaat op basis van Europese Commissie (2002) *Industrial Relations in Europe*, pp. 40-47; Eurofound (2011) *Extension of collective bargaining agreements in the EU*, background paper.

8 Daarnaast komt het in Zweden voor dat vakbonden druk uitoefenen op ongeorganiseerde werkgevers om zich aan te sluiten bij een cao.

9 In 2011 viel vanwege avv 13 procent van de werknemers onder bedrijfstak-cao's werkzaam in bedrijven die geen partij zijn in de cao-onderhandelingen. Aangezien maar een klein gedeelte van de werknemers onder een ondernemings-cao valt, impliceert dit dat 12 procent van de werknemers die onder een cao werkzaam zijn, werkzaam is in een bedrijf dat geen partij is in de cao-onderhandelingen. Zie: Ministerie SZW (2011) *Voorjaarsrapportage cao-afspraken*, pp. 69-70.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de wijze waarop een hoge dekkingsgraad van cao's (• 80 procent) tot stand gekomen is in de hiervoor genoemde EU-lidstaten.

Met uitzondering van Zweden en Denemarken kennen alle landen met een hoge dekkingsgraad een vorm van wettelijke regulering in de vorm van derdenbinding en/of algemeen verbindend verklaren.

Het belang van de wettelijke regeling van derdenbinding in artikel 14 wet cao in Nederland moet overigens niet worden overschat. De oorspronkelijke bedoeling van de wetgever in 1927 was om te voorkomen dat werkgevers die een cao hadden afgesloten, daaronder uit zouden komen door ongeorganiseerden in dienst te nemen (zie hieronder)¹⁰. Maar zoals Jacobs aangeeft, is een werkgever meestal niet op de hoogte van het vakbondslidmaatschap en mag hij daar niet naar vragen¹¹. De praktijk is dat werkgevers cao-condities min of meer automatisch toekennen via een incorporatiebeding aan al hun werknemers die onder de werkingssfeer van een cao vallen, ongeacht of zij wel of geen lid zijn van een vakbond (zie uitgebreider bijlage 2).

Historische paden naar een hoge dekkingsgraad van cao's

De verschillende wegen naar een hoge dekkingsgraad van cao's hebben diepe historische wortels. Daarbij is ook sprake van een zekere mate van padafhankelijkheid: een ingeslagen weg kan niet zomaar worden verlaten. Hieronder een vergelijking tussen Zweden en Nederland om dit te illustreren.

De hoge dekkingsgraad van cao's wordt in *Zweden* bereikt middels een hoge organisatiegraad van sociale partners. Zweden kent een vrijwillige vorm van derdenbinding en geen avv. Deze zelfregulering gaat terug tot het begin van de vorige eeuw en vond zijn uitdrukking in het zogeheten Saltsjöbadsavtalet (akkoord van Saltsjöbaden) uit 1938. Dit akkoord tussen de sociale partners pacificeerde de Zweedse arbeidsverhoudingen. Het kwam onder een schaduw van hiërarchie tot stand: de overheid dreigde in te grijpen als de sociale partners er niet uit zouden komen. Sociale partners besloten hun relatie op zo'n wijze te regelen dat de overheid geen reden tot ingrijpen zou hebben. Dit werd bevestigd door de regerende sociaaldemocratische partij, die aangaf dat zolang de private sector een redelijke mate van zekerheid en inkomen kan bieden, er voor de staat geen reden is om in te grijpen¹².

10 Tweede Kamer (1926-1927) 166 *Nadere regeling van de Collectieve Arbeidsovereenkomst*, nr. 3, p. 7 (Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel).

11 Zie Jacobs, A. (2005) *Collectief arbeidsrecht*, pp. 124-126.

De hieruit resulterende zelfregulering van de arbeidsvoorwaarden- en omstandigheden betekent dat er weliswaar wettelijk kaders zijn om arbozaken, ontslag en medezeggenschap te regelen, maar dat er veel in cao's wordt geregeld. Er is bijvoorbeeld geen wettelijk minimumloon. Het arbeidsrecht heeft veel meer een privaatrechtelijk karakter. Een ongeorganiseerde werknemer kan zich niet beroepen op de cao¹³. Dat de werkgevers de cao toepassen op alle werknemers, komt volgens de Zweedse vakbonden voort uit vermijden van schadeclaims van de vakbonden vanwege inbreuk op de cao¹⁴.

De belangrijkste prikkel voor vakbondslidmaatschap in Zweden gaat uit van de voordelen die met dit lidmaatschap verbonden zijn ten aanzien van een aanvullende vrijwillige werkloosheidsverzekering. Dat was een van de redenen voor de stijging van de organisatiegraad sinds de jaren dertig¹⁵. Het verklaart ook waarom in Zweden, Finland, Denemarken en België, die allen een vorm van het 'Ghent system' hebben dat vakbondslidmaatschap op een of andere wijze koppelt aan werkloosheidsuitkeringen, er nauwelijks sprake is van dalende ledentallen van de vakbeweging¹⁶. Nederland kent evenwel na de introductie van de verplichte werkloosheidsverzekering in 1949 geen vrijwillige werkloosheidsverzekeringen meer.

De hoge dekkingsgraad van cao's wordt in Nederland bereikt middels een hoge organisatiegraad van werkgevers en een vorm van wettelijke derdenbinding (artikel 14 wet cao). Daarnaast speelt ook de avv (algemeen verbindend verklaring) een rol. De wet cao dateert van 1927. Hierboven is al opgemerkt dat het de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever met artikel 14 was om te verhinderen dat de werkgever die een cao had afgesloten, vervolgens ongeorganiseerden in dienst zou nemen. De wetgever was er zich destijds van bewust dat de derdenbinding zou kunnen leiden tot meeliftersgedrag. Toenmalig minister van Justitie Jan Donner merkte hierover het volgende op in de memorie van toelichting¹⁷:

12 Zie Visser, J. (1996) Corporatism beyond repair? Industrial relations in Sweden, in: J. van Ruysseveldt en J. Visser (red.) *Industrial relations in Europe: Traditions and transitions*, p. 191.

13 Ook in Nederland kan de ongeorganiseerde de werknemer volgens een uitspraak van de Hoge Raad de werkgever niet met een beroep op de Wet cao aan de cao houden. Zie: Jacobs, A. (2005) *Collectief arbeidsrecht*, pp. 124-125. Het verschil is wel dat in Zweden veel meer zaken in de cao zijn geregeld.

14 Zie: <http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/F53218717022F344C1256E4C004F02EF>

15 Zie: Visser, J. (1990) *In search of inclusive unionism*, p. 69.

16 Zie: Rie, T. van, I. Marx en J. Horemans (2011) Ghent revisited: unemployment insurance and union membership in Belgium and the Nordic countries, *European Journal of Industrial Relations*, 17 - 2, pp. 125-139; Bryson, A., B. Ebbinghaus en J. Visser (2011) Introduction: causes, consequences and cures of Union decline, *European Journal of Industrial Relations*, 17 - 2, pp. 97-105.

17 Tweede Kamer (1926-1927), 166, nr. 3, p. 7.

[...] dat dit artikel het voor de ongeorganiseerde arbeiders gemakkelijker maakt zich buiten de vakorganisatie te houden en niettemin de vruchten van de c.a. [o]. te plukken.

Bij het tot stand komen van de wet cao in de jaren twintig konden de betrokken partijen geen overeenstemming bereiken over het algemeen verbindend verklaren van de cao¹⁸. Pas in 1937 kwam de wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten tot stand¹⁹. De verantwoordelijke ministers Slingenberg en Van Schaik merkten in de memorie van toelichting bij deze wet het volgende op²⁰:

De collectieve arbeidsovereenkomsten zijn, naar het oordeel van de ondergetekenden, voor den behoorlijke gang van het bedrijfsleven, het bevorderen van de samenwerking tusschen werkgevers en werknemers van zoo grote betekenis gebleken, dat het wegruimen van belemmeringen, die haar verdere ontwikkeling in den weg staan, van groot maatschappelijk nut is te achten.

De praktische betekenis van deze wet was gezien de bescheiden ontwikkeling van de cao voor de Tweede Wereldoorlog vooralsnog beperkt. Na de oorlog kwam eerst een stelsel van geleide loonpolitiek met een sterke overheidsbemoeyenis tot stand, dat met het akkoord van Wassenaar in 1982 geëindigd is.

De verschillen tussen Zweden en Nederland hebben betrekking op een aantal fundamentele keuzes ten aanzien van de aard van het arbeidsrecht, de inrichting van de werkloosheidsverzekering en meer in het algemeen met verschillen in de rol van de overheid in de arbeidsverhoudingen²¹. Deze padafhankelijkheid maakt het niet eenvoudig om elementen vanuit het ene systeem te introduceren in een ander systeem, met een andere achtergrond en een andere historie.

¹⁸ Zie hiervoor: Windmuller, J.P. en C. de Galan, 1979, *Arbeidsverhoudingen in Nederland 1*, pp. 70-71.

¹⁹ Windmuller, J. P. en C. de Galan (1979) *Arbeidsverhoudingen in Nederland deel 1*, pp. 71-72. De avv stond al sinds 1907 na de totstandkoming van de wet op het arbeidscontract op de agenda. Zie: Eerste Kamer (1936-1937) 274 *Algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten*, p. 3.

²⁰ Tweede Kamer (1936-1937) 274, p. 3.

²¹ Zie uitgebreider: Crouch, C. (1993) *Industrial relations and European state traditions*.