

Publicatie nr.27 in het kort ‘Balanceren op de cao-helling’.

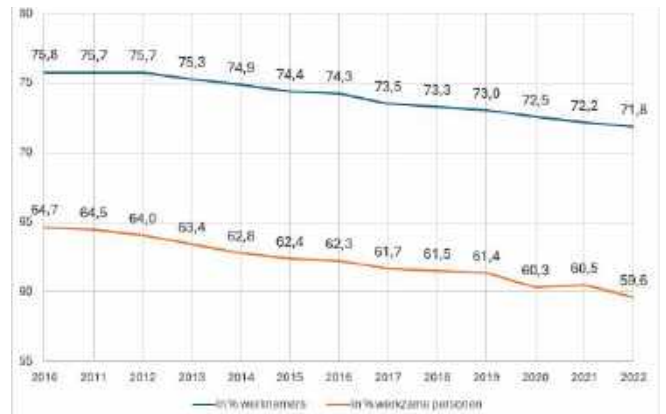
Paul de Beer & Rein de Sauvage Nolting

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 - ongeveer 80% - 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. Uit recente cijfers van het CBS blijkt echter dat de dekking van cao’s tussen 2010 en 2022 met 4 procentpunten is gedaald van 75,8% van alle werknemers naar 71,8% (Figuur 1). Tegelijkertijd neemt het aandeel zzp’ers, die evenmin onder een cao vallen, toe. Hierdoor worden momenteel nog maar voor iets meer dan drie op de vijf werkenden in Nederland de arbeidsvoorwaarden in een cao geregeld. De afkalvende cao-dekkingsgraad roept de vraag op hoe lang de hoeksteen van de cao het huis van de Nederlandse arbeidsverhoudingen nog kan stutten.

Resultaten

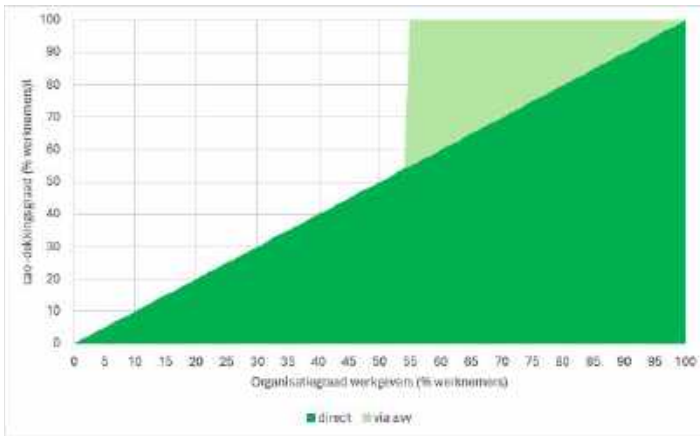
Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat de cao-dekkingsgraad is gedaald doordat het aantal werknemers in niet-cao-bedrijven sneller is gegroeid dan in cao-bedrijven. We zijn vervolgens nagegaan of deze ontwikkeling verschilt tussen sectoren en branches en met welke kenmerken van die branches dit samenhangt. Dit heeft geen eenduidige resultaten opgeleverd, maar wel een aantal aanwijzingen voor ontwikkelingen die een rol zouden kunnen spelen.

Allereerst stellen we hierbij vast dat er sprake is van schaalvergroting: cao’s zijn samengevoegd en/of ondernemings-cao’s zijn opgeheven omdat ondernemingen zich hebben aangesloten bij een bedrijfstak-cao.



Figuur 1. ontwikkeling cao-dekkingsgraad (2010-2022)

In de tweede plaats blijken veranderingen in de sectorstructuur van de werkgelegenheid per saldo slechts een klein effect op de daling van de dekking van cao's 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, zie daarvoor figuur 2. Op nationaal niveau vinden we dus geen eenduidige verklaring voor de oorzaak van de dalende cao-dekkingsgraad.



Figuur 2. cao-helling

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 werkgelegenheidsgroei 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.

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: 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 kapitaalkrchtig 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 kapitaalkrchtige 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 dekkinggraad 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. 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 dekkinggraad 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 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 onttrekken. 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 deze 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 gev'vde 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 gaan we in 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 verdelingsvraagstuk 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.

Paradox

Het onderzoek heeft een enigszins paradoxaal resultaat opgeleverd. Enerzijds 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 in het 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 individualiseringtendensen 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 vakbondslicid zijn dan ouderen.

Conclusie

De daling van de cao-dekkingsgraad lijkt 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 AVR 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 gevuld 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 av'ën 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.

Hoe kunnen we de dekkingsgraad weer doen stijgen?

Op basis van deze analyse doen we een aantal suggesties hoe de dalende dekkingsgraad tot staan kan worden gebracht.

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). Een hoge vakbondsorganisatiegraad is geen voorwaarde voor een hoge dekkingsgraad, maar draagt wel bij aan een hogere dekkingsgraad. Het is daarom 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 jongeren, hoogopgeleiden en werknemers met een bedrijfseconomisch of ICT-beroep en het aandeel managers hoger is. 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. Vakbonden zouden extra inspanningen kunnen verrichten om deze groepen aan zich te binden. Het is verstandig dat vakbonden ook samen optrekken met werkgeversorganisaties om proberen de cao-dekking te verhogen. We benadrukken echter dat dit moet samengaan met andere dimensies van collectief onderhandelen. Het afsluiten van een cao 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 deze 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. 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. Er zijn 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. 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. 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.

De huidige leden van werkgeversorganisaties 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 brancheervaging. 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. Vakbonden en werkgeversorganisaties kunnen proberen deze bedrijven wel aan de cao te binden door de in de cao vastgelegde werkingssfeer 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 tegelijkertijd op verschillende niveaus cao's af te sluiten. Er ontstaat daardoor een gelaagd cao-stelsel, zoals landen als België en Zweden kennen. 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 gezien 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 de Europese richtlijnen heeft de Nederlandse overheid de plicht collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden te ondersteunen en te stimuleren (zie hiervoor de EU-richtlijn inzake toereikende minimumlonen).

Vanwege de 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. 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.

Hierna 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 (zogenoemde 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 recht 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. 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. 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. 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.

Naar een fundamentele hervorming van het Nederlandse cao-systeem?

Het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen kent een sterk voluntaristisch karakter. In het grootste deel van de naoorlogse periode fungeerde dit systeem goed. Sinds het begin van deze eeuw vertoont dit model echter steeds meer scheurtjes. 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.

Hoewel wij 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 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 ons 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.

Meer informatie

De publicatie 'Balanceren op de cao-helling' is gratis te downloaden van <https://www.deburcht.nl/wetenschappelijk-bureau/publicaties>.

Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met de auteurs:

Paul de Beer
p.t.debeer@uva.nl

Rein de Sauvage Nolting:
reindesaavage@deburcht.org

Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Het wetenschappelijk bureau voor de vakbeweging onderzoekt vraagstukken die van strategisch belang zijn voor de vakbeweging.

Dit onderzoek maakt deel uit van het onderdeel 'ondermijning van cao's' van het onderzoeksprogramma (2022-2025).

De kwaliteit van het onderzoek en de onafhankelijkheid van het WB worden gewaarborgd door een curatorium, bestaande uit vertegenwoordigers van de wetenschap, de vakbeweging en het bedrijfsleven.