

Balanceren op de cao-helling

Oorzaken van de daling van de cao-dekkingsgraad en wat eraan te doen is

Paul de Beer & Rein de Sauvage Nolting

Publicatie nr. 27



DE BURCHT

Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Balanceren op de cao-helling

Oorzaken van de daling van de cao-dekkingsgraad en wat eraan te doen is

Paul de Beer & Rein de Sauvage Nolting

Publicatie nr. 27



DE BURCHT

Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	9
Inleiding	15
Hoofd- en deelvragen	18
Hoofdstuk 1. De rol van de cao in het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen	19
Zes dimensies van collectief onderhandelen	20
Waarom is de daling van de dekkinggraad van belang?	21
Ontwikkelingen die de cao onder druk zetten	22
Institutioneel veld van de cao	23
Werkgeversorganisaties	25
Hoofdstuk 2. Kwantitatieve analyse van de daling van de cao-dekkinggraad	32
De cao-dekkinggraad voor de gehele economie	33
Achterliggende ontwikkelingen: aantal cao's, grootte van cao's en avv	35
Decompositie-analyse	39
De cao-dekkinggraad in afzonderlijke bedrijfstakken	42
Vier branches nader beschouwd	50
Conclusie	51
Hoofdstuk 3. De cao-dekkinggraad in enkele branches	53
Introductie	55
Verzekeringen	55
ICT	56
Banken	56
Ingenieursbedrijven	58
Binnenscheepvaart	59
Post en koeriers	60
Reisbranche	61
Branches in de gevarenzone	64
Meubelindustrie	64
Grafimedia	65
Hoofdstuk 4. De cao in de ICT-branch	67
Hoofdstuk 5. Welke branchekenmerken beïnvloeden de daling van de cao-dekkinggraad?	78
De invloed van bedrijfskenmerken	79
De invloed van de dynamiek van een branche	83
De invloed van de kenmerken van de werknemers in een branche	88
Conclusie	94

Hoofdstuk 6. Tussenconclusie	97
Hoofdstuk 7. Internationale lessen	104
Volgt Nederland de ontwikkeling van Duitsland?	105
Cao-dekkingsgraad in gelaagde cao-systemen	107
Conclusie	111
Hoofdstuk 8. Hoe kunnen we de dekkingsgraad weer doen stijgen?	112
Vakbonden	113
Werkgeversorganisaties	114
Vakbonden en werkgeversorganisaties gezamenlijk	115
Overheid	116
Naar een fundamentele hervorming van het Nederlandse cao-systeem?	119
Dankwoord	121
Literatuur	123
Bijlages	126
Bijlage A – Cao-gegevens van het CBS en van SZW vergeleken	127
Bijlage B – Lijst met geïnterviewden	130
Bijlage C – Algemene topiclist medewerkers werkgeversorganisaties	131
Bijlage D – Algemene topiclist vakbondsbestuurders	133

Voorwoord

De cao is de hoeksteen van het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen, het ‘poldermodel’. Lange tijd werd als vanzelfsprekend aangenomen dat het overgrote deel van de werknemers onder een cao valt, zodat hun arbeidsvoorwaarden het resultaat zijn van goed overleg tussen vakbonden en werkgevers. De laatste tien jaar blijkt een hoge en stabiele dekking van cao’s echter niet meer zo vanzelfsprekend. Het aandeel werknemers dat onder een cao valt, brokkelt langzamerhand af. Tegelijkertijd neemt het aandeel zzp’ers, die evenmin onder een cao vallen, toe. Hierdoor worden momenteel nog maar voor drie op de vijf werkenden in Nederland de arbeidsvoorwaarden in een cao geregeld. Dit roept de vraag op hoe lang de hoeksteen van de cao het huis van de Nederlandse arbeidsverhoudingen nog kan stutten. Als deze hoeksteen bezwijkt, kan dit vergaande consequenties hebben voor de rest van het bouwwerk. Kortom, het in het verleden bejubelde poldermodel is geen rustig bezit meer.

Over de oorzaken van de dalende cao-dekkingsgraad is nog weinig bekend. In deze publicatie doet het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging een poging de trends en mechanismen die hierachter schuilgaan, bloot te leggen. Daartoe zijn zowel recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek geanalyseerd als praktijk-deskundigen geïnterviewd. Het beeld dat hieruit naar voren komt is niet rooskleurig. De cao lijkt langzaam maar zeker af te glijden van, wat in deze publicatie wordt genoemd, de cao-helling. Beargumenteerd wordt, dat een branche die eenmaal is afgegleden, voor een bijna onmogelijke taak staat om weer naar boven te klimmen. Als de daling van de cao-dekking niet snel een halt wordt toegeeroepen zou weleens een cruciale grens kunnen worden overschreden, waarna er geen weg terug meer is. Deze publicatie roept dan ook op tot een meer fundamentele discussie over de grondslagen van ons stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen. Een oproep die overigens minstens zozeer gericht is aan de werkgevers en de overheid als aan de vakbeweging.

Paul de Beer

Wetenschappelijk directeur Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Samenvatting

Samenvatting

De cao vormt de hoeksteen van het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen. Decennialang schommelde de dekkinggraad van cao's rond de 80% van de werknemers in Nederland en leek de cao een van de meest stabiele onderdelen van 'het poldermodel' te zijn. Uit recente cijfers van het CBS blijkt echter dat de dekkinggraad van cao's tussen 2010 en 2022 met 4 procentpunten is gedaald van 75,8% van alle werknemers naar 71,8%. Dit rapport onderzoekt de trends en mechanismen die deze daling van de cao-dekkinggraad verklaren. Hiertoe zijn kwantitatieve analyses uitgevoerd op basis van cijfers van het CBS en het Ministerie van SZW en interviews gehouden met vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties, vakbonden en ondernemingsraden in een aantal branches waarin zich opvallende ontwikkelingen rond de cao-dekkinggraad voordoen.

De daling van de cao-dekkinggraad tussen 2010 en 2022 kwam niet doordat het aantal werknemers onder een cao is gedaald. Het aantal werknemers onder een cao groeide echter minder sterk (+6,7%) dan het totale aantal werknemers (+12,6%). De daling van de totale cao-dekkinggraad wordt voor 60% verklaard door de daling van de dekking van ondernemings-cao's en voor 40% door de daling van de dekking van bedrijfstak-cao's. Dit is opmerkelijk omdat negen op de tien cao-werknemers in Nederland onder een bedrijfstak-cao vallen en deze dus een veel groter deel van de totale cao-dekking uitmaken.

Zowel het aantal bedrijfstak-cao's als het aantal ondernemings-cao's neemt geleidelijk af. Het gemiddelde aantal werknemers per ondernemings-cao is sinds 2010 ongeveer gelijk gebleven, zodat de afname van het aantal ondernemings-cao's heeft geresulteerd in een daling van het aantal werknemers dat onder een ondernemings-cao valt. De afname van het aantal ondernemings-cao's lijkt vooral te komen doordat ondernemingen met een eigen cao zich (al dan niet vrijwillig) hebben aangesloten bij een bedrijfstak-cao. Mede hierdoor is het gemiddelde aantal werknemers per bedrijfstak-cao sterker gegroeid dan het aantal bedrijfstak-cao's is afgenomen, zodat het totale aantal werknemers onder een bedrijfstak-cao is gegroeid.

Sinds 2012 is deze groei ook deels veroorzaakt doordat meer werknemers via de algemeenverbindendverklaring (avv) onder een bedrijfstak-cao vallen. Deze toename van het belang van de avv vormt een aanwijzing dat de organisatiegraad van werkgevers daalt: een steeds kleiner percentage van alle werknemers is in dienst van een georganiseerd bedrijf.

De cao-dekkinggraad loopt sterk uiteen tussen bedrijfstakken en varieert van minder dan 17% in informatie en communicatie tot bijna 100% in het openbaar bestuur en bij overheidsbedrijven. De dekkinggraad is echter in vrijwel alle bedrijfstakken gedaald. Hoewel in ongeveer de helft van de bedrijfstakken (op 1 digit-niveau) in 2022 méér werknemers onder een cao vielen dan in 2010, is deze groei in vrijwel alle bedrijfstakken achtergebleven bij de werkgelegenheidsgroei, waardoor de cao-dekkinggraad is gedaald. In de bedrijfstakken vervoer en opslag, informatie en communicatie, en financiële dienstverlening is het aantal werknemers onder een cao zelfs fors gedaald, terwijl het totale aantal werknemers in deze bedrijfstakken is gegroeid. Een meer gedetailleerde analyse van enkele branches (op 2 digit-niveau) laat zien dat hierachter verschillende mechanismen schuilgaan. In de financiële dienstverlening (excl. verzekeraars en pensioenfondsen) is de werkgelegenheid bij de grote banken, die een eigen ondernemings-cao hebben, afgenomen, terwijl het aantal werknemers in niet-cao-bedrijven is gegroeid. In de bedrijfstak post en koeriers is het totale aantal werknemers afgenomen, maar

is het aantal werknemers onder een cao nog veel sterker gedaald. In de detailhandel groeit het aantal werknemers dat onder een ge-avv'de bedrijfstak-cao valt, maar de niet-cao-bedrijven (waaronder veel online winkels) groeien nog sneller. In de dienstverlening op het gebied van informatietechnologie daalt het aantal cao-werknemers terwijl de totale werkgelegenheid onstuimig groeit.

Om een beter beeld te krijgen van de onderliggende dynamiek achter de daling van de cao-dekkingsgraad, zijn 12 diepte-interviews gehouden met in totaal 14 vakbondsbestuurders, vertegenwoordigers van brancheorganisaties, OR-leden en beleidsmedewerkers. Hiervoor zijn branches geselecteerd waarin de cao-dekkingsgraad stabiel is, daalt of laag is. Uit deze interviews blijkt dat branches met een hoge dekkingsgraad zich kenmerken door goed georganiseerde werkgevers. Dit heeft onder meer te maken met de structuur van de branche en padafhankelijkheid. Werkgeversorganisaties dragen in deze branches in brede zin bij aan goede arbeidsverhoudingen en (onder-)steunen vakbondslidmaatschap. In al deze branches krimpt echter de werkgelegenheid, waardoor zij steeds minder bijdragen aan een hoge landelijke cao-dekkingsgraad.

Enkele snelgroeïende branches hebben juist een lage cao-dekkingsgraad, waaronder de ICT-branche en delen van de zakelijke dienstverlening. De arbeidsverhoudingen in deze branches zijn sterk geïndividualiseerd. Werkgeversorganisatie is hier door de hoge vervangingsgraad en heterogeniteit van bedrijven niet vanzelfsprekend. Bovendien opereren in deze branches veel grote multinationale ondernemingen met een buitenlands hoofdkantoor, waardoor de onderhandelingsruimte voor de Nederlandse werkgever beperkt is. Uit de interviews komt naar voren dat dit in kwalitatieve zin een negatief effect heeft op de arbeidsverhoudingen. In het bijzonder gelden in een aantal vestigingen van grote Amerikaanse bedrijven Angelsaksische arbeidsverhoudingen en is er veelal sprake van prestatiebeloning (*performance pay*) en, mede daardoor, van een deniverende loonontwikkeling.

In enkele onderzochte bedrijven is een poging gedaan om van een ondernemings-cao over te stappen op een arbeidsvoorwaardenregeling, maar is dat door de werknemers tegengehouden.

In een van de onderzochte cases, de binnenscheepvaart, is de avv van de bedrijfstak-cao in de periode 2010-2022 komen te vervallen, waardoor werknemers van ongeorganiseerde werkgevers niet meer onder een cao vallen. De werkgevers in deze branche zijn versnipperd, waardoor sommigen hun lidmaatschap van de leidende brancheorganisatie hebben opgezegd.

De dekkingsgraad daalde ook in de branche post en koeriers, waar de onderlinge concurrentie tussen bedrijven groot is en er grote verschillen tussen de bedrijven zijn. Dit lokt *free-rider* gedrag uit.

Daarnaast zijn enkele interviews gehouden met vertegenwoordigers van branches die op de 'cao-helling' omlaag dreigen te glijden doordat het aantal werknemers dat direct onder de bedrijfstak-cao valt, maar weinig boven de ondergrens van 55% voor avv ligt. Deze branches lopen het risico dat zij in de toekomst niet meer zullen voldoen aan het representativiteitsvereiste voor algemeenverbindendverklaring. Wederom speelt hier dat de werkgelegenheid bij niet-georganiseerde werkgevers sterker groeit dan bij georganiseerde werkgevers.

Mede op basis van de uitkomsten van de interviews is in een kwantitatieve analyse

van 83 branches over de periode 2010-2022 de cao-dekkingsgraad gerelateerd aan een aantal branchekenmerken. Het gaat hierbij om kenmerken van de bedrijven in een branche, de dynamiek van de branche en kenmerken van de werknemers in een branche. De cao-dekkingsgraad is in het algemeen lager als de branche meer kleine bedrijven telt. De cao-dekkingsgraad is ook lager naarmate de bedrijven in een branche sterker gedigitaliseerd zijn, maar juist hoger als een groter deel van de omzet via online platforms wordt gerealiseerd.

Een grotere dynamiek in een branche – gemeten aan de hand van de werkgelegenheidsgroei en het aandeel nieuwe bedrijven, snelle groeiers en opgeheven bedrijven – hangt samen met een daling van de cao-dekkingsgraad. Toch kunnen de verschillen in branchekenmerken slechts een beperkt deel van de verschillen in de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad tussen 2010 en 2022 verklaren. Als met alle kenmerken tegelijkertijd rekening wordt gehouden, dragen vooral een groter aandeel opgerichte en opgeheven bedrijven en een groter aandeel snelle groeiers bij aan de daling van de dekkingsgraad. De vervangingsgraad van bedrijven speelt dus een belangrijke rol bij de cao-dekkingsgraad. Als de werkgelegenheidsgroei is geconcentreerd in bestaande bedrijven, wordt de daling van de dekkingsgraad juist geremd.

Er is ook een samenhang tussen cao-dekkingsgraad in een branche en de organisatiegraad van de vakbeweging. Hoe meer werknemers lid zijn van een vakbond, hoe hoger in het algemeen de cao-dekkingsgraad, maar het verband tussen beide is niet sterk. Er is nauwelijks enig verband tussen de organisatiegraad en de verandering in de cao-dekkingsgraad. Verder is de cao-dekkingsgraad lager in branches met veel hoogbetaalde werknemers en in branches waarin veel werknemers een bedrijfseconomisch of ICT-beroep hebben of als manager werken. Ook een groter aandeel jongeren (onder 35 jaar) gaat samen met een lagere dekkingsgraad. Een groter aandeel laagopgeleiden verhoogt juist de cao-dekkingsgraad in een branche.

Hoewel we geen eenduidige verklaring voor de daling van de cao-dekkingsgraad vinden, concluderen we in algemene zin dat de daling vooral samenhangt met de erosie van de poldertraditie tussen vakbonden en werkgeversorganisaties. Doordat de organisatiegraad van vakbonden in de meeste branches relatief laag is, hangt een hoge cao-dekkingsgraad vooral af van een goed georganiseerd bedrijfsleven. De vanzelfsprekendheid van het lidmaatschap van en de erkenning van de autoriteit van werkgeversorganisaties lijken echter af te nemen. In branches waar veel bedrijven geen cao hebben omdat zij geen lid (meer) zijn van een werkgeversorganisatie, zijn de vakbonden vaak te zwak om individuele werkgevers te dwingen tot cao-onderhandelingen. Verzwakking van werkgeversorganisaties en van vakbonden gaan zo hand in hand. Als eenmaal een bepaalde grens is overschreden – zoals de ondergrens van 55% voor het avv'en van een cao – wordt het erg moeilijk om die ontwikkeling nog te keren. Zolang de organisatiegraad hoog is en een bedrijfstak-cao wordt ge-avv'd, hebben bedrijven er weinig belang bij om hun lidmaatschap van de werkgeversorganisatie op te zeggen. Als er meer ongeorganiseerde bedrijven zijn en de cao niet meer ge-avv'd wordt, neemt de concurrentiedruk op de georganiseerde bedrijven toe en zullen meer bedrijven hun lidmaatschap opzeggen en nieuwe bedrijven zich niet aansluiten bij een werkgeversorganisatie. Hierdoor is het veel gemakkelijker de cao-helling af te glijden dan deze weer op te klimmen.

De ontwikkelingen in Nederland vertonen enige parallellen met die in Duitsland, waar de cao-dekkingsgraad al eerder sterk is gedaald en nu nog maar ongeveer de helft van de werknemers onder een cao valt. Een van de oorzaken hiervan was dat de relatie tussen de sociale partners verslechterde van een relatie van wederzijdse steun naar een relatie van wederzijdse destructie (de termen zijn van Wolfgang Streeck). De oorsprong hiervan was groeiende onvrede onder kleine en middelgrote bedrijven met de koers van de werkgeversorganisaties. Het voorbeeld van Duitsland laat zien dat als de organisatiegraad van werkgevers begint te dalen en de verhouding met de vakbonden minder goed wordt, er gemakkelijk een negatieve spiraalbeweging kan ontstaan die moeilijk tot staan te brengen is. Er zijn echter ook landen waar de cao-dekkingsgraad nog altijd zeer hoog en stabiel is. Twee voorbeelden zijn België en Zweden, die beide een gelaagd ('multi-layer') cao-stelsel hebben. Dit houdt in dat tegelijkertijd op verschillende niveaus cao's worden afgesloten. Hoewel de cao's op hogere niveaus vaak slechts globale bepalingen bevatten, dragen zij er wel toe bij dat veruit de meeste bedrijven onder een cao vallen. Op lagere niveaus kunnen aanvullende afspraken worden gemaakt die zijn toegesneden op de specifieke branche of onderneming.

Tot slot doen we een aantal suggesties om de cao-dekkingsgraad weer te doen stijgen. Vakbonden hebben hierop maar beperkte invloed, maar zouden moeten blijven streven naar versterking van hun (onderhandelings-)positie door hun ledental te vergroten, vooral onder groepen die het belang van een cao minder inzien. Werkgeversorganisaties vormen de cruciale schakel in het systeem, maar lijken nog onvoldoende bewust van hun verantwoordelijkheid. Verhoging van hun organisatiegraad (in termen van het aantal werknemers van georganiseerde bedrijven) is veel belangrijker voor het verhogen van de dekkingsgraad dan het ledental van de vakbonden. Zij moeten vooral nieuwe en snelgroeiende bedrijven overtuigen dat het in hun belang is om zich aan te sluiten bij een werkgeversorganisatie.

Vakbonden en werkgevers gezamenlijk kunnen proberen het bereik van cao's te vergroten. Dit kan enerzijds door de werkingsfeer van cao's te vergroten en anderzijds door een gelaagd cao-stelsel in te voeren, waarin op hogere niveaus overkoepelende sector-cao's worden afgesloten.

De overheid heeft krachtens internationale verdragen en de recente EU-richtlijn over toereikende minimumlonen een belangrijke verantwoordelijkheid om collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden te bevorderen. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden van de overheid om de cao-dekkingsgraad direct te bevorderen relatief beperkt vanwege de contractvrijheid van de sociale partners. Bovendien bestaat het risico dat maatregelen die het gemakkelijker maken om cao's af te sluiten of deze algemeen verbindend te verklaren de representativiteit en onafhankelijkheid van de cao-partijen zal verminderen en hierdoor de kwaliteit van de cao's zal aantasten. Niettemin kan de overheid een belangrijke bijdrage leveren aan het verhogen van de cao-dekkingsgraad door het hebben van een cao als vereiste te stellen bij aanbestedingen. Daarnaast zouden cao's voor werkgevers aantrekkelijker kunnen worden gemaakt door de mogelijkheden voor driekwart dwingend recht (d.w.z. dat men bij cao van de wet kan afwijken) te verruimen.

De verschillende suggesties om de cao-dekkingsgraad te verhogen veranderen echter weinig aan de achterliggende ontwikkelingen waardoor het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen aan erosie onderhevig is. Dit roept de vraag op of niet een

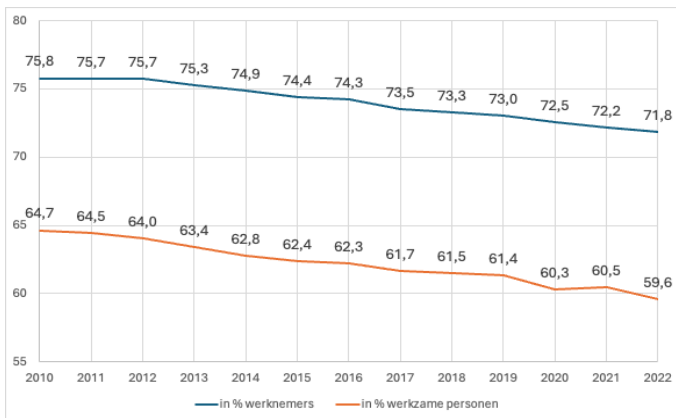
meer fundamentele hervorming van het stelsel moet worden overwogen. Het is de vraag of een 'voluntaristisch' stelsel, waarvan het vrijwillig lidmaatschap van werkgevers- en werknemersorganisaties het fundament vormt, in de 21e eeuw nog wel voldoende stabiliteit en continuïteit biedt. Dat dit stelsel in de afgelopen anderhalve eeuw goed heeft gefunctioneerd, garandeert niet dat het ook in deze eeuw deze rol zal kunnen blijven spelen. Het is daarom beter tijdig na te denken over mogelijke alternatieven dan af te wachten tot het stelsel zo ver is afgebrokkeld dat reparatie niet meer mogelijk is.

Inleiding

De cao vormt de hoeksteen van het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen. Decennialang schommelde de dekingsgraad van cao's rond de 80% van de werknemers in Nederland. In 2022 viel echter nog maar 71,8% (iets meer dan 6 miljoen van de 8,4 miljoen werknemers) onder een cao – we duiden hen kortweg aan als cao-werknemers. Sinds 2010 is het aantal cao-werknemers weliswaar met zo'n 380.000 (+6,7%) toegenomen, maar het totale aantal werknemers groeide aanzienlijk sterker, namelijk met 940.000 of 12,6%. Hierdoor is de cao-dekingsgraad met 4 procentpunten gedaald. De dalende trend is inmiddels onmiskenbaar.

Hierbij worden zelfstandigen, zoals gebruikelijk, niet meegeteld. Doen we dit wel en vergelijken we het aantal cao-werknemers met de totale werkzame bevolking (werknemers + zelfstandigen), dan is de dekking van de cao gedaald van 64,7% in 2010 naar 59,6% in 2022. In 2022 vielen dus nog maar drie op de vijf werkenden onder een cao.

Figuur 1. Aantal cao-werknemers in procenten van het totale aantal werknemers en aantal werkzame personen.



Bron: CBS (maatwerktabel)

Een dalende cao-dekingsgraad kan op termijn grote gevolgen hebben voor het stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen. Dat is niet alleen het geval doordat minder werknemers onder een cao vallen, maar ook doordat de legitimiteit van de sociale partners op landelijk niveau erodeert. De aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid en afspraken van sociale partners met het kabinet moeten veelal via de cao worden geëffectueerd. Bovendien kan een dalende dekingsgraad een zichzelf versterkend effect hebben. Naarmate meer ondernemingen niet meer aan een cao gebonden zijn, kan de concurrentiedruk op ondernemingen die wel onder een cao vallen toenemen. Dit zou voor sommige ondernemingen reden kunnen zijn om hun lidmaatschap van een brancheorganisatie op te zeggen zodat zij niet meer gebonden zijn aan een niet algemeen verbindend verklaarde bedrijfstak-cao. Dit zullen wij in het onderzoek aanduiden als de 'cao-helling'.

Wat verklaart de daling van de cao-dekkingsgraad?

Een eerste antwoord is eenvoudig te geven: het aantal werknemers dat onder een cao valt is minder snel gegroeid dan het aantal werknemers dat niet onder een cao valt. Anders gezegd: cao-bedrijven en cao-bedrijfstakingen groeien minder snel (of krimpen zelfs) dan niet-cao-bedrijven en niet-cao-bedrijfstakingen. Vervolgens is de vraag welke krachten hierachter schuilgaan. Met dit onderzoek proberen we te achterhalen wat de drijvende krachten zijn achter de daling van de cao-dekkingsgraad. We doen dit deels op basis van kwantitatieve analyses van beschikbare gegevens over het aantal werknemers onder een cao en deels op basis van diepte-interviews met vertegenwoordigers van werknemers en vakbonden in een aantal geselecteerde branches.

De kwantitatieve analyses in dit onderzoek zijn primair gebaseerd op recente CBS-cijfers over het aantal werknemers onder een bedrijfstak- of ondernemings-cao. Deze cijfers geven echter geen informatie over het aantal cao's en het aantal werknemers dat via de algemeenverbindendverklaring (avv) aan een bedrijfstak-cao is gebonden. Daarom gebruiken we in aanvulling op de CBS-cijfers ook cijfers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) die daarover wel informatie bevatten. Op de consistentie van de CBS-cijfers en de SZW-cijfers wordt in bijlage A ingegaan.

Op basis van deze gegevens gaan we na in welke sectoren de daling van de dekkingsgraad het grootst is, of deze bij de bedrijfstak- of de ondernemings-cao's is geconcentreerd en welke rol de algemeenverbindendverklaring (avv) hierbij speelt. Tevens gaan we na welke sectoren en branches het meest hebben bijgedragen aan de daling van de cao-dekkingsgraad. We trachten hiermee de daling van de cao-dekkingsgraad zo goed mogelijk te lokaliseren (hoofdstuk 2).

Vervolgens selecteren we op basis van deze gegevens een aantal specifieke branches waarin we interviews hebben gehouden met vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties en cao-onderhandelaars van de vakbeweging om beter te begrijpen waardoor deze ontwikkelingen zich voordoen (hoofdstuk 3 en 4).

Daarna hebben we met een tweede reeks kwantitatieve analyses onderzocht of de factoren die in de interviews naar voren kwamen als drijvende krachten achter de daling van de dekkingsgraad, ook in algemene zin die daling kunnen verklaren. Hiertoe hebben we de hoogte en de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad in afzonderlijke branches gerelateerd aan een aantal kenmerken van de bedrijven in die branches, de dynamiek van de branches en de kenmerken van de werknemers in de branches (hoofdstuk 5).

In hoofdstuk 6 trekken we een aantal conclusies uit de analyses in de vier voorgaande hoofdstukken en proberen we aan te geven wat de belangrijkste drijvende krachten en mechanismen zijn achter de daling van de dekkingsgraad.

Als de daling van de cao-dekkingsgraad zich in de toekomst voortzet, zou Nederland het voorbeeld van Duitsland kunnen volgen, waar de cao-dekkingsgraad de afgelopen decennia is gedaald naar zo'n 55%. Er zijn echter ook landen waarin de cao-dekkingsgraad al lange tijd hoog en stabiel is, zoals België en Zweden. In hoofdstuk 7 schetsen we kort het cao-systeem in deze landen.

De daling van de cao-dekkingsgraad is ook relevant vanwege de implementatie van de Europese Richtlijn Toereikende Minimumlonen. Op 14 september 2022 werd deze richtlijn aangenomen. Om het recht op collectief onderhandelen te versterken, is in deze richtlijn vastgelegd dat lidstaten moeten streven naar een cao-dekkingsgraad van 80%. Lidstaten die hier

niet aan voldoen dienen een actieplan te schrijven hoe zij de dekkingsgraad gaan verhogen. Dit rapport sluiten we daarom af met een aantal suggesties hoe de daling van de dekkingsgraad tot staan kan worden gebracht en mogelijk weer kan gaan stijgen (hoofdstuk 8).

Hoofd- en deelvragen

Het doel van dit onderzoek is tweeledig: enerzijds onderzoeken we wat de drijvende krachten zijn achter de dalende cao-dekkingsgraad; anderzijds gaan we na wat ervoor nodig is om de dalende trend te keren en de dekkingsgraad weer te laten stijgen naar het 'oude' niveau van minimaal 80%.

Het eerste deel van de hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke theoretische verklaringen zijn er voor de daling van de cao-dekkingsgraad?
2. Welke factoren verklaren de daling van de cao-dekkingsgraad op nationaal niveau?
3. Welke sectoren en branches dragen het meest bij aan de daling van de nationale cao-dekkingsgraad?
4. Welke (kwalitatieve) ontwikkelingen doen zich voor in een aantal branches die bijdragen aan een lage en/of dalende cao-dekkingsgraad?
5. Welke factoren verklaren de ontwikkeling van de dekkingsgraad in afzonderlijke branches?
6. Welke lessen kunnen we trekken uit de ervaringen met cao-dekking in enkele andere landen?

De eerste deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 1 van dit rapport op basis van een beknopte literatuurstudie. Deelvragen 2 en 3 worden beantwoord in hoofdstuk 2 op basis van een analyse van gedetailleerde cijfers van het CBS en het Ministerie van SZW. Deelvraag 4 wordt beantwoord in hoofdstukken 3 en 4 op basis van een aantal interviews met vertegenwoordigers van vakbonden en werkgeversorganisaties in verschillende branches. Deelvraag 5 komt aan de orde in hoofdstuk 5, opnieuw op basis van een kwantitatieve analyse van de CBS-cijfers. In hoofdstuk 6 worden op basis van de resultaten uit de voorgaande hoofdstukken tussenconclusies getrokken. Deelvraag 6 wordt beantwoord in hoofdstuk 7 op basis van een beknopte literatuurstudie.

Tot slot doen we in hoofdstuk 8 een poging het tweede deel van de hoofdvraag te beantwoorden door een aantal suggesties te doen hoe de cao-dekkingsgraad zou kunnen worden verhoogd.

Hoofdstuk 1

De rol van de cao in
het Nederlandse systeem
van arbeidsverhoudingen

Om meer inzicht te krijgen in de betekenis van de cao voor het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen, plaatsen we eerst de cao in een breder perspectief. In dit hoofdstuk bespreken we daarom enkele ontwikkelingen en perspectieven die de context vormen voor de daling van de cao-dekkingsgraad. We beantwoorden de vraag waarom de cao-dekkingsgraad van belang is en hoe deze zich verhoudt tot andere (meer kwalitatieve) aspecten van cao's. Daartoe onderscheiden we, in navolging van Clegg (1976) zes dimensies van collectief onderhandelen. Op basis hiervan beargumenteren we dat de daling van de cao-dekkingsgraad voor vakbonden en sociale partners in bredere zin belangrijke gevolgen heeft: het afsluiten van cao's is een van de kerntaken van vakbonden en werkgeversorganisaties. Vervolgens laten we zien dat de daling van de cao-dekkingsgraad niet op zichzelf staat. Ze volgt op een aantal andere ontwikkelingen die de kracht en stabiliteit van het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen onder druk zetten: internationalisering, de groei van de dienstensector, de toename van atypische arbeidsrelaties (flex, zzp) en de dalende organisatiegraad van de vakbeweging. Hierna bespreken we het institutionele veld rondom de cao. De drie belangrijkste institutionele voorwaarden voor een hoge dekkingsgraad van cao's in Nederland zijn (1) cao-onderhandelingen op bedrijfstakniveau, (2) algemeenverbindendverklaring van cao's en (3) een hoge graad van werkgeversorganisatie. Het is aannemelijk dat de daling van de cao-dekkingsgraad samenhangt met veranderingen in een of meer van deze drie voorwaarden. Vooral de organisatiegraad van werkgevers lijkt van belang. Daarom gaan we nader in op theorieën over werkgeversorganisatie. In het bijzonder bespreken we de spanning tussen de 'logic of membership' en de 'logic of influence' van Streeck & Schmitter. In latere hoofdstukken komen we op deze perspectieven terug om te verklaren waarom de mate waarin werkgeversorganisatie en in samenhang daarmee de cao-dekkingsgraad onder druk staan, verschilt tussen branches.

Zes dimensies van collectief onderhandelen

De stelling dat het Nederlandse systeem van collectieve arbeidsverhoudingen 'onder druk' staat, is de afgelopen decennia vaker geponeerd. Deze ontwikkeling werd tot voor kort voornamelijk in verband met gebracht met de dalende ledentallen van de vakbonden, onenigheden binnen en tussen de sociale partners, decentralisering en de afnemende betekenis en reikwijdte van de cao (de Beer, 2013). Het leek er lange tijd op dat ondanks deze ontwikkelingen de *dekkingsgraad* van cao's onverminderd hoog bleef rond 80%. Daarmee was de hoge dekkingsgraad een van de belangrijkste, stabiele en meest kenmerkende instituties van het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen (Ibid.). Door de hoge dekkingsgraad waren vier op de vijf werknemers en de grote meerderheid van de werkgevers gebonden aan afspraken tussen de sociale partners. Hierdoor konden op centraal niveau gemaakte afspraken breed doorwerken en een gelijk speelveld creëren in ons geordende, corporatistische arbeidsbestel. Inmiddels blijkt echter ook de cao-dekkingsgraad aan erosie onderhevig, hetgeen de druk op het stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen nog verder vergroot. Alvorens in de volgende hoofdstukken de drijvende krachten hierachter te analyseren, plaatsen we de cao in dit hoofdstuk in een breder perspectief. Hoewel dit onderzoek zich richt op de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad, worden de kracht en de kwaliteit van de institutie 'collectieve arbeidsovereenkomst' door meer bepaald dan alleen het aandeel werknemers dat onder een cao valt. We sluiten aan bij de zes

dimensies van collectief onderhandelen die Glegg (1976) onderscheidde. Deze vormden ook de basis voor een meer recent Europees vergelijkend onderzoek van het Europees Vakbondsinstituut (ETUI) (Waddington, Müller & Vandaele, 2019). De verschillende dimensies reflecteren grotendeels de machtsverhoudingen tussen vakbonden en werkgevers(-organisaties).

De eerste dimensie van collectief onderhandelen is de **(1) dekkingsgraad**. Deze dimensie betreft het aandeel werknemers binnen een bedrijf, sector of land dat onder een cao valt. Dit is de voornaamste dimensie waarop wij ons zullen richten: het is de ‘afhankelijke variabele’ van dit onderzoek. Een tweede dimensie is het **(2) niveau van onderhandelen**: deze dimensie gaat over het niveau waarop cao-onderhandelingen worden gevoerd. Dit kan het ondernemingsniveau of bedrijfstakniveau zijn en in sommige systemen van arbeidsverhoudingen ook regionaal of nationaal niveau. Het niveau van onderhandelen heeft invloed op de machtsverhouding tussen de sociale partners. Waar bij bedrijfstak-cao’s vakbondsbestuurders en werkgeversorganisaties de meeste invloed hebben, zijn dit bij ondernemingscao’s ook kaderleden van vakbonden, individuele werkgevers en soms ondernemingsraden. Het onderhandelingsniveau krijgt in dit onderzoek ook aandacht, maar vormt niet de centrale variabele. De derde dimensie is de **(3) diepte van onderhandelen**. Deze verwijst naar de mate waarin lokale kaderleden en bedrijven betrokken zijn bij enerzijds het formuleren van eisen, en anderzijds de naleving van de collectieve afspraken op lokaal niveau. De vierde dimensie is de **(4) zekerheid van onderhandelen**: deze betreft de mate waarin werkgevers vakbondsorganisatie erkennen en ondersteunen dan wel, in bepaalde gevallen, juist tegenwerken. De vijfde dimensie, **(5) bereik van collectieve overeenkomsten**, heeft betrekking op het aantal en de breedte van de afspraken in cao’s. Over het algemeen hebben vakbonden de voorkeur voor zo breed mogelijke afspraken, terwijl werkgevers(-organisaties) juist veel ruimte voor flexibiliteit willen houden en daarom het bereik van de cao willen beperken. De **(6) mate van controle over collectieve overeenkomsten** is de laatste dimensie: deze betreft de mate waarin een cao de arbeidsvoorwaarden voor werknemers vastlegt. Het gaat dan om de inhoud van de cao: bij minimale afspraken is er minder ruimte voor controle dan bij gedetailleerde afspraken. Deze dimensie heeft ook betrekking op de naleving van de cao, al stellen de auteurs dat deze voornamelijk afhankelijk is van het bereik en diepte van collectieve overeenkomsten.

Waarom is de daling van de dekkingsgraad van belang?

De cao is het ‘institutionele anker’ van het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen. Cao’s worden afgesloten tussen werkgevers(-organisaties) en vakbonden. In cao’s worden de arbeidsvoorwaarden vastgelegd en afspraken gemaakt over zaken als scholing, aanvullende uitkeringen, arbeidsomstandigheden en pensioenen.

De cao heeft voor zowel werkgevers als werknemers belangrijke voordelen. In plaats van individueel met hun werkgever te moeten onderhandelen over hun arbeidsvoorwaarden en daardoor kwetsbaar te zijn, bundelen werknemers hun krachten via een vakbond om collectieve afspraken te maken met een werkgever of werkgeversorganisatie. De cao biedt werknemers daarmee (rechts-)zekerheid over arbeidsvoorwaarden en transparantie over hun loon. Werkgevers hebben baat bij het cao-instrument omdat het de transactiekosten van het onderhandelingsproces verkleint, arbeidsrust waarborgt en – in geval van bedrijfstak-cao’s –

neerwaartse concurrentie op loon vermindert of voorkomt. Daarnaast kan men in sommige gevallen bij cao afwijken van wettelijke regelingen (driekwartdwingend recht). Ook de overheid heeft indirect baat bij de cao, omdat hierdoor minder via wetgeving hoeft te worden geregeld en het, via doorwerking van centrale afspraken met de sociale partners, sociaaleconomisch beleid effectiever kan maken (de Beer, in: Keune, 2016).

Onderhandelen over cao's is een van de kerntaken van vakbonden. Het is een van de belangrijkste 'producten' die vakbonden leveren en het is voor hen dan ook van groot belang om hun marktaandeel (lees: de cao-dekkingsgraad) op peil te houden.

Ontwikkelingen die de cao onder druk zetten

Ondanks deze voordelen staat het stelsel al een aantal decennia onder druk. Globalisering heeft de internationale loonconcurrentie versterkt. Dit ondermijnt het gelijke speelveld dat de cao binnen sectoren biedt. In dit perspectief zien bedrijven de cao als 'belemmerend' en geeft dit de prikkel om te proberen deze te omzeilen (Paster et al., 2020). Daarnaast hebben steeds meer bedrijven een buitenlands bestuur, dat andere (vaak Angelsaksische) arbeidsverhoudingen gewend is (van der Valk, 2015, p. 11). Verder is de structuur van de economie veranderd: de opkomst van de diensteneconomie heeft het belang van traditionele (industriële) instituties vermindert (ibid.). Het aandeel zzp'ers in het totaal aantal werkenden is sterk toegenomen. Hierdoor vallen de facto minder werkenden onder de bescherming van een cao, hetgeen weer de cao zelf onder druk kan zetten. Dit wordt versterkt door andere vormen van atypische werkrelaties, zoals het gebruik van uitzendkrachten, payrolling en outsourcing. Ook als die onder een cao vallen, biedt deze hen vaak minder bescherming en rechten dan van werknemers met een vast dienstverband.

Tot slot hebben zich bij de sociale partners belangrijke veranderingen voorgedaan. Zo is de organisatiegraad van de vakbeweging (het aandeel werknemers dat lid is van een vakbond) de afgelopen decennia fors gedaald, hetgeen de onderhandelingspositie van vakbonden heeft verzwakt. Dit maakte het voor bedrijven gemakkelijker om de gevestigde vakbonden 'buiten spel' te zetten door te onderhandelen met een 'gele vakbond' (bond met relatief weinig leden, die mede daardoor financieel grotendeels afhankelijk is van werkgeversbijdragen) of een arbeidsvoorwaardenregeling overeen te komen met de ondernemingsraad. Zo was in de jaren 2020-2022 gemiddeld een op de tien lopende cao's (waaronder gemiddeld 12% van de cao-werknemers viel) niet ondertekend door een of meer van de 'gevestigde' vakbonden FNV, CNV en De Unie.¹

Ook binnen werkgeversorganisaties hebben zich ontwikkelingen voorgedaan waardoor hun belang en invloed lijken af te nemen. Zo is door branchevervaging de autoriteit van brancheorganisaties afgenomen en lijkt er in toenemende mate een scheidslijn te ontstaan tussen grote en kleine bedrijven en tussen op het binnenland gerichte en exporterende bedrijven (Lehr et al., 2023). Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de organisatiekracht van werkgeversorganisaties afneemt (zie hierna).

Naast deze ontwikkelingen, is de cao de afgelopen decennia ook op inhoudelijk

¹ Berekend op basis van de cao-database van het Ministerie van SZW.

vlak veranderd. Dit heeft gevolgen gehad voor de verschillende dimensies van collectief onderhandelen.

Volgens Boumans (2022) hebben Nederlandse werkgeversorganisaties vanaf de jaren '70 actief aangedrongen op liberalisering van de arbeidsmarkt. Zij hadden hierbij de wind in de rug van grote ideologische verschuivingen: denk hierbij aan de opkomst van het neoliberalisme, waarbij de maatschappij zo veel mogelijk aan de hand van marktprincipes gestructureerd diende te worden. Neo-corporatistische instituties zoals de cao belemmerden vanuit dit perspectief de beweegruimte van individuele werkgevers. In bedrijfstak-cao's worden immers collectief afspraken gemaakt over zaken als loon, wat juist deze onderlinge concurrentie moest voorkomen.

De liberalisering van de cao vond volgens Boumans langs drie verschillende paden plaats. Allereerst trok de overheid zich vanaf de jaren '80 terug uit het loonvormingsproces. Daarnaast vonden binnen het cao-instrument decentralisering en individualisering plaats. Met decentralisatie van onderhandelingen werd het bijvoorbeeld mogelijk gemaakt om op ondernemingsniveau (tijdelijk) af te wijken van de sector-brede afspraken. Dit had gevolgen voor het niveau van onderhandelen en de mate van controle over collectieve overeenkomsten.

Met individualisering in cao's werden arbeidsvoorwaarden herschikt van collectief naar individueel niveau, bijvoorbeeld op het gebied van (afschaffing van) loonschalen, functieclassificaties, op resultaatgerichte beloning en toenemend gebruik van zelfroostering. Tot slot werd de positie van vakbonden zwakker. Zij verloren leden – en daarmee organisatiemacht – en zij werden door het bredere publiek steeds meer gezien als 'schadelijk voor de economische groei' (Baccaro en Howell, 2017, in: Boumans, 2022). Dit ondermijnde de diepte van onderhandelen.

Grote delen van deze liberaliseringsagenda zijn terug te vinden in de sociale akkoorden in deze periode. Tussen 1976 en 1989 zagen werkgevers zich gedwongen te reageren op de eisen van vakbonden en ontwikkelden zij ideeën om (voor hen) de onderhandelingsresultaten te verbeteren op basis van een op aanbodzijde-gerichte ideologie. In de tweede, 'offensieve' periode (1990-2003) poogden werkgevers door middel van sociale pacts (in de Stichting van de Arbeid) gecoördineerde decentralisatie, individualisering en flexibiliteit in de cao in te bouwen. In de derde periode (vanaf 2004) bleven werkgevers streven naar deregulering van de cao.

Sinds 2010 verzetten vakbonden zich tegen deze vorm van gecoördineerde decentralisatie. Volgens Boumans heeft dit de houding van de georganiseerde werkgevers veranderd. Zij zijn openlijk de legitimiteit van vakbonden in twijfel gaan trekken, zowel in discours als in praktijk. In veel sectoren missen de traditionele vakbonden de organisatorische basis om werkgevers te dwingen met hen te onderhandelen. Dit uit zich bijvoorbeeld in de opkomst van 'gele vakbonden'.

Institutioneel veld van de cao

Cao-onderhandelingen op bedrijfstakniveau, algemeenverbindendverklaring van cao's, en een hoge graad van werkgeversorganisatie zijn de belangrijkste institutionele voorwaarden voor de hoge dekkingsgraad van cao's in Nederland (Visser, in: Keune, 2016). Het is dan ook aannemelijk dat de oorzaken van de dalende dekkingsgraad samenhangen met ontwikkelingen bij deze drie voorwaarden.

Bedrijfstak-cao's

Vakbonden kunnen cao's afsluiten met één werkgever (ondernemings-cao) of met een werkgevers- of brancheorganisatie (bedrijfstak-cao). Bedrijfstak-cao's gelden voor alle bij de werkgeversorganisatie aangesloten bedrijven. Zij kunnen door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid algemeen verbindend worden verklaard, waardoor ook niet georganiseerde bedrijven eraan gebonden zijn. Zoals hierboven al kort aangestipt hebben bedrijfstak-cao's als belangrijk voordeel dat zij neerwaartse loonconcurrentie binnen de sector voorkomen, hetgeen zowel het in het belang van werknemers als werkgevers is (Hassel, 1999). Daarnaast hebben bedrijfstak-cao's, in vergelijking met ondernemings-cao's, het voordeel dat er afspraken kunnen worden gemaakt over collectieve goederen op sectorniveau (vaak aangeduid als 'goede doelen'), waaraan alle gebonden werkgevers moeten bijdragen. Het bekendste voorbeeld hiervan zijn scholingsfondsen (o&o-fondsen).

Hoewel er in Nederland veel meer ondernemings-cao's dan bedrijfstak-cao's zijn (489 vs. 178), hebben de laatste doorgaans een veel groter bereik, waardoor het overgrote deel van de cao-werknemers onder een bedrijfstak-cao valt. In 2010 ging het om 87% van de cao-werknemers en in 2022 om 90%. Dit duidt er dus niet op dat het (relatieve) belang van bedrijfstak-cao's in Nederland afneemt.

Algemeenverbindendverklaring

De tweede institutionele voorwaarde voor een hoge dekkingsgraad in Nederland is de algemeenverbindendverklaring (avv). De Wet avv stamt uit 1937: met de wet kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een cao voor een hele sector laten gelden, dus ook voor werkgevers die niet zijn aangesloten bij een werkgeversorganisatie die de cao heeft ondertekend. Het initiatief voor het aanvragen van de avv ligt bij de sociale partners, maar de beslissing ligt bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aan de wet is een representativiteitscriterium verbonden: een meerderheid van 60% van de werknemers binnen een sector dient in dienst te zijn van de werkgevers die aangesloten zijn bij de branchevereniging die de cao heeft afgesloten.² Ligt dit aandeel tussen 55 en 60%, dan wordt de cao ook ge-avv'd, tenzij de meerderheid zeer scheef verdeeld is (Rojer, 2002). Daalt deze onder de 55%, dan wordt niet ge-avv'd en vallen alleen nog de direct gebonden werkgevers en hun werknemers onder de werkings sfeer van de cao. De representativiteit wordt vastgesteld door ofwel een populatieonderzoek, streekproefonderzoek of extrapolatie die door de werkgeversorganisatie moet worden doorgegeven bij het avv-verzoek. Uit eerder onderzoek blijkt dat er brede steun is bij Nederlandse werkgevers voor de avv (Paster et al., 2020).

Zonder het mechanisme van de avv zal de vanzelfsprekendheid van collectieve afspraken in het geding komen. In Nederland wordt ongeveer 47% van de bedrijfstak-cao's ge-avv'd (Paster et al., 2020). In 2002 was dit 44% (Rojer, 2002). 16% van de Nederlandse werknemers valt door de cao onder de avv. Hoewel betrekkelijk weinig werknemers direct door de avv gebonden zijn aan een cao, is het indirecte belang van de wet groot. De avv geeft immers werkgevers zonder lidmaatschap de prikkel om zich aan te sluiten bij een brancheorganisatie (Paster et al., 2020).

² Het representativiteitscriterium wordt gemeten aan de hand van het aantal personen dat werkzaam is bij gebonden werkgevers gedeeld door het totaal aantal werknemers die binnen de werkings sfeer van de cao valt indien deze algemeen verbindend wordt verklaard.

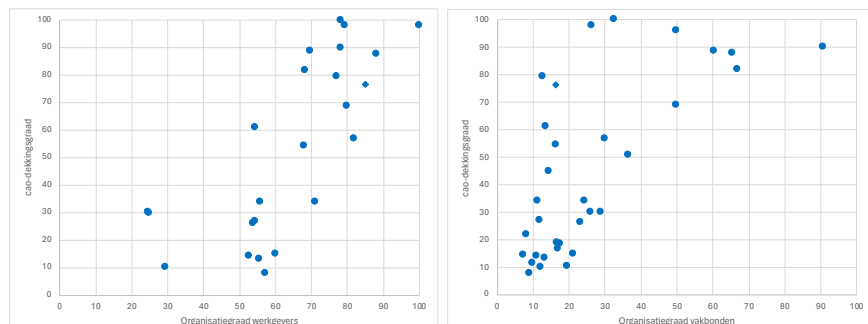
Het instrument versterkt dus de 'logica van invloed' (zie hierna) voor werkgevers om zich te organiseren. Voor werkgevers die al lid zijn, is dit ook een belangrijke reden om hun lidmaatschap van de brancheorganisatie niet op te zeggen. Dit maakt het een belangrijk instituut in landen die te maken hebben met een dalend lidmaatschap van zowel vakbonden als brancheorganisaties (Paster et al., 2020).

Werkgeversorganisaties

De derde institutionele voorwaarde voor de hoge dekkingsgraad in Nederland is de hoge organisatiegraad van werkgevers.³ Uit internationaal vergelijkend onderzoek weten we dat verschillen in dekkingsgraad tussen landen veel sterker samenhangen met de organisatiegraad van werkgevers dan met die van de werknemers (vakbonden). Mede doordat de Nederlandse vakbonden een relatief lage organisatiegraad hebben, is de organisatie van werkgevers een belangrijke factor voor de stabiliteit van de cao-dekking. Dat de cao-dekkingsgraad in sterkere mate samenhangt met de organisatiegraad van werkgevers dan van werknemers is te zien in figuur 2. Deze figuur toont voor een reeks van landen op de verticale as de dekkingsgraad van cao's en op de horizontale as respectievelijk de organisatiegraad van de werkgevers (links) en de organisatiegraad van werknemers (vakbonden) (rechts). De cijfers zijn ontleend aan de OECD/ AIAS ICTWSS-database en zijn mogelijk niet voor alle landen even accuraat. Toch kunnen we hieruit afleiden dat in landen met een lage organisatiegraad van werkgevers de dekkingsgraad van de cao ook laag is, terwijl landen met een hoge organisatiegraad van werkgevers steeds een redelijke tot hoge dekkingsgraad hebben. In de rechterfiguur zien we dat landen met een hoge vakbondsorganisatiegraad ook altijd een hoge cao-dekkingsgraad hebben, maar dat landen met een lage vakbondsorganisatiegraad zowel een lage als hoge cao-dekkingsgraad kunnen hebben. Met andere woorden, in de vele landen met een relatief lage vakbondsorganisatiegraad is de organisatiegraad van werkgevers in hoge mate bepalend voor de dekkingsgraad van de cao.

³ De organisatiegraad is het aandeel werknemers werkzaam bij een werkgever die zich heeft aangesloten bij een brancheorganisatie.

Figuur 2. Relatie tussen de cao-dekkingsgraad (y-as) enerzijds en de organisatiegraad van werkgevers (x-as, links) en de organisatiegraad van vakbonden (x-as, rechts) anderzijds voor een selectie van landen, gemiddelde 2017-2020



Bron: OECD/AIAS ICTWSS Database

Er zijn ook inhoudelijke redenen waarom werkgeversorganisatie een belangrijke factor is. Zo wordt de algemeenverbindendverklaring gebaseerd op de representativiteit van de werkgeversorganisatie.

De belangen van werkgevers worden vertegenwoordigd door werkgeversverenigingen, lobbyorganisaties en brancheorganisaties.⁴ In de praktijk worden deze termen vaak door elkaar gebruikt.

Werkgeversorganisaties richten zich op twee verschillende soorten belangenbehartiging. Lobbyorganisaties houden zich primair bezig met het afzetmarktbelang (of ondernemingsbelang) van hun leden. Dit doen zij door beleidsbeïnvloeding en lobby op nationaal niveau. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn VNO-NCW en MKB-Nederland, die respectievelijk het grote bedrijfsleven en het midden- en kleinbedrijf representeren.

Werkgeversverenigingen richten zich daarentegen voornamelijk op het arbeidsmarktbelang van hun leden, maar sluiten zelf geen cao's af. Dit doen zij voornamelijk met het geven van advies bij cao-trajecten en andere beleidsondersteuning. In Nederland is de AWWN de voornaamste werkgeversvereniging. De derde categorie bestaat uit brancheorganisaties, deze richten zich op zowel het arbeidsmarkt als afzetmarktbelang van hun leden, maar binnen de reikwijdte van een specifieke sector. In dit onderzoek spreken we van 'werkgeversorganisaties' als we het over (een van) deze drie verschillende vormen hebben.

Tabel 1. Verschillende vormen van werkgeversorganisatie

Soort	Belang	Sluit zelf cao's af	Sector-overstijgend of specifiek?	Voorbeeld
Lobby-organisatie	Afzetmarkt-belang	Nee	Sectoroverstijgend	VNO-NCW/MKB-Nederland
Werkgeversvereniging	Arbeidsmarkt-belang	Nee, adviseert leden	Sectoroverstijgend en -specifiek	AWVN
Branche-organisatie	Sectoraal arbeidsmarkt-belang en afzetmarkt-belang	Ja (bedrijfstak-cao's)	Sectorspecifiek	FME

Door de onderlinge samenhang tussen werkgeversorganisatie en cao-dekkingsgraad is het aannemelijk dat de ontwikkeling van beide ook samenhangt.

Ledenaantallen van werkgeversorganisaties worden, anders dan van vakbonden, niet gepubliceerd. Uit de Werkgevers Enquête Arbeid (WEA) van TNO kan worden afgeleid dat deze is afgenomen van 48,7% in 2010 naar 24,9% in 2021 (WEA, 2021). Dit betreft het percentage van alle vestigingen van bedrijven dat lid is van een werkgeversvereniging, ongeacht de grootte. In verband met de cao-dekkingsgraad is echter de werkgelegenheid bij de georganiseerde bedrijven van belang: welk percentage van de werknemers werkt bij een werkgever die lid is van een werkgeversorganisatie. Doordat de WEA het lidmaatschap van een werkgeversvereniging uitsplitst naar grootte van een vestiging, kunnen we, op basis van CBS-gegevens over de verdeling van de werkgelegenheid naar bedrijfsgrootte, een schatting maken van de organisatiegraad van werkgevers in termen van aantal werknemers. De organisatiegraad lijkt dan te zijn gedaald van 67% van alle werknemers in 2010 naar 51% in 2021. Dit duidt inderdaad op een aanzienlijke daling van de organisatiegraad van werkgevers. Hierbij past wel de kanttekening dat de WEA-gegevens betrekking hebben op vestigingen van bedrijven. Bij grote bedrijven met meerdere vestigingen is het aannemelijk dat alleen het hoofdkantoor zal opgeven lid te zijn van een werkgeversvereniging en niet de afzonderlijke vestigingen. De WEA-cijfers onderschatten dus waarschijnlijk het werkelijke lidmaatschap van werkgeversorganisaties. Er is echter geen reden om aan te nemen dat deze onderschatting in de loop van de tijd groter is geworden, zodat het aannemelijk is dat de daling in de organisatiegraad een reële trend is.

Er zijn enkele manieren waarop we lidmaatschap van werkgeversorganisaties kunnen verklaren (Lehr et al., 2023). Een manier is door werkgeversorganisatie te relateren aan het probleem van collectieve actie. Werkgeversorganisaties realiseren doelen waar alle bedrijven in een bepaalde branche of binnen een bepaald land belang bij hebben. Ze produceren een collectief goed waarvan geen werkgever kan worden uitgesloten. De cao is een voorbeeld van zo'n collectief goed. Doordat het lidmaatschap van een werkgeversorganisatie niet gratis is ondervinden bedrijven een prikkel om wel te profiteren van het collectieve goed, maar er geen bijdrage aan te leveren in de vorm van contributie. Dit creëert het zogeheten *free-rider* of liftersprobleem.

Volgens deze logica kunnen werkgeversorganisaties alleen (voort)bestaan als zij ook (individuele) diensten verlenen die alleen voor de leden beschikbaar zijn. Dan hebben werkgevers wel een prikkel om lid te worden.

Er zijn ook andere theorieën om het bestaan van werkgeversorganisaties te begrijpen.

Volgens Schmitter & Streeck zijn er twee soorten logica's waarom werkgevers zich aansluiten bij werkgeversorganisaties: de logica van lidmaatschap en de logica van invloed.

Om het probleem van collectieve actie te omzeilen, dienen werkgeversorganisaties de logica van lidmaatschap en de logica van invloed met elkaar te verenigen (Schmitter & Streeck, 1999, in: Lehr et al., 2023). De logica van lidmaatschap heeft betrekking op de achterban van de organisatie. De logica van invloed heeft betrekking op de relatie met andere 'instituties', zoals de overheid en vakbonden. Het bij elkaar brengen van deze twee logica's is lastig omdat er een spanningsveld tussen bestaat. Zo is het denkbaar dat een brancheorganisatie met vakbond(en) een akkoord sluit (waarmee de brancheorganisatie invloed krijgt), maar dat die afspraken weerstand oproepen bij de achterban. Werkgeversorganisaties dienen hun leden dan ook in zekere zin te 'disciplineren' (op vergelijkbare manier als vakbonden dat ook moeten doen).

De auteurs identificeren een aantal factoren die onder de 'logica van lidmaatschap' en de 'logica van invloed' vallen, zoals weergegeven in tabel 2.

Tabel 2. Factoren relevant voor de 'logica van lidmaatschap' en 'logica van invloed'

Logica van lidmaatschap	Logica van invloed
Grootte van de (potentiële) achterban	Interactie met de overheid
Gelijkheid onder de (potentiële) achterban	Interactie met de vakbonden
(Externe en interne) concurrentie van de (potentiële) achterban	Nationale omstandigheden
Interdependentie in de (potentiële) achterban	Sectorale omstandigheden
Heterogeniteit van de (potentiële) achterban	
Vervangingsgraad van de (potentiële) achterban	
Winstgevendheid en groei van de (potentiële) achterban	
Sociale cohesie binnen de (potentiële) achterban	

Bron: Schmitter & Streeck (1999)

De **logica van lidmaatschap** is van een aantal factoren afhankelijk. De **grootte** refereert naar de omvang van de sector of branche. De **gelijkheid** gaat over de onderlinge machtsverhoudingen tussen bedrijven in de sector. De auteurs stellen dat als de macht ongelijk verdeeld is – bijvoorbeeld in een bedrijfstak met een groot bedrijf en een aantal kleine bedrijven – het dominante bedrijf zich niet snel zal aansluiten bij een werkgeversorganisatie. Bovendien is het goed mogelijk dat in een dergelijke situatie het grote bedrijf bovengemiddelde invloed uitoefent op de belangenvereniging waardoor kleinere bedrijven zich afscheiden. De **(externe en interne) concurrentie** speelt ook een belangrijke rol bij de logica van lidmaatschap. In het geval van sterke

externe concurrentie kunnen bedrijven d.m.v. collectieve afspraken bijvoorbeeld een betere onderhandelingspositie afdwingen. Bij interne concurrentie (tussen bedrijven in een branche) is dit verband tweeledig. Enerzijds kan dit een belangrijke reden voor werkgeversorganisatie zijn, omdat elke onderneming baat heeft bij regulering van de onderlinge concurrentie. Anderzijds kan het werkgeversorganisatie ook belemmeren omdat er voor individuele bedrijven 'winst' valt te behalen indien men niet aan die regulering gebonden is (*free-rider* gedrag).

Een andere factor is **interdependentie**, de onderlinge afhankelijkheid van de bedrijven ten opzichte van andere sectoren. Bedrijven kunnen op verschillende manieren van elkaar afhankelijk zijn, bijvoorbeeld doordat zij dezelfde toeleveranciers hebben, of doordat onderling handel voeren. Dit kan de kans dat bedrijven samenwerken zowel groter als kleiner maken. **Heterogeniteit** gaat over de mate waarin bedrijven in de sector verschillende producten of diensten leveren. Schmitter en Streeck veronderstellen dat het verband tussen heterogeniteit en werkgeversorganisatie kromlijinig is: bij zowel extreem heterogene sectoren als bij extreem homogene sectoren is het onwaarschijnlijk dat bedrijven zich organiseren. In het eerste geval zijn er te weinig gemeenschappelijke belangen, in het laatste geval heeft organisatie juist weinig meerwaarde omdat alle bedrijven een vergelijkbaar gedrag vertonen. De **vervangingsgraad** is de mate waarin bedrijven worden opgeheven en/of vervangen worden door nieuwe bedrijven. Nieuwe bedrijven zullen zich niet vanzelfsprekend aansluiten bij een werkgeversorganisatie en zijn minder gesocialiseerd in de branche. In sommige gevallen hebben zij simpelweg tijd nodig om zich te vestigen en te verenigen. **Winstgevendheid en groei** verwijzen naar de economische situatie in een branche. Deze is onder andere afhankelijk van de conjunctuurgevoeligheid van de branche. Groeiende en dynamische sectoren hebben volgens de auteurs relatief weinig belangstelling voor werkgeversorganisatie; alleen als zij geconfronteerd worden met sterke vakbonden of overheidsregulering zullen zij zich verenigen. Anderzijds hebben bedrijven in stagnerende sectoren meer behoefte aan werkgeversorganisatie (o.a. voor overheidsbescherming). Tot slot speelt sociale cohesie een belangrijke rol. Dit betreft de immateriële, sociale context waarin het bedrijfsleven zich begeeft. In hoeverre delen (georganiseerde) werkgevers dezelfde wereldbeelden en zijn ze ingebed in andere sociale kringen waar ze elkaar tegenkomen?

De **logica van invloed** omvat onder andere de **interactie met de overheid**. Deze interactie is wederkerig in de zin dat het bedrijfsleven afhankelijk is van overheidsregulering (of steun), en de staat afhankelijk is van het bedrijfsleven voor het verwezenlijken van de eigen beleidsdoelen (denk hierbij aan werkgelegenheid, economische groei, etc.). De tweede component van de logica van invloed is de **interactie met vakbonden**. De auteurs veronderstellen dat werkgeversorganisaties alleen met vakbonden onderhandelen als ze geen andere keuze hebben: ofwel doordat ze gebonden zijn aan een cao, ofwel doordat vakbonden zo sterk zijn dat ze niet om hen heen kunnen. De inbedding van vakbonden en van collectieve onderhandelingen bepalen de structuur van de organisatie. De structuur van de werkgeversorganisatie is sterk afhankelijk van (ontwikkelingen) op het gebied van het systeem van arbeidsverhoudingen. Tot slot zijn **nationale en sectorale omstandigheden** van belang voor de logica van invloed. Deze omvatten zowel de juridische context als de economische context op deze niveaus.

Werkgeversorganisaties komen op voor de belangen van hun leden, maar deze belangen zijn niet vanzelfsprekend homogeen⁵. Het verenigen van de belangen van de achterban is dan ook een lastige opgave voor werkgeversorganisaties.

Globalisering heeft de heterogeniteit van belangen van het bedrijfsleven vergroot. Zo zijn de belangen van het export gedreven grootbedrijf niet vanzelfsprekend dezelfde als die van het MKB, die in grotere mate afhankelijk is van de binnenlandse markt (van Engelen, in: Keune, 2016). Bovendien zijn kleinere bedrijven minder vaak lid van werkgeversorganisaties dan grote bedrijven (Lehr et al., 2023).

Daarnaast hebben ontwikkelingen als branchevervaging, individualisering en de toetreding van buitenlandse bedrijven ervoor gezorgd dat het voor brancheorganisaties lastiger is geworden om nieuwe leden te werven (Paster et al., 2020, p. 539). Branchevervaging heeft bovendien tot gevolg dat er overlap ontstaat tussen verschillende (cao-)werkingsferen. Denk aan hoveniersbedrijven die ook grondverzet doen bij bouwprojecten of winkels die ook een café hebben.

Over de interne verhoudingen tussen en binnen Nederlandse werkgeversorganisaties komt relatief weinig naar buiten. Wel stelde toenmalig voorzitter van MKB-Nederland, Biesheuvel, begin jaren 2010 meermaals dat de onderlinge samenwerking niet (meer) soepel verliep. Dat vormde voor hem aanleiding om een eigen werkgeversvereniging op te richten (ONL) (FD, 2013; Telegraaf 2018). MKB-Nederland en VNO-NCW zijn gefuseerd en hebben dezelfde werkorganisatie.

In toenemende mate is het voor werkgeversorganisaties lastig om de belangen van klein- en grootbedrijf met elkaar te verenigen. In andere landen, waaronder Duitsland, heeft dit in belangrijke mate bijgedragen aan de erosie van het gecoördineerde systeem van arbeidsverhoudingen (zie hoofdstuk 7). Dat werkgevers in Nederland niet massaal uit het georganiseerd overleg zijn gestapt, is toe te schrijven aan twee factoren. In de eerste plaats worden in Nederland bedrijfstak-cao's veel vaker algemeen verbindend verklaard dan in Duitsland (1,5% vs. 47%) (Hayter & Visser, 2018). Hierdoor kunnen bedrijven zich in de meeste gevallen niet aan een cao onttrekken door hun lidmaatschap van de werkgeversorganisatie op te zeggen. En door lid te blijven kunnen zij wel invloed uitoefenen op de inhoud van de cao.

In de tweede plaats waren Nederlandse werkgevers in staat om de cao's geleidelijk te 'verbouwen'. Steeds meer cao's zijn door toenemende flexibiliteit en decentralisatie (d.m.v. dispensatiemogelijkheden) van de standaard naar een minimum van arbeidsvoorwaarden gegaan (Visser, in: Keune 2016). Bij standaard-cao's mogen werkgevers niet afwijken van de cao, bij minimum-cao's mogen werkgevers alleen in het voordeel van de werknemers afwijken van de cao. Visser stelt dat "de werkgevers tot nu toe geen voorstanders zijn geweest van de Angelsaksische of Nieuw-Zeelandse benadering en dat zelfs de erosie van de cao, zoals bij onze oosterburen, is uitgebleven dankzij de geleidelijke en met steun van de vakbeweging uitgevoerde verbouwing van de cao" (Visser, in: Keune, 2016, p. 79).

Een mogelijk antwoord op de vraag waarom werkgevers nu toch minder geneigd zijn cao's af te sluiten kan gevonden worden in een paper van Saskia Boumans (2022), dat we hierboven bespraken bij *ontwikkelingen die de cao onder druk zetten*. Nu de vakbeweging zich tegen

5 Sommige auteurs stellen dat de homogeniteit van de belangen van werkgevers groter is dan die van werknemers, en dat deze daarmee beter te organiseren zijn, zie hiervoor Offe & Wiesenthal (1980).

verdere decentralisatie van de cao lijkt te hebben gekeerd, hebben werkgevers(organisaties) geen mogelijkheid meer om de cao nog verder te ‘verbouwen’ in de door hen gewenste richting. Dit kan werkgevers die voorheen geen voorstander waren van de Angelsaksische benadering, gestimuleerd hebben om hun positieve houding tegenover de cao te herzien. Dit biedt een mogelijke verklaring waarom de erosie van de cao, die lange tijd uitbleef in Nederland, nu wel plaatsvindt.

Conclusie

De hoge cao-dekkingsgraad in Nederland is afhankelijk van een drietal instituties, namelijk bedrijfstak-cao's, algemeenverbindendverklaring en een hoge graad van werkgeversorganisatie. Door het grote bereik van bedrijfstak-cao's valt het overgrote deel van de cao-werknemers onder een bedrijfstak-cao. De algemeenverbindendverklaring (avv) is hiervoor een belangrijke voorwaarde: als de representativiteit van de werkgeversorganisatie voldoende is (>55%) kan de bedrijfstak-cao voor de gehele sector gelden. Dit heeft een belangrijk indirect effect: het geeft werkgevers zonder lidmaatschap van de werkgeversorganisatie een prikkel om zich aan te sluiten en daarmee ook invloed te krijgen op de cao. Werkgeversorganisaties richten zich naast het arbeidsmarktbelang ook op het afzetmarktbelang van hun leden. We kunnen het lidmaatschap van werkgeversorganisaties op verschillende manieren beschouwen: als algemeen probleem van collectieve actie, of op basis van Schmitter & Streeck's logica van lidmaatschap en logica van invloed. Het is aannemelijk dat ontwikkelingen in de cao-dekkingsgraad samenhangen met veranderingen op het gebied van werkgeversorganisatie. Een aantal ontwikkelingen zoals de globalisering, maatschappelijke individualisering en branchevervaging maken het organiseren van werkgevers moeilijker, onder meer door scherpere scheidslijnen tussen het groot- en kleinbedrijf.

Voor de analyse van het kwalitatieve materiaal van het onderzoek zullen we zowel de raamwerken van Clegg (1976) als van Schmitter & Streeck, gebruiken. Clegg's dimensies van collectief onderhandelen helpen ons kwalitatieve veranderingen van de cao te koppelen aan de kwantitatieve verandering van de cao-dekkingsgraad. Omdat we weten dat de cao-dekkingsgraad in hoge mate samenhangt met werkgeversorganisatie, verwachten we dat de daling hiervan een verklaring biedt. We zullen daarom Schmitter & Streeck's kader, met name de logica van lidmaatschap gebruiken om veranderingen en dynamieken aan de kant van werkgeversorganisatie in bepaalde sectoren te verklaren.

Hoofdstuk 2

Kwantitatieve analyse van de daling
van de cao-dekkingsgraad

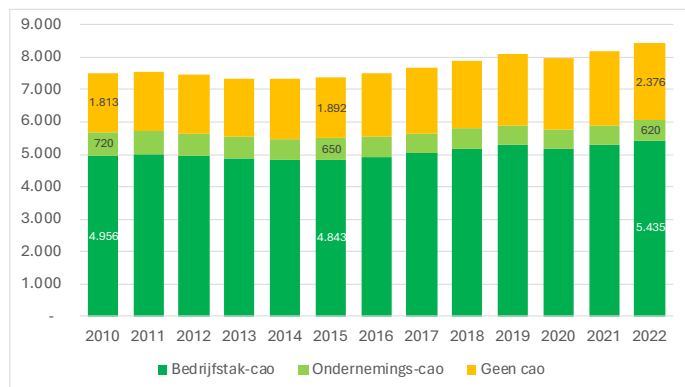
Nu we de cao in de bredere context van het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen hebben geplaatst, presenteren we in dit hoofdstuk de resultaten van een kwantitatieve analyse van de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad tussen 2010 en 2022. We schetsen eerst de ontwikkeling van het aantal werknemers dat onder een bedrijfstak- of een ondernemings-cao valt en van het aantal werknemers zonder cao. Vervolgens analyseren we een aantal achterliggende factoren: het aantal bedrijfstak- en ondernemings-cao's, de 'grootte' van die cao's in termen van het gemiddelde aantal werknemers per cao en het belang van de algemeenverbindendverklaring (avv). Op basis van deze gegevens voeren we een zogeheten decompositie-analyse uit, waarmee we de bijdrage van elk van deze factoren aan de daling van de cao-dekkingsgraad tussen 2010 en 2022 vaststellen. Hieruit blijkt onder meer het toenemende belang van het avv'en van cao's, hetgeen een aanwijzing vormt voor een dalende organisatiegraad van werkgevers.

Deze analyse heeft betrekking op de nationale cao-dekkingsgraad voor de gehele economie. Hierna beschrijven we de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad in afzonderlijke bedrijfstakken en branches. Hoewel er grote verschillen zijn in de cao-dekkingsgraad van de 19 bedrijfstakken die het CBS onderscheidt, heeft zich in vrijwel alle bedrijfstakken een daling voorgedaan. Dit duidt erop dat de daling van de dekkingsgraad een algemeen verschijnsel is, dat zich niet tot een aantal economische activiteiten beperkt. Tegelijkertijd is er grote variatie in de omvang van de daling en de achterliggende factoren. In sommige bedrijfstakken is het aantal cao-werknemers wel gegroeid, maar minder snel dan de totale werkgelegenheid. In andere bedrijfstakken is het aantal cao-werknemers afgenomen, ondanks groei van de werkgelegenheid.

Tot slot analyseren we de verandering van de cao-dekkingsgraad in 87 branches. In twee derde daarvan is de cao-dekking gedaald. De daling in vier branches, te weten banken, post en koeriers, ICT-dienstverlening en detailhandel, verklaart meer dan de helft van de totale daling van de cao-dekkingsgraad. We nemen daarom deze vier branches nader onder de loep en constateren dat hier van uiteenlopende ontwikkelingen sprake is.

De cao-dekkingsgraad voor de gehele economie

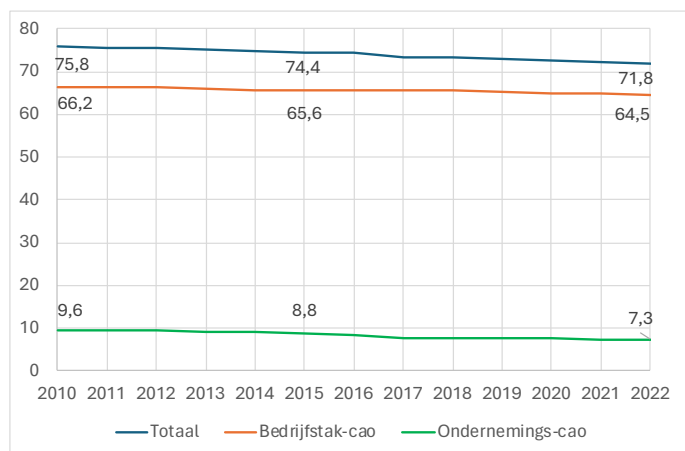
Figuur 3 toont het aantal werknemers dat onder een bedrijfstak-cao of een ondernemings-cao valt en het aantal werknemers dat niet onder een cao valt in de jaren 2010-2022. Het aantal werknemers onder een bedrijfstak-cao daalde tussen 2010 en 2015 licht (met ruim 100 duizend of 2,3%), om daarna tot 2022 met bijna 600 duizend (10,9%) te groeien. Het aantal werknemers onder een ondernemings-cao kromp over de gehele periode met 100 duizend of 13,9%, al bleef dit aantal sinds 2017 min of meer stabiel. Het aantal niet-cao-werknemers groeide over de gehele periode van ruim 1,8 miljoen naar bijna 2,4 miljoen (+31,1%). Deze toename was geconcentreerd in de periode na 2015.

Figuur 3. Aantal werknemers dat wel en niet onder een cao valt, 2010-2022 (x 1.000)

Bron: CBS (maatwerktabel)

Door de toename van het aantal werknemers onder een bedrijfstak-cao en de afname van het aantal werknemers onder een ondernemings-cao, valt een steeds kleiner deel van de cao-werknemers onder een ondernemings-cao: in 2010 was dit 13%, in 2022 nog maar 10%. Dat wil zeggen dat negen op de tien cao-werknemers onder een bedrijfstak-cao vallen.

Figuur 4 laat zien dat de dekking van bedrijfstak-cao's is gedaald van 66,2% in 2010 naar 64,5% in 2022 (-1,7 procentpunten) en de dekking van ondernemings-cao's van 9,6% in 2010 naar 7,3% in 2022 (-2,3 procentpunten). Van de totale daling van de dekking met 4 procentpunten, wordt dus bijna 60% verklaard door de daling van de dekking van ondernemings-cao's.

Figuur 4. Cao-dekkingsgraad, totaal en bedrijfstak- en ondernemings-cao's, 2010-2022 (%)

Bron: CBS (maatwerktabel)

Achterliggende ontwikkelingen: aantal cao's, grootte van cao's en avv

Er zijn grofweg vier achterliggende ontwikkelingen die de daling van de cao-dekkingsgraad zouden kunnen verklaren. De eerste is: *Het aantal afgesloten cao's neemt af (1)*. De oorzaak hiervan kan zijn dat de onderhandelingen over een cao moeilijker worden en de verhouding tussen vakbonden en werkgevers(organisaties) verslechtert, waardoor cao's niet meer worden vernieuwd (1a). Een andere oorzaak van een afname van het aantal cao's kan echter zijn dat bedrijfstak-cao's worden samengevoegd en dus voor een grotere branche worden afgesloten of dat bedrijven met een eigen ondernemings-cao zich aansluiten bij een bedrijfstak-cao, bijvoorbeeld wanneer deze algemeen verbindend wordt verklaard of wanneer zij lid worden van een werkgeversorganisatie (1b).

Bij de andere drie achterliggende ontwikkelingen gaat het om veranderingen in de werkgelegenheid. De tweede mogelijke ontwikkeling is: *De cao's die worden afgesloten zijn kleiner, doordat de werkgelegenheid (in personen) in cao-bedrijven krimpt (2)*.

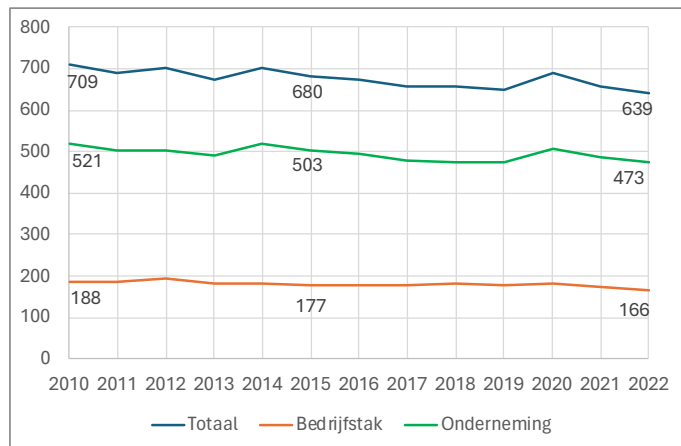
De derde mogelijke ontwikkeling heeft betrekking op de bedrijven die niet onder een cao vallen: *De werkgelegenheid in niet-cao-bedrijven groeit sterker dan in cao-bedrijven (H3)*. Het kan hierbij zowel gaan om nieuwe bedrijven als om snel groeiende bedrijven die niet onder een cao vallen omdat zij niet zijn aangesloten bij een werkgeversorganisatie die een cao afsluit en er geen bedrijfstak-cao is die algemeen verbindend wordt verklaard.

De vierde ontwikkeling betreft de algemeenverbindendverklaring (avv) van cao's. Algemeenverbindendverklaring houdt in dat de Minister van SZW de bedrijfstak-cao op verzoek van (een van de) partijen die de cao hebben afgesloten bindend verklaart voor alle bedrijven die onder de werkings sfeer van de cao vallen, ongeacht of deze lid zijn van de werkgeversorganisatie die de cao heeft afgesloten. Cao's worden alleen algemeen verbindend verklaard als een aanzienlijk meerderheid (55-60%) van de werknemers in de branche onder cao valt. De vierde achterliggende ontwikkeling zou kunnen zijn: *Cao's worden minder vaak ge'avv-d, waardoor het aantal werknemers dat via de avv onder een cao valt, afneemt (4)*.

Deze vier achterliggende ontwikkelingen kunnen tegelijkertijd een rol spelen. We analyseren in dit hoofdstuk in welke mate deze vier ontwikkelingen de daling van de dekkingsgraad kunnen verklaren.

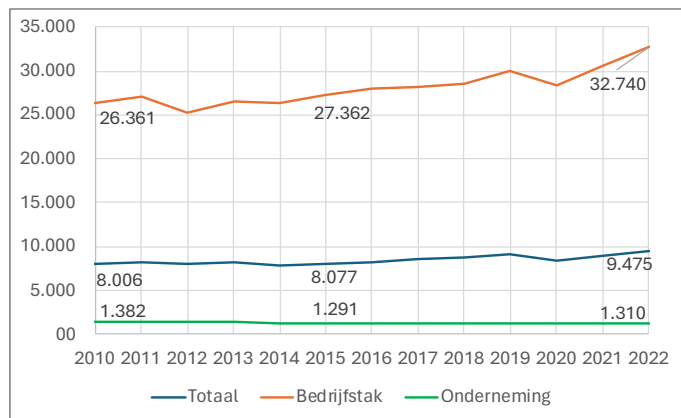
De gegevens over het aantal cao's ontleen we aan de jaarlijkse cao-rapportages van SZW. Hierbij is het van belang dat het ministerie cao's die langer dan een jaar afgelopen (geëxpireerd) zijn en (nog) niet zijn vernieuwd, niet meer meetelt. Dit verklaart ten dele de fluctuatie van het aantal cao's van jaar tot jaar, zoals Figuur 5 laat zien. Niettemin vertoont zowel het aantal bedrijfstak-cao's als het aantal ondernemings-cao's een dalende trend. Het aantal bedrijfstak-cao's is tussen 2010 en 2022 met 22 of bijna 12% afgenomen, het aantal ondernemings-cao's daalde met 48 of ruim 9%.⁶ Dit kan komen doordat cao's niet meer worden vernieuwd, maar het kan ook het gevolg zijn van het samenvoegen van bedrijfstak-cao's of van het feit dat ondernemingen met een eigen cao zich aansluiten bij een bedrijfstak-cao.

⁶ Volgens de cao-rapportage 2023 van SZW is het aantal bedrijfstak- en ondernemings-cao's in 2023 echter weer vrij fors gestegen, met resp. 12 en 16 cao's.

Figuur 5. Aantal cao's, totaal en bedrijfstak- en ondernemings-cao's, 2010-2022

Bron: SZW, Cao-afspraken, diverse jaren

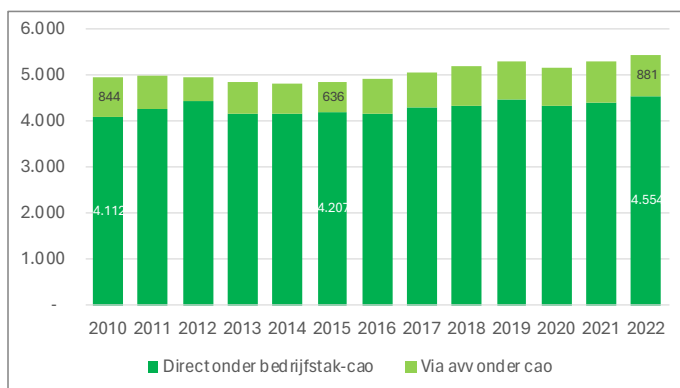
Figuur 6 laat zien dat het gemiddelde aantal werknemers per cao tussen 2010 en 2022 is gestegen van ruim 8.000 naar bijna 9.500. Deze stijging is volledig toe te schrijven aan de groei van bedrijfstak-cao's: in 2010 vielen er gemiddeld ruim 26.000 werknemers onder een bedrijfstak-cao, in 2022 waren dit er bijna 33.000. Het gemiddelde aantal werknemers per ondernemings-cao is in deze periode licht afgenomen naar iets meer dan 1.300.

Figuur 6. Gemiddeld aantal werknemers per cao, totaal en bedrijfstak- en ondernemings-cao's, 2010-2022

Bron: CBS (maatwerktabel) SZW, Cao-afspraken'

De groei van het aantal werknemers onder een bedrijfstak-cao kan het resultaat zijn van groei van het aantal werknemers bij 'georganiseerde' bedrijven (d.w.z. bedrijven die zijn aangesloten bij een werkgeversorganisatie die de cao heeft ondertekend), die 'direct' onder de cao vallen, of van een groeiend aantal werknemers bij niet-georganiseerde bedrijven die via de avv onder de cao vallen. Omdat de gegevens over het aantal 'avv-werknemers' afkomstig zijn van SZW en mogelijk niet geheel consistent zijn met de CBS-cijfers, dienen we voorzichtig te zijn met de interpretatie.

Figuur 7. Aantal werknemers dat direct en via de avv onder een bedrijfstak-cao valt, 2010-2022 (x 1.000)

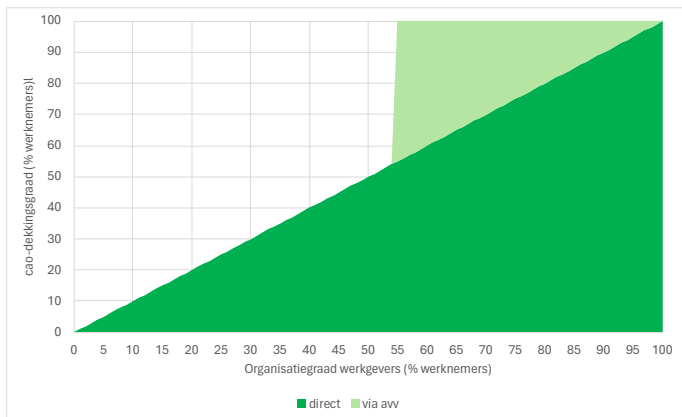


Bron: SZW, Cao-afspraken, diverse jaren; CBS (maatwerktabel)

Uit Figuur 7 blijkt dat het aantal werknemers dat via de avv onder een bedrijfstak-cao valt tussen 2010 en 2022 licht is toegenomen. Tussen 2010 en 2012 nam het aantal ge-avv'de werknemers fors af, om in de tien jaar daarna weer toe te nemen. Alleen in de periode 2012-2022 is het belang van de avv dus toegenomen. In 2010 was 17% van de werknemers onder een bedrijfstak-cao daaraan via de avv gebonden, in 2012 was dit minder dan 10% en sindsdien is dit weer opgelopen tot ruim 16%.

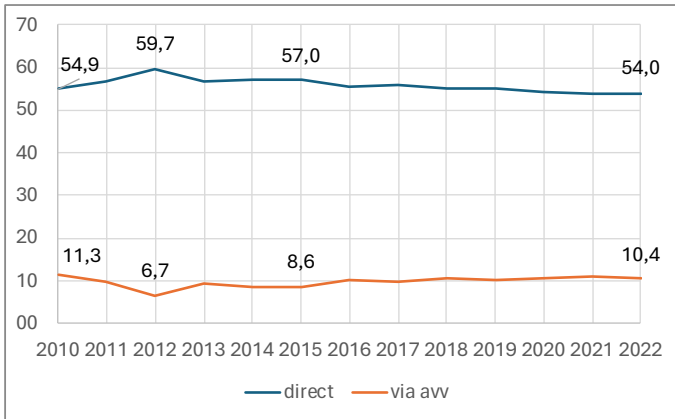
Dat de laatste tien jaar meer werknemers via de avv onder een bedrijfstak-cao vallen kan twee, tegengestelde oorzaken hebben. We lichten dit toe met Figuur 8. De eerste oorzaak is dat meer bedrijfstak-cao's (kunnen) worden ge-avv'd doordat meer bedrijfstak-cao's aan het criterium voldoen dat tenminste 55% van de werknemers in de branche direct (via de georganiseerde werkgevers) onder de cao valt. Dit komt in Figuur 8 overeen met een beweging van links naar rechts, waarbij steeds meer werkgeversorganisaties boven de grens van 55% uitkomen. De tweede mogelijke oorzaak is dat in branches waar een ge-avv'de cao geldt, een steeds groter deel van de werknemers via de avv onder de cao valt. Dit komt doordat de organisatiegraad van de werkgeversorganisaties (uitgedrukt in het percentage van de werknemers dat in dienst is van een georganiseerd bedrijf) daalt en steeds dichterbij de grens van 55% nadert. In Figuur 8 is dit een beweging van rechts naar links.

Figuur 8. De cao-helling: de relatie tussen de organisatiegraad van werkgevers en het percentage werknemers dat direct en via de avv onder een bedrijfstak-cao valt



Om te bepalen of het groeiende belang van de avv sinds 2012 de eerste of de tweede oorzaak heeft, kunnen we kijken naar het percentage werknemers dat direct onder de cao valt. Bij de eerste oorzaak (een beweging van links naar rechts) zal dit percentage stijgen, bij de tweede oorzaak (een beweging van rechts naar links) zal dit juist dalen. Uit Figuur 9 blijkt dat het percentage werknemers dat direct onder een bedrijfstak-cao valt sinds 2012 geleidelijk afneemt. Dit vormt dus een sterke aanwijzing voor de tweede oorzaak: de organisatiegraad van werkgeversorganisaties die een cao afsluiten, daalt. Anders gezegd: een steeds kleiner deel van de werknemers is in dienst van een georganiseerde werkgever. Als deze trend zich doorzet, zal dit op een gegeven moment leiden tot een afname van het aantal ge-avv'de werknemers doordat steeds meer bedrijfstak-cao's niet meer algemeen verbindend worden verklaard omdat niet is voldaan aan de eis dat minimaal 55% van de werknemers direct aan de cao gebonden is. Als men op het hellende donkergroene vlak geleidelijk naar links afglijdt, treedt er na het passeren van de 55%-grens plotseling een sterke daling van de cao-dekkingsgraad in de betreffende bedrijfstak op (van 100% naar 55%). Als individuele werkgevers zich aan de bedrijfstak-cao willen onttrekken, volstaat het vanaf dat moment om het lidmaatschap van de brancheorganisatie op te zeggen. Dit zou in een nog sterkere daling van de dekkingsgraad kunnen resulteren.

Figuur 9. Percentage werknemers dat direct en dat via de avv onder een bedrijfstak-cao valt, 2010-2022



Bron: SZW, Cao-afspraken, diverse jaren; CBS (maatwerktabel)

Decompositie-analyse

Op basis van de hierboven besproken trends in het aantal cao's, het aantal werknemers per cao, het aandeel werknemers dat via de avv onder een cao valt, de verdeling tussen bedrijfstak- en ondernemings-cao's en het totale aantal werknemers kunnen we door middel van een 'decompositie-analyse' (ook wel 'shift-share-analyse' genoemd) de totale verandering van de dekkingsgraad toedelen aan deze verschillende componenten. Omdat de ontwikkeling van de avv in de totale periode 2010-2022 significant afwijkt van die in de periode 2012-2022 voeren we voor beide periodes een decompositieanalyse uit. Tabel 3 toont de resultaten.

Uit deze tabel kan men aflezen dat de afname van het aantal bedrijfstak-cao's tussen 2010 en 2022 op zichzelf (dus als alle andere factoren gelijk waren gebleven) een daling van de totale cao-dekkingsgraad met 8,2 procentpunt zou hebben veroorzaakt. Tegelijkertijd heeft de toename van het gemiddelde aantal werknemers per bedrijfstak-cao de totale dekkingsgraad juist met 14,9 procentpunt verhoogd. Deze twee factoren tezamen hebben dus bijgedragen aan een stijging van de dekkingsgraad met 6,7 procentpunt (-8,2 + 14,9). De groei van het totale aantal werknemers heeft daarentegen bijgedragen aan een daling van de dekkingsgraad met 7,7 procentpunt. In de periode 2010-2022 droeg ook de avv bij aan de daling van de dekkingsgraad, doordat de avv minder belangrijk werd in verhouding tot het aantal werknemers dat direct onder de bedrijfstak-cao's valt. Dit verklaart een daling van de dekkingsgraad met 0,7 procentpunt. Als alle plussen en minnen worden opgeteld blijkt de ontwikkeling van de bedrijfstak-cao's 1,7 procentpunt van de totale daling van de cao-dekkingsgraad met 4 procentpunten te verklaren.

Tabel 3. Decompositie van de mutatie van de cao-dekkingsgraad 2010-2022 en 2012-2022 (in procentpunten)

	2010-2022		2012-2022	
	bedrijfstak-cao's	ondern.-cao's	bedrijfstak-cao's	ondern.-cao's
aantal cao's	-8,2	-0,8	-11,0	-0,5
werknemers per cao (direct)	14,9	-0,5	12,3	-0,5
via avv	-0,7		4,6	
werkgelegenheid	-7,7	-1,0	-7,9	-1,0
totaal	-1,7	-2,3	-1,9	-2,0
TOTAAL		-4,0		-3,9

Bron. Eigen berekeningen o.b.v. SZW, Cao-afspraken, diverse jaren en CBS (maatwerktabel)

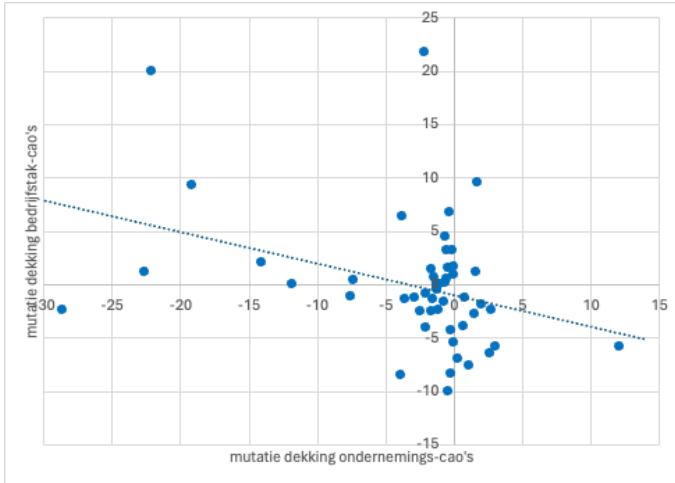
De afzonderlijke effecten bij de ondernemings-cao's zijn beduidend kleiner. Dit komt doordat slechts een op de tien cao-werknemers onder een ondernemings-cao valt, zodat veranderingen hier een veel kleiner effect hebben op de totale dekkingsgraad. Doordat zowel het aantal ondernemings-cao's als het gemiddelde aantal werknemers onder een ondernemings-cao afnam, droegen de ondernemings-cao's per saldo toch meer bij aan de daling van de totale dekkingsgraad dan de bedrijfstak-cao's.

Voor een goed begrip van deze uitkomsten dient men zich te realiseren dat een daling van het aantal ondernemings-cao's drie oorzaken kan hebben:

1. De ondernemings-cao wordt niet meer vernieuwd (bijvoorbeeld omdat de onderneming overstapt op een arbeidsvoorwaardenregeling).
2. De onderneming sluit zich aan bij een bedrijfstak-cao.
3. De onderneming wordt opgeheven.

Alleen de eerste oorzaak duidt op een afnemend belang van cao's. Dat het gemiddelde aantal werknemers dat onder een bedrijfstak-cao valt fors is gegroeid, zou een aanwijzing kunnen zijn dat vooral de tweede oorzaak de afname van het aantal ondernemings-cao's verklaart. Een verdere aanwijzing daarvoor is dat er bij een vergelijking tussen branches een negatieve samenhang bestaat tussen de verandering in het percentage werknemers dat onder een ondernemings-cao valt en de verandering van het percentage dat onder een bedrijfstak-cao valt (zie figuur 10). In 27 van de 48 branches (op 2-digitniveau) waarin zowel ondernemings- als bedrijfstak-cao's worden afgesloten is de dekkingsgraad van ondernemings-cao's tussen 2010 en 2022 in omgekeerde richting veranderd als de dekkingsgraad van bedrijfstak-cao's. Anders gezegd: een daling van de dekking van ondernemings-cao's gaat relatief vaak samen met een stijging van de dekking van bedrijfstak-cao's, hetgeen men zou verwachten als ondernemingen met een eigen cao zich aansluiten bij de bedrijfstak-cao. Overigens komt het ook vrij vaak voor dat een stijging van de dekking van ondernemings-cao's samengaat met een daling van de dekking van bedrijfstak-cao's. Dit kan worden veroorzaakt doordat ondernemingen zich aan een bedrijfstak-cao onttrekken (hetzij door hun lidmaatschap van de brancheorganisatie op te zeggen, hetzij door dispensatie aan te vragen) en een eigen ondernemings-cao afsluiten.

Figuur 10. Relatie tussen de mutatie van de dekking van bedrijfstak-cao's en de mutatie van de dekking van ondernemings-cao's, 2010-2022 (procentpunten)



Bron: CBS (maatwerktabel)

Als we de verandering van de cao-dekkingsgraad tussen 2012 en 2022 analyseren, blijkt dat de avv, zoals we konden verwachten, een substantieel positief effect op de verandering in de cao-dekkingsgraad heeft gehad (+4,6). Doordat het aantal bedrijfstak-cao's in deze periode sterker afnam dan in de periode 2010-2022 en het gemiddelde aantal werknemers dat direct onder een bedrijfstak-cao valt, minder sterk groeide, was de totale bijdrage van bedrijfstak-cao's aan de daling van de totale cao-dekkingsgraad in de periode 2012-2022 iets groter (-1,9) dan in de periode 2010-2022. De ondernemings-cao's droegen in deze periode juist iets minder bij aan de daling van de cao-dekkingsgraad (-2,0). Net als in de periode 2010-2022 kwam dit zowel door een afname van het aantal ondernemings-cao's als een daling van het gemiddelde aantal werknemers per cao.

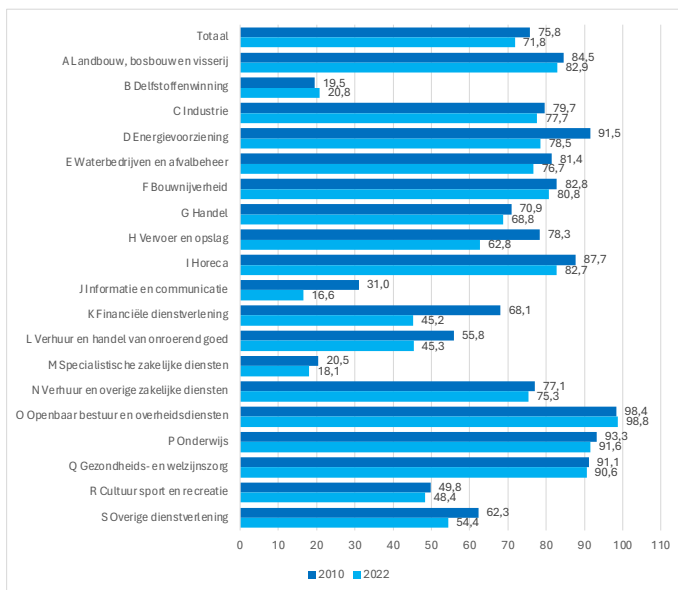
We concluderen dat de daling van de cao-dekkingsgraad tussen 2010 en 2022 primair veroorzaakt is doordat het totale aantal werknemers sterker groeide dan het aantal cao-werknemers. Het aantal werknemers onder een ondernemings-cao daalde zowel door een afname van het aantal ondernemings-cao's als doordat deze cao's gemiddeld kleiner werden. Het aantal werknemers onder een bedrijfstak-cao groeide doordat deze cao's gemiddeld groter werden (vanaf 2012 mede doordat verhoudingsgewijs meer werknemers via de avv onder een cao vielen), hoewel het aantal bedrijfstak-cao's kleiner werd. Maar deze groei bleef wel achter bij de werkgelegenheids groei.

De cao-dekkingsgraad in afzonderlijke bedrijfstakken

Hierboven hebben we een beeld geschetst van de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad op nationaal niveau. Er zijn echter aanzienlijke verschillen in de hoogte en de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad tussen bedrijfstakken.

Figuur 11 toont de cao-dekkingsgraad in verschillende bedrijfstakken in 2010 en 2022. De dekkingsgraad varieerde in 2022 van minder dan 17% in de bedrijfstak informatie en communicatie tot bijna 99% in de bedrijfstak openbaar bestuur en overheidsdiensten. Figuur 11 laat zien dat de dekkingsgraad in vrijwel alle bedrijfstakken is gedaald. De enige uitzonderingen zijn de delfstoffenwinning (van 19,5 naar 20,8%) en het openbaar bestuur (van 98,4 naar 98,8%). De sterkste daling deed zich voor in de financiële dienstverlening (-22,9 procentpunt), vervoer en opslag (-15,5 procentpunt), informatie en communicatie (-14,4 procentpunt) en energievoorziening (-13 procentpunten).

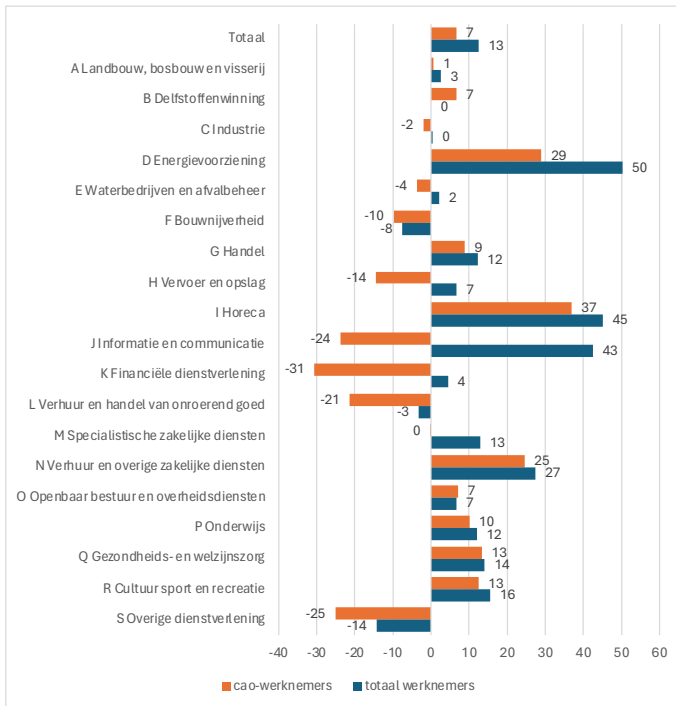
Figuur 11. Cao-dekkingsgraad naar bedrijfstak, 2010 en 2022 (%)



Bron: CBS (maatwerktabel)

Een daling van de dekkingsgraad in een bedrijfstak kan het gevolg zijn van een afname van het aantal werknemers dat onder een cao valt, maar ook van een (sterkere) groei van het totale aantal werknemers in de bedrijfstak. In Figuur 12 wordt de procentuele verandering van het aantal cao-werknemers vergeleken met de procentuele verandering van het totale aantal werknemers per bedrijfstak tussen 2010 en 2022. Als het totale aantal werknemers sterker groeit (of minder sterk daalt) dan het aantal werknemers onder een cao, daalt per definitie de cao-dekkingsgraad.

Figuur 12. Relatieve mutatie van het totale aantal werknemers en het aantal cao-werknemers naar bedrijfstak, 2010-2022 (%)



Bron: CBS (maatwerktabel)

In drie van de vier bedrijfstakken met de sterkste daling van de dekkinggraad, namelijk vervoer en opslag, informatie en communicatie, en financiële dienstverlening is het aantal werknemers onder een cao aanzienlijk gedaald, terwijl het totale aantal werknemers is gegroeid (zij het in de financiële dienstverlening slechts weinig). In de energievoorziening, waar de cao-dekkinggraad ook sterk daalde, is daarentegen het aantal werknemers onder een cao fors toegenomen, maar is het totale aantal werknemers nog sterker gegroeid. In de horeca groeide het aantal cao-werknemers het sterkst, met 37%, maar is de cao-dekkinggraad niettemin gedaald doordat het totale aantal werknemers nog sterker groeide (met 45%).

De verschillen tussen bedrijfstakken in de verandering van dekkinggraad of van het aantal cao-werknemers zeggen nog niet zoveel over de bijdrage die verschillende bedrijfstakken hebben geleverd aan de daling van de totale cao-dekkinggraad. Die bijdrage hangt immers ook af van de grootte van de bedrijfstak. Als de dekkinggraad in een grote bedrijfstak (zoals de industrie, handel of gezondheids- en welzijnszorg) daalt, heeft dat vanzelfsprekend een groter effect op de totale dekkinggraad dan een daling in een kleine bedrijfstak (zoals delfstoffenwinning of verhuur en handel van onroerend goed). Daarnaast kan de totale dekkinggraad veranderen doordat de omvang van bedrijfstakken verandert (z.g. compositie-effecten). Als

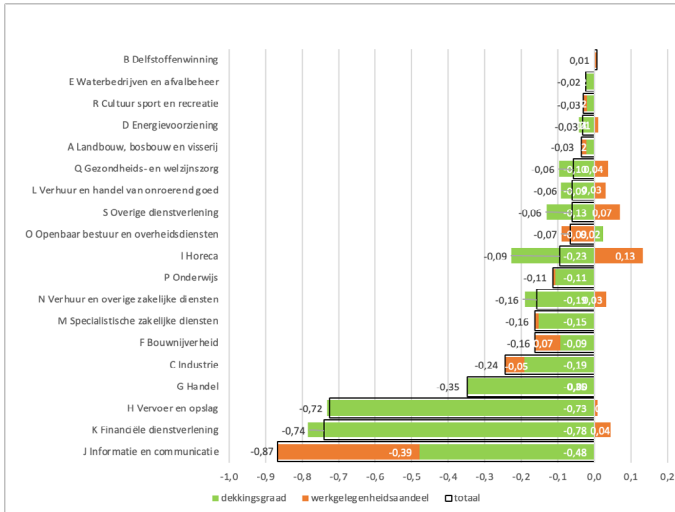
het werkgelegenheidsaandeel van een bedrijfstak met een bovengemiddelde dekkingsgraad groeit, heeft dit een positief effect op de totale dekkingsgraad, zelfs als de dekkingsgraad in deze bedrijfstak daalt. Evenzo kan krimp van een bedrijfstak met een beneden gemiddelde dekkingsgraad de totale dekkingsgraad verhogen.

Met behulp van een decompositieanalyse kunnen we de bijdrage van de verandering in de cao-dekkingsgraad en van de verandering in het werkgelegenheidsaandeel van afzonderlijke bedrijfstakken aan de verandering van de totale cao-dekkingsgraad berekenen. Figuur 13 laat zien dat vooral de daling van de dekkingsgraad in de bedrijfstakken vervoer en opslag en de financiële dienstverlening een substantiële bijdrage heeft geleverd aan de daling van de totale dekkingsgraad. Tezamen droegen deze bedrijfstakken 1,5 procentpunt bij aan de totale daling met 4 procentpunten. De daling van de dekkingsgraad in informatie en communicatie voegde daar nog 0,5 procentpunt aan toe. De daling van de cao-dekkingsgraad in deze drie bedrijfstakken verklaart dus de helft van de totale daling, hoewel deze drie bedrijfstakken slechts 12% van alle werknemers uitmaken.

Uit Figuur 13 blijkt ook dat ook de veranderingen in het werkgelegenheidsaandeel van verschillende bedrijfstakken over het algemeen slechts een klein effect hadden op de totale cao-dekkingsgraad. De belangrijkste uitzondering hierop is de bedrijfstak informatie en communicatie. Doordat deze bedrijfstak een lage (en dalende) cao-dekkingsgraad heeft, droeg de sterke groei van de werkgelegenheid in de bedrijfstak substantieel (met 0,4 procentpunt) bij aan de daling van de totale cao-dekkingsgraad. In de horeca matigde de groei van de werkgelegenheid juist de daling van de cao-dekkingsgraad, doordat deze bedrijfstak een bovengemiddelde cao-dekkingsgraad heeft (gemiddeld 85,2% in de periode 2010-2022). In de overige dienstverlening deed zich het omgekeerde voor: het werkgelegenheidsaandeel van deze bedrijfstak kromp, maar doordat de overige dienstverlening een beneden gemiddelde cao-dekking kent (gemiddeld 58,3% van 2010-2022) had dit ook een positief effect op de totale cao-dekkingsgraad. Niettemin daalde in zowel de horeca als in de overige dienstverlening de dekking van cao's zo sterk, dat beide bedrijfstakken per saldo hebben bijgedragen aan de daling van de totale cao-dekkingsgraad.

Voor alle bedrijfstakken tezamen was het effect van veranderingen in de werkgelegenheidsaandelen op de totale cao-dekkingsgraad klein, minder dan -0,3 procentpunt. De bijdrage van bedrijfstakken aan de daling van de totale cao-dekkingsgraad wordt dus vooral bepaald door de daling van de dekkingsgraad binnen die bedrijfstakken (maar niet door de hoogte daarvan) en door de grootte van de bedrijfstak (maar niet door de verandering van het werkgelegenheidsaandeel).

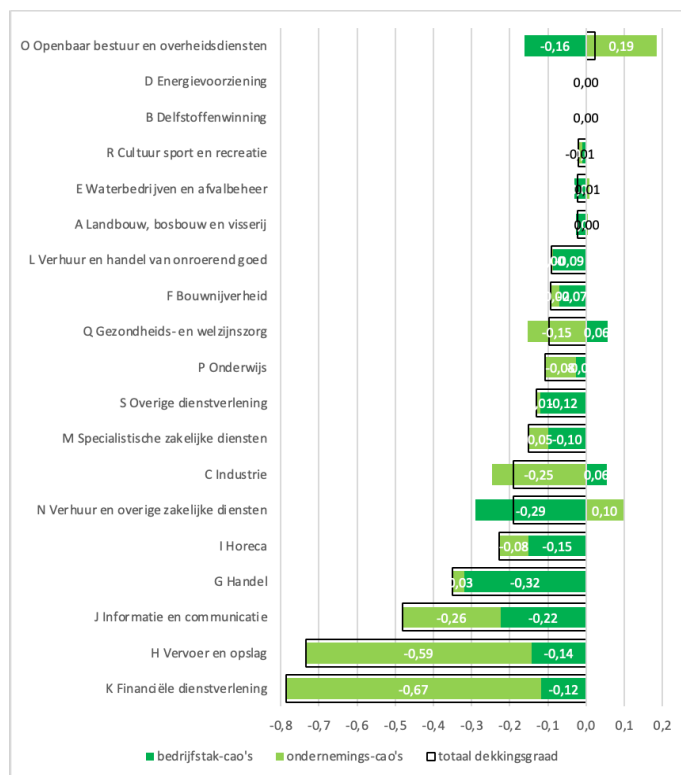
Figuur 13. Decompositie van de mutatie van de cao-dekkingsgraad tussen 2010 en 2022 naar dekkingsgraad en werkgelegenheidsaandeel van bedrijfstakken (procentpunten)



Bron: Eigen berekeningen o.b.v. CBS (maatwerktabel)

Aangezien de bijdrage van bedrijfstakken vooral wordt bepaald door de daling van de cao-dekkingsgraad in de bedrijfstakken, is het de moeite waard om deze wat nader te analyseren. Met behulp van de CBS-gegevens kunnen we nagaan welk deel van deze bijdragen samenhangt met bedrijfstak-cao's en welk deel met ondernemings-cao's. Doordat de bedrijfstakindeling die het SZW in haar rapportages gebruikt, niet overeenkomt met die van het CBS, kunnen we helaas geen analyse maken van het aantal cao's en de gemiddelde grootte van de cao per bedrijfstak. Evenmin kunnen we het effect van de avv op bedrijfstakniveau vaststellen. In Figuur 14 is de bijdrage van de daling van de cao-dekkingsgraad per bedrijfstak aan de daling van de totale cao-dekkingsgraad verdeeld over de bijdrage van bedrijfstak-cao's en de bijdrage van ondernemings-cao's. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de bedrijfstakken. De daling van de cao-dekkingsgraad in vervoer en opslag en in financiële dienstverlening komt grotendeels door de daling van de dekking van ondernemings-cao's. In de handel, in de horeca, in verhuur en overige zakelijke diensten en in overige dienstverlening wordt de daling vooral veroorzaakt door de daling van de dekking van bedrijfstak-cao's. In de verhuur en overige zakelijke diensten en in het openbaar bestuur en overheidsdiensten zien we een tegengestelde ontwikkeling: de dekking van ondernemings-cao's is toegenomen, terwijl de dekking van bedrijfstak-cao's is afgenomen. In de industrie en in de gezondheids- en welzijnszorg is juist de dekking van ondernemings-cao's afgenomen en de dekking van bedrijfstak-cao's toegenomen. Deze tegengestelde ontwikkelingen kunnen het gevolg zijn van het 'afsplitsen' van ondernemings-cao's van een bedrijfstak-cao respectievelijk het opgaan van ondernemings-cao's in een bedrijfstak-cao.

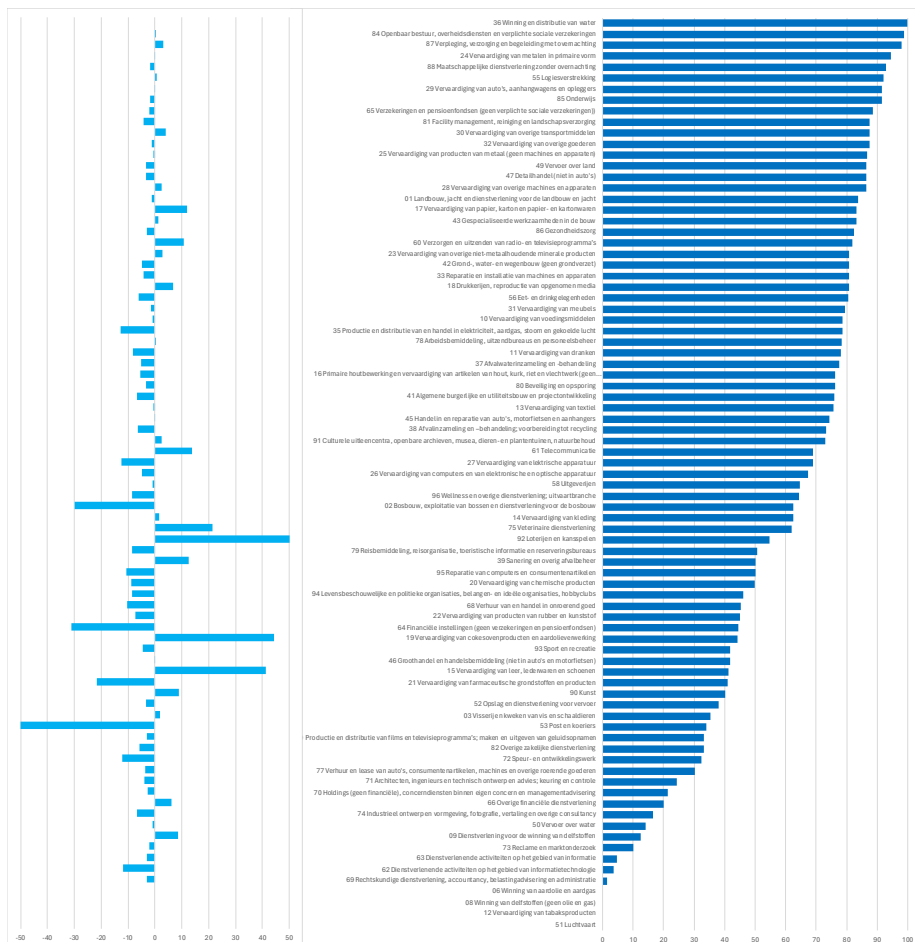
Figuur 14. Bijdrage van de mutatie van de cao-dekkingsgraad per bedrijfstak aan de mutatie van de totale cao-dekkingsgraad tussen 2010 en 2022 (procentpunten)



Bron: Eigen berekeningen o.b.v. CBS (maatwerktabel)

Het CBS heeft ook cijfers gepubliceerd over de cao-dekking in 87 bedrijfstakken op 2-digit-niveau. We zullen deze, om verwarring met de bedrijfstakken op 1 digit-niveau te voorkomen, hierna als branches aanduiden. In Figuur 15 zijn de branches geordend naar de hoogte van de dekkingsgraad in 2022. In 26 van de branches (31%) was de dekkingsgraad in 2022 80% of hoger. In 2010 was dit nog in 31 branches (37%) het geval.

Figuur 15. Cao-dekkingsgraad per branche in 2022 (% , rechts) en mutatie tussen 2010 en 2022 (procentpunten, links)



Bron: CBS (maatwerktabel)

In 55 oftewel twee derde van alle branches is de cao-dekkingsgraad tussen 2010 en 2022 gedaald (zie het linkerdeel van figuur 15). In 23 branches (28%) is deze gestegen. Daling van de dekkingsgraad blijkt nu dus een wat minder algemeen verschijnsel te zijn dan bij de bedrijfstakken op 1-digit-niveau. Binnen bedrijfstakken doen zich aanzienlijke verschillen tussen branches voor.

In enkele branches hebben zich grote veranderingen in de cao-dekkingsgraad voorgedaan. Er waren grote stijgingen (van meer dan 20 procentpunten) in de branches 'Loterijen en kansspelen', 'Vervaardiging van cokesovenproducten en aardolieverwerking', 'Vervaardiging van leer, lederwaren en schoenen' en 'Veterinaire dienstverlening'. Grote dalingen (van meer dan

20 procentpunten) deden zich voor in 'Post en koeriers', 'Financiële instellingen (geen verzekeringen en pensioenfondsen)', 'Bosbouw, exploitatie van bossen en dienstverlening voor de bosbouw' en 'Vervaardiging van farmaceutische grondstoffen en producten'.

Het valt op dat de grote veranderingen zich vooral hebben voorgedaan in branches die in 2022 een dekkingsgraad tussen ruwweg 30% en 60% hadden. De veranderingen waren het kleinst in branches met een dekkingsgraad boven 80%. Maar ook in branches met een dekkingsgraad onder 30% waren de veranderingen over het algemeen klein. Dit betekent dat vrijwel alle branches die in 2022 een hoge dekkingsgraad (meer dan 80%) hadden, dit in 2010 ook al hadden. Alleen in de branches 'Vervaardiging van papier, karton en papier- en kartonwaren' en 'Verzorgen en uitzenden van radio- en televisieprogramma's' is de cao-dekkingsgraad gestegen van 71% naar iets meer dan 80%. Aan de onderkant zien we iets soortgelijks: tien van de elf branches met een dekkingsgraad in 2022 onder 20% hadden in 2010 ook al een dekkingsgraad van minder dan 20%. De enige uitzondering is de branche 'Industrieel ontwerp en vormgeving, fotografie, vertaling en overige consultancy', waarin de dekkingsgraad daalde van 23% naar 17%.

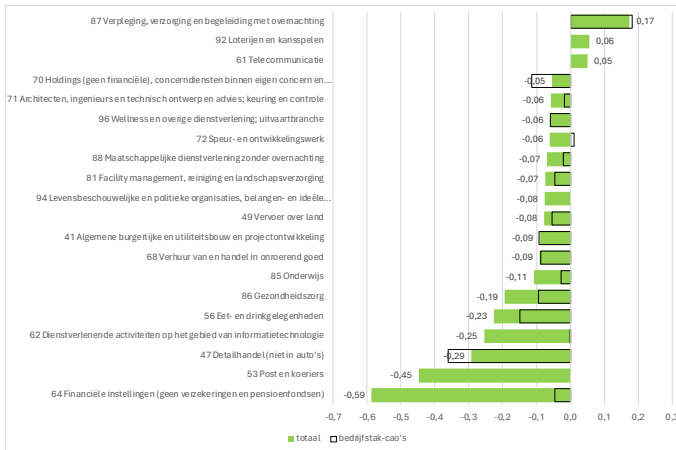
Het omgekeerde geldt echter niet: in sommige branches die in 2010 een zeer hoge dekkingsgraad van meer dan 90% hadden, is de dekkingsgraad sterk gedaald. Dit geldt in het bijzonder voor de branches bosbouw en post en koeriers, waarin de dekkingsgraad met respectievelijk 30 en 58 procentpunten daalde. In enkele andere branches, waarin in 2010 minder dan 10% van de werknemers onder een cao vielen, is de cao-dekkingsgraad juist sterk gegroeid. Dit geldt voor 'Loterijen en kansspelen', 'Vervaardiging van cokesovenproducten en aardolieverwerking' en 'Vervaardiging van leer, lederwaren en schoenen'.

Ook nu kunnen we door middel van een decompositieanalyse de bijdrage van afzonderlijke branches aan de daling van de totale cao-dekkingsgraad bepalen. Net als bij de analyse op 1 digit-niveau zijn de effecten van veranderingen in de werkgelegenheidsaandelen soms aanzienlijk, maar heffen deze elkaar per saldo grotendeels op. Veranderingen in de werkgelegenheidsaandelen van branches verklaren per saldo 0,9 procentpunt van de totale daling, terwijl 2,9 procentpunt wordt verklaard door veranderingen in de dekkingsgraad binnen branches.

Figuur 16 geeft de branches weer waarin de verandering in de dekkingsgraad de grootste positieve of negatieve bijdrage heeft geleverd aan de verandering van de totale cao-dekkingsgraad. Voor de branches waarvoor dit bekend is,⁷ is tevens aangegeven welk deel van deze bijdrage kan worden toegeschreven aan bedrijfstak-cao's.

7 De CBS-cijfers maken niet voor alle bedrijfstakken een uitsplitsing naar bedrijfstak-cao's en ondernemings-cao's mogelijk.

Figuur 16. Bijdrage van de verandering van de cao-dekkingsgraad (totaal en bedrijfstak-cao's) in enkele branches aan de mutatie van de totale cao-dekkingsgraad, 2010-2022 (procentpunten)



Bron: Eigen berekeningen o.b.v. CBS (maatwerktabel)

Alleen de branches ‘Verpleging en verzorging’, ‘Loterijen en kansspelen’ en ‘Telecommunicatie’ hebben een substantiële positieve bijdrage geleverd aan de cao-dekkingsgraad. Aanzienlijk meer branches hebben juist bijgedragen aan de daling van de totale dekkingsgraad. De branches ‘Financiële instellingen (geen verzekeringen en pensioenfondsen)’ en ‘Post en koeriers’ hebben het grootste negatieve effect gehad op de cao-dekkingsgraad. Ondanks een werkgelegenheidsaandeel van gezamenlijk slechts 2,7% zijn zij verantwoordelijk voor een kwart van de totale daling. Ook de ‘Detailhandel’, de ‘Dienstverlening op het gebied van informatietechnologie’, ‘Eet- en drinkgelegenheden’ en ‘Gezondheidszorg’ hebben substantieel bijgedragen aan de daling. Tezamen verklaren zij ook een kwart van de totale daling, maar zij tellen gezamenlijk dan ook 21% van het totale aantal werknemers. Hierbij past de kanttekening dat in de laatste twee branches de werkgelegenheid fors is gegroeid en dat zij een bovengemiddelde cao-dekkingsgraad hebben, waardoor zij per saldo de daling van de totale dekkingsgraad toch hebben gematigd.

Uit Figuur 16 blijkt verder dat de daling van de dekkingsgraad bij de ‘Financiële instellingen’ en bij ‘Dienstverlenende activiteiten op het gebied van informatietechnologie’ vrijwel volledig door de ondernemings-cao's wordt verklaard en in de detailhandel juist door de bedrijfstak-cao's. Bij ‘Post en koeriers’ maken de CBS-cijfers geen onderscheid tussen bedrijfstak- en ondernemings-cao's. Bij ‘Eet- en drinkgelegenheden’ en ‘Gezondheidszorg’ gaat het zowel om bedrijfstak-cao's als om ondernemings-cao's.

Vier branches nader beschouwd

Met behulp van door SZW verstrekte gegevens over afzonderlijke cao's voor de periode 2014-2022 kunnen we de ontwikkelingen in de vier branches die het meest hebben bijgedragen aan de daling van de cao-dekkingsgraad in meer detail in beeld brengen.

Voor de branche '*Financiële instellingen (geen verzekeringen en pensioenfondsen)*' geldt één niet-ge-avv'de bedrijfstak-cao, de banken-cao. Daarnaast hebben de grote banken en een aantal kleinere bedrijven een eigen ondernemings-cao. Het aantal werknemers onder de banken-cao is volgens de CBS-cijfers teruggelopen van 10.300 naar 8.900. De grootbanken kenden, volgens de cijfers van SZW, een veel groter banenverlies tussen 2014 en 2022. Het aantal werknemers van ING, Rabobank, ABN-AMRO, de Volksbank en De Nederlandsche Bank daalde van 86.000 naar 61.000. Tegelijkertijd groeide volgens het CBS het totale aantal werknemers in deze branche van 125.000 in 2014 naar 168.000 in 2022. Parallel aan het krimpen van de (grote) banken is er dus een sterke groei geweest van (nieuwe?) financiële instellingen die geen cao hebben. Mogelijk gaat het hierbij om financiële instellingen die vooral via Internet actief zijn.

De branche '*Post en koeriers*' valt grotendeels onder de bedrijfstak-cao voor het beroepsgoederenvervoer. Daarnaast geldt een aantal ondernemings-cao's. Het totale aantal cao-werknemers daalde scherp van ruim 59.000 in 2010 naar ruim 19.000 in 2022. Deze daling was geconcentreerd tussen 2016 en 2017, toen het aantal cao-werknemers in een jaar terugviel van bijna 46.000 naar ruim 10.000. Daarna is dit aantal weer bijna verdubbeld. De afname van het aantal cao-werknemers is volgens de CBS-gegevens veel groter dan volgens de SZW-gegevens (die een daling van bijna 58.000 in 2014 naar bijna 47.000 in 2022 laten zien). Hierdoor is het lastig te bepalen waar de krimp was geconcentreerd. Het totale aantal werknemers in de branche post en koeriers is tussen 2010 en 2022 ook afgenomen, van 65.000 naar 58.000, maar deze daling is veel kleiner dan die van het aantal cao-werknemers, waardoor de dekkingsgraad sterk is gedaald.

In de branche '*Detailhandel (niet in auto's)*' is geen sprake van een afname van het aantal cao-werknemers, maar blijft de groei van het aantal cao-werknemers achter bij de totale werkgelegenheidsgroei. Het aantal werknemers onder een cao is gegroeid van 606.000 in 2010 naar 658.000 in 2022, maar het totale aantal werknemers groeide van 676.000 naar 762.000, waardoor de cao-dekkingsgraad daalde van 90% naar ruim 86%. Door de grote omvang van de branche had dit een substantieel effect op de daling van de totale cao-dekkingsgraad. Wat de groei van het aantal niet-cao-werknemers van 70.000 in 2010 naar 104.000 in 2022 verklaart, is niet duidelijk. De meeste grote bedrijfstak-cao's in de detailhandel, zoals die van supermarkten (levensmiddelenbedrijf), non-food retail, doehetzelfbranche, apotheken, slagers, 'groenteboeren' (detailhandel in aardappelen, groenten en fruit), en dierenwinkels en muzikwinkels (DIBEVO NPMB-VMN) zijn algemeen verbindend verklaard. Niettemin geldt voor 40% van de groei van het aantal werknemers in de branche tussen 2010 en 2022 geen cao. Mogelijk betreft het hier voornamelijk online winkels. In 2014 gold er nog een bedrijfstak-cao voor 'homeshopping', waaronder 2.250 werknemers vielen, maar in 2022 bestond deze cao niet meer. Snelgroeiende bedrijven als Bol.com, Amazon en Zalando kennen geen cao. De keerzijde hiervan is de neergang

van bepaalde 'traditionele' winkels, zoals de boekwinkels. Zo vielen er (volgens SZW-cijfers) in 2014 nog bijna 17.000 werknemers onder de ge-avv'de cao voor de boek- en kantoorvakhandel. In 2022 waren dit er nog slechts 7.000 en werd de cao niet meer ge-avv'd.

In de branche '*Dienstverlenende activiteiten op het gebied van informatietechnologie*' vielen in 2022 8.200 van de 220.000 werknemers onder een cao. Dat is een dekkingsgraad van slechts 3,7%, een van de laagste in Nederland. In 2010 ging het nog om bijna 20.000 cao-werknemers van de in totaal 127.000 werknemers: een dekkingsgraad van 15,6%. Terwijl het totale aantal werknemers bijna is verdubbeld, is het aantal cao-werknemers meer dan gehalveerd. Het is niet helemaal duidelijk welke cao's in deze branche nog van toepassing zijn. Volgens het CBS zouden 5.400 werknemers onder een bedrijfstak-cao vallen. Mogelijk gaat het hier om de ICK-cao (Informatie, Communicatie en Kantoortechnologie) die Nldigital Werkgeversvereniging afsluit met vakbonden FNV, CNV en De Unie, maar deze cao heeft primair betrekking op producenten van hardware. Volgens de gegevens van SZW vielen er in 2014 nog bijna 32.000 werknemers onder deze cao en in 2022 nog slechts 8.000. Daarnaast vallen volgens het CBS nog 2.800 werknemers onder een ondernemings-cao, maar op basis van SZW-gegevens is niet vast te stellen om welke onderneming(en) het gaat.

Als we de vier branches die het meest hebben bijgedragen aan de daling van de cao-dekkingsgraad overzien, valt op dat er bij elk van deze een relatie lijkt te zijn met de opmars van bedrijvigheid via internet. Bedrijven die via internet opereren hebben zelden een cao (online supermarkt Picnic is hierop een uitzondering, want moet vanwege een recente rechterlijke uitspraak de supermarkt-cao naleven), terwijl hun groei vaak ten koste gaat van de werkgelegenheid in de 'traditionele' bedrijven. Hierdoor lijkt het bereik van de cao steeds meer te worden uitgehold.

Conclusie

De daling van de cao-dekkingsgraad met 4 procentpunten, van 75,8% in 2010 naar 71,8% in 2022, komt niet doordat het aantal werknemers onder een cao is afgenomen, maar doordat het aantal werknemers dat niet onder een cao valt sneller is gegroeid dan het aantal cao-werknemers. In dit hoofdstuk hebben we geprobeerd te achterhalen welke ontwikkelingen hieraan ten grondslag liggen.

Allereerst blijkt de daling van de cao-dekkingsgraad voor 60% te worden verklaard door de afgenomen dekking van ondernemings-cao's en voor 40% door bedrijfstak-cao's. Nadere analyse wijst echter uit dat dit vooral lijkt te komen doordat ondernemings-cao's zijn opgegaan in bedrijfstak-cao's. Het totale aantal cao's is afgenomen, maar in 2022 vielen er gemiddeld meer werknemers onder één cao dan in 2010.

Het aandeel werknemers dat via de algemeenverbindendverklaring (avv) onder een cao valt, is sinds 2012 toegenomen. Aangezien tegelijkertijd het aandeel werknemers dat direct onder een bedrijfstak-cao valt, is afgenomen, duidt dit op een teruglopende organisatiegraad van werkgevers (uitgedrukt als percentage van de werknemers dat in dienst is bij een georganiseerd bedrijf). Ook andere bronnen duiden op een daling van de organisatiegraad van

werkgeversorganisaties, al zijn hierover geen nauwkeurige cijfers beschikbaar.

De daling van de cao-dekkingsgraad heeft zich in bijna alle 19 bedrijfstakken (op 1-digitniveau) voorgedaan. De enige uitzonderingen zijn de kleine bedrijfstak delfstoffenwinning en de overheid, waar van een zeer kleine stijging sprake was. De daling van de cao-dekkingsgraad is dus een algemeen verschijnsel, dat niet beperkt blijft tot enkele bedrijfstakken. Niettemin lopen de factoren die hierachter schuilgaan wel uiteen. In sommige bedrijfstakken is het aantal cao-werknemers gegroeid, maar groeide de totale werkgelegenheid nog sneller. In andere bedrijfstakken kromp het aantal cao-werknemers, terwijl de bedrijfstak groeide en in weer andere bedrijfstakken kromp zowel het aantal cao-werknemers als het totale aantal werknemers, maar het laatste in minder sterke mate.

De nationale cao-dekkingsgraad kan ook dalen als sectoren met een hoge dekkingsgraad krimpen of sectoren met een lage dekkingsgraad groeien. Inderdaad kunnen veranderingen in het werkgelegenheidsaandeel van sectoren een substantieel effect hebben op de gemiddelde cao-dekkingsgraad. Maar het blijkt dat de positieve en negatieve effecten elkaar grotendeels opheffen, waardoor de veranderingen in de sectorstructuur per saldo slechts een klein deel van de daling van de totale cao-dekkingsgraad verklaren.

Tot slot stelden we vast dat een groot deel van de totale daling van de cao-dekkingsgraad wordt verklaard door de ontwikkeling in een viertal branches: financiële instellingen (waaronder banken), post en koeriers, detailhandel en dienstverlenende activiteiten op het gebied van informatietechnologie. In elk van deze branches liggen echter andere factoren ten grondslag aan de daling van de cao-dekkingsgraad, zodat hieruit geen algemene conclusies kunnen worden getrokken over de drijvende krachten achter de daling van de dekkingsgraad.

Hoofdstuk 3

De cao-dekkingsgraad
in enkele branches

In het vorige hoofdstuk behandelen we de kwantitatieve verandering van de cao-dekkingsgraad. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de mechanismen die hierachter schuilgaan. Op basis van kwalitatieve diepte-interviews met experts aan zowel vakbondszijde als werkgeverszijde, aangevuld met secundaire gegevens over specifieke branches pogen we inzicht te krijgen in de dynamiek die ten grondslag ligt aan de daling van de cao-dekkingsgraad in verschillende branches.

We richten ons eerst op enkele branches waarin de cao-dekkingsgraad nauwelijks aan erosie onderhevig is, zoals verzekeringen (ge-avv'de bedrijfstak-cao) en banken (voornamelijk ondernemingscao's). De verzekeringsbranche is goed georganiseerd: de logica van lidmaatschap is groot, doordat de bedrijven in de branche van vergelijkbare grootte zijn. De bankensector heeft een (kleine) niet-ge-avv'de bedrijfstak-cao, waar vooral kleinere banken onder vallen. De grote banken hebben een eigen ondernemings-cao, waarbij werkgevers en vakbonden elkaar wederzijdse steunen (bijv. door een vakbondsintroductielidmaatschap). Doordat de werkgelegenheid bij banken in de onderzochte periode sterk is afgenomen, dragen zij bij aan de daling van de cao-dekkingsgraad voor de gehele economie. In de bredere bedrijfstak van financiële instellingen (waarvan banken onderdeel uitmaken) is de cao-dekkingsgraad tussen 2010-2022 sterk gedaald. Nieuwkomers, zoals FinTech bedrijven, sluiten zich veelal niet aan bij een brancheorganisatie en doen het 'anders' (bijvoorbeeld door een arbeidsvoorwaardenregeling af te sluiten). De hoge vervangingsgraad leidt in deze branche tot een daling van de dekkingsgraad.

Daarna bespreken we een aantal branches met een lage en/of dalende dekkingsgraad, zoals ingenieursbureaus en ICT. Hoewel beide bedrijfstakken een brancheorganisatie hebben, houden deze zich nauwelijks bezig met arbeidsvoorwaarden en richten zich voornamelijk op dienstverlening (logica van lidmaatschap) voor hun leden en beleidsbeïnvloeding door lobbywerk (logica van invloed). Op de ICT-sector gaan we in hoofdstuk 4 verder in.

In de binnenscheepvaart, een relatief kleine branche waar de avv is komen te vervallen en nog maar enkele kleine ondernemingscao's gelden, is de dekkingsgraad tussen 2010 en 2022 sterk gedaald. Door de structuur van de branche (veel kleine bedrijven), is het in deze sector lastig werkgevers te organiseren. De branche post en koeriers kende ook een sterke daling van de cao-dekkingsgraad. Hoewel de precieze oorzaak hiervan niet duidelijk is, kenmerkt de branche zich door scherpe concurrentie op arbeidskosten, sterke concurrentie tussen twee bedrijven en dispensatie van de belangrijkste werkgevers van de bedrijfstak-cao, de cao-beroepsgoederenvervoer.

In de reisbranche speelt ook de hoge vervangingsgraad een belangrijke rol bij de daling van de dekkingsgraad. Daarnaast is in deze branche het geschil tussen de brancheorganisatie en booking.com over de werkingssfeer van de bedrijfstak-cao een belangrijke kwestie.

Tot slot bespreken we twee bedrijfstakken met een dalende organisatiegraad van werkgevers, waardoor de avv van de bedrijfstak-cao in de toekomst mogelijk in de problemen komt. In de Grafimedia heerst veel interne concurrentie en sluiten nieuwe (internet-) bedrijven zich vaak niet aan bij de brancheorganisatie. Ook in de meubelindustrie neemt de werkgelegenheid bij de georganiseerde werkgevers af in vergelijking met de rest van de branche.

Introductie

Na de kwantitatieve analyse van de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad tussen 2010-2022 richten we ons in dit hoofdstuk op negen verschillende branches waarin zich specifieke ontwikkelingen voordoen die de dekkingsgraad van de cao onder druk zetten.

Het doel van dit hoofdstuk is om de onderliggende mechanismen achter de dalende dekkingsgraad bloot te leggen. Omdat uit de kwantitatieve analyse niet één dominante verklaring voor de daling van de dekkingsgraad naar voren is gekomen, selecteren we uiteenlopende branches waarin verschillende ontwikkelingen spelen.

Concreet selecteren we:

- Krimpnde branches met een hoge en stabiele dekkingsgraad (verzekeringen, banken)
- Groeiende branches met een lage en/of dalende dekkingsgraad (informatie en communicatie, ingenieursbureaus)
- Branches met een dalende dekkingsgraad (binnenscheepvaart, post en koeriers, reisbureaus)
- Branches waarin de organisatiegraad van werkgevers dicht bij de ondergrens voor avv (55%) ligt en de cao bij verdere daling niet meer ge-avv'd zal worden (grafimedia, meubelindustrie)

Over een periode van zes maanden hebben we 12 semigestructureerde interviews met 14 vakbondsbestuurders, medewerkers van werkgeversorganisaties (brancheorganisaties en werkgeversverenigingen) en OR-leden afgenomen. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. We hebben voor de interviews een algemene topiclijst voor werkgevers en een voor vakbonden opgesteld die per interview is aangevuld met branche-specifieke vragen. Deze zijn te vinden in de bijlage, evenals de lijst met geïnterviewden. Voorafgaand aan de publicatie hebben alle geïnterviewden de kans gekregen om de citaten op feitelijke onjuistheden te controleren.

In de analyse hebben we gekeken naar wat deze experts over de cao-dekkingsgraad in hun branche zeggen en in hoeverre dit raakt aan de theorieën (logica van lidmaatschap, logica van invloed en zes dimensies van collectief onderhandelen) zoals beschreven in hoofdstuk 1.

Verzekeringen

De cao voor het verzekeringsbedrijf is een ge-avv'de bedrijfstak-cao. De werkgeversorganisatie is het Verbond van Verzekeraars. De branche is volgens een vakbondsbestuurder 'traditioneel georganiseerd'. De dekkingsgraad in deze branche is hoog en lijkt nauwelijks aan erosie onderhevig te zijn. Tussen 2010-2012 daalde de cao-dekkingsgraad in de bedrijfstak waar het verzekeringsbedrijf deel van uitmaakt met -2,2%⁸. Als we kijken naar de gelijkheid onder de achterban van het Verbond van Verzekeraars, lijkt deze groot. Het verzekeringswezen is

⁸ Het CBS verstrekt alleen gegevens over de SBI-code van 'verzekeringen en pensioenfondsen', waardoor hier ook de ontwikkelingen

sterk geconsolideerd (KPMG, 2020). Een indicator hiervoor is bijvoorbeeld de verdeling van het marktaandeel van verschillende werkgevers in de bedrijfstak: zo hebben de drie grootste zorgverzekeraars elk meer dan 20% marktaandeel (VenZ, 2023). Daarnaast is de sociale cohesie binnen de achterban van werkgeversorganisatie een belangrijke reden is waarom de organisatiegraad van werkgevers hoog is. Ondernemingen verwachten van elkaar dat ze zich aansluiten bij de brancheorganisatie:

'Je bent verzekeraar, dus je valt onder de branche-cao die je gaat afspreken, of je hebt dispensatie (...) en dan kan je nog in allerlei bochten wringen door te zeggen dat je geen verzekeraar bent, maar daar hebben de partijen die wel verzekeraar zijn, (...) een hekel aan' (Vakbondsbestuurder I).

De kracht van de werkgeversorganisatie zorgt ervoor dat nieuwe partijen zich conformeren aan de bedrijfstak-cao. Het aantal werknemers in de branche is wel sterk afgenomen (-47%), waardoor de branche steeds minder bijdraagt aan de totale cao-dekkingsgraad. Door de afname van de werkgelegenheid heeft de branche een klein negatief effect gehad op de ontwikkeling cao-dekkingsgraad (-2%).

ICT

Een van de branches met een lage dekkingsgraad is de bedrijfstak informatie en communicatie (kortweg ICT-branche). De ICT-branche is een relatief jonge branche die iets meer dan 200.000 werknemers telt (CBS, 2022). Daarnaast zijn ongeveer 300.000 ICT'ers werkzaam in andere bedrijfstakken. Deze vallen dan onder de cao (of AVR) van de desbetreffende branche of onderneming. Het aandeel zelfstandigen in de branche is ongeveer 13%. De branche is onder te verdelen in ICT-productie, -groothandel en -diensten. Laatstgenoemde vormt hierbij het grootste deel van het arbeidsvolume. In de branche bestaat een bedrijfstak-cao, de ICK-cao, waaronder voornamelijk ICT-productie valt. Het aantal werknemers onder de bedrijfstak-cao is tussen 2014 en 2022 met ongeveer 22.000 geslonken, van 30.000 werknemers naar 8.000 werknemers (SZW Cao-database). Daarnaast zijn er enkele ondernemings-cao's. De totale cao-dekkingsgraad in de branche is tussen 2010 en 2022 gedaald van 31,0% naar 16,6%.

Omdat de branche exemplarisch lijkt voor jonge, dynamische bedrijfstakken met een hoge vervangingsgraad waarin de traditionele 'polderverhoudingen' niet langer vanzelfsprekend zijn, gaan we in het volgende hoofdstuk veel uitgebreider op deze branche in als een specifieke case study.

Banken

Het bankwezen kent verschillende cao's. Er is een bedrijfstak-cao, de CAO Banken, waar relatief weinig werknemers onder vallen (ca. 9.000). Deze wordt afgesloten tussen Werkgeversvereniging Banken (onderdeel van de Nederlandse Vereniging van Banken), CNV en de Unie. Sinds 2022 ondertekent de FNV deze cao niet meer. Daarnaast hebben de meeste grote banken (Rabobank, ING, ABN-AMRO) een eigen ondernemings-cao waar in totaal ongeveer 55.000 werknemers onder vallen. De grote banken zijn wel lid van de Nederlandse Vereniging

van Banken (NVB), maar niet lid van de werkgeversvereniging. In de bredere sector van financiële instellingen (waar banken onderdeel van uitmaken) is de cao-dekkingsgraad met 44,5% relatief laag en tussen 2010-2022 met -31,1% gedaald.

Onder de cao's vallen heel veel verschillende functies, van baliemedewerkers tot ICT'ers tot economen. Het hoger management valt over het algemeen buiten de cao. De cao-dekkingsgraad is relatief hoog, ondanks het feit dat de branche behoort tot de financiële instellingen waar de dekkingsgraad dan weer laag is. De grote variëteit in omvang en functies in de branche maakt het afsluiten van een goede bedrijfstak-cao lastig. In de branche is ook sprake van internationalisering. Dit bemoeilijkt het afsluiten van de bedrijfstak-cao, omdat de *'buitenlandse banken (...) ook een andere ethiek hebben'* (Vakbondsbestuurder III). Oftewel, de gelijkheid onder de achterban is klein, dit komt ook naar voren in het interview waarin de vakbondsonderhandelaar de interne cohesie van de werkgeversorganisatie aanstipt:

'Dat is natuurlijk wat complexer omdat er hele verschillende bedrijven onder vallen. Je hebt bijvoorbeeld bedrijven met maar tien mensen, maar je hebt ook bedrijven met bijvoorbeeld 2000 mensen (...) dat kan soms complexiteit met zich meebrengen. En dan moet je wel goed kijken van oké, wie [red. de grote of de kleine banken] is leidend? (...) wat betreft de banken cao hebben we namelijk ook het probleem dat kleinere (krimpende) bonden heel snel tekenen bij het kruisje waardoor ze mijn bond buiten spel zetten' (Vakbondsbestuurder III).

Voor het overgrote deel van de werknemers bij banken wordt op een lager niveau onderhandeld (ondernemingsniveau). De hierboven beschreven complexiteit rondom de heterogeniteit en gelijkheid van de achterban spelen dan ook een minder significante rol (wat bij cao's op een hoger niveau wel van belang is). De afgelopen decennia zijn werkgevers en vakbonden bij een aantal ondernemings-cao's gezamenlijk bezig geweest met het organiseren van werknemers. Dit versterkt de zekerheid van collectief onderhandelen, omdat werkgevers vakbondsorganisatie ondersteunen en erkennen. Zo bieden werkgevers bijvoorbeeld introductielidmaatschappen. *'Werkgevers zien ook dat wij steeds minder leden hebben. Zij vinden dat een betreurenswaardige ontwikkeling en zij bieden nieuwkomers in het bedrijf de kans om een introductielidmaatschap, betaald door de werkgever van een vakbond naar keuze [te nemen]. (...) dat was in eerste instantie bij ABN-AMRO, maar alle grootbanken doen dat tegenwoordig'* (Vakbondsbestuurder I). Dit heeft ervoor gezorgd dat de branche volgens beide geïnterviewde vakbondsbestuurders relatief goed georganiseerd is. We zien bij deze partijen sociaal partnerschap, waarbij werkgevers en werknemers door wederzijdse afhankelijkheid elkaars organisatiegraad ondersteunen.

Het bankwezen heeft desalniettemin ook te maken met een aantal belangrijke verschuivingen. De sectorale omstandigheden zijn de afgelopen tien jaar verslechterd. *'Er werd altijd heel veel geld verdiend. Er was altijd de bereidheid van de werkgever om een gedeelte daarvan ook te delen met het personeel. De arbeidsvoorwaarden waren en zijn nog steeds goed in de sector. [Maar] er is een enorme kaalslag geweest. Zeker 50.000/60.000 banen zijn verloren gegaan in Nederland'* (Vakbondsbestuurder I). Uit de CBS-cao-gegevens blijkt dat het aantal werknemers onder een cao tussen 2010 en 2022 met ruim 26.000 daalde; het overgrote deel daarvan (25.000) viel onder een ondernemings-cao. De enige cao's met significante groei in de werkgelegenheid

waren DNB (in 2014 nog geen cao, vandaag de dag wel) en enkele kleine en middelgrote ondernemingen die zich richten op het verstrekken van hypotheeken. Zodoende leidt dit ertoe dat langzamerhand de grootte en invloed van de gevestigde bedrijven en organisaties afneemt, waarmee de dekkingsgraad daalt.

Tot slot doen snelgroeiende spelers op de markt, zoals de FinTech bedrijven het ‘anders’ (bv. *Ayden* en *Mollie*), deze zijn niet aangesloten bij zowel de werkgeversvereniging als de NVB. Er is sprake van grote interne competitie in de (potentiële) achterban van werkgeversorganisaties. Nieuwe bedrijven in de financiële dienstverlening, veelal opererend in de platform-economie, verdienen ‘zo ontzettend veel geld’ dat zij personeel kunnen ‘losweken’ bij andere bedrijven in de branche. De behoefte van deze bedrijven om zich aan te sluiten bij een brancheorganisatie en een cao of zelf een cao af te sluiten is gering. Nieuwe bedrijven sluiten zich niet vanzelfsprekend aan. Dit geldt eveneens voor werknemers en het lidmaatschap van een vakbond: *‘Die werkgever zegt van ja, op het moment dat onze werknemers behoefte hebben aan een vakbond, dan doen we iets gruwelijk mis’* (Vakbondsbestuurder I). De vervangingsgraad (de mate waarin bedrijven verdwijnen en/of vervangen worden door nieuwe bedrijven) en de winstgevendheid bieden in deze zin een belangrijke verklaring waarom de dekkingsgraad in de financiële dienstverlening daalt. Enerzijds hebben ‘traditionele’ banken aan invloed ingeleverd, terwijl nieuwe werkgelegenheid vooral groeit in branches waarbij het nut en de noodzaak voor werkgevers om zich te verenigen gering is.

Ingenieursbedrijven

Ingenieursbedrijven behoren tot de bedrijfstak van specialistische zakelijke dienstverlening. Tussen 2014-2022 daalde het aantal cao-werknemers met ongeveer 500. De dekkingsgraad is laag, zo’n 24,5%. Daarnaast is het niveau van onderhandelen laag: er is geen bedrijfstak-cao, maar er zijn een enkel een aantal bedrijven met een eigen cao. Zo hebben Arcadis (ca. 2.000 werknemers), Sweco (ca. 1.000 werknemers) en Movares (ca. 1.000 werknemers) elk een eigen ondernemingscao. Tegelijkertijd hebben ook een aantal grotere werkgevers, zoals Royal HaskoningDHV (ca. 5000 werknemers) en Fugro (ca. 1.000 werknemers) geen cao, maar een arbeidsvoorwaardenregeling. Laatstgenoemde is interessante case, want hoewel ‘*internationalisering*’ vaak als belangrijke factor wordt genoemd waarom bedrijven overstappen op een arbeidsvoorwaardenregeling, is dit een Nederlandse firma (die in 2012 fuseerde), die *‘vroeger een cao [had], maar die hebben dat niet meer (...) die willen gewoon (...) alles regelen met hun ondernemingsraad’* (Vakbondsbestuurder II).

Andere bedrijven, zoals Sweco, hebben ‘*een aantal jaar geleden*’ ook geprobeerd over te stappen op een arbeidsvoorwaardenregeling, *‘gelukkig zijn toen de leden in opstand gekomen, en hebben een enquête [onder andere werknemers] afgedwongen’* (idem). Een van de uitkomsten van de enquête was dat de werknemers de cao wilden behouden. Wel kreeg de ondernemingsraad een plek aan de onderhandelingstafel, waardoor er momenteel drie partijen aan tafel zitten: werkgever, vakbonden en de ondernemingsraad. Hierbij was wel de voorwaarde dat *‘de onafhankelijkheid van de vakbonden’* behouden zou blijven. Hiermee verwijst de bestuurder naar het feit dat dit bij ondernemingsraden niet het geval is. *‘Als dat toen niet gelukt was, dan waren we dat bedrijf waarschijnlijk ook kwijt’* (Vakbondsbestuurder II). De ondernemingsraadleden *‘volgen over het algemeen wel de lijnen van de vakbonden’* en gaan daar *‘soms zelfs overheen’*

(Vakbondsbestuurder II), waarbij de eisen van de ondernemingsraad steviger zijn dan de vakbonden.

De branchevereniging is Koninklijke NLI ingenieurs, waar alle grote ondernemingen bij aangesloten zijn. De vereniging richt zich op een breed scala aan inhoudelijke thema's, maar lijkt nauwelijks aandacht te besteden de ondernemingscao's van hun leden en/of vakbonden (vakbonden worden op de website van de brancheorganisatie een keer genoemd in een persbericht over het pensioenakkoord). Eveneens is de aandacht voor arbeidsvoorwaarden op de website en in de jaarverslagen van de organisatie summier. Dit wekt de indruk dat het lage niveau van onderhandelen tot gevolg heeft dat de branchevereniging zich binnen de logica van invloed vooral richt op andere thema's zoals beleidsbeïnvloeding richting de overheid.

Binnenscheepvaart

Binnenscheepvaart is een relatief kleine branche. In 2007 nam vakbond Nautilus de onderhandelingen van FNV Bondgenoten over. Nautilus is een internationale bond voor de scheepvaart met een Engelse, Zwitserse en Nederlandse tak. Nautilus is aangesloten bij de FNV. Sinds 2013 heeft de branche geen bedrijfstak-cao meer. Dit heeft gevolgen gehad voor het niveau van onderhandelen: momenteel sluit Nautilus nog maar vijf ondernemings-cao's af, daarnaast sluit ook het CNV enkele ondernemings-cao's af.

Hoe komt het dat er geen bedrijfstak-cao meer is? *'Een aantal grote bedrijven uit Nederland, zijn naar Luxemburg of Zwitserland vertrokken. Wegens belastingtechnische redenen'* (Vakbondsbestuurder VI). Dit heeft volgens de bestuurder ertoe geleid dat de cao vanaf 2010 niet meer ge-avv'd kon worden, waardoor zij alleen nog op ondernemingsniveau cao's kon afsluiten. Dit proces heeft enkele jaren geduurd *'toen wij net begonnen was er al een bedrijf met bijna tweehonderd werknemers dat wegging. Dat heeft natuurlijk een grote impact'* (Vakbondsbestuurder VI). De grootte van de achterban van werkgeversorganisaties nam af, en grote werkgevers die uit de werkgeversorganisatie stappen hebben direct impact op de organisatiegraad van de werkgevers en daarmee op de mogelijkheid voor de avv. Het kantoor en werknemers blijven weliswaar in Nederland gevestigd, maar *'al het noodzakelijke wat verplaatst kan worden'*, zoals de boekhouding en verwerking van loonstroken, wordt verplaatst naar het buitenland, waardoor de bemanning onder buitenlands contract komt te varen. Daardoor hoeven deze bedrijven in Nederland geen sociale premies meer te betalen. *'Afen toe gaat het mis (...)* dat is ook gebeurd in het verleden, waar werknemers enorme belastingaanslagen kregen voor alle premies die eigenlijk in Nederland hadden moeten afgedragen [worden]' (Vakbondsbestuurder VI).

Hoewel dit gevolgen had voor de cao-dekkingsgraad, lijkt het niet een bewuste strategie van werkgevers te zijn geweest om onder de cao uit te komen, al stelt de vakbondsbestuurder wel:

'Wat ik af en toe wel hoor in de wandelgangen van (...) ondernemers die niet georganiseerd zijn, is dat ze dat juist doen (...) om geen geregelde arbeidsvoorwaarden te hebben' (Vakbondsbestuurder VI).

De teruglopende organisatiegraad van werkgevers in de branche heeft er niet alleen toe geleid dat er geen bedrijfstak-cao meer geldt, maar ook dat in 2025 de verplichtstelling van het pensioenfonds zal worden ingetrokken. Om dit te voorkomen, is uitgezocht wat er zou gebeuren als de werkingsfeer gewijzigd zou worden. Dat zet echter onvoldoende zoden aan de dijk om tot een algemeenverbindendverklaring te komen *'want een van de problemen waar we tegenaan lopen is dat je ontzettend veel [kleine] werkgevers moet binden om het aantal werknemers in verhouding omhoog te krijgen'* (Vakbondsbestuurder VI). Oftewel, fragmentatie aan de zijde van de werkgevers maakt het opnieuw organiseren van deze groep lastig.

De branche is sterk versnipperd, want er zijn veel zelfstandigen actief met enkele personeelsleden. Waar deze voorheen nog onder de bedrijfstak-cao vielen, hebben ze momenteel geen cao meer. Door het grote aantal kleine bedrijven heeft het voor vakbondsbestuurders weinig zin om bij deze losse bedrijven een ondernemings-cao af te sluiten, *'dat is ook haast ondoenlijk'* (Vakbondsbestuurder VI).

'Toen we [red. als categorale bond in 2007] begonnen met de binnenvaart (...) toen had je misschien wel zes werkgeversorganisaties'. Werkgevers waren dus voorafgaand aan de vlucht van bedrijven al versnipperd, wat een sterk negatief gevolg heeft voor de sociale cohesie in de achterban(-nen). Dit heeft waarschijnlijk een bijdrage geleverd aan de daling van de organisatiegraad van werkgevers. In een context van versnippering van werkgeversorganisatie is het immers mogelijk om als individueel bedrijf zonder al te veel consequenties te vertrekken.

Momenteel zijn er nog twee werkgeversorganisaties actief, waarvan de een grotere bedrijven en de ander varende (zelfstandige) ondernemers vertegenwoordigt. De huidige cao-dekkingsgraad (op basis van de bestaande ondernemings-cao's) schat de vakbondsbestuurder op een kwart van de werkgelegenheid.

Veel ongeorganiseerde werkgevers volgen de afspraken uit de oude cao nog. De aandacht voor de arbeidsvoorwaarden van de werknemers is niet heel groot. Deze cao kende een algemene prijscompensatie. Er is een groot personeelstekort in de branche, waardoor momenteel de individuele onderhandelingspositie van werknemers sterker is. De vakbond treedt voornamelijk op voor de overgebleven ondernemings-cao's en voor individuele dienstverlening aan zijn leden. Naarmate het instrument van de cao aan betekenis verliest, verschuift de aandacht van de vakbond van de logica van invloed naar de logica van lidmaatschap.

Post en koeriers

Een branche waarin de cao-dekkingsgraad in de periode 2010-2022 sterk is gedaald is post en koeriers. Volgens de CBS-gegevens viel in 2010 nog 91% van de werknemers onder een cao, in 2022 was dit nog slechts 34%. (Hierbij past de kanttekening dat er twijfels zijn over de betrouwbaarheid van de CBS-cijfers voor deze branche, die in 2017 een plotselinge zeer sterke terugval in aantal cao-werknemers laten zien waarvoor we geen verklaring hebben kunnen vinden.) De branche kent een bedrijfstak-cao: cao-beroepsgoederenvervoer (cao BGV). Enkele grote bedrijven zoals PostNL, DHL en FedEx zijn hiervan gedispenseerd en hebben een eigen ondernemings-cao. Het totaal aantal werknemers onder deze bedrijfstak-cao bedroeg in 2014

ruim 100.000, in 2022 waren dat 140.000. De werkings sfeer van de cao omvat echter veel meer dan alleen post en koeriersdiensten, zoals bijvoorbeeld goederenvervoer over de weg.

Binnen de branche zijn FNV, CNV en de categorale bond BVPP actief. De belangrijkste brancheorganisatie is Transport en Logistiek Nederland (TLN), waarbij de meeste grote bedrijven bij zijn aangesloten.

Vanaf de coronacrisis is de branche sterk gegroeid. Dat heeft volgens een vakbondsbestuurder geresulteerd in een *'enorme groei in de sub-contracting en flexibele schil, die echt flink uit de klauwen is gegroeid (Vakbondsbestuurder V)'*. De toename van atypische contracten heeft een negatieve invloed op de mate van controle die vakbonden hebben over cao's. Het zorgt ervoor dat zij zich in toenemende mate moeten richten op *'de opdrachtgever verantwoordelijk houden voor het uitvoeren van de cao-afspraken'* (Vakbondsbestuurder V). Bij een aantal bedrijven zijn hierover wel afspraken tussen werkgever en vakbond gemaakt. *'De flexibele schil is echt uit de klauwen gegroeid (...) we hebben met een bedrijf afspraken gemaakt om weer te downsizen en mensen vast in dienst te nemen'*. Niettemin blijft het een branche met veel flexibilisering. Zo is een groot aantal zzp'ers werkzaam.

De concurrentie tussen de belangrijkste werkgevers als PostNL, DHL, FedEx is groot. Ondanks dat deze bedrijven een gezamenlijk belang hebben bij sectorale coördinatie op arbeidsvoorwaarden, is het voor individuele werkgevers aantrekkelijk om *free-rider* gedrag te vertonen (vgl. Streeck & Schmitter). Dit heeft onder meer te met de structuur van de markt, waarin PostNL en DHL zo'n 95% van de markt in handen hebben (ACM, 2023). Volgens de vakbondsbestuurder betaalt PostNL eigen personeel minder dan de 'moeder-cao' beroepsgoederenvervoer die TLN afsluit, terwijl concurrenten als FedEx, DHL-werknemers meer betalen dan de bedrijfstak-cao: *'PostNL blijft gewoon categorisch weigeren om aan onze eisen te voldoen maar we hebben onvoldoende vakbondsmacht daar om het af te dwingen'* (Vakbondsbestuurder V).

Onderlinge concurrentie op factor arbeid verzwakt de positie van de werkgeversorganisatie. Zo vertelt een vakbondsonderhandelaar dat een van de bedrijven in de branche *'vrij standalone opereert (...) maar toen twee jaar geleden de [bedrijfstak] CAO RVU verscheen (...) toen hebben ze wel hun relatie met TLN aan moeten halen'* (ibid.). De regeling kwam als een verrassing voor het bedrijf, wat laat zien dat onderlinge samenwerking niet heel groot is.

Een ander opmerkelijk gegeven is dat in deze branche het aandeel mensen in vaste dienst het grootst bij DHL *'het enige bedrijf waar 70 tot 80 procent van de medewerkers in vaste dienst is'*, een internationaal opererend bedrijf *'die boven de cao-beroepsgoederenvervoer'* betaalt, terwijl PostNL, een oud staatsbedrijf er *'aanzienlijk onder'* zit. Andere bedrijven hebben *'hooguit 25 procent van de mensen in dienst'*, de rest van het personeelsbestand bestaat uit een combinatie van onderaannemers (subcontractors), zzp'ers, en uitzendkrachten.

Reisbranche

Een van de branches waarin veel ontwikkelingen uit de zakelijke dienstverlening samenkomen is de reisbranche. De brancheorganisatie in de branche is de ANVR. Deze sluit met FNV en CNV een ge-avv'de bedrijfstak-cao af. Het aantal werknemers dat onder deze cao valt is tussen 2014-2022 met 15% gedaald.

In het verleden bestond de branche voornamelijk uit kleine reisbureaus in de winkelstraat. *'Een jaar of 25 geleden waren ergens tussen de 2500 en 2800 reisbureaus in Nederland. Tegenwoordig zijn er nog ongeveer 800 fysieke reisbureaus'* (Medewerker Brancheorganisatie I). De vervangingsgraad van bedrijven is groot: de verplaatsing van de winkelstraat naar online heeft de branche fundamenteel veranderd. Het heeft grote gevolgen gehad voor de arbeidsvoorwaarden in de branche: *'Het beloningsgebouw in een functiehuis is niet langer een reële weerspiegeling van hoe de sector in elkaar zit. Bedrijven worden daardoor gedwongen om eigen functiehuisen te bouwen boven op het functiehuis van de cao'* (Brancheorganisatie ZD I). Het bereik van de cao is daarmee kleiner geworden. Inmiddels worden er in de branche pogingen gedaan om de cao te hervormen. *'De cao licht aanpassen heeft niet zo heel veel zin, want dan blijf je een beetje knutselen in de marge, terwijl steeds een groot gedeelte van de werknemers buiten de afspraken van de cao valt (...) dus wij hebben met elkaar afgesproken om vanaf 1 januari [2024] gesprekken te gaan voeren hoe we die cao fundamenteel kunnen moderniseren, om ervoor te zorgen dat wat betreft het aantal functies in de sector de dekkingsgraad van de cao gaat stijgen'* (Idem). De huidige cao heeft een van de 'slechtste cao-lonen' van Nederland, alhoewel dit volgens de vertegenwoordiger van de brancheorganisatie voornamelijk toe te schrijven is aan het grote aantal deeltijders in de branche.

'Het is een vicieuze cirkel: bedrijven doen steeds meer zelf, waardoor er minder ruimte is voor collectieve afspraken, waardoor er weer meer reden is voor bedrijven zelf iets te doen' (Medewerker Brancheorganisatie I).

Inhoudelijke uitholling van de cao heeft ertoe geleid dat het lastiger is om werkgevers te organiseren. Dit wordt verder bemoeilijkt door de vervangingsgraad in de branche. De afgelopen decennia in de branche hebben er veel overnames plaatsgevonden, waardoor een groot deel van de bedrijven in handen is gekomen van buitenlandse eigenaren. Van de grote bedrijven zijn er nog maar een enkele in Nederlandse handen. Vergaande internationalisering heeft voor een sterke consolidatie van grote bedrijven in de branche gezorgd, maar tegelijkertijd zijn er nog veel kleine ondernemingen actief. Daarom is het accurater om te stellen dat er een schaaldivergentie heeft plaatsgevonden: *'de M van MKB, dus echt de middelgrote bedrijven, die zijn aan het verdwijnen. Dus de hele grote bedrijven blijven over (...) of de kleinere specialisten'* (Medewerker Brancheorganisatie I).

De reisbranche is bij uitstek geschikt voor de platformeconomie. Dit komt doordat van oudsher de belangrijkste functie van de branche is om vraag en aanbod bij elkaar te brengen ('klassieke' reisbureaus deden dit ook). Een van de belangrijkste platformbedrijven in de branche is Booking.com. In box 1 wordt toegelicht hoe de sociale partners omgaan met de komst van dit bedrijf.

Box 1: Case Booking.com

Booking.com is een van oorsprong Nederlands platformbedrijf opererend in de toeristische branche. Bij het Nederlandse kantoor van het bedrijf werkten anno 2023 zo'n 2.000 mensen. Dit zijn voornamelijk 'internationaal georiënteerde werknemers'. Arbeidsvoorwaarden bij het bedrijf worden met de ondernemingsraad afgesproken. Sinds 2014 voert de brancheorganisatie van de reisbranche een rechtszaak tegen Booking.com. De brancheorganisatie stelt dat Booking.com valt onder de reisbranche en zich daarom ook dient te houden aan de ge'avv-de bedrijfstakcao. Booking.com stelt echter dat het een ICT-bedrijf is. 'In 2021 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de werkzaamheden die Booking uitvoert, namelijk het bieden van een platform, ook een intermediaire functie is en feitelijk ook valt onder de definitie van reisagent' (Medewerker Brancheorganisatie I). 'Overigens houdt Booking.com zich hier nog steeds niet helemaal aan' (Vakbondsbestuurder II). In het gesprek met de vakbondsbestuurder geeft deze aan dat het dialoog met het bedrijf moeizaam gaat. Er wordt vanuit deze vooral bedreigd met juridische stappen.

Zo hebben de sociale partners in juni 2022 een verzoek tot avv van de cao gedaan, maar hierbij 'stelt Booking.com de representativiteitsgegevens ter discussie. Booking.com meent dat bij die berekening ook haar werknemers hadden moeten worden meegewogen' (ANVR, 2022). De bedenkingen van Booking.com zijn uiteindelijk door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verworpen, waardoor de cao wel ge'avv'd is. Deze dubbele houding van Booking.com wekte ergernis bij de sociale partners: 'Jullie willen toch niet onder de werkingsfeer vallen (...) dat is heel raar (...) wij willen er niet onder vallen, maar jullie moeten onze cijfers ook wel meenemen daarin' (Vakbondsbestuurder II).

Een andere belangrijke ontwikkeling binnen het bedrijf deed zich voor aan het begin van de coronacrisis. De internationale reisbeperkingen hadden een flinke impact op de omzet in de toeristische branche waardoor het bedrijf in korte tijd tot reorganisatie overging. Met de Wet Melding Collectief Ontslag (WMCO) moet een werkgever in geval van reorganisatie vakbonden raadplegen. De vakbondsonderhandelaar werd 'binnengehaald door de ondernemingsraad', maar weigerde in eerste instantie met weinig leden een sociaal plan af te spreken. 'Toen zei ik, ja ik ga niet komen op basis van 50 leden op 4000⁹ man (...) dan gaan wij ook kijken of we ledengroei kunnen vinden. Toen hebben we een tijdje ook veel leden ingeschreven'. Hiermee werd de onderhandelaar uiteindelijk toegelaten tot onderhandelingstafel. De bestuurder vertelde dat er destijds binnen het bedrijf onenigheid ontstond tussen enerzijds de Nederlandse HR-directeur, die wel de vakbond aan tafel wou, en de Amerikaanse directie die dat niet wou. Uiteindelijk lukte het de bestuurder toch om aan tafel te komen: '[Toen hebben we een] fantastisch sociaal plan afgesproken en veel nieuwe leden ingeschreven' (Vakbondsbestuurder I). Desalniettemin heeft het bedrijf nog geen eigen cao, en past het, ondanks de uitspraak van de Hoge Raad, nog niet de ge'avv'de cao van de reisbranche toe.

In hoeverre zien branche-overstijgende werkgeversorganisaties een rol voor zichzelf weggelegd om dit soort geschillen te beslechten? Zij vertegenwoordigen namelijk zowel de werkgevers met als zonder een cao. Volgens de gesprekspartner van een werkgeversorganisatie kan het belang van Booking.com *'harmonieus bestaan naast het belang van de reisbranche, zolang ze [de reisbranche en booking.com] maar niet willen dat wij daarin de oplossing bieden* (Medewerker Werkgeversvereniging I). Deze geeft overigens wel aan dat ze hierover kunnen adviseren. De mate waarin zij in staat zijn om hun achterban te 'disciplineren' is klein.

9 Voor de reorganisatie telde het bedrijf ongeveer 5000 medewerkers

Branches in de gevarenzone

Tot slot van dit hoofdstuk richten we ons op twee branches die zich in de 'gevaarzone' bevinden, dat wil zeggen dat het aandeel werknemers dat werkzaam is bij de georganiseerde bedrijven dicht bij de ondergrens van 55% ligt waarbij de cao nog algemeen verbindend kan worden verklaard. Zodra de organisatiegraad van de werkgevers onder deze grens zakt en de bedrijfstak-cao niet meer ge'avv'd wordt, daalt de cao-dekkingsgraad plotseling van 100% naar minder dan 55% (zie figuur 8 in hoofdstuk 2). We bespreken de meubelindustrie en de grafimedia.

In deze branches is dus vooral de ontwikkeling binnen de brancheorganisaties van belang. Wat in de interviews naar voren komt is dat de dynamiek binnen brancheorganisaties de afgelopen decennia ook aan verandering onderhevig is geweest. Dit heeft enerzijds te maken met de eerder aangehaalde schaaldivergentie in branches, waarbij alleen grote en kleine bedrijven overblijven. Anderzijds is er in het personeelsbeleid het een en ander veranderd:

'HR-afdelingen binnen bedrijven hebben de laatste jaren ook hun aandeel in bezuinigingen moeten leveren (...) die zijn slecht bemenst. (...) de Nederlandse HR-organisaties die zijn uitgekleded en dat het dan voor brancheorganisaties of werkgeversclubs ingewikkeld wordt om hun eigen bemensing te regelen. Dus welke leden van de werkgeversvereniging hebben de mensen om actief te zijn in die werkgeversclub? (...) alleen de grootste bedrijven hebben, kunnen de mensen vrijmaken, daar zit wel iets tricky's in, want zij gaan dan ook lobbyen voor de belangen van de grote bedrijven (Vakbondsbestuurder I).

De bezuinigingen heeft mogelijk de diepte van onderhandelen (de mate waarin lokale kaderleden en bedrijven betrokken zijn) negatief beïnvloed. Dit wordt bevestigd door een van de brancheorganisaties: *'(...) er [zit] een enorme gap tussen de mensen die het meeste profijt hebben bij collectieve cao-afspraken en de mensen die de collectieve afspraken doorgaans onderhandelen (...) 'In mijn cao-onderhandelingsdelegatie heb ik, met uitzondering van één, vooral vertegenwoordigers van grote bedrijven omdat die voldoende deskundigheid hebben om te kunnen meepraten. Tegelijkertijd hebben zij het minste baat bij collectieve cao-afspraken, omdat ze het wel zelf kunnen. Ik zit daaraan tafel, niet alleen als voorzitter van de hele delegatie, maar ook een beetje als het moreel geweten van die 250 bedrijven die niet aan de onderhandelingstafel zitten (Medewerker Brancheorganisatie I)*. De uiteenlopende belangen en het verschil van de spreekwoordelijke vinger in de pap van het groot- en kleinbedrijf wordt ook erkend door de werkgevers. Tijdens een interview met gaf een vertegenwoordiger van een werkgeversorganisatie aan dat zij minder het MKB-vertegenwoordiger. Wat volgens deze voornamelijk te maken heeft met *'het feit dat de punten waarop wij sterk zijn (...) die ontstaan vaak pas als een organisatie wat groter is' (Medewerker Werkgeversvereniging I).*

Meubelindustrie

In meubelindustrie geldt een ge-avv'de bedrijfstak-cao. Het is een van de branches die in de gevarenzone zit. Volgens SZW-cijfers hadden georganiseerde bedrijven in 2023 slechts 57% van de werknemers in dienst. Als [nog] minder bedrijven zich organiseren, dreigt de avv in de branche te vervallen.

De meubelindustrie telt ongeveer 20.000 werknemers en kent relatief veel kleine bedrijven. Ongeveer iets meer dan tien bedrijven hebben tussen 100 en 500 werknemers.

De branche groeide tot 2008 naar ongeveer 25.000 werknemers, maar de nasleep van de kredietcrisis zorgde voor een flinke krimp, waarbij het aantal werknemers met bijna 12.500 afnam. De afgelopen jaren groeide de branche echter weer. Tegelijkertijd nam het aantal zzp'ers in de branche toe van ongeveer 7.000 naar 11.000. *'Al is het de vraag of alle zzp'ers ook te kwalificeren zijn als iemand die onder onze sector zou vallen'* (Medewerker Brancheorganisatie II), omdat zelfstandigen vaak ook andere zaken, zoals elektra en andere bouwkundige zaken, uitvoeren.

De brancheorganisatie is Koninklijke CBM, die aangesloten is bij VNO-NCW/MKB-Nederland en de AWWN. Volgens de vertegenwoordiger van de brancheorganisatie is *'het aantal [aangesloten] werkgevers hetzelfde gebleven, maar het aantal werknemers met 3.000 geslonken'*. Op basis van CBS-cijfers zijn het aantal medewerkers daarna weer met 3.000 gegroeid. Het aantal leden is in numerieke zin weliswaar gegroeid, maar minder snel dan de totale branche: *'en dat zijn waarschijnlijk allemaal kleinere bedrijven die bij ons zijn aangesloten (...) de grotere bedrijven liggen dan eigenlijk nog in het verschiep'* (Medewerker Brancheorganisatie II). Hoewel de *'echte grote bedrijven'* wel lid zijn, is het met name de middengroep die geen lid is van de brancheorganisatie: *'Dat heeft dan misschien ook te maken met de contributiestructuur'*. De vertegenwoordiger van de brancheorganisatie denkt niet dat het een bewuste strategie is van middelgrote bedrijven om zich op middellange termijn te kunnen onttrekken aan de cao, maar dat het vooral een kwestie is van kosten, of onvoldoende besef van wat een brancheorganisatie voor hen kan doen.

Om het aantal leden van de brancheorganisatie te vergroten, wil men zich met name richten op bedrijven met 10-50 medewerkers. Dit doet de brancheorganisatie voornamelijk door de voordelen van hun dienstverlening voor het voetlicht te brengen. Daarnaast heeft de brancheorganisatie samen met de vakbonden het project *'schaven aan de toekomst'* gestart. Dit is een project waarin drie adviseurs, gefinancierd uit het sociaal fonds, voorlichting geven aan werkgevers van ongeorganiseerde bedrijven over het belang van de cao. Met stimuleringsmaatregelen als deze, en bijvoorbeeld scholingsfondsen, proberen ze ongeorganiseerde bedrijven aan te trekken. *'Alleen het lukt vakbonden niet om werkgevers te zeggen dat ze lid [van de brancheorganisatie] moeten worden (...) vakbonden zijn toch met name gericht om in de kantine hun idealen te prediken'* (Medewerker Brancheorganisatie II). Daarmee ziet de vertegenwoordiger van de brancheorganisatie maar een betrekkelijk kleine rol weggelegd voor de vakbond. Het is bovendien de vraag of deze aandachtspunten voldoende bijdragen aan het verhogen van het lidmaatschap.

Grafimedia

In de Grafimedia zijn momenteel ongeveer 14.500 personen werkzaam. Ook hier ligt de representativiteit met 56% (volgens de SZW-cijfers) dicht bij de grens waaronder de cao niet meer ge-avv'd zal worden. De brancheorganisatie is de KVGGO.

Voorheen was de grafimedia *'een hele grote, hele rijke industrie'*, maar door processen als automatisering, globalisering en digitalisering is het de afgelopen decennia *'een krimpende*

sector' geworden (Medewerker Brancheorganisatie III). Ondanks de krimp zijn er wel veel nieuwe bedrijven ontstaan. Dit zijn voornamelijk grote internetdrukkerijen, die lang niet altijd de weg naar de brancheorganisatie vonden. *'[ze] dachten dat we een oude, stoffige bende waren. En daar wilden ze niet bij horen, want ze waren jong en hip'*. Bedrijven die opkwamen in deze tijd waren *'individualistisch, net als de hele samenleving'* (Medewerker Brancheorganisatie III).

Er is sprake van een interne concurrentie binnen de achterban omdat *'leden (...) ook klant van elkaar zijn'*, wat *'voor een vreemde wisselwerking zorgt (...) als concurrenten willen ze allemaal dat iedereen hetzelfde loon moet betalen en dezelfde kosten heeft. Maar als klant van elkaar vinden ze het toch wel lastig als iemand dan ineens meer moet betalen en dat doorberekent in de prijzen'* (Ibid).

Al met al heeft dit ertoe geleid dat het in de afgelopen cao-trajecten spannender werd of de cao wel ge-avv'd zou worden¹⁰. Net als de brancheorganisatie van de meubelindustrie heeft ook deze brancheorganisatie niet het idee dat dit een bewuste strategie is van (nieuwe) werkgevers om (op termijn) onder de cao uit te komen.

Als mogelijke verklaringen geeft men aan dat deze bedrijven zich simpelweg 'niet thuis voelen' bij de brancheorganisatie, de contributie te hoog zou zijn of dat ze er simpelweg niet over na hebben gedacht. Ook hoeft het ontbreken van lidmaatschap niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat ongeorganiseerde bedrijven de cao niet volgen: *'ook in AVV-loze periodes wordt onze cao vaak bij heel veel bedrijven gewoon wel toegepast'*. Toch zal dit op termijn, ook als men de cao volgt hoewel deze niet verplicht gesteld is, langzamerhand bijdragen aan de erosie van het systeem.

De brancheorganisatie heeft *'inmiddels de weg naar boven gevonden'*.

De 'nieuwe' internetbedrijven weten de brancheorganisatie eindelijk te vinden: *'ze worden taakvolwassen, en dus komen er onderwerpen op de plank waar ze onze hulp goed bij kunnen gebruiken'* (Medewerker Brancheorganisatie III). Dit impliceert dat deze bedrijven tijd nodig hebben om zich te vestigen (v.g.l. Schmitter & Streeck). Buiten de internetbedrijven die zich niet vanzelfsprekend aansluiten bij de brancheorganisatie, is er ook een aantal (grote) bedrijven met een *'buitenlandse moeder'*, die niet altijd de toegevoegde waarde inzien van een lidmaatschap van de brancheorganisatie. Deze bedrijven lijken weinig besef te hebben van het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen, omdat ze niet altijd weten *'hoe het eigenlijk werkt met die CAO'*.

Verder merkt de vertegenwoordiger van de brancheorganisatie op dat tussen brancheorganisaties *'steeds meer op elkaar gelet wordt'*. Er worden, *'nu de representativiteit bij meer branches (...) onder druk staat (...) steeds meer bedenkingen ingediend bij het ministerie tegen avv-verzoeken'* (Medewerker Brancheorganisatie III).

¹⁰ Al meldt de medewerker van de brancheorganisatie per mail dat de representativiteit in 2024 hoger is.

Hoofdstuk 4

De cao in de ICT-branche

‘Een snelgroeiende sector, waar vrijwel niemand onder een cao valt’ (Vakbondsbestuurder I).

Nu we een beter beeld hebben van de achterliggende mechanismen achter de cao-dekkingsgraad in een aantal branches, gaan we in dit hoofdstuk dieper in op een specifieke branche, ICT. De ICT-branche is een snelgroeiende branche met een lage cao-dekkingsgraad. We laten in dit hoofdstuk zien dat de bedrijfstak weliswaar een geschiedenis kent met cao's, maar dat dit vooral verband hield met de hardware kant, terwijl de groei van de branche zich vooral voordoet in de ICT-dienstverlening. De sector kent een niet ge-avv'de bedrijfstak-cao met een zeer lage en dalende dekkingsgraad: van 10% in 2010 naar 4% in 2022. Rond de millenniumwisseling hebben georganiseerde werkgevers en vakbonden gepoogd deze cao te avv-en, maar de minister heeft dit afgewezen, onder meer vanwege overlap van de werkingssfeer met andere cao's. De sector heeft een sterk Angelsaksische cultuur, waarin 'vrijheid' van individuele ondernemers een belangrijke rol speelt. In het gros van de bedrijven wordt over de arbeidsvoorwaarden onderhandeld met de ondernemingsraad. Uit interviews met drie werknemers blijken echter ook de beperkingen van onderhandelingen tussen werkgever en ondernemingsraad.

Daarnaast gaan we in op de invloed van internationalisering op de aard van de arbeidsverhoudingen in de branche. Het mandaat van lokale onderhandelaars lijkt beperkter dan in andere sectoren. Ook speelt individualisering een grote rol bij het ontbreken van collectieve onderhandelingen. Van werknemers wordt verlangd dat zij individueel onderhandelen met hun werkgever. Veel bedrijven werken met een systeem van performance pay, resulterend in een 'up or out' mentaliteit. Door het gebrek aan cao's en 'traditionele springplanken', zoals kaderleden, missen vakbonden de kracht om werkgevers te dwingen een cao af te sluiten, al zijn er in een enkel geval tekenen dat onrust kan leiden tot een sterke toename van het aantal vakbondsleden.

Introductie (Institutionalisering van de cao)

De Nederlandse ICT-branche zoals we die nu kennen, ontstond in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Sindsdien is de branche sterk gegroeid. Een klein deel van de IT-werknemers – onderhoudstechnici – viel vroeger onder de cao klein metaal, andere werknemers in de branche onder de Metalekto CAO, *‘maar alles wat samenhiel met research, development, programmeren, verkopen, support staff deed niet mee’* (OR-lid ICT I). De branche heeft een hoge mate van heterogeniteit. De andere kant van de branche, de software en consultancy, heeft nooit een cao gehad. *‘Softwarebedrijven, de consultants hadden zoiets van joh, wij hebben helemaal geen cao nodig, wij betalen goed, betalen boven de markt, vaak Amerikaanse moeders. Wij [de softwarebedrijven] willen dus helemaal niets met vakbonden te maken hebben (...)’* (OR-lid ICT I).

Vanaf de jaren negentig kwamen veel buitenlandse bedrijven de Nederlandse markt op, die veelal afdelingen overnamen van bestaande bedrijven. Rond deze tijd ontstond er in de branche 'behoefte aan collectieve arbeidsvoorwaarden'. *‘Omdat ze vooral groeide, maar ook omdat zij automatiseringsafdelingen van bestaande bedrijven overnamen (...) die allemaal een eigen pakketje arbeidsvoorwaarden meenamen’* (Vakbondsbestuurder I). Werkgevers zochten dus naar een manier om de transactiekosten bij overnames te verminderen. Bovendien waren sommige werknemers *‘gewend om onder de werking van een cao te vallen’*. Hiermee ontstond in

1997 de informatie-, communicatie en kantoortechologie-cao (ICK-cao). De cao-partijen waren werkgeversvereniging ICT (opgericht in 2001), FNV, CNV en De Unie.

In 2003 vroegen de cao-partijen een algemeenverbindendverklaring en verplichtstelling van het bedrijfspensioenfonds aan bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit verzoek ontmoette echter bezwaar vanuit de metaalbranche, grafische branche, kantoorvakhandel en elektrotechniek. In veel gevallen zou de werkingsfeer van deze cao's met elkaar overlappen. Daarnaast zou in de cao zoveel ruimte zijn voor het maken van afspraken met ondernemingsraden, dat het ministerie van SZW niet duidelijk was 'wat er nog te avv'en viel' (Regioplan, 2015). Al met al leidde dit ertoe dat de representativiteitscijfers door de minister als onvoldoende werden beschouwd. Het verzoek tot avv en verplichtstelling van het bedrijfspensioenfonds werd daarom afgewezen. Sinds 2003 is er geen verzoek tot avv meer geweest (Vogels, 2005; Regioplan, 2015).

Hoewel dus een poging werd gedaan om de nieuwe cao te institutionaliseren (door deze te laten avv-en), werd dit een halt toegeroepen. Opvallend is dat de werkgeversvereniging ICT, gevraagd naar een reactie, destijds antwoordde: *'Aangezien algemeenverbindendverklaring en verplichtstelling bij de vakorganisaties zeer na aan het hart liggen, kunt u uw vragen het beste daar stellen'* (Vogels, 2005). Dit suggereert dat er aan werkgeverskant weinig animo was voor een algemeen verbindend verklaarde cao. Zo 'bestaat [er] een grote behoefte aan vrijheid' (bij werkgevers) (Regioplan, 2015).

De ICK-cao bestaat nog steeds. In 2015 had de cao een dekking van ongeveer 10% van de werknemers in de ICT-branche, in 2020 was dit nog maar 4%. Het is met name de dienstentak van de branche waar geen cao geldt. Deelname aan de cao is momenteel op basis van lidmaatschap van de werkgeversvereniging. Dit resulteert erin dat de werkgeversvereniging relatief weinig bedrijven vertegenwoordigt. De brancheorganisatie telt ongeveer 600 bedrijven, waarvan maar enkele tientallen aangesloten zijn bij de werkgeversvereniging (het deel dat onder de bedrijfstak-cao valt). *'Ze hebben allemaal het idee; we zitten in een vrije markt (...) zolang we voordelen hebben doen we dat (...) het is een kruiwagen vol met kikkers'* (Vakbondsbestuurder IV).

Betrokkenen zijn verdeeld over de vraag of het gebrek aan een bedrijfstak-cao leidt tot scherpere concurrentie of niet. Zo citeert Regioplan een interview waarin wordt gesteld dat concurrentie niet van toepassing is 'omdat de diversiteit aan functies zeer groot is'. Anderen stellen daarentegen dat het individueel regelen van arbeidsvoorwaarden juist leidt tot concurrentie en een 'up or out mentaliteit in tijden van laagconjunctuur' (Regioplan, 2015). In beide gevallen komt het erop neer dat een bedrijfstak-cao niet van de grond komt door heterogeniteit (diversiteit) of interne concurrentie.

Internationalisering

Een belangrijke factor die de lage cao-dekkingsgraad van de ICT-branche verklaart, is internationalisering. Internationalisering zorgt ervoor dat het speelveld waarbinnen collectieve afspraken tot stand komen, een stuk groter is dan alleen de Nederlandse context (van der Valk, 2015). Internationalisering beïnvloedt de arbeidsverhoudingen via twee wegen. Allereerst via de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt van de ICT-branche heeft een sterk internationaal karakter.

Het digitale domein maakt arbeid in de branche een stuk meer fluïde dan in andere branches: *'Je kan in Barcelona werken, je kan in Berlijn werken, het is een hele internationale arbeidsmarkt. Daar kijkt iedereen naar'* (Vakbondsbestuurder I). Daarnaast is er in toenemende sprake van outsourcing: *'25 jaar geleden deden we al het werk in Nederland, tegenwoordig gebeurt heel veel werk in Polen, India, Spanje, Marokko'* (Lid OR ICT II). Deze internationaal georiënteerde arbeidsmarkt heeft op zijn beurt gevolgen voor vakbondsbestuurders: *'Heel de wereld is jouw concurrent, dit maakt het lastig om vakbondswerk in de IT te doen'* (Vakbondsbestuurder I). Tegelijkertijd zijn in de branche veel multinationals met een hoofdkantoor in het buitenland actief. Deze internationale bedrijven lijken in de Nederlandse polder te lijden aan koudwatervrees: *'Zij hebben een vrij duidelijke regel: is het wettelijk verplicht?'* (Vakbondsbestuurder I). Het Angelsaksische karakter van de (moeder-)bedrijven zorgt volgens een vakbondsbestuurder voor juridificering: *'Als het niet verboden is, mag het'* (Vakbondsbestuurder IV). Collectieve onderhandelingen vinden pas plaats als deze verplicht zijn, niet op basis van vrijwilligheid. Dit past goed binnen het Angelsaksische bedrijfsmodel dat veel van deze digitale multinationals volgen.

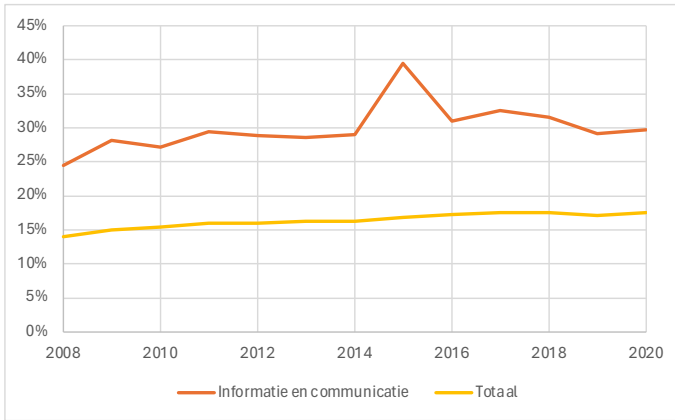
Het feit dat vakbonden 'in de polder' traditioneel een grote compromisbereidheid hebben, is op zichzelf niet een reden om met hen het gesprek aan te gaan: *'Er wordt vooral (...) centraal gestuurd'* (Vakbondsbestuurder I). Centrale sturing bij grote internationaal opererende multinationals wordt vormgegeven door *global policies* van het bedrijf. Deze hebben als uitgangspunt het beleid binnen een bedrijf tussen verschillende landen te harmoniseren. Dit geldt ook voor het beleid op het gebied van arbeidsvoorwaarden. *'Die [HR-managers] krijgen gewoon budget voor de loongroei [van] volgend jaar. Dus hiermee moet je het doen'* (Vakbondsbestuurder II). Dit zorgt ervoor dat het mandaat van nationale HR-managers die over de arbeidsvoorwaarden gaan (hetzij via afstemming met de ondernemingsraad, hetzij middels de cao) beperkt is.

Toch is het verband tussen internationalisering en de daling van de dekkingsgraad niet direct te leggen. De reisbranche – waar we in het vorige hoofdstuk aandacht aan besteedden – omvat ook veel bedrijven in buitenlandse handen. Toch heeft deze branche een hoge dekkingsgraad door de avv. Een belangrijk verschil tussen beide branches is dat er in de reisbranche al lange tijd een ge-avv'de cao is, waardoor bedrijven wettelijk verplicht zijn om zich aan de cao te houden.

De internationalisering van de branche blijkt uit het aandeel bedrijven met een buitenlandse eigenaar. Figuur 17 toont zowel het gemiddelde voor de private sector als voor de informatie- en communicatiebranche. In de ICT-branche is het aandeel van buitenlandse bedrijven bijna twee keer zo groot als voor het gehele private bedrijfsleven.¹¹ Gemiddeld bedroeg tussen 2008 en 2020 het aandeel buitenlandse bedrijven in de ICT 30,0% en in de gehele private sector 16,4%.

¹¹ In deze dataset wordt alleen gekeken naar de 'business economy', deze telt de overheidsector, financiële dienstverlening, onderwijs, zorg, cultuur, sport en recreatie, belangen en hobby-verenigingen niet mee (CBS, 2023).

Figuur 17. Aandeel werknemers in bedrijven met een buitenlandse eigenaar in informatie en communicatie en in de gehele private sector (totaal), 2008-2020 (%)



Bron: CBS (2023)

Afkalving

In de nasleep van de *dot-com bubble* (1997-2000) ontstond er 'druk vanuit de moedermaatschappijen uit Amerika' om arbeidskosten te verlagen. 'Er is toen wel pas op de plaats geweest in de IT-branche in Nederland' (Vakbondsbestuurder I). Sommige werknemers kregen op dat moment wel 'erg veel' betaald voor het werk dat ze in de branche deden, aldus de vakbondsonderhandelaar.

'Er zijn toen nogal wat partijen uitgestapt en die hebben gezegd: nou, we gaan het met onze eigen ondernemingsraad doen, vakbonden, (...) waren niet bij machte om dat te keren' (Vakbondsbestuurder I).

Bij ICT-werknemers was er over het algemeen weinig weerstand tegen de overstap naar een arbeidsvoorwaardenregeling. Werknemers waren ontvankelijk voor het verhaal waarin 'we het gewoon binnen ons bedrijf op maat gaan maken' (Vakbondsbestuurder I).

Aan de kant van de vakbonden ontbreekt de organisatiemacht om de werkgevers te dwingen het gesprek aan te gaan. Er is 'geen traditionele springplank', zoals een kaderstructuur. Terwijl de 'oude' werknemers van de bedrijven waar zij vandaan kwamen (Phillips, KPN, Shell etc.) gewend waren aan een kaderstructuur, ontbreekt deze bij de cao-loze nieuwe bedrijven. In die zin lijken vakbonden in de ICT vast te zitten. Omdat ze niet over de loonvorming gaan, is er voor werknemers minder reden om lid te worden van een vakbond, wat op zijn beurt het lastiger maakt om invloed uit te oefenen binnen het bedrijf. Het gebrek aan organisatiemacht hangt niet alleen samen met de (afgenomen) ledenaantallen in deze branche; vakbonden missen ook de organisatorische capaciteit: 'we hebben gewoon de menskracht er niet voor' (Vakbondsbestuurder I). De vakbonden stellen relatief weinig capaciteit beschikbaar om ongeorganiseerde bedrijven te

organiseren. Deze vicieuze cirkel illustreert het dilemma waar bestuurders mee geconfronteerd worden.

Individualisering arbeidsrelatie

De arbeidsrelatie in de IT-branche is geïndividualiseerd. Waarbij in 'traditionele' branches de stijging van het loon wordt geregeld via collectieve onderhandelingen, wordt in deze branche vooral individueel onderhandeld over arbeidsvoorwaarden. Het basisloon is in de branche volgens de vakbondsbestuurder weliswaar hoog, zeker voor net afgestudeerde werknemers, maar zodra hun *skill-set* verouderd, ligt het initiatief voor scholing vaak bij de werknemer zelf. *'Na vijf of tien jaar is je technologie oud, maar dan heb je geen [recente] opleiding en dan moet je jezelf gaan verkopen op de arbeidsmarkt'* (Vakbondsbestuurder IV). Een ander pijnpunt is het pensioen. Terwijl dit in de meeste branches een belangrijk aandachtspunt is van vakbonden, wordt bij sommige bedrijven in de ICT 'nauwelijks [pensioenpremie] afgedragen' (Vakbondsbestuurder IV). Ook een andere vakbondsbestuurder problematiseert het eenrichtingsverkeer van de pensioenopbouw: *'Ik kom eigenlijk alleen maar regelingen tegen waarin de 8 tot 10 procent in het pensienopotje is gegaan. Ja, dat is echt te weinig'* (Vakbondsbestuurder I)

Het gebrek aan sector-brede scholing en invloed van sociale partners op pensioenen en de individuele verantwoordelijkheid van de werknemer hiervoor weerspiegelen het Angelsaksische karakter van de branche: *'mensen zijn ingeprint, je moet het zelf doen'* (Vakbondsbestuurder IV).

Daarnaast hebben medewerkers in de branche over het algemeen eerder een gezagsgetrouwe dan activistische houding ten opzichte van de werkgever. Dit maakt organiseren lastig, zo vertelt een vakbondsbestuurder *'je kunt ze niet boos maken tegen hun zin in (...) dat geldt voor de hele zakelijke dienstverlening'* (Vakbondsbestuurder IV). De bestuurder in de branche probeert dan ook werknemers op een andere manier te organiseren dan de *'standaard vakbondsmanier (...)* dus dan moet je niet zeggen van jongens, de beuk erin, nee (...) dat gaat op een heel andere manier' (Vakbondsbestuurder IV). In plaats daarvan probeert hij deze 'data-gedreven' te mobiliseren. Zo heeft de bestuurder onderzoek gedaan naar de loonontwikkeling van de werknemers: *'één van de klachten van het bedrijf waar ik nog redelijk veel leden had, zij zeiden ja ik heb er al jaren niks bij gekregen. Zij hadden er 2 procent bij gehad in tien jaar tijd'* (Ibid.). Ondanks deze inzet, heeft dit tot op heden niet geleid tot cao-onderhandelingen.

Arbeidsvoorwaardenregeling

Wat komt er in plaats voor de cao? Veel ICT-bedrijven hebben een arbeidsvoorwaardenregeling. Dit beïnvloedt de rol van vakbonden. Waarbij deze voorheen onderhandelingspartner waren, stonden zij nu buiten spel. De enige mogelijkheid tot invloed die vakbonden binnen deze bedrijven hebben is door zo goed mogelijk contact te onderhouden met de ondernemingsraden in een adviserende rol. In 2000 werd het ITOP-platform opgericht, waarin overleg plaatsvindt tussen de ondernemingsraden en waar ook vakbonden aan tafel zitten. Het platform komt ongeveer 4 keer paar jaar bij elkaar. In dit netwerk wisselen OR-leden van de verschillende bedrijven kennis en ervaring uit over de arbeidsvoorwaardelijke onderwerpen die in de ondernemingsraden besproken worden. Dit betreft bijvoorbeeld salarisontwikkelingen

en benchmarks. *'Het is voor ons een benchmark om te kijken of datgene wat de directie ons voorschotelt kan kloppen'* (OR-lid ICT I).

'Dus hier moeten we het heel erg hebben van het goede contact met de OR, die ons als een soort van adviseur toelaten' (Vakbondsbestuurder I).

Over mogelijkheid om eventueel met (andere) werkgevers en vakbonden samen op te trekken, is de bestuurder weinig hoopvol. *'Hier zou wetgeving heel fijn zijn (...) dan heb je meer recht van spreken bij bedrijven die anders tegen jou zeggen van, joh, weet je, hoezo moeten we zaken met je doen?'* (Vakbondsbestuurder I). De overstap op een arbeidsvoorwaardenregeling zorgt volgens de bestuurder voor een fundamenteel andere dynamiek: *'Ja, het is onderhandelen met je baas (...). En dat is anders dan dat ik onderhandel, als ik met die baas moet onderhandelen, want als jij ook vrijdag een hoogoplopend conflict hebt gehad, op maandag kom je die baas tegen in de gang en jij wil nog carrière maken binnen dat bedrijf'* (Vakbondsbestuurder I).

Inmiddels is een aantal bedrijven die met de ondernemingsraad onderhandelden over arbeidsvoorwaarden afgestapt van dit model. De onderhandelaars bij de ondernemingsraad kregen *'van alle kanten de klopp'* *'van de directeur, maar ook van eigen collega's'* *'dat ze uiteindelijk aangeven: die loonontwikkeling, (...) doe dat maar lekker eenzijdig, want hier komen we toch niet uit'* (Vakbondsbestuurder I). Volgens de bestuurder zijn deze ondernemingsraden nu tot de conclusie gekomen *'dat het eigenlijk niet zo veel heeft opgeleverd de afgelopen jaren'* (Vakbondsbestuurder IV). Dit wordt bevestigd van werkgeverszijde: *'We hebben ook wel voorbeelden van leden die naar een arbeidsvoorwaardenregeling zijn [overgestapt], omdat ze dachten dat het wat ging opleveren dat het dan niet doet'* (Medewerker Werkgeversvereniging II). Volgens deze gesprekspartner leidde onderhandelen met de OR tot meer onrust en instabiliteit. Het kan de interne verhoudingen meer onder druk zetten dan als er met vakbonden onderhandeld wordt.

Het ontbreken van een machtsmiddel bij de ondernemingsraad is hiervoor de belangrijkste reden. Dit raakt in zekere zin ook aan internationalisering: hoofdkantoren *'liggen niet wakker van een OR die boos is'* (Vakbondsbestuurder IV). Een ondernemingsraad heeft immers niet het recht tot het voeren van acties, waardoor deze relatief weinig druk kan zetten. Het enige machtsmiddel zijn de wettelijke bevoegdheden. *'Maar die zegt niet dat je over prima arbeidsverhoudingen [moet beschikken]'* (Vakbondsbestuurder IV). Het recht op staken is weliswaar vastgelegd in het Europees sociaal handvest, maar in het geval van een AVR is deze niet gewaarborgd.

Box 2: OR-leden in ICT

Hoe is het om in deze branche als lid van de ondernemingsraad te onderhandelen over arbeidsvoorwaarden? Daarvoor hebben we twee gesprekken gevoerd met drie OR-leden van twee verschillende multinationals (bedrijf A & bedrijf B). Bedrijf A heeft een Amerikaanse moeder, bedrijf B is Europees.

OR-leden worden gekozen door de werknemers van het bedrijf. Binnen de ondernemingsraad bespreken zij *'alles wat samenhangt met arbeidsvoorwaarden, pensioenen en mobiliteit (...)* we spelen eigenlijk vakbondje' (Lid OR I). De onderhandelingsdelegatie van de werkgever bestaat uit de HR-directeur met staf, zoals een 'Labour Relations Officer'. Binnen het bedrijf van OR-lid ICT I wordt een aantal leden deels vrijgesteld van ander werk, waardoor ze zich voor een groot deel van hun tijd in kunnen zetten voor het werk van de ondernemingsraad. Niettemin problematiseert het OR-lid de ruimte die er is om te onderhandelen.

'Bij alle Amerikaanse en internationale IT-bedrijven (...) horen wij dat eigenlijk de besluiten op het allerhoogste niveau genomen worden en die worden daarna gewoon overal uniform uitgerold (...) omdat dit bedrijven zijn die zeggen: wij zijn wereldwijde merken met wereldwijde processen (...) dat betekent dat je overal ter wereld hetzelfde moet krijgen en hetzelfde verwachten. (...)

Uiteindelijk gaat een besluit altijd door, vind ik het onderhandelen in Nederland meer een soort theatrale schijnbeweging, ik wil het helemaal niet bagatelliseren natuurlijk. Maar wezenlijke invloed zoals dat in de WOR staat. Nou, ik vind het vaak toch wat beperkt (...) en dat hoor ik ook van andere ICT-bedrijven in de sector.

Waar onderhandel je dan over (...) niet zozeer of het [nieuwe belonings-] systeem er wel of niet gaat komen, want dat is al besloten' (Lid OR I).

In plaats daarvan worden in sommige gevallen de scherpe kanten eraf gehaald en worden extra bepalingen opgesteld. Het OR-lid stelt dat Nederlandse vestigingen soms erin slagen om een uitzondering te maken, *'maar het fundamenteel anders doen, dat lukt nergens'* (Lid OR I). Dit wordt herkend door een van de OR-leden in bedrijf B, die over de gesprekken met de HR-directeur stelt: *'Onderhandeling is wel een groot woord in de zin. We zijn wel heel erg afhankelijk van wat er überhaupt mogelijk is'* (Lid OR ICT II). *'Toch zegt dit OR-lid dat er vroeger wel onderhandelingen waren, toen de directie 'meer eigen zeggenschap had' (Ibid.).*

In vergelijking met enkele decennia geleden groeit de branche niet meer zo hard. De IT-branche is volgens de OR-onderhandelaar *'fundamenteel veranderd'*, waarbij voorheen het geld tegen de plinten klotste en het personeel bovengemiddeld betaald kreeg, zeggen bedrijven zich dit niet meer te kunnen veroorloven. Het beperkte budget wordt volgens de onderhandelaar vervolgens scheef verdeeld. Werknemers met een strategische positie krijgen structureel grotere loonsverhogingen, terwijl personeel in andere rollen er bekaaid afkomen. Dit zorgt op zijn beurt voor frictie tussen werknemers. *'Een kleine groep medewerkers zegt: wat is het probleem? Ik heb er weer 8 procent of 10 procent bij gehad. Ja, dat betaal een ander, bijvoorbeeld ik [de geïnterviewde], want ik heb er weer niks bij gehad (Lid OR I).*

Opstapelende onvrede over het gedifferentieerde salarissysteem heeft bij bedrijf A ertoe geleid dat inmiddels een groot deel van het personeel zich in 2023 en masse heeft aangesloten bij een vakbond: *'Inmiddels is 40 procent van mijn collega's lid geworden van een vakbond, omdat ze het zat zijn, wij als OR niet een verbetering voor mekaar kunnen krijgen en die ook niet kunnen afdwingen'* (Lid OR I). De druppel die de emmer over liet lopen was de hoge inflatie na de coronacrisis en de Russische inval in Oekraïne. Dit heeft dan ook tot gevolg gehad dat veel werknemers een enorm koopkrachtverlies hebben gehad, werknemers zagen hun reële loon dalen. De OR in bedrijf A veronderstelt *'niet de slagkracht te hebben om meer salarisverhoging voor iedereen af te dwingen'*. Op basis van deze onvrede heeft de OR een enquête rondgestuurd, waarin aan de werknemers is gevraagd wat zij vinden dat er moet gebeuren: *'Daar kwamen allemaal open reacties op en de top twee was weggevoerd hier, zoek een andere baan of twee, meld je aan bij een vakbond!'* (ibid.)

Bij bedrijf B leidde dit daarentegen niet tot een (grote) stijging van het lidmaatschap van vakbonden. Er is *'weinig betrokkenheid'* van de vakbonden (Lid OR ICT II). Al is er in nasleep van de grote recessie en de daaropvolgende reorganisatie binnen het bedrijf door vakbonden *'wel wat geprobeerd, maar dat heeft uiteindelijk tot niks geleid'* (ibid.).

Ook dit bedrijf heeft *'sterk gedifferentieerde loonsverhogingen'* (Lid OR ICT III). Wat wil zeggen dat een deel van het personeel geen loonsverhoging krijgt terwijl een ander deel deze wel krijgt. Dit wordt afhankelijk gemaakt van *'hoe goed je het op het moment doet'* (ibid.) door *'KPI's'*¹², de beoordeling van leidinggevenden, en of een werknemer *'hot skills'* heeft. Het budget is te beperkt om *'iedereen salarisverhoging te geven'* (ibid.). Als reactie hierop heeft de ondernemingsraad van bedrijf B initiatiefvoorstellen bij het moederbedrijf ingediend om personeel hiervoor te compenseren, *'inflatiecorrectie, of andere ideeën over een eenmalige verhoging (...) we hebben ongeveer alles wel wat we konden bedenken, maar dat heeft niet veel uitgehaald. Uiteindelijk zeggen ze bij het hoofdkantoor: nee dit doen wij niet'* (Lid OR ICT III).

Waarbij in bedrijf A de inflatiestijging leidde tot arbeidsonrust, lijkt de ondernemingsraad in bedrijf B dit niet te problematiseren. Er zijn *'oudere mensen die in het verleden mooie salarisverhogingen hebben gehad, die nu zeggen ik verdien eigenlijk prima'* (Lid OR ICT II). Tegelijkertijd beslissen andere werknemers om ontslag te nemen en naar een ander bedrijf toe te gaan.

Ondanks dat de onvrede en de grote stijging van de organisatiegraad binnen het bedrijf A een vruchtbare bodem kunnen vormen om een ondernemings-cao af te dwingen, lukt het vakbonden nog steeds niet om een plek aan de onderhandelingstafel te krijgen. Dit heeft twee redenen.

Ten eerste is ook hier de Angelsaksische bedrijfscultuur een belangrijke verklaring, *'IT-bedrijven in Amerika willen union-free zijn'*. Er wordt door het personeel niet openlijk

12 KPI staat voor 'key performance indicator'. Een veel gebruikte techniek in de HRM om de prestaties van individuele medewerkers te meten.

gepraat over lid zijn van een vakbond: *'heel veel mensen lopen er stilletjes mee rond'*, omdat het slecht uit kan pakken voor carrièrekansen. Lid zijn van een vakbond? *'Dat kan je maar beter niet zeggen binnen IT-bedrijven, want het voelt alsof je dan een stempel hebt en uitgesloten wordt'*. Daarnaast weigert de directie van het bedrijf de vakbonden toegang tot het gebouw te verlenen: *'Die huren ook extra bewaking in. Die worden heel nerveus'*. Daarnaast heerst er bij de OR het idee dat na deze actie de directie inmiddels *'de relatie, de onderhandelingen op heel veel dossiers onder druk'* zet, nadat zij de bonden hebben binnengehaald.

De tweede reden is dat volgens het OR-lid de vakbonden er nog onvoldoende in slagen om de druk op te voeren. *'Wij vinden dat ze best wat harder zouden mogen lopen, en wat actiever en zichtbaarder zouden mogen zijn'*, maar die zeggen *'de afgelopen 90 jaar zijn jullie nooit bij ons geweest, op een handvol mensen na. En nu je ons nodig hebt, mogen we de hete kolen uit het vuur halen. Dus ik snap dat ook.'* Daarnaast worden zij, letterlijk en figuurlijk, buiten de deur gehouden. De directie stelt dat zij onderhandelt met de OR en de vakbonden daardoor overbodig zijn. Terwijl het OR-lid dit stellig ontkent: ze *'onderhandelt niet met ons, over alles wat van boven komt [zeggen ze] dit is het, en je mag een beetje binnen de lijntjes kleuren, nog een beetje hier, daar, een beetje daar. Dat is geen onderhandelen. Dus je weet wat we willen. (...) er moet eerlijker gedeeld worden. (...) Je doet het niet en dan zeg je tegen de vakbonden dat je met ons onderhandelt, nou, dat is toch een beetje de wereld op zijn kop'* (Lid OR I).

Vakbondslid worden in bedrijf B lijkt niet hetzelfde taboe op te heersen dan bij bedrijf A. *'maar ik ken niemand waarvan ik weet dat ze lid zijn van een vakbond'* (Lid OR ICT III).

De inmiddels drie actieve vakbonden bij bedrijf A communiceren met één stem. Ze hebben pogingen gedaan om toch en plek aan de onderhandelingstafel te krijgen door beroep te doen op de vrijheid van vergadering, maar worden geweigerd om binnen de komen. Ze zouden eventueel wel voor de deur actie mogen voeren, maar de actiebereidheid in een branche waarin de bedrijfscultuur in de kern zo anti-vakbond is, is klein. *'Ja, de directie kan niet de vakbonden weigeren om een keer aan tafel te komen en dan kunnen ze zeggen: (...) Nou, bedankt voor de informatie, tot ziens. Ze hoeven volgens de wet namelijk helemaal niet te onderhandelen'* (Lid OR I)

In andere landen (met andere systemen van arbeidsverhoudingen) spelen bij zowel bedrijf A als B vakbonden wel een rol: *'Frankrijk, Italië en Spanje, daar is de zeggenschap compleet rondom vakbonden ingericht en daar zijn ook wel eens acties en stakingen en een heleboel rechtszaken'* (Lid OR ICT II).

Ongeorganiseerde bedrijven

In de branche zijn talloze kleine(re) bedrijven zonder cao actief, waarvan onbekend is of en wat voor andere arbeidsvoorwaardenregeling zij hebben. Medewerkers in deze bedrijven zijn 'onmogelijk te organiseren' (Vakbondsbestuurder IV). Hoe is het voor vakbondsonderhandelaars om te werken in een branche met zo veel ongeorganiseerde bedrijven?

'Het is ontzettend ingewikkeld, je moet elke dag weer gaan bedenken: wat ga ik doen, hoe ga ik het aanvliegen. (...). Wij worden niet geaccepteerd door de werkgever. Onze leden, die zijn niet bij machte of hebben wij niet in staat gesteld om die vuist te maken. Het is gewoon heel lastig echt voor een vakbondsbestuurder - zeg ik heel eerlijk - een enorme les in nederigheid' (Vakbondsbestuurder I).

De groei van deze ongeorganiseerde bedrijven is een mogelijke verklaring voor de verdere daling van de dekkingsgraad. Want *'als nieuwe bedrijven in opkomende sectoren waar geen cao geldt, sneller groeien, daalt de dekkingsgraad'* (Medewerker Werkgeversvereniging II). De vraag is echter wel in hoeverre dit de lage dekkingsgraad van deze bedrijven verklaart, omdat kleine bedrijven ook een kleiner deel van de totale werkgelegenheid uitmaken.

Hoofdstuk 5

Welke branchekenmerken beïnvloeden de daling van de cao-dekkingsgraad?

In de vorige twee hoofdstukken hebben we, op basis van gesprekken met vertegenwoordigers van werkgevers, vakbonden en ondernemingsraden, onderzocht welke factoren van invloed zijn op de hoogte en de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad in een aantal geselecteerde branches. Daaruit kwamen uiteenlopende factoren naar voren die de cao-dekkingsgraad onder druk zetten, waaronder de invloed van buitenlandse moederbedrijven, individualisering van arbeidsverhoudingen in branches met veel hoogopgeleiden, branchevervaging en de opkomst van online (platform-)bedrijven. Omdat het kwalitatieve onderzoek zich tot een aantal branches beperkte, is het de vraag in hoeverre deze resultaten te generaliseren zijn. Verklaaren de genoemde factoren ook de daling van de cao-dekkingsgraad voor Nederland als geheel?

Om hierin meer inzicht te krijgen wordt in dit hoofdstuk een aantal kwantitatieve analyses uitgevoerd voor alle branches in Nederland. De centrale vraag in dit hoofdstuk is welke kenmerken van branches van invloed zijn op de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad op brancheniveau. Het CBS publiceert regelmatig cijfers over een reeks van karakteristieken van bedrijfstakken op 2 digit-niveau (branches). Dit maakt het mogelijk te onderzoeken of (de verandering in) de cao-dekkingsgraad samenhangt met bepaalde kenmerken van branches. We richten ons op drie soorten kenmerken die van invloed kunnen zijn op de daling van de cao-dekkingsgraad, namelijk specifieke kenmerken van de bedrijven in een branche, de dynamiek van een branche en de kenmerken van de werknemers in een branche. Allereerst onderzoeken we of de verschillen in cao-dekkingsgraad samenhangen met het aandeel grote en kleine bedrijven in een branche, het aandeel bedrijven met een buitenlandse eigenaar en het gebruik van ICT in een branche. Vooral de grootte van bedrijven lijkt van invloed op de cao-dekkingsgraad. Vervolgens gaan we na of de bedrijvendynamiek de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad beïnvloedt. Het gaat hierbij om het aandeel nieuwe, opgeheven en snelgroeiende bedrijven en om de totale werkgelegenheids groei in een branche. We vinden inderdaad aanwijzingen dat een grotere dynamiek een negatief effect heeft op de cao-dekkingsgraad, maar groei van de werkgelegenheid in een branche draagt op zichzelf juist bij aan een hogere dekkingsgraad. Tot slot relateren we de cao-dekkingsgraad van branches aan een aantal kenmerken van de werknemers in die branches. Een hogere organisatiegraad van de vakbeweging gaat samen met een hogere cao-dekkingsgraad, al is de samenhang niet erg sterk. Een groter aandeel hoogbetaalden, hoogopgeleiden, jongeren en werknemers met een bedrijfseconomisch, ICT- of managementberoep gaat samen met een lagere cao-dekkingsgraad.

Als we het effect van de verschillende branchekenmerken in combinatie analyseren, blijken het aandeel kleine bedrijven, hoogbetaalden, jongeren en laagbetaalden elk een significante invloed te hebben op de cao-dekkingsgraad. Toch kunnen deze kenmerken gezamenlijk slechts een klein deel van de variatie in cao-dekkingsgraad tussen branches verklaren.

De invloed van bedrijfskenmerken

Op basis van ons kwalitatieve onderzoek is het aannemelijk dat bedrijven met bepaalde kenmerken minder vaak een cao hebben dan bedrijven met andere kenmerken. Het gaat hierbij concreet om de grootte van bedrijven, de vraag of bedrijven een Nederlandse of buitenlandse eigenaar hebben en de mate waarin bedrijven gebruik maken van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Op basis van de cijfers die het CBS hierover publiceert, kunnen we hiervoor de volgende indicatoren construeren:

Hoofdstuk 5

- Het aandeel grote en kleine bedrijven
- Het aandeel werknemers in grote en in kleine bedrijven
- De gemiddelde grootte van bedrijven
- Het aandeel werknemers in bedrijven met een buitenlandse eigenaar
- Het percentage van de omzet dat via online platforms wordt gerealiseerd
- De gemiddelde mate van digitalisering van bedrijven

Voor de eerste indicator maken we onderscheid tussen het aantal kleine bedrijven (van 2 tot 50 werkzame personen, om zzp'ers uit te sluiten), middelgrote bedrijven (van 50 tot 250 werkzame personen) en grote bedrijven (250 of meer werkzame personen), uitgedrukt als percentage van het totale aantal bedrijven met meer dan één werkzame persoon.¹³ We schatten tevens welk deel van de werknemers in een branche werkzaam is in kleine bedrijven en welk deel in grote bedrijven.¹⁴ Daarnaast gebruiken we de gemiddelde grootte (uitgedrukt in aantal werkzame personen) van alle bedrijven met meer dan één werkzame persoon als indicator voor de omvang van bedrijven in een branche.

Het aandeel werknemers in bedrijven met een buitenlandse eigenaar betreft bedrijven “waarover een institutionele eenheid in het buitenland zeggenschap heeft”. Het CBS publiceert deze cijfers echter voor slechts 50 van de 83 branches op 2 digit-niveau.

Over het gebruik van ICT publiceert het CBS verschillende cijfers. We maken hier gebruik van twee indicatoren, namelijk het percentage van de omzet dat via online platforms wordt gerealiseerd en een schaal voor de gemiddelde mate van digitalisering (lopend van 0=niet gedigitaliseerd tot 4=(bijna) volledig gedigitaliseerd). Ook deze cijfers zijn niet voor alle branches beschikbaar en in sommige gevallen alleen voor combinaties van branches, waardoor we alleen cijfers voor 53 van de 83 branches hebben.

Omdat grote bedrijven vaker een cao hebben dan kleine bedrijven, verwachten we dat een groter aandeel (werknemers in) grote bedrijven de cao-dekkingsgraad verhoogt. Van een groter aandeel (werknemers in) kleine bedrijven verwachten we een negatieve invloed op de dekkingsgraad. Verder verwachten we dat de dekkingsgraad in een branche hoger is naarmate het gemiddelde bedrijf groter is.

Doordat buitenlandse eigenaars minder geneigd zijn zich aan te sluiten bij het Nederlandse systeem van collectieve arbeidsverhoudingen dan ‘Nederlandse’ bedrijven, verwachten we dat een groter werkgelegenheidsaandeel van bedrijven met buitenlandse eigenaars samengaat met een lagere cao-dekkingsgraad.

¹³ Omdat deze aandelen per definitie optellen tot 100%, laten we het aandeel middelgrote bedrijven verder buiten beschouwing en concentreren ons op het aandeel kleine bedrijven en het aandeel grote bedrijven.

¹⁴ Omdat het CBS de grootte van bedrijven in klassen weergeeft, kunnen we het aantal werkzame personen in kleine bedrijven en in grote bedrijven en de gemiddelde grootte van bedrijven alleen bij benadering bepalen. Daarnaast vermeldt het CBS alleen het aantal werkzame personen, terwijl we geïnteresseerd zijn in het aantal werknemers. Bij kleine bedrijven kan dit verschil substantieel zijn doordat tot de werkzame personen ook de ondernemer en eventueel meewerkende gezinsleden behoren, terwijl deze veelal geen werknemers zijn.

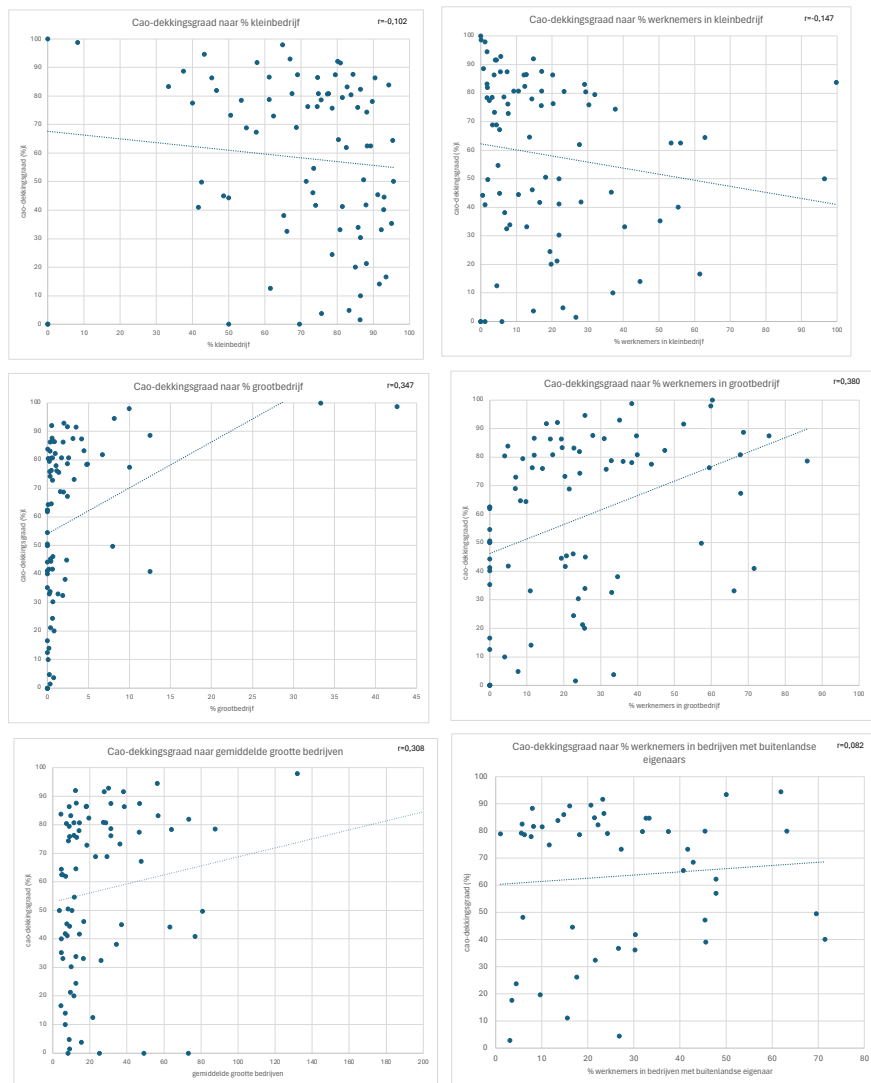
Daarnaast verwachten we dat bedrijven die meer gebruik maken van ICT, minder vaak een cao hebben. Naarmate een groter deel van de omzet in een branche via online platforms wordt gerealiseerd en naarmate bedrijven meer gedigitaliseerd zijn, verwachten we dus een lagere cao-dekkingsgraad.

Figuur 18 toont de samenhang tussen de genoemde branchekenmerken en de cao-dekkingsgraad per branche in 2022. We vermelden tevens de correlatiecoëfficiënt (r), die een indicatie geeft van de sterkte van de samenhang (deze loopt van 0 tot 1 voor een positieve samenhang en van 0 tot -1 voor een negatieve samenhang). De spreiding is in alle figuren groot, hetgeen betekent dat geen van de kenmerken sterk samenhangt met de cao-dekkingsgraad. Dit blijkt ook uit de (absolute) waarde van de correlatiecoëfficiënt, die in alle gevallen op één na kleiner is dan 0,4. De samenhang tussen de bedrijfsgrootte en de cao-dekkingsgraad is overeenkomstig de verwachting. Een groter (werkgelegenheids)aandeel van kleine bedrijven gaat samen met een lagere cao-dekking, al is de samenhang zwak. Er is een sterkere positieve samenhang tussen het (werkgelegenheids)aandeel van grote bedrijven en de cao-dekkingsgraad. Vanzelfsprekend is er dan ook een positieve samenhang tussen de gemiddelde grootte van bedrijven en de cao-dekkingsgraad. We zien echter dat in branches met een gemiddelde bedrijfsgrootte onder de 20 werkzame personen de variatie in dekkingsgraad zeer groot is. In branches met overwegend grote bedrijven is de cao-dekkingsgraad over het algemeen hoog, maar in branches met overwegend kleine bedrijven kan de dekkingsgraad zowel hoog als laag zijn.

Anders dan verwacht is de cao-dekkingsgraad in branches met veel buitenlandse eigenaars gemiddeld iets hoger dan in branches met weinig buitenlandse eigenaars. De samenhang is echter erg zwak ($r=0,082$).

De relatie tussen ICT-gebruik en cao-dekkingsgraad is niet eenduidig. Anders dan verwacht is de cao-dekkingsgraad hoger naarmate een groter deel van de omzet via online platforms wordt gerealiseerd. Deze positieve samenhang wordt echter in belangrijke mate bepaald door drie bedrijfstakken met een groot aandeel omzet via online platforms. Aan de ene kant is dat de branche logiesverstrekking; het gaat hier voornamelijk om hotels en pensions die meer dan de helft van de omzet via platforms als Booking.com realiseren. Aan de andere kant gaat het om 'Algemene burgerlijke en utiliteitsbouw en projectontwikkeling' en 'Grond-, water- en wegenbouw' die een derde van de omzet via online platforms realiseren. Mogelijk berust dit aandeel echter op een fout in de CBS-gegevens, aangezien het in 2023 om slechts 15% van de omzet ging. Er is wel een sterk negatieve samenhang tussen de mate van digitalisering in een branche en de cao-dekkingsgraad. De correlatie tussen beide ($-0,51$) is de sterkste van alle besproken kenmerken. Blijkbaar zijn het dus andere vormen van digitalisering dan het gebruik van online platforms die samengaan met een lagere cao-dekking. De CBS-cijfers verschaffen helaas geen nadere informatie over welke vormen van digitalisering het hierbij gaat.

Figuur 18. Samenhang tussen cao-dekkingsgraad en een aantal branchekenmerken in 2022^a



Noot a: 2019 voor buitenlandse eigenaars

Bron: CBS (maatwerktabel) en Statline

In hoeverre bieden de relaties tussen de cao-dekkingsgraad en verschillende branchekenmerken een verklaring voor de daling van de cao-dekkingsgraad tussen 2010 en 2022? In deze periode nam het aandeel (in het aantal bedrijven en in de werkgelegenheid) van kleine bedrijven licht toe en het aandeel van grote bedrijven licht af. Ook de gemiddelde grootte van bedrijven daalde licht. Deze veranderingen droegen dus bij aan de daling van de cao-dekkingsgraad. Het aandeel werknemers in bedrijven met een buitenlandse eigenaar groeide van 10,9% naar 13,1%, wat juist een positief effect op de dekkingsgraad heeft gehad. Helaas publiceert het CBS de gegevens over ICT-gebruik pas vanaf 2018, zodat we voor ICT-gebruik niet het effect van veranderingen over de periode 2010-2022 in beeld kunnen brengen. Niettemin lijkt het geen twijfel dat zowel het percentage van de omzet via online platforms als de gemiddelde digitalisering zijn toegenomen. Omdat we hiervoor tegengestelde effecten op de cao-dekkingsgraad vonden, is het echter onduidelijk of toenemend ICT-gebruik al dan niet heeft bijgedragen aan de daling van de cao-dekkingsgraad.

De invloed van de dynamiek van een branche

Zowel de kwantitatieve analyse in hoofdstuk 2 als de kwalitatieve analyse in hoofdstuk 3 en 4 leverde aanwijzingen op dat de daling van de cao-dekkingsgraad samenhangt met de dynamiek in een branche. We constateerden dat in bijna alle branches de werkgelegenheid sneller groeide dan het aantal cao-werknemers en dat er aanwijzingen zijn dat nieuwe en opkomende bedrijven minder vaak een cao hebben dan bestaande bedrijven. We gaan daarom na of de verandering in de cao-dekkingsgraad van branches samenhangt met een aantal indicatoren voor de dynamiek in een branche. Op basis van CBS-cijfers over de ‘bedrijvendemografie’ kunnen we hiervoor vier indicatoren gebruiken:

- De groei van het totale aantal werknemers
- Het aandeel (werknemers in) oprichtingen
- Het aandeel (werknemers in) snelle groeiers
- Het aandeel (werknemers in) opheffingen

De groei van het aantal werknemers drukken we uit als het procentuele verschil tussen het aantal werknemers in het lopende jaar en in het vorige jaar.

Het aandeel oprichtingen betreft het aantal nieuwe bedrijven met meer dan één werkzame persoon (om zzp'ers uit te sluiten) dat in een jaar is ontstaan als percentage van het totale aantal bedrijven met meer dan één werkzame persoon.

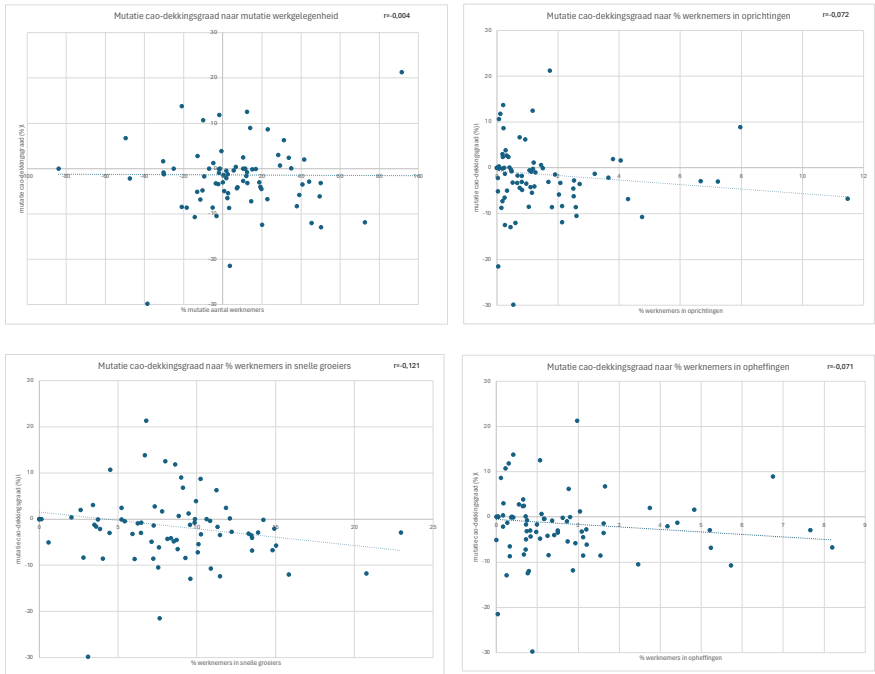
Het aandeel snelle groeiers betreft het aantal “bedrijven met een gemiddelde jaarlijkse groei (aantal werknemers) van 10% per jaar of meer, over een periode van 3 achtereenvolgende jaren”. We drukken dit uit als percentage van het totale aantal bedrijven met meer dan één werkzame persoon.

Het aandeel opheffingen betreft het aantal “beëindiging[en] van een bestaand bedrijf” (waarbij de activiteiten niet worden voortgezet door een ander bedrijf) met meer dan één werkzame persoon, opnieuw uitgedrukt als percentage van het totale aantal bedrijven met meer dan één werkzame persoon.

Voor elk van de laatste drie indicatoren schatten we ook het aandeel van het totale aantal werknemers dat in deze bedrijven werkzaam is. Doordat het CBS deze bedrijven slechts in een klein aantal grootteklassen indeelt, kunnen we het aantal werknemers alleen bij benadering schatten. Omdat het aantal werknemers relevanter is voor de cao-dekkingsgraad dan het aantal bedrijven, gebruiken we hieronder de indicatoren op basis van het aantal werknemers, hoewel deze minder betrouwbaar zijn.

Terwijl we bij de hiervoor beschreven branchekenmerken (grootte van bedrijven, buitenlandse eigenaar en ICT-gebruik) verwachten dat ze van invloed zijn op de hoogte van de cao-dekkingsgraad per branche, verwachten we dat de branchedynamiek vooral van invloed is op de verandering van de dekkingsgraad. Daarom tonen we in Figuur 19 de relatie tussen de *mutatie* van de cao-dekkingsgraad per branche tussen 2010 en 2022 en de gemiddelde waarde van de indicatoren voor de branchedynamiek in deze periode. In elk van de vier gevallen is de samenhang zwak. Tussen de groei (of krimp) van het aantal werknemers en de verandering in de cao-dekkingsgraad bestaat, enigszins verrassend, geen enkele samenhang. In snelgroeiende branches is de cao-dekkingsgraad dus niet sterker gedaald dan in branches die minder groeien of zelfs krimpen. Er bestaat wel een negatieve samenhang tussen de verandering in de cao-dekkingsgraad en het aandeel werknemers in oprichtingen, snelle groeiers en opheffingen. Een grotere dynamiek in een branche in de vorm van meer nieuwe bedrijven, meer snelgroeiende bedrijven en meer bedrijven die worden opgeheven gaat in het algemeen samen met een sterkere daling van de cao-dekkingsgraad. Dit duidt erop dat nieuwe en snelgroeiende bedrijven minder vaak een cao hebben dan min of meer stabiele bestaande bedrijven en dat bedrijven die worden opgeheven juist wel vaak een cao hebben. De samenhang is echter niet sterk. Het aandeel werknemers in snelgroeiende bedrijven heeft nog het grootste negatieve effect op de dekkingsgraad ($r = -0,121$). Dit komt zowel overeen met de theoretische verwachtingen als met de opvattingen van een aantal geïnterviewden.

Figuur 19. Samenhang tussen de mutatie van de cao-dekkingsgraad tussen 2010 en 2022 en een aantal indicatoren voor de branchedynamiek



Bron: CBS (maatwerktabel en Statline)

We hebben hierboven de samenhang tussen de cao-dekkingsgraad en *afzonderlijke* kenmerken van branches geanalyseerd. De branchekenmerken kunnen echter met elkaar samenhangen. Zo zullen nieuwe en snelgroeiende bedrijven vaak relatief klein zijn. Om het ‘zuivere’ effect van verschillende kenmerken te bepalen hebben we een aantal lineaire regressieanalyses uitgevoerd. Dit heeft het voordeel dat we alle waarnemingen kunnen gebruiken in plaats van alleen gemiddelde waarden of veranderingen over de gehele periode 2010-2022. Aangezien we gegevens hebben voor 83 branches over een periode van 13 jaar, hebben we in totaal 1.079 waarnemingen. Omdat het aandeel buitenlandse eigenaars voor ongeveer een kwart van de branches ontbreekt, hebben we een dummyvariabele toegevoegd die aangeeft of dit cijfer ontbreekt. Indien dat het geval is, is het werkgelegenheidsaandeel in de betreffende branche gelijkgesteld aan 0. Het aandeel werknemers in opgerichte bedrijven en in opgeheven bedrijven blijkt sterk samen te hangen ($r=0,85$). Om multicollineariteit te voorkomen, zijn deze twee percentages opgeteld om een nieuwe variabele, percentage werknemers in opgerichte en opgeheven bedrijven, te construeren.

We presenteren de uitkomsten van twee analyses, namelijk van het niveau van de cao-dekkingsgraad en van de (jaarlijkse) mutatie van de cao-dekkingsgraad.¹⁵

Tabel 5 laat zien dat het niveau van de cao-dekkingsgraad alleen significant samenhangt met het aandeel werknemers in kleine bedrijven in een branche. Als dit aandeel 1 procentpunt groter is, is de dekkingsgraad gemiddeld 0,34 procentpunt lager. Aangezien dit aandeel varieert van 0% in de branches aardolie- en aardgaswinning, vervaardiging van tabaksproducten en winning en distributie van water tot 99,8% in de landbouw, kan dit maximaal een verschil van 34 procentpunten in dekkingsgraad tussen branches verklaren. De andere bedrijfskenmerken – buitenlandse eigenaars, werknemers in opgerichte, opgeheven, snelgroeiende en grote bedrijven – hebben geen significant effect op de dekkingsgraad.

Omdat we voor het gebruik van ICT slechts voor enkele jaren (2018-2022) gegevens hebben en ook niet voor alle branches, kunnen we deze indicator helaas niet in de regressieanalyse opnemen.

Tabel 5. Lineaire regressie van de cao-dekkingsgraad per branche, 2010-2022

	B	SE
percentage bedrijven met buitenlandse eigenaar	-0,01	0,02
percentage buitenlandse eigenaars ontbreekt	-1,26	1,05
percentage werknemers in opgerichte + opgeheven bedrijven	-0,16	0,22
percentage werknemers in snelle groeiers	-0,06	0,05
percentage werknemers in kleine bedrijven (2-9)	-0,34**	0,14
percentage werknemers in grote bedrijven (250+)	0,00	0,04
constante	66,93***	4,25
N	1079	

Noot: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Voor de analyse van de jaarlijkse verandering van de cao-dekkingsgraad maken we enerzijds gebruik van de indicatoren voor de dynamiek van branches (werkgelegenheidsgroei en aandeel oprichtingen, snelle groeiers en opheffingen) en anderzijds van de *veranderingen* in de aandelen buitenlandse eigenaars, kleine bedrijven en grote bedrijven.

Zoals eerder opgemerkt, kunnen we de aantallen werknemers in klein- en grootbedrijf, in oprichtingen en opheffingen, en in snelle groeiers en alleen schatten op basis van een indeling in grootteklassen. Deze schattingen variëren echter sterk van jaar tot jaar binnen een branche en zijn waarschijnlijk niet betrouwbaar (dit geldt veel minder voor de *gemiddelde* waarde over de gehele periode). We hebben in de regressieanalyses daarom alleen gebruik gemaakt van het aandeel bedrijven in de verschillende categorieën.

15 Omdat de waarnemingen van opeenvolgende jaren voor *dezelfde* branche gecorreleerd zijn, hebben we gebruik gemaakt van de *generalized linear regression* in SPSS, waarbij we hebben verondersteld dat de opeenvolgende jaren een AR(1) correlatie vertonen.

Tabel 6 geeft de resultaten.

Deze analyse levert meer significante effecten op. Een hoger percentage opgerichte en opgeheven bedrijven en een hoger percentage snelgroeïende bedrijven dragen bij aan een daling van de cao-dekkingsgraad. De vervangingsgraad in een sector speelt hierbij dus een belangrijke rol. Om een indruk te geven van de grootte van deze effecten: in 2022 varieerde het aandeel oprichtingen en opheffingen tussen 0% en 24,7%. Dit zou een verschil in verandering van de dekkingsgraad met maximaal 2 procentpunten per jaar kunnen verklaren. Het aandeel snelle groeiers varieerde tussen 0% en 12,5%, overeenkomend met een verschil in de verandering van de dekkingsgraad met 1,25 procentpunt per jaar.

Een sterkere groei van het totale aantal werknemers in een branche draagt juist bij aan een stijging van de dekkingsgraad. De gemiddelde jaarlijkse verandering van het aantal werknemers per branche varieerde tussen 2010 en 2022 van -14% tot +7%. Dit zou een verschil in jaarlijkse mutatie van de cao-dekkingsgraad met 2,1 procentpunt kunnen verklaren.

Een verandering in het aandeel buitenlandse eigenaars en in het aandeel kleine of grote bedrijven heeft geen significant effect op de verandering van de dekkingsgraad.

Tabel 6. Lineaire regressie van de mutatie van de jaarlijkse cao-dekkingsgraad per branche, 2010-2022

	B	SE
mutatie percentage buitenlandse eigenaar	0,01	0,01
percentage buitenlandse eigenaars ontbreekt	-0,05	0,25
percentage opgerichte + opgeheven bedrijven	-0,08***	0,02
percentage snelle groeiers	-0,10**	0,05
mutatie percentage kleine bedrijven	0,00	0,04
mutatie percentage grote bedrijven	-0,09	0,09
procentuele mutatie aantal werknemers	0,10***	0,04
constante	0,83**	0,35
N	996	

Noot: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Dat het percentage oprichtingen, opheffingen en snelle groeiers een negatief effect heeft op de verandering van de dekkingsgraad en de procentuele werkgelegenheidsgroei een positief effect, lijkt op het eerste gezicht tegenstrijdig. We kunnen dit echter begrijpen als nieuwe en snelgroeïende bedrijven vaak geen cao hebben en bestaande en opgeheven bedrijven juist wel. Als de werkgelegenheid groeit, maar er zijn weinig nieuwe en snelgroeïende bedrijven, groeit de werkgelegenheid vooral in bestaande bedrijven die wel een cao hebben, waardoor de cao-dekkingsgraad stijgt. Ter illustratie: als het aantal werknemers in een branche met 5% groeit en zowel het aandeel opgerichte en opgeheven bedrijven als het aandeel snelgroeïende bedrijven bedraagt 5%, dragen deze factoren op basis van de geschatte parameters in tabel

6 gezamenlijk bij aan een daling van de cao-dekkingsgraad met 0,4 procentpunt. Het effect van opgerichte en snelgroeiende bedrijven die vaak geen cao hebben, overheerst dan. Gaat 5% werkgelegenheidsgroei samen met een aandeel van opgerichte en opgeheven bedrijven en van snelgroeiende bedrijven van elk 2%, dan resulteert dit juist in een stijging van de cao-dekkingsgraad met 0,14%. In dat geval doet de werkgelegenheidsgroei zich vooral voor in bestaande bedrijven met een cao.

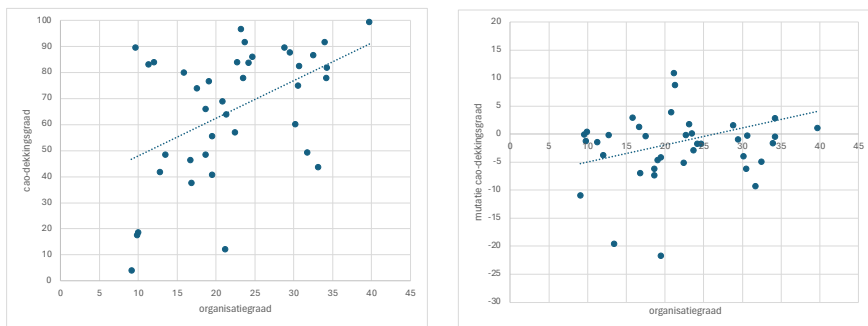
De invloed van de kenmerken van de werknemers in een branche

Op het eerste gezicht is er geen reden om een relatie te verwachten tussen de cao-dekkingsgraad en de kenmerken van de werknemers in een branche. Immers, cao's worden in beginsel afgesloten voor alle werknemers in een onderneming of een bedrijfstak (alleen werknemers in topfuncties vallen vaak niet onder de cao). Werknemers hebben niet direct invloed op de vraag of er voor hen een cao geldt. Ook werknemers met een sterke arbeidsmarktpositie, die wellicht van mening zijn dat zij geen cao nodig hebben, vallen verplicht onder een cao die een vakbond met de betreffende onderneming of bedrijfstak afsluit. Niettemin is het denkbaar dat hoogopgeleide en goed betaalde werknemers minder bij vakbonden aandringen om een cao af te sluiten dan werknemers met een meer kwetsbare positie.¹⁶ Evenzo is het denkbaar dat vakbonden zelf minder prioriteit geven aan het afsluiten van een cao als er in een onderneming of bedrijfstak al goede arbeidsvoorwaarden gelden. Om deze redenen zou er toch een relatie kunnen zijn tussen de kenmerken van werknemers in een branche en de cao-dekkingsgraad.

We onderzoeken allereerst of er een relatie bestaat tussen de organisatiegraad van de vakbeweging en de cao-dekkingsgraad in branches. De cijfers voor de organisatiegraad zijn ontleend aan de Nederlandse Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) van TNO en CBS. De NEA-cijfers onderscheiden echter minder branches dan het CBS en zijn niet voor alle jaren beschikbaar. Bovendien fluctueert de organisatiegraad in branches sterk van jaar tot jaar, hetgeen erop duidt dat de cijfers minder betrouwbaar zijn. Om toevallige jaarlijkse fluctuaties zoveel mogelijk uit te sluiten tonen we hier cijfers over de gemiddelde organisatiegraad in de jaren 2009-2018 (meer recente cijfers zijn nog niet beschikbaar). Figuur 20 toont links de relatie tussen de gemiddelde organisatiegraad en de cao-dekkingsgraad in 2018 voor 39 branches. De organisatiegraad hangt duidelijk positief samen met de dekkingsgraad ($r=0,48$). Toch zien we dat een lage organisatiegraad in een branche zowel kan samengaan met een lage als met een hoge dekkingsgraad. Maar alle branches met een bovengemiddelde organisatiegraad (d.w.z. hoger dan 22%) hebben een vrij hoge tot hoge dekkingsgraad.

¹⁶ Dit spreekt overigens niet zonder meer vanzelf. In het verleden waren het juist de geschoolde en wat beter betaalde arbeiders die zich als eerste organiseerden in een vakbond.

Figuur 20. Samenhang tussen de (gemiddelde) organisatiegraad van de vakbeweging en de cao-dekkingsgraad (links) en de mutatie van de cao-dekkingsgraad (rechts) naar branche, 2009-2018



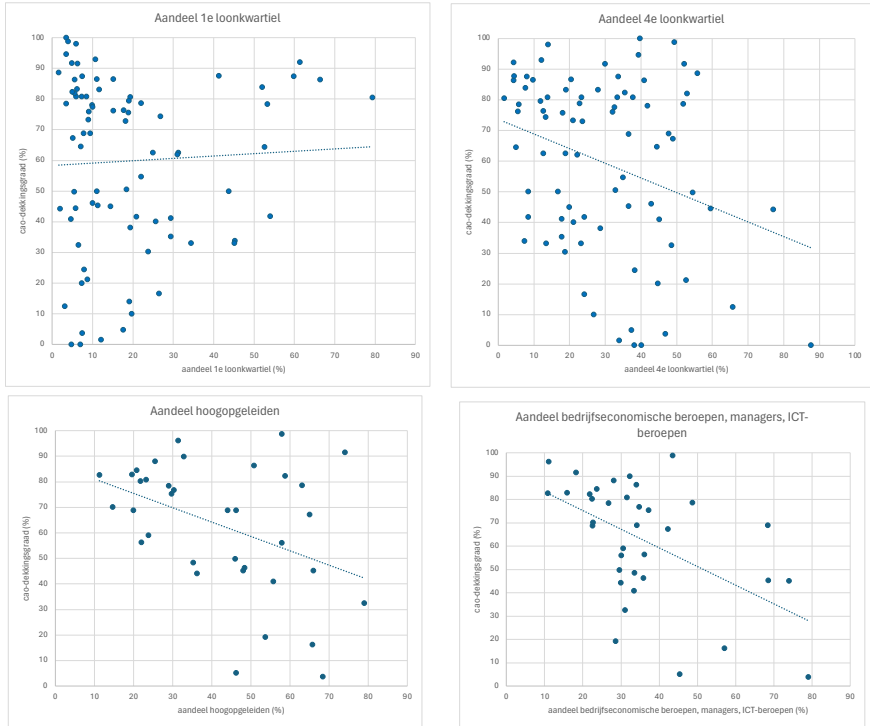
Bron. CBS (maatwerktabel) en TNO/CBS, NEA 2009-2018 (microdata)

Het rechterdeel van figuur 20 laat zien dat er slechts een zwakke positieve relatie is tussen de organisatiegraad en de verandering in de dekkingsgraad tussen 2010 en 2018 ($r=0,26$). Wel was de daling van de dekkingsgraad het grootst in een aantal branches met een relatief lage organisatiegraad. In de ICT-dienstverlening is 9% van de werknemers vakbonds lid en daalde de cao-dekkingsgraad met 11% en in de financiële instellingen is 13% lid en daalde cao-dekkingsgraad met 20%.

Hoewel de cao-dekkingsgraad, zoals eerder betoogd, vooral afhangt van de organisatiegraad van werkgevers, lijkt ook de organisatiegraad van de vakbeweging ertoe te doen. Naarmate vakbonden in een branche sterker zijn, slagen zij er in het algemeen beter in om werkgevers – hetzij op bedrijfstakniveau, hetzij op ondernemingsniveau – te overreden of te dwingen om een cao af te sluiten.

We onderzoeken vervolgens de relatie tussen de cao-dekkingsgraad en een aantal kenmerken van de werknemers in een branche. We hebben gegevens over het aandeel hoog- en laagbetaalden (naar kwartiel van het uurloon), het aandeel hoog- en laagopgeleiden, het aandeel van een aantal beroepen, het aandeel jongeren en ouderen en het aandeel vrouwen en mannen. De gegevens over hoog- en laagopgeleiden en beroepen zijn ontleend aan de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS. Aangezien dit een steekproefonderzoek is, zijn de gegevens minder betrouwbaar dan de andere CBS-gegevens die aan de (integrale) polisadministratie zijn ontleend. Hierdoor kunnen bij opleidingsniveau en beroep minder branches worden onderscheiden (36) en door wijzigingen in definities zijn de gegevens ook niet voor alle jaren beschikbaar.

Figuur 21. Cao-dekkingsgraad per branche naar aandeel hoogopgeleide werknemers en naar aandeel bedrijfseconomische beroepen, managers en ICT-beroepen, 2022 (%)



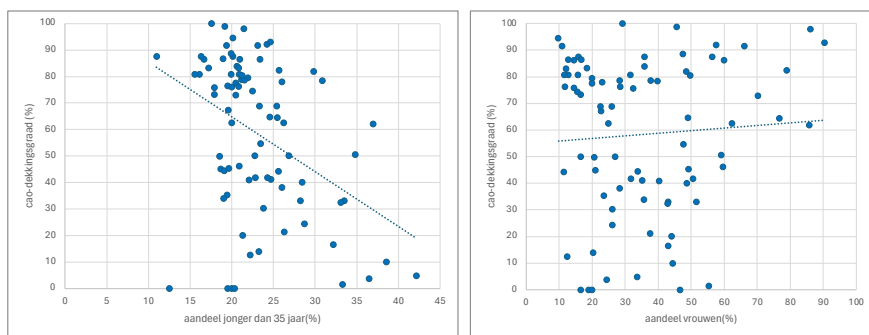
Bron: CBS (maatwerktablel, Statline, EBB-microdata)

Figuur 21 toont de samenhang tussen de cao-dekkingsgraad en het aandeel werknemers in een branche in het eerste loonkwartiel en het vierde loonkwartiel, het aandeel hoogopgeleide werknemers en het aandeel werknemers in een drietal beroepsgroepen (bedrijfseconomische beroepen, managers en ICT-beroepen). Er is een zwakke positieve relatie ($r=0,05$) tussen het aandeel laagbetaalde werknemers (in het eerste loonkwartiel) en de cao-dekkingsgraad (linksboven), en een matige negatieve samenhang ($r=-0,30$) tussen het aandeel hoogbetaalde werknemers (in het vierde kwartiel) en de dekkingsgraad. Het aandeel hoogopgeleiden hangt ook negatief samen met de cao-dekkingsgraad ($r=-0,41$; linksonder). Als het aandeel hoogopgeleiden in een branche 10 procentpunten hoger is, is de cao-dekkingsgraad gemiddeld 5,6 procentpunten lager. Ten slotte zien we rechtsonder een sterke negatieve samenhang tussen het aandeel van bedrijfseconomische en ICT-beroepen en managers en de cao-dekkingsgraad ($r=-0,52$). Een 10 procentpunten groter aandeel van bedrijfseconomische en ICT-beroepen en managers gaat gemiddeld samen met een 8 procentpunten lagere dekkingsgraad. Hoewel niet direct duidelijk is hoe het aandeel hoogbetaalden, het opleidingsniveau en de beroepen de cao-dekkingsgraad beïnvloeden, zijn er sterke aanwijzingen dat deze kenmerken van de werknemers in een branche een indirect effect hebben op de hoogte van de cao-dekkingsgraad.

Tot slot laten we de samenhang zien tussen de cao-dekkingsgraad en twee demografische kenmerken van de werknemers in een branche: de leeftijdsopbouw en de sekseverdeling (Figuur 22). Op theoretische gronden kunnen we een negatieve samenhang verwachten tussen het aandeel jongeren en het aandeel vrouwen in een branche en de cao-dekkingsgraad omdat deze groepen mogelijk een minder sterke band hebben met de arbeidsmarkt en voor hun levensonderhoud niet altijd afhankelijk van zijn van hun loon doordat ze deel uitmaken van een huishouden waarin een ander hoofdkostwinner is (respectievelijk een van hun ouders of een mannelijke partner).

Het aandeel werknemers onder 35 jaar hangt inderdaad vrij sterk negatief samen met de cao-dekkingsgraad ($r=-0,41$). Als het aandeel jongere werknemers 10 procentpunt groter is, ligt de cao-dekkingsgraad gemiddeld 21 procentpunten lager. Er is echter vrijwel geen samenhang tussen het aandeel vrouwen en de dekkingsgraad ($r=0,07$).

Figuur 22. Cao-dekkingsgraad per branche naar het aandeel jongeren (onder 35 jaar; links) en het aandeel vrouwen (rechts), 2022



Met behulp van een multivariate regressieanalyse gaan we na of de kenmerken van de werknemers in een branche verklarenskracht toevoegen aan de kenmerken van de bedrijven en de dynamiek in de branche.

We nemen als uitgangspunt een regressievergelijking waarin alleen het aandeel van kleine bedrijven (2-9 personen) in de werkgelegenheid is opgenomen, aangezien dit het enige branchekenmerk is dat significant samenhangt met de cao-dekkingsgraad (zie tabel 5). We voegen hieraan alle persoonskenmerken toe die voor (vrijwel) alle branches en jaren beschikbaar zijn, te weten het aandeel werknemers in het vierde loonkwartiel, het aandeel werknemers onder 35 jaar en het aandeel vrouwelijke werknemers. Tabel 7 toont dat zowel het percentage werknemers in het vierde loonkwartiel als het aandeel werknemers onder 35 jaar een significant negatief effect heeft op de cao-dekkingsgraad. Een 10 procentpunten hoger aandeel van hoogbetaalden verlaagt de cao-dekkingsgraad met 4 procentpunten, een 10 procentpunten groter aandeel jongeren verlaagt de dekkingsgraad met 7,7 procentpunt. Het aandeel vrouwen hangt niet significant samen met de cao-dekkingsgraad.

Tabel 7. Lineaire regressie van de cao-dekkingsgraad per branche, 2010-2022

	B	SE
percentage werknemers in kleine bedrijven	-0,45***	0,13
percentage werknemers in 4e loonkwartiel	-0,40***	0,12
percentage werknemers onder 35 jaar	-0,77**	0,33
percentage vrouwelijke werknemers	0,09	0,10
constante	94,73***	10,47
N	931	

Noot: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Het aandeel laag- en hoogopgeleiden, het aandeel ICT-, bedrijfseconomische en managementberoepen en het aandeel vakbondsleden zijn niet voor alle jaren en branches beschikbaar. Omdat de aandelen naar opleidingsniveau en naar beroep ook nog vrij sterk samenhangen, nemen we deze variabelen een voor een afzonderlijk op in de regressievergelijking. Zowel het aandeel laagopgeleiden als het aandeel ICT-, bedrijfseconomische en managementberoepen heeft dan, naast de significante variabelen in tabel 7, een significant effect op de cao-dekkingsgraad. Als we beide variabelen tegelijkertijd in de regressie opnemen, is alleen het aandeel laagopgeleiden nog significant (bij $p < 0,1$). Als beste resultaat presenteren we daarom in tabel 8 de resultaten van de regressie met alleen het aandeel laagopgeleiden. De geschatte parameters van de andere variabelen veranderen nauwelijks door het toevoegen van het aandeel laagopgeleiden. Een 10 procentpunten groter aandeel laagopgeleiden gaat samen met een 1,9 procentpunt hogere cao-dekkingsgraad.

Tabel 8. Lineaire regressie van de cao-dekkingsgraad per branche, 2010-2022

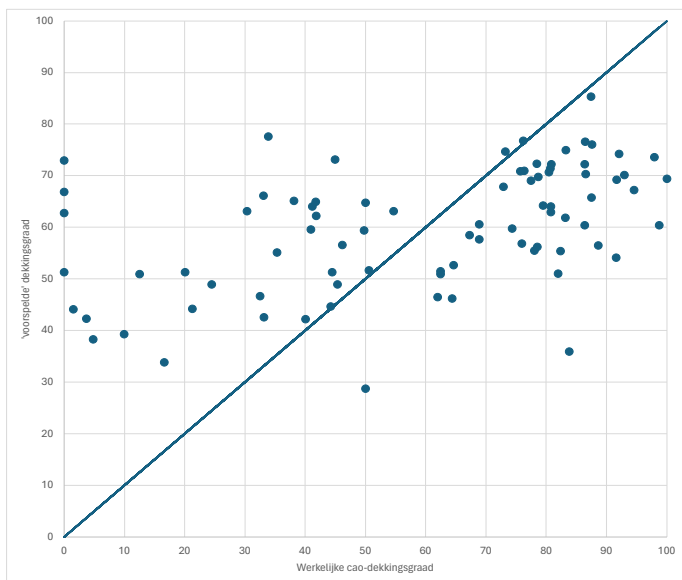
	B	SE
percentage werknemers in kleine bedrijven	-0,45***	0,13
percentage werknemers in 4e loonkwartiel	-0,39***	0,12
percentage werknemers onder 35 jaar	-0,70**	0,34
percentage laagopgeleiden	0,19*	0,10
constante	91,30***	11,56
N	931	

Noot: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Hoewel de organisatiegraad van de beweging positief samenhangt met de cao-dekkingsgraad, is de geschatte coëfficiënt niet significant. Dit kan echter komen doordat er relatief weinig waarnemingen zijn van de organisatiegraad, namelijk 156, en dat deze waarschijnlijk niet zo betrouwbaar zijn. We mogen hieruit dus niet concluderen dat de organisatiegraad niet van invloed is op de cao-dekkingsgraad.

Hoe goed verklaren de factoren in tabel 8 de verschillen in cao-dekkingsgraad tussen branches? Figuur 23 geeft hiervan een indruk door de werkelijke cao-dekkingsgraad (horizontale as) af te zetten tegen de cao-dekkingsgraad die kan worden 'voorspeld' op basis van de parameters in tabel 8. Als de 'voorspellingen' overeen zouden komen met de werkelijke waarden, zouden ze op de 45°-lijn van links onder naar rechtsboven liggen. Dit is echter bij vrijwel geen enkele branche het geval. Sterker nog, de 'voorspelde' waarden vertonen maar een matige samenhang met de werkelijke waarden ($r=0,52$). Dit betekent dat de kenmerken van de bedrijven en van de werknemers in de branches maar een klein deel (zo'n 22%) van de verschillen in de cao-dekkingsgraad tussen branches verklaren.

Figuur 23. Werkelijke en 'voorspelde' cao-dekkingsgraad naar branche, 2022

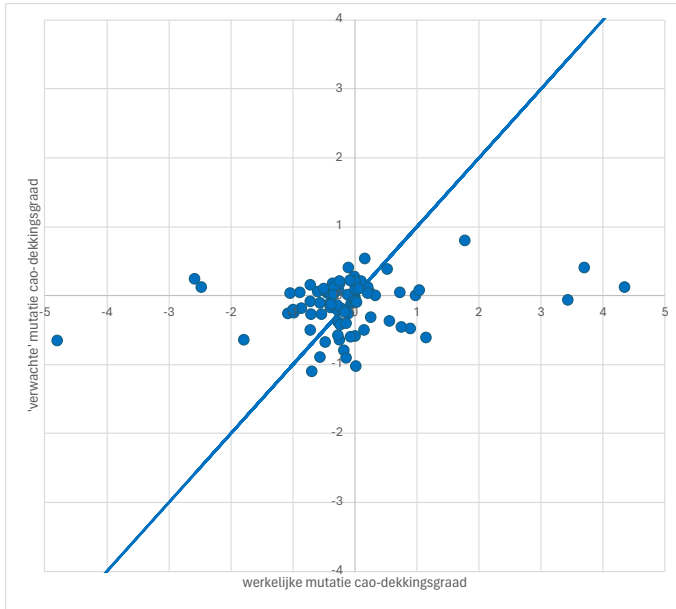


Ook aan de regressieanalyse van de mutatie van de jaarlijkse cao-dekkingsgraad per branche kunnen we de verandering in de kenmerken van de werknemers toevoegen om na te gaan of deze een aanvullende verklaring bieden voor de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad. De verandering in het aandeel hoogbetaalden, vrouwen, jongeren, laagopgeleiden en werknemers met een ICT-, bedrijfseconomisch of managementberoep hebben echter geen significant effect op de mutatie van de cao-dekkingsgraad. Omdat we de organisatiegraad van de vakbeweging slechts voor enkele jaren kennen, kunnen we de jaarlijkse verandering van de organisatiegraad niet als verklarende variabele opnemen. Als we niet de verandering, maar het niveau van de organisatiegraad aan de regressievergelijking toevoegen, heeft deze geen significant effect.

Dit betekent dat de resultaten in tabel 6 de beste verklaring bieden voor de jaarlijkse mutatie van de cao-dekkingsgraad. Figuur 24 laat echter zien dat er slechts een zeer zwakke samenhang is tussen de 'voorspelde' en de werkelijke mutatie van de cao-dekkingsgraad. Slechts 6% van de variatie in de gemiddelde mutatie tussen branches kan worden verklaard met de factoren in

tabel 6. Veruit het grootste deel van de verschillen in verandering in de cao-dekkingsgraad hangt dus *niet* samen met de dynamiek van een branche, zoals gemeten met het aandeel oprichtingen, opheffingen en snelle groeiers en de verandering van het totale aantal werknemers in de branche.

Figuur 24. Werkelijke en 'voorspelde' gemiddelde jaarlijkse mutatie cao-dekkingsgraad naar branche, 2011-2022



Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we onderzocht of het niveau van de cao-dekkingsgraad in afzonderlijke branches en de jaarlijkse verandering daarin kunnen worden verklaard uit kenmerken van de branches. We hebben hierbij onderscheid gemaakt tussen kenmerken van de bedrijven in een branche (aandeel kleine en grote bedrijven, aandeel met een buitenlandse eigenaar en ICT-gebruik), de bedrijvendynamiek van een branche (aandeel oprichtingen, opheffingen en snelle groeiers en de mutatie van het totale aantal werknemers) en kenmerken van de werknemers in een branche (aandeel vakbondsleden, aandeel hoog- en laagbetaalden, aandeel hoog- en laagopgeleiden, aandeel van beroepsgroepen, aandeel jongeren en ouderen en aandeel vrouwen).

We vinden dat de cao-dekkingsgraad in branches negatief samenhangt met:

- Aandeel (werknemers in) kleine bedrijven*
- Mate van digitalisering
- Aandeel (werknemers in) oprichtingen
- Aandeel (werknemers in) opheffingen
- Aandeel (werknemers in) snelle groeiers
- Aandeel werknemers in 4^e loonkwartiel*
- Aandeel hoogopgeleiden
- Aandeel ICT- en bedrijfseconomische beroepen en managers
- Aandeel jongeren (onder 35 jaar)*

De cao-dekkingsgraad hangt positief samen met:

- Aandeel werknemers in bedrijven met een buitenlandse eigenaar
- Aandeel omzet via online platforms
- Organisatiegraad vakbeweging
- Aandeel laagopgeleiden*

In veel gevallen is de samenhang echter zwak. Als we door middel van multivariate regressieanalyses proberen vast te stellen welke branchekenmerken in combinatie met elkaar de hoogte van de cao-dekkingsgraad verklaren hebben alleen de kenmerken die hierboven met een asterisk (*) zijn aangegeven een statistisch significant effect: het aandeel kleine bedrijven, het aandeel hoogbetaalde werknemers, het aandeel jongeren en het aandeel laagopgeleiden.

Hierbij past de kanttekening dat we niet voor alle variabelen gegevens hebben voor alle branches en voor alle jaren. Daardoor kunnen we sommige variabelen niet opnemen in de regressieanalyse (met name digitalisering en gebruik van online platforms) of hebben we slechts een beperkt aantal en mogelijk minder betrouwbare waarnemingen (aandeel buitenlandse eigenaar, aandeel van beroepsgroepen, organisatiegraad). Uit het feit dat we geen significante effecten van deze kenmerken vinden, mogen we dus niet concluderen dat ze niet van invloed zijn op de cao-dekkingsgraad.

De jaarlijkse verandering van de cao-dekkingsgraad hangt vooral samen met een aantal indicatoren voor de dynamiek van een branche: het aandeel opgerichte en opgeheven bedrijven en het aandeel snelle groeiers hebben een negatief effect op de mutatie van de cao-dekkingsgraad, maar de procentuele groei van het totale aantal werknemers heeft juist een positief effect. We interpreteren dit resultaat als een aanwijzing dat nieuwe en snelgroeiende bedrijven relatief vaak geen cao hebben en gevestigde en opgeheven bedrijven juist wel. Dit duidt erop dat vooral de vervangingsgraad van bedrijven (Streeck & Schmitter) van belang is. Als groei van de werkgelegenheid vooral tot stand komt in nieuwe en snelgroeiende bedrijven verlaagt dit de cao-dekkingsgraad, maar als vooral gevestigde bedrijven groeien, kan dit de cao-dekkingsgraad juist verhogen.

Hoofdstuk 6

Tussenconclusie

Na de kwantitatieve analyses van de dalende cao-dekkingsgraad in hoofdstuk 2 en 5 en de kwalitatieve analyses in hoofdstuk 3 en 4 is het tijd om een tussenbalans op te maken. Wat weten we nu over de drijvende krachten achter de daling van de cao-dekking in Nederland?

Het kwantitatieve onderzoek heeft allereerst laten zien dat de daling van de cao-dekkingsgraad niet komt doordat steeds minder werknemers onder een cao vallen, maar doordat steeds meer werknemers *niet* onder een cao vallen. Anders gezegd: het aantal werknemers in niet-cao-bedrijven groeit sneller dan in cao-bedrijven. We zijn vervolgens nagegaan of deze ontwikkeling verschilt tussen sectoren en branches en met welke kenmerken van die branches dit samenhangt. Dit heeft geen eenduidige resultaten opgeleverd, maar wel een aantal aanwijzingen voor ontwikkelingen die een rol zouden kunnen spelen.

Allereerst noemen we echter enkele ontwikkelingen die in theorie een verklaring zouden kunnen bieden voor de dalende dekkingsgraad, maar minder relevant blijken. Ten eerste is dat de afname van het totale aantal cao's. We hebben vastgesteld dat deze afname is samengegaan met een toename van de gemiddelde grootte van cao's, die de afname van het aantal cao's volledig compenseert. Hier lijkt dus vooral sprake van schaalvergroting: cao's zijn samengevoegd en/of ondernemings-cao's zijn opgeheven omdat ondernemingen zich hebben aangesloten bij een bedrijfstak-cao.

In de tweede plaats zou de nationale cao-dekkingsgraad kunnen dalen doordat de werkgelegenheid in sectoren met een hoge sectorale dekkingsgraad minder sterk groeit (of zelfs daalt) dan in sectoren met een lage sectorale dekkingsgraad. Hiervan blijkt echter in algemene zin geen sprake te zijn. De veranderingen in de sectorstructuur van de werkgelegenheid blijken per saldo slechts een klein effect op de daling van de dekkingsgraad te hebben gehad.

In de derde plaats wordt de daling van de cao-dekkingsgraad ook niet verklaard door het feit dat cao's minder vaak algemeen verbindend worden verklaard. Integendeel, het aandeel werknemers dat via de avv onder een cao valt, is juist toegenomen. Tegelijkertijd plaatsen we hierbij een belangrijke kanttekening: dat de betekenis van de avv groter wordt, duidt op een afnemende organisatiegraad van werkgevers. Dit blijkt ook uit het feit dat het aandeel werknemers dat direct onder een bedrijfstak-cao valt (doordat zij werkzaam zijn bij een georganiseerde werkgever) is afgenomen. Hoewel een groeiend aandeel avv-werknemers op zichzelf bijdraagt aan verhoging van de cao-dekkingsgraad, is het tegelijkertijd een aanwijzing dat de representativiteit van werkgeversorganisaties afneemt. Op termijn zou dit juist tot een forse daling van de cao-dekkingsgraad kunnen leiden als in een toenemend aantal branches werkgevers niet meer de vereiste 55% organisatiegraad behalen om avv mogelijk te maken.

Op nationaal niveau vinden we dus geen eenduidige verklaring voor de oorzaak van de dalende cao-dekkingsgraad. De daling heeft zich in vrijwel alle bedrijfstakken voorgedaan (met uitzondering van delfstoffenwinning en het openbaar bestuur), maar de grootte van de daling varieert wel sterk tussen sectoren en branches. We hebben daarom een reeks van branchekenmerken onderzocht die mogelijk van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad in een branche. Dit levert echter slechts enkele factoren op die duidelijk samenhangen met de daling van de dekkingsgraad. Zo vinden we, anders dan verwacht, dat een toename van het aandeel buitenlandse eigenaars van bedrijven in een branche samengaat met

een hogere en niet met een lagere cao-dekkingsgraad. Er is dus geen aanwijzing dat een toename van buitenlandse moederbedrijven in algemene zin het cao-stelsel ondergraaft. Evenmin kunnen we vaststellen dat in branches waarin meer gebruik wordt gemaakt van digitale platforms de dekkingsgraad lager is. Er bestaat wel een positieve samenhang tussen de organisatiegraad van de vakbeweging en de hoogte van de cao-dekkingsgraad. Naarmate vakbonden in een branche sterker zijn vallen meer werknemers onder een cao. Maar we vinden geen verband tussen de hoogte van de organisatiegraad en de *verandering* in de cao-dekkingsgraad.

Er is wel enige samenhang met de verdeling van de werkgelegenheid over grote en kleine bedrijven. Grote bedrijven hebben vaker een cao dan kleinere bedrijven. Groei van het aandeel kleine bedrijven gaat dan ook samen met een daling van de cao-dekkingsgraad. Verder is er een samenhang met de dynamiek in een bedrijfstak. Naarmate er in een branche meer nieuwe bedrijven, snelle groeiers en opgeheven bedrijven zijn, daalt de cao-dekkingsgraad sterker. De vervangingsgraad in een sector speelt dus een rol. Andersom heeft werkgelegenheids groei in 'gevestigde' bedrijven juist een positief effect op de dekkingsgraad.

De cao-dekkingsgraad hangt ook samen met de kenmerken van de werkenden in een branche: een groter aandeel jongeren, goed verdienende werknemers en werknemers met een ICT- of bedrijfseconomisch beroep en managers en een kleiner aandeel laagopgeleiden gaan samen met een lagere dekkingsgraad.

Alles tezamen kunnen deze factoren echter slechts een beperkt deel van de variatie in de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad tussen branches verklaren. Dit was reden om een aantal branches nader onder de loep te nemen en in kwalitatieve zin te onderzoeken welke ontwikkelingen zich daar voordoen.

Wat leren we uit deze kwalitatieve casestudies?

Allereerst kenmerkt een aantal goed georganiseerde branches zich door een al lange tijd geïnstitutionaliseerde cao, een sterke werkgeversorganisatie en een hoge dekkingsgraad, zoals het verzekeringswezen en de grote banken. In deze branches lijkt sprake te zijn van padafhankelijkheid: de cao heeft nog steeds een sterke positie omdat dit al lange tijd zo is. In deze branches is er bovendien een belangrijke rol weggelegd voor sterke werkgeversorganisaties. In het verzekeringswezen geldt de 'logica van lidmaatschap' doordat de bedrijven van vergelijkbare grootte zijn. Dit draagt bij aan een sterke werkgeversorganisatie en stabiliteit van de bedrijfstak-cao, waarbij nieuwkomers zich schikken in de bestaande structuur. Dit draagt bij aan een wederzijds ondersteunende relatie tussen werkgevers en de vakbonden. We zien in deze branches een relatie van sociaal partnerschap (zie hierover het volgende hoofdstuk): sommige bedrijven (zoals banken) zijn bereid om een introductievakbondslidmaatschap aan te bieden en de positie van vakbonden te versterken (al moet hierbij opgemerkt worden dat deze cases voornamelijk ondernemingscao's betreffen). Tegelijkertijd is in deze branches de werkgelegenheid in periode 2010-2022 gedaald. Sterk groeiende branches daarentegen, zoals FinTech (onderdeel van de bedrijfstak financiële dienstverlening), bestaan vooral uit relatief jonge bedrijven, die zo kapitaalkrachtig zijn dat de behoefte aan collectieve arbeidsverhoudingen, zowel onder werkgevers als onder het personeel, gering lijkt te zijn. Deze bedrijven zien overwegend geen nut en noodzaak om zich aan te sluiten bij een brancheorganisatie.

Deze spanning tussen enerzijds een 'traditionele' brancheorganisatie met een ge-avv'de

cao en sterk groeiende kapitaalcrachtige bedrijven hebben we ook gezien bij het geschil in de reisbranche tussen werkgeversorganisatie ANVR en Booking.com. Op brancheniveau is ook hier sprake van een relatie van sociaal partnerschap tussen de brancheorganisatie en de vakbonden, die gezamenlijk streven naar het in het stand houden van het cao-instrument en verplichtstelling van het bedrijfstakpensioenfonds.

In de kwantitatieve analyse vonden we over het geheel van de branches geen (negatieve) samenhang tussen het aandeel buitenlandse moeders en de dekkingsgraad van de cao. Tegelijkertijd laat het kwalitatieve onderzoek zien dat de mate van internationalisering in een branche wel degelijk belangrijke gevolgen heeft voor de aard van de arbeidsverhoudingen in de sector. Dit kan met twee zaken te maken hebben. Ten eerste kunnen wij in de kwantitatieve analyse niet controleren voor het land van de eigenaar.¹⁷ Zo is het mogelijk dat Amerikaanse of Britse eigenaren vaker het instrument van een cao terzijde schuiven dan bijvoorbeeld Duitse of Franse eigenaren. Met name Angelsaksische 'nieuwkomers' (zoals in de ICT) hebben een ander 'wereldbeeld' met negatieve gevolgen voor de sociale cohesie binnen een branche (logica van lidmaatschap). Ten tweede kan het effect van buitenlandse eigenaren gemaskeerd worden in branches die een sterke werkgeversorganisatie hebben, waardoor buitenlandse bedrijven zich moeten voegen in de bestaande arbeidsverhoudingen, in het bijzonder als er een ge-avv'de bedrijfstak-cao geldt. Ook dit is terug te zien in de reisbranche.

Branches waarin een bedrijfstak-cao van kracht is maar de dekkingsgraad toch daalt, zoals de binnenscheepvaart, post en koeriers, en de reisbranche, hebben vaak te maken met veranderingen in het werkgeverslandschap die werkgeversorganisatie bemoeilijken. Zo is de binnenscheepvaart versnipperd, waardoor de organisatiegraad van werkgevers sterk kan dalen op het moment dat een aantal grote werkgevers naar het buitenland vertrekt (waardoor de avv van de bedrijfstak-cao kwam te vervallen). In de branche post en koeriers is de onderlinge concurrentie sterk en zijn er grote verschillen tussen de werkgevers, hetgeen enig *free-rider* gedrag heeft uitgelokt. In deze sector zijn werkgevers ook in hoge mate gebruik gaan maken van onderaannemers. De dekkingsgraad in de reisbranche lijkt te zijn afgenomen door de (hoge) vervangingsgraad (nieuwe bedrijven die de plaats innemen van oude), inhoudelijke uitholling van de cao, schaaldivergentie en grotere verschillen onder de (potentiële) achterban van de werkgeversorganisatie.

In sommige onderzochte bedrijven is een poging gedaan om van een ondernemings-cao over te stappen op een arbeidsvoorwaardenregeling, maar is dit door de werknemers tegengehouden (zoals bij een van de ingenieursbedrijven). In andere branches is de cao-dekkingsgraad weliswaar niet substantieel gedaald, maar is de cao wel in kwalitatieve zin veranderd, bijvoorbeeld door meer ruimte te creëren voor afwijkende afspraken op ondernemingsniveau.

We hebben ook enkele branches onderzocht die zich dicht bij de ondergrens voor de avv bevinden. Deze branches lopen het risico dat zij in de toekomst niet meer zullen voldoen aan het representativiteitsvereiste voor algemeenverbindendverklaring. Hierdoor lopen werknemers van ongeorganiseerde bedrijven het risico op termijn niet meer onder een cao te vallen. Uit de interviews blijkt dat dit niet een bewuste strategie van ongeorganiseerde werkgevers hoeft te zijn

¹⁷ Het CBS geeft slechts voor een beperkt aantal branches informatie over het land van de buitenlandse eigenaar.

om onder de cao uit te komen, maar simpelweg een gevolg van het feit dat de werkgelegenheid bij ongeorganiseerde werkgevers sterker is gegroeid. Booking.com is overigens wel een bedrijf dat zich nadrukkelijk aan de cao wil onttrekken¹⁸. Nieuwe bedrijven sluiten zich niet vanzelfsprekend aan bij een brancheorganisatie, zij 'voelen' zich niet altijd thuis bij een brancheorganisatie en bedrijven met een buitenlandse moeder zien vaak nut en noodzaak van een brancheorganisatie niet in.

In een van de onderzochte branches, de binnenscheepvaart, is de avv van de bedrijfstak-cao in de onderzoeksperiode komen te vervallen. Enkele grote bedrijven hebben hun hoofdkantoor naar het buitenland verplaatst, waardoor de representativiteit van de branchevereniging onder het vereiste zakte en de cao niet meer algemeen verbindend werd verklaard. Hierdoor is de cao-dekkingsgraad in de ze branche sterk gedaald. Doordat in de branche veel kleine bedrijven actief zijn, die moeilijk te organiseren zijn, ziet het er niet naar uit er weer snel een ge-avv'de bedrijfstak-cao zal zijn. Deze case illustreert dat als een branche eenmaal van de cao-helling 'afglijdt', net als bij een echte weg, de klim terug naar boven heel lastig wordt. Momenteel volgen veel ongeorganiseerde bedrijven de oude cao nog. Omdat deze een automatische prijscompensatie bevat, lijken de gevolgen op het eerste gezicht mee te vallen. Doordat inmiddels ook de verplichtstelling van het pensioenfonds is vervallen, zullen de gevolgen van de-institutionalisering op termijn groter zijn.

Tot slot zijn we in hoofdstuk 4 nader ingegaan op de cao-dekkingsgraad in de ICT-sector: een sterk groeiende bedrijfstak met een lage en dalende dekkingsgraad. De werknemers die in deze bedrijfstak onder een cao vallen, zijn met name technici van hardware producenten (ICK-cao en cao klein metaal). Bedrijven zonder cao hebben veelal een arbeidsvoorwaardenregeling waarover de werkgever onderhandelt met de ondernemingsraad. Vakbonden staan in principe buiten spel. Op verschillende manieren heeft internationalisering een belangrijke invloed op de arbeidsverhoudingen in deze branche. In vergelijking met andere bedrijfstakken hebben relatief veel ICT-bedrijven een buitenlands moederbedrijf. Dit heeft in deze branche grote gevolgen voor het karakter van de arbeidsverhoudingen. Enkele bedrijven hebben Angelsaksische arbeidsverhoudingen en in sommige gevallen gebruiken zij zelfs praktijken van vakbondsondermijning. Arbeidsrelaties bij deze bedrijven zijn gejuridiseerd en geïndividualiseerd. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de loonontwikkeling denivellerend is, bijvoorbeeld door gebruik te maken van *performance pay*. Als gevolg van de individualisering van de arbeidsrelaties heeft ontevreden personeel twee opties: ofwel via de ondernemingsraad hun onvrede uiten, ofwel vertrekken naar een ander bedrijf. We hebben echter gezien, dat de onderhandelingsruimte van de ondernemingsraad beperkt is, doordat hij niet over formele machtsmiddelen beschikt. Bij multinationals komt hier het beperkte mandaat van de werkgeversdelegatie bij. Door internationale *targets* en harmonisering wordt het verdeelvraagstuk geëxternaliseerd. OR-leden doen hun beklag over het gebrek aan 'wezenlijke invloed'. In een van de twee besproken cases heeft dit ertoe geleid dat in korte tijd veel werknemers lid zijn geworden van een vakbond. Maar doordat de institutionele structuur hiervoor ontbreekt, is het moeilijk voor de vakbond een plek aan de onderhandelingstafel af te dwingen.

Het onderzoek in de voorgaande hoofdstukken heeft een paradoxaal resultaat opgeleverd.

¹⁸ Andere voorbeelden hiervan zijn: Uber, Picnic, Deliveroo.

Eenzijds hebben we vastgesteld dat de daling van de cao-dekkingsgraad een breed verschijnsel is dat zich in een grote meerderheid van de bedrijfstakken en branches voordoet. Anderzijds hebben we geconstateerd dat de drijvende krachten en mechanismen erachter tussen branches uiteenlopen. In de kwantitatieve analyse hebben we slechts een klein deel van de variatie in (de daling van) de cao-dekkingsgraad tussen branches kunnen verklaren uit branchekenmerken, hetgeen suggereert dat in verschillende branches verschillende mechanismen een rol spelen. De kwalitatieve case studies lieten ook zien dat in verschillende branches van uiteenlopende ontwikkelingen sprake is. Hoe kan het dan toch dat het overgrote deel daarvan in dezelfde richting wijst, namelijk naar een verlaging van de dekkingsgraad?

Een mogelijke verklaring hiervoor is dat die uiteenlopende krachten en mechanismen in verschillende branches verschillende uitdrukkingen zijn van een bredere, gemeenschappelijke sociaaleconomische ontwikkeling. We hebben hiervoor eerder in dit rapport termen gebruikt als 'neoliberalisme' en 'individualisering'. Beide geven aan dat er minder belang wordt gehecht aan collectieve arrangementen en coördinatie van het handelen van economische actoren (zowel aan werkgevers- als werknemerskant) en dat meer nadruk komt te liggen op individuele keuzes en 'vrije' marktwerking. Dit kan zich op uiteenlopende manieren uiten, die tussen branches en groepen werknemers kunnen verschillen. Terwijl gevestigde bedrijven die al lange tijd onder een cao vallen, geneigd zijn de bestaande situatie te continueren ('padafhankelijkheid'), is het voor nieuwe bedrijven minder vanzelfsprekend geworden om zich aan te sluiten bij een werkgeversorganisatie en langs die weg (direct) onder een cao te vallen. Kleine bedrijven vielen altijd al minder vaak onder een cao dan grotere bedrijven, maar lijken steeds minder geneigd zich te organiseren en een cao toe te passen. Dit geldt waarschijnlijk ook voor nieuwe vestigingen van buitenlandse multinationals. We vonden weliswaar in algemene zin geen negatieve samenhang tussen een buitenlandse 'moeder' en het hebben van een cao. Maar het is denkbaar dat buitenlandse (en vooral Angelsaksische) bedrijven die meer recent de Nederlandse markt hebben betreden, minder geneigd zijn zich in de Nederlandse 'poldertraditie' te voegen. Nieuwe bedrijven die vooral 'online' opereren, zoals platformbedrijven, lijken zich ook slecht te herkennen in de Nederlandse traditie van onderhandelen met vakbonden. Zij streven doorgaans naar maximale flexibiliteit in de inzet van arbeid, waarvoor zij de cao als een belemmering zien. Zij proberen juist een sterke marktpositie op te bouwen door zich te onttrekken aan bestaande (wettelijke en cao-) regels met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden.

Ook aan werknemerskant doen zich individualiseringstendenzen voor die het voor werkgevers gemakkelijker maken om zich aan de cao te onttrekken. In de commerciële dienstverlening, zoals de handel, distributie, ICT en financiële dienstverlening, is er geen traditie van relatief sterke vakbonden en een hoge cao-dekking. Vooral hoger opgeleide en beter betaalde werknemers in deze branches lijken de meerwaarde van een cao vaak niet (meer) in te zien en menen veelal hun eigen boontjes wel te kunnen doppen. Een cao wordt dan al snel gezien als belemmering om zelf met de werkgever afspraken te maken over passende arbeidsvoorwaarden. Zeker als de werkgever hen betere arbeidsvoorwaarden biedt dan de cao's die voor soortgelijke bedrijven gelden, zullen werknemers er niet snel bij de werkgever op aandringen om een cao af te sluiten of zich bij een bedrijfstak-cao aan te sluiten. In het algemeen geldt dit sterker voor jongere dan voor oudere werknemers. Daaraan liggen waarschijnlijk dezelfde factoren ten grondslag als aan het feit dat jongeren veel minder vaak vakbondslid zijn dan ouderen.

Omdat de cao-dekkingsgraad veel sterker samenhangt met de organisatie van werkgevers dan van werknemers, concluderen we dat de belangrijkste verklaring voor de dalende cao-dekking aan werkgeverskant moet worden gezocht. Kort samengevat lijkt de daling van de cao-dekkingsgraad vooral samen te hangen met de erosie van de positie van werkgeversorganisatie(s). Doordat de organisatiegraad van vakbonden in de meeste branches relatief laag is, is een sterk georganiseerd bedrijfsleven de belangrijkste voorwaarde voor een hoge cao-dekkingsgraad. De vanzelfsprekendheid van het lidmaatschap van en de erkenning van de autoriteit van werkgeversorganisaties is echter afgenomen. Steeds meer werkgevers zien het voordeel van het lidmaatschap van een werkgeversorganisatie niet meer in. Dat geldt waarschijnlijk het sterkst in sectoren waarin de vakbonden het zwakst staan. Werkgevers kunnen zich dan zonder veel risico op arbeidsonrust onttrekken aan de cao en bijvoorbeeld met de OR een arbeidsvoorwaardenregeling overeenkomen. Als de bedrijven die nog wel aan de cao gebonden zijn, in toenemende mate concurrentie ondervinden van niet-georganiseerde bedrijven, kan dit voor de eerste reden zijn om hun lidmaatschap op te zeggen om ook niet meer aan de cao gebonden te zijn (als deze althans niet ge-avv'd is). Zo kan een neerwaartse spiraalbeweging in gang worden gezet. Als vakbonden te zwak zijn om individuele werkgevers te dwingen tot cao-onderhandelingen, kan dit hun eigen positie verder ondermijnen doordat zij voor hun leden in het betreffende bedrijf geen betere arbeidsvoorwaarden kunnen afdwingen. Verzwakking van werkgeversorganisaties en vakbonden gaan zo hand in hand. Als eenmaal een bepaalde grens is overschreden – zoals de ondergrens van 55% voor het avv'en van een cao – wordt het erg moeilijk om die ontwikkeling nog te keren: het is veel gemakkelijker de cao-helling af te glijden dan deze weer op te klimmen.

Hoofdstuk 7

Internationale lessen

Voordat we in het laatste hoofdstuk uit de voorgaande analyse lessen proberen te trekken voor de Nederlandse 'polderpartijen' – vakbonden, werkgeversorganisaties en overheid – gaan we in dit hoofdstuk na of er lessen te trekken zijn uit de ontwikkelingen in de cao-dekkingsgraad in enkele andere landen.

We besteden op de eerste plaats aandacht aan Duitsland, waar de dekkingsgraad de afgelopen decennia al sterk is gedaald. Dit roept de vraag op of Duitsland in dit opzicht het voorland voor Nederland is en ons land dezelfde richting dreigt op te gaan als Duitsland. Positiever geformuleerd: wat kunnen we van Duitsland leren om te voorkomen dat Nederland een soortgelijke ontwikkeling doormaakt?

Op de tweede plaats richten we ons op twee landen waar de cao-dekkingsgraad juist hoog en relatief stabiel is. In het bijzonder zijn we geïnteresseerd in de vraag of dit samenhangt met het feit dat sommige landen een 'gelaagd' cao-stelsel hebben, waarbij op verschillende niveaus cao's worden afgesloten die naast elkaar gelden. Terwijl in Nederland een bedrijf ofwel een ondernemings-cao heeft, ofwel onder een bedrijfstak-cao valt, gelden in sommige landen voor bedrijven tegelijkertijd verschillende elkaar aanvullende cao's. Voorbeelden hiervan zijn België en Zweden. In het tweede deel van dit hoofdstuk beschrijven we daarom het cao-systeem in deze beide landen.

Volgt Nederland de ontwikkeling van Duitsland?

Met de daling van de cao-dekkingsgraad sinds 2010 lijkt Nederland het voorbeeld te volgen van Duitsland. Net als het Nederlandse stelsel, werd het Duitse systeem van arbeidsverhoudingen lange tijd gekenmerkt door neocorporatisme. De belangenorganisaties van werkgevers en werknemers werkten onderling samen (bipartiet) en samen met de overheid (tripartiet) aan de richting en uitvoering van het sociaaleconomisch beleid (Visser, in: Keune, 2016, p. 73). In dit bestel viel een groot deel van de werknemers onder de bescherming van een bedrijfstak-cao. Net als in Nederland was in Duitsland de dekkingsgraad van de cao altijd veel hoger dan de organisatiegraad van vakbonden (Streeck, 2010). Het Rijnlandse model met interactie tussen inspraak op de werkvloer en cao's heeft ervoor gezorgd dat de inkomensverdeling in Duitsland relatief gelijkmatig bleef, arbeidsvrede heerste en het land economisch goed presteerde (Hassel, 2002).

Vanaf 1990 is er echter sprake van een steeds verdergaande decentralisatie van dit systeem (Hassel, 2002). In twintig jaar tijd is de dekkingsgraad van Duitse bedrijfstak-cao's met ruim 20% gedaald (Visser, in: Keune, 2016). Steeds meer bedrijven stellen op ondernemingsniveau hun arbeidsvoorwaarden vast. Deze decentralisering gaat gepaard met een stijging van de inkomensongelijkheid, terwijl het Rijnlandse model voorheen juist werd gekenmerkt door een relatief egalitaire verdeling tussen arbeid en kapitaal (Addison et al., 2013; Streeck, 2010).

Doordat deze ontwikkeling zich in Duitsland veel eerder heeft voorgedaan dan in Nederland, is er relatief veel literatuur met verklaringen hoe het Duitse model van arbeidsverhoudingen in betrekkelijk korte tijd zo sterk is veranderd. In het boek *'Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy'* onderzoekt Wolfgang Streeck de 'erosie' van het Duitse Rijnlandse model.

Welke ontwikkeling heeft zich in het Duitse systeem van arbeidsverhoudingen voorgedaan?

De relatie tussen vakbonden en werkgeversorganisaties werd tot circa 1970 gekenmerkt door onderlinge steun ('*relationship of mutual support*'). De hoge organisatiegraad van werknemers in vakbonden zorgde voor een hoge organisatiegraad van werkgevers. In dit systeem was het voor een individuele werkgever niet mogelijk om zich aan sectorbrede collectieve onderhandelingen te onttrekken, want een werkgever die hiertoe een poging deed, werd door de sterk georganiseerde vakbond en werkgevers tot de orde geroepen. Anders dan in Nederland speelde de algemeenverbindendverklaring van cao's in Duitsland geen rol van betekenis, omdat cao's alleen in uitzonderlijke gevallen algemeen verbindend worden verklaard.

Deze verhouding kwam halverwege de jaren '80 onder druk te staan. De onderlinge relatie tussen werkgevers verslechterde. Zo was het midden- en kleinbedrijf in toenemende mate ontevreden met de (dure) afspraken die de (kapitaalkrachtige) grote ondernemingen met de vakbonden maakten. Dit werd versterkt doordat globalisering het *outsourcen* in de productieketens mogelijk maakte. Kleinere toeleveranciers in het MKB werden door grote bedrijven afgeknepen, maar moesten dezelfde hoge loonkosten dragen omdat ze onder dezelfde bedrijfstak-cao vielen.

Werkgeversorganisaties waren niet in staat om deze versplintering van belangen van hun leden tegen te gaan, wat leidde tot interne fragmentatie. Werkgeversorganisaties boden hulp aan bedrijven om de rol van de vakbonden aan de onderhandelingsstafel te verkleinen. Door de dalende organisatiegraad van vakbonden verloren deze de capaciteit om werkgevers te dwingen terug te keren in het proces van collectieve onderhandelingen. Werkgeversorganisaties introduceerden afwijkingsmogelijkheden in de sector-cao's: de *OT-Verbände*¹⁹, een manier om als onderneming niet aan de bedrijfstak-cao gebonden te zijn en andere afspraken te maken. Volgens Streeck leidde deze belangen- en ideeënstrijd binnen werkgeversorganisaties en vakbonden ervoor dat zij parallel aan macht verloren. De '*relationship of mutual support*' verkeerde in een '*relationship of mutual destruction*' (idem).

In het daaropvolgende decennium, de jaren '90, zorgden deze ontwikkelingen, tezamen met de hereniging van Duitsland en veranderingen in het financiële domein, voor de ontbinding van het systeem van collectieve onderhandelingen. Voorheen was er sprake van 'institutionele complementariteit' tussen netwerken van bedrijven die onderlinge concurrentie uit de weg gingen, mogelijkheden hadden om tijdelijke tegenvallers te stutten, *Hausbanken* die leningen met lage rentes verschaften en werknemers met een hoog loon en baanzekerheid. Maar vanaf de jaren '90 verlieten banken en grote bedrijven dit systeem. Zij gingen zich steeds meer spiegelen aan het Angelsaksische model (Streeck, 2010).

Wat leren we uit deze analyse van Duitse arbeidsverhoudingen?

Wat leren we van deze beschouwing over de ontwikkeling van arbeidsverhoudingen in Duitsland? Streeck laat de invloed van veranderingen in de (internationale) politieke economie op arbeidsverhoudingen zien: hierdoor erodeerde over de tijd de machtsbalans die de basis vormde van het (neo)corporatistische model.

Deze verandering in de machtsbalans heeft zich ook voortgedaan in Nederland. Eerder

¹⁹ OT staat voor 'ohne Tarifbindung', dus zonder binding aan de cao.

hebben we laten zien dat er door globalisering een disbalans is ontstaan tussen de belangen van het groot- en kleinbedrijf. Internationalisering roept ook de vraag op in hoeverre nieuwe toetreders tot de markt – zoals buitenlandse multinationals – zich voegen in het bestaande bestel. Ook het Nederlandse (groot-)bedrijf lijkt zich steeds meer te spiegelen aan het Angelsaksische model. Het voorbeeld van Duitsland laat bovendien zien dat voor een functionerend corporatistisch systeem van arbeidsverhoudingen wederzijdse steun en afhankelijkheid tussen werkgevers- en werknemersorganisaties noodzakelijk is.

Toch zijn er enkele belangrijke verschillen tussen beide landen: de hereniging heeft zonder twijfel grote gevolgen gehad voor de dynamiek op de arbeidsmarkt en de positie van (georganiseerde) werkgevers en werknemers in Duitsland. Daarnaast verschilt de economische structuur van beide landen: in Duitsland is het aandeel van de industrie in de economie altijd groter geweest dan in Nederland. Dit is op het eerste gezicht contra-intuïtief, omdat we op basis hiervan eerder zouden verwachten dat de relatief sterke positie van vakbonden in de industrie zou zorgen voor een hogere dekkinggraad.

Een ander belangrijk (strategisch) verschil is dat de vakbonden in beide landen zich anders opstelden tegenover 'hervormingen' van de arbeidsmarkt. Waar Duitse vakbonden deze hervormingen poogden te voorkomen, stelde de Nederlandse vakbeweging zich veel meegaander op in de 'verbouwing' van de cao en het arbeidsmarktbeleid (Visser, in: Keune, 2016).

Als de Nederlandse cao's flexibel genoeg waren om de wensen van het Nederlandse bedrijfsleven te accommoderen, waarom vindt nu dan toch een daling van de dekkinggraad plaats? Het antwoord kan mogelijk gevonden worden in de veranderde opstelling van de vakbeweging, die Boumans (2022) beschrijft. Het feit dat de vakbeweging zich sinds 2010 verzet tegen verdere gecoördineerde decentralisatie van de cao, kan ertoe hebben bijgedragen dat werkgevers(organisaties) andere wegen zijn gaan zoeken om arbeidsvoorwaarden overeen te komen (zoals in 1 besproken).

Cao-dekkinggraad in gelaagde cao-systemen

Terwijl de cao-dekkinggraad in Duitsland in de afgelopen decennia sterk is gedaald, is deze in diverse andere Europese landen op een constant hoog niveau gebleven. Sommige van deze landen, zoals België en Zweden, kennen een gelaagd (*multi-layered*) cao-systeem, waarbij simultaan op verschillende niveaus wordt onderhandeld over arbeidsvoorwaarden. Het is daarom interessant om na te gaan hoe het cao-stelsel in deze landen werkt en of Nederland hieruit lessen zou kunnen trekken. Op basis van literatuuronderzoek schetsen we daarom in deze paragraaf op hoofdlijnen hoe het cao-systeem in België en in Zweden eruitziet.

België²⁰

België kent met 96% een van de hoogste en meest stabiele cao-dekkingsgraden van Europa (2019, in OECD and AIAS, 2021). Ook zijn de Belgische sociale partners goed georganiseerd. Zo bedragen de vakbondsorganisatiegraad 49,1% en de werkgeversorganisatiegraad 83,8% (2019, in, OECD and AIAS, 2021). Het gelaagde systeem van arbeidsverhoudingen wordt gekenmerkt door een hoge mate van coördinatie die vorm krijgt op nationaal, bedrijfstak- en ondernemingsniveau.

Na de tweede wereldoorlog werden in België (net als in Nederland) twee corporatistische instituties opgericht die de geschillen tussen werkgevers en werknemers moesten mitigeren: de Nationale Arbeidsraad (NAR, 1952) en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB, 1948).

Binnen de NAR worden op het hoogste niveau intersectorale cao's besloten. Elke twee jaar onderhandelt de 'raad van tien', bestaande uit vijf vakbondsvertegenwoordigers en vijf werkgeversvertegenwoordigers, over het zogenoemde 'interprofessioneel akkoord' (IPA). In de IPA worden afspraken gemaakt over arbeidsvoorwaarden en het biedt een raamwerk voor onderhandelingen tussen decentrale sociale partners.

De ruimte die de werkgevers en vakbonden hierbinnen hebben om te onderhandelen – in het bijzonder over de loonparagraaf – wordt door de CRB gelimiteerd. Loonsverhogingen worden aan de bovenkant begrensd door de loonnormwet, die de maximale hoogte van cao-loonafspraken koppelt aan de loonontwikkeling in de omringende landen (Duitsland, Frankrijk en Nederland). De CRB stelt op basis hiervan de loonstandaard vast. Anderzijds legt de CRB ook een minimum voor de loononderhandelingen vast doordat deze ook de automatische prijscompensatie vaststelt. België is een van de weinige Europese landen waarin algemene prijscompensatie de norm is. In individuele sectoren kunnen sociale partners geen loonstijgingen afspreken die buiten de marges vallen die zijn vastgelegd door de CRB.

Het tweede en belangrijkste niveau van het Belgische systeem bestaat uit de sectorcomités op bedrijfstakniveau. Op dit niveau worden de meeste onderhandelingen gevoerd. In tegenstelling tot het Nederlandse systeem, waar de werkingssfeer door sociale partners zelf wordt vastgelegd in de cao, worden Belgische bedrijven op basis van hun belangrijkste economische activiteit in een bepaald bi-partite (paritair) sectorcomité ingedeeld. In totaal kent België momenteel 168 comités waarbinnen werkgevers en vakbonden afspraken maken over loon, classificatie, werktijden en training (FOD WASO, 2018, in: Waddington, Vandaele & Müller 2020). Zodra een collectieve arbeidsovereenkomst door een dergelijk paritair comité is ondertekend, wordt deze vrijwel automatisch voor de gehele sector algemeen verbindend verklaard.

Het derde en laagste niveau van onderhandelen is het ondernemingsniveau. Hoewel een aantal sectoren een traditie van decentraal onderhandelen kent, worden bij het overgrote deel van de bedrijven op dit niveau voornamelijk de afspraken van hoger niveau uitgewerkt. Binnen het Belgische systeem zijn de niveaus veelal complementair aan elkaar en kunnen lagere niveaus alleen in (voor de werknemers) gunstige zin afwijken van de afspraken die op een hoger niveau zijn overeengekomen. Een uitzondering hierop vormt de eerder beschreven loonstandaard (die de loonstijging maximeert).

²⁰ Deze paragraaf is voornamelijk gebaseerd op Vandaele, in: Waddington, Vandaele & Müller (2020) en de website van de Nationale Arbeidsraad <https://cnt-nar.be/nl>

Het gelaagde systeem van België resulteert in een stabielere en hogere cao-dekkingsgraad dan in Nederland. Niettemin is het belangrijk om een aantal belangrijke beperkingen en de vertaalbaarheid van het Belgische systeem te schetsen.

Zo zijn er tekenen dat de ook de coördinatie door de NAR aan erosie onderhevig is. Vanaf de jaren '90 neemt het aantal succesvol afgesloten interprofessionele akkoorden af en de afspraken die hierin worden vastgelegd zijn technischer dan voorheen (Vandaele, in: Waddington, Vandaele & Müller 2020). Vandaele betoogt dat het sterk gecentraliseerde systeem van loononderhandelingen, met zijn comparatief corporatistische karakter de onderhandelingsruimte van Belgische werkgevers en vakbonden dermate beperkt, dat decentrale partijen geneigd zijn de onderhandelingsagenda te verbreden op andere onderwerpen dan het loon. Dit bemoeilijkt op zijn beurt de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende vakcentrales. Verder is de loonnormwet in 2017 verder aangescherpt, waardoor de ruimte voor afspraken over reële loonsverhogingen tussen de sociale partners op centraal niveau en decentraal niveau verder is beperkt. Volgens Vandaele schuilt hierin het gevaar dat loonsverhogingen via collectieve onderhandelingen nauwelijks meer mogelijk zijn, waardoor indirect geïndividualiseerde beloningen op ondernemingsniveau gestimuleerd worden. Dit ondermijnt op zijn beurt de waarde van het systeem van collectief onderhandelen.

Zweden²¹

Zweden kent al decennialang een hoge cao-dekkingsgraad van rond de 90% van de werknemers. Deze is de resultante van een dekkingsgraad van 100% in de publieke sector en zo'n 80% in de private sector. De hoge dekkingsgraad is mede het gevolg van de hoge organisatiegraad van de vakbeweging: ongeveer twee op de drie werknemers zijn lid van een vakbond (OECD/AIAS-ICTWSS database). Maar opvallend is dat de cao-dekkingsgraad zo stabiel is, terwijl de organisatiegraad van de vakbeweging de afgelopen dertig jaar is gedaald van circa 95% naar circa 66% (OECD/AIAS-ICTWSS database). Net als in Nederland speelt de hoge organisatiegraad van werkgevers hierbij een belangrijke rol. Rond 88% van de werknemers werkt bij een georganiseerde werkgever. Dit percentage is sinds 1995 vrijwel niet veranderd (OECD/AIAS-ICTWSS database; Kjellberg 2023: 236).

De grondslag voor het Zweedse cao-stelsel werd in 1938 gelegd met het historische akkoord dat werkgevers en vakbonden sloten in de plaats Saltsjöbaden. Dit akkoord geldt nog altijd als de basis van het Zweedse stelsel. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat arbeidsvoorwaarden zoveel mogelijk door de sociale partners onderling worden geregeld en niet bij wet. Dit heeft onder meer tot gevolg gehad dat Zweden geen wettelijk minimumloon kent, maar dat de laagste lonen worden vastgelegd in cao's. Een ander gevolg is dat de wettelijke werkloosheidsuitkering alleen een minimumniveau kent en dat aanvullende, loongerelateerde uitkeringen door de sociale partners worden geregeld. Verder zijn er ruime mogelijkheden om in cao's af te wijken van wettelijke regelingen (driekwartdwingend recht).

Zweden kent een gelaagd systeem van cao's (Medlingsinstitutet 2023). Op het hoogste niveau worden sector-overstijgende afspraken gemaakt tussen de federaties van vakbonden (LO, TCO en Saco, voor respectievelijk blauwe boorden (*arbetare*), witte boorden (*tjänstemän*) en

²¹ Deze paragraaf is voornamelijk gebaseerd op Kjellberg (2019 en 2023), Medlingsinstitutet (2023) en https://sv.wikipedia.org/wiki/Kollektivavtal_i_Sverige.

academici) en van werkgevers (Svenskt Näringsliv (SN), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) en Arbetsgivarverke, respectievelijk private sector, lagere overheid en centrale overheidsinstellingen). Deze gelden in beginsel voor alle werknemers in de betreffende sector. In het verleden werden in deze nationale overeenkomsten ook loonafspraken gemaakt (de z.g. 'solidaire loonpolitiek'). In 1997 werd echter de zogenaamde industriernorm afgesproken, die inhoudt dat de loonafspraken in de industrie leidend zijn voor de rest van de economie. Deze industriernorm wordt vervolgens geïmplementeerd in cao-onderhandelingen op bedrijfstak- en/of ondernemingsniveau. Afspraken op het nationale niveau gaan tegenwoordig hoofdzakelijk over pensioen, sociale verzekeringen en herstructureringen. Hierbij worden afzonderlijke afspraken gemaakt voor blauweboorden- en witteboordenberoepen.

Op sector- of bedrijfstakniveau sluiten vakbonden en brancheorganisaties cao's af met afspraken over primaire arbeidsvoorwaarden, waaronder het loon. Ook op dit niveau zijn er verschillende cao's voor blauwe boorden en witte boorden. Hoewel de bedrijfstak-cao's geen openingsclausules bevatten, bieden de loonafspraken vaak wel de ruimte om onder bepaalde voorwaarden op ondernemingsniveau ervan af te wijken.

Zweden kent geen systeem van algemeenverbindendverklaring. De cao's gelden dus alleen voor de werknemers van georganiseerde werkgevers. Niet-georganiseerde werkgevers kunnen met een vakbond een zogenaamde substituut-overeenkomst afsluiten waarin zij aangeven de geldende sector-cao toe te passen (deze gelden voor 4% van alle werknemers in de private sector (Kjellberg 2019)). Daarnaast is er een beperkt aantal ondernemings-cao's.

Individuele werkgevers die onder een bedrijfstak-cao vallen kunnen op ondernemingsniveau aanvullende afspraken maken met een vakbond. Deze kunnen alleen in voor de werknemers gunstige zin afwijken van de bedrijfstak-cao. Niet alle bedrijfstak-cao's, in het bijzonder in de publieke sector, bevatten echter een loonafpraak (z.g. cijferloze cao's). In dat geval onderhandelen een vakbond en een individuele werkgever over het loon in de betreffende onderneming.

Een belangrijk (wettelijk) principe bij de Zweedse cao's is de vredesclausule: zo lang er een (sector-)cao geldt, mogen de vakbonden geen acties, zoals stakingen, voeren, met uitzondering van sympathiestakingen. Verder sluiten werkgevers(organisaties) slechts met één vakbond een cao af, zodat er geen concurrerende vakbonden zijn die tegen elkaar kunnen worden uitgespeeld.

Het kenmerkende van het gelaagde cao-stelsel in Zweden is, dat er op veel verschillende niveaus afspraken worden gemaakt tussen vakbonden en werkgevers. Omdat de afspraken op hogere niveaus meestal slechts globale en/of procedurele bepalingen bevatten, laten deze veel ruimte voor gedifferentieerde en flexibele afspraken op lagere niveaus. Tegelijkertijd dragen de industriernorm en de sterke coördinatie binnen de vakbonden, vooral de LO, wel eraan bij dat de arbeidsvoorwaarden in verschillende sectoren en bedrijven niet te ver uiteenlopen. De vredesclausule verzekert de ondernemingen van arbeidsrust zolang er een cao geldt. De flexibiliteit van het cao-systeem, de vredesclausule en de relatief sterke positie van de vakbonden lijken te verklaren waarom het lidmaatschap van werkgeversorganisaties – en daarmee de cao-dekkingsgraad – zo hoog en stabiel is.

Conclusie

De ervaringen van Duitsland, België en Zweden leren ons in de eerste plaats het grote belang van de relatie van wederzijdse steun (de term is van Streeck) tussen vakbonden en werkgeversorganisaties. Zolang beide partijen die relatie in stand willen houden, is het systeem stabiel en kan een hoge cao-dekkingsgraad worden gerealiseerd, ook zonder algemeenverbindendverklaring van cao's. In Zweden en België is daarvan nog altijd sprake. In Duitsland begon dit systeem echter scheuren te vertonen toen vanaf de jaren negentig kleinere bedrijven werkgeversorganisaties verlieten omdat zij vonden dat hun belangen onvoldoende werden vertegenwoordigd. De poging van werkgeversorganisaties om bedrijven binnen boord te houden door hen de mogelijkheid te bieden van een lidmaatschap zonder cao-binding (*OT-Verbände*), heeft de neergang eerder versterkt dan een halt toegeroepen, omdat zo nog meer bedrijven zich aan de cao konden onttrekken. Het cao-systeem is daardoor in een neerwaartse spiraal terechtgekomen, waardoor alleen sectoren waarin de vakbeweging sterk is – vooral de industrie en de semi-publieke sector – nog een hoge dekkingsgraad kennen.

In België is het gelaagde cao-systeem in belangrijke mate gebaseerd op wetgeving, zoals de verplichting van bedrijven om zich aan te sluiten bij een paritair comité, de bijna automatische algemeenverbindendverklaring en de loonnormwet. Dit garandeert een stabiele basis, maar het kan ook in toenemende mate op weerstanden stuiten als de sociale partners zich niet meer in de wettelijke basis herkennen. Zo ageren de Belgische vakbonden de laatste jaren sterk tegen de loonnormwet omdat deze de ruimte voor hogere lonen beperkt.²² De hoge cao-dekking in Zweden is veel minder afhankelijk van wetgeving, maar van de hoge organisatiegraad aan zowel werkgevers- als werknemerskant. Zolang de organisatiegraad aan beide zijden hoog blijft, hebben de partijen er ook belang bij om het systeem in stand te houden. Toch is ook dit systeem potentieel kwetsbaar voor nieuwe bedrijven die zich aan de cao proberen te onttrekken. Een recent voorbeeld daarvan is automobielfabrikant Tesla, waar de vakbonden al maandenlang – en op het moment van schrijven nog tevergeefs – een staking organiseren om het bedrijf te dwingen een af te sluiten. Mocht Tesla deze strijd winnen, dan is het niet ondenkbaar dat ook andere (nieuwe) bedrijven zullen proberen zich aan de cao te onttrekken. Bij ontstentenis van een systeem van algemeenverbindendverklaring kunnen bedrijven alleen door een krachtige vakbond worden gedwongen toch over een cao te gaan onderhandelen.

22 Zie bv. <https://www.abvv.be/loonnormwet-verplettert-onze-lonen-waarom-moet-ze-veranderen>

Hoofdstuk 8

Hoe kunnen we de dekkinggraad
weer doen stijgen?

In de voorgaande hoofdstukken hebben we in beeld gebracht hoe de cao-dekkingsgraad in Nederland als geheel en in afzonderlijke bedrijfstakken zich heeft ontwikkeld, welke ontwikkelingen er achter de daling van de dekkingsgraad schuilgaan en welke mechanismen in verschillende sectoren spelen deze ontwikkelingen kunnen verklaren. Tot slot hebben we kort gekeken naar de ontwikkeling van de cao-dekking in enkele andere landen.

In dit slothoofdstuk doen we op basis van deze analyse een aantal suggesties hoe de dalende trend van de cao-dekkingsgraad tot staan kan worden gebracht en weer kan stijgen naar het niveau van minimaal 80% dat in de Europese richtlijn als streefcijfer wordt genoemd.

De rol die verschillende actoren (kunnen) spelen bij de dekking van cao's loopt nogal uiteen. Daarom bespreken we achtereenvolgens wat vakbonden, werkgeversorganisaties, de sociale partners gezamenlijk en de overheid zouden kunnen doen om de cao-dekkingsgraad weer te doen stijgen.

Vakbonden

Hoewel vakbonden een cruciale rol spelen bij het afsluiten van cao's, lijkt hun invloed op de dekkingsgraad van cao's beperkt. Die wordt immers veel sterker bepaald door de organisatiekracht van werkgevers (zie hierna). Niettemin hebben we gezien dat er een (zwakke) positieve relatie bestaat tussen de organisatiegraad van vakbonden in een branche en de dekkingsgraad van de cao. Een 1 procentpunt hogere organisatiegraad gaat gemiddeld samen met een 1,4 procentpunt hogere dekkingsgraad. Dit betekent dat het verschil in dekkingsgraad tussen een branche waarin 10% van de werknemers vakbondslid is en een branche waarin 20% lid is gemiddeld zo'n 14 procentpunten bedraagt. Toch vinden we zo goed als geen relatie tussen de organisatiegraad en de *daling* van de cao-dekkingsgraad. Ook in sommige branches waarin de vakbonden weinig leden hebben, is de cao-dekkingsgraad zeer hoog en redelijk stabiel doordat de werkgevers goed georganiseerd zijn en er een algemeenverbindendverklaarde cao geldt. Voorbeelden zijn de landbouw, de detailhandel en de horeca. Een hoge vakbondsorganisatiegraad is dus geen voorwaarde voor een hoge cao-dekkingsgraad. Wel geldt het omgekeerde: in alle branches waarin minimaal 25% van de werknemers vakbondslid is (wat naar Nederlandse begrippen hoog is), is de dekkingsgraad minimaal 40% en in de meeste gevallen hoger dan 75%. Een sterke vakbond draagt in het algemeen dus wel bij aan een hogere dekkingsgraad. Het is dus belangrijk om in branches waarin de vakbeweging relatief veel leden heeft, te zorgen dat het ledental op peil blijft of stijgt. Werkgevers hebben dan meer belang om zich te organiseren als tegenmacht tegen de vakbonden en zullen minder geneigd zijn zich aan de cao te onttrekken uit angst voor acties van vakbonden.

We hebben ook gezien dat de cao-dekkingsgraad lager is naarmate het aandeel hoogopgeleiden en werknemers met een bedrijfseconomisch of ICT-beroep en het aandeel managers hoger is. Mogelijk vinden deze groepen werknemers het minder belangrijk dat zij onder een cao vallen, omdat een relatief sterke arbeidsmarktpositie hebben. Aangezien het aandeel van deze categorieën werknemers trendmatig groeit, is het voor vakbonden belangrijk hen te overtuigen dat ook zij belang hebben bij een cao. Tegelijkertijd zien we ook dat het aandeel

jongeren (onder 35 jaar) in een sector samenhangt met een lage dekkingsgraad. Deze groepen zijn doorgaans ook minder geneigd lid te worden van een vakbond. Vakbonden zouden dus extra inspanningen kunnen verrichten om deze groepen aan zich te binden. Omdat werknemers vaak lid worden van een vakbond als zij er door een collega (bv. een kaderlid) over worden aangesproken, is het echter erg lastig de organisatiegraad te verhogen in sectoren waar nu maar weinig vakbondsleden zijn.

Het is verstandig dat vakbonden ook samen optrekken met werkgeversorganisaties om te proberen de cao-dekking te verhogen (zie hierna). We benadrukken echter dat dit moet samengaan met inspanningen op andere dimensies van collectief onderhandelen. Het afsluiten van een cao immers is geen doel op zich, zeker als de kwaliteit van de gemaakte afspraken onvoldoende gewaarborgd is. Tegelijkertijd is het voor de vakbeweging zeer problematisch als zij in steeds minder branches een positie aan de onderhandelingstafel heeft: het is voor de vakbeweging dus een *balancing act* om tegelijkertijd haar positie als cao-partij te consolideren en de kwaliteit van cao's op peil te houden.

Werkgeversorganisaties

Werkgeversorganisaties zijn de cruciale factor in zowel de daling van de cao-dekkingsgraad als de mogelijke ommekeer in deze ontwikkeling. Dit is haast per definitie zo: als werkgevers zich niet organiseren, kunnen vakbonden alleen cao's afsluiten met individuele ondernemingen. Het is dan haast onvermijdelijk dat dit beperkt blijft tot de grotere bedrijven, aangezien het onbegonnen werk is om met alle kleine en middelgrote bedrijven afzonderlijk cao's af te sluiten. Om een cao voor alle bedrijven in een branche te laten gelden is het bovendien nodig dat de georganiseerde bedrijven minimaal 55% van de werknemers in de branche tellen, zodat de cao ge-avv'd kan worden. Hoewel er geen betrouwbare cijfers zijn over de organisatiegraad van de werkgeversorganisaties, zijn er sterke aanwijzingen dat de daling van de cao-dekkingsgraad nauw samenhangt met een dalende organisatiegraad aan werkgeverskant. Als we het Nederlandse cao-stelsel in stand willen houden, en zeker als we aan de Europese richtlijn van 80% dekkingsgraad willen voldoen, is het dan ook essentieel dat werkgeversorganisaties hun ledental weten te verhogen. Het helpt hierbij niet dat werkgeversorganisaties niet transparant zijn over hun ledental en vooral niet over hun organisatiegraad (uitgedrukt in procenten van de werknemers in een branche). Hierdoor is het lastig vast te stellen hoe die organisatiegraad zich heeft ontwikkeld, hoe deze verschilt tussen sectoren en hoe groot het effect is geweest op de daling van de dekkingsgraad. Er bestaat een grote discrepantie tussen de aandacht die de afgelopen decennia is uitgegaan naar de daling van de ledenaantallen van vakbonden en het gebrek aan aandacht voor en inzicht in de ledenontwikkeling van werkgeversorganisaties.

Niet alleen vanuit het perspectief van de cao-dekkingsgraad, maar ook voor het voortbestaan van werkgeversorganisaties is de daling van de organisatiegraad een zorgelijke ontwikkeling. Het motief van een werkgever om lid te worden van een werkgeversorganisatie is waarschijnlijk veelal niet alleen de directe dienstverlening die het lidmaatschap oplevert, maar ook dat dit 'nu eenmaal gebruikelijk is' in een branche en dat je via je lidmaatschap invloed kunt uitoefenen op de cao waaraan je anders toch via de avv gebonden bent. Als het ledental echter zover is gedaald dat de cao niet meer ge-avv'd wordt, kan het opzeggen van het lidmaatschap juist een manier

zijn om je als werkgever aan de cao te onttrekken. Naarmate meer bedrijven dit doen, zullen ook de werkgevers die nog wel lid zijn een toenemende druk ervaren om hun lidmaatschap op te zeggen doordat zij steeds meer concurrentie ondervinden van niet-georganiseerde werkgevers. Als een cao eenmaal niet meer ge-avv'd kan worden, is het risico groot dat het ledental van de werkgeversorganisatie verder afneemt en men steeds verder van de 'cao-helling' afglijdt.

Alleen al voor hun eigen voortbestaan is het dus van groot belang dat werkgeversorganisaties zich buigen over de vraag hoe zij meer werkgevers kunnen overtuigen om lid te worden en lid te blijven. Het gaat hierbij zowel om ledenbehoud als ledenwerving. De huidige leden moeten ervan doordrongen worden dat zij er belang bij hebben om lid te blijven – bijvoorbeeld door hen ook individuele diensten aan te bieden. Bedrijven die geen lid zijn moet duidelijk worden gemaakt dat zij er belang bij hebben om lid te worden. Net als bij niet-vakbondsleden zou wellicht ook vooral voor jonge bedrijven kunnen gelden dat de werkgever er nooit over heeft nagedacht om lid te worden of niet weet welke voordelen het lidmaatschap van een werkgeversorganisatie biedt.

Het afnemend lidmaatschap van werkgeversorganisaties zou ook kunnen samenhangen met de groeiende diversiteit van en belangentegenstellingen tussen bedrijven, bijvoorbeeld tussen het grootbedrijf en het MKB en tussen exporterende en op de binnenlandse markt opererende bedrijven. Werkgeversorganisaties dienen zich dus ook af te vragen hoe zij de verschillende belangen binnen hun organisatie voldoende tot hun recht kunnen laten komen. Zij moeten voorkomen dat zij bijvoorbeeld aan de belangen van de grote bedrijven meer gewicht toekennen dan aan die van het MKB.

Vakbonden en werkgeversorganisaties gezamenlijk

Vakbonden en werkgeversorganisaties hebben beide een groot belang bij het verhogen van de cao-dekkingsgraad. Het ligt dan ook in de rede dat zij hun krachten bundelen. Dit kan het beste via het instrument van de cao zelf.

Een deel van de daling van de cao-dekking lijkt het gevolg van branchevervaging. Als het niet precies duidelijk is onder welke bedrijfstak-cao een bedrijf valt, kan het zich gemakkelijker aan de cao onttrekken. Dit verschijnsel zien we recent regelmatig bij bedrijven die als digitaal platform opereren. Zij claimen vaak niet tot de branche te behoren waarvoor een cao geldt en/of ontkennen dat zij werknemers in dienst hebben (denk aan bedrijven als Uber, Picnic, Deliveroo en Booking.com). Vakbonden en werkgeversorganisaties kunnen proberen deze bedrijven wel aan de cao te binden door de in de cao vastgelegde werkings sfeer aan te passen of door gerechtelijke stappen te nemen om het bedrijf te dwingen de cao na te leven. Dit laatste is inmiddels diverse malen met succes geprobeerd.

Hierbij kan zich overigens wel een dilemma voordoen: een bedrijf dwingen zich aan de cao te houden kan alleen als de cao ge-avv'd is. Als een groot ongeorganiseerd bedrijf gedwongen 'onder de cao' wordt gebracht, zal hierdoor de organisatiegraad van de werkgeversorganisatie dalen en kan de avv in gevaar komen. Anders gezegd: grote bedrijven dwingen om een ge-avv'de cao toe te passen kan alleen in branches waar de organisatiegraad van de werkgevers nog ruim boven de 55% ligt.

Een andere optie om meer bedrijven aan de cao te binden is door *tegelijktijd* op verschillende niveaus cao's af te sluiten. Er ontstaat daardoor een gelaagd cao-stelsel, zoals landen als België en Zweden kennen (zie het vorige hoofdstuk). Waar nu bedrijfstak-cao's en ondernemings-cao's elkaar uitsluitende alternatieven zijn – je kunt slechts onder één cao vallen – zou er in een gelaagd systeem een hiërarchie van meerdere cao's zijn. Zo zou, in aanvulling op bestaande bedrijfstak-cao's, een overkoepelende sector-cao voor bijvoorbeeld de gehele industrie, de gehele handel en/of de gehele zakelijke dienstverlening kunnen worden afgesloten. Daarin kunnen die arbeidsvoorwaarden worden geregeld die in alle op een lager niveau afgesloten bedrijfstak-cao's al nagenoeg op gelijke wijze geregeld zijn. Het voordeel daarvan is dat ook branches zonder (bedrijfstak-)cao in de betreffende sector dan onder de sector-cao vallen. Bovendien kunnen de onderhandelingen over de bedrijfstak-cao zich dan concentreren op die arbeidsvoorwaarden die de sociale partners specifiek voor die bedrijfstak of branche willen regelen. Hieronder kunnen dan in een ondernemings-cao nog op de onderneming toegesneden aanvullende afspraken worden gemaakt, waarbij nader moet worden bezien of deze met de ondernemingsraad wordt afgesloten of met de vakbonden.

Op ieder niveau zou de cao een minimum-karakter hebben, dat wil zeggen dat cao's op lager niveau alleen in voor de werknemers gunstige zin ervan kunnen afwijken. Als sluitstuk zou de Stichting van de Arbeid eventueel op nationaal niveau een overkoepelende cao kunnen afsluiten die voor alle werknemers in Nederland geldt. Zo stellen de sociale partners in sommige landen op nationaal niveau de hoogte van het minimumloon vast. Het is denkbaar dat dit ook geldt voor bijvoorbeeld de maximale arbeidsduur, het minimale aantal vakantiedagen en deelname aan een pensioenregeling. Deels kan het hierbij gaan om zaken die nu bij wet worden geregeld, maar regeling bij een nationale cao creëert een grotere flexibiliteit en meer invloed van de sociale partners. Dit kan ook positief uitwerken op het ledental van zowel vakbonden als werkgevers, omdat zowel voor werknemers als werkgevers het grote belang van deze organisaties duidelijker zichtbaar wordt. Ook als niet op het nationale niveau, maar alleen op het niveau van sectoren overkoepelende cao's worden afgesloten, kan dit tot een aanzienlijk hogere dekkingsgraad leiden in sectoren waarin niet voor alle branches een (ge-avv'de) bedrijfstak-cao geldt.

In de huidige situatie is een belemmering voor het afsluiten van overkoepelende sector-cao's dat de werkgevers nauwelijks op dit niveau georganiseerd zijn. Werkgevers kennen nationale organisaties, zoals AWWN, VNO-NCW en MKB Nederland, die vooral adviseren en lobbyen, en brancheorganisaties die onder meer cao's afsluiten, maar geen organisaties op het middenniveau van de sector. Om op dit niveau overkoepelende sector-cao's te kunnen afsluiten zullen brancheorganisaties zich dus ook op dit niveau moeten gaan organiseren.

Overheid

Op grond van internationale verdragen (van de ILO) en Europese richtlijnen heeft de Nederlandse overheid de plicht collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden te ondersteunen en te stimuleren. Zo stelt de EU-richtlijn toereikende minimumlonen: 'Gezien de afnemende dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen, is het van cruciaal belang dat de lidstaten collectieve onderhandelingen stimuleren, de uitoefening van het recht op collectieve loononderhandelingen vergemakkelijken en aldus het maken via collectieve

arbeidsovereenkomsten van loonafspraken versterken teneinde de bescherming door minimumloon van werknemers te verbeteren' (preambule lid 24) En: 'Elke lidstaat met een dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen onder een drempel van 80% moet voorzien in een kader dat de nodige voorwaarden voor collectieve onderhandelingen schept en een actieplan opstellen ter bevordering van collectieve onderhandelingen teneinde de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen trapsgewijs te verhogen.' (preambule lid 25) Tegelijkertijd benadrukt de richtlijn dat de onderhandelings- en contractvrijheid van de sociale partners niet mag worden beperkt (art.4).

Vanwege die contractvrijheid heeft de overheid slechts beperkte mogelijkheden om een verhoging van de dekkingsgraad van de cao direct te ondersteunen. De wettelijke eisen die in Nederland aan het afsluiten van een cao worden gesteld, zijn licht. Er zijn dan ook weinig mogelijkheden om het nog gemakkelijker te maken om een cao af te sluiten. Het enige wat in dit verband mogelijk een positief effect op de dekkingsgraad van de cao zou hebben, is als werkgevers ook met een ondernemingsraad een cao zouden kunnen afsluiten (nu kunnen zij met de OR alleen een arbeidsvoorwaardenregeling overeenkomen die niet dezelfde status heeft als een cao). Er zijn echter goede inhoudelijke redenen waarom alleen vakbonden cao's mogen afsluiten, die vooral te maken hebben met het gebrek aan onafhankelijkheid en deskundigheid van OR-leden. Er is eerder reden voor de overheid om de eisen aan een vakbond die een cao wil afsluiten, aan te scherpen, vooral ten aanzien van de onafhankelijkheid en representativiteit van vakbonden. Maar als bijvoorbeeld zogenaamde 'gele bonden' niet langer een rechtsgeldige cao zouden kunnen afsluiten, zou dit in eerste instantie de dekkingsgraad van de cao juist nog verder verlagen. Of dit ook op wat langere termijn zou bijdragen aan een verdere daling van de cao-dekkingsgraad, staat overigens niet vast. Dit hangt ervan af of werkgevers die nu met alleen een 'gele bond' een cao afsluiten als alternatief helemaal geen cao meer zouden afsluiten of toch met een van de gevestigde onafhankelijke vakbonden zouden gaan onderhandelen over een cao.

Hieronder noemen we een aantal andere opties die de overheid heeft om het tot stand komen van cao's te bevorderen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de contractvrijheid en zonder dat de kwaliteit van cao's eronder leidt.

Een eerste optie is om het bij meer wettelijke regelingen mogelijk te maken om hiervan bij cao af te wijken (zogeheten driekwart dwingend recht). Deze mogelijkheid bestaat nu vooral bij de maximale duur en het maximale aantal opeenvolgende tijdelijke contracten (de z.g. ketenregeling). Dit maakt het voor werkgevers mogelijk om een grotere mate van flexibiliteit te realiseren dan volgens de wet is toegestaan. Aangezien driekwart dwingend recht niet geldt voor arbeidsvoorwaardenregelingen, kan verruiming van de mogelijkheden het voor werkgevers aantrekkelijker maken om een cao af te sluiten. Omdat bij driekwart dwingend ten nadele van de werknemer kan worden afgeweken van de wet, dient wel gewaarborgd te zijn dat de belangen van de werknemers voldoende worden beschermd. De vakbonden die de cao ondertekenen dienen dan ook voldoende representatief te zijn en in staat zijn in ruil voor de nadelen voor de werknemers voldoende compensatie op andere terreinen af te dwingen.

De tweede optie die de overheid heeft om de cao-dekkingsgraad te verhogen is door bij publieke aanbestedingen een cao als vereiste te stellen. Publieke aanbestedingen omvatten een relatief groot deel van het bruto binnenlands product (bbp); zo besteedde Nederland tussen 2017-2020 19,9% van het bbp aan publieke aanbestedingen (EC, 2020, in: Schulten, 2024). Aangezien in de huidige situatie de aanbieder met de laagste prijs veelal de grootste kans heeft de aanbesteding te 'winnen', hebben bedrijven zonder cao een concurrentievoordeel ten opzichte van bedrijven met cao (Schulten, 2024). Het belangrijkste voordeel van een cao-vereiste bij publieke aanbestedingen is dat het bij de sectoren zonder cao-traditie (denk hierbij aan sectoren als de ICT en de specialistische zakelijke dienstverlening) helpt de sociale dialoog te versterken. Door positieve prikkels te geven kan dit helpen het *free-rider* probleem (waardoor werkgevers zich niet organiseren) te verminderen.

Een derde optie die de overheid heeft om de cao-dekkingsgraad te verhogen is om de eisen aan de algemeenverbindendverklaring van cao's te versoepelen. Te denken valt dan vooral aan verlaging van de representativiteitseis van 55% naar bijvoorbeeld 50% of nog lager. Er zouden dan meer bedrijfstak-cao's kunnen worden ge-avv'd. Dit verandert echter niets aan de achterliggende mechanismen achter de daling van de dekkingsgraad. Het zou zelfs kunnen betekenen dat werkgeversorganisaties het minder als een probleem gaan zien als hun ledental daalt, omdat dit minder snel gevolgen heeft voor de avv. Bovendien zouden de legitimiteit van en het maatschappelijke draagvlak voor de avv kunnen afbrokkelen als niet alleen een meerderheid van ongeorganiseerde werknemers maar ook een meerderheid van ongeorganiseerde werkgevers gebonden wordt aan een cao waarop zij geen invloed hebben gehad.

Een vierde optie om de cao-dekkingsgraad te verhogen is dat werkgevers verplicht worden om over een cao te onderhandelen als een erkende vakbond daarom vraagt. Onder bepaalde omstandigheden kan dit nu al door de rechter worden afgedwongen.²³ Eventueel kan daaraan – net als in de Verenigde Staten – de voorwaarde verbonden worden dat minimaal de helft van de werknemers aangeeft te willen dat de vakbonden voor hen een cao afsluiten. In de VS dienen zij dan ook lid te worden van een vakbond. In Nederland lijkt dit een weinig realistische optie, maar is het denkbaar dat de meerderheid van de werknemers alleen hoeft aan te geven dat zij willen dat de werkgever met een vakbond gaat onderhandelen over een cao.

Hierbij past wel de kanttekening dat de plicht om te onderhandelen niet garandeert dat men tot overeenstemming komt en een cao afsluit. Een werkgever die per se geen cao wil, zal er altijd in slagen om de cao-onderhandelingen te laten mislukken. Niettemin wordt de werkgever dan wel gedwongen om expliciet aan te geven welke arbeidsvoorwaarden hij bereid is aan zijn medewerkers te bieden. Een onderhandelingsplicht zal alleen effect hebben voor grotere bedrijven die geen cao hebben, aangezien de vakbonden in Nederland niet voldoende menskracht hebben om met veel bedrijven in het MKB afzonderlijk te gaan onderhandelen. Een bijkomend effect van een onderhandelingsplicht zou echter kunnen zijn dat (middel)grote bedrijven zich bij een werkgeversorganisatie gaan aansluiten om te voorkomen dat zij zelf met een vakbond moeten gaan onderhandelen.

²³ Zie de recente uitspraak van de Hoge Raad over de plicht van TUI om met de FNV cao-onderhandelingen te starten: <https://www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsoverzicht/2024/april/beslissing-hof-tui-vakbond-fnv-onderhandelen-cao-cabinepersoneel/>

Naar een fundamentele hervorming van het Nederlandse cao-systeem?

Het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen kent een sterk voluntaristisch karakter. Dat wil zeggen dat er relatief weinig in de wet is geregeld en dat het initiatief voor collectieve arbeidsvoorwaardenvorming primair bij de sociale partners zelf ligt. In het grootste deel van de naoorlogse periode fungeerde dit systeem goed. De 'gevestigde' vakbonden en werkgeversorganisaties hadden een hoge mate van autoriteit en werden algemeen erkend als legitieme vertegenwoordigers van de belangen van respectievelijk de werknemers en de werkgevers.²⁴ Lidmaatschap van een werkgeversorganisatie was vanzelfsprekend. En hoewel nooit meer dan een op de drie werknemers lid was van een vakbond, werden er toch weinig vraagtekens gezet bij de rol van de vakbonden als vertegenwoordiger van alle werknemers. Bovendien erkennen vakbonden en werkgevers elkaar als legitieme onderhandelingspartner. Sinds het begin van deze eeuw vertoont dit model echter steeds meer scheurtjes (zie de Beer & Keune 2018). Enkele symptomen daarvan zijn de groei van het aandeel werkenden dat niet of slechts in beperkte mate door een cao wordt beschermd (zzp'ers, flexwerkers), het steeds verder afkalvende lidmaatschap van vakbonden, maar ook van werkgeversorganisaties, het stagneren van de reële cao-lonen en de afname van het loonaandeel in het bruto binnenlands product, en sinds 2010 de daling van de cao-dekkingsgraad. Hoewel we in ons empirisch onderzoek nadrukkelijk niet zijn ingaan op de inhoud van cao's, hebben we in hoofdstuk 1 laten zien dat de daling van de dekkingsgraad volgt op de inhoudelijke erosie van de cao (als gevolg van individualisering en flexibilisering).

Vanwege het voluntaristische karakter is het niet waarschijnlijk dat de vakbonden en werkgevers zelf erin zullen slagen deze neerwaartse trend tot stilstand te brengen. Integendeel, de kans is veel groter dat er een neerwaartse spiraalbeweging in gang is gezet die zichzelf steeds verder versterkt. Als de partijen zich eenmaal op het hellende cao-vlak bevinden, is de kans veel groter dat zij er verder afglijden dan dat zij in staat zijn weer naar boven te klimmen. Dat komt doordat de voordelen van collectieve afspraken sterk afhankelijk zijn van het bereik van die afspraken. Als (vrijwel) iedereen – aan de kant van zowel de werkgevers als de werkenden – aan een cao gebonden is, zijn de voordelen ervan groot en is de prikkel om zich eraan te onttrekken klein. Wie zich toch probeert te onttrekken, schendt een breed gedragen sociale norm en loopt een grote kans door anderen tot de orde te worden geroepen. Maar als het systeem begint te eroderen, realiseren steeds meer partijen zich de voordelen van niet langer aan de collectieve afspraken gebonden zijn. Individuele werkgevers kunnen hun concurrentiepositie versterken als zij arbeidskrachten goedkoper kunnen inzetten dan op grond van cao-afspraken, hetzij door zich aan de cao te onttrekken, hetzij door arbeidskrachten in te zetten die niet (zzp'ers) of onder een 'goedkopere' cao vallen. Ook sommige werknemers kunnen de cao als te knellend ervaren en daarom liever als zzp'er gaan werken. Naarmate deze groepen groeien, zullen de partijen die nog wel onder het systeem van collectieve afspraken vallen, met lede ogen aanzien hoe hun positie wordt verzwakt door degenen die zich eraan onttrekken. Dat kan ertoe leiden dat nog meer werkgevers en werkenden onder de cao proberen uit te komen. Daarnaast hebben we in

24 We gaan gemakshalve voorbij aan het feit dat in een korte periode na de Tweede Wereldoorlog de communistische Eenheidsvakcentrale (EVC) wel de positie van de gevestigde vakbonden ter discussie stelde.

dit onderzoek vastgesteld dat de cao-dekkingsgraad vooral daalt in (nieuwe) sterk groeiende sectoren en negatief samenhangt met het aandeel jongere werknemers. Ook hierin schuilt het gevaar dat de neerwaartse tendensen zichzelf versterken, doordat groeiende branches en nieuwe groepen werknemers nooit met het instrument van de cao in aanraking komen en daardoor individuele afspraken over arbeidsvoorwaarden als de normale situatie gaan beschouwen.

Hoewel wij hierboven een aantal suggesties hebben gedaan hoe de sociale partners zelf en de overheid kunnen proberen deze ontwikkelingen te keren, is het de vraag of deze zullen volstaan. Mogelijk is de erosie al te ver voortgeschreden om binnen het bestaande stelsel de partijen weer de rol te geven die zij in de tweede helft van de vorige eeuw hadden. Werkt een systeem nog dat primair is gebaseerd op vrijwillig lidmaatschap van een werkgevers- of werknemersorganisatie en de bereidheid van alle partijen om tot collectieve afspraken te komen? Als we een systeem met (bijna) volledige dekking van werkgevers en werkenden in stand willen houden, vereist dit dan niet een meer dwingende rol van de overheid?

Het meest vergaand zou gedwongen lidmaatschap van een werkgeversorganisatie zijn (zoals dat in Oostenrijk bestaat) en/of de verplichting om een cao af te sluiten. Verplicht lidmaatschap van een vakbond is overigens geen noodzakelijke voorwaarde voor een hoge cao-dekkingsgraad, zoals we eerder hebben laten zien, omdat deze vooral afhangt van de organisatiegraad aan werkgeverskant. Niettemin is het in een dergelijk systeem wel belangrijk dat de legitimiteit van de vakbonden breed wordt erkend. Dat wordt bij een organisatiegraad die nog maar 12% bedraagt, steeds problematischer. In een alternatief systeem zou het dan ook wenselijk zijn om ofwel het lidmaatschap sterk te stimuleren – bijvoorbeeld via een *default* lidmaatschap of een gratis lidmaatschap – ofwel de legitimiteit en representativiteit van vakbonden op andere wijze te vergroten, bijvoorbeeld doordat alle werknemers mogen stemmen welke vakbond hen vertegenwoordigt in cao-onderhandelingen.

We realiseren ons dat deze meer radicale veranderingen ook belangrijke nadelen en risico's in zich dragen. Het gaat het bestek van dit rapport te buiten om hierop verder in te gaan. Wij willen afsluiten met een oproep tot een meer fundamentele gedachtewisseling over de grondslagen van ons stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen. Dat dit stelsel in de afgelopen anderhalve eeuw goed heeft gefunctioneerd en dat zowel werkenden als werkgevers hierbij veel baat hebben gehad, garandeert helaas niet dat het ook in deze eeuw deze rol zal kunnen blijven spelen. Het is beter tijdig na te denken over mogelijke alternatieven dan af te wachten tot het stelsel zo ver is afgebrokkeld dat reparatie niet meer mogelijk is.

Dankwoord

We willen alle gesproken experts, vakbondsbestuurders, OR-leden, beleidsmedewerkers en medewerkers van werkgeversorganisaties bedanken die hebben bijgedragen aan het onderzoek. Zonder hun bijdrage hadden we dit onderzoek niet kunnen uitvoeren. Daarnaast willen we onze collega's en het curatorium van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging bedanken voor hun nuttige op- en aanmerkingen op dit onderzoek. We hopen dat dit onderzoek bijdraagt aan een bredere discussie over de toekomstbestendigheid van het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen.

Voor vragen rondom dit onderzoek kunt u contact opnemen met de auteurs Paul de Beer (p.t.debeer@uva.nl) en Rein de Sauvage Nolting (reindesauvage@deburcht.org).

Literatuur

- ACM (2023, 3 juli). *Post- en pakketmonitor ACM: 43 miljoen minder pakketten in 2022*. ACM.nl. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/post-en-pakketmonitor-acm-43-miljoen-minder-pakketten-2022>
- Addison, J., Teixeira, P., Evers, K., & Bellmann, L. (2013). *Indicative and Updated Estimates of the Collective Bargaining Premium in Germany*.
- Boumans, S. (2022). Neoliberalisation of industrial relations: The ideational development of Dutch employers' organisations between 1976 and 2019. *Economic and Industrial Democracy*, 43(4), 1610–1631. <https://doi.org/10.1177/0143831X211020086>
- de Beer, P. (2013). *Arbeidsverhoudingen onder druk*. Preadviezen Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde.
- de Beer, P. & Keune, M. (2018). De erosie van het poldermodel. *Mens en Maatschappij*, 93(3), 231-260.
- CBS. (2022). *Werkgelegenheid; banen, lonen, SB2008 per maand* [Dataset]. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/?dl=3EA56#/CBS/nl/dataset/83451NED/table>
- EU (2022). *Richtlijn toereikende minimumlonen*. Richtlijn (EU) 2022/2041 van 19 oktober 2022.
- Hayter, S., & Visser, J. (2018). *The application and extension of collective agreements: Enhancing the inclusiveness of labour protection*. International Labour Organization.
- Hassel, A. (1999). The Erosion of the German System of Industrial Relations. *British Journal of Industrial Relations*, 37(3), 483–505. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1467-8543.00138>
- Hassel, A. (2002). The Erosion Continues: Reply. *British Journal of Industrial Relations*, 40(2), 309–317. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1467-8543.00234>
- Keune, M. (2016). Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw. In *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*. Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.5117/9789089647092>
- Kjellberg, A. (2019). Sweden: collective bargaining under the industry norm. In: T. Müller, K. Vandaele, & J. Waddington (Eds.), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame* (Vol. 3, pp. 583-603). Brussel: ETUI.
- Kjellberg, A. (2023). *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Uppdaterad. Research Reports 2023:1. Lund University.
- KPMG (2020). Analyse Nederlandse Verzekeringsmarkt. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/nl/pdf/2021/sectoren/analyse-nederlandse-verzekeringsmarkt-2021.pdf>
- Lehr, A., Jansen, G., & Brandl, B. (2023). All about power after all? A multi-level analysis of employers' organization membership in Europe. *British Journal of Industrial Relations*. <https://doi.org/10.1111/bjir.12744>
- Medlingsinstitutet (2023). *The Swedish model & collective agreements*. A brief introduction
- Mueller, Torsten & Vandaele, Kurt & Waddington, Jeremy. (2019). *Collective bargaining in Europe: towards an endgame Volume IV -Source materials* - Brussels, ETUI.
- OECD and IAS (2021), *Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/employment/ictwss-database.htm
- Paster, T., Oude Nijhuis, D., & Kiecker, M. (2020). To Extend or Not to Extend: Explaining the Divergent Use of Statutory Bargaining Extensions in the Netherlands and Germany. *British Journal of Industrial Relations*, 58(3), 532–557. <https://doi.org/10.1111/bjir.12514>

- Regioplan (2015). *Achtergronden Rapportage Effecten van Algemeen Verbindendverklaring*. <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/data/file/2014/14184-Effecten-van-algemeen-verbindendverklaring-Achtergrondenrapport-Regioplan-feb2016.pdf>
- Rojer, M. (2002). *De betekenis van de CAO en het algemeen verbindend verklaren van CAO's*. SZW-werkdocument no. 281. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Streeck, W. (2010). Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy. *Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*, 1–320. <https://doi.org/10.1093/ACPROF/OSO/9780199573981.001.0001>
- Streeck, W. (1997). 'German capitalism: Does it exist? Can it survive?' In C. Crouch and W. Streeck (eds.), *Political Economy of Modern Capitalism*. London: Sage, 33–54
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies.
- Schulten, T (2024, 1, Maart). *Public procurement as a tool to boost collective bargaining?* WSI.
- Torsten Müller, Kurt Vandaele, Jeremy Waddington. (2020, December 08). Collective bargaining in Europe: towards an endgame. Volume I, II, III and IV. In ETUI, The European Trade Union Institute. <https://www.etui.org/publications/books/collective-bargaining-in-europe-towards-an-endgame-volume-i-ii-iii-and-iv>
- Van der Valk, P. (2015). *Caο onder druk? Onderzoek naar ontwikkelingen van collectieve arbeidsverhoudingen in relatie tot de cao*, publicatie nr. 11, Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging, 2015.
- Vogels (2005). *ICK-CAO: een lastige CAO*. <https://www.coadvies.nl/publicaties/artickcao.pdf>
- WEA (2021). TNO. <https://monitorarbeid.tno.nl/onderzoeken/wea>
- Zorgverzekeringsconcerns: marktaandeel. (2023). *De Staat Van Volksgezondheid En Zorg*. <https://www.staatvenz.nl/kerncijfers/zorgverzekeringsconcerns-marktaandeel>
- 'Samenwerking VNO en MKB gaat niet goed'. (2018, 22 mei). Telegraaf.nl. Geraadpleegd op 14 maart 2023, van <https://www.telegraaf.nl/financieel/2064253/samenwerking-vno-en-mkb-gaat-niet-goed>
- 'Fusie VNO en MKB-NL was achteraf fout'. (2013, 9 september). FD.nl. Geraadpleegd op 14 maart 2023, van <https://fd.nl/frontpage/ondernemen/37512/fusie-vno-en-mkb-nl-was-achteraf-fout-nmc3cayoxmrH>

Bijlages

Bijlage A – Cao-gegevens van het CBS en van SZW vergeleken

De gegevens over het aantal werknemers dat onder een cao valt, die het CBS in december 2023 op verzoek van het Ministerie van SZW heeft gepubliceerd, zijn ontleend aan de polisadministratie. Werkgevers moeten in bij hun loonaangifte vermelden of een werknemer onder een cao valt.²⁵ Aangezien het CBS integrale gegevens heeft over alle werknemers in Nederland, betreft het hier in principe zeer betrouwbare cijfers die een grote mate van detaillering naar bedrijfstak mogelijk maken. Hierbij past wel de kanttekening dat de betrouwbaarheid afhangt van de zorgvuldigheid waarmee werkgevers bijhouden of hun medewerkers (nog) onder een cao vallen. Er is reden om aan te nemen dat werkgevers hun registratie niet altijd up-to-date houden. Zo gold er van april 2014 tot eind 2017 geen bedrijfstak-cao in de horeca. Niettemin nam volgens de CBS-cijfers het aantal werknemers in de horeca dat onder een bedrijfstak-cao valt, toe van 276.000 in 2013 naar 321.000 in 2017.²⁶ Toen er in 2018 een nieuwe bedrijfstak-cao werd afgesloten nam het aantal cao-werknemers slechts weinig toe, tot 334.000. Het heeft er dus alle schijn van dat werkgevers in de periode dat er geen cao gold, dit niet in hun loonadministratie hebben verwerkt. Overigens is het denkbaar dat werkgevers in deze periode de oude cao nog wel op hun personeel toepasten. Dit maakt duidelijk dat ook de betekenis van ‘onder een cao vallen’ – en daarmee de definitie van de cao-dekkingsgraad – niet zonder meer eenduidig is.

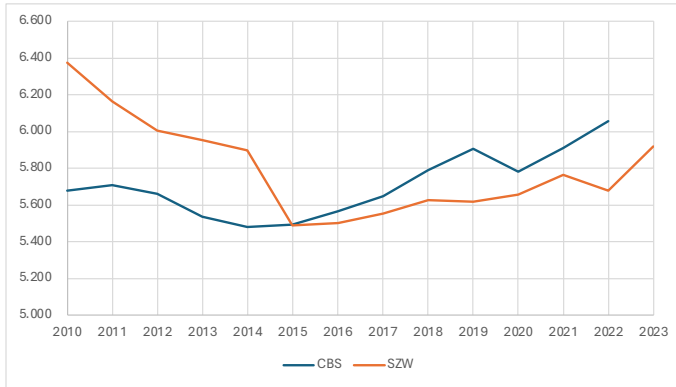
Het Ministerie van SZW registreert de cao's die bij het Ministerie worden aangemeld. Cao's die langer dan een jaar zijn afgelopen (geëxpireerd) en (nog) niet zijn vernieuwd, worden niet meer meegeteld. Dit kan dus in andere aantallen cao-werknemers resulteren dan op basis van de polisadministratie. Daarnaast baseert SZW het aantal werknemers onder een cao op de opgave van de cao-partijen. Deze informatie wordt, voor zover het om bedrijfstak-cao's gaat, vaak ontleend aan de administratie van (bedrijfstak-)pensioenfondsen. Maar als deze informatie niet beschikbaar is (bijvoorbeeld omdat er geen bedrijfstakpensioenregeling is) of niet periodiek wordt geactualiseerd, kan de informatie onbetrouwbaar zijn.

In figuur A1 vergelijken we het aantal werknemers dat onder een cao valt op basis van de gegevens van het CBS en van SZW (zoals jaarlijks gerapporteerd in de publicatie ‘Cao-afspraken’).

25 In par. 29.17 van het ‘Handboek loonheffingen 2023’ van de Belastingdienst wordt vermeld: ‘Valt het personeel van uw bedrijf onder een collectieve arbeidsvoorwaardenregeling, dan moet u voor elke werknemer de voor hem geldende cao-code in de aangifte loonheffingen invullen.’

26 Als deze cao-werknemers niet zouden worden meegeteld zou de totale cao-dekkingsgraad in 2017 met 4,2 procentpunten dalen.

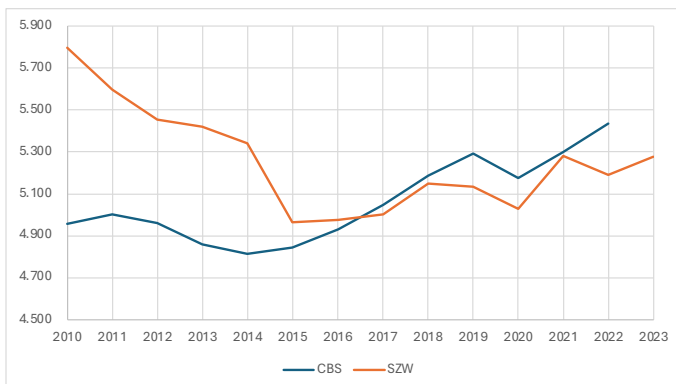
Figuur A1. Aantal werknemers onder cao volgens CBS- en SZW-cijfers, 2010-2023 (x 1.000)



De trendmatige ontwikkeling is vergelijkbaar: een daling van het aantal cao-werknemers tussen 2010 en 2015 en een stijging na 2015. De daling is volgens de SZW-cijfers echter veel groter en de toename na 2015 juist kleiner dan volgens de CBS-cijfers. Hierdoor geven de SZW-cijfers (die tot voor kort de enige beschikbare cijfers waren) een pessimistischer beeld van de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad dan de CBS-cijfers. Dat de daling volgens de SZW-cijfers tussen 2010 en 2015 groter was, zou te maken kunnen hebben met de genoemde vertraagde verwerking van niet-vernieuwde cao's in de loonadministratie. Dat de groei volgens de SZW-cijfers na 2015 kleiner is, kan hierdoor echter niet worden verklaard. Het is echter denkbaar dat de opgave door de cao-partijen van het aantal werknemers onder een cao een zekere 'vertraging' kent. Zo blijft het aantal opgegeven werknemers soms gedurende een aantal jaren gelijk om pas daarna te worden aangepast.

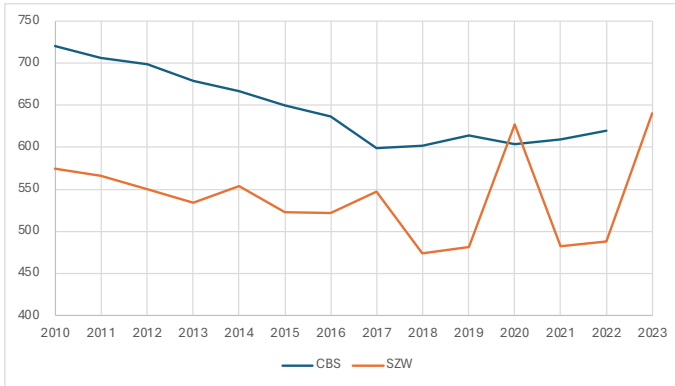
Figuur A2 laat zien dat de CBS- en SZW-cijfers voor het aantal werknemers onder een bedrijfstak-cao sinds 2015 niet sterk verschillen, maar wel in de periode vóór 2015. Dit zou dezelfde reden kunnen hebben als hiervoor genoemd.

Figuur A2. Aantal werknemers onder een bedrijfstak-cao volgens CBS- en SZW-cijfers, 2010-2023 (x 1.000)



Het aantal werknemers onder een ondernemings-cao ligt volgens de SZW-gegevens gedurende de gehele periode (met uitzondering van 2020) onder het aantal volgens het CBS, maar laat wel ongeveer dezelfde dalende trend zien (figuur A3). De pieken in de SZW-cijfers in 2020 en 2023 berusten mogelijk op een (reken)fout, want het aantal ondernemings-cao's nam in deze jaren veel minder sterk toe.

Figuur A3. Aantal werknemers onder een ondernemings-cao volgens CBS- en SZW-cijfers, 2010-2023 (x 1.000)



Dat het aantal werknemers onder een ondernemings-cao volgens SZW lager ligt dan volgens het CBS is enigszins verrassend, aangezien men zou verwachten dat ondernemingen nauwkeurig weten hoeveel werknemers zij in dienst hebben.

Het CBS heeft geen gegevens over het aantal cao's en het aantal werknemers dat via de avv onder een bedrijfstak-cao valt. Voor de analyses die hierop zijn gebaseerd is daarom gebruik gemaakt van de gegevens van SZW. Omdat deze niet geheel consistent zijn met de CBS-gegevens, dient men voorzichtig te zijn met de interpretatie. Als bijvoorbeeld sommige geëxpireerde cao's in de CBS-cijfers wel worden meegeteld en in de SZW-cijfers niet, wordt hierdoor het gemiddelde aantal werknemers onder een cao overschat. Het aantal ge-avv'de werknemers volgens de SZW-cijfers hoeft ook niet consistent te zijn met het totale aantal werknemers onder een bedrijfstak-cao volgens de CBS-cijfers.

In dit rapport worden vele analyses uitgevoerd op basis van de cijfers van zowel het CBS als SZW. De achterliggende tabellen zijn op aanvraag te verkrijgen bij de auteurs.

Bijlage B – Lijst met geïnterviewden

Respondent	Bedrijfstak
Vakbondsbestuurder I	Zakelijke dienstverlening en ICT
Vakbondsbestuurder II	Zakelijke dienstverlening
Vakbondsbestuurder III	Zakelijke dienstverlening en finance
Vakbondsbestuurder IV	ICT
Vakbondsbestuurder V	Post en koeriers
Vakbondsbestuurder VI	Scheepvaart
Lid OR I	ICT bedrijf A
Lid OR II	ICT bedrijf B
Lid OR III	ICT bedrijf B
Medewerker Brancheorganisatie I	Reisbranche
Medewerker Brancheorganisatie II	Meubelindustrie
Medewerker Brancheorganisatie III	Grafische industrie
Medewerker Werkgeversvereniging I	Werkgeversvereniging
Medewerker Werkgeversvereniging II	Werkgeversvereniging

Bijlage C – Algemene topiclist medewerkers werkgeversorganisaties

Introductie

- Voorstellen
- Onderzoek
- Doel interview
- Te bespreken onderwerpen
- Vertrouwelijkheid/Anonimiteit
- Toestemming om op te nemen
- Vragen/opmerkingen vooraf

Openingsvraag

- Geschiedenis als onderhandelaar?

Sector

- Wat valt er allemaal onder deze cao?
- Ontwikkelingen in de sector?
- Globalisering/outsourcing/loonconcurrentie/structuur arbeidsmarkt
- Nieuwe toetreders in de sector? Waar zit de groei van de werkgelegenheid?

Algemeen beeld

- Wat is het algemene beeld van de cao-dekking in deze bedrijfstak?
- Meer/minder werknemers onder cao's?
- Meer/minder cao's?

Bedrijfstak-cao's

- Zijn er naast de bedrijfstak-cao's ook nog ondernemings-cao's met dispensatie?
 - En aantal werknemers die hieronder vallen
- Vindt er afsplitsing plaats?
 - En wat komt er dan voor in de plaats?
- Zijn er bedrijfstak-cao's samengevoegd?
- Hebben bedrijven met een eigen ondernemings-cao zich aangesloten bij een bedrijfstak-cao?
- Wordt het bereik van bedrijfstak-cao's beperkt doordat activiteiten worden uitbesteed, waardoor ze onder een andere cao (of niet onder een cao) vallen?
- In welke branches is er geen cao? Groeien deze branches?

Avv

- Wordt de bedrijfstak-cao ge-avv'd? Is dit veranderd?
- Hoe gaat zo'n proces van aanvragen?
- Meerderheidsvereiste? Wordt het moeilijker om de 55%-grens te realiseren?

Werkgeversorganisatie

- Organisatie branchevereniging?
- Organisatiegraad branchevereniging?
- Afsplitsing?

Werknemersorganisatie

- Welke vakbonden zitten er aan de onderhandelingstafel?
- Verhouding met vakbonden?
- Organisatiegraad vakbond(en)?

Slotvraag

- Zijn er nog aspecten die ik vergeten ben te vragen en van belang zijn om mee te nemen?

Bijlage D – Algemene topiclist vakbondsbestuurders

Introductie

- Voorstellen
- Onderzoek
- Doel interview
- Te bespreken onderwerpen
- Vertrouwelijkheid/Anonimiteit
- Toestemming om op te nemen
- Vragen/opmerkingen vooraf

Openingsvraag

- Geschiedenis als bestuurder?
- Huidige onderhandelingsportefeuille?

Sector

- Wat valt er allemaal onder deze cao(s)?
- Ontwikkelingen in de sector?
 - Globalisering/outsourcing/loonconcurrentie/structuur arbeidsmarkt
- Nieuwe toetreders in de sector?

Bedrijfstak-cao's

- Verhouding bedrijfstak-cao's en ondernemings-cao's?
- Vindt er afsplitsing plaats?
 - En wat komt er dan voor in de plaats?

Avv

- Welke bedrijfstak-cao's worden ge-avv'd
- Hoe gaat zo'n proces van aanvragen?
- Meerderheidsvereiste?

Werknemersorganisatie

- Structuur van achterban?
- Andere vakbonden?
 - Gele bonden?
- Organisatiegraad vakbond(en)?
- Waar zit de instroom?

Werkgeversorganisatie

- Welke brancheverenigingen?
- Verhouding met branchevereniging?
- Organisatiegraad branchevereniging?
- Afsplitsing?

Openingsvraag

- Zijn er nog aspecten die ik vergeten ben te vragen en van belang zijn om mee te nemen?