

# Cao onder druk?

## Onderzoek naar ontwikkelingen van collectieve arbeidsverhoudingen in relatie tot de cao

Peter van der Valk

Publicatie nr. 11



# DE BURCHT

Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging  
Amsterdam, januari 2016

Oktober 2015

De Burcht  
Henri Polaklaan 9  
1018 CP Amsterdam  
tel: 020-6241166  
info@deburcht.nl  
www.deburcht.nl

© De Burcht, Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag vernenigvuldigd worden en/of openbaar gemaakt in enige vorm op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door middel van druk, fotokopie, opname of welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Cao onder druk?

## Onderzoek naar ontwikkelingen van collectieve arbeidsverhoudingen in relatie tot de cao

Peter van der Valk

Publicatie nr. 11



# DE BURCHT

Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging  
Amsterdam, januari 2016

# Inhoud

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Inleiding en probleemstelling: cao onder druk?</b> .....                                    | <b>8</b>  |
| 1.1 Cao onder druk? Over de cao en het vaarwater .....  | 8         |
| 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen .....  | 10        |
| 1.3 Kader en thema's van onderzoek.....   | 10        |
| <b>2. Stand van zaken cao</b> .....   | <b>16</b> |
| 2.1 Wettelijk kader cao en het belang van collectief onderhandelen .....                          | 16        |
| 2.2 Cao's in Nederland.....   | 22        |
| 2.2.1 Aantal, soort en type cao's.....  | 22        |
| 2.2.2 Aantal afgesloten cao's in de tijd .....  | 23        |
| 2.2.3 Cao's 2015.....   | 26        |
| 2.3 Dekkingsgraad cao .....   | 27        |
| 2.3.1 Dekkingsgraad in de tijd (2009 – 2015).....   | 29        |
| 2.3.2 Hoge dekkingsgraad cao dankzij organisatiegraad werkgevers en avv.....                      | 30        |
| 2.3.3 Dekkingsgraad en organisatiegraad.....  | 31        |
| 2.4 Trends en ontwikkelingen cao .....  | 31        |
| 2.4.1 Cao-onderhandelingen verlopen steeds moeizamer.....   | 31        |
| 2.4.2 Cao-inzet sociale partners ver uiteen .....   | 33        |
| 2.5 Ontwikkelingen landelijke politiek en cao/avv .....   | 38        |
| <b>3. Thema 1: externe flexibilisering arbeidsmarkt / beroepsbevolking onder cao</b> .....        | <b>43</b> |
| 3.1 Beroepsbevolking: verschillende arbeidsrelaties en de cao<br>in de periode 1999-2014 .....    | 43        |
| 3.1.1 Werknemers in flexibele en vaste arbeidsrelaties .....                                      | 45        |
| 3.1.2 Uitzendkrachten.....  | 51        |
| 3.1.3 Zelfstandigen/zzp-ers.....  | 53        |
| 3.1.4 Detachering buitenlandse werknemers .....   | 63        |
| 3.2. Posities binnen collectieve arbeidsverhoudingen<br>n.a.v. flexibilisering arbeidsmarkt ..... | 64        |
| 3.2.1 Toename van gebruik van constructies<br>om cao te ontduiken of te ontwijken.....            | 64        |
| 3.2.2 Grotere nadruk op handhaving en naleving cao.....   | 69        |
| 3.2.3 Meer wetgeving tegen 'doorgesloten' flexibilisering.....                                    | 70        |
| • Sociaal Akkoord.....  | 70        |
| • Wetgeving Aanpak Schijnconstructies (WAS).....  | 70        |
| • Wet Werk en Zekerheid (WWZ) .....   | 72        |
| • Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties .....  | 75        |
| 3.3 Balans: cao en de flexibilisering van de arbeidsmarkt.....                                    | 76        |
| 3.3.1 Over aantal en bereik van de cao .....  | 76        |
| 3.3.2 Over bescherming cao (inhoudelijke dekking).....  | 76        |
| 3.3.3 Over kostenreductie.....  | 77        |
| 3.3.4 Over cao en tweedeling arbeidsmarkt .....   | 77        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>4. Thema 2: dalende organisatiegraad en representativiteit vakbeweging .....</b>    | <b>80</b>  |
| 4.1 Vakbeweging in beeld .....   | 80         |
| 4.1.1 Aantal leden vakbeweging .....   | 80         |
| 4.1.2 Vergrijzing ledenbestand vakbeweging .....                                       | 82         |
| 4.1.3 Verklaringen voor wel of geen lidmaatschap vakbeweging .....                     | 83         |
| 4.2. Steun en waardering voor vakbeweging .....  | 88         |
| 4.2.1 Waardering cao/ vakbeweging (feitelijk draagvlak) .....                          | 88         |
| 4.2.2 Organisatiegraad (formeel draagvlak) .....                                       | 90         |
| 4.2.3 Juridisch draagvlak en representativiteit .....                                  | 92         |
| 4.3 Ontwikkelingen binnen vakbeweging met mogelijke invloed op ledenontwikkeling ..... | 93         |
| 4.3.1 Spagaat van de vakbeweging: 2 organisatieprincipes vakbeweging .....             | 93         |
| 4.3.2 Organizing .....   | 96         |
| 4.3.3 Fusie en sectorindeling FNV .....  | 100        |
| 4.3.4 Verdeeldheid en concurrentie .....   | 102        |
| <b>5. Thema 3: strijd over aanpassingen van de cao .....</b>                           | <b>106</b> |
| 5.1 Acceptatie cao .....   | 106        |
| 5.1.1 Waardering en belang cao volgens werkgevers .....                                | 106        |
| 5.1.2 Sociale partners over aanpassingen cao .....                                     | 107        |
| 5.2 Over flexibiliteit, maatwerk, keuzevrijheid en betrokkenheid bij cao .....         | 110        |
| 5.2.1 Flexibiliteit .....  | 111        |
| 5.2.2 Maatwerk .....   | 113        |
| 5.2.3 Keuzevrijheid .....  | 116        |
| 5.2.4 Betrokkenheid bij cao .....  | 118        |
| 5.3 Strijd over aanpassingen van de cao .....  | 121        |
| <b>6. Balans, conclusies en samenvatting .....</b>                                     | <b>124</b> |
| 6.1 Cao onder druk? .....  | 124        |
| 6.2 Oorzaken en ontwikkelingen: opstelling sociale partners en overheid .....          | 127        |
| 6.3 Gevolgen voor cao-onderhandelingen en cao-machtsbalans .....                       | 136        |
| Bijlage 1: Tabellen .....  | 144        |
| Bijlage 2: Voorbeelden van grotere cao's die voor 2015 zijn verlopen .....             | 151        |
| Referenties .....  | 152        |

# 1. Inleiding en probleemstelling: cao onder druk?

## 1.1 Cao onder druk? Over de cao en het vaarwater

In berichtgeving over de cao gaat het zelden alleen over de cao. Vakbonden maar ook werkgeversorganisaties stellen bijna nooit de cao ter discussie, maar hebben het veelal over het slechte of goede vaarwater waarin de cao zich volgens hen bevindt. Zo hebben de laatste jaren grote groepen werkenden (zzp-ers, flexwerkers, buitenlandse werknemers) de arbeidsmarkt betreden die niet (meer) werken onder de invloedssfeer van de cao, maar daar wel veel invloed op hebben. Die invloed kan vele vormen hebben en krijgt verschillende benamingen.

Voor de vakbeweging wordt het 'slechte vaarwater' van de cao vooral zichtbaar door gebruik van constructies om de cao te ontwijken of te ontduiken. De vakbeweging noemt talrijke voorbeelden. Zo gaf de FNV vorig jaar het winkelend publiek bij Ikea informatie over hoe het woonwarenhuis zijn chauffeurs, via een omweg van Oost-Europese onderaanneming, behandelt. De chauffeurs, die worden ingehuurd, zijn goedkoper dan de chauffeurs die volgens de Nederlandse cao moeten worden betaald. De FNV spreekt van 'oneerlijke concurrentie'.

Een ander voorbeeld van 'slecht vaarwater' is, volgens de vakbeweging, het gebruik van wetgeving om de cao links of rechts te passeren. Een flitsfaillissement is een bekend voorbeeld. De curator neemt dan niet meer de tijd voor een reorganisatieplan, maar hakt direct knopen door en zet, samen met de directie, onmiddellijk het mes in de organisatie en schudt de schuldenlast van zich af. Vaak in één dag wordt het faillissement uitgesproken én de doorstart bekend gemaakt. Volgens de vakbeweging is het gebruik van zo'n flitsfaillissement alleen bedoeld om vakbonden en personeel buitenspel te zetten. Dergelijke flitsfaillissementen in Nederland waren er bij Free Record Shop, de Schoenenreus, champignonkwekerij Prime Champ, lingerieontwerpster Marlies Dekkers, Estro en gamalenkwekerij Heiploeg.

Werkgevers benadrukken vooral dat de cao niet meer past bij het 'vaarwater van de moderne tijd'. Als wordt afgegaan op de cao-berichtgeving door werkgevers, dan lijkt het of de huidige cao slechts nadelige kanten heeft (cao is te duur, is een te dik boekwerk, biedt te weinig flexibiliteit en wendbaarheid ect.). Begin 2015 laat de directeur van werkgeversvereniging AWWN, de heer Van de Kraats, weten dat het de hoogste tijd is voor 'vernieuwing van de cao'. Daarvoor presenteert de AWWN voorstellen voor het bereiken van meer draagvlak voor de cao, maar is ook het schrappen van – wat werkgevers noemen – 'allerlei belemmeringen in cao-bepalingen' noodzakelijk. Zo vinden werkgevers de 'gouden kooi met luxe regelingen voor oudere werknemers' niet meer van deze tijd. Als insteek voor het cao-overleg 2015 vinden zij dat ouderen een stap terug moeten doen ten gunste van jongeren. Sommige werkgevers richten hun pijlen niet alleen op verandering van de huidige cao, maar ook of vooral op de houding van de bonden. Zo laat de voorzitter van Bouwend Nederland, de heer Verhagen, begin 2015 bij de start van de cao-onderhandelingen weten dat *"bonden zich moeten afvragen of ze de belangen van werknemers in de bouw wel goed vertegenwoordigen"*. De voorzitter verwijt de bonden dat zij alleen opkomen voor de belangen van de eigen leden. *"Jongeren zijn met onze voorstellen beter af"* (CB, 2015).

Met een volgende stap zijn we terug bij de kern van dit onderzoek: de cao zelf wordt ter discussie gesteld. Begin 2015 waarschuwt de AWWN dat - als bonden blijven inzetten op 'houden wat we hebben' - dit het einde van de cao zal betekenen. *"Als het niet met de vakbonden kan,*



dan is de kans groot dat werkgevers zonder vakbonden en buiten de cao om verder gaan met vernieuwen..... *Werkgevers worden ongeduldig*" (VK, 1/2015). Los van de bekende ketelmuziek voor het cao-seizoen 2015 laat dit citaat vooral zien dat een deel van de werkgevers zich blijkbaar sterk genoeg voelen om eventueel zonder bonden en zonder de cao de arbeidsvoorwaarden aan te passen.

Ook de politiek houdt zich bezig met de cao en het vaarwater. Zo zet de minister van SZW, Asscher, zwaar in op wetgeving tegen *"doorgeschoten flex en schijnconstructies die het cao-stelsel ondermijnen"*. Andere politieke partijen zoals D66 en de VVD maken zich juist druk over het feit dat modernisering van de cao (*"meer maatwerk"*) uitblijft en vragen een Kamerdebat aan over de toekomst van de cao. Een andere – steeds weer terugkerende – discussie, in het kader van het politieke vaarwater van de cao, betreft het avv-en van de cao. In hoeverre moet de overheid het wapen van het niet algemeen verbindend verklaren inzetten als bijvoorbeeld de lonen, in de ogen van diezelfde politiek, niet voldoende worden gematigd? Via het avv-beleid wil een deel van de politieke partijen meer invloed uitoefenen op de afspraken tussen cao-partijen.

Tot slot, ook de vakbeweging - traditioneel een sterke voorstander van de cao en verdediger van bestaande cao-afspraken – heeft te maken met ander vaarwater. De organisatiegraad van de vakbeweging daalt al jaren. Sinds enige tijd krijgt de cao - of beter: het afsluiten van cao's met werkgevers – binnen de vakbeweging niet alleen maar applaus. Om vakbondsmacht te organiseren vindt een deel van de vakbeweging dat de cao minder de spil moet zijn dan tot nu toe het geval is. Cao's zouden niet langer 'automatisch' moeten worden afgesloten, maar de prioriteit in het cao-proces moet liggen bij het opbouwen van vakbondsmacht dan wel bij het feit dat de af te sluiten cao 'iets moet opleveren voor werknemers'. Een cao die alleen maar 'verslechtingen' biedt, wordt dan niet meer afgesloten. Dat moet bepalend zijn of er überhaupt een akkoord kan worden afgesloten. En niet het gewoonterecht of de relatie met de werkgever. Vanuit die visie ligt de inzet van acties voor de hand en zal men vaker niet tot een akkoord willen of kunnen komen.

Bovenstaande voorbeelden zijn inwisselbaar voor andere. Ze lijken het beeld te bevestigen dat de cao onder druk staat. Het lijkt erop dat de honderdjarige cao' zijn langste tijd heeft gehad. Maar er is ook een andere kant. Ondanks dat er veel is veranderd op de arbeidsmarkt en binnen de arbeidsverhoudingen, klinkt vanuit wetenschappelijke hoek nogal eens het geluid dat er toch vooral een grote mate van continuïteit zit in het Nederlandse overlegmodel. *"De belangrijkste instituties zijn nog dezelfde als een halve eeuw geleden en de dekkingsgraad van cao's – dat toch kan worden gezien als een van de belangrijkste 'producten' van die arbeidsverhoudingen – is hoog en stabiel"* (De Beer, 2013). Dat positieve beeld wordt ook bevestigd door de laatste editie 2013 van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (TNO/CBS 2014). Hierin geven werknemers en ambtenaren onverminderd het belang van het bestaan van cao's aan.

1 De eerste landelijke cao werd 100 jaar geleden (1914) afgesloten tussen de Werkliedenorganisatie in de Typografie en de Nederlandse Bond van Boekdrukkerijen.

## 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Een onderzoek naar de vraag of de cao onder druk staat, gaat dus niet alleen over de cao, maar brengt vooral de ontwikkelingen in de collectieve arbeidsverhoudingen (met werknemers- en werkgeversorganisaties en de overheid als belangrijkste actoren) in beeld. Het gaat, met andere woorden, om het in beeld brengen van de cao én het vaarwater.

Kern van dit onderzoek is een beschrijving en analyse van de ontwikkelingen in de collectieve arbeidsverhoudingen met de cao als invalshoek. De twee bijbehorende onderzoeksvragen zijn:

- *In hoeverre staat de cao onder druk?*
- *Welke oorzaken en ontwikkelingen in de collectieve arbeidsverhoudingen (werknemers-, werkgeversorganisaties en de overheid) liggen hieraan ten grondslag?*

Als invalshoek voor de beschrijving van die ontwikkelingen wordt gekozen voor een drietal bekende thema's van (het vaarwater van) de cao. Deze thema's worden veelvuldig in relatie gebracht met het draagvlak van de cao:

- de externe flexibilisering van de arbeidsmarkt;
- de dalende organisatiegraad van de vakbeweging;
- de strijd over aanpassingen (in termen van meer maatwerk, meer keuzevrijheid, groter draagvlak etc.) van de cao.

Hierbij wordt logischerwijs aandacht besteed aan de opstelling en reacties van vakbeweging, werkgevers en de overheid t.a.v. deze drie thema's (of anders gesteld: deze drie knelpunten). Dat zijn reacties in de vorm van cao-beleid, wetgeving en beleidsvoorstellen. Daarbij wordt een overzicht gepresenteerd van een mogelijke aanpak van die knelpunten, die zowel binnen als buiten de cao kan liggen. In het laatste hoofdstuk worden samenvattende conclusies gepresenteerd en wordt de balans opgemaakt van de gevolgen voor de cao-onderhandelingen en met name voor de cao-machtsbalans tussen werkgevers en werknemers. In aanvulling op de twee eerder genoemde onderzoeksvragen zullen dan ook twee andere onderzoeksvragen worden beantwoord:

- *Welke opstelling nemen sociale partners en de overheid in? Hoe reageren deze drie actoren op oorzaken en ontwikkelingen rondom de cao?*
- *Welke gevolgen heeft dit voor de cao-onderhandelingen en de (cao-)machtsbalans tussen werkgevers en werknemers?*

## 1.3 Kader en thema's van onderzoek

Dit onderzoek over de vraag of de cao onder druk staat, wil vooral de ontwikkelingen in de collectieve arbeidsverhoudingen met de cao als invalshoek in kaart brengen. Uiteraard zijn die ontwikkelingen talrijk en zowel nationaal als internationaal van aard. Een kader van onderzoek is noodzakelijk om zowel de beperking als de focus van dit onderzoek aan te geven.

### *Internationale ontwikkelingen*

Allereerst zijn internationale ontwikkelingen (zoals de invloed van de wereldhandel op de economische positie van Nederland) uiteraard van groot belang. In algemene zin kan

worden gesteld dat het kader waarbinnen de cao tot stand komt, grofweg wordt bepaald door internationale ontwikkelingen en de nationale uitkomsten daarvan. Enkele van die internationale ontwikkelingen en megatrends zijn (Panteia 2014):

- *Ontwikkeling van de wereldhandel*

Die ontwikkeling bepaalt in hoge mate de economische positie van Nederland en daarmee onder andere de financieel-economische speelruimte voor cao-onderhandelingen.

- *Globalisering/internationalisering*

Deze ontwikkeling maakt het speelveld waarbinnen de cao tot stand komt, veel groter dan het speelveld van de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Dat betekent o.a. dat steeds meer sectoren te maken krijgen met internationale concurrentie, maar bijvoorbeeld ook dat Nederlandse bedrijven vaker te maken hebben met een buitenlands bestuur, dat gewend is aan andere arbeidsverhoudingen dan die in Nederland.

- *Innovatie en technologie*

De invloed van innovatie en technologie is natuurlijk niet nieuw. Naar verwachting zal de komende jaren de invloed van informatisering, automatisering en robotisering (industriële robotica, 3d-printing, nanotechnologie, cradle to cradle, etc.) merkbaar zijn op aard en verdeling van productie en werkgelegenheid tussen en binnen sectoren.

- *Ecologie*

Het betreft hier onder andere het vraagstuk van de uitputting van grondstoffen en de grotere inzet van milieuvriendelijke energiebronnen zoals wind- en zonne-energie. Het overleven van verschillende industriële sectoren zal onder andere afhangen van de vraag in hoeverre zij erin slagen een succesvol antwoord te vinden op hun toenemend energiegebruik.

- *Internationale politiek-juridische ontwikkelingen*

Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan de (toenemende) Europese wet- en regelgeving, zoals de al wat oudere detacheringsrichtlijn, die in het kader van dit onderzoek van belang is (zie §3.1.4).

Op lange(re) termijn hebben deze ontwikkelingen hun uitwerking op productie, werkgelegenheid en de inzet van arbeid en daarmee op de collectieve arbeidsverhoudingen in Nederland. Die uitwerking zal uiteraard niet voor elke sector dezelfde zijn. Zo zullen vooral bedrijven in de technologische industrie de gevolgen van de toenemende internationale concurrentie en de snelle technologische veranderingen ervaren.

Bovenstaande ontwikkelingen en de nationale uitkomsten ervan bepalen in algemene zin het kader waarbinnen de cao-onderhandelingen zich afspelen. Het past niet in dit onderzoek om dieper op bovengenoemde internationale ontwikkelingen in te gaan. Voor dit onderzoek beperken we ons tot de ontwikkelingen binnen de Nederlandse collectieve arbeidsverhoudingen.

### Nationale context

De nationale context wordt gevormd door het samenspel van de ontwikkeling van de werkgelegenheid in Nederland en (nationale) politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Voor de leesbaarheid worden deze nationale ontwikkelingen in dit rapport niet in aparte paragrafen beschreven, maar worden zij als (nationale) context slechts uitgewerkt in een aantal noties.

Zo wordt aandacht voor *nationale politieke ontwikkelingen* beperkt tot een beschrijving van nieuwe – in het kader van dit onderzoek relevante – wetgeving als de Wetgeving Aanpak Schijnconstructies (WAS), en de mate waarin vakbondsbeleid in de Haagse politiek ondersteuning vindt.

De *werkgelegenheid in Nederland* passeert bijvoorbeeld de revue aan de hand van de notie dat de werkgelegenheidsgroei in Nederland in 2014 volledig op het conto van flexibel werk kon worden geschreven of dat de werkgelegenheid van banen op middelbaar beroepsniveau zal blijven afnemen.

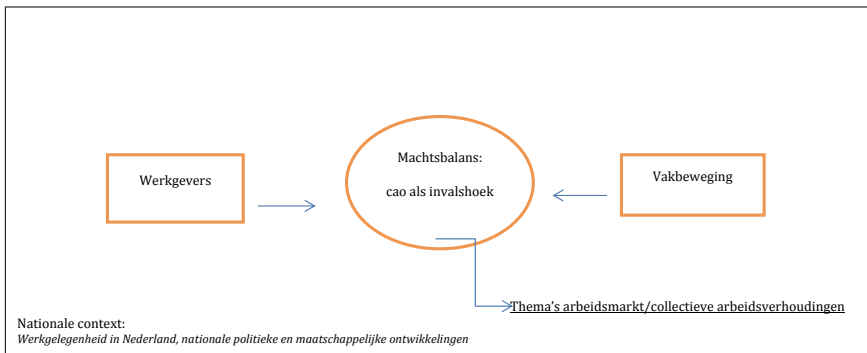
In het kader van *maatschappelijke ontwikkelingen* worden sociaal-culturele noties aangehaald zoals ‘individualisering’, waardoor de behoefte aan bijvoorbeeld meer keuzevrijheid in het arbeidsvoorwaardenpakket kan toenemen. Ook kan worden gedacht aan de afnemende verenigingsbereidheid, die vooral tot uiting komt in het dalend ledenaantal van de vakbeweging, maar bijvoorbeeld ook in die van politieke partijen.

Ook demografische ontwikkelingen als een langere levensverwachting en vergrijzing met gevolgen voor pensioengerechtigde leeftijd en het langer doorwerken van ouderen kunnen hier worden genoemd. In figuur 1 wordt dit schematisch weergegeven.

### Figuur 1: kader van onderzoek

Internationale ontwikkelingen:

*Ontwikkeling wereldhandel /globalisering/internationalisering /innovatie en technologie/ecologie/internationale politiek-juridische ontwikkelingen*



Nationale context:

*Werkgelegenheid in Nederland, nationale politieke en maatschappelijke ontwikkelingen*

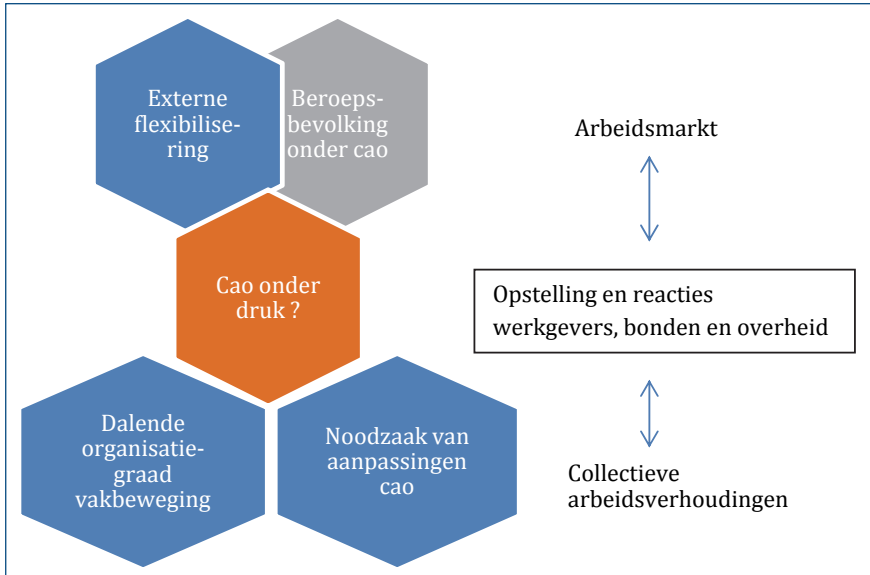
### *Thema's arbeidsmarkt en collectieve arbeidsverhoudingen*

Als invalshoek voor het beschrijven van de ontwikkelingen binnen de collectieve arbeidsverhoudingen wordt een groot aantal cao-onderwerpen onder een drietal gemeenschappelijke thema's (of knelpunten) van de cao gebracht. Deze thema's worden veelvuldig in directe relatie gebracht met het draagvlak van de cao.

Gegeven de probleemstelling van dit onderzoek zijn deze thema's te kenschetsen als:

- Staat de cao onder druk door de grote (externe) flexibilisering op de arbeidsmarkt? In hoeverre wordt het bereik van de cao geleidelijk uitgehold door de groei van de 'flexibele schil'. Door de flexibilisering is de verhouding tussen verschillende soorten arbeidsrelaties veranderd en valt een toenemend deel van de werkenden (denk aan zzp-ers) niet onder de werkingssfeer van een cao. In relatie tot de cao brengen we de gevolgen van externe flexibilisering voor de beroepsbevolking (werkenden die al dan niet onder een cao vallen) in beeld.
- Zet de dalende organisatiegraad van de vakbeweging de cao onder druk? Is sprake van erosie van de legitimiteit van de cao door de daling van de organisatiegraad (en de vragen die dat oproept over de representativiteit van de vakbeweging)?  
De organisatiegraad van de vakbeweging ligt laag en daalt al jaren. Hoewel een dalende organisatiegraad geen directe gevolgen voor het juridische draagvlak van het cao-stelsel heeft, ziet de vakbeweging zich steeds nadrukkelijker geplaatst voor de legitimiteitsvraag: in hoeverre is de vakbeweging dé vertegenwoordiger van werknemers en dé onderhandelaar aan de cao-tafel?
- Houdt de 'druk op de cao' ook verband met de noodzaak van aanpassingen (meer keuzevrijheid, groter draagvlak etc.) van de cao zelf, omdat – zoals werkgevers vaak aangeven – anders het draagvlak voor de cao afneemt?

Deze thema's van de arbeidsverhoudingen (noodzaak aanpassing cao; dalende organisatiegraad vakbeweging) en de arbeidsmarkt (externe flexibilisering en welk deel van de beroepsbevolking onder cao werkt) worden uitgewerkt in de hoofdstukken 3, 4 en 5. Daarbij wordt aandacht besteed aan de opstelling en reacties van de drie actoren (overheid, vakbeweging, werkgevers) op die thema's. Daarbij wordt o.a. gekeken naar de gevolgen voor de cao-machtsbalans tussen werkgevers en werknemers. Tot slot wordt de vraag beantwoord in hoeverre de cao onder druk staat. De thema's worden schematisch weergegeven in figuur 2.

**Figuur 2: thema's van onderzoek**

### *Cao in onderzoek*

*De cao bestaat niet.* Bovendien kan niet alles aandacht krijgen. Ook in dit onderzoek is sprake van beperkte uitwerking van het fenomeen cao. Aandacht voor de cao richt zich meestal op de reguliere cao: de bedrijfstak- of ondernemings-cao. Dat geldt ook voor dit onderzoek. Er zijn ook cao's die aparte regelingen vormen voor bijvoorbeeld vervroegde uittreding of een fonds zijn voor opleiding en ontwikkeling. Daaraan wordt in dit onderzoek nauwelijks aandacht besteed. Uitgaande van die reguliere cao's ligt de nadruk dan weer wat meer op de bedrijfstak- dan op de ondernemings-cao.

Verder is er het (CBS) onderscheid tussen drie cao-sectoren: particuliere bedrijven, overheid en gesubsidieerde instellingen. In dit rapport worden cao's besproken uit de drie genoemde cao-sectoren, maar krijgen de laatste twee (overheid en gesubsidieerde instellingen) minder aandacht dan ze verdienen. Zo wordt bij de overheids-cao's nauwelijks aandacht besteed aan het grote belang dat de overheid, naast cao-partij, ook een van de grootste werkgevers van ons land is.

Tot slot is er het onderscheid tussen zogenoemde cao-bedrijven en niet-cao-bedrijven. Ook dat onderscheid krijgt in dit rapport nauwelijks aandacht.

## 2. Stand van zaken cao

Dit hoofdstuk beschrijft de stand van zaken ten aanzien van de collectieve arbeidsovereenkomst (cao). Een korte toelichting op het wettelijk kader van de cao kan dan niet ontbreken (§2.1). Lezers die hiermee bekend zijn, kunnen deze paragraaf overslaan. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk de cao-problematiek nader verkend. Als de ‘cao onder druk’ staat, dan kan dat blijken uit het feit dat er minder gebruik van de cao wordt gemaakt. In absolute zin zou dat het geval zijn als er recent minder cao's zijn of worden afgesloten (§2.2) of als de dekkinggraad van de cao – aandeel werknemers dat onder de werking van een cao valt – sterk is gedaald, zie §2.3. (In relatieve zin kan dat het geval zijn als de invloed van de cao op de arbeidsmarkt in 2014 is afgenomen omdat meer arbeidsrelaties buiten de werking van een cao vallen. Dat wordt behandeld in hoofdstuk 3).

Dit hoofdstuk behandelt beide onderwerpen (aantal cao's naar soort/type en de dekkinggraad van de cao) en gaat in op enkele trends en ontwikkelingen van de cao van nu. Zo lijken de cao-onderhandelingen in 2015 moeizamer te verlopen. Om welke cao's gaat het en welke inzet of welke prioriteiten op het gebied van de arbeidsvoorwaarden kiezen werkgevers en werknemers hierbij? Een overzicht staat in §2.4.

## 2.1 Wettelijk kader cao en belang van collectief onderhandelen

Een cao<sup>2</sup> is een contract tussen een of meer werkgevers en de werknemers van een bedrijf, sector of een onderdeel daarvan. Vakbonden onderhandelen namens werknemers met werkgevers. In een collectieve arbeidsovereenkomst leggen vakbonden en werkgevers de arbeidsvoorwaarden vast. Het gaat dan onder meer om loon, pensioen, vrije dagen, toeslagen en arbeidsomstandigheden. Ondernemingen kunnen een cao voor hun eigen bedrijf afsluiten en brancheorganisaties kunnen een cao afsluiten voor de hele bedrijfstak. Het juridisch kader wordt gevormd door twee wetten, die hierna kort worden besproken. (Voor de informatie in deze paragraaf is vooral gebruikt gemaakt van een tweetal publicaties: Stichting van de Arbeid, 2010 en SER, 2013).

### *Wet op de cao (1927) en de Wet op Algemeen Verbindend Verklaren (1937)*

Het afsluiten van een cao is wettelijk geregeld door de Wet op de cao uit 1927. De Wet cao bepaalt dat werkgevers(organisaties) of vakbonden alleen een cao kunnen afsluiten als zij volledige rechtsbevoegdheid hebben en in hun statuten hiertoe uitdrukkelijk gemachtigd zijn. Om een cao af te kunnen sluiten, moeten de partijen binnen de werkingssfeer van de cao vallen. Een individuele werknemer of een ondernemingsraad kan geen cao afsluiten.

### *Toepassing van een cao*

De cao geldt voor werknemers die lid zijn van een vakbond die de cao heeft afgesloten (de gebonden werknemer). Tevens geldt de cao voor de werkgever die zelf of via een

<sup>2</sup> De cao is één van de drie bronnen van regelgeving binnen het arbeidsrecht dat de onderlinge verhouding regelt wanneer een werknemer in loondienst treedt bij een werkgever. De andere twee bronnen zijn de individuele arbeidsovereenkomst (iao, artikel 7: 610 BW), die de basis vormt van de rechtsverhouding tussen werkgever en werknemer en zaken regelt als functie/ aard van de werkzaamheden etc. en het Burgerlijke Wetboek dat voor een groot deel beschermingsrecht is. Tussen werkgever en werknemer bestaat in principe contractvrijheid, maar de wettelijke bepalingen uit het BW geven aan waar beide partijen zich in hun contract tenminste aan moeten houden (zoals vakantieverlof etc.).



werkgeversorganisatie de cao heeft afgesloten (de gebonden werkgever)<sup>3</sup>. Kern van de wet is dat een gebonden werkgever vervolgens ook verplicht is de cao toe te passen op zijn werknemers die geen lid zijn van de bij de cao betrokken vakbond of vakbonden (de ongebonden werknemers), de zogenoemde *derdenbinding*. In Nederland wordt de werkgever hiertoe verplicht door artikel 14 van de Wet op de cao.

In dit kader is verder van belang dat een ongebonden werknemer niet kan afdwingen dat de gebonden werkgever de cao naleeft. Dit kan alleen de vakbond (of het lid van de vakbond) die de cao heeft afgesloten met de gebonden werkgever. (Dat levert de wat vreemde situatie op dat een werkgever wel de plicht heeft iets te doen, maar de werknemer, die geen lid is van een vakbond, zijn bijbehorende recht niet kan afdwingen. De gedachte hierachter is dat het anders geen zin meer zou hebben om vakbondslid te worden).

In de praktijk maken gebonden werkgevers gebruik van het zogenoemde *incorporatiebeding* om de afgesproken arbeidsvoorwaarden uit de cao van toepassing te laten zijn op individuele arbeidsovereenkomsten (iao's) van individuele werknemers. Door dit beding wordt de cao in de iao opgenomen (geïncorporeerd). In de iao staat dan bijvoorbeeld dat 'de Bouw-cao deel uitmaakt van deze arbeidsovereenkomst'. Bij wijziging van de cao is de werknemer ook aan de wijziging(en) gebonden, tenzij dit in strijd is met de redelijkheid en billijkheid. Dit beding dient twee doelen:

- Het stelt de werkgever in staat om alle werknemers uniforme arbeidsvoorwaarden te geven. De werkgever weet nu zeker dat iedereen onder de cao valt (en hoeft niet uit te zoeken of te weten welke werknemers door lidmaatschap van de cao-sluitende vakbond gebonden zijn aan die cao).
- De werkgever voldoet hiermee aan zijn verplichting (artikel 14) om de ongebonden werknemer de arbeidsvoorwaarden van de cao aan te bieden en aan zijn verplichting de cao na te leven (artikel 9).

Tot slot bevatten de meeste bedrijfstak-cao's een zogenaamde *dispensatiebepaling* waardoor het mogelijk is bedrijven in een sector of subsectoren geheel of gedeeltelijk ontheffing te verlenen. Bij het aangaan van de cao wordt de contractvrijheid beperkt door wettelijke voorschriften zoals o.a. de Wet op het minimumloon, Wet avv en wetgeving over gelijke behandeling. De meeste van deze wettelijke voorschriften zijn *dwingendrechtelijk* van aard. Dat betekent dat cao-bepalingen waarin ten nadele van de werknemer wordt afgeweken van de wettelijke voorschriften nietig zijn (ongeldig). Sommige wettelijke voorschriften zijn echter van *driekwartdwingendrecht*. In dat geval mag van het wettelijk voorschrift worden afgeweken (ook als dat ten nadele van de werknemer is) als cao-partijen dit hebben vastgelegd in een cao. Die mogelijkheid bestaat bijvoorbeeld voor de wettelijke voorschriften ten aanzien van loondoorbetaling bij ziekte, de proeftijd en verlenging/opzegging van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. (zie meer in §5.2.1).

<sup>3</sup> Naast de 'eis van het lidmaatschap' is er nog een vereiste voor gebondenheid aan een cao: de 'eis van betrokkenheid' (werkingsfeer). Cao-partijen bepalen de betrokkenheid door af te spreken op welk soort arbeid en op welke werknemers de cao van toepassing is. Deze werkingsfeer van de cao wordt aan het begin van elke cao vermeld in de zogeheten 'werkingsfeerbepaling'. Zo kan daarin staan dat de cao slechts geldt voor alleen het uitvoerend personeel. Of dat in de cao oprop- en uitzendkrachten, stagiairs en noodhulpverleners worden uitgesloten.

### Algemeen verbindend verklaren

In veel branches is het gebruikelijk een cao algemeen verbindend te laten verklaren. Dit is mogelijk door de *Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten*, kortweg: de Wet algemeen verbindend verklaren (avv) uit 1937. Kern van deze wet is dat de minister van Sociale Zaken een cao algemeen verbindend kan verklaren waarmee die cao ook verplicht is voor werkgevers die niet bij de brancheorganisatie zijn aangesloten (de ongebonden werkgevers). Het beoogde en belangrijke doel van het avv-en is het voorkomen van het concurreren op basis van arbeidsvoorwaarden binnen een sector<sup>4</sup>. Zonder het avv zouden ongebonden werkgevers door onderbieding concurrentievoordeel hebben.

Voor avv moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Ten eerste wordt niet de gehele cao algemeen verbindend verklaard, maar *een aantal* bepalingen van de cao die specifiek moeten zijn benoemd. Ten tweede kan de minister die cao-bepalingen, die naar zijn/haaroordeel reeds gelden voor een 'belangrijke' meerderheid van de werknemers in de bedrijfstak, algemeen verbindend verklaren. Een meerderheidsvereiste van 55% of meer volstaat veelal<sup>5</sup>. Overigens ligt het gemiddelde percentage bij avv-verzoeken al jaren stabiel rond de 80 procent. Ten derde worden de bepalingen waarvoor avv wordt gevraagd, getoetst aan de Wet avv, het recht en het avv-beleid<sup>6</sup>. Het avv-beleid is opgenomen in het *Toetsingskader algemeen verbindendverklaring van cao-bepalingen (Toetsingskader)*. Dat toetsingskader wordt periodiek geactualiseerd en geeft een uitgewerkt overzicht van inhoudelijke aspecten van avv (wanneer wel en wanneer niet avv) en procedurele aspecten van avv (indienen verzoek avv / verzoek dispensatie<sup>7</sup>).

Tot slot kan de minister besluiten een bepaalde cao-afspraken of een bepaald type cao-afspraken niet te avv-en omdat hij/zij dat, in het licht van de sociaaleconomische ontwikkeling, in strijd acht met het *algemeen belang of de rechtmatige belangen van derden*. Dit alles betekent dat er feitelijk sprake is van 'geen cao' als:

- 4 De avv biedt hiervoor zowel bescherming op nationaal als Europees niveau. Het avv-instrument wordt ook erkend in de Europese regelgeving waardoor buitenlandse (EU)werknemers recht hebben op de belangrijkste arbeidsvoorwaarden die zijn geregeld in een cao. Zie verder §3.1.4.
- 5 Het meerderheidsvereiste behoeft wat toelichting. Bij de beoordeling van de representativiteit van cao-partijen speelt het ledental van de vakbond(en) die de cao afsluit(en) geen rol. Het gaat om het aantal werknemers, georganiseerd en ongeorganiseerd, dat in dienst is bij de werkgevers die aan de cao gebonden zijn, afgezet tegen het totaal aantal werknemers dat binnen de werkingsfeer van de cao zou vallen. Een meerderheid van 60 procent of meer wordt in ieder geval als 'belangrijk' gekwalificeerd. Dat geldt ook voor een meerderheid tussen 55 en 60 procent, tenzij het draagvlak voor de cao binnen het werkingsfeergebied gering is of als er een zeer scheve verdeling van de meerderheid binnen het werkingsfeergebied bestaat. Bij een meerderheid beneden 55 procent vindt geen avv plaats, tenzij naar het oordeel van de minister sprake is van bijzondere omstandigheden (SER 2013, blz. 49/50).
- 6 In de Wet avv is geregeld dat bepaalde cao-bepalingen niet in aanmerking komen voor avv. Dit betreft onder meer: 1) intentieverklaringen, protocollen, aanbevelingen en eventuele toelichtingen op de cao; 2) cao-bepalingen die relaties tussen cao-partijen onderling regelen (obligatoire bepalingen); 3) cao-bepalingen die ertoe strekken de beslissing van de rechter omtrent twistgedingen uit te sluiten of dwang uit te oefenen op werkgevers of werknemers om zich bij een vereniging van werkgevers of werknemers aan te sluiten of ongelijke behandeling van georganiseerde en ongeorganiseerde werknemers teweeg te brengen; 4) cao-bepalingen over pensioenen; over herverzekering van eigen risico's van werkgevers; cao-bepalingen die geen verband houden met arbeid. 5) Cao-bepalingen die strijd met de wet opleveren, (bv. lagere normen ten aanzien van veiligheid, gezondheid of welzijn dan de normen op basis van de Arbeidsomstandighedenwet); die strijdig zijn met algemene rechtsbeginselen of cao-bepalingen waarbij sprake is van inbreuk op grondrechten zoals inbreuk op de vrijheid van arbeidskeuze of op het beginsel van gelijke behandeling.
- 7 Dispensatie van avv treedt automatisch op als dispensatie van de cao is verleend. Als bedrijven of sectoren niet reeds op deze grond zijn uitgezonderd, dan kan op 2 manieren dispensatie van avv worden aangevraagd. Ten eerste kan bij de cao-partijen (van de ge-avvde cao) dispensatie worden gevraagd. Die dispensatie wordt weinig tot niet verleend. Voor het verlenen van dispensatie wordt soms de 'eis van gelijkwaardigheid van arbeidsvoorwaarden' door cao-partijen gesteld, al is dat geen verplichting. Ten tweede kan dispensatie bij de minister worden aangevraagd, als cao-partijen geen avv-dispensatie willen verlenen. Hoewel ook deze tweede manier niet vaak voorkomt, wordt in dat geval op basis van het Toetsingskader besloten en moet het gaan om 'zwaarwegende argumenten' (zie hierboven).

- een werkgever geen lid is van een werkgeversorganisatie;
- en niet in de iao is vermeld dat de cao van toepassing is;
- en de bepalingen uit de cao niet algemeen verbindend zijn verklaard.

Als samenvatting staat hieronder de schematische weergave van wanneer de cao van toepassing is.

**Schema 1: Overzicht wanneer cao van toepassing is.**

| Werkgever of werknemer partij bij afgesloten cao?  |   |                                       |
|--|---|---------------------------------------|
|  | Werkgever<br>WEL partij:                                  | Werkgever<br>NIET partij:             |
| Werknemer WEL partij<br>(via lidmaatschap vakbond) | Cao is van toepassing en afdwingbaar                      | Cao is niet van toepassing tenzij avv |
|  |   |                                       |
| Werknemer NIET partij<br>(geen lid vakbond)        | Cao van toepassing, (derdenbinding) maar niet afdwingbaar | Cao is niet van toepassing tenzij avv |

Bron: [www.wetrecht.nl](http://www.wetrecht.nl)

Als cao-partijen een cao afsluiten, wijzigen of opzeggen, delen zij dit schriftelijk mee aan de minister van SZW. Als niet aan de meldingsplicht is voldaan, is geen sprake van een rechtsgeldige cao.

*Afloop van een cao*

In Nederland wordt de cao meestal afgesloten voor een periode van één of twee jaar. Tegen het einde van de looptijd vinden onderhandelingen plaats tussen de betrokken partijen van werknemers- en werkgeversorganisaties, waarbij alleen vakbondsleden over het uiteindelijke resultaat kunnen stemmen.

Regelmatig komt het voor dat er nog geen overeenstemming is bereikt over een nieuw contract op het moment dat de cao afloopt (moment van expiratie). Het aflopen van de cao heeft verschillende gevolgen voor drie soorten cao-bepalingen (normatieve of horizontale, obligatoire en diagonale bepalingen). Zie kader 1.

**Kader 1: Normatieve, obligatoire en diagonale bepalingen**

In de *normatieve of horizontale bepalingen* worden de rechten en verplichtingen tussen de individuele werkgevers en werknemers of tussen leden van werkgeversorganisaties en vakbonden vastgelegd. Deze maken deel uit van de iao's zoals de arbeidsvoorwaardelijke bepalingen over b.v. loon, werktijden, vakantiedagen etc.

De *obligatoire bepalingen* die gelden enkel voor de partijen die de cao sluiten. Het gaat dan bijvoorbeeld over de verplichting van de vakbonden om zich gedurende de looptijd van de cao te onthouden van stakingsacties (vredesplichtclausule).

De *diagonale bepalingen* leggen in het algemeen verplichtingen op aan leden van de cao-partijen ten opzichte van die cao-partijen of derden. Bijvoorbeeld de verplichting voor de werkgever en/of werknemer om premies te storten in een pensioenfonds, sociaal fonds of opleidings- en ontwikkelingsfonds.

De normatieve of horizontale bepalingen uit de cao blijven na afloop van de cao van kracht voor de gebonden werkgever en de door lidmaatschap of incorporatiebeding gebonden werknemer totdat een nieuwe cao is afgesloten. De arbeidsvoorwaarden uit de cao zijn immers deel gaan uitmaken van de iao die zij zijn overeengekomen. Dit wordt ook wel *de nawerking van de cao* genoemd. Het aflopen van de cao heeft echter tot gevolg dat de rechtskracht van de obligatoire en diagonale bepalingen op dat moment vervalt. Verder geldt dat algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen geen rechtskracht meer hebben als de cao afloopt. De ongebonden werkgever is hierdoor niet meer gehouden om de betreffende cao-bepalingen toe te passen op zijn werknemers. Afwijkende arbeidsvoorwaarden zijn dan mogelijk.

Samenvattend betekent dit, dat als een cao afloopt (zonder dat een nieuwe cao is afgesloten of de cao is verlengd), de cao 'nawerkt' totdat er op individueel of collectief niveau nieuwe afspraken zijn gemaakt. De cao behoudt nawerking bij alle bedrijven die lid zijn van de werkgeversorganisatie. Voor ongebonden werkgevers geldt de cao echter niet langer, tenzij de ongebonden werkgever in individuele arbeidsovereenkomsten naar de cao verwijst middels een corporatiebeding. Hoewel er dus niet direct grote problemen ontstaan, kan dat o.a. betekenen dat werknemers geen loonsverhogingen meer krijgen.

*Na het afsluiten van een cao*

Werkgevers en werknemers die gebonden zijn aan een cao, zijn verplicht de daaruit voor hen geldende verplichtingen 'te goeder trouw ten uitvoer te brengen'. Oftewel, zij zijn gehouden tot *naleving*. Cao-partijen worden geacht de eigen gebonden leden tot naleving aan te sporen. Daarnaast hebben cao-partijen op elkaar een vorderingsrecht bij de civiele rechter tot naleving van de cao-arbeidsvoorwaarden. Dat recht op naleving geldt ook na afloop van de cao.

Als cao-onderhandelingen vastlopen, kunnen bonden gebruik maken van het recht op *staking* (artikel 6, lid 4 Europees Sociaal Handvest, ESH). Voorwaarde is wel dat er een belangengeschil is. En een staking moet het uiterste middel zijn (de onderhandelingen moeten muurvast zitten). Op verzoek van een van de partijen kan de rechter dit marginaal (niet inhoudelijk) toetsen. Het recht op staking kan enkel worden beperkt als de openbare orde, veiligheid of gezondheid door de staking wordt bedreigd (artikel 31 ESH).

Wel geeft een recente uitspraak van de Hoge Raad (juni 2015<sup>8</sup>) vakbonden meer ruimte voor het voeren van doelgerichte collectieve acties. Het arrest van de Hoge Raad houdt in feite in dat een actie - die niet is aangekondigd of niet is ingezet als uiterste middel - niet automatisch onrechtmatig is. Om te beoordelen of een collectieve actie onrechtmatig is, moet worden gekeken of een collectieve actie schadelijk is voor de volksgezondheid, de openbare orde of onevenredige schade oplevert. Deze uitspraak betekent bijvoorbeeld dat vakbonden, nog voor ze zijn uitonderhandeld, acties als waarschuwing tegen de werkgever kunnen organiseren.

### *Nieuwe cao-partijen*

Nieuwe organisaties kunnen zich altijd als cao-partij aandienen, mits ze aan de wettelijke vereisten (zie blz. 11) voldoen. In beginsel bepalen cao-partijen zelf wie aan de onderhandelingstafel aanschuift. Of een nieuwe organisatie een plaats aan de onderhandelingstafel verwerft, is afhankelijk van de positie die zij inneemt en de opstelling van de andere cao-partijen. Echter, als een vakbond duidelijk representatief is (20-25% van de werknemers wordt vertegenwoordigd) kan de rechter bepalen dat een vakbond tot de onderhandelingen moet worden toegelaten.

### *Belang van collectief onderhandelen en de cao*

Het wettelijk kader van de cao is hiervoor op hoofdlijnen geschetst. Die beschrijving laat, in algemene zin, vier bekende voordelen van collectief onderhandelen (en van de cao) zien: het bevorderen van arbeidsrust en rechtszekerheid en het beperken van loonconcurrentie en transactiekosten.

De cao bevordert arbeidsrust door de vredesplicht in cao's en vermindert de kans op werkonderbrekingen en stakingen door de betrokkenheid van vakbonden en door het bestaan van een proces en procedure om klachten en onvrede te bespreken.

De cao bevordert de rechtszekerheid voor zowel de werkgever als ook voor de werknemer omdat door allerlei regels en afspraken verschillende risico's en problemen, die mogelijk zijn binnen een arbeidsrelatie, zijn afgedekt. Daarnaast betekent de betrokkenheid van vakbonden dat, bij niet-naleving, de werkgever niet alleen individueel maar ook collectief via de vakbond kan worden aangesproken.

Een bedrijfstak-cao beperkt de loonconcurrentie (binnen een sector) door de normerende werking van een salarisgebouw met gelijke schalen voor gelijke functies. Ook de gelijktijdige collectieve loonaanpassingen werken remmend op loonconcurrentie.

De cao verlaagt de transactiekosten voor de werkgever omdat het collectief afsluiten van een contract goedkoper is dan het individueel overeenkomen van afzonderlijke contracten met alle werknemers.

8 Zie uitspraak 19 juni 2015, Hoge Raad der Nederlanden (ECLI:NL:HR: 2015:1687).

## 2.2 Cao's in Nederland

In Nederland wordt de cao meestal afgesloten voor een periode van één of twee jaar. Zoals hiervoor aangegeven moeten cao-partijen een cao schriftelijk aanmelden bij de minister van SZW, wil er sprake zijn van een rechtsgeldige cao. In deze paragraaf wordt een cijfermatig overzicht gegeven van de cao in Nederland (naar aantal, soort en type). Daarbij kijken we naar ontwikkelingen in de tijd en proberen op basis van recent afgesloten aantallen cao's een beeld te schetsen in hoeverre de cao onder druk staat.

### 2.2.1 Aantal, soort en type cao's

Voor 2015 zijn bij SZW in totaal 1103 cao's aangemeld (SZW 2015b)<sup>9</sup>. Zie tabel 1.

De 1103 cao's worden verdeeld naar soort cao (bedrijfstak- en ondernemings-cao) en naar type cao (reguliere regeling, regeling voor vervroegde uittreding, een fonds voor opleiding en ontwikkeling, en sociaal fonds en een overige regeling). Het betreft 177 reguliere bedrijfstak-cao's met daarnaast 116 overige regelingen (vervroegde uittreding, opleiding, sociaal fonds, overige) en 503 reguliere ondernemings-cao's met daarnaast 307 overige regelingen. Dit betreft vaak de regeling van een sociaal plan.

**Tabel 1: aantal cao's naar soort en naar type (2014)**

|                       | Soort:                  |                      | Totaal:       |                   |
|-----------------------|-------------------------|----------------------|---------------|-------------------|
|                       | <i>Bedrijfstakingen</i> | <i>Ondernemingen</i> | <i>aantal</i> | <i>percentage</i> |
| Regulier              | 177                     | 503                  | 680           | 62%               |
| VUT:                  | 29                      | -                    | 29            | 3%                |
| O&O:                  | 16                      | -                    | 16            | 1%                |
| Sociaal Fonds:        | 68                      | -                    | 68            | 6%                |
| <u>Overige</u>        | 3                       | 307                  | 323           | 28%               |
| Totaal niet-regulier: | 116                     | 307                  | 423           | 38%               |
| <b>Totaal:</b>        | <b>293</b>              | <b>810</b>           | <b>1103</b>   | <b>100%</b>       |

*Bron: SZW Cao-afspraken 2014, juni 2015*

In tabel 2 staat de verdeling van die reguliere cao's naar economische sector. De sector 'industrie' is – gelet op het aantal afgesloten cao's – veruit de grootste sector. Bijna 40% van de cao's wordt in deze sector afgesloten, op afstand gevolgd door de zakelijke dienstverlening en de sector vervoer & communicatie.

<sup>9</sup> SZW maakt een analyse voor 2015 op basis van de peildatum 1 januari 2015 en beperkt zich in de rapportage tot aangemelde cao's, inclusief de overheidsakkoorden, met een expiratedatum van op of ná 1 januari 2014.

**Tabel 2: Overzicht aantal reguliere cao's (m/z. avv) en ondernemings-cao's (naar economische sector)**

| <b>Economische sector:</b>  | <b>Bedrijfstak-cao met avv</b> | <b>Bedrijfstak-cao zonder avv</b> | <b>Ondernemings-cao</b> | <b>Totaal</b>        |
|-----------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|----------------------|
|                             | <i>Aantal cao's:</i>           | <i>Aantal cao's:</i>              | <i>Aantal cao's:</i>    | <i>Aantal cao's:</i> |
| • Landbouw en visserij      | 4                              | 4                                 | 4                       | 12                   |
| • Industrie                 | 24                             | 15                                | 235                     | 274                  |
| • Bouwnijverheid            | 8                              | 3                                 | 5                       | 16                   |
| • Handel en horeca          | 20                             | 10                                | 42                      | 72                   |
| • Vervoer & communicatie    | 8                              | 10                                | 74                      | 92                   |
| • Zakelijke dienstverlening | 9                              | 12                                | 88                      | 109                  |
| • Overige dienstverlening   | 14                             | 36                                | 55                      | 105                  |
| <b>Totaal:</b>              | <b>87</b>                      | <b>90</b>                         | <b>503</b>              | <b>680</b>           |

Bron: SZW, Cao-afspraken 2014, juni 2015

Aandacht voor de cao richt zich meestal op de 680 reguliere cao's uit tabel 1. Dat geldt ook voor dit onderzoek. Daarnaast ligt in dit onderzoek, uitgaande van die 680 reguliere cao's, de nadruk wat meer op de bedrijfstak- dan op de ondernemings-cao. Er zijn drie cao-sectoren: particuliere bedrijven, overheid en gesubsidieerde instellingen. In tabel 2 hebben de cao's uit de categorie 'overige dienstverlening' bijvoorbeeld veelal betrekkingen op de cao-akkoorden voor de zorg en de overheid. In dit rapport worden cao's besproken uit de drie genoemde cao-sectoren, maar krijgen de laatste twee (overheid en gesubsidieerde instellingen) minder aandacht dan ze verdienen. Zo wordt bij de overheidscao's nauwelijks aandacht besteed aan het grote belang dat de overheid, naast cao-partij, ook één van de grootste werkgevers van ons land is.

### 2.2.2 Aantal afgesloten cao's in de tijd

Op het eerste gezicht laten de cijfers van SZW van het aantal aangemelde cao's over de jaren een wat wisselend beeld zien. Zie tabel 3. Afwisselend ligt het aantal aangemelde cao's hoger dan het jaar ervoor (2009, 2012, 2014) dan wel lager dan in het voorafgaande jaar (2010, 2011, 2013 en 2015). Het ene jaar lijkt het andere jaar wat te compenseren en dat heeft voor een deel te maken met hoe wordt gerekend met de expiratiedatum. (SoZa neemt bij het bepalen van het aantal aangemelde cao's de cao's mee waarvan de expiratiedatum maximaal een jaar voor de peildatum ligt).

Zo is het aantal cao's in Nederland aan het begin van 2015 lager (-21) dan begin 2014. Dat is het netto-resultaat van 101 cao's die in 2014 wel en in 2015 niét zijn meegeteld (omdat de expiratiedatum van die cao's vóór 31 december 2012 ligt) en 80 cao's die in 2015 nieuw zijn t.o.v. 2014.

De relatief sterke daling van 2013 heeft, volgens SZW te maken met 'economisch onzekere tijden'. Zowel de economische crisis als de onderhandelingen over het pensioenstelsel tonen hier hun weerslag op de cao-onderhandelingen. Het duurde langer voordat een akkoord in zicht was.

Tabel 3: Overzicht aantal aangemelde cao's (die niet langer dan 1 jaar zijn verlopen) in 2009-2014

| Jaar: | Bedrijfstak-cao's: | Ondernemings-cao's: | Totaal aantal cao's: | Index 2009 = 100 |
|-------|--------------------|---------------------|----------------------|------------------|
| 2015  | 177                | 503                 | 680                  | 91               |
| 2014  | 182                | 519                 | 701                  | 94               |
| 2013  | 184                | 490                 | 674                  | 90               |
| 2012  | 195                | 505                 | 700                  | 94               |
| 2011  | 185                | 503                 | 688                  | 92               |
| 2010  | 189                | 520                 | 709                  | 95               |
| 2009  | 190                | 558                 | 748                  | 100              |

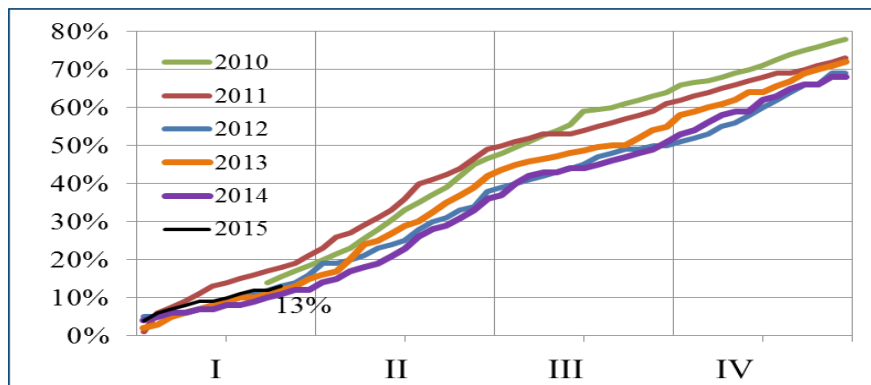
Bron: SZW Cao-afspraken 2014, juni 2015

Afgezien van bovenstaande opmerking laten de cijfers uit tabel 3 een redelijk stabiel patroon van aangemelde cao's zien. Het aantal bedrijfstak-cao's is in de periode 2009-2015 slechts licht gedaald (met 13) evenals het aantal ondernemings-cao's (-55). Op basis van deze totaalcijfers kan niet worden geconstateerd dat de cao onder druk staat.

Zoals gezegd heeft dit voor een deel te maken met hoe cao-statistieken (lopende cao's of alleen nieuwe cao's/principeakkoorden) op basis van de expiratedatum worden ingedeeld. Zo rekent SZW in zijn tabellen met de 'aangemelde cao's die niet langer dan één jaar geleden zijn verlopen' en betreft het in feite *lopende cao's*.

Een iets andere indeling geeft een iets ander inzicht. Zo kan voor ieder kalenderjaar het aantal cao's dat expireert tussen 1 januari en 31 december in kaart worden gebracht én het aantal dat daadwerkelijk opnieuw en op tijd wordt afgesloten. Die informatie staat in figuur 1 (AWVN, 2015a) en laat het volgende beeld zien.

Figuur 1: aantal afgesloten akkoorden als percentage van alle in dat jaar expirerende cao's



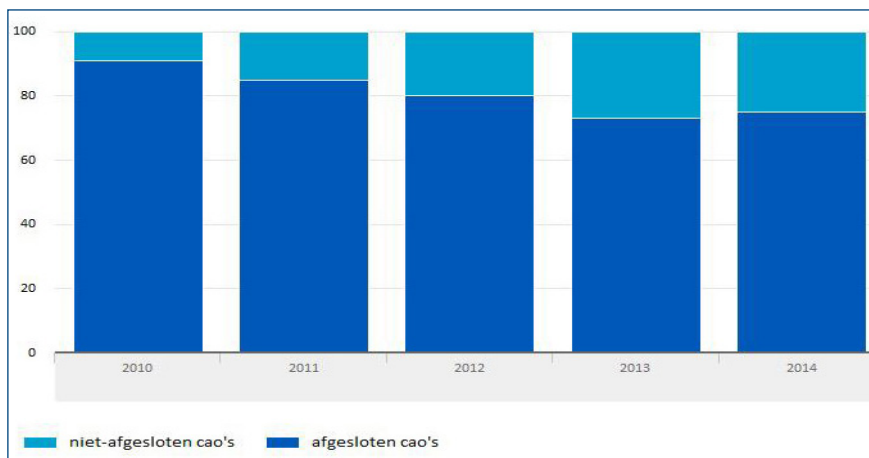
Bron: AWWN 2015



We nemen 2011 (bruine lijn) als voorbeeld. In 2011 was aan het eind van het tweede kwartaal voor 50% van alle in 2011 expirerende cao's een nieuwe cao afgesloten. Vanaf 2010 zijn elk jaar minder cao's afgesloten die in het desbetreffende jaar expireerden. In 2010 (groene lijn) geldt dat nog voor bijna 80% van de in dat jaar aflopende cao's, in 2011 en 2013 voor iets meer dan 70%; maar in 2012 en 2014 ligt het percentage onder de 70%. Er tekent zich dus een patroon af waarbij er jaarlijks minder cao's (op tijd) tot stand komen.

Op een iets andere wijze constateert het CBS een vergelijkbare trend: er is een toenemend aantal werknemers vallend onder een cao, waarvan de cao dat jaar nog niet tot stand is gekomen. Volgens het CBS was eind 2014 voor 25% van de werknemers, die onder een cao vallen, de (nieuwe) cao nog niet afgesloten. Voor 75% was dat wel het geval. Zie figuur 2. *“Eind 2014 had 1 op de 4 cao-werknemers geen cao-afpraak voor dat jaar; in 2010 gold dit nog voor 1 op de 10”* (persbericht CBS, maart 2015).

**Figuur 2: percentage afgesloten cao's per jaar, peildatum december**



Bron: CBS 2015

Volgens SoZa geldt - gemeten naar het aantal werknemers dat onder een cao valt - per 1 september 2015 voor 58% een cao. Uit kader 3 blijkt dat het percentage sinds 2008 fluctueert, maar dat de trend neerwaarts is.

**Kader 3: Verlopen cao's**

Een groeiend deel van de cao-werknemers moet langer wachten op zijn/haar nieuwe cao. Zie tabel 4 ter illustratie, met als momentopname 1 september in de periode 2008-2015. Voor 1 september 2015 constateert SZW dat voor 58% van het aantal werknemers een (niet-verlopen) cao beschikbaar is. Volgens SZW fluctueert het totaalpercentage jaarlijks, maar de trend is wel afnemend. Naar sectoren valt op dat het percentage werknemers dat onder een (niet-verlopen) cao valt, duidelijk lager is voor de bouw (in maart 2015 was er nog geen cao) en voor de handel (veel cao-onderhandelingen liggen stil in deze sector) en de horeca (er bestaat geen horeca-cao meer).

**Tabel 4: % werknemers (vallend onder een cao) waarvoor per 1 september 2008-2015 daadwerkelijk een cao geldt. Naar economische sector.**

| Economische sector:            | 2015       | 2014       | 2013       | 2012       | 2011       | 2010       | 2009       | 2008       |
|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| • Landbouw                     | 23%        | 34%        | 79%        | 61%        | 100%       | 43%        | 100%       | 100%       |
| • Industrie                    | 14%        | 75%        | 28%        | 76%        | 67%        | 96%        | 88%        | 97%        |
| • Bouw                         | 47%        | 100%       | 48%        | 100%       | 100%       | 100%       | 100%       | 100%       |
| • Handel en<br>Horeca          | 27%        | 20%        | 56%        | 72%        | 70%        | 90%        | 88%        | 89%        |
| • Vervoer en<br>communicatie   | 91%        | 38%        | 95%        | 85%        | 84%        | 52%        | 80%        | 97%        |
| • Zakelijke<br>dienstverlening | 86%        | 91%        | 96%        | 81%        | 92%        | 91%        | 84%        | 94%        |
| • Overige<br>dienstverlening   | 75%        | 71%        | 83%        | 68%        | 72%        | 56%        | 79%        | 87%        |
| <b>totaal:</b>                 | <b>58%</b> | <b>63%</b> | <b>67%</b> | <b>74%</b> | <b>76%</b> | <b>76%</b> | <b>85%</b> | <b>92%</b> |

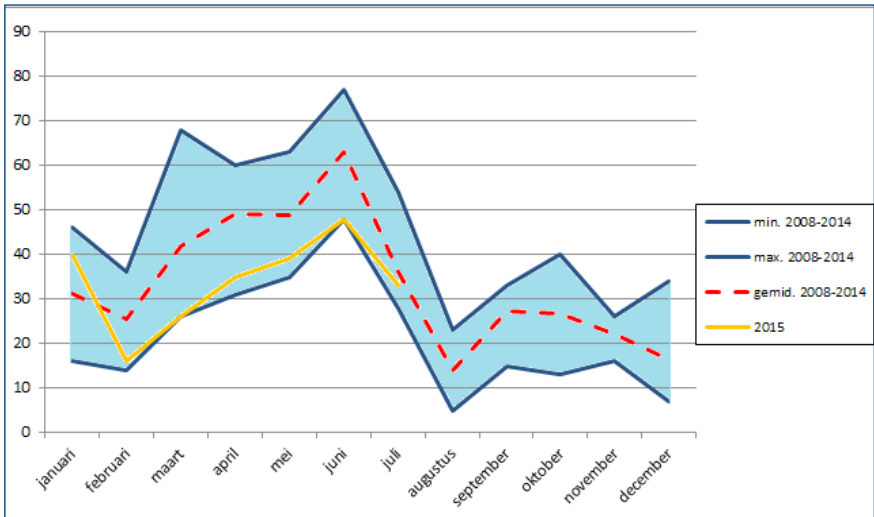
Samenvattend bevestigt de informatie in deze paragraaf het beeld dat het de laatste jaren langer duurt voordat cao's worden afgesloten. Het cao-overleg verloopt de laatste jaren steeds moeizamer en een groeiend deel van de cao-werknemers moet langer wachten op zijn/haar nieuwe cao.

### 2.2.3 Cao's 2015

Het aantal afgesloten cao's wijzigt zich voortdurend gedurende het jaar en is logischerwijs niet veel meer dan een momentopname. De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op de eerste twee kwartalen van 2015.

In de eerste zeven maanden van 2015 zijn in totaal 237 cao's (zie tabel F in bijlage 1) afgesloten. Harde conclusies over 2015 zijn dan nog niet te trekken. Wel kan het totaal aantal afgesloten cao's in het eerste halfjaar 2015 worden vergeleken wat er jaarlijks aan cao's wordt afgesloten (ongeacht of dat een cao betreft die dit jaar expireert of een cao is van vorig jaar of van nog eerder). Daarvoor zijn alle afgesloten akkoorden per maand in beeld gebracht voor de periode 2008-2015 (zie tabel F in bijlage 1). Op basis daarvan kan een gemiddelde per maand worden berekend (de rode stippellijn in figuur 3) en kan een bandbreedte worden samengesteld. De bovengrens van die bandbreedte is het maximum aantal akkoorden in een desbetreffende maand in de periode 2008-2014; de ondergrens van die bandbreedte is het minimum aantal akkoorden in die maand over de periode 2008-2014.

**Figuur 3: Aantal akkoorden per maand (periode 2008 t/m 2014 afgezet tegen de eerste zeven maanden van 2015)**



Bron: gebaseerd op gegevens AVVN 2015a.

De gele lijn is het aantal akkoorden in 2015. In figuur 3 is zichtbaar dat het aantal afgesloten akkoorden in 2015 binnen de bandbreedte valt, maar tegen de ondergrens aanzit. Enerzijds betekent dit dat 2015 geen uitzonderlijk jaar is en van een trendbreuk (dat er in 2015 structureel minder cao's worden afgesloten dan in voorgaande jaren) is geen sprake. Tegelijkertijd zit het aantal afgesloten cao's na het tweede kwartaal in 2015 tegen de ondergrens en dat is wederom een bevestiging van het feit dat het cao-overleg stroef verloopt. Overigens wordt in september 2015 door diezelfde AWWN geconstateerd dat een inhaalrace is ingezet: de eerdere achterstand van nog af te sluiten cao's is inmiddels grotendeels ingelopen (VK 9/2015).

### 2.3 Dekkingsgraad cao

Tabel 5 vermeldt het aantal werknemers (naar economische sector) dat valt onder de werking van een *reguliere* cao. In 2015 vielen in totaal bijna 5,5 miljoen werknemers (5.486.400) onder de werkingssfeer van in totaal 680 cao's. Ruim een half miljoen daarvan valt onder een ondernemings-cao; de rest onder een bedrijfstak-cao.

**Tabel 5: Overzicht werknemers reguliere bedrijfstak-cao's (m/z. avv) en ondernemings-cao's (naar sector)**

| Economische sector:         | Bedrijfstak-cao met avv | Bedrijfstak-cao zonder avv | Ondernemings-cao     | Totaal                 |
|-----------------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------|------------------------|
|                             | <i>Aantal wn's:</i>     | <i>Aantal wn's:</i>        | <i>Aantal wn's:</i>  | <i>Aantal wn's:</i>    |
| • Landbouw en visserij      | 95.200 (4)              | 8.300 (4)                  | 1.400 (4)            | 104.900(12)            |
| • Industrie                 | 496.300 (24)            | 151.900 (15)               | 104.100 (235)        | 752.400 (274)          |
| • Bouwnijverheid            | 272.600 (8)             | 6.500 (3)                  | 4.900 (5)            | 284.000 (16)           |
| • Handel en horeca          | 429.600 (20)            | 510.600 (10)               | 42.300 (42)          | 982.500 (72)           |
| • Vervoer & communicatie    | 176.800 (8)             | 57.100(10)                 | 123.400 (74)         | 357.300 (92)           |
| • Zakelijke dienstverlening | 427.900 (9)             | 293.400 (12)               | 196.900 (88)         | 918.300 (109)          |
| • Overige dienstverlening   | 976.000 (14)            | 1.061.400 (36)             | 49.600 (55)          | 2.087.000 (105)        |
| <b>Totaal:</b>              | <b>2.874.500(87)</b>    | <b>2.089.300(90)</b>       | <b>553.500 (503)</b> | <b>5.486.400 (680)</b> |

Bron: SZW Cao-afspraken 2014, juni 2015 (= aantal cao's).

Gelet op het aantal werknemers dat valt onder de werkingssfeer van de cao is de sector 'overige dienstverlening' de grootste. Hieronder vallen de cao-akkoorden voor de zorg en de overheid.

Ruim 4,3 miljoen werknemers vallen rechtstreeks onder de werking van een bedrijfstak-cao (zie tabel 6). Daarnaast worden nog eens 636.000 werknemers door het avv-en aan deze cao's gebonden. (Zie voor onderverdeling naar sectoren bijlagetabel A en B).

**Tabel 6: Overzicht werknemers onder reguliere cao's**

|                 | Bedrijfstak-cao<br>Aantal wn's<br>onder cao: | Bedrijfstak-cao<br>Aantal wn's<br>onder avv: | Totaal<br>Bedrijfstak-cao<br>aantal<br>wn's: | Onder-<br>nemings-cao<br>aantal<br>wn's: | Totaal           |
|-----------------|--|--|--|--|------------------|
| Regulierecao's: | 4.327.800                                    | 636.000                                      | 4.963.800                                    | 552.600                                  | <b>5.486.400</b> |

Bron: SZW Cao-afspraken 2014, juni 2015.

Hoewel het aantal van 636.000 werknemers, dat door de avv aan de cao wordt gebonden, relatief klein is, moet worden bedacht dat de werking van de avv het grootst is in zijn *indirect* effect. Als de avv er niet zou zijn, kan de werkgever de cao eenvoudig ontlopen door zijn/haar lidmaatschap van de branchevereniging (die de cao heeft afgesloten) op te zeggen, zie ook §2.1.1 over *avv en ongebonden werkgever*. (Hierbij wordt opgemerkt dat door avv ook alle niet-vakbondsleden, die werkzaam zijn bij gebonden werkgevers, onder de cao worden gebracht. Oftewel de zogenoemde artikel 14-werknemers worden op deze manier direct gebonden aan de cao. Zonder die avv zouden deze werknemers zich nog kunnen beroepen op hun vrijheid om andere arbeidsvoorwaarden te bedingen dan in de cao staat, mits geen incorporatiebeding van toepassing is.)

### 2.3.1 Dekkingsgraad in de tijd (2009 – 2015)

Het aantal werknemers dat onder de werking van een reguliere cao valt, volgt dezelfde dalende trend als het aantal cao's (zie tabel 7). De daling is voor 'het aantal werknemers onder cao' zelfs nog wat scherper voor 2015. Dat aantal is in 2015 beduidend lager dan in 2014 en dat verschil bedraagt ruim 400.000 werknemers. De verklaring moet eveneens worden gezocht in het netto-resultaat van de verandering van *het aantal cao's* en in cao's waarvoor in 2014 en 2015 *het aantal werknemers ongelijk aan elkaar* is. Zo vallen onder de 101 cao's die in 2014 wél, maar in 2015 niet worden meegeteld ruim 435.000 werknemers, zie verder toelichting SoZa (2015).

Tabel 7 laat zien dat de dekkingsgraad van de cao – aandeel werknemers dat onder de werking van een cao valt, afgezet tegen het totaal aantal werknemers – al jaren redelijk stabiel rond de 80% ligt. Wel is de trend neerwaarts en lijkt de dekkingsgraad in 2015 voor het eerst onder die grens te zakken. Dat de dekkingsgraad in 2015 sterk daalt wordt vooral veroorzaakt door een daling van 400.000 werknemers, die in 2015 niet onder cao-dekking vallen. De verwachting is echter dat in 2016 voor een groot deel van deze werknemers alsnog een cao zal worden afgesloten, waardoor de dekkingsgraad in 2016 weer wat oploopt. Het lijkt dan ook iets te vroeg om te spreken van een scherpe trendbreuk. Enige voorzichtigheid is hier op zijn plaats. In tabel 7 is daarom voor de cao-dekkingsgraad 2015 een bandbreedte van 76,3%-80% aangegeven.

**Tabel 7: Overzicht aantal werknemers onder cao over langere periode (2014 – 2009).**

| Jaar: | Aantal<br>Werknemers Cao: | Totaal aantal<br>werknemers | Dekkingsgraad<br>cao |
|-------|---------------------------|-----------------------------|----------------------|
| 2015  | 5.486.400                 | 7.192.000                   | (76,3% -80%)         |
| 2014  | 5.895.500                 | 7.160.000                   | 82,3%                |
| 2013  | 5.954.000                 | 7.257.000                   | 82,0%                |
| 2012  | 6.003.000                 | 7.430.000                   | 80,8%                |
| 2011  | 6.164.000                 | 7.484.000                   | 82,4%                |
| 2010  | 6.372.000                 | 7.445.000                   | 85,6%                |
| 2009  | 6.150.000                 | 7.488.000                   | 82,1%                |

*Bron: Voorjaarsrapportages 2009 -2015 van SZW (2e kolom), CBS statline (3e kolom); bewerking Paul de Beer. Zie tabel C in bijlage 1 voor periode vanaf 2003.*

In tabel D in bijlage 1 staat de dekkingsgraad naar sector. Het zal geen verwondering wekken dat de cao-dekkingsgraad gemiddeld lager ligt in de zakelijke dienstverlening. Daarnaast scoren de sectoren vervoer/communicatie en handel/horeca lager dan gemiddeld. Landbouw en visserij, bouwnijverheid en industrie scoren hoger dan gemiddeld.

### 2.3.2 Hoge dekkingsgraad cao dankzij organisatiegraad werkgevers en avv.

Waarom is in Nederland de cao-dekkingsgraad zo hoog? Algemeen gesteld zijn er drie manieren om tot een hoge dekkingsgraad van de cao te komen (SER, 2012, blz. 55):

- Een eerste manier is als partijen die de cao afsluiten, beide een hoge organisatiegraad hebben;
- Een tweede manier is een hoge organisatiegraad van werkgevers waarbij de cao wordt toegepast op *alle* werknemers die werkzaam zijn bij de georganiseerde werkgever ongeacht of de werknemer lid is van een bij die cao betrokken vakbond (*derdenbinding*, zie verder §2.1.1).
- De derde manier is als de cao daarnaast ook wordt uitgebreid naar ongeorganiseerde werkgevers (door bijvoorbeeld het avv van de cao, zie verder §2.1.1).

Voor de dekkingsgraad van de cao in Nederland zijn vooral de tweede en derde manier van belang. Het betreft hier een samenspel van de relatief hoge organisatiegraad van werkgevers (50%-80)<sup>10</sup> en een wettelijke derdenbinding met de wettelijke mogelijkheid om de cao algemeen verbindend te verklaren.

### 2.3.3 Dekkingsgraad en organisatiegraad

De dekkingsgraad van de cao heeft veel van doen met *draagvlak* en draagvlak weer met *organisatiegraad*. Omdat de cao een overeenkomst is tussen een of meer bonden en een werkgever(svereniging) kan het draagvlak voor zo'n overeenkomst (en voor die verenigingen) worden afgemeten aan de organisatiegraad (het aantal leden in verhouding tot het aantal ondernemingen of werknemers in een bedrijf, sector of een land). In Nederland is de organisatiegraad onder werkgevers, zoals gezegd, hoog (50%-80%). De organisatiegraad van vakbonden (aantal leden gerelateerd aan het aantal werknemers) ligt veel lager dan die van werkgevers. In 2000 is een kwart van de werknemers nog lid van een vakbond. In 2014 is de organisatiegraad tot ruim onder de 20% gedaald.

Regelmatig is de teruglopende organisatiegraad van de vakbeweging aanleiding om het draagvlak voor cao-afspraken ter discussie te stellen. De SER constateert echter dat ledenaantallen en organisatiegraad niet zonder meer gelijkgesteld kunnen worden aan steun voor de cao of voor cao-afspraken (in termen van *formeel draagvlak*, SER, 2012). Veel belangrijker vindt de Raad "in hoeverre de inzet van de vakbeweging en de uitkomsten van het cao-overleg (ook door niet-leden) positief worden gewaardeerd". Dit betreft dus het *feitelijk draagvlak*. Ook daarmee zit het, volgens de Raad, wel goed. Al in het begin van het rapport "verbreding draagvlak van cao-afspraken" constateert de Raad dat er eigenlijk weinig mis is met het draagvlak voor de cao en de Raad stapt daarna vrij snel over naar suggesties om het draagvlak te versterken.

Over formeel en feitelijk draagvlak van de cao onder werkgevers en werknemers valt echter meer te zeggen dan uit de cijfers blijkt. Zie daarvoor §4.2 waar uitgebreid op de relatie tussen draagvlak en organisatiegraad wordt ingegaan.

<sup>10</sup> De SER (2012) constateert dat, afhankelijk van de bron, de organisatiegraad onder werkgevers tussen de 50% en 80% ligt, met behoorlijke verschillen naar grootte van de ondernemingen en naar sectoren.

## 2.4 Trends en ontwikkelingen cao

In deze afsluitende paragraaf wordt de stelling - dat het afsluiten van cao's moeizamer verloopt - met voorbeelden onderbouwd. Moezamere onderhandelingen kunnen uiteraard niet los worden gezien van de inhoud. Welke speerpunten of prioriteiten hebben sociale partners op arbeidsvoorwaardegebied en lopen die ver uiteen? Hiermee wordt een meer inhoudelijke antwoord gegeven op de vraag waarom de (komende) cao-onderhandelingen moeizamer verlopen of zullen verlopen.

### 2.4.1 Cao-onderhandelingen verlopen steeds moeizamer

In §2.2 is vastgesteld dat het cao-overleg de laatste jaren moeizamer verloopt en dat vanaf 2009 het aantal aangemelde cao's en de dekkingsgraad van de cao licht dalen. Het duurt langer voordat werkgeversorganisaties en bonden tot een akkoord komen, en steeds vaker komt men in een enkel geval niet (meer) tot een akkoord. Hoe ziet bovenstaande opmerking - geconcretiseerd naar sector en naar cao - eruit? De balans wordt opgemaakt voor m.n. het eerste kwartaal 2015. De kwantitatieve informatie over afgesloten cao's beperkt zich tot dit eerste kwartaal van 2015; voor de meer kwalitatieve toelichting wordt soms wel gebruik gemaakt van een recentere cao-akkoord, dat is afgesloten na maart 2015.

De achterstand in cao-akkoorden in die periode is vooral zichtbaar bij de overheid (rijksambtenaren en de rechtelijke macht) en bij bedrijfstak-cao's voor sectoren die onder grote druk staan en waarbij arbeidskosten een relatief groot deel van de productiekosten zijn. Dit betreft vooral sectoren die sterk zijn gericht op de binnenlandse markt en de gevolgen ondervinden van de crisis (stakende consument) en van een bezuinigende overheid. Dit betreft bedrijfstakken als de detailhandel, groothandel, de dienstverlening, bouw etc. (zie andere voorbeelden in bijlage 2).

De (*detail*)handel kent met name veel verlopen cao's. Eind maart 2015 zijn slechts 7 van de 53 cao's niet verlopen. Een meerderheid van die 46 cao's is al langer dan anderhalf jaar verlopen. Werkgevers en vakbonden kunnen elkaar slecht vinden omdat de sector onder zware druk staat. Dat vergroot weer de tegenstellingen en maakt de verschillende belangen zichtbaarder. Door de hevige concurrentie (opkomst van webwinkels, de 24/7-koopwens etc.) willen werkgevers flexibeler en goedkoper werken. Dat houdt voor hen bv. in dat werknemers ook op zondag en aan het begin van de avond zonder de vergoeding voor onregelmatig werk ingezet moeten kunnen worden. Vakbonden zien hier niets in (zie verder) maar staan voor een lastig dilemma. In deze sector lijkt het er veel op dat cao's alleen kunnen worden afgesloten als bonden verslechteringsvoorstellen accepteren. Maar zelfs als ze dat zouden doen, lijkt het niet waarschijnlijk (meer) dat vakbondsleden een cao met verslechteringen zullen accepteren. Dat dilemma wordt versterkt doordat vakbonden in sectoren als de detailhandel en de horeca een te lage organisatiegraad hebben om via acties een andere cao af te dwingen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat juist in de (*detail*)handel vakbonden moeilijker één lijn weten vast te houden. In het eerste kwartaal van 2015 zijn vier van de 2015-akkoorden afgesloten zonder de FNV. Die cao's zijn alleen door de Unie en/of CNV Dienstenbond ondertekend. Drie van de vier zijn cao's voor de (*detail*)handel: cao voor de Drogisterijen; voor de Detailhandel aardappelengroente en fruit (AGF) en voor de 'Drankindustrie en Groothandel in dranken'.

In dit kader past de nieuwe cao Fashion, Sport & Lifestyle (kortweg: retail-cao), die in augustus 2015 is afgesproken en geldt voor 100.000 werknemers van winkels als H&M, Zeeman en Coolcat. Die cao heeft geleid tot grote verdeeldheid tussen de verschillende bonden. De branchevereniging Inretail heeft een cao-akkoord afgesloten met vakbond de Unie en het Alternatief voor Vakbond (AVV), maar zonder de grotere vakbonden FNV en CNV. Kernpunt in die nieuwe cao is de halvering van de zondagtoeslag voor nieuwe werknemers. FNV is fel tegen de inhoud van die maatregel gekant en wilde daarom, net als CNV, niet tekenen. Naast de inhoud van dit akkoord zien FNV en CNV hier ook de deelname van het AVV als problematisch. De AVV wordt door de grotere bonden niet als een volwaardige vakbond beschouwd, maar uitsluitend gezien als een middel om een 'onvoordelige' cao (zonder FNV of CNV) af te sluiten. Zie verder §4.3.4. De komende tijd moet nog blijken of de minister van SZW het akkoord zal avv-en. De FNV stelt er alles aan te zullen doen om 'avv te voorkomen'.

#### *Een overzicht van openstaande cao's (maart 2015)*

In bijlage 2 staan enkele grotere cao's (naar datum/jaartal dat ze zijn afgesloten) die zijn verlopen vóór 2015. Op basis hiervan is de volgende indeling te maken:

#### *Sectoren/branches waarvan de cao in 2014 is verlopen.*

Eind 2014 zijn zo'n 120 cao's verlopen zonder dat een nieuw akkoord is afgesloten. Inmiddels (september 2015) ligt dat aantal een stuk lager, omdat voor een deel van de in 2014 verlopen cao's een cao tot stand is gekomen. In die zin geeft bijlage 2 uiteraard niet meer dan een momentopname.

#### *Voorbeeld van een sector waar feitelijk geen cao meer is.*

In april 2014 liep de cao voor de 335.000 werknemers in de horeca af. Werkgevers zagen onderhandelingen over een nieuwe cao niet zitten, omdat hun inzet (meer flexibiliteit voor hun ondernemingen) lijnrecht stond tegenover de inzet van de bonden (het beperken van flexibiliteit). Koninklijke Horeca Nederland (KHN) bepaalt nu eenzijdig hoe de arbeidsvoorwaarden van het horecapersoneel eruit zien. Concreet betekent dit dat ondernemers zelf, zonder tussenkomst van de bonden, vaststellen óf en hoeveel salaris het horecapersoneel jaarlijks (erbij) krijgt. De horeca-cao is vervangen door een arbeidsvoorwaardenregeling (AVR). Volgens de KHN is de bestaande cao min of meer gekopieerd in dat reglement en is feitelijk meer ruimte voor flexwerk opgenomen (o.a. meer uitzonderingen om de inzet van onzekere contracten te vergroten). Het reglement is niet dwingend zoals een cao. Werkgevers hebben dit bewust in de luwte geïntroduceerd. Zij hebben er weinig belang bij het hoog op te spelen met de vakbonden. Formeel is er ook geen cao-conflict met de bonden, want er is nooit onderhandeld. Juridisch is dat van belang, want zonder conflict kunnen de bonden geen actie voeren (zie *na afsluiten cao* §2.1).

Het stilzwijgen rond die nieuwe AVR werd overigens verbroken door Hans de Boer, voorzitter van VNO-NCW. Hij gaf in een interview aan dat een groeiende minderheid van de bedrijven het nut van een cao niet meer inziet en wees op het feit dat de horeca prima zonder cao functioneert.

#### *Sectoren waarvoor al jaren geen cao is afgesloten.*

Dit is een grote groep (zie bijlage 2) die onder andere de eerdergenoemde detailhandel-cao



(supermarkten) omvat. Deze cao bestaat formeel nog wel, maar is in het eerste kwartaal 2015 reeds meer dan twee jaar verlopen. De werkgevers bepalen hoelang ze die oude afspraken nog blijven uitvoeren. Tot de groep van lang verlopen cao's behoort bijvoorbeeld ook de cao voor de rijksambtenaren,<sup>11</sup> die reeds op 1 januari 2011 is verlopen. Overigens is begin juli 2015 een loonruimte-afspraken gemaakt voor 600.000 ambtenaren, politieagenten, douaniers e.a. Kern van dit akkoord<sup>12</sup> is dat, na vier jaar 'nullijn', die ambtenaren een loonsverhoging van 5,05% in het vooruitzicht hebben. Opvallend is dat het akkoord is gesloten met CNV en de twee kleinere ambtenarenbonden. De FNV heeft niet ingestemd en noemt het akkoord "een sigaar uit eigen doos" omdat de loonsverhoging wordt gefinancierd uit een verlaging van de pensioenpremie. Feitelijk is er dus nog geen sprake van 'cao-akkoorden'. Deze loonruimte-afspraken moet nog worden vastgelegd in de verschillende cao's. En dat betekent waarschijnlijk dat er voorlopig weinig arbeidsrust binnen de ambtenarij zal zijn. Begin augustus 2015 wordt dat beeld bevestigd. Na (stakings)acties door de politie in de zomer lijkt het verzet tegen de loonruimte-afspraken toe te nemen. In diezelfde periode neemt de actiebereid bij m.n. stadvervoer, douane, belasting en onderwijs toe.

Tot slot, moeizamere cao-onderhandelingen blijken niet alleen uit het aantal langdurig verlopen cao's. Sommige cao's die wel in 2014/2015 zijn afgesloten, laten eenzelfde beeld zien. Pas lange tijd na het verlopen van de expiratiedatum was er een akkoord. Zo hebben de gemeenteambtenaren (165.000 ambtenaren) weer een nieuwe cao sinds de zomer van 2014. De oude cao was ruim twee jaar verlopen. Sinds juli 2014 hebben de 26.000 kappers in Nederland na drie jaar weer een nieuwe cao. Zie bijlage 2 voor enkele voorbeelden van die verlopen cao's uit 2013 en 2012.

#### **2.4.2 Cao-inzet sociale partners ver uiteen**

Moeizame cao-onderhandelingen hebben (ook) met de inhoud te maken. Wat is de cao-inzet van de sociale partners? Aan de hand van lopende cao-onderhandelingen 2015 en op basis van bestaande arbeidsvoorwaardennota's van sociale partners geven we hier een beeld van.

Werkgevers willen - wat zij noemen - modernisering of vernieuwing van de cao. Volgens werkgevers houden vakbonden teveel vast aan verworven rechten en is het vaak onmogelijk, om met vakbonden, bestaande arbeidsvoorwaardenpakketten aan te passen aan moderne ontwikkelingen. Al aan het begin van het cao-seizoen 2015 zetten werkgevers de toon. In diverse perspublicaties en in de arbeidsvoorwaarden 2015 staat vermeld dat 'als het niet met de vakbonden kan, dan is de kans groot dat werkgevers zonder vakbonden en

<sup>11</sup> Formeel juridisch gezien is de cao voor de Rijksambtenaren geen cao in de zin van de Wet Cao. De cao voor de rijksambtenaren is een ARAR, een arbeidsvoorwaardenregeling met een eigen wettelijke basis. Het ARAR kent geen looptijd zoals de cao's, maar betreft doorlopende rechtspositionele regelingen (o.b.v. ministeriële besluiten) die alleen tussentijds gewijzigd kunnen worden n.a.w. 'cao-onderhandelingen'.

<sup>12</sup> Het akkoord betreft een verhoging van 5,05% over 2015 en 2016, plus een uitkering van € 500 bruto. Het gaat in totaal om 2 miljard euro. Ongeveer de helft wordt opgebracht door aanpassing van de pensioenen. Door een andere berekening betalen ambtenaren nu minder pensioenpremie maar dat betekent dat ze later als gepensioneerden ook minder geld krijgen. Onder andere op basis van 'deze sigaar uit eigen doos' heeft de FNV niet ingestemd met dit akkoord. September 2015 onderzoekt de FNV de mogelijkheid van juridische stappen tegen dit centraal akkoord. In een ultieme poging om dit loonruimte-akkoord van tafel te krijgen, kondigt de FNV een referendum aan onder de bijna 3 miljoen leden van het pensioenfonds ABP. Er lijkt, formeel juridisch, weinig in de weg van dit akkoord te staan. Wel moet, zoals gezegd, deze loonruimte-afspraken nog worden vastgelegd in de verschillende cao's.

buiten de cao om verder gaan met vernieuwen' (AWVN, 2015). Volgens de vakbonden zijn die 'moderniseringsvoorstellen' niets anders dan verslechtingen van de bestaande cao. Medio mei 2015 verhardt zich de toon van de vakbeweging en worden massaal acties voorbereid. *"Werkgevers komen alleen met verslechteringsvoorstellen naar de cao-tafel, terwijl mensen al jaren hebben ingeleverd. Als werkgevers op die manier de aanval zoeken, als zij op die manier radicaliseren, komen onze leden in verzet en gaan we actie voeren"* (VK 5/2015).

Wat is op hoofdlijnen de inzet voor de cao-onderhandelingen van 2015? In verschillende cao-onderhandelingen draait het vooral om het schrappen van – wat werkgevers noemen – 'belemmeringen in cao-bepalingen'. Werkgevers willen cao-bepalingen schrappen, omdat die de door werkgevers gewenste flexibiliteit en wendbaarheid zouden beperken<sup>13</sup>. Kortgezegd willen werkgevers 'meer flexibiliteit in de werkweek met minder toeslagen'. Werkgevers willen een ruimere werkweek; niet langer vijf dagen van maximaal acht uur en extra betaling voor elk uur overwerk, maar een gemiddelde werkweek van 40 uur over het gehele jaar. In de bouw stelden werkgevers bijvoorbeeld voor alleen toeslag te betalen vóór 6.00 uur en na 20.00 uur en zetten zij in op een systeem waarbij 'gespaarde extra gewerkte uren' flexibel kunnen worden ingezet. Op hun beurt stelden de bouwbonden dat werkgevers teveel bepalen wanneer de werknemer zijn of haar overuren mag opnemen. De cao-onderhandelingen waren al anderhalf jaar aan de gang, toen enigszins onverwachts begin juni 2015 een cao-akkoord werd bereikt.<sup>14</sup>

Ook in andere sectoren (zoals de metaal, maar ook de ambulancezorg, politie etc.) draait of draaide het om behoud van toeslag of compensatie. De bonden willen de compensatie behouden en zien dat als een wezenlijk onderdeel van het inkomen, want 'veel werk is gewoon extra zwaar omdat het onregelmatig werk is'. De toeslagen vormen voor werknemers een belangrijk deel van het inkomen. *"We gaan niet zomaar akkoord met deze verslechtingen. We zouden ook slechte vertegenwoordigers van werknemers zijn als we dat wel deden"*<sup>15</sup>.

De eerder genoemde cao-onderhandelingen bij de politie waren vastgelopen omdat, naast een loonsverhoging, de bonden ook compensatie eisen i.v.m. het doorvoeren van een ingrijpende reorganisatie, die de werkdruk voor politiepersoneel heeft vergroot. Ook voor ambulancemedewerkers stonden koopkrachtverbetering en maatregelen tegen de werkdruk en de agressie bovenaan hun lijstje.

13 Zo willen werkgevers de arbeids- en werktijden verruimen, bijvoorbeeld door middel van een breder dagvenster of de introductie van een jaarcyclusmodel. Ook moeten de nog bestaande regelingen met betrekking tot onconveniente uren en zogeheten leeftijdscyclusdagen verdwijnen. Daarnaast willen werkgevers afspraken maken over het ombouwen van leeftijdsafhankelijke ontsaamingsmaatregelen zoals extra vrije dagen voor senioren tot leeftijdsafhankelijke arrangementen. Hetzelfde geldt voor onderwerpen als demotie en vrijstelling vanaf een bepaalde leeftijd van onregelmatige diensten.

14 Werkgevers en werknemers in de bouw hebben op 12 juni 2015 na anderhalf jaar onderhandelen een akkoord bereikt over een nieuwe cao. Ze hebben afspraken gemaakt over een loonsverhoging van 5,5%, over een looptijd van 25 maanden. Daarnaast worden de arbeidstijden flexibeler en zullen de seniorendagen gefaseerd worden afgebouwd. In plaats daarvan komt een persoonlijk keuzebudget dat werknemers kunnen inzetten voor bijvoorbeeld scholing. Verder zijn afspraken gemaakt om schijnconstructies in de bouw tegen te gaan en om de cao-afspraken in de bouw na te leven. Er komt onder meer een identiteitskaart voor op de bouwplaats, om te voorkomen dat bijvoorbeeld buitenlandse werknemers illegaal worden aangenomen.

15 Mondelinge inbreng door Mariette Patijn, coördinator arbeidsvoorwaarden FNV, tijdens Hoorzitting Tweede Kamer over 'toekomst cao' op 27 mei 2015.

Algemeen gesteld gaan of gingen de cao-conflicten in de publieke sector iets vaker over 'loon- en looncomponenten'. Dat heeft ongetwijfeld te doen met de jarenlange loonmatiging van ambtenarensalarissen of hantering van de nullijn door de overheid. Bij cao-conflicten in de private sector heeft de 'flex-problematiek' wat meer gewicht.

Daarnaast is er de discussie 'oud versus jong'. Feitelijk betekent dit dat werkgevers af willen van de seniorendagen. Werkgevers willen vooral (verdere) afbouw van ontsiaemaatregelen en afspraken maken over demotie en dat, zoals dat modern heet, 'inbedden in een integraal inzetbaarheidsbeleid'. De bouwonderhandelingen hebben laten zien wat dat concreet betekent. De cao-inzet van bouwwerkgevers was om in één klap de seniorendagen (10-15 per jaar) af te schaffen. Daarnaast moest de bouw-werknemer 5 van de 20 roostervrije dagen inleveren. Daartegenover stelden bonden dat de seniorenmaatregelen juist onmisbaar zijn, als men langer gezond wil en moet doorwerken. Zij beschouwden deze cao-voorstellen als verslechteringen, uitsluitend bedoeld om kosten te reduceren. In het bereikte akkoord (zie noot 14) geven werkgevers een deel van het bespaarde geld (van o.a. gefaseerde afschaffing van de seniorendagen) weer terug als persoonlijk budget. Werknemers kunnen dat dan laten uitbetalen of besteden aan bijvoorbeeld scholing, vrije tijd, etc. Zo'n persoonlijk budget staat volop in de aandacht: de gemeenteambtenaren krijgen dat ook vanaf 2016.

Werkgevers geven aan dat ze dit niet alleen uit kostenperspectief willen, maar ook omdat ze een andere herverdelingsperspectief tussen jong en oud wensen. Wel valt op dat werkgevers weinig laten horen wat jongeren er dan bij zouden krijgen in ruil voor het afschaffen van de seniorendagen. Betekent het afschaffen van de 'seniorendagen' voor werkgevers bijvoorbeeld dat er 'juniorendagen' (of extra loon) blijkt? Veel meer duidelijkheid dan dat werkgevers die andere verdeling willen realiseren *binnen het beschikbare personeelsbudget* lijkt er niet te zijn.

Een derde discussiepunt is de *behoefte aan maatwerk / keuzevrijheid voor bedrijf én werknemer*. Zo willen werkgevers in de metalelektro (grootmetaal) maatwerk voor de verschillende sectoren. Men stelt dat in de grootmetaal de verschillen 'steeds groter worden door de opkomst van hightechbedrijven naast de meer traditionele bedrijven'.

In de cao-onderhandelingen van 2015 in de sector metaal en techniek (kleinmetaal: isolatie-, installatie- en metaal-bewerkingsbedrijven) ligt de nadruk wat meer op *keuzevrijheid*. In die sector hebben bonden voorgesteld werknemers flexibele begin- en eindtijden (of een vierdaagse werkweek) te *laten kiezen*. Hierdoor kan de sector aantrekkelijk worden voor jonge mensen, die gezin en werk willen combineren. Werkgevers houden dat voorlopig af en willen eerst een grondig onderzoek.

In zowel de groot- als kleinmetaal zijn de cao-onderhandelingen vastgelopen op met name op de wens tot verdere flexibilisering van werkgevers en de wens van werknemers om meer zeggenschap te krijgen over hun roosters. Zie verder §5.2.2.

Ook de *loonbetaling* is een struikelblok in de cao-onderhandelingen. Werkgevers zetten met hun arbeidsvoorwaardenbeleid 2015 in op een zogenoemd groeibevorderend loonbeleid. Dat betekent een combinatie van 'mee-ademende beloningsvormen, minder structurele verhogingen en meer differentiatie'. De vakbeweging zet juist in op 'echte koopkracht' - in de vorm van een

generieke looneis in centen en procenten waardoor iedere werknemer er dit jaar € 900 oftewel minimaal 3% bij moet krijgen (FNV 2014). Verder wordt vooral ingezet op 'gelijk loon voor gelijk werk', ongeacht de contractvorm.

De FNV werkt met een looneis in procenten en in centen in de verwachting dat lagere inkomens een relatief grotere loonsverbetering krijgen dan hogere inkomens. De FNV houdt hiervoor een scorebord bij. Een eerste stand (april 2015) geeft aan dat de lagere inkomens beter af zijn, maar ook dat er een behoorlijk verschil is tussen 'eisen en krijgen'. Voor de cao's die in 2015 zijn afgesproken komt de gemiddelde loonstijging uit op minder dan 2%.<sup>16</sup>

Opvallend daarbij is de volgende trend: in veel cao's is een - zwaar bevochten – loonstijging gepaard gegaan met een versobering van secundaire arbeidsvoorwaarden (als vrije dagen en onregelmatigheidstoelagen) en/of een lager pensioen op latere leeftijd. Volgens het CBS (2015) zijn de cao-lonen in het eerste kwartaal van 2015 met 1,2% gestegen, terwijl de loonkosten voor werkgevers met 0,3% zijn gestegen. Het CBS meldt dat dit vooral door lagere pensioenpremies komt. Werknemers (en werkgevers) betalen minder premie, maar werknemers bouwen ook minder pensioen op. Werkgevers zouden deze kostenbesparing kunnen doorgeven aan hun werknemers in de vorm van loonsverhoging, maar dat heeft nauwelijks plaatsgevonden. Slechts 20% van de werkgevers heeft dit pensioenverlies met extra salaris gecompenseerd (HR Trends 2015).

Het onderwerp 'loonstijging' kreeg wat meer nadruk bij de cao-onderhandelingen voor de rijksambtenaren. Die cao is meer dan vier jaar verlopen waarmee de ambtenaren al die tijd op de nullijn stonden. Ook bij de cao-onderhandelingen in de sociale werkvoorziening was dat het heikele punt. Gemeenten lieten, via de VNG, weten dat voor personeel, dat meer verdient dan het minimumloon, geen geld beschikbaar is voor loonsverbetering.

In sommige sectoren is de strijd al langer aan de gang. Zo worden er in de thuiszorg al maanden acties gevoerd tegen ontslagen en tegen loonsverlagingen van soms wel 20%. Acties onder het motto 'Red de Zorg', dat over meer gaat dan alleen loon, richten zich ook op politiek Den Haag. In andere sectoren zal de strijd in 2015, naar verwachting, snel oplaaien, zoals in de agrarische bedrijfsverzorging. Werkgevers in deze sector hebben een eindbod neergelegd waarbij 6% tot 12% moet worden ingeleverd.

Naast loonsverhoging zetten vakbonden vooral in op 'Gewoon Goed Werk' (o.a. beperken van onzeker werk, aanpakken constructies) en op handhaving en naleving van cao-afspraken. Dat zijn onderwerpen waar werkgevers hun cao-inzet niet of nauwelijks op richten.

In de marge van de cao-onderhandelingen speelt ook de tegenstelling tussen werkgevers en bonden over *het veranderen van het cao-proces*. Werkgevers stellen een permanente *dialogo* voor tussen leidinggevenden, management en alle werkenden (dus ook de flexibele schil), vakbonden en medezeggenschapsorganen zoals de OR (AWVN 2014). Daarnaast wensen werkgevers een breder draagvlak voor de cao o.a. door het creëren van meer betrokkenheid.

<sup>16</sup> Van de 660 af te sluiten cao's zijn er medio april 2015 zo'n 60 '2015-cao's' afgesloten. Dat heeft opgeleverd: een gemiddelde loonstijging WML (€19.500) van 1,96%; een gemiddelde loonstijging modaal (€35.500) van 1,81%; een gemiddelde loonstijging 2x modaal (€71.000) van 1,73%. Bron: FNV scorebord 'gemiddelde loonstijging', april 2015.

Vakbonden zijn terughoudend en voelen minder voor deze veranderingen van het bestaande cao-proces. Wel is het adviestraject vaker uitgebreid naar ook niet-leden. Bij vele door de bonden afgesloten cao's is aan alle werknemers (leden en niet-leden) om input gevraagd via internetraadplegingen, lunchbijeenkomsten en tijdens bezoeken op de werkplek. Zie verder §5.2.4. Bonden blijven verder inzetten op activerend vakbondswerk. Daarbij is de gedachte dat werknemers 'zelf de bond in hun bedrijf' zijn en, ondersteund door de vakbondsbestuurder, kunnen zij de omstandigheden in hun bedrijf verbeteren.

Bonden houden vast aan het standpunt dat cao-onderhandelingen zijn voorbehouden aan vakbonden en niet aan ondernemingsraden, die in een te afhankelijke relatie met de werkgever staan, kunnen worden overgelaten. Daarmee is het logisch dat alleen vakbondsleden kunnen beslissen over het uiteindelijke onderhandelingsresultaat.

Als afsluiting van dit overzicht zijn er drie onderwerpen, die - in vergelijking met bovenstaande onderwerpen – minder controverser tussen werkgevers en werknemers oproepen: duurzame inzetbaarheidsbeleid, participatie, en implementatie (op onderdelen) van het Sociaal Akkoord 2013.

Uit de evaluatie van het cao-seizoen 2014 (AWVN 2014b) blijkt dat sociale partners in zeven op de tien nieuwe cao's afspraken hebben gemaakt over duurzame inzetbaarheid (scholing, van werk naar werk, levensfasebewust personeelsbeleid, employability). Andere onderwerpen scoren veel minder. Sociale partners kunnen elkaar ook redelijk vinden op het onderwerp 'participatie'. Zie daarvoor o.a. de beschrijving in §3.2.3 over de Participatiewet als uitvloeisel van het Sociaal Akkoord. Dat geldt ook voor andere onderdelen van het Sociaal Akkoord, al roept dat soms ook weer meningsverschillen op. Zo hebben sociale partners in het Sociaal Akkoord van 2013 afgesproken dat het derde jaar WW wordt bijverzekerd en dat de vakbeweging een belangrijke rol gaat spelen in het regionale arbeidsmarktbeleid (zie §3.3.3). Diezelfde werkgevers hebben in de SER die mogelijke rol van de vakbeweging behoorlijk afgezwakt.

Op basis van bovenstaande informatie kan de cao-inzet van werkgevers en werknemers naast elkaar worden gezet: zie tabel 8. Dan blijkt dat de meeste en de meest actuele thema's niet door sociale partners worden gedeeld (zie box 2 en 3). Het is dan ook aannemelijk dat ook de komende tijd het cao-overleg uiterst moeizaam zal verlopen.

Tabel 8: Lage en hoge prioriteit arbeidsvoorwaarden werkgevers en werknemers

|   | Cao-inzet Werkgevers<br>(voorstander / hoge prioriteit)  | Werkgevers tegen deze cao-inzet<br>(tegenstander dan wel lage prioriteit)   |
|---|--|---|
| <b>Cao-inzet<br/>Werknemers<br/>voorstander/<br/>hoge prioriteit</b>                  | <b>BOX 1:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participatie (instroom van wajongers, jongeren en ouderen)</li> <li>• Implementatie Sociaal Akkoord (op onderdelen)</li> <li>• Duurzame inzetbaarheid (scholing, van werk naar werk, levensfasebewust personeelsbeleid)</li> </ul>  | <b>BOX 2:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koopkracht looneis in centen en procenten (3% = € 300)</li> <li>• Gewoon Goed Werk (o.a. beperken onzeker werk, aanpakken schijnconstructies)</li> <li>• Gelijk loon voor Gelijk werk ongeacht contractvorm</li> <li>• Handhaving en Naleving cao-afspraken</li> <li>• Ledenbetrokkenheid/activerend vakbondswerk</li> </ul> |
| <b>Werknemers<br/>tegen deze<br/>cao-inzet<br/>tegenstander/<br/>lage prioriteit)</b> | <b>BOX 3:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Groeibevorderend loonbeleid</li> <li>• Meer flexibiliteit en hogere productiviteit voor werkgevers</li> <li>• Jong voor oud (aanpak ouderenregelingen zoals seniorenverlof/ombouw ontzietmaatregelen)</li> <li>• Demotie</li> <li>• Vernieuwing/modernisering cao en AV (o.a. versobering, meer individuele keuzemogelijkheden avv) en vergroten betrokkenheid werknemers bij cao (vakbondsleden en niet-vakbondsleden vergroten bij cao (enquêtes etc.)</li> </ul> |   |

## 2.5 Ontwikkelingen landelijke politiek en cao/avv

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal opmerkingen over de politieke context waarbinnen cao/avv worden vormgegeven.

### *Geen meerderheid Eerste Kamer*

De Provinciale Staten Verkiezingen van maart 2015 (en daarmee de verkiezing van de samenstelling van de Eerste Kamer) werpen hun schaduw vooruit. Het huidige kabinet van VVD/PvdA heeft geen meerderheid meer in de Eerste Kamer. Ook in combinatie met de steun van de huidige zogeheten ‘constructieve drie’ van D66, ChristenUnie en SGP komt de regeringscoalitie PvdA/VVD daar niet aan. Naar verwachting zal het kabinet wetsvoorstellen (nog) moeilijker door de Eerste Kamer krijgen. Ook al omdat de laatste jaren de Eerste Kamer een meer politieke opstelling inneemt bij de behandeling van wetsvoorstellen.

De samenstelling van de Eerste Kamer werpt op zijn beurt weer zijn schaduw vooruit op de volgende coalitie. In 2017 staan de Tweede Kamerverkiezingen gepland. Nog afgezien van de vraag of de huidige coalitie van VVD/PvdA het volhoudt tot aan die verkiezingen zal een formateur – na de moeizame ervaringen van de afgelopen jaren – niet snel beginnen aan een kabinet met een minderheid in de Eerste Kamer. Gegeven het versplinterde politiek landschap zal dat naar verwachting betekenen dat men naar een coalitie zal of moet streven met meer

dan twee partijen. Hoewel peilingen een momentopname zijn, zijn de verschillende peilingen wel eensgezind over de trend. De peilingen verwachten dat - t.o.v. de verkiezing in 2012 - het aantal zetels van de huidige coalitiepartijen sterk zal dalen. Vooral de PvdA lijdt zwaar verlies, als er nu verkiezingen zouden zijn. De verschillende peilingen laten een gevarieerd beeld zien van de partijen, die zetelwinst t.o.v. 2012 zouden boeken, maar zijn redelijk eenduidig over de sleutelpositie die D66 en CDA zullen krijgen. (Zie Politieke Barometer, Ipsos, 7mei 2015. Zie Maurice de Hond, peiling Tweede Kamer, 31-05-2015.)

#### *Ander politiek draagvlak voor cao/avv?*

Met het oog op de komende Tweede Kamerverkiezingen in 2017 (of eerder) - met D66 en/of het CDA als waarschijnlijke nieuwe regeringspartijen- ontstaat tevens een ander klimaat voor het draagvlak in de politiek voor cao/avv.

De SER constateert dat er voldoende politiek draagvlak is “voor het huidige stelsel van vorming van collectieve arbeidsvoorwaarden” (SER, 2012, blz. 23/24 ). Waardering van het stelsel van cao en avv hangt voor een belangrijk deel samen met politieke overtuiging, zo concludeert de SER. Beperking van de concurrentie op arbeidsvoorwaarden is inherent aan de cao of aan de avv. Los van allerlei nuanceringen kan men daar, kort gezegd, voor of tegen zijn. Anders gezegd is het politiek draagvlak voor de cao en m.n. het avv-beleid daarmee juist weer sterk afhankelijk van de samenstelling van de regeringscoalitie.

Op deze plaats is het dan ook passend om de opstelling en positie van de verschillende politieke partijen t.a.v. cao en avv-beleid langs te lopen. Daarbij wordt opgemerkt dat medio 2015 er een meerderheid in de Tweede Kamer is, die om verschillende redenen invloed wil op het huidige cao-stelsel. Die meerderheid (van o.a. VVD, D66, GroenLinks, PVV en SP) wil via het avv-beleid politieke invloed op de cao en wenst daarmee de positie van sociale partners in te perken.

Het huidige kabinet (van VVD/PvdA) heeft nadrukkelijk ervoor gekozen – met de PvdA-minister van SZW voorop – om de vakbeweging weer aan de overlegtafel te krijgen. Diezelfde minister zet ook zwaar in op wetgeving (zie §3.2.3) tegen ‘doorgesloten flex en schijnconstructies’ die onder andere het cao-stelsel ondermijnen. Wetgeving die bij de vakbeweging veelal in goede aarde valt.

De minister van SZW heeft - n.a.v. het verzoek inzake een kabinetsstandpunt over de stand van zaken de toekomst van de cao in Nederland - ook onderzoek laten doen naar “effecten van algemeen verbindend verklaring”. In november 2015 laat de minister weten dat de belangrijkste conclusie van dat onderzoek is dat “*het avv-instrument, gegeven het huidige stelsel, naar behoren functioneert en dat er geen reden is tot fundamentele wijzigingen*” (SZW 2015).

Van de huidige coalitie is dan ook bekend dat de PvdA positief staat tegenover cao en avv. Deze positieve omarming wordt deels verklaard door traditie en door de bekende voordelen van cao/avv zoals het beperken van het concurreren met arbeidsvoorwaarden. De meer liberale vleugel binnen de PvdA heeft niet veel meer met de traditionele vakbonden, vindt dat er te weinig vernieuwing uit voortkomt en dat nieuwkomers door avv te weinig kans krijgen. In de huidige PvdA-fractie is brede steun voor de cao en rol van sociale partners, maar die steun is minder vanzelfsprekend dan voorheen.

De andere coalitiepartner, de VVD, stelt zich in de media regelmatig kritisch op t.a.v. cao en avv, maar volgt meestal de lijn van de grote werkgevers. Dat betekent in dit geval dat men vindt dat de cao belangrijk is, maar dat de cao moet worden 'gemoderniseerd' (ruimte moet bieden voor flexibiliteit, maatwerk etc; zie verder §5.3). De VVD is tegen het huidige avv-beleid en wil met het avv-beleid invloed kunnen uitoefenen als het in hun ogen niet goed gaat. Zo heeft de VVD een initiatiefwet in voorbereiding om te verbieden dat flex- en uitzendwerk in de cao worden verboden of sterk worden beperkt. Volgens de VVD betekent het beperken of verbieden van flex- en uitzendwerk in de cao, dat "werkgelegenheid wordt vernietigd". De toelichting van Anne Mulder (VVD) tijdens begrotingsdebat SZW in november 2014: *"Tot mijn verbazing kwam ik cao's tegen waarin zzp'ers, uitzendkrachten en payrollers worden beperkt. (...) Op die manier wordt mensen de kans op een baan ontnomen. Dat is niet goed voor de mensen zelf, maar ook niet voor de werking van de arbeidsmarkt. (...) In de particuliere beveiliging mogen bedrijven slechts 20% van hun personeel laten bestaan uit uitzendkrachten of payrollers. In de cao voor taxichauffeurs is het hetzelfde laken en pak. Dat is ontzettend jammer voor uitzendkrachten en zzp'ers. (...) De VVD vindt het uitsluiting en zal daarom een initiatiefwetsvoorstel indienen waarin het verboden wordt om de inhuur van uitzendkrachten, zzp'ers en payroll-medewerkers in de cao te beperken of uit te sluiten. Het moet gewoon afgelopen zijn met dit soort cao-afspraken."*

D66 lijkt een sleutelpositie voor elke toekomstige coalitie in te nemen. D66 is geen principieel tegenstander van avv-beleid, maar wel tegen – wat zij noemen – de 'monopoliepositie' van de traditionele bonden. De partij stelt vooral de representativiteit van vakbonden ter discussie, en vindt bijvoorbeeld dat ook ondernemingsraden een cao zouden moeten kunnen afsluiten. D66 staat wat verder van 'de polder en de polder-instituten' af en is ook minder een voorstander van SER-adviezen, sociale akkoorden etc. Volgens D66 worden nieuwkomers in vakbondsland nogal eens geweerd en staat de cao 'bol van gestold wantrouwen'. In het algemeen vindt de partij de O&O- fondsen te weinig transparant en komt het geld uit die fondsen niet ten goede aan alle werknemers. Ook vindt D66 dat voordelen voor vakbondsleden in de cao verboden moeten worden.

Het CDA is, meer dan D66, een partij van 'het polderen en van de sociale akkoorden'. De partij stemt regelmatig mee met moties (voor onderzoek en meer transparantie) en wil vooral sociale partners niet afvallen. Het CDA is voorstander van een nieuw sociaal akkoord (ook over flexwerk, zzp-ers etc.) dat de huidige problemen op de arbeidsmarkt moet oplossen.

Voor de SP is de cao nodig om concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan en de politiek zou hieraan, met behulp van het avv-beleid, moeten bijdragen. De partij wil het liefst iedereen onder de cao brengen; zzp-ers moeten weer werknemers worden. De partij ziet de cao als oplossing. Verder vindt de partij dat de overheid meer moet helpen (bijvoorbeeld bij naleving via Arbeidsinspectie) omdat vakbonden 'het niet (meer) alleen kunnen'.

GroenLinks heeft minder binding met traditionele vakbonden dan in het verleden. De partij pleit soms voor overheidsinvloed op de cao (via het avv-beleid) en heeft in het recente verleden hierover wisselende moties gesteund. Ondanks die mindere binding met de vakbeweging laat de huidige opstelling van GroenLinks zich vooral als volgt kenschetsen. De partij voelt niets voor een brede aanval op de cao, wil de cao absoluut niet ter discussie stellen en steunt hierbij de positie van



de vakbeweging. De partij ziet geen alternatief voor de vakbeweging, ook niet in de vorm van de OR en stelt dat de cao hét terrein van sociale partners is. Daar moet de politiek zich zo min mogelijk mee bemoeien.

De hierboven verwoorde opvattingen van politieke partijen zijn veelal ook ingebracht in een hoorzitting over de toekomst van de cao in de Tweede Kamer (27 mei 2015). D66 heeft die hoorzitting aangevraagd. Volgens die partij bevindt de cao zich in zwaar weer en is er *“behoefte aan een debat, voorafgegaan door een kabinetsbrief waarin het kabinet zijn visie geeft over de toekomst van de cao”* (passage stenografisch verslag TK, 24/2/2015). D66 kiest daarbij gelijk positie: *“om de cao te behouden, moeten wij die moderniseren: meer maatwerk, minder gestold wantrouwen”* (zie ook TR 4/2015).

In de hoorzitting eind mei 2015 lieten sociale partners, redelijk eensgezind, vooral aan de Tweede Kamerleden zien dat, ondanks de huidige moeizame cao-onderhandelingen, de cao / avv een groot goed is en dat sociale partners, en niet de politiek, over de cao-onderhandelingen gaan. Wel maakt de brede ondersteuning van en de motivering voor deze hoorzitting duidelijk dat de druk op sociale partners toeneemt om de cao ‘aan te passen’. Zo benadrukken verschillende politieke partijen (zoals D66, SGP, CDA, VVD en 50+) het grote belang van ‘een nieuwe cao, met moderne regelingen, meer flexibiliteit en meer maatwerk’.

Samenvattend zijn we daarmee weer terug bij de centrale vraag van dit onderzoek: in hoeverre staat de cao onder druk? Vanuit de politiek bezien is het beeld duidelijk, maar een kantelmoment komt steeds dichterbij. Op dit moment draagt het kabinet, gezien de houding en nieuwe wetgeving van de minister van SZW (zie §3.2.3) het huidige cao-stelsel een warm hart toe. In die zin zet dit kabinet de cao zeker niet (verder) onder druk. Toch lijkt het twijfelachtig of de situatie nog lang zo zal blijven. In het voorjaar 2015 is in de Tweede Kamer een meerderheid zichtbaar, die via het avv-beleid politieke invloed op de cao wil. Een nieuw kabinet zal daarom wellicht de weg kiezen van aanpassing of ‘vernieuwing’ van de cao. Dat betekent voor de mogelijke coalitiepartijen D66 en de VVD enerzijds dat het avv-beleid wordt geminimaliseerd en anderzijds dat de cao-vernieuwingsagenda van de werkgevers (zie hoofdstuk 5) meer zal worden omarmd. Het is waarschijnlijk dat de vakbeweging, die weinig tot niets ziet in die vernieuwingsagenda van werkgevers, hierdoor meer alleen komt te staan. Dan zal de druk op de vakbeweging, om mee te werken aan die vernieuwing van de cao, verder toenemen. In die zin neemt de politieke druk op de huidige cao wel toe.

### **3. Thema 1**

## **Externe flexibilisering arbeidsmarkt/ Beroepsbevolking onder cao**

In de volgende hoofdstukken worden de ontwikkelingen binnen de collectieve arbeidsverhoudingen beschreven aan de hand van drie thema's, die veelvuldig in relatie worden gebracht met het draagvlak van de cao:

- Staat de cao onder druk door de externe flexibilisering op de arbeidsmarkt? In hoeverre wordt het bereik van de cao geleidelijk uitgehold door de groei van de 'flexibele schil'.
- Zet de dalende organisatiegraad van de vakbeweging de cao onder druk? Is sprake van erosie van de legitimiteit van de cao door de daling van de organisatiegraad (en de vragen die dat oproept over de representativiteit van de vakbeweging)?
- Houdt de 'druk op de cao' ook verband met de noodzaak van aanpassingen (meer keuzevrijheid, groter draagvlak etc.) van de cao, omdat – zoals werkgevers vaak aangeven – anders het draagvlak voor de cao afneemt?

Deze thema's worden uitgewerkt in de hoofdstukken 3, 4 en 5. Daarbij wordt aandacht besteed aan opstelling en reacties van de drie actoren (overheid, vakbeweging, werkgevers) op die thema's in de vorm van cao-beleid, wetgeving, beleidsvoorstellen etc.

Staat de cao onder druk? In het vorige hoofdstuk is onder andere gekeken naar het bereik van de cao. Indien het bereik van de cao (in absolute zin) zou afnemen, dan zou dat zichtbaar moeten zijn in een substantieel dalende dekkinggraad van de cao (aandeel werknemers dat onder de werking van een cao valt). Dat is tot nu toe nauwelijks het geval. In dit hoofdstuk kijken we op een iets andere manier naar het bereik van de cao. Is het bereik van de cao (in relatieve zin) afgenomen omdat – door ontwikkelingen op de arbeidsmarkt – meer werkenden buiten de werking van de cao vallen?

### 3.1 Beroepsbevolking: verschillende arbeidsrelaties en de cao in de periode 1999-2014

In 2014 omvat de beroepsbevolking, volgens het CBS, 8.900.000 personen waarvan ruim 8,2 miljoen personen werkzaam zijn. Ruim 83% van de beroepsbevolking is een werknemer met een vaste of flexibele arbeidsrelatie. Bijna 17% van de beroepsbevolking kan worden gerekend tot de groep 'zelfstandigen'. Zie tabel 9. Dit betreft zowel zelfstandigen met personeel als de zzp-ers. Eind 2014 bestaat de groep zzp-ers uit bijna 1 miljoen werkenden.

**Tabel 9: Overzicht Beroepsbevolking 2014 (naar soort arbeidsrelatie)**

| Beroepsbevolking 2014:                   | Aantal            | Percentage   |
|--|-------------------|--------------|
| • Werknemers met vaste arbeidsrelatie    | 5.052.000         | 61,5%        |
| • Werknemer met flexibele arbeidsrelatie | 1.808.000         | 22,0%        |
| <b>Totaal werknemers:</b>                | <b>6.860.000*</b> | <b>83,5%</b> |
| • Zelfstandigen zonder personeel         | 988.000           |              |
| <i>waarvan zzp-eigen arbeid:</i>         | <i>772.000</i>    |              |
| <i>waarvan zzp-producten:</i>            | <i>216.000</i>    |              |
| • Zelfstandige met personeel             | 325.000           |              |
| • Meewerkend gezinslid                   | 41.000            |              |
| <b>Totaal Zelfstandigen:</b>             | <b>1.354.000</b>  | <b>16,5%</b> |
| <b>Werkzame beroepsbevolking:</b>        | <b>8.214.000</b>  | <b>100%</b>  |

\* Het 'totaal aantal werknemers' uit tabel 9 is iets lager dan het 'totaal aantal werknemers' uit tabel 7 waarmee de dekkinggraad van de cao is berekend. Beide tabellen laten zich niet zomaar vergelijken. Bron: CBS/ Statline.cbs.nl

In 1999 trad de Wet Flexibiliteit en Zekerheid in werking. Deze flexwet bood werkgevers de mogelijkheid om flexibele arbeidskrachten aan te trekken en moest tegelijkertijd meer zekerheden en een betere rechtspositie voor flexwerkers opleveren. Voor het in beeld brengen van de ontwikkeling van de beroepsbevolking is dan ook de periode 1999 – 2014 gekozen. In dit rapport wordt verder vooral aandacht besteed aan de zogenoemde *externe numerieke flexibiliteit*. Externe numerieke flexibiliteit omvat het in- en uitschakelen van uitzendkrachten, het aantrekken van personeel met een tijdelijk dienstverband, oproepkrachten, het gebruikmaken van detachingsconstructies, outplacement etc. (Tros e.a. 2006, blz. 166).

In tabel 10 is diezelfde beroepsbevolking uitgesplitst naar soort arbeidsrelatie (vast, soort flexibel, zelfstandige) voor 2014, 2003 en 1999.<sup>17</sup> Het zal geen verbazing wekken dat, gelet op het soort arbeidsrelatie, de beroepsbevolking sinds 1999 sterk is veranderd.

In de periode 1999-2014 is het *aantal* werknemers met een vaste arbeidsrelatie gedaald (van ruim 5,8 miljoen in 1999 naar 5,05 miljoen in 2014). In die periode bestaat de werkgelegenheidsgroei vooral uit de toename van het aantal flexibele banen en de groei van het aantal zelfstandigen.

Tabel 10: Werkzame beroepsbevolking (wvs. vaste en flexibele arbeidsrelaties + zelfstandigen) vanaf 1999 t/m 2014 (x 1000)

| Werkzame Beroepsbevolking in periode: | Totaal aantal wkn.'s | Wkn.'s. vaste arbeidsrelatie | Werknemers flexibele arbeidsrelaties     |                                  |                           |                       |                 |                          |                            | Zelfstandigen* |   |
|---------------------------------------|----------------------|------------------------------|--|----------------------------------|---------------------------|-----------------------|-----------------|--------------------------|----------------------------|----------------|---|
|                                       |                      |                              | Totaal wkn.'s. Flexibele arbeidsrelaties | Wkn. tijdelijk, uitzicht op vast | Wkn. tijdelijk > = 1 jaar | Wkn. overig tijdelijk | Uitzendkrachten | Oproep- of invalkrachten | Wkn. vast, geen vaste uren |                | Wkn. tijdelijk, geen vaste uren             |
| <b>2014:</b><br>8,214 mln.<br>(100%)  | 6860<br><b>83,5%</b> | 5052<br><b>61,5%</b>         | 1808<br><b>22%</b>                       | 388<br>4,7%                      | 174<br>2,1%               | 153<br>1,9%           | 225<br>2,7%     | 538<br>6,6%              | 123<br>1,5%                | 208<br>2,5%    | 1354<br><b>16,5%</b><br>w.v. 988<br>zzp-ers |
| <b>2003:</b><br>7,783 mln.<br>(100%)  | 6783<br><b>87%</b>   | 5612<br><b>72%</b>           | 1171<br><b>15%</b>                       | 306<br>3,9%                      | 90<br>1,2%                | 153<br>1,9%           | 182<br>2,3%     | 255<br>3,3%              | 67<br>0,9%                 | 118<br>1,5%    | 1000<br><b>13%</b><br>w.v. 634<br>zzp-ers   |
| <b>1999:</b><br>7,534 mln.<br>(100%)  | 6792<br><b>90%</b>   | 5816<br><b>77%</b>           | 976<br><b>13%</b>                        |                                  |                           |                       |                 |                          |                            |                | 742<br><b>10%</b><br>w.v. 470<br>zzp-ers    |

Bron: CBS/Statsline.cbs.nl voor 2014 en 2003. Voor 1999: CBS (EBB 1999, microbestand, afgeronde cijfers).

Zie noot 17. Cijfers over de hele periode van 1999-2014 staan in tabel E in bijlage 1.

<sup>17</sup> Eind 2014 heeft het CBS ingrijpende aanpassingen doorgevoerd in de statistieken (vanaf 2003 tot 2014). Zo neemt het CBS, volgens internationale normen, nu ook werkzame personen tussen 65 en 75 jaar mee in de berekening van de beroepsbevolking. Ook heeft het CBS de definitie van werkzame beroepsbevolking veranderd waardoor het aantal werknemers met een flexibele arbeidsrelatie groter is dan in voorgaande publicaties. Kleine baantjes van minder dan 12 uur per week bleven toen buiten beschouwing. In 2014 waren er ruim 1,8 miljoen werknemers met een flexibele arbeidsrelatie, waarvan 569.000 met een klein baantje. De statistieken van de jaargangen 2014 en 2003 zijn op diezelfde wijze samengesteld. Voor 1999 is gebruik gemaakt van ander CBS-materiaal (werkenden naar dienstverband, EBB 1999, micro-bestand) waarin wel werknemers (vast en flexibel) met een klein baantje zijn opgenomen. Een verdere onderverdeling van werknemers flexibele arbeidsrelaties 1999 is helaas niet mogelijk. In tabel 10 laat jaargang 1999 zich dan ook niet volledig vergelijken met de jaargangen 2014 en 2003.

De toename van flexibel werk in de periode 1999-2014 laat zich vooral zien in het gestegen aandeel van 'werknemers met een tijdelijk contract met uitzicht op vast dienstverband/vaste uren' en de toename van 'oproep- of invalkrachten'. Het aandeel 'uitzendkrachten' is - over de gehele periode 1999-2014 genomen – niet veel veranderd en lag zowel in 2014 als in 2003 rond de 3%. Overigens is uitzendwerk bij uitstek conjunctuurgevoelig waardoor het aantal uitzendkrachten op jaarbasis sterk fluctueert (zie daarvoor tabel E in bijlage 1).

In deze paragraaf wordt verder aandacht besteed aan verschillende soorten arbeidsrelaties en in hoeverre die invloed uitoefenen op (het bereik en de inhoud van) de cao. We bekijken daarvoor de volgende arbeidsrelaties:

- werknemers in flexibele en vaste arbeidsrelaties (algemeen);
- werknemers in flexibele arbeidsrelaties, meer specifiek de uitzendkrachten;
- zelfstandigen en in het bijzonder de *zzp-ers-eigen arbeid*;
- detachering van buitenlandse werknemers.

Aan het eind van elke (sub)paragraaf worden kort enkele meer beleidsmatige invalshoeken over de desbetreffende arbeidsrelatie gepresenteerd.

### **3.1.1 Werknemers in flexibele en vaste arbeidsrelaties**

In de periode 1999-2014 is het *aantal* werknemers met een vaste arbeidsrelatie gedaald en het aantal werknemers met een flexibele arbeidsrelatie is sterk gegroeid. Het aantal flexibele arbeidsrelaties is in die periode ongeveer verdubbeld. De verdeling tussen 'vast en flexibel' is veranderd van 77%-13% (in 1999) naar 72%-15% (in 2003) en 61%-22% (in 2014). Zie tabel 10.

De dekkinggraad van de cao is nauwelijks veranderd. In §1.3 is onderbouwd dat de dekkinggraad al jaren stabiel rond de 80% ligt. Dat betekent dat de in tabel 10 genoemde categorieën 'werknemers flexibele arbeidsrelaties' veelal onder de cao zijn blijven vallen. In de vorige paragraaf is reeds geconcludeerd dat men, ondanks de grote verschuiving van vaste naar flexibele arbeidsrelaties, niet kan stellen dat – gelet op het *bereik van de cao in termen van dekkinggraad* – de cao onder druk staat<sup>18</sup>.

Ondanks het feit dat er in de periode 1999-2014 weinig is veranderd in het *bereik* van de cao (in termen van dekkinggraad) heeft die veranderde verdeling tussen vast en flex weldegelijk consequenties voor werk- en inkomenszekerheid van werknemers. De cao is er nog steeds, want bijna alle werknemers (vast of flexibel) hebben in genoemde periode te maken met een cao, maar de cao biedt hen wel minder bescherming dan de vaste arbeidskrachten<sup>19</sup>.

Die afgenomen cao-bescherming is over de periode 1999-2014 als volgt te kenschetsen:

18 Dat ligt anders als bereik van de cao wordt gedefinieerd als dat deel van de beroepsbevolking dat onder de werkingsfeer van de cao valt. Door het sterk toegenomen aandeel van zelfstandigen/zzp-ers is het bereik van de cao onder de beroepsbevolking in de periode 1999-2014 met enkele procenten afgenomen, zie daarvoor § 3.3.1.

19 Op zich is de cao zelf dus niet direct van invloed op die veranderde verdeling tussen vaste en flexibele arbeidsrelaties. Zoals gezegd komt die andere verdeling tot stand komt door o.a. veranderingen op de arbeidsmarkt en bedrijfsbeslissingen in het kader van personeelsbeleid. Het gaat dus om de reikwijdte van flexibilisering op de inhoudelijke dekking van de cao.

- *Minder zekerheid.* Een groeiend deel van de werknemers heeft minder baanzekerheid dan werknemers met een vaste arbeidsrelatie. Zie daarvoor de verschuiving van de verdeling tussen 'vast en flexibel' in tabel 10.
- *Minder uren.* Flexibele werknemers werken vaak ook minder uren of hebben minder vaste uren dan werknemers met een vaste arbeidsrelatie. (Zie onderverdeling in tabel 10 en definiëring CBS.)
- *Meer ontevredenheid over werk en arbeidsvoorwaarden.* Tabel 10 biedt hiervoor op zichzelf geen onderbouwing. Echter, het rapport 'Het aanbod van arbeid 2014' van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2015) stelt nadrukkelijk het volgende ervaringsfeit: werknemers met flexibele arbeidscontracten - met uitzondering van zzp-ers (zie verder) –zijn minder tevreden over hun werk dan werknemers met een vast contract. Zij zijn minder tevreden over het loon, de scholingsmogelijkheden en de doorgroeiemogelijkheden binnen de organisaties vergeleken met werknemers in vaste dienst<sup>20</sup>. Zie ook kader 4.
- *Langer in flexibele werkrelaties.* De ongunstige gevolgen van een flexibele arbeidsrelatie zijn ook langer in de loopbaan voelbaar, zoals het SCP constateert. In 2002 had 80% van de werknemers na 6 tot 10 jaar een vaste aanstelling. In 2012 was dat pas na 10 tot 15 jaar.

#### **Kader 4: Verschillen tussen werknemers met een vast en met een flexibel contract**

Ook de FNV constateert in eigen onderzoek een aantal verschillen tussen vast en flex (werkzaam in dezelfde sector en/of onder dezelfde cao) die geen logisch verband houden met het dienstverband, anders dan dat de flexwerknemer in vergelijking met de werknemer in vaste dienst 'het minder heeft'.

Zo blijkt uit dit FNV-onderzoek dat 15% van de flexwerknemers minder verdient dan het wettelijk minimum loon bij een 36-urige werkweek (€ 9,58 bruto per uur). Aangezien veel flexwerkers werken in sectoren werken waar 36 uur de norm is, is de betaling van deze flexwerknemers te laag. Van onderbetaling bij werknemers in vaste dienst is minder vaak sprake.

Ook blijkt dat een kwart van de flexwerknemers, die hebben deelgenomen aan dit FNV-onderzoek, niet alle gewerkte uren betaald hebben gekregen. Daarvan geeft 11% aan dat het niet betalen van alle gewerkte uren structureel plaatsvindt. Bij werknemers in vaste dienst is dat minder het geval.

Een groot deel van de flexwerknemers in dit onderzoek (43%) moet buiten de gewerkte uren beschikbaar zijn voor werk. Voor werknemers in vaste dienst geldt dat niet of veel minder.

Tot slot blijkt uit dit onderzoek dat flexwerknemers relatief weinig scholing en loopbaanontwikkeling verkrijgen en weinig autonomie hebben in vergelijking met werknemers met een vast contract. (FNV, 2015).

*Bron: "Gezocht een echte baan; onderzoeksrapport FNV naar onzeker werk, maart 2015". De FNV heeft voor dit onderzoek gebruik gemaakt van de Gewoon Goed Werk Meter (GGWM) waaraan een module is toegevoegd voor flexwerknemers. Die GGWM maakt het mogelijk om verschillen vast te stellen tussen werknemers met een flexibel contract en werknemers met een vast contract. De GGWM is een door TNO gevalideerd meetinstrument.*

<sup>20</sup> Mei 2015 constateert de OESO dat de ongelijkheid in veel geïndustrialiseerde landen, waaronder Nederland, de laatste 10 jaar op 'een recordniveau' is beland. De toename van flexibele arbeid (deeltijdwerk, tijdelijke contracten en het aantal zelfstandigen) heeft volgens de OESO met name sterk bijgedragen aan de groeiende kloof tussen arm en rijk. Volgens de OESO is die kloof niet alleen sociaal schadelijk, maar belemmert het ook economische groei en vraagt dus om politieke actie (OESO, 2015).

### *Werknemer met flexibele arbeidsrelatie is vooral jong*

Ondanks het feit dat werknemers langer in hun loopbaan een flexibele werkrelatie hebben, is de werknemer met een flexibele arbeidsrelatie vooral een jonge werknemer (zie tabel 11). Ruim tweederde (68%) is jonger dan 35 jaar. Van de werknemers met een vaste arbeidsrelatie is bijna driekwart (73%) ouder dan 35 jaar.

**Tabel 11: Overzicht vaste en flexibele arbeidsrelaties (naar leeftijdsklassen) x 1000**

| <b>Werknemers<br/>Beroepsbevolking 2014:</b> | <b>Werknemers<br/>vaste<br/>arbeidsrelaties</b> | <b>Werknemers<br/>flexibele<br/>arbeidsrelaties</b> | <b>Totaal<br/>Werknemers</b> |
|--|---|---|------------------------------|
|  | <i>Aantal %</i>                                 | <i>Aantal %</i>                                     | <i>Aantal %</i>              |
| • Leeftijd 15- 25 jaar                       | 354 (7%)  | 799 (43%)   | 1153 (17%)                   |
| • Leeftijd 25 -35 jaar                       | 1051 (21%)                                      | 462 (25%)   | 1513 (22%)                   |
| <i>Jonger dan 35 jaar:</i>                   | <i>27%</i>                                      | <i>68%</i>  | <i>39%</i>                   |
| • Leeftijd 35 - 45 jaar                      | 1248 (25%)                                      | 235 (13%)   | 1483 (22%)                   |
| • Leeftijd 45 - 55 jaar                      | 1423 (28%)                                      | 197 (11%)   | 1620 (23%)                   |
| • Leeftijd > 55 jaar                         | 970 (19%)                                       | 156 (8%)  | 1126 (16%)                   |
| <i>Ouder dan 35 jaar:</i>                    | <i>73%</i>                                      | <i>32%</i>  | <i>61%</i>                   |
| <b>Totaal:</b>                               | <b>5046 (100%)</b>                              | <b>1849 (100%)</b>                                  | <b>6895 (100%)</b>           |

Bron: CBS/ Statline.cbs.nl.

Volgens het UWV is voor jongeren het flexwerken de norm en heeft ruim tweederde van alle jongeren een flexcontract. Een flexibel bestaan op de arbeidsmarkt lijkt voor jongeren minder problematisch – ook al willen de meeste jongeren een vast contract - maar lijkt meer samen te hangen met andere zaken zoals het verkrijgen van toegang tot de huizenmarkt. Zo zijn er regels voor huur en koop, die veelal ongunstig zijn voor flex-werkers. Bijvoorbeeld, voor het verkrijgen van een hypotheek wordt vaak uitgegaan van een vast contract (NRC 5/2015).

Werknemers met flexibele arbeidsrelaties zijn niet alleen - gemiddeld genomen – jonger, maar ze zijn veel minder vaak lid van de vakbeweging dan werknemers met een vaste baan. De sterke verschuiving van vaste naar flexibele arbeidsrelaties is dan ook ongunstig voor de ledenontwikkeling van de vakbeweging en daarmee – zie hoofdstuk 4- voor de organisatiegraad van de vakbeweging.

In verband met de sterke toename van flexibele arbeidsrelaties in de periode 1999-2014, vraagt een drietal meer beleidsmatige aspecten de aandacht.

### *Wel of geen cao afsluiten?*

In het algemeen ziet de vakbeweging de trend van minder vaste en veel meer flexibele arbeidsrelaties als een ongewenste ontwikkeling. Zo zet de FNV in op 'Gewoon Goed Werk' en dat betekent veelal het 'bestrijden van onzeker werk' en 'gelijk loon voor gelijk werk'. De onverminderd hoge dekkingsgraad van de cao in Nederland geeft aan dat mede door de vakbeweging die

flexibele arbeidsrelaties ook onder de cao zijn gebracht. Daar zijn meerdere redenen voor, zoals het reguleren van de arbeidsvoorwaarden van die flexibele banen door cao-dekking. Wel ontstaat het beeld dat werkgevers in de periode 1999-2014 steeds meer de cao hebben gekregen die zij graag willen (cao met flex arbeid) en dat de vakbeweging dat eigenlijk niet wil, maar bijna altijd tandenknaarsend met die cao akkoord is gegaan, onder het motto van *“elke cao is beter dan geen cao”*. Een beleidsstrategie waarbij de vakbeweging bijna altijd weer uitkomt bij het afsluiten van een cao heeft het gevaar in zich dat de vakbeweging de relatief mindere arbeidsvoorwaarden niet alleen reguleert maar ook legitimeert. En dat roept weer de – meer beleidsinhoudelijke - vraag op waarom de vakbeweging niet vaker de mogelijkheid benut om de cao *niet* af te sluiten.

Overigens zijn er sinds enige tijd signalen dat de opvatting (*‘elke cao is beter dan geen cao’*) minder van toepassing is. In §2.4 is onderbouwd dat het cao-overleg de laatste tijd steeds moeizamer verloopt en dat een groeiend deel van de cao-werknemers langer moet wachten op een nieuwe cao. Dat moeizame overleg betreft vooral bedrijfstak-cao's in sectoren die onder grote druk staan en waarbij arbeidskosten een groot deel vormen van de productiekosten zoals in de detailhandel. (Medio maart 2015 waren 46 van de 53 handel-cao's nog niet afgesloten.)

Volgens de FNV is hierbij niet zozeer sprake van een beleidsverandering, maar is in sommige sectoren 'een grens bereikt'. Als voorbeeld is de situatie in de detailhandel genoemd. *“In de detailhandel was het lang gebruikelijk dat bepaalde toeslagen niet van toepassing waren voor jongeren en scholieren, die immers maar een paar uur willen werken of juist graag 's avonds willen werken. Nu dreigen werkgevers met het meer inzetten van deze jongeren, tenzij wij als bond akkoord willen gaan met het afschaffen van de toeslagen voor vaste mensen”*. Voor de FNV is daarmee in een aantal sectoren zoals de horeca, handel en delen van de agrarische sector een grens bereikt. *“Een cao ondertekenen zonder die toeslagen betekent dan vaak een verslechtering van 10-15% van de arbeidsvoorwaarden. Dat gaan wij niet voor onze rekening nemen. Daar gaan wij nooit voor tekenen. Dat betekent immers dat, als er dan een cao komt, die mensen dat verliezen. Als die cao er niet komt, blijft het in elk geval voor deze mensen een recht”*.<sup>21</sup>

Hoewel de FNV niet spreekt van een bewuste verandering in de coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid, lijkt de praktijk in deze sectoren, inmiddels veranderd in: *“liever geen cao dan een slechte cao”*.<sup>22</sup>

*Groei werkgelegenheid zit volledig bij flex-werk en niet bij vast werk.*

Tabel 10 laat zien dat de groei van de werkgelegenheid zit in flexwerk en niet in vast werk. Recente cijfers van het CBS over 2015 bevestigen dit beeld. De werkgelegenheidsgroei is volledig toe te schrijven aan flexwerk. Volgens het CBS was deze trend al langer zichtbaar, maar heeft de economische crisis die trend versneld. Veruit de meeste banen, die erbij komen, worden ingevuld door uitzendkrachten en freelancers. In dezelfde lijn constateert het UWV (persbericht april 2015) dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt in hoog tempo verder gaat en mensen met een tijdelijk contract steeds minder vaak een vaste baan vinden. Volgens het UWV komt dat niet alleen door de economische crisis maar ook doordat bedrijven in de achterliggende jaren de grote voordelen van flexibele contracten hebben ontdekt.

21 Gesprek Mariëtte Patijn, cao-coördinator FNV, 4 juni 2015

22 Uit verslaglegging workshop 'cao onder druk' tijdens Wetenschapsmiddag de Burcht, 5 maart 2015.



Algemeen gesteld wil de vakbeweging flexibele arbeidsrelaties zoveel mogelijk beperken en zo te bereiken dat bedrijven werknemers in vaste dienst zullen nemen. Hoewel dit een begrijpelijk streven is, gezien het feit dat veel flexwerkers een vaste baan willen, lijkt dit beleid weinig succesvol. Werkgevers lijken – ook als de mogelijkheden voor flexwerk worden beperkt – niet meer of vaker werknemers in vaste dienst te nemen, mogelijk vanwege de risico's van een vaste arbeidsrelatie (m.n. twee jaar loondoorbetaling bij ziekte). Ook als de mogelijkheid om flexwerkers in te zetten wordt beperkt, zoals door de nieuwe Wet Werk en Zekerheid (WWZ), blijken werkgevers eerder strategisch gedrag<sup>23</sup> te vertonen en de wet te omzeilen.

**Kader 5: Enkele resultaten arbeidsvoorwaardenseizoenen 2013-2014**

Ter illustratie enkele cijfers uit een eigen evaluatie van de FNV over het arbeidsvoorwaardenseizoenen 2013-2014. (FNV, 2014b). In de evaluatie zijn 86 cao's betrokken die zijn afgesloten tussen 1 december 2013 en augustus 2014. Die 86 cao's zijn afgesloten voor bijna 520.000 mensen. Zie tabel B. In 15 van de 86 in 2013/2014 afgesloten cao's (17%) zijn nieuwe afspraken gemaakt over het verminderen van onzeker werk door tijdelijk personeel te maximaliseren. Voor het totaal aantal cao's (van 617) ligt dat op ongeveer 10%. De FNV-eis dat op vaste banen mensen een vast contract krijgen (9 uit 12 maanden) is in 5% van de cao's geregeld. Verder hebben de meeste cao-afspraken van doen met het afwijken van de ketenbepaling en het inschakelen van gecertificeerde uitzendbureaus. Voor de 86 cao's uit 2013/2014 ligt dat op respectievelijk 26% en 34%. Voor het totaal aantal cao's (van 617) ligt dat bij 'certificering' wat lager.

In tabel B zijn de cao-afspraken over de FNV-inzet t.a.v *Gewoon Goed Werk* verdeeld over twee groepen: *verminderen van onzeker werk en gelijk loon voor gelijk werk*. De FNV laat in deze tabel zien dat in 224 van de afgesloten cao's (36%) op één onderdeel van het verminderen van onzeker werk een afspraak is gemaakt en in 139 (23%) zijn er op twee onderdelen afspraken gemaakt.

Tabel B: cao-afspraken 2013/2014 over 'vermindering onzeker werk' en 'gelijk werk gelijk loon':

|  | Aantal afgesloten cao's 2013/2014: 86 (519.435 wkn.) |            | Totaal aantal cao's: 617 (2.682.075 wkn.) |            |
|--|--|------------|---|------------|
|  | <u>Aantal:</u>                                       | <u>% :</u> | <u>Aantal:</u>                            | <u>% :</u> |
| • Afspraken maximering tijdelijk personeel | 15   | 17%        | 63  | 10%        |
| • 9 uit 12 mnd. - vast contract            | 5  | 6%         | 32  | 5%         |
| • Afwijking 3x3x3 regeling                 | 22   | 26%        | 163                                       | 26%        |
| • Afspraken certificering                  | 29   | 34%        | 166                                       | 27%        |
| • Gelijk loon /gelijk werk                 | 19   | 22%        | 139                                       | 23%        |
| • Vergewisplicht                           | 22   | 26%        | 96  | 16%        |
| • Gewoon goed werk: 1 onderdeel            | 28   | 33%        | 224                                       | 36%        |
| • Gewoon goed werk: 2 onderdelen           | 27   | 31%        | 139                                       | 23%        |

Bron: (concept) evaluatie arbeidsvoorwaardennota 2013-2014, augustus 2014

Enkele voorbeelden van cao-afspraken (ter beperking van flexibel werk) in recente cao's, seizoenen 2014/2015:

- Cao voor de zuivelindustrie: daarin staat dat het aantal uitzendkrachten in de sector niet meer mag bedragen dan 10%.
- Cao VVT: waarin bepalingen zijn opgenomen dat niet langer gewerkt mag worden met een nulurencontract.
- Cao Ziekenhuizen: waarin is vastgelegd dat externe flexcontracten worden omgezet in vaste contracten voor intern personeel.
- Cao RET en GVB: waarin bepalingen zijn opgenomen dat externe inhuur wordt beperkt.

23 Als voorbeeld; de nieuwe wet Werk en Zekerheid wil de draaieurfunctie beperken. Daarvoor is de ketenbepaling aangepast, waardoor flexwerkers na 2 jaar - is nu 3 jaar - aanspraak maken op een vast contract. Ook is vanaf 1 juli 2015 eventueel een ontslagvergoeding (transitievergoeding) verplicht, zie kader 14 in §3.2.3. De eerste tekenen bevestigen de verwachting dat werkgevers op de nieuwe wetgeving zullen anticiperen en dat de draaieur nog harder gaat draaien. Zomer 2015 werd bekend dat ING Nederland uitzendkrachten voortijdig (voor 1 juli) gaat ontslaan om de nieuwe ontslagregels te ontlopen. Nog iets later werd bekend dat meer banken en zelfs overheidsdiensten dit voorbeeld hebben gevolgd.

Vakbonden hebben wel in cao-afspraken van 2014 resultaten behaald (zie kader 5), maar dan vooral in termen van *'het verminderen van onzeker werk'* (waardoor 'flex een beetje minder flex' wordt), zoals cao-afspraken over afwijkingen van de ketenbepaling en over het inschakelen van een gecertificeerd uitzendbureau. Resultaten waarbij 'flex daadwerkelijk wordt omgezet in vast' zijn veel moeilijker te behalen. Bovendien heeft het flexwerk zo'n enorme vlucht genomen, dat eventuele cao-resultaten (in termen van 'vast voor flex') hierbij in het niet vallen.

*Aanpassing ketenbepaling flexibele arbeid als indicator machtsverdeling sociale partners.*

In sommige wetten is geregeld dat cao-partijen, in het kader van het leveren van maatwerk, bepaalde bepalingen bij cao kunnen aanpassen; de driekwartbepalingen of driekwart dwingend recht. Zo mogen werkgevers en werknemers in het geval van flexibel werk afwijken van het wettelijk voorschrift van de ketenbepaling (ook als dat ten nadele van de werknemer is) en hier zelf afspraken over maken (in de nieuwe Wet Werk en Zekerheid zijn de mogelijkheden hiervoor overigens aanzienlijk ingeperkt). Als we uitgaan van het algemene feit dat werkgevers meer flex willen en bonden minder flex willen, zegt de aanpassing van de ketenbepaling (meer of minder flex) ook iets over de machtsverdeling tussen sociale partners.

De ketenbepaling kan door sociale partners op een aantal manieren worden aangepast (zie uitgebreide toelichting in §5.2.1 en tabel J in bijlage 1 voor SZW-cijfers. Voor de vergelijking is uitgegaan van de oude regeling van 3x3x3, d.w.z. gedurende maximaal drie jaar maximaal drie tijdelijke contracten met een tussenpoos van maximaal drie maanden).

- Na een maximale totale periode van drie jaar van tijdelijke arbeidsovereenkomsten heeft men recht op een arbeidscontract voor onbepaalde tijd. In 2013 hebben veruit de meeste aanpassingen, die sociale partners in cao hebben vastgelegd, betrekking op een periode korter dan drie jaar. Die aanpassingen zijn dan vooral te zien als een 'beperking van de flex'.
- Na meer dan drie arbeidsovereenkomsten geldt de laatste als 'aangegaan voor onbepaalde tijd'. In 2013 hebben bijna alle aanpassingen, die sociale partners op dit punt in cao's hebben vastgelegd, betrekking op meer dan drie overeenkomsten. Die aanpassingen kunnen dan worden beschouwd als een 'verruiming van de flex'.
- Ook de tussenpoos (= niet meer dan drie maanden) tussen tijdelijke arbeidsovereenkomsten kan worden aangepast. De aanpassingen van de tussenpoos, die sociale partners in 2013 in cao hebben vastgelegd, betreffen bijna allemaal een kortere tussenpoos dan drie maanden. Die aanpassingen vallen veelal onder de noemer een 'verruiming van de flex', omdat twee opeenvolgende contracten dan eerder niet als een 'keten' worden beschouwd.

Samenvatting laten de verschillende aanpassingen van de ketenbepaling voor flexibele arbeid vooral zien dat in 2013 'flex is verruimd' en dat werkgevers hier sterker staan dan de vakbeweging.

*Een alternatief voor flex of vast contact: het uniform arbeidscontract.* Als afsluiting van deze paragraaf kan een suggestie van de OECD niet onvermeld blijven. De OECD stelt voor, via wetgeving, het onderscheid tussen vaste en flexibele medewerkers zo klein mogelijk te maken; door bijvoorbeeld de invoering van een uniform arbeidscontract van onbepaalde duur. Dit

uniform arbeidscontract vervangt de bestaande tijdelijke en vaste contracten. Het gaat letterlijk om een contract voor onbepaalde duur, waarbij de mate van ontslagbescherming geleidelijk toeneemt met het aantal dienstjaren bij een werkgever. Het voordeel is dat er dan geen scherpe cesuur meer is tussen tijdelijke contracten en vaste contracten. Een werkgever komt dus niet meer voor de keuze te staan of hij een tijdelijke werknemer een vast contract zal aanbieden of zal ontslaan. (Het 'uniforme arbeidscontract' is geopperd in de Employment Outlook 2014 van de OECD).

### 3.1.2 Uitzendkrachten

De uitzendbranche geldt als de barometer van de arbeidsmarkt en kent de laatste tijd weer groei. In 2014 is er, volgens de bond van de uitzendondernemingen, de ABU, een omzetgroei van 7% gerealiseerd. Toch ziet de uitzendbranche de groei niet in evenredige mate toenemen met de toegenomen flexibilisering. Het aantal uitzendkrachten schommelt al jaren rond de 3% (zie tabel 10) terwijl de flexibele schil vele malen groter is geworden.

Ook uitzendkrachten vallen veelal onder een cao,<sup>24</sup> namelijk de uitzend-cao, die geldt voor uitzendkrachten, die werken voor uitzendbureaus die zijn aangesloten bij de ABU of de andere koepelorganisatie NBBU. De nieuwe ABU-cao voor uitzendkrachten is geavvd, waardoor per 30 maart 2015 uitzendkrachten vanaf de eerste dag recht hebben op hetzelfde loon als werknemers die in het bedrijf in soortgelijke functies in dienst zijn. De uitzendkracht krijgt vanaf die datum de inlenersbeloning.

Gelet op het bereik van de cao lijkt er op het eerste oog voor uitzendkrachten weinig veranderd in de periode 1999-2014. In dit kader past een aantal relativerende opmerkingen.

Ten eerste wordt de laatste jaren regelmatig uitzendwerk, dat voorheen onder de uitzend-cao viel, buiten de cao gebracht met behulp van bijvoorbeeld contracting. Onder contracting wordt verstaan dat een werkgever of opdrachtgever een deel van het productieproces uitbesteedt aan een contractor. Regelmatig is de contractor een dochterbedrijf van een uitzendbureau of payrollbureau. Deze contractor levert niet alleen de arbeid, maar is ook verantwoordelijk voor productie, winst of verlies, leiding en toezicht.

Contracting lijkt dus op uitzendwerk met als cruciaal verschil dat leiding en toezicht niet meer worden uitgevoerd door de opdrachtgever zelf, maar door de contractor. Die levert behalve uitzendkrachten vaak ook een voorman mee. Op deze manier vallen deze werknemers niet onder

24 Eind jaren 90 werd in de Stichting van de Arbeid een akkoord 'Flexibiliteit en Zekerheid' bereikt. Dat was een uitruil van meer flexibiliteit voor werkgevers, minder (ontslag)bescherming voor zittend personeel en meer zekerheid voor flexibele krachten. Januari 1999 werd op basis van dat akkoord de wet Flexibiliteit en Zekerheid van kracht. Dat had grote gevolgen voor de uitzendbranche. Voor de periode 1999-2003 sloten de Algemene Bond Uitzendondernemingen/ABU, FNV Bondgenoten, Dienstenbond CNV en De Unie een vijfjarige convenants-cao af. Daarin werd een flink deel van de structurele, uit de wet voortvloeiende, constructies geregeld. In de kern komt het erop neer dat uitzendovereenkomsten als arbeidsovereenkomsten worden beschouwd, waardoor ook uitzendbureaus hun tijdelijke contracten met uitzendkrachten op een gegeven moment moeten omzetten in vaste contracten. Uitzendorganisaties zijn voortaan gewone werkgevers en uitzendkrachten (vanaf een bepaalde diensttijd) gewone werknemers. Op grond van hun arbeidsverleden worden uitzendkrachten ingedeeld in verschillende fasen. Hoe hoger de fase, hoe meer rechten. Inmiddels werken beide cao's voor uitzendkrachten (van de ABU en de NBBU) met een driefasesysteem. Nieuwe uitzendkrachten belanden in fase A (ABU) of fase 1 / 2 (NBBU). Vanaf fase C (ABU) en fase 4 (NBBU) komt de uitzendkracht in de fase van 'contract voor onbepaalde tijd'. Heel weinig uitzendkrachten stromen door naar deze fase.

de uitzend-cao. De cao kan feitelijk buitenspel worden gezet (al hoeft dat niet<sup>25</sup>). Veel meer dan het wettelijk minimumloon en 20 vakantiedagen hoeft de werkgever niet te betalen.

Volgens de FNV ('Schijnconstructies 2014') is het verschil met uitzenden vaak fictief en de vakbeweging ziet contracting veelal als een 'constructie bedoeld om de uitzend-cao te ontduiken'. Zie o.a. het uitgewerkte voorbeeld van de pakketpost en andere voorbeelden uit de scheepsbouw en pluimvee industrie in §3.3.1.

De uitzendbranche spreekt liever niet over contracting als 'constructie', maar noemt het in eigen berichtgeving 'een legitieme vorm van dienstverlening om te voorzien in flexibiliteit'. Niettemin kan worden opgemerkt dat de uitzendbranche, naast uitzenden via de uitzend-cao, dienstverlening zoals contracting heeft ontwikkeld. Menig uitzendbureau biedt contracting aan, al dan niet via een contracting-dochter.

De omvang van contracting in Nederland is niet duidelijk, maar door betrokkenen wordt een groeiende trend gesignaleerd, vooral in de agrarische sector, distributie en logistiek. Met de terreinwinst van contracting neemt ook het oneigenlijk gebruik toe. Dat stelt o.a. de Stichting Naleving Cao voor uitzendkrachten (SNCU) - de cao-politie van werkgevers en vakbonden voor de uitzendbranche - vast n.a.v. de rechtszaak tegen Qatro in 2014: *"contracting valt door het oneigenlijk gebruik steeds vaker onder de categorie 'schijnconstructie'"*<sup>26</sup>.

Als contracting wordt gezien als een verdienmodel voor de uitzendbranche - naast het uitzendwerk - ligt het voor de hand dat de inlenersbeloning van de uitzend-cao (per april 2015) ertoe zal bijdragen dat contracting als verdienmodel vaker in beeld komt.

Ten tweede blijkt dat uitzendbureaus in toenemende mate zelfstandigen/zzp-ers bemiddelen. Tot voor kort richtten de uitzendbureaus zich voornamelijk op tijdelijke werknemers. Uit onderzoek van de ABU, november 2014, blijkt dat inmiddels zo'n 42% van de uitzendbureaus ook zzp-ers bemiddelt. Nog eens 19% gaat dat op korte termijn doen. Zzp-ers worden door uitzendbureaus vooral bemiddeld in technische beroepen (40%), bouw (27%), projectmanagement (19%) en de gezondheidszorg (19%), transportsector (17%) en IT/software development (15%).

Ook naar deze dienstverlening kan men op verschillende manieren kijken: als een bewuste constructie om de uitzend-cao te ontlopen of als een extra dienstverlening geleverd door de uitzendbranche. De uitkomst verschilt veel minder: het is een extra dienstverlening die ook kan concurreren met het uitzenden (via de uitzend-cao). Voor de inlener kunnen zzp-ers goedkoper dan uitzendkrachten zijn die immers het cao-loon betaald moeten krijgen. De zzp-er wordt geen uitzendkracht. Er wordt bemiddeld tussen zzp-er en inlener en hiervoor wordt een fee gerekend. De uitzend-cao is niet van toepassing.

25 Een contractingbedrijf kan de werkzaamheden ook binnen de werkingssfeer van een cao brengen. Zo bestaat contracting al jaren in de bouw, waar gespecialiseerd personeel van bouwplaats naar bouwplaats trekt om bijvoorbeeld de centrale verwarming in een serie nieuwbouwhuizen aan te leggen. Zij worden als vakkrachten betaald, doorgaans volgens de cao van de sector.

Een contractingbedrijf dat gespecialiseerd is in het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden, kan die werkzaamheden onder de geldende cao brengen als het bedrijf voldoet aan de definitie van 'werkgever' volgens die cao. Zo kan bv. een contractor in de logistiek gewoon onder de (avv van) de cao beroepsgoederenvervoer vallen.

26 Zie persbericht SNCU van 3 november 2014. De SNCU is door het Hof op alle onderdelen in het gelijk gesteld. De rechter dwong uitzendbureau Qatro tot het nabetalen van 350 duizend euro aan Polen bij wie via contracting de uitzend-cao was ontoden.

Ook hier geldt dat cijfermateriaal moeilijk te vinden is. Er wordt slechts geregistreerd op uitzendkracht. Het is onduidelijk welk deel daarvan bestaat uit payrolling, contracting, zzp-ers etc. Daardoor is het ook niet mogelijk om de aanname - dat de daling op de uitzendmarkt wordt gecompenseerd door een toename van payrolling en door het vaker bemiddelen van zzp-ers door uitzendbureaus - vast te stellen. Nader onderzoek hiernaar is gewenst en van belang.

Tot slot, de cao is de laatste jaren ook gebruikt om, met behulp van aparte bepalingen, uitzendwerk te beperken. Zowel voor 2011 als voor 2013 heeft SZW (2013) onderzoek gedaan naar uitzendbepalingen in cao's. Het maximeren van de inzet van uitzendkrachten (in een inlenend bedrijf) komt in bijna 12% van de cao's voor. Als voorbeeld kan de cao voor de zuivelindustrie worden genoemd, waarin staat dat het aantal uitzendkrachten in de sector niet meer mag bedragen dan 10%. Ook bepalingen die voorwaarden stellen aan de inzet van uitzendkrachten komen voor in een kwart van de in Nederland afgesloten cao's.

Recent lijkt het opnemen van dergelijke bepalingen in de cao tegen een juridische grens aan te lopen. Het Europese Hof heeft eind 2014 geconcludeerd dat lidstaten maatregelen dienen te nemen tegen uitzendbeperkingen in cao's omdat dit in strijd is met de Europese Uitzendrichtlijn<sup>27</sup>. In hetzelfde licht moeten de pogingen van de VVD worden gezien om m.b.v. avv-beleid invloed op cao's uit te oefenen. De VVD wil cao's, die de partij niet in deze tijd vindt passen, niet avv-en. De VVD heeft een initiatiefwet in voorbereiding om te verbieden dat flex en uitzendwerk in de cao worden verboden of sterk beperkt. Volgens de VVD betekent het beperken of verbieden van flex- en uitzendwerk in de cao, dat "werkgelegenheid wordt vernietigd".

### 3.1.3 Zelfstandigen / zzp-ers

In de periode 1999-2014 is het aantal zelfstandigen sterk toegenomen. In 2014 zijn er, volgens het CBS, 1.375.000 zelfstandigen. Dat betekent dat in 2014 ongeveer een op de zes werkenden werkzaam is als zelfstandige. De sterke toename van het aantal zelfstandigen in die periode wordt vooral veroorzaakt door de opkomst van de zzp-er. Definiëring van een zelfstandige is niet eenvoudig en zeker niet eenduidig. Zo wordt de directeur grootaandeelhouder (DGA) in veel landen als werknemer gezien, ondanks het feit dat een DGA zich in veel opzichten gedraagt als zelfstandige en voor eigen risico werkt. Daarnaast is er een grijs gebied tussen werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap, dat vooral tot uiting komt in de discussie over de zogenoemde 'schijnzelfstandigen'. Maar in dat grijze gebied bevinden zich ook 'meewerkende gezinsleden' of de franchisehouder die maar weinig zeggenschap heeft over de bedrijfsvoering en zich moet voegen naar de franchise-gever. De afbakening van de groep zelfstandigen met en zonder personeel is dus complex. Het CBS definieert een zelfstandige als *'een persoon met als (hoofd) baan het verrichten van arbeid voor eigen rekening of risico in een eigen bedrijf of praktijk, of in het bedrijf of de praktijk van een gezinslid, of in een zelfstandig uitgeoefend beroep, of als directeur grootaandeelhouder'* (CBS, 2014, blz. 5). De complexiteit en afbakening van het begrip 'zelfstandige' laat zich lezen uit kader 5.

<sup>27</sup> In de vernieuwde Europese Uitzendrichtlijn staat het uitgangspunt voorop dat loon en de essentiële arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten en vaste werknemers gelijk moeten zijn en beperkende cao-bepalingen zijn in deze alleen gerechtvaardigd 'om redenen van algemeen belang'.

**Kader 5: De zzp-er gedefinieerd.**

Als we de CBS-definitie uitwerken is de groep zelfstandigen te verdelen over *zelfstandigen met een bedrijf* en *zelfstandigen zonder bedrijf*.

Binnen de eerste groep zijn dat de DGA of de winstaangever. Binnen de tweede groep wordt een onderscheid gemaakt tussen

'meewerkend gezinslid' en 'resultaatgenieter' zoals freelancers en vrije beroepsbeoefenaars.

Binnen de groep zelfstandigen met een bedrijf en de DGA's is een verder onderscheid mogelijk in *zelfstandigen met en zonder personeel*. De

'resultaatgenieters' uit de groep zelfstandigen zonder een bedrijf kunnen worden aangemerkt als '*zelfstandigen zonder personeel*'. Volgens

het CBS bestaat de totale groep zelfstandigen zonder personeel in 2014 uit bijna 1 miljoen personen. De cijfers in onderstaande tabel

verschillen (door gebruik van andere definities/berekeningen ) weer met andere tabellen in dit rapport en zijn hier slechts illustratief

bedoeld. Die 988.000 personen zijn werkenden die het grootste deel van hun werktijd als zelfstandigen werken; geen personeel in dienst

hebben en een eenmanszaak hebben of werken als freelancer.

Deze groep kan op basis van hun activiteiten nog worden opgesplitst in zzp-ers die eigen arbeid aanbieden en zzp-ers die vooral

producten verkopen. Deze tweede groep wordt ook wel de klassieke zzp-er genoemd, zoals een bakker of een groentehandelaar. In de

eerste groep bevinden zich de nieuwe zzp-ers.

| Indeling                           | Zelfstandige met en zonder bedrijf                           | Zelfstandige naar vorm              | Zelfstandigen met /zonder personeel   | Totale groep zelfstandige zonder personeel | Soort activiteit:   | Nieuwe zzp-er:                        |
|------------------------------------|--|-------------------------------------|---|--|---|---------------------------------------|
| Zelfstandige                       | Zelfstandige met bedrijf<br><br>(schatting: ruim 1 miljoen)  | Winstaangever                       | Zelfstandigen zonder personeel  | Zelfstandigen zonder personeel             | Biedt eigen arbeid aan  | Biedt eigen arbeid aan                |
|                                    |  | (schatting: ruim 900.000)           | Zelfstandigen met personeel   |  | Verkoopt product  |                                       |
|                                    |  | Directeur Groot aandeelhouder (dga) | Zelfstandigen zonder personeel  | Zelfstandigen zonder personeel             | Biedt eigen arbeid aan  | Biedt eigen arbeid aan                |
|                                    |  | (schatting: ruim 200.000)           | Zelfstandigen met personeel   |  | Verkoopt product  |                                       |
|                                    | Zelfstandige zonder bedrijf<br><br>(schatting: ruim 100.000) | Resultaatgenieter                   | Zelfstandigen zonder personeel  | Zelfstandigen zonder personeel             | Biedt eigen arbeid aan  | Biedt eigen arbeid aan                |
|                                    |  | (schatting: kleine 100.000)         |   |  | Verkoopt product  |                                       |
|                                    | Meewerkend gezinslid (41.000)                                |                                     |   |  |   |                                       |
| <b>Totaal volgens CBS-cijfers:</b> | <b>1,354 miljoen</b>   | <b>1,354 miljoen</b>                | <b>Zelfstandigen met personeel: 325.000</b><br><b>Zelfstandigen zonder personeel: 988.000</b> | <b>988.000 zzp-ers</b>                     | <b>Zzp-ers 'product: 216.000</b><br><b>Zzp-ers 'eigen arbeid: 772.000</b> | <b>772.000 zzp-ers 'eigen arbeid'</b> |

De zzp-ers die eigen arbeid aanbieden zijn de nieuwe zzp-ers. Kortgezegd zijn dit de mensen die flexibel kunnen worden ingehuurd om werk te doen dat anders door een werknemer zou worden gedaan. Bovenstaande complexiteit komt ook tot uiting als wordt gesproken over het aantal 'zzp-ers'(al dan niet met het onderscheid *zzp-eigen arbeid*).

**Tabel 12: Zzp-ers (aantal en als % beroepsbevolking).**

|                                   | 2014              | 2013              | 2012             | 2006              | 2003              | 1999*             |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Aantal zzp-ers:</b>            | <b>988.000</b>    | <b>957.000</b>    | <b>906.000</b>   | <b>711.000</b>    | <b>634.000</b>    | <b>470.000</b>    |
| w.v. zzp-eigen arbeid:            | 772.000           | 760.000           | 712.000          | -                 | -                 | -                 |
| w.v. zzp-producten:               | 216.000           | 197.000           | 194.000          | -                 | -                 | -                 |
|                                   |                   |                   |                  |                   |                   |                   |
| <b>Werkzame beroepsbevolking:</b> | <b>8,214 mln.</b> | <b>8,266 mln.</b> | <b>8,33 mln.</b> | <b>7,938 mln.</b> | <b>7,783 mln.</b> | <b>6,792 mln.</b> |
|                                   |                   |                   |                  |                   |                   |                   |
| <b>Zzp-ers% Beroepsbevolking:</b> | <b>12%</b>        | <b>11,6%</b>      | <b>10,9%</b>     | <b>9,0%</b>       | <b>8%</b>         | <b>6,9%</b>       |

Bron: CBS statsline. Jaarcijfers. Slechts voor de jaren 2014, 2013 en 2012 maakt het CBS onderscheid in zzp-eigen arbeid en zzp-producten. Voor de jaren 2003-2014 heeft het CBS de statistieken aangepast. Zie noot 17.\* Voor de cijfers van 1999 is dat niet het geval en telt het CBS in 1999 400.000 zzp-ers. Op basis van andere informatie, zie tabel 10, kan worden berekend dat het aantal zzp-ers maximaal 70.000 hoger ligt.

Voor de vergelijking in dit rapport gaan we uit van de CBS-cijfers zoals die in tabel 12 zijn opgenomen. Als we de vergelijking tot de jaren 2003 en 2014 beperken is het aantal zzp-ers met ongeveer 350.000 toegenomen. Dat betekent dat het aantal zzp-ers over die periode, als percentage van de beroepsbevolking, is gestegen met 4% en in 2014 12% bedraagt. Nemen we de periode 1999-2014, dan is de stijging ruim 5%.

#### *Inhuur van zzp-ers door werkgevers*

De meeste zzp-ers werken in de zakelijke dienstverlening, in de bouw en in de gezondheidszorg. Die stijging van het aantal zzp-ers is dan ook vooral terug te vinden in deze sectoren: bouwnijverheid, zakelijke dienstverlening, zorg en welzijn, cultuur en overige dienstverlening (SCP 2014, blz. 7). Ruim de helft van de werkgevers (54%) heeft in 2012 een zzp-er ingehuurd, zie tabel 13. Dit percentage lag veel hoger in de bouwnijverheid (75%) en de zakelijke dienstverlening (60%). Zie tabel K in bijlage 1.

In de detailhandel (28%) en in de horeca (27%) worden minder vaak zzp-ers ingehuurd.

Werkgevers zoeken en vinden hier de gewenste flexibiliteit door de inzet van jongeren, uitzendkrachten etc.. Verder neemt de inhuur van zzp-ers toe met de omvang van bedrijven.

Als redenen voor de inhuur van een zzp-er noemt de werkgever - in aflopende volgorde- de tijdelijke behoefte aan specialistische kennis en ervaring van zzp-ers (43%), opvang van pieken in het productieproces (24%) en tijdelijke vervanging (5%). Naar sector zijn er duidelijke verschillen. Bouwwerkgevers geven veel vaker aan dat zij zzp-ers inzetten voor 'opvang pieken productie' dan de andere werkgevers. De 'behoefte aan specialistische kennis' wordt juist minder vaak genoemd door bouwwerkgevers. (Zie tabel G in bijlage 1.)

#### *Problematiek van de schijnzelfstandigheid*

De toename van het aantal zzp-ers-eigen arbeid is van belang voor het vraagstuk van verdringing van de cao. In hoeverre zet de zzp-er-eigen arbeid druk op de lonen en op het

instrument van de cao? Invalshoek hierbij is de problematiek van de schijnzelfstandigheid en de aanpak ervan. Hoe ziet de zzp-er *eigen arbeid* en de zogenoemde *schijnzelfstandige* eruit?

In vergelijking met de andere werkenden in Nederland lijkt de zzp-er qua persoonskenmerken het meest op de werknemer met een vast contract. Zie kader 6. Tegelijkertijd is de groep zzp-ers meer divers dan de groep werknemers met een vast contract.

**Kader 6: Vergelijking zzp-er eigen arbeid en werknemer in vaste dienst:**

- Zzp-ers lijken qua leeftijd en opleidingsniveau het meest op werknemers met een vast contract (ze zijn wat ouder, vaak man en hoogopgeleid);
- Zzp-ers kennen (ondanks dat zij gemiddeld ouder zijn dan werknemers) een lager ziekteverzuim dan werknemers met een vast contract.
- Zzp-ers hebben relatief vaker dan andere werkenden een tweede werkring (12% van de zzp-ers tegenover 6% van de werknemers), al is niet duidelijk of men in die tweede werkring werkzaam is als zelfstandige of werknemer;
- Gemiddeld genomen is het inkomen van de zzp-er lager dan dat van een werknemer in vaste dienst, maar de groep zzp-ers is enorm divers en zo ook het inkomen van de zzp-ers. Het persoonlijk inkomen van *zzp-ers-eigen arbeid* bedroeg in 2012 gemiddeld ruim 35 duizend euro. Het vermogen van *zzp-ers-eigen arbeid* bedroeg in 2012 bijna 82 duizend euro.
- In vergelijking met werknemers is pensioenopbouw bij zzp-ers beperkt. In 2014 verwacht een derde van de huidige zzp-ers in de toekomst een pensioentekort te hebben (Zzp Barometer/ING Bureau 2014).

Bron: SCP (2014)

Als we de groep *zzp-ers-eigen arbeid* onderverdelen en rekeninghouden met de arbeidsmarktsituatie (Altersum,2014), ontstaat het volgende beeld. De eerste groep zijn echte ondernemers die, vaak al voor de economische crisis, voor zichzelf zijn begonnen omdat ze ondernemend en liever eigen baas zijn. De tweede groep bestaat uit volgers, mensen die zien dat de zzp-ers het goed doen en worden aangetrokken door bv. de vrijheid van de zzp-er. Niet al deze zzp-ers zijn ook daadwerkelijk ondernemer. Een derde groep is noodgedwongen zzp-er geworden. Ze zijn ontslagen bij hun werkgever of de werkgever is failliet gegaan en worden zzp-er omdat geen vaste banen beschikbaar zijn. Dat wordt ook gestimuleerd door het UWV. Hiertoe behoort een hybride groep die alles aanpakt, die deels werknemer/ uitzendkracht is en deels als zzp-er werkt<sup>28</sup>. De vierde groep is de groep zzp-ers die door bemiddelingsbureaus als zzp-er worden bemiddeld.

Met name in de laatste twee groepen komt de zogenaamde schijnzelfstandige voor. “Van schijnzelfstandigheid is sprake wanneer mensen formeel werkzaam zijn als zelfstandigen, terwijl op grond van feiten en omstandigheden sprake is van een arbeidsovereenkomst” (Kamerbrief 2012). Schijnzelfstandigen zijn voor slechts één opdrachtgever werkzaam en hebben alleen op papier de vrijheid en flexibiliteit van eigen baas zijn. Er is feitelijk sprake van een werkgevers-werknemersrelatie. “Het probleem van schijnzelfstandigheid is dat ze oneigenlijke

<sup>28</sup> Mensen combineren steeds vaker een (vaste) baan met zelfstandig ondernemerschap. Het aandeel werkenden met meer dan één baan is dan ook sterk toegenomen in de periode 1986-2012. Het percentage 'stapelbanen' onder zzp-ers is in die periode zelfs toegenomen van 4% toegenomen naar 13%. SCP, Aanbod van Arbeid 2014, blz. 7.



concurrentie oplevert en bijdraagt aan verdringing. Met een dergelijke constructie kunnen loonheffing, premies werknemersverzekeringen en arbeidsrechtelijke bescherming worden ontweken en kunnen onterecht fiscale (ondernemers)faciliteiten worden geclaimd” (Kamerbrief, 2012). Onderdeel van deze problematiek is de Overeenkomst van Opdracht (OvO) die soms wordt gebruikt om de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag te ontwijken. Zo'n OvO wordt dan verstrekt aan werknemers aan de onderkant van arbeidsmarkt die in feite in een afhankelijke werkgever-werknemersrelatie verkeren. In dergelijke gevallen van schijnzelfstandigheid is sprake van oneigenlijke concurrentie van de zzp-er met de in een cao overeengekomen arbeidsvoorwaarden.

Deze *schijnzelfstandigen* zijn in meerdere sectoren te vinden: zorg, post, onderwijs, bouw, muziekonderwijs en journalistiek. Harde cijfers ontbreken echter. Onbekend is welk deel van de zzp-ers schijnzelfstandigheid betreft. Een onderzoek naar schijnzelfstandigheid in 4 sectoren, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, constateert allereerst dat er een omvangrijk grijs gebied is en dat alleen op het “*niveau van de individuele opdracht kan worden beoordeeld hoe deze moet worden gekarakteriseerd; als echte zzp-er of als schijnzelfstandige*” (Zandvliet e.a. 2013). Op basis van vijf indicatoren<sup>29</sup>, die relevant en eenduidig zijn te interpreteren, is een boven- en ondergrens vastgesteld. Men komt tot de volgende marges voor schijnzelfstandigheid onder zzp-ers: 3-5% in de bouw, 9-15% in de zorg, 14% in het personen- en goederenvervoer en 5-10% in management- en organisatie-advies/ICT.

Naast het probleem van de schijnzelfstandigheid heeft de zzp-er ook op een andere manier invloed op de cao en de arbeidsvoorwaarden. Het *aandeel zzp-ers* in een sector, zoals in de bouwnijverheid, kan in zichzelf zo groot zijn dat de rol van de cao wordt beperkt of geminimaliseerd. Het bereik van de cao in de bouw is de afgelopen jaren sterk verminderd. Het aantal werknemers dat onder de bouw-cao valt, is de afgelopen zes jaar met 70.000 afgenomen, voor een groot deel vanwege de groei van het aantal zzp-ers. Er vallen nu nog iets minder dan 100.000 werknemers onder de cao en er werken 108.000 zzp-ers in de sector. In de bouwnijverheid die sterk wordt gedomineerd door zzp-ers, wordt de rol van de cao kleiner. Cao-partijen worden hierdoor, vroeg of laat, voor de keuze geplaatst: of cao-partijen proberen het aandeel zzp-ers te beperken, of de groei van het aandeel zzp-ers krijgt op de een of andere manier zijn doorwerking in (cao-)afspraken. Zo heeft de SER (2013) aanbevolen te bezien of bepaalde onderdelen van de cao (zoals opleidingsfaciliteiten) kunnen worden opengesteld voor zelfstandigen.

29 De 5 criteria zijn: a) een beperkte omvang van de werkweek (minder dan 15 uur), terwijl het zzp-schap wel hoofdactiviteit is b) een beperkt aantal opdrachtgevers op jaarbasis (drie of minder) c) het uitsluitend werken via een bemiddelingsorganisatie d) de werktijden werden tijdens de laatste opdracht door de opdrachtgever bepaald e) de zzp'er voelde zich beperkt tot redelijk beperkt in de planning en uitvoering van de laatste opdracht. De ondergrens is bepaald door het percentage zzp-ers dat in 2011 voor één opdrachtgever werkte; de bovengrens wordt bepaald door te voldoen aan 2 of meer van de criteria.

## Op welke wijze kan/wordt schijnzelfstandigheid aangepakt?

### *Aanpak 'binnen de cao'*

Aanpak van schijnzelfstandigheid lijkt slechts beperkt mogelijk 'binnen de cao'. Op het eerste gezicht lijken cao en zzp-ers elkaar uit te sluiten. Zelfstandigen/zzp-ers vallen in principe *niet* onder de cao. Echter, in bepaalde gevallen mogen vakbonden cao-afspraken maken voor zelfstandigen. Op 5 december 2014 heeft het Europese Hof van Justitie dat bepaald. Volgens de hoogste rechter mag een vakbond afspraken maken over een minimumtarief voor zelfstandigen als deze in dezelfde positie verkeren als werknemers<sup>30</sup>, dus in ieder geval als er sprake is van schijnzelfstandigheid. Door deze uitspraak is de noodzaak van betrouwbare informatie over schijnzelfstandigheid nog groter geworden.

Andere pogingen van cao-partijen om enkele basisvoorzieningen voor zzp-ers in de cao te regelen, zijn bijvoorbeeld te vinden in de schilders-cao. Zo staat in die cao dat werkgevers zich ervan moeten vergewissen dat zzp-ers in het bezit zijn van een arbeidsongeschiktheids- en bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering. Het ministerie van SZW vindt een dergelijke afspraak "een te grote benadeling van de rechtmatige belangen van derden" en stelt dat dergelijke bepalingen niet snel voor avo in aanmerking zullen komen. Overigens is wel opvallend dat diezelfde schilderssector sinds 1951 een vergelijkbare regeling op pensioengebied heeft. Die regeling houdt in dat iedereen die voor meer dan de helft van de tijd in deze sector werkt, verplicht is deel te nemen aan het pensioenfonds BPF Schilders, of men nu een werknemer of een zzp-er is.

Een recent en uniek voorbeeld is de Architecten-cao. Dit is de eerste cao waarin afspraken over de beloning van zzp-ers zijn opgenomen. In de cao zijn minimumtarieven voor zzp-ers vastgelegd. Een zzp-er gaat door die afspraak minimaal anderhalf keer het uurtarief van een vergelijkbare collega in loondienst ontvangen. Hierdoor kan de zzp-er zich verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid en sparen voor vakantie en pensioen.

De vraag is nog wel hoe minimumtarieven voor zzp-ers zich verhouden tot de mededingingsregels (die immers prijsafspraken verbieden). Vermoedelijk biedt de eerdergenoemde uitspraak van het Europese Hof uitkomst, waardoor het maken van afspraken over een minimumtarief voor zelfstandigen is toegestaan als deze in dezelfde positie verkeren als werknemers. Dat lijkt bij zzp-architecten het geval te zijn.

### *Wetgeving*

Voor de aanpak van de problematiek van schijnzelfstandigheid is ook gedacht aan wetgeving. De staatssecretaris van Financiën, Wiebes, heeft een alternatief voor de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) in stelling gebracht: de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties. Die wet is juli 2015 door de Tweede Kamer aangenomen en ligt nu, najaar 2015, in de Eerste Kamer. Kern van de

<sup>30</sup> Dit houdt onder meer in dat ze onder het gezag van de werkgever vallen, niet hun eigen tijd kunnen indelen en geen commercieel risico dragen. Dit is naar aanleiding van een juridische uitspraak over de zogeheten Remplaçanten-cao. Deze cao bepaalt dat remplaçanten, invallers voor zieke muzikanten in een orkest, een gage ontvangen gelijk aan dat van werknemers met een opslag van 16% voor het inkopen van pensioen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) stelt zich op het standpunt dat deze regeling in strijd is met het mededingingsrecht. De FNV bestrijdt dit en is naar het Europees Hof gestapt. Inmiddels ligt er een conclusie van de Advocaat-Generaal van het Europese Hof van Justitie over deze zaak die luidt dat tariefafspraken in cao's zijn gerechtvaardigd als zij in het belang van de zzp-er zijn afgesproken en sociale dumping voorkomen. Vakbonden moeten daarbij als contracterende partij zowel werknemers als zzp-ers vertegenwoordigen.

invoering van deze wet is dat de opdrachtgever medeverantwoordelijk wordt voor de beoordeling van de arbeidsrelatie. Door deze wet moet de belastingdienst beter in staat zijn onderscheid te maken tussen een dienstverband en ondernemerschap. In §3.2.3 wordt nader op deze wet ingegaan.

Nieuwe wetgeving voor een aanpak van schijnzelfstandigheid is echter niet alles. Eerder genoemd onderzoek (Zandvliet e.a. 2013) laat zien dat er een groot grijs gebied. Daadwerkelijke handhaving door een functionerend controleapparaat is onontbeerlijk. De huidige situatie leert dat de papieren toetsing van zzp-schap door de Kamer van Koophandel onvoldoende is.

De laatste tijd is ook nieuwe wetgeving ingevoerd, die bijvoorbeeld het tegengaan van constructies moet bevorderen (zoals de Wet Aanpak Schijnconstructies) en als gevolg daarvan een bijdrage kan leveren voor de aanpak van schijnzelfstandigheid. Voor een uitvoerige beschrijving van die nieuwe wetgeving wordt verwezen naar §3.2.3.

### ***Handhaving en naleving van cao-afspraken***

Voor de aanpak van schijnzelfstandigheid kan, naast wetgeving, het beleid van *handhaving en naleving van cao-afspraken* niet onvermeld blijven. Op een andere plaats in dit rapport (§ 3.2.2) wordt daarop ingegaan.

### ***Prijsvorming en aanbestedingsbeleid***

Voor de aanpak van schijnzelfstandigheid biedt een al ouder door de vakbeweging bepleit instrument uitkomst: het ontwikkelen van specifiek aanbestedingsbeleid. Bedrijven besteden veel werk uit via aanbestedingsprocedures. In die aanbestedingsprocedures is vaak de prijs het enige criterium. De opdrachtgever/aanbesteder koopt diensten in bij een werkgever en bepaalt daarmee de prijs van de arbeid en dus de ruimte voor de werkgever. Aan diezelfde tafel waaraan werkgever en opdrachtgever zitten, zou ook de vakbeweging –in het kader van bestrijding van schijnzelfstandigheid – kunnen aanschuiven.

Een bekend voorbeeld dat hierop aansluit is de Code Verantwoord Marktgedrag uit de schoonmaaksector. De Code is opgesteld toen er, na de lange staking van 2010, aandacht was voor verharding van de marktverhoudingen door teruglopende schoonmaakkudgetten, scherpe prijsconcurrentie en kortlopende contracten. De Code bracht partijen (opdrachtgevers, werkgevers/opdrachtnemers, werknemers) bij elkaar. De Code<sup>31</sup> moet ervoor zorgen dat het bij nieuwe contracten in de schoonmaak niet alleen meer gaat om de prijs, maar ook om de kwaliteit van arbeid. De Code Verantwoord Marktgedrag is ondertekend door honderden schoonmaakbedrijven en een paar honderd opdrachtgevers. In 2014 is de Code uitgebreid naar andere sectoren. Het idee van zo'n code kan ook worden benut en uitgewerkt voor een andere aanpak van schijnzelfstandigheid. Zo zou de vakbeweging specifiek aanbestedingsbeleid kunnen ontwikkelen, waarvan het vastleggen van een minimumtarief een belangrijk onderdeel is, zodat prijsdumping door schijnzelfstandigen kan worden voorkomen. Zie kader 7.

<sup>31</sup> Code is verstrekkend en toonaangevend en is opgesteld door een brede commissie. De Code sluit aan bij de principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De Code stelt eisen m.b.t. goed opdrachtgeverschap; goed werkgever- en opdrachtnemerschap (voor de bedrijven) en goed werknemerschap. Het gaat daarbij om aspecten als 'zorgvuldig' en 'sociaal betrokken'. Er zijn regels opgesteld t.a.v. implementatie en naleving van de code.

**Kader 7: Gronings voorbeeld aanbestedingsbeleid**

Een voorbeeld kan dit verhelderen. In Groningen zijn – als gevolg van de gasboringen – door aardbevingen veel huizen beschadigd. Gegeven de politieke bereidheid tot financiële compensatie hoeft het geen verbazing te wekken dat op enig moment een megaplan voor restauratie zal worden opgesteld. Mogelijk moeten al 170.000 gebouwen preventief worden versterkt. Op basis van een analyse van een ingenieursbureau, in opdracht van het provinciebestuur, is berekend dat het gaat om 152.000 woningen en 18.000 andere gebouwen. De kosten van de operatie kunnen oplopen tot 30 miljard euro en deze gaat vele jaren duren. Juist zo'n groot project biedt kansen voor een ander aanbestedingsbeleid (dat bijvoorbeeld uitgaat van minimumtarieven). Ongetwijfeld zijn meerdere partijen hierbij betrokken (werkgevers, bewoners, provincie, ministerie etc.) waardoor er voor de vakbeweging andere coalities mogelijk zijn. Die verschillende partijen hebben een eigen insteek. Zo kunnen bewoners of de provincie bijvoorbeeld het stimuleren van lokale werkgelegenheid als voorwaarde stellen. De vakbeweging kan, in het belang van aanpak van schijnzelfstandigheid, het minimumtarief inbrengen. Kortgezegd en vergelijkbaar met de Code uit de schoonmaaksector gaat het bij het opstellen van de contracten niet langer alleen over de (laagste) prijs. Ook andere zaken worden bij de aanbesteding betrokken zoals bewonerswelzijn, lokale werkgelegenheid; de kwaliteit van de arbeid etc.

*De zzp-er als dilemma voor de vakbeweging: enkele scenario's*

De vakbeweging worstelt met zijn opstelling ten aanzien van zzp-ers. Enerzijds is de zzp-er (zeker in de vorm van schijnzelfstandige) voor de vakbeweging de veroorzaker van druk op de lonen en de cao en de uitholler van draagvlak voor de sociale zekerheid, anderzijds wil de vakbeweging de zzp-er ook vertegenwoordigen. De vakbeweging lijkt dit dilemma vooral te willen oplossen door van de zzp-er, wiens belangen de vakbeweging wil behartigen, zoveel mogelijk weer een 'werknemer met een vast contract' te maken.

In het SCP-rapport (SCP, 2014, blz. 24) is hiervoor weinig onderbouwing te vinden. Het rapport laat zien dat de vakbeweging anders naar de zzp-er kijkt dan de zzp-er naar zichzelf kijkt. Zo is opvallend dat – hoewel lang niet iedereen uit vrije wil de stap naar zelfstandige heeft gemaakt – slechts 6% van de zzp-ers de voorkeur geeft aan een vast contract. Deze uitkomst geldt voor alle inkomensgroepen onder de zzp-ers. Dus ook voor het substantiële deel (15%) van de zzp-ers dat een inkomen heeft onder de armoedegrens. De zzp-er zit veelal ook niet te wachten op een verplichte arbeidsvoorziening als een arbeidsongeschiktheidsverzekering of het verplicht opbouwen van pensioen<sup>32</sup>. De lead van een artikel over dit SCP-rapport in een landelijk ochtendblad vat het duidelijk samen: *“ze zijn misschien wat armer dan werknemers met een vast contract, en ze lopen meer risico op armoede, maar ze zijn vooral heel tevreden over het leven dat ze nu leiden. Ze vinden hun werk inhoudelijk leuk, leuker dan toen ze nog een vaste baan hadden. Ze ervaren minder tijds- en werkdruk en zijn vooral tevreden over het indelen van hun eigen werktijden”*. (TR 11/2014)

Het dilemma van de zzp-er voor de vakbeweging komt ook tot uiting in de discussie over het zzp-schap en het nieuwe belastingstelsel. FNV-voorzitter Heerts bracht begin juni 2015 naar buiten dat de FNV afschaffing van de zelfstandigenaftrek wenst en tegen de invoering van sociale

<sup>32</sup> De Autoriteit Financiële Markten pleit in haar pensioenvisie (januari 2015) dat zzp-ers verplicht moeten worden om pensioen op te bouwen. De FNV lijkt zich bij dit pleidooi aan te sluiten. FNV-voorzitter Ton Heerts: “zzp-ers moeten verplicht pensioen opbouwen, BNR-radio 14 januari 2015”. Inmiddels pleit de FNV voor een verplicht basispensioen voor iedereen, maar er is geen harde verplichting voor de zzp-er: de zelfstandige die zijn pensioen goed heeft geregeld kan ontheffing krijgen.

voorzieningen voor zzp-ers is. Het onderscheid tussen werknemer en zzp-er zou daardoor anders nog vager worden. Het goedkopere minustelsel, dat daardoor zou ontstaan, holt het bestaande sociale stelsel verder uit. De FNV wenst 'flex te beperken', inclusief het ontmoedigen dat een werknemer een zelfstandige wordt. Dit standpunt levert de FNV kritiek op uit de eigen achterban. Onderzoek onder 5000 FNV-leden, in opdracht van de FNV, toont aan dat 62% voor behoud van de zelfstandigenaftrek is.

Werkgevers willen juist het verschil tussen de flexwerkers en mensen met een vast contract verkleinen o.a. door de positie en rechten van de zzp-er te verbeteren. De AWWN pleit voor een basisverzekering voor alle werkenden (dus inclusief zzp-ers), die geldt voor inkomensverlies bij ziekte, langdurige arbeidsongeschiktheid, pensioenregeling, etc. (AWVN 2014.)

De worsteling van de vakbeweging met de zzp-er wordt versterkt door de verwachte toename van het aantal zzp-ers in de komende jaren. De vakbeweging aarzelt. Gelet op eerdere uitspraken door de vakbeweging lijken vier scenario's mogelijk. Zie voor een illustratieve uitwerking kader 8.

**Kader 8: Over de groei van het aantal zzp-ers****Vakbeweging en de groei van het aantal zzp-ers (4 scenario's uitgeschreven):**

- a) **'alles laten zoals het is'**. De groei van het aantal zzp-ers neemt toe. Mogelijke gevolgen:
- Concurrentie onder zzp-ers neemt toe; tarieven komen onder druk. Dat is financieel ongunstig voor de zzp-er, maar gunstig voor opdrachtgever die nog meer wordt 'verleid' tot inhuur zzp-ers.
  - In dit scenario verandert er niets: dus zelfstandigen moeten zich nog steeds vrijwillig verzekeren voor arbeidsongeschiktheid/pensioen. Mogelijk nog moeilijker doordat tarieven (meer) onder druk komen.
  - Kans neemt toe dat door de zzp-er (door laag tarief of/en door 'de verwachte grotere aantallen') het cao-loon verder onder druk komt.
  - Als een zzp-er minder belasting betaalt dan een werknemer betekent een sterke toename van aantal zzp-ers minder belastinginkomsten en versmalling draagvlak sociale zekerheid. Zie hieronder
- b) **'de verschillen tussen vast en zzp-er verminderen'**. Door positie en rechten van de zzp-er te verbeteren. Vgl. het pleidooi van werkgever voor een basisverzekering. Mogelijke gevolgen:
- Sympathiek gebaar en sociale vooruitgang voor (vooral de weinig verdienende) zzp-er;
  - O.a. door grote aantallen zzp-er zal deze basisverzekering snel de 'norm' worden. Omdat zelfstandigen goedkoper blijven dan werknemers in loondienst betekent die 'zzp-norm' al snel dat uitkeringen op dat (minimum)niveau worden vastgesteld. Grote stap richting ministelsel.
  - In deze optie verandert niets aan vermindering van belastinginkomsten en versmalling van draagvlak sociale zekerheid. Hierdoor kan de komst van een ministelsel worden versneld.
  - Wel heeft de vakbeweging in deze optie de zzp-er iets te bieden. Dat maakt het organiseren en vertegenwoordigen van zzp-ers makkelijker en logischer.
- c) **'beperken van zzp-schap'**. Door bv. wetgeving of afspraken met werkgevers probeert men omvang van de zzp-ers te verminderen (inclusief ontmoedigen dat werknemers zelfstandige worden). Mogelijke gevolgen:
- De zelfstandigenaftrek wordt afgeschaft/sterk beperkt.
  - Tegen invoering van (elke) sociale voorziening voor zzp-ers, (omdat het onderscheid tussen werknemers en zzp-er nog vager wordt en een goedkoper ministelsel dreigt).
  - Er lijkt voor de zzp-er geen plaats binnen de vakbeweging. Het organiseren en vertegenwoordigen van de zzp-er ligt niet voor de hand.
- d) **'Een tussenweg'**. Combinatie van optie B en C. Veelal zal dat m.b.v. belastingmaatregelen moeten. Invoering van meer sociale voorzieningen voor de zzp-er (optie b) kan bijvoorbeeld door het realiseren van een eerdere afspraak uit het regeerakkoord ('werknemersverzekeringen gaan weer gelden voor alfhulpen'). Om het zzp-schap te ontmoedigen (optie c) wordt de zelfstandigenaftrek beperkt maar niet afgeschaft.

**De groei van het aantal zzp-ers** heeft voor de begroting op een drietal manieren gevolgen:

- a) De belastinginkomsten voor de overheid dalen. Gemiddeld is de belastingafdracht van een zzp-inkomen lager dan dat van een werknemer in loondienst, ook met een vergelijkbaar brutoloon. *(Zelfstandigen betalen over de eerste € 25.000 bruto jaarinkomen geen belasting. Omdat dit het doorsnee-inkomen van een zzp-er is, betalen zij in vergelijking met het modale inkomen van een werknemer (€ 35.000) geen of weinig belasting. De zzp-er met een hoger inkomen kan, door gebruik van aftrekposten, ervoor zorgen dat de belastingafdracht van die hogere zzp-inkomens veel lager is dan werknemers in loondienst met een vergelijkbaar brutoloon).*
- b) Zelfstandigen maken aanspraak op hogere toeslagen dan werknemers. *(Zo krijgt, volgens het CPB een zelfstandige met een bruto winst van € 29.000 per jaar de maximale zorgtoeslag, terwijl werknemers met hetzelfde inkomen die toeslag niet krijgt).*
- c) De sterke toename van de zzp-er versmalt het draagvlak voor de sociale zekerheid, waardoor die voorzieningen duurder worden. *(Collectieve regelingen zijn gebaat bij zo veel mogelijk deelnemers. De opkomst van de zzp-er maakt het draagvlak smaller en die regelingen duurder)*

### 3.1.4 Detachering buitenlandse werknemers

In een overzicht van werknemers en andere arbeidsrelaties die wel/niet onder een cao vallen, kan *detachering van buitenlandse werknemers* niet ontbreken. Deze categorie valt niet onder de beroepsbevolking in Nederland en staat dan ook niet in tabel 10 vermeld.

Sinds 1996 kunnen bedrijven dankzij de detacheringsrichtlijn makkelijker met hun personeel aan projecten over de grens werken. Detachering is voor maximaal twee jaar toegestaan en is bedoeld voor bijvoorbeeld een Pools metaalbedrijf dat met eigen lassers een klus aanneemt in de Rotterdamse haven. De Poolse werknemers moeten dan wel hun loon krijgen volgens de Nederlandse normen, maar betalen hun sociale premies en aanvullend pensioen in Polen zodat ze daar verzekerd zijn als ze terugkeren. In Nederland is de detacheringsrichtlijn geïmplementeerd door de Wet Arbeidsvoorwaarden Grensoverschrijdende Arbeid, de WAGA, waardoor de werknemer in het land van bestemming aanspraak kan maken op rechtsbescherming van de zogenaamde harde kern van arbeidsvoorwaarden, die worden vastgelegd in de arbeidsovereenkomst, aangevuld met geldende cao-bepalingen of algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen.<sup>33</sup>

De detacheringsrichtlijn en WAGA hebben alleen betrekking op deze arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Cao-bepalingen die betrekking hebben op sociale zekerheid vallen bijvoorbeeld niet onder de harde kern van arbeidsvoorwaarden en kunnen niet worden opgelegd aan buitenlandse werkgevers. Verder vallen de volgende arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden niet onder de richtlijn: aanvullend bedrijfspensioen; vut-uitkeringen; aanvullingen op WW, WAO, ANW, etc. en collectieve ongevallenverzekering.

#### *Detachering in cijfers*

De SER heeft over detachering van buitenlandse werknemers een advies opgesteld. Het probleem van het gebrek aan exacte cijfers laat zich ook hier gelden, maar voor 2011 kan de SER vrij goed bepalen dat zo'n 106.000 buitenlandse werknemers zijn gedetacheerd. Detachering vindt vooral plaats in de bouw, landbouw en transport. De SER noemt de wereld van de detachering "*ondoorzichtig en af en toe schimmig*" en constateert dat "*detachering dankzij de lagere sociale lasten een inverdienmodel is*" (SER, 2014).

De relatie met de cao komt vooral in beeld als wordt gelet op de financiële voordelen van het inzetten van detachering. De SER heeft berekend dat de inzet van buitenlandse werknemers 10%-30% goedkoper is dan de inzet van Nederlandse werknemers.

Zoals hierboven aangegeven wordt die 10%-30% niet verkregen door lager loon (de buitenlandse werknemers moeten hun loon krijgen volgens de Nederlandse normen en cao) maar via lagere sociale premies, en het verdienen op reis- en huisvestingskosten.

De SER stelt dat detachering vooral wordt gebruikt als 'inverdienmodel'; als een mogelijkheid om te concurreren met arbeidsvoorwaarden. In paragraaf §3.2.1 gaan we nader in op deze en andere constructies om bepalingen van de cao te ontwijken of te omzeilen.

<sup>33</sup> De harde kern van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden die in Nederlandse wetgeving is vastgelegd bestaat uit: a) maximale werk- en minimale rustperiodes b) minimum aantal betaalde vakantiedagen; c) minimumlonen, inclusief vergoedingen voor overwerk; d) voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, in het bijzonder door uitzendbedrijven; e) gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk; f) beschermende maatregelen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren; g) gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsmede andere bepalingen inzake non-discriminatie.

### 3.2. Posities binnen collectieve arbeidsverhoudingen n.a.v. flexibilisering arbeidsmarkt

De flexibilisering van de arbeidsmarkt heeft de collectieve arbeidsverhoudingen niet onberoerd gelaten. Vanuit hun verschillende rollen en belangen hebben werkgevers, vakbonden en de overheid zich tot die flexibilisering van de arbeidsmarkt én tot elkaar moeten verhouden. De opstelling van de drie actoren staat centraal in §3.2.

Zo heeft een deel van de werkgevers de ruimte die flexibilisering bood en biedt, gebruikt om wendbaarder te zijn en daarmee kosten te reduceren. In de periode 1999-2014 zijn enkele verschillende bewegingen waarneembaar. Een beweging, die een grotere rol lijkt te spelen aan het eind van die periode kan worden omschreven als 'kostenreductie door arbeidsrelaties *buiten* de cao' te plaatsen. Deze beweging is vooral zichtbaar door de nog grotere inzet van zzp-ers en – hoewel harde cijfers ontbreken – is onder andere zichtbaar op het gebied van uitzendwerk dat niet langer onder een cao valt (zoals bij contracting). Het gebruik van constructies waarmee werkgevers de cao ontwijken of te ontlopen lijkt toe te nemen.

Vakbonden zijn, voor een deel als reactie op de opstelling van werkgevers, (nog) meer nadruk gaan leggen op het handhaven en naleven van de cao. Daarvoor heeft de FNV inmiddels een speciaal Team Handhaving en Naleving opgericht, dat gericht onderzoek doet naar cao-ontduikconstructies. Ook de overheid heeft haar positie ingenomen in- wat wordt genoemd – de '*strijd tegen de doorgeschoten of oneigenlijke flex*' en heeft een aanzienlijke hoeveelheid wetgeving doorgevoerd of in voorbereiding.

#### 3.2.1 Toename van gebruik van constructies om cao te ontwijken en te ontduiken.

Een deel van de werkgevers heeft de ruimte die flexibiliseringswetgeving bood en biedt, in toenemende mate gebruikt voor constructies die de loonkosten kunnen drukken. Vaak zijn die constructies legaal. Ze worden dan gebruikt om loonkosten (de cao) te ontwijken en gaan vooral in tegen de geest van de desbetreffende wet of regeling. Soms gaan de constructies echt tegen de wet in en worden ze vooral gebruikt om loonkosten (of de cao) te ontduiken. Soms richt de constructie zich op lagere loonkosten en is de werknemer slechter af. Soms richt de constructie zich vooral op het minder hoeven afdragen aan sociale premies en gaat het vooral ten koste van het sociale verzekeringsstelsel. In deze paragraaf zijn van beide vormen (ontwijking of ontduiking van wettelijke of cao-bepalingen) enkele voorbeelden opgenomen.

##### a) Inzet van constructie met schijnzelfstandigheid

In §3.1.3 is de problematiek van de schijnzelfstandige uitvoerig besproken. Van schijnzelfstandigheid is sprake wanneer mensen formeel werkzaam zijn als zelfstandigen, terwijl op grond van feiten en omstandigheden eigenlijk sprake is van een werkgevers/werknemersrelatie. Het probleem van schijnzelfstandigheid is dat het oneigenlijke concurrentie oplevert en bijdraagt aan verdringing. Met deze constructie kunnen cao (loonheffing, premies werknemersverzekeringen) en arbeidsrechtelijke bescherming worden ontweken. Het cao-loon hoeft niet te worden betaald en er wordt o.a. gerekend met een lager uur- of stuktarief. Zie het voorbeeld van de zelfstandige pakketbezorger in kader 10. De schijnzelfstandige is nogal eens terug te vinden in de groep van zzp-ers, die alles aanpakt, die



deels werknemer/uitzendkracht is en deels als zzp-er werkt of door bemiddelingsbureaus als zzp-er wordt bemiddeld. Het is erg moeilijk vast te stellen welk deel van bijna 1 miljoen zzp-ers in Nederland nu feitelijk die niet gewenste vorm van schijnzelfstandigheid betreft. Harde cijfers ontbreken en worden node gemist.

*b) Gebruik van uitzendconstructies.*

In algemene zin kunnen werkgevers, volgens de wet, gebruikmaken maken van uitzendwerk om kosten te besparen. Werknemers van een bedrijf worden ingehuurd via het uitzendbureau en ze werden tot voor kort betaald op basis van de loontabel van de uitzend-cao, die veelal slechter was dan het loon van werknemers in vaste dienst van dat bedrijf, die hetzelfde werk doen. Voor de ingeleende werknemers betekende dat regelmatig mindere arbeidsvoorwaarden en weinig zekerheid. Per 30 maart 2015 is geregeld dat uitzendkrachten vanaf de eerste dag recht hebben op hetzelfde loon als werknemers die in het bedrijf in soortgelijke functies in dienst zijn. De uitzendkracht krijgt vanaf die datum de inlenersbeloning. Een belangrijke bijdrage aan het uitgangspunt van 'gelijk loon voor gelijk werk'.

Wel blijven andere mogelijkheden bestaan om via uitzendconstructies de kosten van arbeid te verlagen, te ontwijken of te ontduiken.

*Uitzend via buitenlandse werkgever.*

Als (buitenlandse) werknemers via een buitenlands uitzendbureau of buitenlandse dochter van een Nederlands uitzendbureau tijdelijk worden uitgeleend aan een Nederlandse werkgever, betalen die werknemers wel in Nederland belasting, maar werknemers (en werkgevers) betalen de meestal veel lagere sociale premies van hun eigen woonland (zoals dat het geval is voor bijvoorbeeld Roemenië en Bulgarije). (In Europa wordt dat geregeld via een Europees formulier, A1/E101 genaamd, zodat ook wel wordt gesproken over 'A1-verloning'.) Onderliggende Europese wetgeving is o.a. de Detacheringsrichtlijn (richtlijn 96/71/EG) uit 1996, die het mogelijk maakt om werknemers van een bedrijf uit een lidstaat uit te zenden naar een bedrijf in een andere lidstaat<sup>34</sup>. Er zijn meerdere variaties op deze constructie bedacht. Een bekend voorbeeld is de zogenoemde Cyprusconstructie. Deze constructie is gebaseerd op de Cyprusroute die wordt gebruikt in de zee- en binnenvaart. Hierbij worden bemanningsleden op basis van een Cypruscontract te werk gesteld aan boord van schepen onder Nederlandse vlag. In de transportsector is het voorbeeld bekend van het op Cyprus gevestigde adviesbureau AFMB Limited dat internationale transportondernemingen begeleidt in het gebruiken van die 'Cyprusroute'. Die constructie komt er kortweg op neer dat vrachtwagenchauffeurs formeel in dienst treden bij AFMB op Cyprus. Zij blijven gewoon rijden voor een Nederlands transportbedrijf dat niet langer de werkgever is maar de opdrachtgever van het (uitzendbureau) AFMB. Er is berekend dat de kosten voor het transportbedrijf gemiddeld met ruim een kwart worden verlaagd, onder meer doordat verplichte premies voor sociale verzekeringen, zoals AOW of WW, op Cyprus een stuk lager liggen dan in Nederland.

<sup>34</sup> De detacheringsrichtlijn en WAGA (zie §3.1.4.) hebben alleen betrekking op harde arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden en bijvoorbeeld niet op sociale zekerheid. Ook waar bepalingen in cao's betrekking hebben op sociale zekerheid, vallen deze niet onder de harde kern van arbeidsvoorwaarden en kunnen deze niet opgelegd worden aan buitenlandse werkgevers.

Er zijn grote verschillen in sociale zekerheid tussen EU-landen en met landen buiten de EU. De hoogte van de afdracht van sociale premies door werkgevers kan door het toepassen van een dergelijke constructie sterk worden beïnvloed. In principe is een werknemer verzekerd in Nederland als minste 25% van de arbeidstijd van die werknemer in Nederland wordt besteed en/of tenminste 25% van zijn loon in Nederland wordt verdiend. Wordt meer dan 25% van de werkzaamheden elders verricht dan is de werknemer verzekerd in zijn herkomstland. Het is duidelijk dat b.v. voor werknemers in de transportsector (die in twee of meer lidstaten werken) de criteria 'arbeidstijd', en 'substantieel gedeelte van de werkzaamheden' niet eenvoudig zijn te bepalen en ontduiking van sociale premies in deze sector relatief makkelijk is en veelvuldig voorkomt.

### *Uitzend met ET-regeling*

De ET-regeling maakt het mogelijk dat buitenlandse werknemers, die worden ingehuurd, een deel van de extra huisvestingskosten krijgen gecompenseerd, omdat ze ver van huis werken. (ET betekent Extraterritoriale kosten.) Die buitenlandse werknemers krijgen deze compensatie als aftrekpost van de inkomstenbelasting. In 2010 hebben uitzendbureaus een convenant afgesloten met de belastingdienst waardoor ook zij de ET-regeling mogen toepassen. Uitzendbureaus hoeven over die extra kosten als huisvesting geen premies en belasting af te dragen.

#### **Kader 9: Voorbeelden van uitzendconstructies met ET-regeling**

Zo heeft een uitzendbureau bij bouwwerkzaamheden in Friesland de buitenlandse bouwvakkers die huisvestingskosten zelf laten betalen. Bouwwerkgevers moeten volgens de cao de huisvestingskosten en toeslagen voor eten en vervoer betalen voor bouwvakkers die onderweg zijn. Dat geldt ook voor uitzendkrachten en arbeidsmigranten. In plaats van een vergoeding te geven, kan de werkgever ook zelf de huisvesting regelen. In het Friese voorbeeld regelt een uitzendbureau dit voor de arbeidsmigranten. De kosten daarvoor worden ten onrechte (en tegen de regels in) via het salaris verrekend. In Friesland werd deze constructie toegepast bij tientallen Duitse en Hongaarse uitzendkrachten die werken aan een aquaduct bij Leeuwarden en aan de nieuwe autoweg tussen Drachten en Dokkum. Deze constructie met buitenlandse arbeidskrachten is niet nieuw. Zowel bij de bouw van de energiecentrales in de Eemshaven als bij de ondertunneling van de A2 bij Maastricht en het verlengen van de A4 tussen Delft en Schiedam zijn, al dan niet na tussenkomst van de rechter, miljoenen betaald aan achterstallig loon of onterecht ingehouden huisvestingskosten.

Nogal wat uitzendbureaus reserveren een deel van het brutoloon van buitenlandse werknemers voor huisvesting, vervoer en levensonderhoud en betalen daardoor minder inkomstenbelasting en sociale premies. De pijn zit dan ook in de lagere premiebetaling; de werknemer ervaart geen verschil in zijn (netto) salaris. Verder levert dit voordeel voor de werkgever op, waardoor de kosten voor inzet van een werknemer vanuit het buitenland lager zijn. In enkele gevallen wordt deze constructie schimmiger toegepast en uitgebreid: zie kader 9.

Een recente andere constructie met buitenlandse werknemers loopt via de ziektekostenverzekering. Als men in Nederland werkt, moet men tegen ziektekosten verzekerd zijn. Om verschillende redenen maken Oost-Europese werknemers nauwelijks ziektekosten (zijn gezond; gaan liever in eigen land naar dokter; verzekering kent veel uitsluitingsgronden etc.). Ze zijn aantrekkelijke klanten voor zorgverzekeraars. Om deze Oost-Europese werknemers binnen te halen, geven de verzekeraars extra voordelen aan de uitzendbureaus, die deze werknemers aan

het werk zetten. Op verschillende manieren (bijvoorbeeld via de collectiviteitskorting)<sup>35</sup> verdienen de uitzendbureaus extra geld aan de zorgverzekering van die buitenlandse werknemers.

Genoemde constructies hebben er o.a. toe geleid dat de Nederlandse overheid, op aandringen van de vakbeweging, met regelgeving de praktijk van uitzendbureaus probeer te reguleren. Op deze wetgeving wordt ingegaan in §3.2.3.

In het kader van zelfregulering wordt opgemerkt dat de uitzendbranche in 2003, in samenwerking met vakbonden en werkgevers, de Stichting Naleving cao voor Uitzendkrachten (SNCU) heeft opgericht. Deze 'cao-politie' kan boetes en naheffingen opleggen aan uitzendbureaus die zich niet aan de regels houden. In 2013 meldde de minister van SZW dat "de afgelopen anderhalf jaar Inspectie SZW, Belastingdienst en de SNCU gezamenlijk voor meer dan 90 miljoen euro aan boetes en naheffingen hebben opgelegd aan malafide uitzendbureaus" (SZW 2013d). Begin 2014 lopen er 700 onderzoeken naar mogelijke fraude in de uitzendbranche. De fraude die het meest is vastgesteld door de SNCU betreft het niet uitbetalen van loon. In 2011 betrof dit een bedrag van 7 miljoen; in 2012 was dat al opgelopen naar 14 miljoen euro en in 2013 signaleerde de SNCU dat een totaal van 40 miljoen euro niet is uitbetaald (Wilma Roos, 2015, blz. 63).

### *Contracting*

In §3.1.2 is de situatie geschetst dat uitzendwerk, dat voorheen onder de uitzend-cao viel, buiten de cao wordt gebracht via constructies als contracting. Een werkgever of opdrachtgever besteedt dan een deel van het productieproces uit aan een contractor. Leiding en toezicht worden niet meer uitgevoerd door de opdrachtgever zelf, maar door de contractor. Op deze manier kan de cao feitelijk buitenspel worden gezet.

De FNV heeft bedrijven in verschillende sectoren onderzocht (zoals de pluimvee-verwerkende industrie, pakketpost, champignonteelt en scheepsbouw). Uitzendbureaus als Tempo-Team Outsourcing (T.T.O), Quattro en InPerson bieden contracting als dienstverlening aan. T.T.O is marktleider. Volgens een inschatting van de FNV worden 7.000 uitzendkrachten via contracting onderbetaald (FNV, 2015b). Hoe omvangrijk contracting is, is niet duidelijk, maar alle betrokkenen signaleren een groeiende trend, vooral in de agrarische sector, distributie en logistiek. Ook de SNCU stelt vast dat contracting door het oneigenlijke gebruik steeds vaker valt onder de categorie 'constructie'.

Soms is contracting als constructie eenvoudig vast te stellen zoals in het geval van Groningen Shipyard. Soms is de juridische constructie van contracting verder uitgebouwd. Zo heeft PostNL voor zijn pakketpost werk, leiding en toezicht volledig uitbesteed aan T.T.O en InPerson. De constructie is juridisch geoptimaliseerd doordat bijvoorbeeld de sorteermachines worden geleast door InPerson. Feitelijk zijn de sorteermachines van PostNL. Bovendien bepaalt PostNL het tempo van de lopende band en het aanbod en de afname van pakketten. PostNL maakt ook volledig de dienst uit voor de zelfstandige pakketbezorger, die als zpp-er, toch met handen en voeten is gebonden aan één opdrachtgever; namelijk PostNL en feitelijk een werknemer is. Juni 2015 wordt bekend dat PostNL

<sup>35</sup> Bijvoorbeeld: het afsluiten van een ziektekostenverzekering voor groepen levert meestal een collectiviteitskorting op. De premie is nog lager als maximale eigen risico wordt afgesloten. Een zorgverzekeraar biedt uitzendbureaus de mogelijkheid hun arbeidskrachten een polis te verstrekken waarop de volle premie staat. Het uitzendbureau houdt de volle premie op het loon in en betaalt de lagere premie aan de verzekeraar.

een niet-openbare afspraak met de belastingdienst heeft. Die beschouwt de pakketbezorgers (ook al hebben ze maar één opdrachtgever; namelijk PostNL) als ondernemers. Hierdoor heeft PostNL deze pakketbezorgers niet in dienst hoeven te nemen. PostNL zou in de periode 2009 en 2013 jaarlijks ongeveer € 15 miljoen hebben bespaard aan belastingen en premies. Sinds kort biedt PostNL zijn pakketbezorgers een keuze (dienstverband of zzp-schap) aan, zie kader 10.

#### **Kader 10: Dienstverband of zzp-schap voor de pakketbezorger**

Er was en is veel ophef in de media over de zelfstandige pakketbezorger. De zelfstandige pakketbezorger is, door geringe verdiensten en de grote afhankelijk van PostNL, steeds meer het symbool geworden van uitgeuite schijnzelfstandigheid. Onverwachts heeft PostNL begin juni 2015 het voorstel gedaan om de pakketbezorger in vaste dienst te nemen of tegen betere tarieven verder te gaan als zzp-er. PostNL biedt als vaste baan 'een contract voor onbepaalde tijd zonder proeftijd'; het uurtarief stijgt gemiddeld naar € 27,50. PostNL schat dat deze verbeteringen zo'n € 15 tot 20 miljoen kosten.

FNV Transport en Logistiek heeft met het voorstel ingestemd, maar de bijna 500 zelfstandige pakketbezorgers, die zijn verenigd in Subco Partners, zijn niet tevreden met het voorstel van PostNL. Subco Partners vindt dat er geen rekening wordt gehouden met opgebouwde schulden (door de te lage tarieven, de aanschaf van het busje ect.). Na acties en dreiging met een kort geding gaan PostNL en Subco Partners weer praten. De afloop is nog niet bekend, maar Post NL concludeert op basis van de eerste gesprekken dat mogelijk ongeveer 80% zelfstandig wil blijven (VK 9/2015).

Volgens een berekening van de FNV zou een werkgever op jaarbasis via contracting €14.000 per uitzendkracht goedkoper uit is dan via de uitzend-cao (FNV 2015b).

#### *c) Payroll*

Payroll als constructie kent een vergelijkbare opzet als contracting. Bij payroll komen werknemers in dienst van het payrollbedrijf en zijn ze niet (meer) in dienst van het bedrijf waar zij werken. Dat payrollbedrijf neemt eigenlijk het werkgeverschap over (waaronder alle juridische verantwoordelijkheden en de personeelsadministratie). De werkgever/opdrachtgever selecteert en werft zelf de gewenste medewerkers. De medewerkers die de opdrachtgever aan het werk wil hebben komen in dienst bij het payrollbedrijf. De opdrachtgever leent vervolgens die medewerkers in, alsof het om uitzendkrachten of gedetacheerde medewerkers gaat. Juridisch gezien is er ook nauwelijks verschil met het inhuren van uitzendkrachten of gedetacheerde medewerkers.

Deze mogelijkheid is oorspronkelijk gecreëerd en bedoeld voor kleine bedrijven, die zich geen eigen personeels- of HR-afdeling kunnen veroorloven. Het verschijnsel payroll is inmiddels uitgebreid naar grotere werkgevers in het bedrijfsleven, maar ook in het onderwijs en bij de overheid wordt hiervan gebruik gemaakt. De FNV stelt dat deze constructie regelmatig wordt gebruikt om de cao en ontslagbescherming te ontwijken. Dat laatste lijkt inmiddels achterhaald. Payrollmedewerkers hebben dezelfde ontslagbescherming als medewerkers die wel rechtstreeks bij de werkgever (de opdrachtgever) in dienst zijn<sup>36</sup>. Ook geldt voor payroll de inlenersbeloning (zoals bij uitzendwerk; zie §3.1.3) waardoor het minder vaak dan voorheen zal voorkomen dat

<sup>36</sup> Sinds 1 januari 2015 geldt dat de opdrachtgever een goede reden (redelijke grond) moet hebben om een werknemer te ontslaan. Anders kan het payrollbedrijf de werknemer niet ontslaan. Vanaf 1 juli 2015 zal deze ontslagbescherming gelden voor alle arbeidsovereenkomsten met payrollmedewerkers. Dus ook voor werknemers die vóór 1 januari 2015 een arbeidsovereenkomst hebben afgesloten met een payrollwerkgever. Vanaf 1 juli 2015 heeft de payrollwerknemer, net als andere werknemers, bij ontslag recht op een transitievergoeding. Het payrollbedrijf moet deze betalen. De payrollwerknemer moet in ieder geval minimaal 2 jaar in dienst zijn geweest.

werknemers, die betaald krijgen via het payrollbedrijf, lagere lonen hebben dan hun collega's die wel in dienst zijn van het bedrijf.

#### *d) Flitsfaillissement*

Flitsfaillissement kan worden gebruikt als een constructie waarbij het faillissement vooral bedoeld is om vakbonden en personeel buitenspel te zetten. Bedrijven stellen dan, via de rechtbank, een stille curator of bewindvoerder aan, die nu direct knopen doorhakt. In vroegere tijden werd dan eerst een reorganisatieplan opgesteld (en besproken met banken en vakbonden) dat dan weer leidt tot een actieplan met afvloeiingen en schuldsaneringen. In het geval van een flitsfaillissement zet de curator, samen met de directie, direct het mes in de organisatie en schudt de schuldenlast van zich af. 's Middags wordt het faillissement uitgesproken en de doorstart bekend gemaakt. Zo werd Postorderbedrijf Neckermann middags om 16.15 uur failliet verklaard en maakte diezelfde middag om 17.30 uur bekend een doorstart te maken op een nieuwe plek in Nederland, met dezelfde eigenaar, directie en naam. Vaak wordt een deel van hetzelfde personeel tegen slechtere arbeidsvoorwaarden (weer) ingehuurd of in dienst genomen.

#### *e) Combinatie van verschillende constructies*

Werkgevers of opdrachtgevers kunnen de verschillende constructies en contracten ook gebruiken om personeel door te lenen waardoor er een soort van doorleen- of ketenconstructie ontstaat. Een werknemer in de bouw kan dan drie verschillende werkgevers hebben: hij/zij werkt voor een aannemersbedrijf, maar wordt verloned via een payroll-bedrijf en is gedetacheerd via een uitzendbureau.

### **3.3.2 Grotere nadruk op handhaving en naleving cao**

Flexibilisering heeft een sterke toename van werknemers met flexibele arbeidsrelaties en zzp-ers mogelijk gemaakt, maar heeft ook constructies in werking gezet om de cao te ontwijken. Als een soort tegenhanger is er ook (meer) nadruk komen te liggen op het handhaven en naleving van de cao.

Voor de FNV heeft zich dat vertaald in de oprichting van een speciaal programma (Handhaving en Naleving geheten). "Met 100% focus" zet men in op het handhaven en naleven van cao's. De reden is volgens de FNV gelegen in het feit dat grote bedrijfstak-cao's "steeds vaker structureel worden ondermijnd door werkgevers". De FNV ziet het programma Handhaving en Naleving als een strategische kans voor de bond. In meer algemene zin is de inzet van de vakbeweging bij het handhaven en naleven van cao-afspraken gericht op:

- het aanpakken van ontduikingsconstructies, die tot ondermijning van cao-afspraken leiden;
- het invoeren van de omkering van de bewijslast. De werkgever moet op verzoek aantonen dat hij de cao naleeft;
- het aansprakelijk stellen van de werkgever voor het te weinig betaalde loon door middel van de ketenaansprakelijkheid;
- het aanpassen van de werkkingsfeer van cao's zodat iedereen die hetzelfde werk doet dezelfde arbeidsvoorwaarden krijgt;
- het maken van afspraken over de controle op naleving van de cao;
- de garantie van toegang voor de vakbond tot de werkvloer.

Op basis van eigen onderzoek meldt de FNV dat alleen al in de sectoren steigerbouw en pluimvee met verschillende cao-ontduikconstructies “ruim 50 miljoen euro niet is uitbetaald aan werknemers”. Daarbij is gebruik gemaakt van ‘schimmige uitzendconstructies’ (zoals in de steigerbouw) of werd de cao niet nageleefd (zoals in de pluimveesector). In het kader van het cao-nalevingsbeleid zijn verschillende sectoren onderzocht en is in detail berekend welk voordeel de werkgever door de constructie verkrijgt. Zie kader 11 als illustratie van het financiële voordeel voor een werkgever indien contracting als alternatief voor de uitzend-cao wordt benut.

**Kader 11: Financieel voordeel werkgever van gebruik contracting i.p.v. uitzend-cao inlenersbeloning**

Hieronder staat een berekening van het financiële voordeel voor een werkgever indien voor 100 FTE gebruik wordt gemaakt van het uurtarief bij contracting i.p.v. uurtarief dat volgens de uitzend-cao met inlenersbeloning (overeenkomstig de cao van de vier sectoren) betaald zou moeten worden.

|   | Bruto<br>uurloon | Cao-<br>uurloon | Financieel voor-<br>deel werkgever* |
|---|------------------|-----------------|-------------------------------------|
| • Sector Metaal en Techniek             | €8,63            | € 11,32         | € 1.407.328+                        |
| • Sector Bouw (steigerbouwers)          | € 8,63           | € 12,40         | € 1.947.920+                        |
| • Sector Pluimvee                       | € 8,63           | € 12,39         | € 1.830.452+                        |
| • Post (sorteercentra PostNL) pakketten | € 8,63           | € 9,16          | € 555.412+                          |

\*= op jaarbasis per 100 FTE. +=o.b.v. contracting 40 uur ipv uitzend-cao met inlenersbeloning Cao

### 3.3.3 Meer wetgeving tegen ‘doorgesloten’ flexibilisering

Flexibilisering van de arbeidsmarkt was en is regelmatig het middelpunt van het politieke debat. Zoals hiervoor besproken heeft het thema werkgevers en bonden in sommige gevallen tot handelen aangezet. Maar sociale partners en de overheid hebben ook in gezamenlijkheid van zich doen spreken middels het sociaal akkoord van 2013. In samenhang hiermee heeft de overheid als werkgever gereageerd. In ‘de strijd tegen de doorgesloten of oneigenlijke flex’ is een aanzienlijke hoeveelheid wetgeving doorgevoerd of in voorbereiding. In deze paragraaf gaan we zowel in op het sociaal akkoord als op die (nieuwe) wetten of wetsvoorstellen.

#### Sociaal Akkoord

In april 2013 sloten het kabinet en sociale partners een sociaal akkoord. Hierin zijn maatregelen afgesproken om de arbeidsmarkt aan te passen aan de veranderende arbeidsverhoudingen. De betekenis van het sociaal akkoord is gelegen in meerdere aspecten; zie kader 12. Zo is, op basis van dit akkoord, nieuwe wetgeving ontstaan. In het kader van dit onderzoek zijn o.a. de Wet Aanpak Schijnconstructies en de Wet Werk en Zekerheid van belang. Hierin zijn onder andere ‘één voorgeschreven route voor ontslag’ en de ontslagvergoeding (transitievergoeding genaamd) uitgewerkt.

#### Wetgeving Aanpak Schijnconstructies (WAS)

Dit wetsvoorstel is een direct uitvloeisel van afspraken in het sociaal akkoord 2013 en is opgesteld door de Minister van SZW om uitbuiting, verdringing en oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan. De WAS is bedoeld om constructies aan te pakken die zijn opgezet om de regels en cao-afspraken te omzeilen. Deze zogenoemde schijnconstructies

(zie §3.2.1) leiden vaak tot verdringing van Nederlandse werknemers, omdat werkgevers met deze constructies buitenlandse werknemers goedkoper kunnen laten werken. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de aanleg van de grote energiecentrales door Essent en Nuon in Groningen. Ook bij de aanleg van wegen, in opdracht van Rijkswaterstaat, is dat regelmatig misgegaan. Bovendien ontduiken werkgevers met deze constructies sociale premies. Volgens de minister gebeurt dat

**Kader 12: Betekenis van het sociaal akkoord 2013.**

*Ten eerste* heeft het sociaal akkoord vooral betekenis voor het overleg in de polder. Het heeft de positie van de vakbeweging verbeterd. Het moeizaam tot stand gekomen pensioenakkoord uit 2011 leek de splijtsteen voor de vakbeweging. Die verdeelde vakbeweging is door het kabinet - met de minister van SZW voorop - weer aan tafel gebracht. Ook het kabinet zelf had baat bij een sociaal akkoord. Het kabinet had geen meerderheid in de Eerste kamer en ging op zoek naar breder draagvlak voor haar beleid. Een sociaal akkoord levert hieraan een bijdrage. Werkgevers zagen met dit akkoord, na een roerige periode rondom de verdeelde FNV, mogelijkheden om o.a. de arbeidsrust veilig te stellen.

*Ten tweede* is de Participatiewet in leven geroepen. Dat houdt in dat werkgevers mensen met een arbeidsbeperking aan een baan gaan helpen. Werkgevers stellen jaarlijks duizenden banen beschikbaar voor deze mensen en dat moet oplopen tot 100.000 banen in 2025. De overheid neemt in dezelfde periode nog eens 25.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking voor haar rekening. Deze afspraken zijn niet vrijblijvend.

Daarnaast levert dit onderdeel van het sociaal akkoord, als bijkomend aspect, ook één van de twee regiefuncties voor vakbeweging en werkgevers op. Sociale partners (in de Stichting van de Arbeid) en de VNG maken samen in de zogenoemde Werkkamer afspraken over verbeterde samenwerking tussen gemeenten en sociale partners in 35 arbeidsmarktregio's, Werkbedrijven geheten. De afspraken hebben vooral betrekking op het plaatsen van die 125.000 mensen met een arbeidsbeperking.

*Ten derde* is in het sociaal akkoord afgesproken dat de maximale duur van de (publiek gefinancierde) WW vanaf 2016 stap voor stap (één maand per kwartaal) wordt teruggebracht. Hierdoor zal de WW vanaf 2019 voor maximaal 2 jaar door de overheid worden uitgekeerd. Werkgevers en werknemers mogen, via de cao, ervoor kiezen aanvullende WW (voor een derde jaar) af te spreken. Zij willen dit 3<sup>e</sup> jaar regelen via een overheidsinstelling zoals UWV of de Sociale Verzekeringsbank. Waarschijnlijk wijst de coalitie (m.n. de VVD is tegen) deze route van de 'publieke reparatie' af. Een overheidsinstelling als UWV zou dan immers kabinetsbeleid ongedaan maken. Een andere route - die van de weg van een landelijke private uitvoerder zoals pensioenfondsen - kent waarschijnlijk teveel haken en ogen. Een ander onderdeel van deze WW-uitwerking is dat sociale partners ieder de helft van de premies van het publiek gefinancierde deel van de WW voor rekening neemt. Dit onderdeel van het sociaal akkoord levert de tweede regiefunctie voor vakbeweging en werkgevers op. Afgesproken is dat de vakbeweging een voet tussen de deur krijgt in de sociale zekerheid en dat de vakbeweging op deze manier weer betrokken is bij de uitvoering van de WW. Daarvoor is wetswijziging van de Wet Uniformering Loonbegrip (WUL) noodzakelijk en ook hier lijkt de VVD niet akkoord te gaan. Het is dus nog onduidelijk of sociale partners daadwerkelijk meer regie over de WW gaan krijgen.

Zoals gezegd zagen sociale partners - naast een positie in de uitvoering van de WW - voor zichzelf ook een rol weggelegd in het bepalen van regionaal arbeidsmarktbeleid. Volgens het sociaal akkoord zouden regionale werkgevers en vakbondsbestuurders samen met de wethouders van de betrokken gemeenten een regionaal arbeidsmarktbeleid tot stand gaan brengen. In een recent SER-advies zijn beide opties inmiddels behoorlijk afgezwakt.

*Ten vierde* is, op basis van dit akkoord, nieuwe wetgeving ontstaan die, in het kader van deze cao-problematiek, van belang is zoals de Wet Aanpak Schijnconstructie en de Wet Werk en Zekerheid.

op ongewenste maar tot nu toe nog niet altijd illegale wijze. Goedwillende ondernemers hebben daardoor te maken met oneerlijke concurrentie.

Kern van dit voorstel is de ketenaansprakelijkheid. Die maakt het voor werknemers (en vakbonden) makkelijker om bij ingewikkelde constructies, waarbij vaak een keten van bedrijven

is betrokken, meer schakels dan alleen de directe werkgever aan te spreken. Uiteindelijk kan zelfs de (hoofd)opdrachtgever worden aangesproken. Opdrachtgevers moeten bijvoorbeeld in hun contracten afdwingen dat in de hele keten (van hoog tot laag) de juiste cao wordt toegepast. Ook moeten zij zelf controleren (als er signalen zijn) of er iets mis is. In eerste instantie worden de werkgever en diens directe opdrachtgever<sup>37</sup> aangesproken en aansprakelijk gesteld (bij grove nalatigheid). Die hebben dan zes maanden de tijd om in te grijpen. Maar na zes maanden kan de hoofdopdrachtgever aansprakelijk worden gesteld. Deze wet geeft de werknemer – ook de buitenlandse werknemer – de mogelijkheid zijn werkgever/opdrachtgever aansprakelijk te stellen. Ook de vakbond heeft die bevoegdheid.

#### **Kader 13: andere maatregelen in de WAS:**

Naast deze ketenaansprakelijkheid staan in de WAS onder meer de volgende maatregelen:

- Werknemers krijgen het volledige minimumloon (giraal) uitbetaald. Werkgevers mogen niet langer een deel van het minimumloon als onkostenvergoeding uitbetalen of bedragen (voor ziektekostenpremie of huisvesting) inhouden op het minimumloon. Ook moeten de loonstroken transparanter worden.
- De Inspectie SZW gaat de namen van gecontroleerde ondernemingen bekend maken, bijvoorbeeld van bedrijven die werknemers onderbetalen ('namingsdshaming'). Werkgevers- en werknemersorganisaties en de Inspectie SZW gaan informatie uitwisselen als het vermoeden bestaat dat een werkgever de cao-afspraken niet nakomt.

De WAS kent als nieuwe wetgeving eigenlijk weinig tegenstanders. Dat blijkt vooral uit het – toch wel opvallende feit – dat de wet begin maart 2015 *unaniem* door de Tweede Kamer is aangenomen. Inmiddels is de wet ook unaniem door de Eerste Kamer aangenomen. Een minder sterk punt - of beter: probleem - van de WAS is dat juist buitenlandse werknemers en uitzendkrachten, die met name door de nieuwe wetgeving beschermd worden, niet of slecht van hun rechten op de hoogte zijn. Ze zijn vaak de Nederlandse taal niet machtig en daarmee sterk afhankelijk van hun opdrachtgever.

#### **Wet Werk en zekerheid (WWZ)**

Ook de Wet Werk en zekerheid is een uitvloeisel van het sociaal akkoord uit 2013. De wet wijzigt bestaande maatregelen op drie terreinen.

Ten eerste zijn er *aanpassingen voor flexibele arbeid* in 2015. Het kabinet vindt dat er te grote verschillen in de behandeling van werknemers met vaste en flexibele contracten bestaan. Het kabinet wil de rechtspositie van flexwerkers versterken door (vanaf 1 juli 2015) de *ketenbepaling van tijdelijke contracten* te veranderen. Door de ketenbepaling wordt geregeld wanneer elkaar opvolgende tijdelijke contracten moeten overgaan in een vast contract. Vanaf 1 juli 2015 ontstaat een vast contract als werkgever en werknemer: a) meer dan drie elkaar opvolgende tijdelijke contracten afsluiten of b) langer dan twee jaar gebruik maken van elkaar opvolgende tijdelijke contracten. Flexwerkers maken dan na twee jaar (was drie jaar) aanspraak op een vast contract. Tijdelijke contracten worden als opeenvolgend gezien als zij elkaar met een tussenpoos van

37 Door eerst de werkgever en/of diens directe opdrachtgever aan te spreken wordt bereikt dat de partijen die het meest direct betrokken zijn bij de onderbetaling hier ook in eerste instantie mee worden geconfronteerd. Wanneer de vordering van de werknemer tot voldoening van het verschuldigde loon bij zijn werkgever en/of diens opdrachtgever niet slaagt, kan de werknemer naar de eerstvolgende hogere schakel in de keten. Deze eerstvolgende hogere schakel is de opdrachtgever van de opdrachtgever van de werkgever (de derde 'schakel' in de keten).



maximaal zes maanden (was drie maanden) opvolgen. Bij de berekening van de periode van twee jaar tellen periodes van zes maanden (of korter) tussen de tijdelijke contracten mee.

Het valt op dat de minister de mogelijkheden om bij cao af te wijken van de ketenbepaling verder heeft beperkt. Een nieuwe cao of een cao die wordt verlengd, mag dan - beperkter dan voorheen - afwijken van de ketenbepaling<sup>38</sup>. Afwijken blijft mogelijk, maar de termijn van twee jaar mag niet verder worden verlengd dan tot vier jaar en het aantal contracten van drie mag niet verder worden verhoogd dan 6 contracten. Bovendien zal deze verruiming bij CAO slechts mogen worden toegepast voor de uitzendbranche en specifiek (in de CAO) aan te wijzen functies. Naast deze maatregelen zijn ook enkele andere maatregelen in de Wet Werk en Zekerheid opgenomen die de positie van de flexwerker moeten versterken.<sup>39</sup>

Ten tweede zijn er *aanpassingen van het ontslagrecht*. Vanaf 1 juli 2015 is er één vaste ontslagroute. Bedrijfseconomisch ontslag en ontslag door langdurige arbeidsongeschiktheid gaan via het UWV. Ontslag om andere redenen gaat via de kantonrechter. Vanaf 1 juli 2015 hebben alle werknemers onder bepaalde voorwaarden recht op een transitievergoeding<sup>40</sup>.

Ten derde zijn er *aanpassingen van de WW*. Vanaf 1 januari 2016 wordt de maximale duur van de WW stapsgewijs teruggebracht. Vanaf 2019 is de maximale publieke WW-uitkering dan nog 24 maanden (was 38 maanden). De wet bepaalt dat werknemers die hun baan verliezen zo snel mogelijk van werk naar werk moeten worden begeleid. Vanaf 1 juli 2015 geldt dat al na een half jaar WW-uitkering alle arbeid als passend wordt gezien en vanaf die datum wordt de inkomensverrekening in de WW ingevoerd<sup>41</sup>.

De Wet Werk en Zekerheid is op 18 februari 2014 door de Tweede Kamer aangenomen en op 10 juni 2014 heeft de Eerste Kamer het voorstel aangenomen.

Deze wet roept veel discussie op en de invoering gaat niet geruisloos. De minister wil met de Wet Werk en Zekerheid de draaideurfunctie beperken en heeft de ketenbepaling aangepast. Van verschillende kanten wordt benadrukt dat deze wet met goede bedoelingen tot stand is gebracht, maar de algemene en breed gedeelde kritiek – o.a. van de Raad van State - is dat de wetgeving averechts zal werken en de draaideur feitelijk nog harder laat draaien. Zo stelt de nieuwe wet dat flexwerkers na twee jaar in plaats van drie jaar aanspraak maken op een vast contract. De verwachting is echter dat werkgevers op deze nieuwe wetgeving zullen reageren door flexwerkers al na twee jaar op straat te zetten. De eerste tekenen bevestigen deze verwachting. Zie kader 14. Ook wat betreft de andere punten (zoals de ontslag- of transitievergoeding) wordt verwacht

38 Wanneer op 1 juli 2015 een CAO van toepassing is waarin een nog met de nieuwe WWZ afwijkende regeling is opgenomen, dan blijft deze afwijkende regeling gelden tot de expiratedatum van de CAO, met een maximale termijn van 12 maanden.

39 Dit betreft maatregelen als de 'aanzegtermijn tijdelijke arbeidsovereenkomst', proeftijd afhankelijk van duur tijdelijk contract, geen concurrentiebeding, versterking rechten oproepkrachten (nu soms loondoorbetalingsverplichting), versterking rechten uitzendkrachten (beperking uitzendbeding) en betere ontslagbescherming payrollmedewerkers (er moet nu 'redelijk grond voor ontslag' zijn).

40 Deze voorwaarden zijn dat de werknemer tenminste twee jaar in dienst is (geweest) en de arbeidsovereenkomst op initiatief van de werkgever is beëindigd. De transitievergoeding wordt afhankelijk van de duur van een dienstverband. De hoofdregel is:  $\frac{1}{3}$  maandsalaris per dienstjaar en  $\frac{1}{2}$  maandsalaris per dienstjaar als men langer dan 10 jaar in dienst is geweest. De vergoeding wordt maximaal € 75.000, en maximaal een jaarsalaris voor mensen die meer verdienen dan € 75.000 per jaar.

41 De verrekening is "1 jaar arbeidsverleden = 1 maand WW", maar in tegenstelling tot voorheen geldt die verrekening nu alleen voor de 'eerste 10 jaar arbeidsverleden'. Elk jaar daarna betekent  $\frac{1}{2}$  maand WW.

dat werkgevers calculerend gedrag zullen vertonen. In de media is aandacht gevraagd voor een nieuwe toepassing van werkgevers om de ontslagvergoeding, die zij per 1 juli 2015 moeten betalen, te ontlopen. Daarbij worden zieke medewerkers, die werkgevers na twee jaar mogen ontslaan, (onbetaald) in dienst gehouden, zodat die werknemers geen transitievergoeding hoeven mee te krijgen (VK 7/2015). Uit cijfers valt niet vast te stellen hoeveel werkgevers overstappen op deze vorm van “sluimerend dienstverband”.

**Kader 14: De WWZ en de praktijk.**

Onlangs werd bekend dat ING Nederland uitzendkrachten voortijdig (vóór 1 juli) gaat ontslaan om de nieuwe ontslagregels te ontlopen. Minister Asscher noemde het optreden van de ING-top “schandalig” en vindt dat ING tegen ‘de letter en de geest van de wet’ ingaat. De minister is het gesprek met ING aangegaan. Tezamen met de inmiddels grote maatschappelijke commotie die hierover in korte tijd is ontstaan, heeft dat ertoe geleid dat ING heeft besloten 275 uitzendkrachten een compensatie te geven bij hun ontslag. Het gaat dan om tijdelijk werknemers die twee jaar of langer bij ING hebben gewerkt en tussen 1 januari en 1 juli 2015 hun baan verliezen. Later bleek dat ook Nationale Nederlanden afscheid neemt van uitzendkrachten, die volgens de nieuwe wet bijna aan een vaste aanstelling of ontslagvergoeding toe zijn.

Eind april 2015 opent het CNV een meldpunt voor werknemers die te maken krijgen met misstanden als gevolg van deze nieuwe wet. Zo’n 200 klachten worden binnen enkele dagen verzameld. Daaruit wordt ook duidelijk dat de overheid zelf onder de nieuwe flexwet probeert uit te komen. Rijkswaterstaat, de Belastingdienst, de Dienst uitvoering Onderwijs (DUO), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) zetten tientallen uitzendkrachten op straat die per 1 juli in aanmerking zouden komen voor een vaste aanstelling.

Een deel van de klachten richt zich op het feit dat de werkgever ingaat tegen de intentie of de geest van de wet. Dat lijkt verband te hebben met een aantal aannames, waarop de wet is gebaseerd, waarvoor feitelijke onderbouwing niet direct voor handen is. Zo gaat de minister ervan uit dat werkgevers mensen eerder in vaste dienst zullen nemen omdat de ontslagvergoeding fors wordt versoberd tot maximaal € 75.000 of minimaal een jaarsalaris. Ook de veronderstelling dat werknemers eerder in vaste dienst worden genomen, als het voor een werkgever moeilijker is om een flexcontract aan te bieden, lijkt niet zomaar op te gaan.

Twijfelachtige aannames bij een wet leiden snel tot wetsbijstellingen. Zo heeft de minister de verplichting voor werkgevers om seizoenswerkers een ontslagvergoeding te betalen al in maart 2015 verzacht. Als de werkgever de flexwerker de garantie biedt dat hij binnen zes maanden kan terugkomen, hoeft geen ontslagvergoeding te worden betaald. Als het werk wel stopt, dan wordt de vergoeding gebaseerd op contracten die sinds juli 2012 zijn geëindigd. Door de nieuwe wet zou anders met terugwerkende kracht plotseling recht op ontslagvergoeding ontstaan voor flexwerkers met een aflopend contract. De nieuwe regels rond de transitievergoeding zouden anders sectoren met veel seizoenskrachten (zoals toerisme, recreatie, schilders, media) te zwaar treffen.

**Tot slot.**

Hoe sympathiek deze wetgeving ook is, het is de vraag in hoeverre deze wetgeving werkenden met een onzeker contract uiteindelijk meer zekerheid zal geven. Er is veel onderbouwing voor het feit dat werkgevers zullen (blijven) anticiperen op nieuwe wetgeving en dat de draaideur hard zal blijven draaien. Daarmee lijkt de wet wat haaks te staan op de tijdgeest. Al langer is bekend dat bedrijven de ‘voordelen’ van de nieuwe wet (maximalisering van de ontslagvergoeding) koesteren, maar de ‘nadelen’ (meer vaste contracten) niet zullen honoreren. Het UWV (VK 4/2015) stelt dat *“de tijdsgeest is veranderd, mede door de lange duur van de crisis. Bedrijven hebben ontdekt hoe wendbaar ze kunnen zijn met flexibel personeel”*. Dat is mogelijk wat te stellig voor de langere termijn, maar het ziet er naar uit dat veel werkgevers op dit moment niet bereid zijn die flexibiliteit - zoals uit het voorbeeld van de ING-medewerkers blijkt - na te laten of snel uit handen te geven.

Twijfel over het succes van de wet houdt ook verband met het feit dat de coalitiepartners VVD en PvdA het oneens lijken te zijn over de doelstelling van de WWZ. Betekent de WWZ voor de coalitie dat werknemers nu juist wel óf niet sneller in vaste dienst moeten komen?

De PvdA benadrukt vooral de zorg over de schijnzelfstandigen en wil een 'snellere indiensttreding'. Minister Asscher wil daarom dat de wet op deze manier een succes wordt. Inmiddels lijkt de VVD het helemaal niet erg te vinden als de WWZ op dit punt mislukt. De VVD wil dat flexibele arbeidskrachten de norm worden en men stelt, in woorden van de VVD-fractievoorzitter Halbe Zijlstra, dat de "zzp-ers niet het probleem zijn, maar de oplossing" (NRC 6/2015). Het zzp-schap moet volgens de VVD niet onaantrekkelijk worden gemaakt.

### ***Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties***

Met beide bovengenoemde wetten (die nog maar net zijn ingegaan) zijn de afspraken uit het sociaal akkoord grotendeels gerealiseerd. Door de crisis en de aanhoudende discussie over de rol en de positie van de zzp-er kan de *voorgenomen* aanpak van de zogeheten schijnzelfstandigen niet onbesproken blijven.

Voor deze aanpak is gezocht naar een alternatief voor de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR). In de huidige situatie vraagt de zelfstandige met de VAR vooraf een oordeel van de Belastingdienst of zijn/haar inkomen wel of niet wordt beoordeeld als loon. De opdrachtgever ontvangt slechts de VAR-verklaring van de zzp-er, maar is hierbij verder niet betrokken. De opdrachtgever ondervindt dan ook geen enkel nadeel; ook niet als blijkt dat er toch sprake is van een dienstverband. De (financiële) consequenties zijn voor de zzp-er. Zo hoefde zorgorganisatie PartiCura eind 2013 niets te betalen, ook al werd (later) vastgesteld dat 250 zzp-ers feitelijk zijn ingezet als werknemers. Financiële consequenties waren er uitsluitend voor die 250 zzp-ers.

De VAR voldoet niet, zeker niet in de strijd tegen schijnconstructies. De staatssecretaris van Financiën, Wiebes, heeft een nieuw wetsvoorstel opgesteld dat inmiddels door de Tweede Kamer is aangenomen: de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties. Kern blijft dat opdrachtgevers verantwoordelijk worden gemaakt voor de beoordeling van de arbeidsrelaties en de manier waarop die opdrachtgevers zzp-ers inzetten. De staatssecretaris wil dat, het liefst per sector, modelovereenkomsten worden afgesproken. Dat zou alle betrokkenen veel administratieve rompslomp besparen. Opdrachtgevers en zzp-ers kunnen hun eigen overeenkomst aan de Belastingdienst voorleggen, maar zijn dat niet verplicht. Zonder overeenkomst volgt het oordeel van de Belastingdienst achteraf. Ook deze nieuwe wetgeving staat of valt met een daadwerkelijk controle van die arbeids- of werkrelatie. Daarmee blijft het grootste struikelblok het ontbreken van een effectief controleapparaat (en dus het ontbreken van inspecteurs). De VAR heeft aangetoond dat zoiets als een papieren toetsing niet voldoet.

### 3.3 Balans: cao en flexibilisering van de arbeidsmarkt

In deze slotparagraaf maken we de balans op van de gevolgen van de flexibilisering van de arbeidsmarkt voor de cao.

#### 3.3.1 Over aantal en bereik van de cao

Als de 'cao onder druk' staat, kan dat blijken uit het feit dat er minder gebruik van de cao wordt gemaakt. Als we kijken naar *het aantal uiteindelijk afgesloten cao's* – de berekeningswijze van SZW waarbij de expiratiedatum van een cao maximaal een jaar kan zijn verlopen – is er niet veel aan de hand. Het aantal jaarlijks afgesloten cao's schommelt rond de 700 reguliere cao's.

Als we echter kijken naar *het aantal cao's dat op tijd (overeenkomstig de expiratiedatum) wordt afgesloten* dan is er meer aan de hand. De cao-onderhandelingen duren langer en verlopen moeizamer. Een toenemend deel van de cao-werknemers (inmiddels 25%) werkt in 2014 niet onder een nieuwe cao.

Het bereik van de cao in absolute zin is gedefinieerd als de *cao-dekkingsgraad*: het aandeel werknemers dat onder de werking van een cao valt. De dekkingsgraad van de cao is al jaren redelijk constant. De laatste jaren is een lichte daling waarneembaar, maar naar verwachting zal de dekkingsgraad in 2015 net boven of net onder de 80% liggen. Op grond hiervan kan evenmin worden gesteld dat de cao onder grote druk staat. Dat ligt wat anders als we het bereik van de cao in relatieve zin definiëren als dat deel van de beroepsbevolking dat onder de werkings sfeer van de cao valt. Vooral door de opkomst van de zzp-er is het bereik van de cao onder de beroepsbevolking in de periode 1999-2014 afgenomen. In 2014 is ongeveer 12% van de beroepsbevolking zzp-er, terwijl dit in 1999 nog op 6,9% lag. Voor de periode 1999-2014 is de cao-dekking van de beroepsbevolking hierdoor met 4,1 procentpunt<sup>42</sup> afgenomen. De afname van het bereik van de cao is per sector verschillend en kan veel groter zijn.

De afname van die cao-dekking is feitelijk nog wat groter als rekening wordt gehouden met het (onbekende) deel van arbeid dat – o.a. door het gebruik van andere vormen van dienstverlening zoals contracting door uitzendbureaus – bijvoorbeeld niet langer onder de uitzend-cao valt.

#### 3.3.2 Over bescherming cao (inhoudelijke dekking)

De veranderde verdeling tussen vast en flex heeft consequenties voor de werk- en inkomenszekerheid van werknemers. Ook als flexwerkers onder een cao vallen, hetgeen in het algemeen het geval is, biedt die cao hen toch minder bescherming dan een werknemer in vaste dienst.

- *Minder baanzekerheid*, doordat flexwerkers minder ontslagbescherming kennen.
- *Minder uren*, doordat flexibele werknemers vaak minder uren of minder vaste uren hebben dan werknemers met vaste arbeidsrelaties.

42 Berekening: in 1999/2000 was de cao-dekkingsgraad 81,5% (SZW). In de periode 1999-2014 betekent een toename van zzp-ers, die niet onder de cao vallen, van 5,1% dan een daling van het bereik van de cao met 4,1 procentpunt (=81,5%×5,1%=4,1%-punt).

- *Meer ontevredenheid over werk en arbeidsvoorwaarden.* Werknemers met flexibele arbeidscontracten - met uitzondering van zzp-ers – zijn minder tevreden over hun werk en arbeidsvoorwaarden dan werknemers met een vast contract.
- *Langer in flexibele werkrelaties,* doordat flexwerkers steeds langer (en dus ook op hogere leeftijd) in hun loopbaan in een flexibel dienstverband werken.

### **3.3.3 Over kostenreductie**

Een deel van de werkgevers heeft de ruimte die flexibilisering biedt, gebruikt en zich op verschillende manieren aangepast aan onzekere omstandigheden, dat uiteindelijk betekent dat risico's en daarmee kosten zijn gereduceerd. Daarbij zijn verschillende bewegingen zichtbaar. De eerste beweging, kostenreductie *binnen* de cao, bestaat vooral uit de sterke toename van het gebruik van flexibele arbeidsrelaties die wel onder de cao vallen. Het bereik van de cao (in termen van dekkingsgraad) neemt nauwelijks af, maar naleving van de cao-bepalingen wordt wel goedkoper.

Een tweede beweging is kostenreductie door arbeidsrelaties *buiten* de cao te plaatsen. Deze tweede beweging – waarover overigens harde cijfers ontbreken – bestaat onder meer uit het gebruik van constructies om de cao te ontwijken of te ontlopen.

Een derde beweging is de meest recente en is meer een 'tegenbeweging'. Als reactie op de flexibilisering van de arbeidsmarkt leggen vakbonden meer nadruk op handhaving en naleving van cao-afspraken en het bestrijden van constructies om de cao te ontduiken of te ontwijken. De overheid – in de persoon van minister Asscher van SZW – mengt zich met verschillende soorten wetgeving (WAS, WWZ etc.) in die strijd. Deze derde beweging kan – in woorden van minister Asscher – worden gekenschetst als de 'strijd tegen oneigenlijke of doorgeschoten flex'.

### **3.3.4 Over cao en tweedeling arbeidsmarkt**

Werkgevers juichen de boven beschreven ontwikkelingen vaak toe omdat zij tegemoet komen aan hun behoefte aan een zogenaamde 'flexibele schil'. Werknemersorganisaties stellen hier tegenover dat er niet zozeer sprake is van een 'flexibele schil', maar van een 'onzekere' schil "met tijdelijke contracten, oproepcontracten, uitzendovereenkomsten, payrollong, uitbesteding aan zzp-ers, onderaanneming en uitgeknepen aanbestedingscontracten" (Becker e.a., 2012, blz. 5).

Men kan van mening verschillen over de vraag of flexibilisering een probleem of een zegen is, maar op termijn kan over de uitkomst weinig discussie zijn: een verdergaande tweedeling van de arbeidsmarkt en binnen bedrijven tussen werkenden (of dat nu werknemers of zzp-ers zijn) met goede en slechte arbeidsvoorwaarden. Het ziet er naar uit dat de cao de komende tijd dezelfde weg zal volgen. De verwachting is dat er steeds vaker onderscheid is tussen cao's met goede én cao's met slechte arbeidsvoorwaarden. Verdere marginalisering kan dan ook betekenen dat de cao (met de slechte arbeidsvoorwaarden) steeds vaker niet meer wordt afgesloten. Voor bonden zou dat betekenen dit dat zij vaker een cao met slechte arbeidsvoorwaarden moeten accepteren of geen cao zullen afsluiten. Voor werkgevers neemt de keuzevrijheid op de arbeidsmarkt toe en zij kunnen hun arbeidskosten beperken.

**Kader 15: Toekomstbeeld**

Men verwijst vaak naar *het Amerika van nu* om *het Europa van de toekomst* te zien. Een recente publicatie laat dan een verontrustend beeld aan de onderkant van de arbeidsmarkt zien. "Daar begon in de jaren 70 de tijd van de kleine baantjes. De goed belegde boterham van de grote cao's verdween en kwam niet meer terug. Ook niet toen het weer beter ging". Aan de onderkant van de arbeidsmarkt moesten mannen het zien te rooien met los-vaste baantjes, die niet genoeg opleverden om het gezin te onderhouden. Op grond van meerdere redenen maar vooral doordat één gezinsinkomen niet langer genoeg opleverde, gingen de vrouwen massaal uit werken. Dat heeft ontwrichtend gewerkt voor het gezinsleven. Dat weer het slagen in een steeds ingewikkelde omgeving bemoeilijkt. Kortom; hoe het verdwijnen van de vaste baan met cao een ontwrichtende werking heeft, vooral voor de onderkant van de arbeidsmarkt. (VK 4/2015).

## **4. Thema 2**

### **dalende organisatiegraad en representativiteit vakbeweging**

Een tweede thema, dat veelvuldig met het draagvlak voor de cao in verband wordt gebracht, is de lage en dalende organisatiegraad van de vakbeweging. In dit hoofdstuk wordt het ledental van de vakbeweging in beeld gebracht. Naast organisatiegraad worden belangrijke verklaringen, waarom men wel of geen lid wordt van een vakbond, gepresenteerd en ontwikkelingen behandeld die mogelijk van invloed zijn op ledenontwikkeling (zoals de keuze van organisatieprincipe, organizing etc.).

## 4.1 Vakbeweging in beeld

De ontwikkeling van het ledental en de vergrijzing van het ledenbestand van de vakbeweging, en redenen voor lidmaatschap staan centraal in deze paragraaf.

### 4.1.1 Aantal leden vakbeweging

Sinds lang daalt het aantal leden van vakverenigingen (tabel 14). In de periode 1999-2015 is het totaal aantal leden van vakverenigingen met 200.900 gedaald tot 1,7344 miljoen

Tabel 14: aantal leden vakverenigingen (naar FNV, CNV, VCP en categorale bonden) 1999-2015.

| Periode:             | Totaal<br>aantal leden | FNV             | CNV            | VCP<br>(MHP)    | Overige vak-<br>verenigingen |
|----------------------|------------------------|-----------------|----------------|-----------------|------------------------------|
| 2015                 | 1.734.400              | 1.094.800       | 289.100        | 102.600         | 247.700                      |
| 2014                 | 1.762.000              | 1.131.600       | 287.100        | 54.100          | 289.100                      |
| 2013                 | 1.791.800              | 1.141.900       | 290.600#       | 64.900*         | 294.400                      |
| 2012                 | 1.848.800              | 1.180.000       | 340.600        | 132.100         | 196.400                      |
| 2011                 | 1.875.600              | 1.197.200       | 340.800        | 130.300         | 207.300                      |
| 2010                 | 1.870.300              | 1.198.000       | 336.300        | 128.900         | 207.100                      |
| 2009                 | 1.887.000              | 1.196.800       | 336.400        | 135.200         | 218.500                      |
| 2008                 | 1.898.000              | 1.192.000       | 333.900        | 169.200         | 202.900                      |
| 2007                 | 1.878.200              | 1.181.800       | 335.200        | 167.500         | 193.600                      |
| 2006                 | 1.865.900              | 1.171.100       | 341.700        | 160.800         | 192.300                      |
| 2005                 | 1.898.700              | 1.194.200       | 346.800        | 159.100         | 198.600                      |
| 2003                 | 1.920.700              | 1.205.200       | 355.500        | 169.100         | 190.900                      |
| 2001                 | 1.918.700              | 1.222.700       | 355.500        | 215.200         | 125.300                      |
| 1999                 | 1.935.300              | 1.232.600       | 361.000        | 218.600         | 123.100                      |
| <b>Ledenverlies:</b> | <b>-200.900</b>        | <b>-137.800</b> | <b>-71.900</b> | <b>-116.000</b> | <b>+124.600</b>              |
| <b>% t.o.v 1999:</b> | <b>(-10,4%)</b>        | <b>(-11%)</b>   | <b>(-20%)</b>  | <b>(-53%)</b>   | <b>(+101%)</b>               |

Bron: CBS/statsline.nl. Voor 2004, 2002 en 2000 ontbreken de gegevens.

# = sterke ledendaling CNV door uittreding ACP

\* = sterke ledendaling MHP is door uittreding van De Unie (ongeveer 70.000 leden)

Voor 2015 valt op dat het ledenverlies bij de FNV doorgaat (-36.800 t.o.v. 2014) terwijl het CNV in 2015 een kleine ledenwinst boekt. Op het ledenaantal van VCP en de 'overige vakverenigingen' lijkt vooral de 'notie van communicerende vaten' van toepassing. Het VCP boekt in 2015 een forse ledenwinst t.o.v. 2014 door de toetreding van een aantal kleine bonden die voorheen niet waren aangesloten. Die bonden behoren in 2014 nog tot de groep 'overige vakverenigingen' waardoor



deze groep in 2015 een navenante daling in ledental laat zien. Het verhaal is omgekeerd voor 2013/2014. De leegloop bij Vakcentrale MHP (Middengroepen en Hoger Personeel) in 2013/2014 heeft te maken met het uit de MHP stappen van de Vakbond de Unie in 2012. Een vakbond die ongeveer 70.000 leden in de industrie en dienstverlening en bij de overheid vertegenwoordigt. Op zijn beurt heeft de MHP in april 2014 zijn naam veranderd in de VCP (Vakcentrale voor Professionals) in verband met de toetreding tot deze centrale van Politievakbond ACP, die was aangesloten bij het CNV.

Over de periode 1999-2015 is de ledendaling bij vakverenigingen vooral het gevolg van ledendaling bij de traditionele vakverenigingen FNV, CNV, MHP. Deze ledendaling wordt enigszins gecompenseerd door de substantiële ledengroei van de 'overige vakverenigingen'. In 2015 zijn ruim 247.700 mensen lid van een vakbond die niet is aangesloten bij een overkoepelende vakcentrale: de zogenoemde categorale bonden (tabel 14). Overigens dient de groei *in aantal leden* bij de 'overige vakverenigingen' te worden gerelativeerd, aangezien die grotendeels heeft te maken met het uittreden van bonden (zoals de Vakbond de Unie) uit de drie grote vakcentrales.

Al met al hebben de categorale bonden in genoemde periode een bescheiden ledenwinst overgehouden. Deze categorale bonden - die zich in het algemeen veel meer richten en organiseren rondom 'vak' en 'professie' - hebben het op het gebied van ledenwerving verhoudingsgewijs iets beter gedaan dan de traditionele vakverenigingen (FNV, CNV, VCP) in de periode 1999-2014.

#### *Daling blijft in het verschiet*

De daling van het ledenaantal van de vakbeweging lijkt voorlopig niet snel te worden afgeremd. Ongeveer een op de zes vakbondsleden (17%) overweegt serieus binnenkort zijn of haar lidmaatschap op te zeggen (tabel 15). Als de uitkomst van dit representatieve panel-onderzoek wordt afgezet tegen het totaal aantal vakbondsleden van ruim 1,7 miljoen, dan zouden een kleine 300.000 leden serieus overwegen hun lidmaatschap op te zeggen.

**Tabel 15: Mogelijke opzegging lidmaatschap vakbond**

| Overweegt om lidmaatschap vakbeweging op te zeggen:                 | %    |
|---|------|
| • Nee, ik zeg mijn lidmaatschap op korte termijn niet op            | 79%  |
| • Ja, ik overweeg serieus mijn lidmaatschap binnenkort op te zeggen | 12%  |
| • Ja, ik zeg mijn lidmaatschap binnenkort zeker op                  | 5%   |
| • Geen opgave   | 4%   |
|   | 100% |

*Bron: EénVandaagOpiniepanel (feb 2015) onder 20.596 leden v/hpanel (6802 vakbondsleden).*

Over het belang van leden voor de vakbeweging als organisatie kan verschillend worden gedacht. Maar als men vindt dat leden *de* bestaansreden van de vakbeweging zijn, is de situatie uiterst zorgelijk.

#### 4.1.2 Vergrijzing ledenbestand vakbeweging

In 2015 zijn zeven van de tien vakbondsleden ouder dan 45 jaar (zie tabel 16: 69%). Ongeveer 4% van de leden van vakverenigingen is jonger dan 25 jaar. In vergelijking met de andere vakbonden ligt het aandeel jongeren (jonger dan 25 jaar) bij de FNV het laagst.

**Tabel 16: Leeftijd leden vakverenigingen (naar FNV, CNV, VCP en overige vakverenigingen) 2014.**

| Leeftijd in 2014: | FNV                | CNV                | VCP (MHP)         | Overige VV         | Totaal (in aantal) | Totaal (in %) |
|-------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| < 25 jr.          | 30.600<br>(2,8%)   | 23.300<br>(8,1%)   | 5.700<br>(5,6%)   | 10.500<br>(4,2%)   | 70.400             | 4%            |
| 25 tot 45 jaar    | 281.400<br>(25,8%) | 67.700<br>(23,4%)  | 35.500<br>(34,6%) | 84.700<br>(34,2%)  | 469.400            | 27%           |
| 45 tot 65 jaar    | 585.400<br>(53,4%) | 139.600<br>(48,3%) | 48.200<br>(46,9%) | 117.700<br>(47,5%) | 890.900            | 51,4%         |
| > 65 jaar         | 197.400<br>(18%)   | 58.200<br>(20,2%)  | 13.300<br>(12,9%) | 34.700<br>(14,1%)  | 303.600            | 17,6%         |
| <b>totaal:</b>    | <b>1.094.800</b>   | <b>289.100</b>     | <b>102.600</b>    | <b>247.700</b>     | <b>1.734.400</b>   | <b>100%</b>   |

Bron: CBS (statline), november 2015

De vergrijzing van het ledenbestand van de vakverenigingen neemt elk jaar toe<sup>43</sup>. Tabel 17 laat de ontwikkeling over de laatste 15 jaar zien. Zo verdubbelde het percentage ouderen (boven de 65 jaar) en nam het percentage jongeren (onder de 25 jaar) af naar 4%. In 2015 is minder dan een derde (31%) van de vakbondsleden jonger dan 45 jaar. De vergrijzing van het vakbondsledenbestand valt nog meer op als het wordt vergeleken met de leeftijdsverdeling van de werkzame beroepsbevolking in 2014 in Nederland.

<sup>43</sup> In de periode 1999-2015 is het totaal aantal leden van de vakverenigingen behoorlijk gedaald. Het aantal vrouwelijke leden is echter zowel in absolute als in relatieve zin sterk gestegen. Het ledenbestand van de vakbeweging bestaat in 2015 inmiddels voor ruim een derde (37%) uit vrouwelijke leden. Overigens is de afname van het aantal jongeren en de toename van het aantal ouderen evenzeer onder vrouwelijke als mannelijke vakbondsleden zichtbaar.

Tabel 17: Leeftijd leden totaal vakverenigingen in 1999 en 2014.

| Leeftijd:      | Beroepsbevolking<br>2014 | Totaal leden VV<br>2014 (%) | Totaal leden VV<br>1999 (%) |
|----------------|--------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| < 25 jr.       | 15,1%                    | 4%                          | 6,1%                        |
| 25 tot 45 jaar | 42%                      | 27%                         | } 84,5%                     |
| 45 tot 65 jaar | 40,8%                    | 51,4%                       |                             |
| > 65 jaar      | 2,1%                     | 17,6%                       | 9,4%                        |
| <b>Totaal:</b> | <b>100%</b>              | <b>100%</b>                 | <b>100%</b>                 |

Leden FNV 2015: n= 1.734.400. 1999: n= 1.935.300. In 1999 geen verdere onderverdeling in leeftijd tussen 25-65 jaar bekend. Beroepsbevolking 2015: n= 8,332 mln./3<sup>e</sup> kwartaal 2015. Bron: CBS/ statsline.nl.

#### 4.1.3 Verklaringen voor wel of geen lidmaatschap vakbeweging.

De NEA<sup>44</sup>(TNO/CBS, 2014) laat zien dat werknemer en ambtenaar in Nederland de cao in hoge mate waarderen, maar dat men slechts in beperkte mate lid van een vakbond is of wordt.

##### *Free rider gedrag*

Als belangrijke oorzaak wordt vaak het ‘free rider gedrag’ genoemd: werknemers hoeven geen lid te zijn van een vakbond om toch te kunnen profiteren van een cao, die door diezelfde vakbond is afgesloten. In vergelijking met andere Europese landen lijkt het free-rider gedrag een goede verklaring te bieden voor de relatief lage organisatiegraad in Nederland. In andere Europese landen waar de organisatiegraad van werknemers aanzienlijk hoger ligt, spelen de vakbonden een direct rol bij de uitvoering van de sociale zekerheid (België, Finland, Zweden, Denemarken).

Tegelijkertijd is het free-rider gedrag als bewuste keuze een veel te stellige verklaring<sup>45</sup>. In datzelfde NEA 2013-onderzoek wordt ook gevraagd “waarom men geen lid is van een vakbond?”. Bijna de helft van alle werknemers en ambtenaren (45,7%) geeft aan daar nooit serieus over na te hebben gedacht (tabel 18). Hoe jonger hoe vaker men dit antwoord geeft. Zo geven ruim zes van de tien jongeren (jonger dan 25 jaar) aan nooit serieus over lidmaatschap te hebben nagedacht.

44 De Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden wordt jaarlijks uitgevoerd en is een samenwerkingsverband tussen TNO, CBS en Ministerie van SZW. Het betreft een representatief onderzoek met een steekproefkader van 80.000 personen. In 2013 was er een respons van bijna 25.000 personen. De doelpopulatie van de NEA betreft alle personen van 15 tot en met 64 jaar die, op het moment van uitvoering van de NEA, betaald werk in loondienst verrichten en in Nederland woonachtig zijn.

45 In de peiling eind februari 2015 van het Eenvandaag Opiniepanel is de vraag waarom men niet is aangesloten bij een vakbond door 13.406 niet-vakbondsleden beantwoord. Slechts 4% van de respondenten gaf als verklaring: “ook als niet-lid profiteer ik mee van vakbondsbehandelingen”.

**Tabel 18: waarom geen lid van een vakbond? (2013)**

| Gegeven antwoorden voor geen lidmaatschap vakbond:                  | In %  |
|---|-------|
| • ‘Nooit serieus over nagedacht’                                    | 45,7% |
| • ‘Vakbonden hebben geen invloed (meer) op mijn arbeidsvoorwaarden’ | 14,6% |
| • ‘Ik vind het lidmaatschap te duur’                                | 12,5% |
| • ‘Vakbonden komen niet goed op voor mijn belangen’                 | 8,0%  |
| • Anders  | 19,2% |
|   | 100%  |

Bron: Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2013.

De verminderde animo om lid te worden, wordt ook bij andere organisaties zoals politieke partijen vastgesteld en in verband gebracht met de toegenomen individualisering. Voor de vakbeweging wordt daarbij toegevoegd dat de arbeidsverhouding zelf is geïndividualiseerd. Werknemers ervaren de problemen op de werkvloer als problemen tussen henzelf en de werkgever. Volgens een peiling van het EenVandaag Opiniepanel<sup>46</sup> (februari 2015) geeft één op de drie respondenten (35%) als verklaring waarom men geen vakbonds lid is, dat “*ik niet weet wat de vakbond voor mij kan doen*” en/of “*ik regel mijn eigen zaken wel*”.

Er zijn echter ook andere verklaringen voor de lage en dalende organisatiegraad van de vakbeweging.

### **Veranderingen in werkgelegenheid en op de arbeidsmarkt**

Vakbonden hebben van oorsprong veel leden in sectoren zoals de bouwnijverheid en de industrie en juist in die sectoren is het aantal banen sinds 1999 met een derde afgenomen. In de groeisectoren (zoals de zakelijke dienstverlening en de handel) heeft de vakbeweging een lage organisatiegraad en is het – om meerdere redenen - relatief moeilijk om voet aan de grond te krijgen.

De veranderingen op de arbeidsmarkt (o.a. sterke toename van werknemers met flexibele contracten en van zzp-ers) pakken slecht uit voor de vakbeweging. De vakbeweging organiseert veel minder leden onder werknemers met flexibele arbeidsrelaties.

Bijna alle nieuwe banen zijn tijdelijke/flexibele contracten, dat betekent evenzeer dat de mobiliteit van werknemers veel hoger is. Een vuist maken als vakbeweging en werknemers binden in zo’n flexibele markt is ook moeilijker.

### **Individualisering en de vergrijzing van de vakbeweging**

Door individualisering is de traditionele binding van werknemers aan de vakbeweging verminderd (SER, 2012, blz. 14). De zogenoemde ‘sociale gewoonte’-theorie gaat ook voor Nederland op en stelt dat de organisatiegraad van werknemers daalt omdat het minder gebruikelijk is om lid van een vakbond te worden. Dat verklaart o.a. dat ouderen veel vaker lid zijn dan jongeren.

<sup>46</sup> Informatie gebaseerd op resultaten van het EenVandaag Opiniepanel dat plaatsvond van 24 februari tot 26 februari 2015. Aan dit onderzoek deden 20.596 leden van het EenVandaag Opiniepanel mee. De vraag waarom men niet is aangesloten bij een vakbond is door 13.406 respondenten, die geen vakbonds lid zijn, beantwoord.

Steeds minder jongeren zijn lid van de vakbeweging (zie tabel 17). De vakbeweging en de jongere werknemer weten elkaar steeds minder te vinden.

Ook lijken jongeren geen lid te worden door de opstelling van de vakbeweging zelf. Door vergrijzing van het ledenbestand zou een belangrijk deel van de aandacht uitgaan naar de belangen van ouderen. Jongeren kunnen daardoor het idee hebben dat de vakbeweging weinig oog heeft voor hun specifieke belangen.

In de literatuur worden regelmatig drie andere factoren genoemd die de verschillen in organisatiegraad tussen landen kunnen verklaren of kunnen bijdragen aan ledengroei. Dat zijn de betrokkenheid van de vakbeweging bij de uitvoering van de sociale zekerheid, het verbinden van voordelen aan het vakbondslidmaatschap en een andere financiële of contributiebijdrage.

### ***Betrokkenheid bij uitvoering sociale zekerheid***

Voor een aantal Europese landen, waar de organisatiegraad van werknemers aanzienlijk hoger is dan in Nederland, wordt de verklaring gezocht in het feit dat een deel van de sociale zekerheid door de vakbonden wordt uitgevoerd (België, Finland, Zweden, Denemarken).

In Nederland heeft de politiek de sociale partners hun medeverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale zekerheid in de jaren negentig juist ontnomen. Recent lijken zich voor de vakbeweging nieuwe mogelijkheden voor te doen om een positie in de uitvoering van de sociale zekerheid te heroveren.

In het Sociaal Akkoord is afgesproken dat de positie van werkzoekenden moet worden versterkt. Door allerlei maatregelen (o.a. afschaffing vut, versobering WW-uitkering etc.) is het aanbod van werkzoekenden op de arbeidsmarkt vergroot. Tegelijkertijd is ondersteuning in de vorm van advies en scholing sterk beperkt (arbeidsbureaus zijn opgeheven; UWV heeft weinig budget voor bemiddeling etc.).

Als uitvloeisel van deze afspraken in het sociaal akkoord is een SER-advies TAW ('Toekomstige Arbeidsmarktinfrastructuur en WW', 2015) opgesteld. In dit advies is o.a. afgesproken dat de WW weer een verzekering wordt, die door werkgevers en werknemers in gelijke mate moet worden betaald. Het idee is dat die WW-premie in de toekomst ook gebruikt gaat worden voor de financiering van scholing en begeleiding van werkzoekenden en voor de benodigde adviescentra.

Het uitbaten van die adviescentra voor werkzoekenden zou de vakbeweging een nieuwe kans kunnen bieden in de uitvoering. Gehoopt wordt dat dit leden aantrekt en de positie van de vakbonden versterkt. Die adviescentra zouden moeten aansluiten bij de zogenoemde Werkpleinen in de 35 arbeidsmarkregio's als onderdeel van het regionaal arbeidsmarktbeleid. Zie ook kader 12.

In het advies van de SER blijft de eerste wens (het derde jaar WW en meer zeggenschap over de WW) nog wel in leven, maar de tweede wens (de rol die de vakbeweging voor zichzelf zag weggelegd in de sociale zekerheid) is flink uitgekleed door werkgevers en kroonleden. Er wordt slechts voorgesteld dat vakbonden kunnen meedingen naar zo'n positie binnen die adviescentra (een aanbestedingsprocedure o.l.v. UWV). Het ligt echter voor de hand dat bestaande bedrijven, die reeds expertise op dit terrein hebben opgebouwd zoals bemiddelings- en re-integratie-bedrijven, hierbij een voorsprong hebben.

Naar aanleiding van dit SER-advies, en als uitwerking van het sociaal akkoord, heeft de minister van SZW eind november 2015 per Kamerbrief gereageerd. De minister heeft, in overleg met sociale partners besloten, dat het derde jaar WW - als aanvulling op de wettelijke WW van twee jaar - via cao-afspraken geregeld mag worden. De minister is bereid die cao-afspraken vervolgens aan hele bedrijfstatknen op te leggen. Dat derde WW-jaar (het bovenwettelijke private gedeelte van de WW) wordt volledig betaald door de werknemers. Feitelijk wordt daarmee de inktorting van de WW-periode die het kabinet voor ogen had en die op 1 januari 2016 ingaat, ongedaan gemaakt. Het kabinet faciliteert die WW-reparatie doordat het UWV gegevens gaat verstrekken voor een nog te kiezen landelijke instantie die de regeling gaat uitvoeren. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat de WW (de eerste twee jaar) een volledig door werkgevers betaalde verzekering blijft. Onveranderd is ook dat het kabinet hierover beslist en de sociale partners meer zeggenschap over de WW krijgen in de vorm van een 'zwaarwegende adviesrol' bij beslissingen over de premie, de duur en de opbouw van de WW. Het kabinet gaat die zwaarwegende adviesrol van sociale partners wettelijk verankeren.

Onduidelijk is de betrokkenheid van sociale partners bij de regionale arbeidsmarkt, al lijkt van een stevige positie van bonden in de regionale arbeidsmarkt bemiddeling voorlopig geen sprake. De minister laat het voorlopig bij de toezegging 'een aantal pilots' uit te voeren.

Voor een definitief oordeel is het nog te vroeg, maar het lijkt erop dat deze nieuwe poging van de vakbeweging om een sterkere positie te verwerven (via de WW en mogelijk binnen de nieuwe regionale arbeidsmarktinfrastructuur) redelijke kans van slagen heeft. Mogelijk vergroot deze weg ook de aantrekkingskracht van de vakbeweging voor nieuwe leden.

### ***Voordelen voor leden***

Het aanbieden van bepaalde voordelen van het vakbondslidmaatschap kan mogelijk leiden tot een toename van het ledental van de vakbeweging.

### ***Voordelen in de cao***

In 2013 sloten de vakbonden De Unie en FNV Bondgenoten een cao met twee bedrijven af waarin een bijzondere bepaling was opgenomen. Hierdoor hadden vakbondsleden recht op een extra vrije dag of een bedrag van € 1000,- meer voor scholing dan collega's die hetzelfde werk doen, maar geen vakbondslid zijn.

Het bevoordelen van het vakbondslid is weleens vaker in cao's voorgesteld, maar het loopt al snel tegen een wettelijke grens aan. Zo stelt artikel 14 van de Wet cao dat een werkgever die aan de cao gebonden is, de arbeidsvoorwaarden ook moet toepassen op niet-vakbondsleden, tenzij de cao anders bepaalt. Maar als cao-partijen bij het sluiten van een cao ervoor kiezen onderscheid te maken tussen vakbondsleden en niet-vakbondsleden, leidt dat er automatisch toe dat de minister van SZW de cao niet avv-t. (volgens artz, lid 5, Wet avv; zie ook noot 6).

Het maken van onderscheid tussen groepen werknemers, enkel vanwege het al dan niet lid zijn van een vakbond, wringt vooral met gelijk loon voor gelijk werk. En gelijke behandeling is stevig verankerd in de Nederlandse wetgeving (Noordoven 2013). Wel stelt de minister van SZW, n.a.v. Kamervragen, vast dat "juridisch gezien er de mogelijkheid is om cao-bepalingen op te nemen die leden van vakbonden bevoordelen boven niet of anders-georganiseerden" (SZW 2013b). Maar de toetsing ervan (o.a. ongelijke behandeling op grond van de cao) is, volgens de minister,

feitelijk aan de rechter. Dat betekent volgens Noordoven (2013) dat het in een “*cao overeenkomen van privileges alleen voor vakbondsleden – die verder gaan dan een beperkte compensatie voor de vakbondscontributie – feitelijk inbreuk op een grondrecht oplevert*”, waardoor de rechter tot het oordeel ‘onaanvaardbaar’ komt of zal komen.

Het bieden van specifieke voordelen in de cao om (jonge) potentiële leden te werven lijkt dan ook een onbegaanbare weg. In een iets breder kader kan nog wel de vraag worden gesteld in hoeverre een *wervend arbeidsvoorwaardenbeleid van de vakbeweging* (b.v. specifiek en wervend gericht op jonge niet-leden) een bijdrage voor ledengroei kan zijn. Als voorbeeld kunnen inzet en acties van ‘Young & United’ worden genoemd. Het is een beweging die zich inzet voor betere lonen voor jongeren. Zo wordt gestreefd naar afschaffing van de jeugdlonen en het betaald krijgen van ‘volwassen minimumloon voor volwassen (jonge) werknemers’. De beweging lijkt op veel sympathie te kunnen rekenen. Volgens de beweging blijkt uit onderzoek van Peil.nl/ Maurice de Hond dat tweederde van de Nederlanders vindt dat de politiek het jeugdloon voor jonge volwassenen zou moeten afschaffen en dat deze jongeren recht hebben op het volwassen minimumloon. Volgens hetzelfde onderzoek is ook onder politieke partijen hiervoor brede steun. Young en United is een initiatief van de FNV en diverse jongerenorganisaties. Men kan lid worden van Young & United en is dan tevens (!) lid van de FNV. Een voorlopige interne raming geeft aan dat enkele duizenden jongeren (3500/4500) zich op deze manier hebben aangemeld.

### ***Andere financiële of contributiebijdragen***

#### *Verschillende soorten lidmaatschap met verschillende contributies*

Mogelijk is het werven van leden via de weg van de contributie kansrijk. Zo kunnen verschillende soorten lidmaatschap worden aangeboden waardoor er een relatie wordt gelegd tussen de hoogte van de contributie en de rechten van het lidmaatschap. Met het oog uitsluitend gericht op het verhogen van de organisatiegraad zou een (extreem) lage contributie (met beperkte rechten van het lidmaatschap) of zelfs een zo goed als gratis lidmaatschap kunnen worden overwogen. Het is onbekend in hoeverre (jonge) niet-leden dan het lidmaatschap van een vakbond zouden overwegen.

#### *Verplichte bijdrage voor de cao*

Een andere mogelijkheid komt in zicht als de cao wordt gezien als een quasi-publiek goed waarvan in principe alle werknemers (in een bedrijf of bedrijfstak) en vaak ook alle werkgevers (in een bedrijfstak) van profiteren, maar waaraan op dit moment alleen de georganiseerde werknemers en werkgevers financieel bijdragen en waarop ook alleen de georganiseerden invloed kunnen uitoefenen (de Beer, 2013b).

De theorie over publieke goederen leert dat iedereen die profiteert van de cao er financieel aan zou moeten bijdragen en erover zou moeten kunnen beslissen. De financiële bijdrage (het ‘vakbondstientje’) bestaat al, maar kent voor dit doel verschillende nadelen. Zie kader 16.

De Beer (2013b) stelt voor - *als* het algemeen maatschappelijk belang van de cao wordt erkend - dat alle werknemers die onder een cao vallen verplicht moeten bijdragen aan de kosten ervan. Ook werkgevers zouden zo'n cao-heffing moeten afdragen. Zie kader 16. Tevens betekent dat dat werknemers die onder een cao vallen op enigerlei wijze zeggenschap zouden moeten krijgen

over de cao. Die vormgeving (of dat nu via een referendum, bijvoorbeeld per bedrijfstak, is of via een andere vorm) zal mogelijk snel tegen praktische bezwaren aanlopen, maar heeft ook een belangrijk voordeel. Verwacht mag worden dat zeggenschap (voor alle werknemers) over de cao tevens het draagvlak voor diezelfde cao zal vergroten (zie §5.3).

#### **Kader 16: Cao-heffing i.p.v. het vakbondstientje??**

Het vakbondstientje is het bedrag dat werkgevers via afspraken in de cao voor alle werknemers die zij in dienst hebben als bijdrage overmaken aan de onderhandelende vakbond(en). Nadelen van dit vakbondstientje zijn b.v. dat de bijdrage afhankelijk is van de cao-onderhandelingen en dus niet gegarandeerd is. De bijdrage tussen bedrijven en sectoren is ook nog eens verschillend. Er is weinig transparantie in omvang en besteding van de gelden. Vakbonden worden feitelijk gefinancierd door werkgevers dat op gespannen voet staat met onafhankelijkheid etc.

Het idee van een cao-heffing heeft die nadelen niet. Voor werknemers kan worden gedacht aan een wettelijk opgelegde heffing over het loon van alle werknemers die onder een cao vallen. Voor werkgevers kan worden gedacht aan een vast percentage van de loonsom voor werkgevers.

## 4.2 Steun en waardering voor vakbeweging

In hoeverre heeft (het werk van) de vakbeweging draagvlak in de samenleving en is er steun of ondersteuning en waardering voor (het werk van) de vakbeweging?

Die steun of waardering kan uiteen worden gelegd in 3 soorten draagvlak: formeel, feitelijk en juridisch draagvlak. De organisatiegraad van de vakbeweging kan worden gezien als een indicator van het *formele draagvlak* van de vakbeweging en de cao. Dat draagvlak wordt dan afgemeten aan het aantal leden in verhouding tot het aantal ondernemingen of werknemers in een bedrijf, sector of een land (de organisatiegraad). Echter, ledenaantallen en organisatiegraad kunnen niet zonder meer gelijk worden gesteld met steun voor cao(afspraken) of de vakbeweging (SER, 2012; blz. 16). Daarom heeft de SER nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het zogenoemde *feitelijke draagvlak*: in hoeverre worden de inzet van de vakbeweging en de uitkomsten van het cao-overleg positief gewaardeerd. Het juridisch draagvlak voor het (mogen) voeren van cao-onderhandelingen en het afsluiten van een cao, is bij wet geregeld. Aantal leden en waardering van de cao hebben hierop geen invloed. Over deze drie soorten draagvlak en de representativiteit van de vakbeweging gaat deze paragraaf.

### 4.2.1 Waardering cao / vakbeweging (feitelijk draagvlak)

In hoeverre waarderen werknemers/ambtenaren de cao en de inzet van de bonden hierbij? Wederom wordt gebruik gemaakt van het jaarlijkse representatieve onderzoek onder werknemers/ambtenaren in loondienst in Nederland (TNO/CBS 2014). De vraag “hoe belangrijk vindt u het dat er cao’s bestaan?” levert een gemiddeld cijfer – op een schaal van 1 tot 10 – van 8,04 op. Daarbij zijn significante verschillen naar sector vastgesteld.<sup>47</sup> Werknemers en ambtenaren geven een lager cijfer als specifiek wordt gevraagd naar het rapportcijfer voor de voor hen geldende cao: gemiddeld een 6,8.

<sup>47</sup> Naar sector is de waardering gemiddeld significant hoger voor de sectoren: gezondheidszorg en welzijn (8,36), onderwijs (8,21), horeca (8,33), vervoer en opslag. De waardering ligt significant lager voor de sectoren zakelijke dienstverlening (7,61), financiële instellingen (7,65), Informatie en communicatie (7,13).



Naar ‘vertrouwen in de vakbeweging’ kan op verschillende manieren worden gekeken. Zo rapporteert het SCP regelmaat over de vraag: “hoeveel vertrouwen men op dit moment heeft in een zevental instituties in Nederland?”. Naast het vertrouwen in regering, Tweede Kamer, rechtspraak, televisie, kranten, grote ondernemingen wordt naar het vertrouwen in de vakbeweging gevraagd. In het eerste kwartaal van 2013 is, volgens het SCP (2013), het vertrouwen in de vakbeweging licht toegenomen (van 61% naar 66%). De vakbeweging neemt een derde plaats in op de ranglijst van zeven instituties.

In het kader van de discussie over mogelijke ledengroei van de vakbeweging is een ander vraagstuk over ‘vertrouwen en waardering vakbeweging’ van groter belang. Hoe waarderen leden en niet-leden de inzet van de vakbeweging? In de tabellen 19/20 staat die waardering van werknemers vermeld.

Het vertrouwen in en het nut van vakbonden hangt sterk samen met de vraag of men wel of geen lid is<sup>48</sup>. Zo heeft twee derde van de respondenten (69%), die vakbonds lid zijn, vertrouwen in de vakbond. Het beeld is bijna gespiegeld voor niet-leden: bijna twee derde (60%) van de niet-leden heeft geen vertrouwen in de vakbond. Zo vindt bijna twee derde (63%) van de leden dat vakbonden juist in deze tijd van economische crisis hun nut bewijzen; slechts een derde (34%) van de niet-leden vindt dat ook.

**Tabel 19: Vertrouwen, nut en meegaan met de tijd van vakbonden**

|  | Gemiddeld | Leden vakbond | Niet-leden |
|--|-----------|---------------|------------|
| <b>Vertrouwen:</b>   |           |               |            |
| • Heel veel of tamelijk veel vertrouwen  | 37%       | 69%           | 26%        |
| • Niet zo veel of helemaal geen vertrouwen   | 52%       | 28%           | 60%        |
| • Weet niet /geen mening   | 11%       | 3%            | 14%        |
| <b>Mee met hun tijd:</b>   |           |               |            |
| • Vakbonden gaan voldoende mee met hun tijd  | 24%       | 50%           | 14%        |
| • Vakbonden gaan onvoldoende mee met hun tijd  | 46%       | 33%           | 51%        |
| • Weet niet / geen mening  | 30%       | 17%           | 35%        |
| <b>Stelling: “juist in deze tijd van economische crisis bewijzen de vakbonden hun nut”</b> |           |               |            |
| • Mee eens   | 41%       | 63%           | 34%        |
| • Mee oneens   | 37%       | 21%           | 43%        |
| • Geen mening  | 21%       | 16%           | 23%        |
|  | 100%      | 100%          | 100%       |

Bron: EénVandaagOpiniepanel (feb 2015) onder 20.596 leden van het panel (waarvan 6802 vakbondsleden).

48 Het Eenvandaag Opiniepaneel bestaat uit 50.000 mensen. Zij beantwoorden vragenlijsten op basis van een online onderzoek. De uitslag van de peilingen onder het Eenvandaag Opiniepaneel zijn na weging representatief voor zes variabelen, namelijk leeftijd, geslacht, opleiding, burgerlijke staat, spreiding over het land en politieke voorkeur gemeten naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2012.

Het beeld is ook gespiegeld voor de vraag 'in hoeverre vakbonden meegaan met hun tijd'. Zo is de helft van de vakbondsleden (50%) van mening 'dat vakbonden meegaan met hun tijd', terwijl slechts 14% van de niet-vakbondsleden dat ook vindt. Iets meer dan de helft (51%) van de niet-leden vindt dat vakbonden *niet* meegaan met hun tijd.

Eenzelfde beeld is terug te zien in een wat ouder onderzoek naar waarderingscijfers voor (het werk van) de vakbond. Werknemers vinden vakbonden van belang en geven gemiddeld een rapportcijfer van 7,0. Leden en niet-leden verschillen significant van mening over het belang van vakbonden: leden geven een 8,2 en niet-leden geven een 6,5. Het verschil tussen leden en niet-leden is nog groter als wordt gevraagd naar 'tevredenheid over het werk en optreden van de (eigen) vakbond'. Werknemers die lid zijn van een vakbond, waarderen het werk/optreden van een vakbond met een ruime voldoende. Echter, werknemers die geen lid zijn van een vakbond geven een onvoldoende (5,5) voor het optreden van vakbonden (ten Have, 2007).

**Tabel 20: belang en tevredenheid over werk vakbeweging**

|                                 | Totaal<br>Werknemers | Werknemers<br>lid van een<br>bond | Werknemers<br>die geen lid<br>zijn |
|---------------------------------|----------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| • Belang van een vakbond        | 7,0                  | 8,2                               | 6,5                                |
| • Tevreden over (eigen) vakbond | -                    | 7,1                               | 5,5                                |

Bron: Avon monitor 2007 (ten Have 2007).

Samenvattend wordt de cao in hoge mate gewaardeerd door de werknemer en de ambtenaar en is het feitelijk draagvlak voor de cao groot. Of men tevreden is over het werk van de bond is meer afhankelijk van de vraag of men wel of geen vakbonds lid is.

In het licht van de dalende organisatiegraad roept bovenstaande informatie een nog somberder beeld voor de vakbeweging op. De huidige leden zijn redelijk tevreden, maar hun aantal neemt af (zie §4.1). De niet-leden – of beter: *potentiële* leden - hebben minder vertrouwen in de vakbond, maar zijn juist nodig om de daling van de organisatiegraad te keren. Dit roept de vraag op of de vakbeweging niet meer zou moeten luisteren naar potentiële leden dan naar de huidige leden. Daarmee zijn we terug bij lidmaatschap en organisatiegraad van de vakbeweging.

#### 4.2.2 **Organisatiegraad (formeel draagvlak)**

Ledenaantallen van de vakbeweging (zie §4.1.1) en de organisatiegraad geven op een eigen manier informatie over ondersteuning van de cao en over steun voor de vakbeweging.

De organisatiegraad van vakbonden (aantal leden gerelateerd aan het aantal werknemers / beroepsbevolking) ligt veel lager dan bij werkgevers. In tabel 21 is de organisatiegraad op verschillende manieren berekend. In kolom A wordt de organisatiegraad berekend als het percentage van de werknemers dat lid is van een vakbond, waarbij alleen werknemers worden meegerekend die jonger dan 65 jaar zijn én die betaald werk hebben voor tenminste 12 uur per week. Deze berekeningen laten zien dat de organisatiegraad in 1999 nog 27% was (ter Steege, 2012). In 2014 ligt deze tussen de 18 en 19%.

In kolom B wordt de organisatiegraad berekend als percentage van de beroepsbevolking (waarbij nu ook zelfstandigen en de werkloze beroepsbevolking worden meegerekend, maar ook vakbondsleden boven de 65 jaar). Kolom C laat diezelfde organisatiegraad zien, maar dan zonder 65-plussers.

**Tabel 21: Organizatiegraad Vakbeweging Nederland 1999-2014**

| Jaar: | A       | B     | C     |
|-------|---------|-------|-------|
| 2015  | -       | 22,0% | 14,3% |
| 2014  | 18-19%* | 22,5% | 14,7% |
| 2013  | 18-19%* | 22,6% | 14,9% |
| 2012  | -       | 23,4% | 15,6% |
| 2011  | 20%     | 24,0% | 16,2% |
| 2010  | 21%     | 23,9% | 16,7% |
| 2009  | 22%     | 24,1% | 17,7% |
| 2008  | 21%     | 24,3% | 17,7% |
| 2007  | 22%     | 24,5% | 18,3% |
| 2006  | 23%     | 24,9% | 18,9% |
| 2005  | -       | 25,5% | 19,5% |
| 2004  | 24%     | 25,8% | 19,6% |
| 2003  | 24%     | 26,1% | 20,2% |
| 2002  | 24%     | 26,3% | 20,3% |
| 2001  | 24%     | 26,7% | 21,6% |
| 2000  | 25%     | 26,6% | 21,9% |
| 1999  | 27%     | 27,4% | 23,2% |

*Bron: kolom A (1999-2011) Ter Steege (2012); \*=2013/2014 op basis van eigen berekening. Voor 2005 en 2012 is geen berekening van de organisatiegraad mogelijk omdat in Enquête Beroepsbevolking (EBB) de vakbondsmodule met daarin gegevens over lidmaatschapvakbond én over de arbeidspositie ontbreekt. Kolom B en C: als % beroepsbevolking (incl. zelfstandigen en werklozen). C: idem, maar exclusief 65-plussers. CBS (Statline), bewerking Paul de Beer.*

Enigszins afhankelijk van de rekenmethode is de organisatiegraad van de vakbeweging in de periode 1999-2014 gedaald met 1%-punt per twee jaar (kolom A en kolom C) of 1%-punt per 3 jaar (kolom B).

De organisatiegraad daalt sneller dan de daling van het ledental van de vakbeweging. Dit komt doordat het aantal werknemers is gestegen en doordat steeds meer vakbondsleden de leeftijdsgrens van 65 jaar passeren en niet (meer) in de berekening van de organisatiegraad worden meegeteld.

De organisatiegraad naar sectoren en soort arbeidsrelaties in de periode 2001-2011 staat in de tabellen H en I in bijlage 1. In alle sectoren daalde de organisatiegraad. De organisatiegraad van werknemers verschilt sterk naar soort arbeidsrelatie. Werknemers met een vaste en/of voltijdse arbeidsrelatie zijn vaker vakbondslid dan werknemers met flexibel en/of deeltijdwerk.

#### 4.2.3 Juridisch draagvlak en representativiteit

Een dalende organisatiegraad heeft geen directe gevolgen voor het juridische draagvlak van het cao-stelsel omdat de Wet op de cao geen representativiteitseisen stelt aan vakbonden (SER, 2012; 14). Ook vakbonden met weinig leden mogen cao's met werkgevers afsluiten, die dan gelden voor alle werknemers bij die betrokken werkgevers.

Als de minister die cao-bepalingen algemeen verbindend verklaart, gelden die bepalingen voor alle werkgevers en werknemers binnen de werkingsfeer van een cao. Zo kan een vakbond met naar verhouding weinig leden een cao afsluiten waar lang niet alle vakbonden of werknemers achter staan, maar die door de avv wettelijk zijn gedwongen om die cao-bepalingen na te komen.

Een dalende organisatiegraad heeft wel effect op twee andere aspecten: de *legitimitetsvraag* en de *discussie van insiders-outsiders*. Een dalende organisatiegraad stelt steeds opnieuw de legitimiteitsvraag en zal die vraag – als de organisatiegraad van de vakbeweging maar ver genoeg zakt – uiteindelijk ook negatief beantwoorden. In die zin is een verder dalende organisatiegraad mogelijk een tikkende tijdbom onder het draagvlak van de cao. Een vakbeweging waarvan het aandeel jongere leden blijft dalen – en die daling gaat nog sterker op voor het actieve kader dan voor het totale ledenbestand – betekent dat “daardoor uiteindelijk de legitimiteit van de vakbeweging als vertegenwoordiger van werkend Nederland onder druk komt te staan” (Becker, 2012, 71).

De laatste tijd is er meer verdeeldheid en grotere onenigheid tussen vakbonden (zie §4.3.4) en stellen vakbonden die legitimiteitsvraag ook naar elkaar. Niet alleen vanwege de inhoud hebben FNV en CNV veel kritiek op de onlangs afgesloten retail-cao met vakbond de Unie en het Alternatief Voor Vakbond (AVV). Die cao is afgesloten zonder de grotere vakbonden FNV en CNV. Het weerwoord van de woordvoerder van de Unie is opmerkelijk. “*De mate van representativiteit van het AVV is voor ons geen punt. Ook de organisatiegraad van de traditionele bonden is laag in de retailsector. Zij moeten zich niet groter voorstellen dan ze zijn*”. (FD 8/2015)

Een dalende organisatiegraad kan ook betekenen dat de samenstelling van het ledenbestand van de vakbonden steeds minder overeenkomt met die van de werknemers die onder een cao vallen. Dus dat de vakbondsleden niet (langer) een goede afspiegeling zijn van de werkzame beroepsbevolking. Tabel 17 laat dat scheve beeld voor leeftijd zien.

Werknemers die nog wel lid zijn hebben vaak een vast contract en een relatief sterke positie en goede arbeidsvoorwaarden. Daarnaast is een toenemend deel van die leden niet langer werkzaam op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd zit de groei van de werkgelegenheid bij werknemers die sterk zijn ondervertegenwoordigd in het ledenbestand van de vakbeweging, waardoor de positie van de vakbeweging aan de onderhandelingstafel met werkgevers ook zwak(ker) wordt. Dit versterkt het beeld dat de vakbeweging de gevestigde belangen van het (vergrijsde) ledenbestand (de insiders) vertegenwoordigt en de outsiders niet goed wil of kan vertegenwoordigen. Aangezien alleen vakbondsleden mogen stemmen over het cao-onderhandelingsresultaat zou dit de kans vergroten dat het draagvlak voor de cao afneemt.

### 4.3 Ontwikkelingen binnen vakbeweging met mogelijke invloed op ledenontwikkeling

Binnen de vakbeweging is een aantal ontwikkelingen zichtbaar, die direct of indirect van invloed kunnen zijn op de aantrekkingskracht van de vakbeweging voor potentiële leden. Sommige ontwikkelingen zijn eigenlijk van alle tijden, zoals de spagaat tussen directe belangenbehartiging en invloed in de polder. Andere ontwikkelingen (zoals fusie en nieuwe sectorindeling van de FNV) zijn van meer recente datum.

#### 4.3.1 Spagaat van de vakbeweging: twee organisatieprincipes vakbeweging

Sommige wetenschappers zoeken de verklaring voor de interne spanning binnen de vakbeweging, zoals die bijvoorbeeld aan het licht kwam bij het pensioenakkoord in 2011, veel minder bij het desbetreffende dossier, maar vooral bij twee tegengestelde organisatieprincipes van de vakbeweging (Tros e.a. 2006, blz. 34).

Deze organisatieprincipes of 'logica's' voor de vakbeweging betreffen de logica van het *lidmaatschap* en de logica van de *invloed* (Schmitter en Streeck, 1981). Bij de logica van het lidmaatschap concentreert de vakbeweging zich op directe belangenbehartiging van de leden. Bij de logica van de invloed probeert de vakbeweging op nationaal niveau het overheidsbeleid te beïnvloeden en zijn compromissen op sociaaleconomisch beleid met centrale werkgeversorganisaties en de overheid een mogelijke uitkomst.

Kenmerkend voor Nederland is dat de vakbeweging beide doet en geen scherpe keuze tussen beide logica's maakt en heeft willen maken. Dat betekent dat de vakbeweging op bedrijfstak- en ondernemingsniveau aan directe belangbehartiging van werknemers doet en hierover afspraken maakt (bv. door cao's af te sluiten) en tegelijkertijd op nationaal niveau onderhandelt met de overheid en werkgevers en sociale akkoorden afsluit. Beide logica's hebben belangrijke voordelen, maar ook nadelen (De Beer, 2011). Nadruk op de logica van de invloed betekent dat de vakbeweging invloed heeft op het overheidsbeleid en belangrijke afspraken kan maken voor de leden (op gebied van sociale zekerheid, belasting etc.) maar de vakbeweging betaalt hiervoor de tol in de vorm van een compromis. De vakbeweging is dan mede verantwoordelijk voor overheidsbeleid waarin veel leden zich niet of onvoldoende herkennen. De vakbeweging verliest aan herkenbaarheid als de overheid en de werkgevers ditzelfde compromis verdedigen.

Als de vakbeweging nadruk legt op de logica van het lidmaatschap, staan de belangen van de leden voorop, en is profilering ten opzichte van werkgevers en de overheid eenvoudiger. Overleg met overheid en werkgevers op nationaal niveau heeft dan minder gewicht. De vakbeweging oefent wel druk uit op het overheidsbeleid, maar committeert zich niet aan kabinetsbesluiten. Het gevolg is uiteraard dat er minder directe invloed is op dit overheidsbeleid.

#### *Relatie tussen organisatiegraad en de twee logica's*

Hoewel de vakbeweging nooit een scherpe keuze heeft gemaakt tussen beide logica's, ligt de nadruk afwisselend wat meer op één van beide logica's. Opvallend is dat de verschuiving van de balans tussen beide logica's ook in de organisatiegraad van de vakbeweging lijkt terug te zien.

**Tabel 22: Perioden van beide organisatieprincipes en lagere of hogere organisatiegraad.**

| Periode        | Nadruk op               | Omschrijving:  | Organisatiegraad |
|----------------|-------------------------|--|------------------|
| • Na WOII-1962 | Logica van de invloed   | Opbouw van het land middels overlegmodel   | Lager            |
| • 1964-1982    | Logica van lidmaatschap | Loonexplosies, radicalisering vakbeweging voor brede maatschappelijke doelen als democratisering, kernwapens etc.        | Hoger            |
| • Vanaf 1982:  | Logica van de invloed   | Akkoord van Wassenaar als startpunt voor verdere invulling en ontwikkeling van het poldermodel                           | Lager            |
| • Na 2011:     | Logica van lidmaatschap | Pensioenakkoord en de crisis de vakbeweging luidt mogelijk weer nieuwe periode waarin logica van lidmaatschap overheerst | ?????            |

Bron: Paul de Beer (2011)

In de jaren '70 radicaliseerde de vakbeweging en lag de nadruk op de logica van het lidmaatschap. De organisatiegraad van de beweging lag toen hoger dan in de periode ervoor (de naoorlogse jaren van opbouw en overleg) en daalde weer na het Akkoord van Wassenaar (1982) waarmee het startsein werd gegeven voor de uitbouw van het poldermodel.

De laatste jaren verschuift de balans van de twee logica's weer richting de logica van het lidmaatschap. Dat wordt vooral duidelijk door de inzet en het gebruik van het middel *organizing* om vakbondsmacht op te bouwen. (zie hieronder). Op basis van de geschiedenis valt er iets voor te zeggen, zij het met de nodige voorzichtigheid, dat een keuze voor de logica van het lidmaatschap meer kans biedt voor ledenwinst dan een keuze voor de logica van de invloed.

Een bijkomend voordeel van zo'n keuze (voor de logica van het lidmaatschap) is dat de vakbeweging makkelijker uit het defensief kan komen. Men kan een aanvallende agenda opstellen met heldere initiatieven en een hoge inzet voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden, zonder dat de vakbeweging zich met handen en voeten gebonden voelt aan afgesloten akkoorden, zoals dat het geval is bij een keuze voor de logica van de invloed.

De FNV legt daarbij de nadruk op het belang van acties en het feit dat 'mensen weer zelf in beweging moeten komen'. "*Werknemers moeten (weer) voelen dat het hun cao is. Dat bewustzijn moet er meer zijn. Dat geeft zelfvertrouwen en zal uiteindelijk tot meer leden leiden. Als de vakbeweging die mensen meeneemt en ze zelf actie hebben gevoerd dan zijn ze meer tevreden. Een zelf bevochten resultaat, zelfs als dat een 1%-achteruitgang betekent, geeft meer tevredenheid dan een 1%-vooruitgang als werknemers er niet voor hebben gestreden*"<sup>49</sup>.

De toegenomen aandacht voor de *logica van het lidmaatschap* wordt ook in verband gebracht met het vergrijzend ledenbestand van de vakbeweging (zie §4.1). Een groeiend deel van de leden bestaat uit oudere, gevestigde of niet-meer actieve leden, die weinig te winnen of te verliezen hebben bij sociaaleconomische veranderingen (De Beer, 2011). Er is dan ook weinig animo om compromissen met werkgevers of de overheid te sluiten. Doordat er weinig nieuwe jonge leden bijkomen en de vakbeweging slecht vertegenwoordigd is in groeisectoren als de commerciële dienstverlening, wordt het ledenbestand van de vakbeweging steeds eenzijdiger.

### ***Logica van de eigen organisatiestrategie.***

Volgens van der Rijken en Wilts (2013) betekent de spanning tussen beide logica's (lidmaatschap en invloed) dat in de praktijk specifieke eisen worden gesteld aan de strategie van (branche)organisaties zoals vakbonden.

De twee logica's stellen verschillende, soms zelfs tegengestelde eisen aan de behoeften, structuur en activiteiten van een vakbond. Volgens de auteurs zijn dit soort organisaties effectiever naarmate zij een strategie voeren die hen beter in staat stelt met deze spanningen om te gaan en hierop in te spelen.

Schmitter en Streeck maken onderscheid tussen verschillende kernactiviteiten<sup>50</sup> van (branche)organisaties, die allemaal om aandacht vragen. Vanuit de literatuur komt volgens van der Rijken en Wilts (2013) het beeld naar voren dat die verschillende kernactiviteiten (soms ook wel aangeduid als functies) elkaar versterken. Vakbonden en andere brancheorganisaties met een meer complete dienstverlening zouden dan invloedrijker zijn dan organisaties die minder verschillende soorten activiteiten uitvoeren.

Daarnaast behartigen effectieve organisaties de belangen van hun leden op drie niveaus: macro- (de collectieve belangen van alle leden), meso- (de belangen van bepaalde groepen leden) en microniveau (de belangen van individuele leden). Om deze reden is ambiguïteit een bepalend kenmerk van het functioneren van dit soort organisaties en dat maakt het managen ervan zeer complex.

Op basis van eigen empirische waarnemingen (cases in verschillende sectoren) leiden van der Rijken en Wilts (2013) af dat in een complexe omgeving (waarbinnen ideeën over de verhouding tussen markt, middenveld en overheid voortdurend veranderen) dit soort organisaties een nieuwe logica nodig hebben om relevant te blijven als institutionele speler. Dat is de logica van de eigen organisatiestrategie.

Deze logica heeft niet het belang van de leden, sector, branche of maatschappij als vertrekpunt, maar dat van de (branche)organisatie zelf. Op basis van deze logica kunnen

<sup>50</sup> Schmitter en Streeck onderkennen een aantal kernactiviteiten van brancheorganisaties in relatie tot haar leden. Die activiteiten hangen samen met:

1. Participatie (solidaristische goederen). Het gaat om het acteren door leden. Denk aan actiebijeenkomsten, congressen ect.
2. Vertegenwoordiging (collectieve goederen). Het gaat dan acteren namens leden. Denk aan lobby en cao-onderhandelingen. Hier vervullen bonden een semi-publieke functie. Volgens Schmitter en Streeck (1999) leveren de meest invloedrijke brancheorganisaties ook 'monopolistische goederen'. Dat zijn activiteiten die geen andere organisatie levert, omdat dat commercieel niet interessant is of omdat bijvoorbeeld de overheid maar met één organisatie wil onderhandelen. Een voorbeeld van dergelijke activiteiten is het deelnemen aan centraal arbeidsvoorwaardenoverleg.
3. Dienstverlening (selectieve goederen). Het gaat dan om het acteren voor leden. Denk aan een helpdesk, informatievoorziening of juridisch advies.
4. Controle (autoritaire goederen). Het betreft het acteren over leden. Denk aan zelfregulering via afspraken in akkoorden, codes, etc.

strategische keuzes worden gemaakt die gericht zijn op de continuïteit van de vereniging en (werk)organisatie. Zij stellen dat *deze logica van de eigen organisatiestrategie* niet in plaats van, maar bovenop de al bestaande logica's van invloed en lidmaatschap komt. Zonder die twee logica's verliest een vakbond immers al snel haar aantrekkingskracht op haar leden en haar positie in het institutionele speelveld. Volgens van der Rijken en Wilts (2013) betekent de toevoeging van deze nieuwe logica dat hogere eisen aan het management van deze organisaties (moeten) worden gesteld en zij veronderstelt een grotere mate van onafhankelijkheid ten opzichte van de leden. Vanwege de lidmaatschapslogica mag deze onafhankelijkheid echter niet zo ver gaan dat de leden daardoor vervreemd raken van hun vereniging.

Kortom: deze complexiteit vergt, volgens de auteurs, een verdere professionalisering van het management van brancheorganisaties, waarin balanceren tussen de logica's van invloed, lidmaatschap en eigen organisatiestrategie centraal staat. Kant- en-klare oplossingen zijn er niet, maar het gaat dan vooral om het inzichtelijk maken wat bepaalde strategische keuzes betekenen voor de invloed van de vakbond zelf, zonder dat daarbij direct de aandacht wordt afgeleid door de inhoudelijke thema's waarop de vakbond acteert. In woorden van Van der Rijken en Wilts (2013) komt dat neer op het volgende. Of de organisatie nu lobbyt tegen invoering van regel x of voor behoud van regel y: het is niet waarschijnlijk dat haar invloed daardoor noemenswaardig verandert. Dit in tegenstelling tot een keuze om bijvoorbeeld bepaalde nieuwe groepen werknemers te gaan bedienen; of leden meer invloed te geven op de beleidsvorming; of bijvoorbeeld om te stoppen met individuele dienstverlening.

#### **4.3.2 Organizing**

Kern van organizing is het opbouwen van een vakbonds- of machtsbasis in het bedrijf of op de werkvloer. Men gaat met deze methode concreet op naar zoek naar drie belangrijke zaken: meer nieuwe leden (voor voldoende organisatiegraad); informele vakbondsleiders op de werkvloer (trekkers die in staat zijn het voortouw te nemen en anderen mee te krijgen) en onderwerpen ('issues') die men op de werkvloer ervaart.

Een eerste kernbegrip van organizing is een innovatieve rekrutering van leden aan de hand van strategische campagnes, waarbij gebruik wordt gemaakt van huisbezoeken en de kracht van informele vakbondsleiders op de werkvloer. Die strategische campagnes worden projectmatig en planmatig opgezet en uitgevoerd volgens een vast stramien. Belangrijk is strategisch onderzoek (naar bijvoorbeeld de sector, het bedrijf of de werkgever) voor het achterhalen van de beste manier om druk uit te oefenen. Meestal is sprake van brede campagnes. Campagnes richten zich niet alleen op werkgevers maar bijvoorbeeld ook op opdrachtgevers, aandeelhouders, politici etc.; veelal is er aandacht voor bredere sociale thema's als sociale rechtvaardigheid ('respect'), mensenrechten etc. Belang wordt gehecht aan (het gebruik van) de media en aan het winnen van de publieke opinie. Voor het opbouwen van druk wordt gezocht naar creatieve en mediagenieke acties.

De nadruk ligt op zelforganisatie (werknemers mobiliseren en helpen zichzelf te organiseren), met als doel dat werknemers gezamenlijk hun belangen en eisen formuleren en gezamenlijk actie voeren voor verbeteringen en zelf hun eisen realiseren. Een tweede kernbegrip van organizing is dan ook de empowerment van leden (actieve participatie) en democratisering van de besluitvorming binnen de vakbeweging ('van onderaf').



Organizing biedt daarmee een ander referentiekader waarmee een andere vakbond kan ontstaan. In termen van organizing: een vakbond *ván* de leden en niet *vóór* de leden. In die zin contrasteert organizing met het service-model waarbij vooral het afsluiten van cao's voor de leden en het regelen van ledenvoordelen centraal staan.

Over de relatie tussen organizing en de cao ligt een aantal vragen voor de hand. Zie kader 17.

**Kader 17: Welke effecten heeft organizing op de cao:**

- In hoeverre draagt organizing bij aan actieve betrokkenheid van leden en aan een activistische opstelling of andere interactiestijl van de vakbeweging'?
- In hoeverre draagt *organizing* bij aan 'een moeizamer verloop van de cao-onderhandelingen' ?
- In hoeverre leidt *organizing* tot het afsluiten van betere cao's dan zonder organizing het geval zou zijn?
- In hoeverre leidt *organizing* tot een daadwerkelijke groei van het aantal vakbondsleden?

Wat zijn nu de effecten van organizing in relatie tot de cao en de cao-onderhandelingen?

Een beschrijving van effecten roept altijd discussie op, bijvoorbeeld de discussie over 'oorzaak en gevolg'. Heeft organizing nu de relatie tussen werkgevers en vakbonden verslechterd of was de slechte relatie de reden voor het starten van een organizing campagne in de sector? Enig zicht op de effecten van organizing is bekend door onderzoek waarbij een vergelijking is gemaakt tussen wat er feitelijk gebeurt in vijf sectoren met organizing-campagnes door de FNV én vijf vergelijkbare sectoren waar geen organizing-campagnes hebben plaatsgevonden (zie Woudstra, 2014).

De evaluatie betreft de invloed van organizing op een drietal aspecten van de cao-onderhandelingen: het proces, de onderhandelingen en de resultaten.

- 1) *Effect van organizing op het cao-proces.* De vergelijking tussen de sectoren met en zonder organizing-campagnes (OC) levert o.a. de volgende resultaten op. In de OC-sectoren doet een nieuwe speler zijn/haar intrede in de arbeidsverhoudingen: de organizer. Deze organizers zorgen er o.a. voor dat in de OC-sectoren actieve leden iets vaker een grotere rol in de onderhandelingen spelen dan in sectoren waar geen organizing plaatsvindt. Hierdoor neemt de macht van de vakbondsbestuurder in die OC-sectoren juist iets af. In die zin kan organizing worden gezien als een bijdrage aan het empowermentaspect.

De *interactiestijl* in de OC-sectoren is anders dan in de sectoren waar geen organizing plaatsvindt. De OC-sectoren kennen een minder beweeglijke en meer confronterende stijl dan de sectoren waar niet wordt georganized. Dat lijkt verband te houden met de "hoge actiebereidheid en ongeduld bij de actieve achterban in sectoren met lopende organizing-campagnes". (Woudstra, 2014, blz. 12/V) Er wordt sneller druk gelegd op werkgevers en men voert die druk steeds verder op. Volgens de onderzoeker komt dit met name tot uiting, naast het benadrukken van tegenstellingen, in "het doen van eindbieden, het stellen van ultimata en het voeren van actie (incl. langdurige stakingen) door de FNV". (Woudstra, 2014, blz. 12/23/V) In dezelfde evaluatie wordt vastgesteld dat het effect van deze andere interactiestijl op andere vakbonden zoals CNV en op werkgevers gering is. Het leidt "vooral nog niet tot eenduidige veranderingen in de opstelling van andere vakbonden en werkgevers" (Woudstra, 2014, blz. 13/24/V).

- 2) *Effect van organizing op de cao-onderhandelingen (het onderlinge overleg en de onderlinge relaties).* Ten eerste ervaren werkgevers in sectoren waar wordt georganized vaker een verslechtering van de onderlinge relaties na afloop van de cao-onderhandelingen dan in sectoren zonder organizing-campagnes. Werkgevers zien, volgens het onderzoek, de FNV na afloop minder als partner en meer als tegenstander. Volgens werkgevers uit zich dat in minder onderling vertrouwen en afnemende bereidheid om vakbonden tegemoet te komen.

Zo is volgens werkgevers 'deze activistische vakbondskoers' steeds vaker merkbaar bij de cao-onderhandelingen in 2014/2015. Volgens de AWWN slaat de FNV bij steeds meer cao's de weg in van "meer en eerder actievoeren en steeds striktere coördinatie van het eigen arbeidsvoorwaardenbeleid, in de hoop op die manier meer leden te winnen." (AWVN, 2015a). Volgens het evaluatierapport wijten werkgevers de ervaren verslechtering aan onderdelen van het organizing-model zoals 'naming and shaming'; het bespelen van de publieke opinie (op basis van in werkgeversogen 'eenzijdige en soms zelfs foutieve informatie') en het eenzijdig voorop stellen van het vakbondsbelang (ten behoeve van profilering en ledenwerving of de politieke agenda van de bond) (Woudstra 2014, blz. 31/VI). Volgens vakbonden lopen hier oorzaak en gevolg door elkaar. Zij wijzen erop dat al voor de start van de organizing-campagne de relatie tussen werkgevers(organisaties) en vakbonden was verslechterd. Soms was die verslechtering de overweging om met organizing te beginnen.

Ten tweede verschillen de vakbonden (FNV, CNV etc.) regelmatig van mening over de te varen koers tijdens de cao-onderhandelingen. Dat is niet anders voor cao-onderhandelingen in sectoren waar wel en waar niet wordt georganized. Wel is er, volgens de evaluatie, juist in sectoren waarin organizing-campagnes lopen, een beperkt aantal cao's zonder de FNV afgesloten.

- 3) *Effect van organizing op de cao-resultaten.* Volgens de evaluatie zijn er wel gemiddeld hogere loonstijgingen in sectoren met organizing-campagnes behaald dan in sectoren zonder organizing-campagnes, maar zijn er geen duidelijke verschillen vastgesteld in het aantal door de vakbond gewonnen twistpunten in sectoren met en zonder organizing. Wel was er een subjectief verschil: in sectoren met organizing werd de behaalde winst op inhoudelijke punten door betrokken FNV-onderhandelaars als 'groter en concreter ervaren' dan door de onderhandelaars uit de sectoren waar niet is georganized. Feitelijk zijn in sectoren met of zonder organizing-campagnes door zowel werkgevers(organisaties) als de FNV ongeveer evenveel punten gewonnen, verloren of beëindigd door middel van het sluiten van een compromis. "Het evenwicht tussen afspraken in het belang van medewerkers en afspraken in het belang van werkgevers lijkt grotendeels hetzelfde te zijn in sectoren met en zonder organizing" (Woudstra, 2014, blz. 39/VI).

Samenvattend heeft organizing vooral effect op het cao-proces, in de zin dat actieve leden een grotere rol spelen en de vakbondsbestuurder juist wat minder en het levert een minder beweeglijke en meer confronterende interactiestijl op. En op de cao-onderhandelingen; die verlopen stroever omdat werkgevers de vakbonden in de OC-sectoren meer als tegenstanders

ervaren en zien. Effect op de cao-resultaten is veel minder duidelijk, en wordt vooral 'beleefd of ervaren' vanuit de betrokkenheid.

Met het oog op de dalende organisatiegraad is de vraag relevant in hoeverre *organizing* heeft geleid tot groei van het aantal vakbondsleden. Internationaal zijn er aanwijzingen dat organizing tot ledenwinst leidt<sup>51</sup>, maar een blijvende toename van het ledenbestand van de FNV, dat specifiek aan *organizing* is toe te schrijven, is niet duidelijk. Enige voorzichtigheid is dus op zijn plaats. Toch valt nauwelijks aan de indruk te ontkomen dat organizing tot nu toe niet aan de verwachtingen van ledenwinst heeft voldaan. Ook in 2015 gaat de daling van het aantal FNV-leden onverminderd voort. (Al is het denkbaar dat organizing per saldo wel substantiële ledenwinst heeft opgeleverd, maar dat die winst in het niet valt bij ledenverlies van de FNV).

Dat organizing waarschijnlijk niet die grote ledentrekker is, is niet helemaal verbazingwekkend. Hoewel een activistische houding van de vakbeweging meer omvat dan organizing (denk aan Young & United) is de werknemer, die nog geen lid is van een vakbond, niet gecharmeerd van een activistische houding van de bond (zie tabel 23).

**Tabel 23: leden en niet-leden over koers en opstelling vakbeweging**

|   | Gemid-<br>deld | Leden<br>vakbond         | Niet-<br>leden         |
|---|----------------|--------------------------|------------------------|
| <i>De koers van de vakbeweging moet liggen op compromissen sluiten ('polderen') of actievoeren:</i>             |                |                          |                        |
|   | <b>Totaal</b>  | <b>Leden<br/>vakbond</b> | <b>Niet-<br/>leden</b> |
| • Vooraf op het sluiten van compromissen  | 63%            | 61%                      | 65%                    |
| • Vooraf op het voeren van actie  | 24%            | 32%                      | 21%                    |
| • Weet niet /geen mening  | 13%            | 8%                       | 15%                    |
| <i>De opstelling van de vakbeweging tegenover het kabinet en de werkgevers is te hard, te soft of wel goed:</i> |                |                          |                        |
|   | <b>Totaal</b>  | <b>Leden<br/>vakbond</b> | <b>Niet-<br/>leden</b> |
| • Te softe opstelling   | 44%            | 57%                      | 38%                    |
| • Goede opstelling  | 23%            | 31%                      | 20%                    |
| • Te harde opstelling   | 14%            | 4%                       | 18%                    |
| • Weet niet / geen mening   | 19%            | 7%                       | 23%                    |
|   | <b>100%</b>    | <b>100%</b>              | <b>100%</b>            |

Bron: EénVandaagOpiniepanel (feb 2015) onder 20.596 panelleden (6802 vakbondsleden)

51 In de VS lanceerde de dienstenbond Service Employee Industrial Union (SEIU) een campagne om de situatie van schoonmakers te verbeteren. Dat ging in eerste instantie moeizaam vanwege het grote personeelsverloop en de grote instroom van arbeidsmigranten uit Latijns-Amerika. De SEIU boekte succes en breidde de methode vervolgens uit naar andere sectoren zoals de beveiliging en de thuiszorg. Tussen 1995 en 2008 verdubbelde met deze aanpak het ledenaantal van SEIU en werd een dalende organisatiegraad naar een licht stijgende omgebogen in sectoren waar men met organizing actief was (Van Klaveren e.a 2010).

Die potentiële leden - of beter: niet-leden – kiezen net als vakbondsleden in ruime meerderheid voor 'polderen'. Ongeveer tweederde vindt dat de koers van de vakbeweging nadruk moet leggen op het sluiten van compromissen ('polderen'). Niet-leden zijn weinig actiebereid en minder actiebereid dan de huidige vakbondsleden. Ook vindt slechts een derde van de niet-leden (38%) tegenover een ruime meerderheid van de vakbondsleden (57%) dat de opstelling van de vakbeweging tegenover kabinet en de werkgevers te soft is.

#### 4.3.3 Fusie en sectorindeling FNV

Sinds 1 januari 2015 bestaat formeel de nieuwe FNV. Dit is het sluitstuk van een veranderingsproces dat enkele jaren geleden is ingezet. In 2011 ontstond een diepe crisis binnen de FNV naar aanleiding van het in de Stichting van de Arbeid gesloten pensioenakkoord. De twee grootste FNV-bonden (FNV Bondgenoten en ABVAKABO FNV) waren fel tegen het akkoord dat de vakcentrale had afgesloten. Het akkoord werd toch goedgekeurd, omdat deze vakbonden, die wel een meerderheid van de FNV-leden vertegenwoordigden, geen stemmeerderheid in de Federatieraad van de FNV hadden. Dit leidde tot een vertrouwensbreuk binnen de FNV en de zoektocht naar een nieuwe FNV. Dat heeft geleid tot een opdeling van de FNV in 12 sectoren in de zogenoemde 'ongedeelde FNV' en 12 aangesloten bonden uit 14 verschillende sectoren<sup>52</sup>.

Het aantal leden binnen die sectoren is weer bepalend voor het aantal zetels / vertegenwoordigers in het (nieuw gevormde) ledenparlement. Het ledenparlement van 108 leden neemt feitelijk de beslissingen en heeft een drietal taken of bevoegdheden. Het bepaalt de lange-termijnkoers; het beslist over voorstellen van het dagelijks bestuur en het controleert het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur.

In relatie tot dit cao-onderzoek verdient de fusie en sectorindeling van de FNV vanuit een aantal gezichtspunten aandacht. Zie kader 18 hieronder. De fusie binnen de FNV is nog maar een half jaar geleden formeel van start gegaan. Het is dus nog te vroeg om op die drie vragen een antwoord te formuleren.

52 De 12 sectoren in het ongedeelde FNV zijn: Bouw (incl. woondiensten), Diensten, Handel, Industrie (incl. agrarisch groen), Metaal, Overheid, Publiek Belang, Senioren, Sport en Beweging, Uitkeringsgerechtigden, Vervoer, Zorg en Welzijn. De 12 aangesloten bonden uit 14 sectoren zijn: FNV Kiem (2 sectoren: creatieve sectoren en Grafimedia), FNV Horecabond (2 sectoren: horeca, catering en recreatie), FNV Jong, NVJ (journalistiek), Nautilus (maritieme sector), AOo (onderwijs), VVCS (profvoetbal, NL sporter (sporters), MOOI (uiterlijke verzorging), FNV Vrouw, FNV Zelfstandigen en voor de sector Veiligheid (politie en defensie) zijn er 3 bonden: NPB, Marver FNV en AFMP.

### **Kader 18: De nieuwe FNV en de cao**

- *Wat betekent de sectorindeling voor de cao?*

De nieuwe FNV is opgedeeld in 26 sectoren (in plaats van de oude indeling naar geclusterde bedrijfstakken). De vraag is of met de nieuwe sectorindeling de herkenbaarheid is of wordt vergroot en of men zich beter vertegenwoordigd voelt. Het ligt in de verwachting dat de uitkomst van het cao-overleg - door de grotere zelfstandigheid van de nieuwe sectoren - gedifferentieerder en gevarieerder zal zijn dan vroeger.

- *Wat betekent de fusie voor de interne machtsstrijd?*

De fusie binnen de FNV betekent dat de spanning tussen de (vak)centrale en de grote bonden duidelijk is vermindert, maar dat haalt niet de spanning tussen beide logica's niet weg. Die vraag moet nog worden beantwoord. Er zijn nog steeds verschillende stromingen binnen de vakbeweging zichtbaar, die - kortweg geformuleerd - of vooral de nadruk leggen op de FNV als kaderorganisatie of zij die de FNV meer als (cao)bestuurdersorganisatie zien. Die keuze gaat veelal gepaard met een verschil in opstelling naar de werkgever (nadruk op harmonie/overleg of conflict/actie).

- *Wat betekent fusie voor de externe macht van de vakbeweging?*

De FNV is de laatste jaren sterk met zichzelf bezig (geweest). Met de formele start van de nieuwe FNV per 1 januari 2015 zijn de grote FNV-bonden samengegaan, waarmee de interne machtsstructuren zijn doorbroken. Er is een (voorlopig) einde aan de directe existentiële crisis bij de FNV, maar dat alles is niet het zelfde als een duidelijk antwoord op de vraag of het (externe) macht van de vakbeweging vergroot. Dat zal bijvoorbeeld vooral moeten blijken uit de aantrekkingskracht van de nieuwe FNV voor nieuwe (jonge) leden.

Dat geldt ook voor het doen van uitspraken over de aantrekkelijkheid van de nieuwe FNV voor nieuwe leden. Wel zijn de eerste signalen weinig hoopgevend. Ook in 2015 lijkt aan het ledenverlies (voor FNV Ongedeeld en de aangesloten bonden) geen halt te kunnen worden toegeroepen.

Tot slot: organizing en de fusie die heeft geleid tot een nieuwe FNV kunnen direct of indirect van invloed zijn op de aantrekkingskracht van de vakbeweging voor nieuwe leden. De eerste tekenen zijn echter weinig hoopgevend. Leden en niet-leden hebben laaggespannen verwachtingen over een groei van het ledenaantal van de vakbeweging in de komende tien jaar. Ondanks de nieuwe ontwikkelingen zoals die FNV-fusie verwacht bijna niemand dat de vakbeweging in ledental veel gaat groeien. Slechts 4% van zowel leden als niet-leden verwacht een groei (tabel 24). Ongeveer de helft van de deelnemers aan het onderzoek verwacht een krimp van het aantal vakbondsleden in de komende 10 jaar. Voor niet-leden ligt dat nog wat hoger.

**Tabel 24: verwachting ontwikkeling ledenaantallen vakbonden in de komende 10 jaar**

| <b>Verwachting dat ledenaantallen van de vakbonden de komende 10 jaar gaan groeien of krimpen</b> |                           |                      |                   |
|---|---------------------------|----------------------|-------------------|
|   | <i>Totaal gemiddelde:</i> | <i>Leden vakbond</i> | <i>Niet-leden</i> |
| • Veel groei  | 4%                        | 4%                   | 4%                |
| • Een beetje groeien  | 12%                       | 20%                  | 9%                |
|   | 16%                       | 24%                  | 13%               |
| • Blijven ongeveer hetzelfde  | 22%                       | 27%                  | 20%               |
| • Een beetje krimpen  | 26%                       | 29%                  | 25%               |
| • Veel krimpen  | 25%                       | 14%                  | 29%               |
|   | 51%                       | 43%                  | 54%               |
| • Weet niet / geen mening   | 10%                       | 6%                   | 12%               |
|   | <b>100%</b>               | <b>100%</b>          | <b>100%</b>       |

Bron: EénVandaagOpiniepanel (feb 2015) onder 20.596 leden van het panel, (6802 vakbondsleden).

#### **4.3.4 Verdeeldheid en concurrentie**

De vakbeweging in Nederland heeft de laatste jaren flinke veranderingen in naam, organisatievorm en samenstelling ondergaan. Zo is bijvoorbeeld de Vakbond de Unie in 2012 uit de MHP gestapt; is de MHP met de Politievakbond ACP gefuseerd tot de VCP; en is de FNV op 1 januari 2015 overgaan op een ongedeeld deel en een aantal aangesloten bonden.

Daarnaast is het speelveld van de cao inmiddels ook betreden door een nieuwe groep van belangenbehartigers: vertegenwoordigers van landelijke of sectorale beroeps- en belangenorganisaties. Zoals Zelfstandigen Bouw, die momenteel met zo'n 10.000 zzp-ers als lid de grootste dienstverlener voor zzp-ers in bouw, hout en techniek is. Hoewel deze organisaties niet allemaal aan cao-overleg (mogen) deelnemen, is het de vraag in hoeverre zij hun invloed laten gelden binnen het cao-veld.

Deze toegenomen concurrentie in belangenbehartiging werpt, in het kader van dit cao-onderzoek, een tweetal vragen op.

Ten eerste de vraag welke belangenbehartigers doen het beter dan anderen? Als we kijken naar het *soort belangenbehartiger*, dat ledenwinst haalt, dan zijn verschillen zichtbaar. Een deel van de 'overige' bonden kiest voor een meer directe vorm van belangenbehartiging waarbij het beroep of het vak centraal staat. Door die directe belangenbehartiging (nadruk op het beroep, beroepsaspecten, op vaktrots etc.) hebben deze bonden een hoge mate van herkenbaarheid en hoeven zij geen water bij de wijn te doen omdat zij ook nog op een ander bord schaken. Dat is mogelijk een reden voor het feit dat hun ledenbestand – in tegenstelling tot dat van de FNV, CNV, VCP – de laatste jaren wel wat is gegroeid. Zie tabel 14.

Ten tweede betreft dit de vraag of de 'toegenomen concurrentie' aan de kant van de vakbeweging betekent dat werkgevers bij de cao-onderhandelingen meer alternatieven hebben en daarvan ook gebruik maken?

Vanuit kwantitatief gezichtspunt lijkt dat niet echt het geval. Begin 2015 (eerste kwartaal) zijn slechts vijf van de 51 '2015-akkoorden' afgesloten zonder de FNV. Daarvan zijn vier cao's door de Unie en/of CNV Dienstenbond ondertekend. Slechts één bij SZW aangemelde cao (T-Systems) is afgesloten met een bedrijfsspecifieke bond 'T-systems NL'.

Als er al sprake is van een kwantitatief alternatief voor de werkgever dan is dat de OR waarmee een arbeidsvoorwaardenregeling (AVR) is afgesloten. In een intern onderzoek (AWVN, 2015a) is gezocht naar de reden waarom een vastgelopen cao niet meer is afgesloten. Daaruit blijkt dat in 2014 de verlopen cao in 8 gevallen (van de 100 cao's die in 2014 zijn vastgelopen) is omgezet in een AVR. De AWWN maakt een inschatting dat dit percentage in de toekomst kan oplopen (naar misschien wel 20%), al kan dit direct worden gerelativeerd. Uit onderzoek is bekend dat in verhouding 'veel werkgevers nadenken over een AVR, maar dat slechts zeer weinig ertoe overgaan'.

### *Meer verdeeldheid tussen bonden: mogelijkheden van verdeel en heers voor werkgevers*

Kwalitatief gezien lijkt er meer aan de hand. Er lijkt sprake van grotere onenigheid en meer verdeeldheid tussen verschillende bonden.

Allereerst raakten CNV en FNV met elkaar in de clinch over het loonruimte-akkoord voor 600.000 ambtenaren in zomer 2015. Kern van dit akkoord is dat, na vier jaar 'nullijn', die ambtenaren een loonsverhoging van 5,05% in het vooruitzicht hebben plus een uitkering van € 500 bruto. Ongeveer de helft van de 2 miljard euro die hiervoor nodig is, wordt opgebracht door aanpassing van de pensioenen. CNV stemde in met dit akkoord. FNV noemt het 'een sigaar uit eigen doos' en de FNV heeft niet ingestemd met dit akkoord. Sterker nog: de FNV verzet zich met hand en tand tegen dit akkoord met CNV en twee andere bonden. De FNV heeft hierover een kort geding aangespannen, maar op 1 oktober 2015 verloren. In een ultieme poging om dit loonruimte-akkoord van tafel te krijgen, organiseert de FNV een referendum onder de bijna 3 miljoen leden van het pensioenfonds ABP.

Omdat deze loonruimte-afspraken ook nog moet worden vastgelegd in de verschillende cao's betekent dat van arbeidsrust binnen de ambtenarij voorlopig nog geen sprake is. Dit alles leidt tot grote onenigheid tussen genoemde bonden.

De onenigheid tussen bonden krijgt in augustus 2015 een bijzonder vervolg. De branche-vereniging Inretail heeft een cao-akkoord afgesloten met vakbond de Unie en het Alternatief voor Vakbond (AVV), maar zonder de grotere vakbonden FNV en CNV. Die cao heeft geleid tot verdere verdeeldheid tussen de verschillende bonden. Kernpunt in die nieuwe cao is de halvering van de zondagtoeslag voor nieuwe werknemers. (Huidige medewerkers, die al op zondag werken, worden hiervoor gecompenseerd. Als compensatie krijgen werknemers in de nieuwe cao meer invloed op hun werkroosters.)

FNV is fel tegen die maatregel gekant en wilde daarom, net als CNV, niet tekenen. Naast de inhoud van dit akkoord zien FNV en CNV hier ook de deelname van het AVV als problematisch. De AVV<sup>53</sup> wordt door de grotere bonden niet als een volwaardige vakbond beschouwd, maar

53 Het AVV bestaat sinds 2005. Het is een onafhankelijke vakbond en is geen onderdeel van een vakbondskoepel of van een vakcentrale. De leden bepalen het beleid. Deze bond wil opkomen voor flexwerkers en zelfstandigen, maar ook voor werknemers bij bedrijven en bij de overheid die modernisering willen. De AVV kiest voor de weg van overleg met werkgevers en bepleit stemrecht voor iedereen die onder een CAO valt. Deze bond maakt veel gebruik van raadpleging (via internet). Ook voor de retail-cao heeft de AVV gebruikt gemaakt van onderzoek naar de mening van medewerkers in de branche. Uitkomst zou zijn dat veel medewerkers niet zozeer de zondagtoeslag maar vooral meer flexibiliteit bij de inroostering belangrijk vinden.

uitsluitend gezien als een middel om een 'onvoordelige' cao (zonder FNV of CNV) af te sluiten. Volgens de bestuurder van FNV Handel wil de FNV geen cao's meer afsluiten waar ofwel vakbond de Unie, ofwel Alternatief voor Vakbond (AVV) bij betrokken is. De komende tijd moet nog blijken of de minister van SZW het akkoord zal avv-en. De FNV stelt er alles aan te zullen doen om 'avv te voorkomen'. Naast een strijd tussen de FNV en de andere bonden over het loonruimte-akkoord vechten de bonden in de retailbranche ook nog een onderlinge strijd uit over representativiteit met FNV/CNV aan de ene kant en de Unie en de AVV aan de andere kant.

Samenvattend vinden de laatste tijd harde botsingen tussen bonden plaats. Het biedt werkgevers de mogelijkheid om vaker van verdeel- en heersstrategieën gebruik te maken. Het afsluiten van een door werkgevers gewenste cao zonder de grotere bonden van FNV of van CNV wijst in die richting. De grotere bonden staan buitenspel. Het zou de voorbode kunnen zijn van een belangrijke verandering van het 'cao-spel'. Als dat het geval is, kunnen werkgevers bij een gewenst cao-akkoord de hiermee instemmende bonden uitzoeken. Naar verwachting leidt dat tot ruzie in vakbondsland. Werkgevers zijn dan de lachende derde.



# 5. Thema 3

## strijd over aanpassingen van de cao

Na de thema's *externe flexibilisering* en *dalende organisatiegraad vakbeweging* wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de strijd rond aanpassing van de cao. Houdt de 'druk op de cao' ook verband met de noodzaak van aanpassing van de cao (meer keuzevrijheid, groter draagvlak etc.), omdat – zoals werkgevers vaak stellen - anders het draagvlak voor de cao afneemt? Werkgevers vinden dat de cao moet worden aangepast aan de moderne tijd. Voordat we ingaan op de specifieke standpunten van werkgevers en bonden over mogelijke aanpassingen van de huidige cao, bekijken we voorafgaand in hoeverre werkgevers de cao (als instrument) waarderen.

## 5.1 Acceptatie cao

Werkgevers onderschrijven in brede zin de bekende voordelen van de cao: beperking loonconcurrentie, bevordering van arbeidsrust en rechtszekerheid, het beperken van transactiekosten (zie §2.1.1). In de schriftelijke inbreng van de AWWN voor de hoorzitting in de Tweede Kamer over de toekomst van de cao staat het volgende: *“Werkgevers hechten zeer aan het instrument van de cao. De cao biedt aanzienlijke schaalvoordelen (niet met elke werknemer afzonderlijk onderhandelen), doorwerking van afspraken naar individueel niveau en de mogelijkheid om met een deskundig tegenspeler te onderhandelen (vakbonden). Voor het algemeen belang is belangrijk dat cao's voorkomen dat er een race naar de bodem ontstaat op het vlak van de arbeidsvoorwaarden. De bijdrage van de cao aan de relatieve arbeidsrust in Nederland is onomstreden.”* (AWVN, 2015b)

Werkgevers benadrukken het belang van de cao als instrument. *“Het cao-instrument is cruciaal voor de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in Nederland; voor werkgevers is de cao nog steeds een belangrijk middel om hun sociaal beleid vorm te geven. Onder werkgevers is er nog steeds groot draagvlak voor het fenomeen cao. Kortom: werkgevers zien geen reden voor herziening van het instrument cao of voor ondersteunende instrumenten als de avv te pleiten”.*

### 5.1.1 Waardering en belang cao volgens werkgevers

In hoeverre waarderen werkgevers de cao? Uit onderzoek (Harteveld 2013) blijkt dat het oordeel over het belang van de cao en de tevredenheid over de cao afhangt van de mate van invloed op de besluitvorming over de cao. Hoe groter de invloed van de werkgever op de besluitvorming, hoe groter de acceptatie van de uitkomsten van de cao.

Gemiddeld beoordeelt de werkgever het *belang van de cao* met een 7 ½ als rapportcijfer. Dat ligt het hoogst voor de werkgever die de meeste invloed heeft op de besluitvorming doordat hij zelf een ondernemings-cao afsluit (gemiddeld een 8 ½). Het ligt veel lager voor de werkgever die niets met de cao te maken heeft. Die werkgever beoordeelt de cao met een rapportcijfer 4 ½. Voor de *tevredenheid over de cao* gelden vergelijkbare cijfers (zie tabel 25).

Tabel 25: werkgevers over de cao

| Karakter Cao                             | Belang cao<br>(rapportcijfer) | Tevredenheid over cao<br>(rapportcijfer) |
|--|-------------------------------|--|
| • <b>Werkgever met cao</b>               | <b>8</b>                      | <b>7</b>                                 |
| - Ondernemings-cao                       | 8 1/2                         | 7  |
| - Bedrijfstak-cao                        | 7                             | 6 1/2                                    |
| • <b>Werkgever zonder cao</b>            | <b>5</b>                      | -  |
| - Wel cao volgend                        | 5 1/2                         | 6  |
| - Niet cao volgend                       | 4 1/2                         | -  |
| • <b>Gemiddeld</b><br>(alle werkgevers): | 7 1/2                         | -  |

Bron: Hartevelde 2013/ AWWN-bundel: "Cao, terug van nooit weggeweest", 2013

Uit datzelfde onderzoek blijkt dat slechts een minderheid van de werkgevers (12%) meer nadelen dan voordelen van de cao ziet. Bijna de helft (49%) ziet evenveel voor- als nadelen. Ongeveer vier op de tien werkgevers (39%) zien meer voordelen dan nadelen.

Binnen de groep werkgevers die de cao omarmen, is het eerdergenoemde patroon zichtbaar. De werkgever met de meeste invloed (ondernemings-cao; 46%) ziet vaker de voordelen van de cao dan de werkgever die geen cao volgt (16%).

### 5.1.2 Sociale partners over aanpassingen cao

Ondanks het feit dat de cao groot draagvlak onder werkgevers heeft, laten werkgevers geen mogelijkheid onbenut om te stellen dat de huidige cao niet hun cao is. Werkgevers stellen dat de huidige cao moet worden aangepast. Zo'n aangepaste cao is volgens de werkgevers geen luxe, maar noodzaak om wendbaar en flexibel te kunnen concurreren. Volgens werkgevers is dat noodzakelijk omdat markten steeds sneller veranderen en de verschillen tussen en binnen bedrijfstakken toenemen (AWVN 2015). In de afgelopen jaren is die beweeglijkheid en variëteit door globalisering, internationale concurrentie en technologische innovatie verder toegenomen.

Werkgevers vinden het dan ook de hoogste tijd dat de cao en de arbeidsvoorwaarden-regelingen aan die realiteit worden aangepast. Een flink aantal bedrijven ervaart de huidige cao als een belemmering. Een werkgeversorganisatie (de FME) vindt het steeds moeilijker met één collectieve regeling te voldoen aan de uiteenlopende behoeften van haar leden. Dat alles kan, volgens werkgevers, niet zonder gevolgen blijven voor (de inzet van) werknemers. (Panteia, 2014, blz. 19).

Werkgevers spreken dan ook niet over 'aanpassing' van de cao, maar steevast van 'modernisering of vernieuwing' van de cao. Werkgevers lijken het initiatief in deze discussie naar zich toe te trekken – wie kan tegen modernisering zijn? – en het lijkt erop dat in de media, maar bijvoorbeeld ook in de politiek (zie §2.5), die 'moderniseringsagenda' van werkgevers op begrip en instemming kan rekenen.

Werkgevers worden ongeduldig. Volgens werkgevers houden vakbonden alleen maar vast aan verworvenheden en is het te vaak onmogelijk, om met vakbonden, bestaande arbeidsvoorwaardenpakketten aan te passen aan moderne ontwikkelingen.

De vakbeweging ziet dit anders. Zo stelt de FNV dat er in deze discussie teveel wordt uitgegaan van de feitelijke constatering ‘dat werkgevers behoefte hebben aan flexibilisering’. Maar die flexibilisering van werkgevers is “niets anders dan het afwentelen van risico’s op werknemers en op de overheid’. *Het is allemaal puur gericht op kostenbesparing. Want als het bijvoorbeeld zou gaan om flexibilisering in roosteren (werktijden) dan hadden we de slag al lang gemaakt*”.<sup>54</sup> Volgens de FNV gebruiken werkgevers modernisering vooral “als een mooi frame”. Volgens die organisatie houden die moderniseringsvoorstellen van werkgevers niets anders in dan verslechtingen van de bestaande cao. (In dat kader wordt o.a. verwezen naar §3.3.2 en 3.3.3. In deze paragrafen wordt o.a. ingegaan op de afgenomen bescherming van de cao en kostenreductie door werkgevers).

Die aanpassingen van de cao - door werkgevers op de agenda gezet – hebben in meer of mindere mate gevolgen voor *inhoud, bereik, vorm en proces* van de cao. Welke concrete cao-aanpassingen hebben werkgevers voor ogen en hoe kijken bonden hier tegenaan?

#### *Schrappen van cao-bepalingen (voor meer flexibiliteit en wendbaarheid)*

Aanpassing van de cao betreft meerdere strijdpunten en discussies tussen sociale partners. In de media en in de cao-onderhandelingen krijgt de volgende discussie de meeste aandacht. Werkgevers willen (de inhoud van) de cao aanpassen op een zodanige manier dat zij met die cao ‘meer flexibiliteit en meer wendbaarheid’ verkrijgen. Zij willen daarvoor allerlei belemmeringen in cao-bepalingen schrappen. Zo willen werkgevers de arbeids- en werktijden verruimen, bijvoorbeeld door middel van een breder dagvenster of de introductie van een jaarurenmodel. Ook moeten de nog bestaande regelingen met betrekking tot inconveniënte uren en zogeheten leeftijdsdagen verdwijnen. Daarnaast willen werkgevers afspraken maken over het ombouwen van leeftijdsafhankelijke ontzietmaatregelen, zoals extra vrije dagen voor senioren, tot leeftijdsafhankelijke arrangementen (Hierdoor ontstaat iets in de vorm van een *persoonlijk keuzebudget*, dat ook kan bijdragen aan *meer keuzevrijheid*, zie hierna.) Hetzelfde geldt voor onderwerpen als demotie en vrijstelling vanaf een bepaalde leeftijd van onregelmatige diensten. Kortgezegd: werkgevers willen meer flexibiliteit in de werkweek met minder toeslagen. Werkgevers stellen dat het afschaffen van de ouderendagen bijdraagt aan ‘duurzame inzetbaarheid’ van ouderen, omdat die ouderen daardoor ‘aantrekkelijkere werknemers’ worden. Enigszins ironisch werd voor de invoering van die senioredagen hetzelfde argument gebruikt: ouderen houden hun werk langer op een gezonde manier vol door ze met extra vrije dagen te ontlasten.

*Jong voor oud.* Werkgevers stellen dat zij deze cao-bepalingen niet (alleen) willen schrappen vanuit kostenperspectief, maar ook om een andere herverdelingsperspectief tussen jong en oud te realiseren. Wel valt op dat werkgevers weinig laten horen wat jongeren er dan bij zouden krijgen in ruil voor het afschaffen van de ouderendagen. Veel meer duidelijkheid dan dat werkgevers die andere verdeling willen realiseren *binnen het beschikbare personeelsbudget* lijkt er niet te zijn.

Voor bonden is dat schrappen van die belemmeringen niets anders dan het doorvoeren van verslechtingen binnen de cao. Ook in de discussie ‘jong voor oud’ is er volgens de FNV alleen maar sprake van verslechtingen. “*We hebben voor de supermarkten weleens bekeken of de zondagtoeslag voor jongeren zou kunnen verdwijnen, in ruil voor volwassenen i.p.v. de huidige lagere jeugdlonen. Werkgevers geven dan niet thuis. Werkgevers houden uitsluitend vast aan kostenbesparing, met modernisering als mooi frame*”(zie noot 53).

Bonden zien niets in deze voorstellen en vinden dat deze voorstellen uitsluitend zijn bedoeld om kosten voor werkgevers te reduceren. Het is niet onbegrijpelijk dat bonden zich verzetten tegen afschaffing van bijvoorbeeld die oudendagen als er niets tegenover staat. Dan kan zo’n werkgeversvoorstel moeilijk anders worden opgevat dan uitsluitend als een verslechteringsvoorstel.

### *Groeibevorderend loonbeleid (voor meer maatwerk)*

Werkgevers zetten met hun arbeidsvoorwaardenbeleid 2015 in op een zogenoemd groeibevorderend loonbeleid. Naast meer flexibiliteit biedt dit, volgens werkgevers, ook de mogelijkheid van meer maatwerk. Maatwerk kent meerdere vormen (zie §5.2.2) maar betekent vooral dat op een ander, meer decentraal niveau (binnen bedrijven of binnen een sector) meer onderhandelingsruimte komt te liggen. Groeibevorderend loonbeleid is volgens werkgevers een combinatie van ‘mee-ademende beloningsvormen, minder structurele verhogingen en meer differentiatie’. Zie kader 19.

De vakbeweging ziet weinig in deze vorm van maatwerk. De FNV zet juist in op ‘echte koopkracht’ - in de vorm van een generieke looneis in centen en procenten waardoor iedere werknemer er per jaar € 900 oftewel minimaal 3% bij moet krijgen (FNV 2014). Verder zet de vakbeweging vooral in op ‘gelijk loon voor gelijk werk’, ongeacht de contractvorm.

#### **Kader 19: Groeibevorderend loonbeleid volgens werkgevers**

Werkgevers willen een ander loonbeleid. Gebaseerd op afspraken die mogelijk wel leiden tot koopkrachtverbetering, maar niet (of beperkt) tot loonkostenstijging. Volgens werkgevers kan dit door:

- het maken van afspraken over een directe samenhang tussen de arbeidsvoorwaardenruimte en productiviteitsverbetering ('de koek vergroten');
- 'resultaat-afhankelijke afspraken'. Dus de mogelijkheid dat (een deel van de mogelijke) loonsverhoging afhankelijk is van de prestaties van het bedrijf ('eerst verdienen, dan verdelen').
- het anders (zonder loonkostenstijging) verdelen van de koek: de loonsombenadering. Dus het schuiven binnen de bestaande arbeidsvoorwaardenruimte: bijvoorbeeld door al bestaande, vaak in tijd uitgedrukte arbeidsvoorwaarden om te zetten in geld (en/of te verdisconteren in een 'individueel inzetbaarheidsbudget').
- Individuele koopkrachtverbetering: op basis van het maken van individuele keuzes. (AWVN 2015).

### *Meer keuzevrijheid*

Werkgeversvoorstellen gaan ook over meer individuele keuzemogelijkheden binnen de cao. Daar lijken de tegenstellingen tussen werkgevers en werknemers iets minder scherp. Werkgevers bepleiten dit wel, maar houden bijvoorbeeld bij de cao-onderhandelingen in de kleinmetaal de boot af. In die sector hebben bonden voorgesteld werknemers flexibele begin- en eindtijden (of een vierdaagse werkweek) te *laten kiezen*. Hierdoor kan de sector aantrekkelijk worden

voor jonge mensen, die gezin en werk willen combineren. Werkgevers houden dat voorlopig af en willen eerst een grondig onderzoek. In de klein- maar ook in de grootmetaal zijn de cao-onderhandelingen met name vastgelopen op de wens tot verdere flexibilisering van werkgevers en de wens van werknemers om meer zeggenschap te krijgen over hun roosters.

Het aanbieden van meer individuele keuzemogelijkheden door decentrale afspraken lijkt voor bonden weinig prioriteit te hebben. *“Decentralisatie betekent ook vaak kostenreductie. Kijk bijvoorbeeld naar de cao Grafimedia: werkgevers willen wel een centrale loonafpraak, maar willen daar decentraal van af kunnen wijken door het maken van afspraken met de OR, ten negatieve”* (zie noot 53).

Verder komt uit verschillende gesprekken met vertegenwoordigers van bonden het beeld naar voren dat enerzijds de behoefte bij werknemers aan meer individuele keuzemogelijkheden niet groot is en dat anderzijds de keuzevrijheid in bestaande cao's al voldoende aanwezig is.

#### *Meer betrokkenheid bij cao*

Werkgevers doen voorstellen om het cao-proces te veranderen. Zij stellen een permanente *dialogo* voor tussen leidinggevenden, management en alle werkenden (dus ook de flexibele schil), vakbonden en de medezeggenschapsorganen zoals de OR (AWVN 2014). Daarnaast wensen werkgevers een breder draagvlak voor de cao o.a. door het creëren van meer betrokkenheid.

Vakbonden zijn terughoudend en voelen minder voor deze veranderingen van het bestaande cao-proces. Wel is het adviestraject vaker uitgebreid naar ook niet-leden. Bij vele door de bonden afgesloten cao's is aan alle werknemers (leden en niet-leden) om input gevraagd via internetraadplegingen, lunchbijeenkomsten en tijdens bezoeken op de werkplek. Verder blijven bonden inzetten op activerend vakbondswerk. Ondersteund door de vakbondsbestuurder zijn werknemers 'zelf de bond in hun bedrijf' en kunnen zij de omstandigheden in hun bedrijf verbeteren.

Bonden houden vast aan het standpunt dat cao-onderhandelingen zijn voorbehouden aan vakbonden en dat die onderhandelingen niet aan ondernemingsraden, die in een te afhankelijke relatie met de werkgever staan, kunnen worden overgelaten. Daarmee is het logisch dat alleen vakbondsleden kunnen beslissen over het uiteindelijke onderhandelingsresultaat.

## **5.2. Over flexibiliteit, maatwerk, keuzevrijheid en betrokkenheid bij cao**

De discussie over aanpassing of vernieuwing van de cao heeft betrekking op verschillende aspecten van de cao: *inhoud, bereik, vorm en proces* van (de totstandkoming van) de cao.

Zo betreffen kwesties als het opnemen van (minimale) arbeidsvoorwaarden voor zzp-ers in de nieuwe cao voor architecten of het afschaffen van senioredagen, vooral de *inhoud en het bereik* van de cao. Voorstellen over de *vorm* van de cao richten zich veelal op de vraag of en in hoeverre de cao flexibiliteit, maatwerk en/of keuzevrijheid kent en voldoende mogelijk maakt. Bij de discussie over het *proces* van de cao gaat het over (het vergroten van) de betrokkenheid van verschillende partijen bij het tot stand komen van een cao.

In de discussie over aanpassing of vernieuwing van de cao worden regelmatig verschillende begrippen naast en door elkaar gebruikt, die ook nog eens betrekking hebben op verschillende

van bovengenoemde aspecten van de cao. In deze paragraaf wordt dan ook ingegaan op de belangrijkste begrippen over 'aanpassing of modernisering' van de cao en een inschatting gemaakt in hoeverre de huidige cao als instrument hieraan tegemoet komt.

### 5.2.1. Flexibiliteit

Flexibiliteit kan worden beoordeeld vanuit verschillende gezichtspunten. Een eerste gezichtspunt betreft de vraag in hoeverre het gebruik van de cao als instrument meer flexibiliteit kan creëren.

Ter illustratie bekijken we hiervoor de cao-afspraken over flexibel werk voor 2014 en eerdere jaren. Dat is slechts een voorbeeld om te bezien in hoeverre sociale partners van de cao gebruik maken om meer flexibiliteit te creëren, maar het onderwerp sluit goed aan bij dit onderzoek. Bovendien kan de afwijking beide kanten op (zowel ten gunste als ten nadele van de werknemer).

Wettelijk bestaat de mogelijkheid (zie §1.1) dat cao-partijen, in het kader van het leveren van maatwerk, bepaalde bepalingen bij cao aanpassen. Dit zijn zogenoemde driekwart-bepalingen. Die mogelijkheid is er o.a. voor wettelijke voorschriften t.a.v. loondoorbetaling bij ziekte, contractflexibiliteit en flexibele arbeid. Die mogelijkheid is vormgegeven in verschillende wetten. Zo was in de oude Wet flexibiliteit en zekerheid opgenomen dat werkgevers en werknemers in het geval van flexibel werk mogen afwijken van het wettelijk voorschrift (ook als dat ten nadele van de werknemer is). Cao-partijen mogen hierover zelf afspraken maken.

In hoeverre sociale partners in de tijd gebruik maken van het aanpassen van de ketenbepaling zegt iets over de behoefte aan en mogelijkheden voor flexibiliteit. Sociale partners kunnen vier soorten aanpassingen doorvoeren. (Zie voor uitvoerige toelichting de beschrijving in §3.1.1.) Tabel 26 laat zien dat het aanpassen van de ketenbepaling door sociale partners (d.m.v. een of meer cao-afspraken) redelijk constant is in de periode 2009-2013. Ruim tweederde van de werknemers (69%) heeft hiermee te maken. De toename in die periode zit met name in het (vaker) aanpassen van de totale periode (van 3 jaar).

**Tabel 26: Ontwikkeling van afwijkingen van de ketenbepaling, in % werknemers (2009 – 2013)**

| Aspecten:                           | 2013       | 2012       | 2010       | 2009       |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| • Afwijking 3 jaar                  | 52%        | 52%        | 45%        | 44%        |
| • Afwijking 3 arbeidsovereenkomsten | 34%        | 33%        | 40%        | 27%        |
| • Afwijking tussenpoos              | 20%        | 19%        | 18%        | 18%        |
| • Buiten werking                    | 18%        | 18%        | 20%        | 30%        |
|                                     | <b>69%</b> | <b>69%</b> | <b>70%</b> | <b>70%</b> |

Bron: SZW Cao-afspraken 2013, april 2014

Een eerste conclusie is dat sociale partners – gelet op afwijkingen van de ketenbepaling bij flexibel werk – zonder meer gebruikmaken van de cao om tot meer flexibiliteit te komen. Rond de 70% van de werknemers heeft hier, in het kader van de ketenbepaling, mee te maken gehad. Dat percentage is al jaren stabiel.

Op een iets andere manier constateren werkgevers voor het arbeidsvoorwaardenseizoen 2014 eenzelfde trend. In bijna de helft van de 2014-akkoorden (48%) is tenminste één afspraak over flexibiliteit gemaakt (AWVN, 2014b). Dit betreft afspraken over interne flexibilisering (meer uren werken, verruiming dagvensters etc.) en afspraken over de flexibele schil van tijdelijke contracten, zzp-ers en uitzendkrachten. In ruim twee op de vijf 2014-akkoorden zijn afspraken gemaakt over interne flexibilisering voor werkgever of werknemer (42%). In ongeveer een op de vijf cao's betreft dit afspraken over externe flexibiliteit (19%).

Voor beide soorten flexibiliteit is in vergelijking met voorgaande jaren sprake van een lichte toename (zie tabel 27).

**Tabel 27: Afspraken over flexibiliteit in cao's 2014**

| Aspecten:            | 2014 | 2013 | 2012: |
|----------------------|------|------|-------|
| • Meer flexibiliteit | 48%  | 45%  | 41%   |
| - Interne flex: 42%  |      |      |       |
| - Externe flex: 19%  |      |      |       |

Bron: AWWN (2014b)

Flexibiliteit kan ook worden beoordeeld vanuit een ander gezichtspunt. Het gaat dan om de vraag in hoeverre er flexibiliteit *binnen* de cao (in termen van wendbaarheid) bestaat. Als flexibiliteit wordt gedefinieerd in termen van 'wendbaarheid' gaat het om de mogelijkheid om arbeidsvoorwaarden aan te passen aan tussentijds veranderde omstandigheden. Hier speelt dus vooral de tijdsdimensie. In algemene zin kan deze flexibiliteit op twee manieren worden vergroot:

- door het *afspreken van een kortere looptijd* van de cao. Maar dan nemen ook de bekende voordelen van de cao (als stabiliteit, voorspelbaarheid en beperking van transactiekosten) af. Werkgevers zijn of lijken daar geen voorstanders van; bonden wijzen het om diezelfde reden af.
- Door het opnemen van *clausules in de cao over tussentijdse aanpassing van arbeidsvoorwaarden*. Dat zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van het koppelen van de lonen aan de omzet van een onderneming/sector. Een cao zou dan bepalingen bevatten die vergelijkbaar zijn met zoiets als de oude prijscompensatie (een halfjaarlijkse indexatie op basis van de prijsstijging).

Voor zover bekend zijn er geen voorbeelden van cao's, die dergelijke clausules van *tussentijdse aanpassing van de arbeidsvoorwaarden* bevatten. Mogelijke cao-voorstellen die nog het dichtst in de buurt van deze vorm van flexibiliteit komen, liggen op het gebied van de loonontwikkeling. Zo stellen werkgevers voor een deel van de mogelijke loonsverhoging afhankelijk te maken van de prestaties van het bedrijf. Volgens SoZa (2015) zijn in 2014 in ongeveer 18% van de cao's bepalingen terug te vinden waarin afspraken zijn gemaakt over flexibele beloning ('resultaatafhankelijke beloningsvormen'). Zo is de flexibele eindejaarsuitkering (bij o.a. PostNL, PGGM) bijvoorbeeld afhankelijk gemaakt van de target 'klanttevredenheid' (AWVN, 2014b).

Werkgevers kunnen goede en minder goede redenen voor meer flexibiliteit hebben, maar bonden kijken inmiddels behoorlijk huiverig naar voorstellen voor aanpassing van de cao. Ze



lijken synoniem met cao-verslechtingen. Termen als ‘modernisering’ en ‘vernieuwing’ van de cao roepen argwaan op. Bonden zijn niet de enige die huiverig staan tegenover aanpassingen van de cao. Zelfs als een bedrijf in de problemen zit, vindt slechts een derde van de Nederlanders dat het bedrijf van cao-afspraken mag afwijken. Een meerderheid vindt ook in dat geval dat de cao-afspraken moeten worden nageleefd. Dat ligt hoger bij de vakbondsleden (70%) (tabel 28).

**Tabel 28: Leden en niet-leden over afwijken van cao-afspraken**

| Vindt u dat een bedrijf dat in de problemen komt van de cao-afspraken moet kunnen afwijken? | Totaal gemiddelde: | Leden vakbond | Niet-leden  |
|---|--------------------|---------------|-------------|
| • Ja  | 33%                | 22%           | 37%         |
| • Nee   | 52%                | 70%           | 46%         |
| • Weet niet /geen mening  | 15%                | 9%            | 17%         |
|   | <b>100%</b>        | <b>100%</b>   | <b>100%</b> |

Bron: EénVandaagOpiniepanel (feb 2015) onder 20.596 leden van het panel, (6802 vakbondsleden).

### 5.2.2. Maatwerk

Bij maatwerk gaat het om de mogelijkheid om de arbeidsvoorwaarden in de cao te kunnen differentiëren naar verschillende omstandigheden, groepen werknemers etc. Het gaat dan om een tweetal vragen. In hoeverre kan men *afwijken van de cao*? En in hoeverre biedt de cao (voldoende) mogelijkheden voor maatwerk? Het leveren van maatwerk betreft de *inrichting van de cao*.

#### *Afwijken van de cao*

In hoeverre mag men van de cao afwijken? Een cao kan een expliciete bepaling bevatten over de mogelijkheid om al dan niet van de overeengekomen afspraken in de cao af te wijken. Het ‘karakter’ van de cao bepaalt de mate van flexibiliteit. Er zijn drie varianten: een standaard-cao (*het is niet toegestaan af te wijken van de cao-bepalingen*); een minimum-cao (*afwijking is alleen toegestaan als dat voor de werknemer gunstig is*) en een cao met een combinatie van minimum- en standaardbepalingen.

**Tabel 29: karakter bedrijfstak-cao (standaardbepaling; minimum bepaling en combinatie)**

| Karakter bedrijfstak-cao        | Aantal bedrijfstak-cao's: | Totaal cao's: (als %) | Totaal aantal werknemers (als %) |
|---------------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------------------|
| • Standaard-bepaling            | 21                        | 12%                   | 25%                              |
| • Geen bepaling in cao          | 58                        | 34%                   | 13%                              |
|                                 | 79                        | 46%                   | 38%                              |
| • Minimum-bepaling              | 82                        | 48%                   | 53%                              |
| • Combinatie: standaard/minimum | 10                        | 6%                    | 9%                               |
|                                 | 92                        | 54%                   | 62%                              |
|                                 | <b>171</b>                | <b>100%</b>           | <b>100%</b>                      |

Bron: SZW (2014b).

Uit tabel 29 blijkt dat voor ruim een derde van de werknemers (38%) niet mag worden afgeweken: er is een standaard-bepaling opgenomen of een expliciete bepaling m.b.t het karakter van de cao ontbreekt. Voor 62% van de werknemers is het wel toegestaan af te wijken van cao-afspraken (ten gunste van de werknemer).

Daarnaast zijn er veel afwijkingsmogelijkheden in afzonderlijke cao-bepalingen zodat de mate van flexibiliteit ook nog eens verschilt naar cao-onderwerp. Zo geeft, volgens SZW, 72% van de cao's in 2013 de werknemer invloed op zijn arbeidstijd. Zie tabel 30. Het percentage werknemers met invloed op de arbeidstijd is in 2013 ten opzichte van 2003 toegenomen met 12%-punt. Daarvan heeft 21% van de werknemers een cao die de mogelijkheid biedt tot 'arbeidsplaatsafhankelijk werken'.

**Tabel 30: arbeidstijd en arbeidsplaatsafhankelijk werken in cao's**

|  | 2013 | Ontwikkeling         |
|--|------|----------------------|
| Werknemer heeft invloed op arbeidstijd                 | 72%  | 2003-2013: +12%-punt |
| • In overleg wg/wn. (60%)                              |      |                      |
| • In overleg wg./OR/PVT (12%)                          |      |                      |
| • Wg. stelt arbeidstijden vast (28%)                   |      |                      |
| Cao biedt mogelijkheid arbeidsplaatsafhankelijk werken | 21%  | 2010-2013: +4%-punt  |

Bron: SZW (2014c).

Tot slot blijkt dat de meeste cao's een gemiddelde arbeidsduur per week hanteren, waarmee de flexibiliteit van zowel werkgever als werknemer groter is.

### *Inrichting van de cao*

Algemeen gesteld zijn er twee manieren om tot meer maatwerk te komen: door centrale differentiatie en decentrale differentiatie (Zielschot 2014).

Bij de eerste manier (van het inrichten van de cao) leggen de cao-partijen gedifferentieerde afspraken vast in een centrale cao. Cao-partijen onderhandelen en leggen op centraal niveau verschillende bepalingen voor verschillende functies of (sub)sectoren vast. Zie kader 20 voor voorbeelden. In ongeveer de helft van de cao's wordt een vorm van centrale differentiatie toegepast.

#### **Kader 20: voorbeelden van centrale differentiatie**

Bepalingen voor functies en (sub)sectoren zijn vastgelegd op centraal niveau voor bv. de cao Bakkersbedrijf en de NS. Zo hanteert de NS één centrale cao voor dertien verschillende groepen werknemers met bedrijfsspecifieke bepalingen met name op het gebied van arbeidsduur en arbeids- en rusttijden.

Meer maatwerk is ook mogelijk doordat cao-partijen in de centrale cao regelen dat decentrale partijen onder bepaalde voorwaarden en over bepaalde onderwerpen *separate decentrale cao's* mogen afsluiten, zoals in de cao Metalektro. In die cao zijn er zogeheten A-bepalingen (zoals voor het salaris) die een minimumkarakter hebben, maar voor 90% van de cao-bepalingen geldt een B-bepaling: afwijkingen ten gunste en ten nadele van de werknemer is mogelijk.

Bij de tweede manier wordt de omgekeerde weg gevolgd: de centrale cao-partijen laten meer aan het decentrale overleg in de bedrijfstak of onderneming over: zoals bij *het incorporeren van decentrale afspraken in een centrale cao*. Op een lager niveau worden dan afspraken<sup>55</sup> (volgens vastgelegde procedure) gemaakt. Die decentrale afspraken worden vervolgens in de centrale cao geïncorporeerd en hebben hierdoor de kracht van een cao-afpraak<sup>56</sup>. Dat is bijvoorbeeld het geval in de cao Grafimedia.

Een andere mogelijkheid is - als een cao subsectoren kent, die steeds meer van elkaar zijn gaan verschillen - het *opsplitsen van cao's*. Soms wordt de oorspronkelijke cao – zoals bij het opsplitsen van de zorg-cao in aparte cao's voor gehandicaptenzorg, ziekenhuizen, geestelijke gezondheidszorg etc. – helemaal opgeheven. Soms blijft de oorspronkelijke cao in een kleinere vorm bestaan zoals in de bankensector.

Een nog verdergaande vorm van maatwerk is het verkrijgen van *dispensatie van de cao*. Hierdoor wordt een bedrijf of subsector uitgezonderd van de werking van een bedrijfstak-cao (of avv). Zoals in §2.1.1 is aangegeven wordt dispensatie niet snel door de minister of door cao-partijen verleend.

Anno 2015 is *maatwerk* in bijna elke cao terug te vinden. Voor uiteenlopende omstandigheden en functies zijn verschillende arbeidsvoorwaarden in vele cao's vastgelegd (m.b.t. toeslagen, werktijden, vrije dagen etc.). Dat proces van maatwerk zal verder gaan. Zo is het denkbaar dat differentiatie meer zal worden toegepast op verschillen tussen bedrijven (bv. mkb vs. grootbedrijf) in een sector.

<sup>55</sup> In dit kader worden soms (de wat oude) termen zoals raam- of mantel-cao gebruikt. Zie verder kader 21.

<sup>56</sup> Hier past de opmerking dat in bijna alle cao's ook geregeld is dat werkgever en OR, personeelsvertegenwoordiging of individuele werknemer nadere afspraken over bv. arbeidsduur en werktijden mogen maken. Die decentrale afspraken passen wel binnen de kaders van de cao maar hebben niet de status van de cao. Zielschot (2014).

Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat het leveren van maatwerk een belangrijke reden is waarom cao's vaak zulke dikke boekwerken zijn (!). Ook bovengenoemde voorbeelden van maatwerk – vaak de wens van werkgevers – zullen veelal moeten worden vastgelegd, wat weer leidt tot 'dikke(re) cao's'.

Een tweede conclusie is dan ook dat binnen de bestaande cao's op vele manieren deze flexibiliteit (in de vorm van maatwerk) is te vinden. Vrijwel alle cao's bieden mogelijkheden om maatwerk te leveren. De SER constateert dit ook (2013, blz. 29). De cao als instrument is dan ook *“in algemene zin niet te klemmend, te star of te inflexibel”* (Zielschot. AWWN, 2014).

### 5.2.3. Keuzevrijheid

Keuzevrijheid ontstaat als gevolg van de bovengeschetste tweede manier van maatwerk: decentrale invulling. Bij keuzevrijheid gaat het om de mogelijkheid om op ondernemings-niveau of op individueel niveau af te wijken van bepalingen in de cao.

Daarbij bestaat er keuzevrijheid voor de individuele werkgever én voor de individuele werknemer. De keuzevrijheid voor de individuele werkgever houdt in dat de werkgever – meestal na of in overleg met de OR – voor bepaalde arbeidsvoorwaarden kan afwijken van cao-bepalingen. Voorbeelden liggen bijvoorbeeld op het terrein van de arbeidstijden.

De keuzevrijheid voor de individuele werknemer houdt in dat de werknemer – meestal in overleg met de werkgever – arbeidsvoorwaarden tegen elkaar kan uitruilen (bv. loon tegen vrije tijd). Zie kader 21 voor cao à la carte of cafetariasytem.

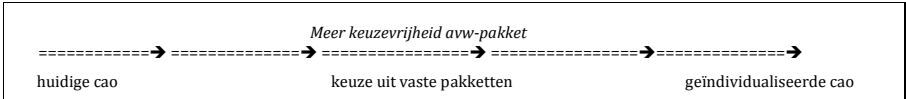
#### Kader 21: Cao-varianten

- 1) Bij een *mantel-cao* is sprake van een zogenaamde *gelaagde cao-structuur*. Cao-partijen leggen dan een aantal basisbeginselen vast voor de bedrijfstak of sector die vervolgens in acht moeten worden genomen bij het afsluiten van cao's voor de individuele ondernemingen in de bedrijfstak of sector.
- 2) Een *raam-cao* is meestal een bedrijfstak-cao en kent een zogeheten *gedecentraliseerde cao-structuur*. In de raam-cao wordt nadere aanvulling, invulling of afwijking van bepaalde cao-arbeidsvoorwaarden op ondernemingsniveau toegestaan. Deze cao-bepalingen hebben veelal betrekking op de secundaire arbeidsvoorwaarden als werktijdregelingen en het opstellen van scholingsplannen.
- 3) Een cao à la carte (ook *cafetariamodel*) geeft werknemers de mogelijkheid om een deel van hun arbeidsvoorwaardenpakket naar eigen keuze in te vullen. Arbeidsvoorwaarden waar zij minder aan hechten (bronnen) worden ingeruild voor arbeidsvoorwaarden die zij graag willen hebben (doelen). Werknemers kunnen bijvoorbeeld vakantiegeld of een deel van het salaris inruilen voor extra verlofuren of een hogere pensioenopbouw.
- 4) Keuzepakketten/afspraken. De cao kan keuzepakketten bevatten of de reguliere cao kan de plicht bevatten om bepaalde aangelegenheden op ondernemingsniveau te regelen of dat de cao alleen geldt voor zover op ondernemingsniveau geen afspraken zijn gemaakt.

Er zijn verschillende cao-varianten voor aangepaste arbeidsvoorwaardenpakketten waardoor ook werknemers meer individuele keuzemogelijkheden krijgen. Kern is dat de cao meer differentiatie en maatwerk op ondernemingsniveau mogelijk maakt, waardoor de arbeidsvoorwaarden beter aansluiten bij de specifieke wensen van werkgevers en werknemers. Dat kan bijvoorbeeld ook door uit te gaan van cao-pakketten. Hierbij kunnen bepaalde cao-pakketten worden samengesteld en voorgelegd (of eerder al geïnventariseerd) bij werkgevers en

bij werknemers. Loonafspraken zouden al in die pakketten kunnen worden meenemen. Cao's als *package deals*.

Een vergaande vorm daarvan is een i-cao, waarbij alleen de omvang (geldwaarde) van het totale arbeidsvoorwaardenpakket wordt vastgelegd in de cao en de werknemer de verdeling van het budget over verschillen bestemmingen (loon, vrije tijd, pensioen, scholing etc.) kan bepalen (Peppers en Strating 2014). In schema:



In steeds meer cao's worden regelingen opgenomen waarbij werknemers individuele keuzes kunnen maken in hun arbeidsvoorwaarden. In die zin is sprake van een toename van de keuzevrijheid. Al wat ouder onderzoek laat zien dat bijna de helft van de in het onderzoek betrokken werkgevers hun werknemers keuze in arbeidsvoorwaarden aanbieden (AWVN, 2012). Die keuzemogelijkheden in arbeidsvoorwaarden hebben globaal drie verschijningsvormen: de eenvoudigste is het tijd-voor-geldprincipe, waarbij bijvoorbeeld adv-dagen worden opgespaard voor latere verlofdagen of het laten uitbetalen van vakantiedagen. Persoonlijke *keuzesystemen* gaan iets verder. Ook andere zaken als tijd en geld worden geruild, zoals de populaire 'fiets van de baas' in ruil voor een vrije dag. In een persoonlijk *keuzebudget* is een arbeidsvoorwaardenpakket omgerekend naar een pot met geld. De medewerker mag zelf bepalen aan welke doelen (vrije dagen, fiets, studie, loon enz.) hij/zij het budget besteedt. Van de aan het onderzoek deelnemende bedrijven maakt 18% gebruik van een persoonlijk keuzebudget (AWVN 2012). Ondanks het feit dat de keuzemogelijkheden van zo'n persoonlijk keuzebudget (of cao à la carte) veelal bepaald zijn door centrale cao-partijen, betekent dit dat er sprake is van differentiatie van arbeidsvoorwaarden tussen werknemers (Zielschot en van Lier 2014).

Werkgevers hebben verschillende motieven voor het aanbieden van keuzemogelijkheden. Naast het motief van duurzame inzetbaarheid biedt het vooral de mogelijkheid van 'aantrekkelijk werkgeverschap'. Op deze manier kan de tevredenheid van medewerkers worden verhoogd en blijven medewerkers betrokken en behouden (SEO, 2014).

Vanuit werknemersperspectief zijn de ervaringen met die keuzemogelijkheden in arbeidsvoorwaarden iets anders. Verschillende onderzoeken laten zien (SEO, 2014) dat beschikbare arbeidsvoorwaarden lang niet altijd worden gebruikt. Werknemers zijn regelmatig niet op de hoogte van de mogelijkheden in de cao of hebben gewoon geen interesse. Een al wat oudere bevinding geeft aan dat de gemiddelde deelname van werknemers in Nederland ligt tussen de 19% en de 42% (Benders 2007). Ook als er slechts beperkt gebruik wordt gemaakt van keuzemogelijkheden, wordt individuele vrijheid in de cao wel gewaardeerd, ook door niet-gebruikers. Alleen al de keuzemogelijkheid op zich wordt gewaardeerd (SEO, 2014).

Als samenvatting zijn de belangrijkste resultaten van flexibiliteit, maatwerk en keuzevrijheid

uit deze paragraaf in tabel 31 opgenomen. Grofweg de helft tot driekwart van de cao's heeft inmiddels bepalingen over flexibiliteit, maatwerk en keuzevrijheid. De trend is ook stabiel of oplopend.

**Tabel 31: afspraken over flexibiliteit, maatwerk, keuzevrijheid in cao (samenvatting)**

| Bepaling opgenomen in cao:  | Bepaling in % van cao's | Betreft Jaar: | Toe- of afnemend: |
|---|-------------------------|---------------|-------------------|
| • Flexibiliteit: afwijking ketenbepaling  | 55%                     | 2009-2013     | stabiel           |
| • Flexibiliteit<br>- Interne flex: 42%<br>- Externe flex: 19%   | 48%                     | 2014          | toenemend         |
| • Maatwerk<br>- Karakter cao: minimum + minim./standaard: 54%<br>- Centrale differentiatie: 50%<br>- Naar onderwerp (arbeidsduur/werktijden): 72% | 50-75%                  | 2014          | toenemend         |
| • Keuzevrijheid<br>aanbod in cao's:<br>Gebruik werknemers:  | 50%-70%<br>19%-42%      | 2014          | toenemend         |

\*= 55% van de onderzochte cao's. Zie tabel 26

Ondanks dit feit - veel cao's bieden mogelijkheden voor meer flexibiliteit, maatwerk en keuzevrijheid – stellen werkgevers- en brancheverenigingen regelmatig dat cao's (nog steeds) te rigide en te weinig flexibel zijn. Werkgevers willen blijkbaar 'meer en sneller'.

Nog afgezien van de vraag wanneer een cao wel voldoende ruimte biedt voor bv. flexibiliteit is een mogelijke verklaring dat bestaande mogelijkheden niet voldoende worden benut. Dat raakt waarschijnlijk meer aan de machtsrelatie tussen de cao-partijen dan aan de cao als instrument. Zo geven individuele werkgevers (bijvoorbeeld in de metalektro) aan de bestaande mogelijkheden "nauwelijks te gebruiken vanwege de verwachte opstelling van de bonden". Op hun beurt geven de bonden aan dat geen gebruik van de mogelijkheden wordt gemaakt, omdat veel individuele werkgevers "hen sowieso buiten de deur willen houden". (Panteia, 2014).

#### 5.2.4 Betrokkenheid bij cao

Het vergroten van de betrokkenheid bij het tot stand komen van een (nieuwe) cao richt zich op het proces van de cao. Het verbreden van het cao-draagvlak gaat in de kern om het meer en anders betrekken van alle werknemers (leden en niet-leden) bij het cao-overleg.

Voor het anders betrekken van meer werknemers kunnen verschillende manieren en middelen, bij verschillende onderdelen van het cao-proces worden ingezet. Dat kan onder andere:

- door het (on line) verstrekken van *informatie* over de start, de inzet, de voortgang en het resultaat van het cao-overleg;
- door directe en indirecte vormen van *participatie*.

Het zoeken van vormen waarbij (uitsluitend) leden kunnen meepraten en leden worden

betrokken bij cao-voorstellen of -besluiten op een meer decentraal niveau, bijvoorbeeld door chatsessies met bestuurders. Of door het instellen van een permanente peiling (barometer direct on line) voor cao-inbreng etc. Dus het gebruik maken van panels, groepsdiscussies, enquêtes enzovoorts om meningen te peilen.

- door dat voor *verschillende onderdelen van het cao-proces* te organiseren. Dus het vergroten van de betrokkenheid kan aan het begin van het cao-proces plaatsvinden (wat zijn de wensen?), of aan het eind van het cao-traject (hoe beoordeelt men het resultaat?) of bij de uitwerking van een akkoord (hoe implementeert men wat is afgesproken?).
- door het bovenstaande niet alleen voor leden te organiseren, maar te zoeken naar vormen waarbij *ook niet-leden* worden betrokken bij cao-voorstellen. Co-creatie is een recente vorm van een andere totstandkoming van de cao; zie kader 22.

**Kader 22: Co-creatie** is een recente methode om betrokkenheid en draagvlak te organiseren. Hierbij overleggen verschillende geledingen binnen een bedrijf of sector, zowel aan werkgevers- als aan werknemerszijde met elkaar om, door dialoog, gezamenlijk te komen tot bijvoorbeeld een nieuwe cao of een vernieuwing van onderdelen van een cao. Als vertrekpunt wordt gezocht:

- naar 'common ground' voor de cao-partijen (gedeelde visie op de toekomst van de sector in relatie tot factor arbeid; formulering gemeenschappelijke waarden en uitgangspunten voor nieuwe cao);
- verder wordt er zwaar ingezet op ontkokering (o.a. door een gezamenlijke voorbereiding van cao-partijen van de onderhandelingen);
- bottom-up aanpak (veel meer betrekken van individuele bedrijven en werknemers m.b.v. cao-platforms, enquêtes etc.);
- gezamenlijke informatievoorziening door sociale partners.

Het is inmiddels gemeengoed dat bonden niet-leden betrekken bij de totstandkoming van een cao. Als bijeenkomsten worden belegd, zijn deze veelal ook toegankelijk voor niet-leden. Ook kunnen niet-leden meedoen aan peilingen of referenda (op internet). Dit laatste vindt meer plaats bij ondernemings-cao's dan bij bedrijfstak-cao's, waarschijnlijk in verband met de bereikbaarheid van werknemers. Niet-leden kunnen dus steeds vaker hun mening laten horen. De besluitvorming over het arbeidsvoorwaardenbeleid en de cao is, zoals bekend, voorbehouden aan vakbondsleden.

Daarbij past de opmerking dat veel werknemers, zo heeft een project bij ING Verzekeren duidelijk gemaakt, weinig tot geen behoefte voelen zich met de eigen arbeidsvoorwaarden te bemoeien. Ook na intensieve inzet en campagnes ter vergroting van de betrokkenheid van ING-werknemers bleek 70% daaraan geen behoefte te hebben en niet te willen participeren in het project (SER, 2012).

### *Gekozen cao-onderhandelaars*

In het kader van het vergroten van de betrokkenheid bij de cao gaat een voorstel van de Nationale Denktank uit 2011 waarschijnlijk het verst. Men stelt een systeem van democratisch gekozen cao-onderhandelaars voor. De Denktank verwacht dat de belangen van alle werknemers beter worden afgewogen. Allerlei problemen van het huidige systeem (representativiteit van de bonden; de stem van jonge werknemers komt weinig door etc.) kunnen dan 'eerlijker en duurzamer' worden opgelost (NDT 2011).

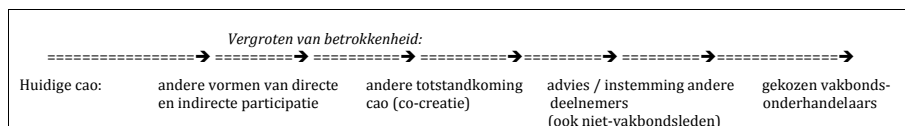
Kern van het voorstel van de Denktank is dat alle werknemers in een bedrijfstak moeten

kunnen kiezen wie hen vertegenwoordigen en welke onderhandelingsresultaten zij wensen. Het cao-onderhandelteam zal na de onderhandelingen met de werkgeversvertegenwoordigers een cao-voorstel voorleggen aan alle werknemers in de sector. Het stemproces zal via internet worden georganiseerd om het stemmen zo eenvoudig mogelijk te laten verlopen. Volgens de bedenkers betekent dit dat er slechts één onderhandelteam is met maar één belang; het zo goed mogelijk vertegenwoordigen van alle werknemers in de betreffende sector. Om het een en ander goed te laten verlopen is een onafhankelijke autoriteit nodig, die zowel een adviserende als een toezichthoudende rol vervult in dit proces<sup>57</sup>. In aanvulling hierop bestaan er voorstellen waarbij het stemrecht wordt gekoppeld aan een financiële verplichting.

Een dergelijk voorstel kan ook zijn gericht op het vergroten van de representativiteit van de vakbeweging. Zie de discussie in §4.1.3/§4.2.3. Dat kan bijvoorbeeld door alle werknemers zeggenschap te geven over de cao, ongeacht of zij lid zijn van een vakbond. Een voorbeeld is het Franse systeem, waarbij alle werknemers hun vakbondsvertegenwoordiger mogen kiezen. Een bekend bezwaar van vakbondszijde is dat dit het 'free rider' probleem vergroot, waardoor nog minder mensen lid worden. Inderdaad is in Frankrijk de organisatiegraad aanzienlijk lager dan in Nederland. Om dit probleem te ondervangen kan men overwegen alle werknemers die onder een cao vallen een verplichte cao-bijdrage te laten betalen (aangezien de cao een publiek goed is) en hen in ruil daarvoor een gratis lidmaatschap van een vakbond naar keuze aan te bieden.

Medio 2015 krijgen verschillende variaties op dit thema van de gekozen onderhandelaars en stemrecht voor alle cao-werknemers aandacht in de media. Zo stelt hoogleraar arbeidsrecht Grapperhaus voor tweejaarlijkse verkiezingen in elke bedrijfstak te organiseren over de vraag wie de cao-onderhandelingen mogen voeren. Dat moeten de vakbonden zijn die de meeste stemmen hebben gekregen. Hij doet dit voorstel in combinatie met de afschaffing van het vakbondstentje en het invoeren van een systeem dat werknemers meebetalen (zie ook §4.1.3). Hij verwacht ledenwinst voor de vakbond die de verkiezingen wint en goed onderhandelt.

Afsluitend kan de toename van betrokkenheid schematisch worden weergegeven. Zie hieronder. Met de huidige cao als vertrekpunt kan de betrokkenheid worden vergroot door (nieuwe) vormen van directe en indirecte participatie. Verdergaand is een andere totstandkoming van de cao (co-creatie). Nog verder gaat de instemming van andere werknemers (ook niet-vakbondsleden). Het vast gaat het kiezen van de vakbondsonderhandelaars door alle werknemers.



57 Die autoriteit houdt toezicht op het cao-systeem. In het voorstel betekent dat die autoriteit toeziet op de financiering van een kenniscentrum en het cao-onderhandelteam. Daarnaast zal het vragen en klachten van werknemers of werkgevers behandelen. Deze autoriteit wordt ondersteund door een cao-kenniscentrum dat beschikt over juridische en sectorspecifieke kennis. De bedenkers willen dat de kennis die in de loop van vele jaren is opgedaan door de vakbonden hierin worden gedeeld. Op deze wijze waarborgt het kenniscentrum de continuïteit van het cao-systeem en ondersteunt zij het onderhandelteam.



### 5.3 Strijd over aanpassingen cao

De cao heeft groot draagvlak onder werkgevers. In de media geven werkgevers regelmatig aan dat zij dat het cao-stelsel van essentieel belang vinden voor de arbeidsverhoudingen, maar dat het in toenemende mate onder druk staat omdat vernieuwing uitblijft. Werkgevers stellen dat het probleem niet het cao-instrument zelf is, maar de invulling die cao-partijen eraan geven en het feit dat bonden niet meegaan in de door werkgevers gewenste wendbaarheid en flexibiliteit van de cao.

Toch stellen werkgevers soms ook de cao zelf ter discussie. Een klein deel laat weten serieus te overwegen om de samenwerking met de bonden op te zeggen en te stoppen met de cao. Deze brancheorganisaties van onder andere de horeca, detailhandel, bouw en metaal, vinden de huidige cao's te dik, te duur en te inflexibel en verwachten niet snel met de bonden verder te komen. Overigens is hierbij vaak een onderscheid tussen het mkb en het grootbedrijf waarneembaar. Toen de cao-onderhandelingen in de bouwnijverheid waren vastgelopen, lieten de mkb-werkgevers (die ongeveer een derde van de werknemers in dienst hebben) een iets ander geluid horen dan de werkgevers van Bouwend Nederland. De mkb-koepel zette meer in op een strategie om er met de bonden uit te komen (en wilde bijvoorbeeld het aannemen van vast personeel aantrekkelijker maken), terwijl de werkgevers van Bouwend Nederland zelfverzekerd kozen voor de tegenaanval... *"absoluut niet bang voor massale stakingen"....."als wij niet krijgen wat we willen, kunnen de vakbonden een nieuwe cao wel op hun buik schrijven..."* (FT 2015/5).

Een groter deel van de werkgevers blijft echter het belang benadrukken om met bonden op hoofdlijnen afspraken te maken en zaken te regelen. Maar werkgevers willen alleen afspraken maken als dat in hun ogen een toegevoegde waarde heeft. *"De cao is voor werkgevers een middel, geen doel. Daar waar het niet mogelijk blijkt om met vakbonden het arbeidsvoorwaardenpakket te vernieuwen, is de kans groot dat de werkgever zonder de vakbonden, buiten de cao om verder gaat met vernieuwing"* (AWVN, 2015).

#### ***Versplintering***

Ook werkgevers hebben, naast het onderscheid tussen mkb en grootbedrijf, te maken met enige opsplitsing en verdeeldheid. Dat blijkt onder andere uit de oprichting van de *ONL voor ondernemers*, een nieuwe werkgeversorganisatie opgericht door een voormalig voorzitter van MKB-Nederland, die nadrukkelijk stelt wel te luisteren naar wat leden willen. (ONL organiseert hiervoor bijvoorbeeld wekelijkse polls 'over wat er speelt'; thema- of netwerkbijeenkomsten door het gehele land; spreekuur met topondernemers etc.)

Ook de minister van SZW legt in zijn Kamerbrief over de cao (SZW 2015) nadruk op het aspect van de toenemende versplintering; zowel bij werkgeversorganisaties als bij de vakbeweging. De minister ziet het als een hedendaags risico "waardoor representativiteit en daarmee de legitimititeit van de bestaande collectieven onder druk komt te staan".

#### ***Stip op de horizon***

In de discussie over aanpassingen van de cao zetten werkgevers de toon. Zij domineren de media met wat zij noemen de 'noodzaak van cao-vernieuwing'. De agenda van die 'cao-

vernieuwing' wordt grotendeels geschreven en bepaald door de werkgevers. De politiek lijkt meer en meer – zoals beschreven in §2.5 – voor die agenda gevoelig te zijn en aanpassing van de cao te omarmen.

Werkgevers maken handig gebruik van deze agenda. Allereerst valt op dat brede consensus lijkt te bestaan dat de 'cao niet van deze tijd is'. Tegelijkertijd heeft de vorige paragraaf laten zien dat in de helft tot driekwart van de cao's inmiddels bepalingen staan over flexibiliteit, maatwerk en keuzevrijheid. De trend is ook stabiel of oplopend. Waarschijnlijk vinden werkgevers de cao nog steeds 'te weinig modern' en gaat het te langzaam, maar het valt toch moeilijk te ontkennen dat de cao in korte tijd is aangepast en wordt aangepast. In die zin slagen de werkgevers er goed in om hun agenda over de noodzaak van cao-modernisering voor het voetlicht te krijgen: de moderniseringsagenda van werkgevers als handzaam frame voor berichtgeving en externe positiebepaling.

Ten tweede laat die moderniseringsagenda ook de volgende stip op de horizon zien. De verwachting is dat werkgevers (in meer of mindere mate) hun moderniseringsagenda in de komende tijd zullen realiseren. Dat geldt mogelijk ook voor de meest omstreden voorstellen: een(verdere) afbouw van de ontzie-maatregelen en afspraken maken over demotie. Op dit moment boeken werkgevers op deze beide terreinen duidelijke resultaten. Zie kader 23.

#### **Kader 23: Over seniorendagen en demotie**

*Seniorendagen.* Zomer 2015 komt naar buiten dat in een derde van 25 cao's (die in juni/juli 2015 zijn afgesloten) de extra vrije dagen voor 50-plussers (de seniorendagen) zijn geschrapt of vervangen door andere regelingen zoals een eigen inzetbaarheidsbudget. (TR 7/2015). De AWWN concludeert, op basis van onderzoek onder de eigen leden, dat bij 15% van de bedrijven de 'ontzie-maatregelen' al zijn verdwenen en bij een derde van de bedrijven staat dit onderwerp nu op de cao-agenda. Als werkgevers in alle cao-onderhandelingen hun zin krijgen loopt dat, volgens de AWWN, op tot ruim 60%. Werknemers in sectoren in de industrie staan de grootste veranderingen te wachten; negen op de tien bedrijven heeft een seniorenregeling, terwijl tweederde van de werkgevers daarvan af wil. Ook de nieuwe Bouw-cao (juni 2015) is illustratief. Bonden hebben moeten instemmen met flexibele werktijden waar geen overwerkvergoeding tegenover staat en de seniorendagen worden in 17 jaar afgebouwd en vervangen door een budgetregeling. De verwachting is dat andere cao's (zoals cao afbouw, cao voor handel in bouwmaterialen, cao houthandel etc.) zullen volgen.

*Demotie.* Werkgevers winnen ook terrein op het gebied van demotie. Veel werkgevers vragen aan oudere medewerkers om arbeidsvoorwaarden in te leveren (HR Trends 2015). In de financiële sector, de koploper, is dat zelfs één op de drie werkgevers. Tot nu toe werd demotie vooral ingezet om de 'inzetbaarheid op langere termijn te faciliteren', maar steeds vaker geven werkgevers aan demotie (ook) in te zetten om de 'balans tussen salariskosten en toegevoegde waarde' te herstellen. In genoemd onderzoek blijkt 40% van de werkgevers demotie ook hiervoor te gebruiken.

Werkgevers voelen zich sterk. Behalve druk op de cao zetten werkgevers vooral druk op de bonden door het innemen van de volgende positie: 'of de cao wordt gemoderniseerd in samenwerking met bonden' of 'werkgevers gaan zonder of buiten de cao om door met modernisering van de arbeidsverhoudingen' (AWVN 2015). De stip op de horizon laat zien welke kant het mogelijk opgaat.

## **6. Balans, conclusies en samenvatting**

In dit laatste hoofdstuk wordt de balans opgemaakt. Enkele samenvattende conclusies worden gepresenteerd en de onderzoeksvragen uit §1.1 worden beantwoord.

- In hoeverre staat de cao onder druk?
- Welke oorzaken en ontwikkelingen in de collectieve arbeidsverhoudingen (werknemers-, werkgeversorganisaties en de overheid) liggen hieraan ten grondslag?
- Welke opstelling nemen sociale partners en de overheid hierbij in?
- Welke gevolgen heeft dit voor de cao-onderhandelingen en voor de (cao-)machtsbalans tussen werkgevers en werknemers?

## 6.1 Cao onder druk?

Of de cao onder druk staat, hangt voor een belangrijk deel af van de vraag welk aspect van de cao wordt belicht. De volgende aspecten van de cao zijn in dit onderzoek onderzocht: aantal, bereik, en bescherming van cao's (inhoudelijke dekking) evenals een beoordeling van de cao als instrument.

### *Aantal cao's*

Als de 'cao onder druk' staat, kan dat blijken uit het feit dat er minder gebruik van de cao wordt gemaakt. Als we kijken naar het aantal uiteindelijk afgesloten cao's – de berekeningswijze van SZW waarbij de expiratiedatum van een cao maximaal een jaar kan zijn verlopen – is er niet veel aan de hand. Het aantal jaarlijks afgesloten cao's schommelt rond de 700 reguliere cao's en ligt in 2015 op 680 aangemelde cao's.

Als we echter kijken naar het aantal cao's dat op tijd (overeenkomstig de expiratiedatum) wordt afgesloten dan is er meer aan de hand. De cao-onderhandelingen duren langer en verlopen moeizamer. Een toenemend deel van de cao-werknemers (inmiddels 25%) werkte in 2014 niet onder een nieuwe cao.

Het aantal akkoorden, dat in het eerste half jaar van 2015 is afgesloten, laat zien dat 2015 geen uitzonderlijk jaar is en van een trendbreuk (dat er in 2015 structureel minder cao's worden afgesloten dan in andere jaren) lijkt geen sprake. Wel zit het aantal afgesloten cao's in het eerste halfjaar van 2015 tegen de ondergrens van het aantal akkoorden in diezelfde maanden over de periode 2008-2014. Dat bevestigt de indruk dat het cao-overleg stroef verloopt. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat aan het begin van de tweede helft van 2015 een inhaalrace is ingezet. De eerdere achterstand van nog af te sluiten cao's wordt snel ingelopen.

### *Bereik cao*

Het bereik van de cao in absolute zin (gedefinieerd in termen van cao-dekkingsgraad: *aantal werknemers onder cao t.o.v. het totaal aantal werknemers*) is weinig veranderd. De cao-dekkingsgraad is licht dalend, maar ligt al jaren stabiel rond de 80%. Wel is de trend neerwaarts en lijkt de dekkingsgraad in 2015 voor het eerst onder die grens te zakken. Verder is er binnen die cao-dekkingsgraad geen sprake van een verschuiving van het sectorale naar het ondernemingsniveau. Nog steeds valt ruim 90% van de werknemers onder een bedrijfstak-cao. Zo bezien is de positie van de cao redelijk stabiel. Op grond van de cao-dekkingsgraad kan dan ook evenmin worden gesteld dat de cao onder druk staat.

Dat ligt anders als we het bereik van de cao in relatieve zin definiëren als dat deel van de beroepsbevolking dat onder de werkingssfeer van de cao valt. Vooral door de opkomst van de zzp-er is het bereik van de cao onder de beroepsbevolking in de periode 1999-2014 afgenomen. In 2014 is ongeveer 12% van de beroepsbevolking zzp-er, terwijl dit in 1999 nog op 6,9% lag. Zie tabel 12. Voor de periode 1999-2014 is de cao-dekking van de beroepsbevolking hierdoor met 4,1 procentpunt afgenomen (namelijk 80% van 5,1%). Voor Nederland als geheel valt dit effect mogelijk nog wel mee. In sommige sectoren is het aandeel zzp-ers echter veel groter en krimpt het bereik van de cao dan ook veel sterker. In de bouw is bijvoorbeeld inmiddels een op de drie werkenden een zzp-er en dit betekent dat feitelijk nog maar 65% van de werkenden in de bouw onder de bouw-cao valt.

De afname van die cao-dekking is feitelijk nog wat groter als rekening wordt gehouden met het (onbekende) deel van de werknemers dat – o.a. door het gebruik van andere vormen van dienstverlening zoals contracting door uitzendbureaus – niet langer onder de uitzend-cao valt.

### **Bescherming cao (inhoudelijke dekking)**

In de periode 1999-2014 is de verdeling tussen vaste en flexibele arbeidsrelaties sterk veranderd. In 1999 bestond de werkzame beroepsbevolking nog uit 77% vast en 13% flex; in 2014 is het aandeel 'vast' gedaald naar 61,5% en het aandeel 'flex' gestegen naar 22%. Zie tabel 10.

De veranderde verdeling tussen vast en flex heeft consequenties voor werk- en inkomenszekerheid van werknemers. Hoewel werknemers met een flexibel dienstverband, zoals een tijdelijk contract, een oproepcontract, een min-max-contract of een uitzendcontract, formeel doorgaans wel onder een cao vallen, holt de groei van deze flexwerkers niettemin het effectieve bereik van de cao uit.

In het algemeen biedt die cao hen toch minder bescherming dan een werknemer in vaste dienst. Immers, voor flexwerkers gelden nu eenmaal vaak minder goede arbeidsvoorwaarden dan voor vaste werknemers, simpelweg omdat zij geen vast contract hebben. Zij hebben:

- *Minder baanzekerheid*, doordat flexwerkers minder ontslagbescherming kennen.
- *Minder uren*, doordat flexibele werknemers vaak minder uren of minder vaste uren hebben dan werknemers met vaste arbeidsrelaties.
- *Meer ontevredenheid over werk en arbeidsvoorwaarden*. Werknemers met flexibele arbeidscontracten - met uitzondering van zzp-ers – zijn minder tevreden over hun werk, arbeidsvoorwaarden en doorgroeimogelijkheden dan werknemers met een vast contract, zo stelt het SCP vast. Zo maken flexwerkers minder vaak gebruik van scholingsvoorzieningen; worden soms uitgesloten van deelname aan een pensioenfonds etc.
- *Langer in flexibele werkrelaties*. Verslechtering van cao-afspraken, zoals flexwerkers die ervaren, zijn langer voelbaar in hun loopbaan, doordat flexwerkers steeds langer (en dus ook tot op hogere leeftijd) in een flexibel dienstverband werken.

#### *Conclusie 1:*

*In hoeverre de cao onder druk staat, heeft vooral te maken met welk aspect van de cao (aantal, bereik, bescherming van de cao) wordt benadrukt. Met name het verminderde bereik van de cao onder de beroepsbevolking heeft de druk op de cao, in vergelijking met eerdere jaren, doen toenemen. Door de groei van de flexibele schil dreigen het bereik en de effectiviteit van cao's geleidelijk af te brokkelen.*

## Cao als instrument

Of de cao onder druk staat, hangt ook af van de vraag in hoeverre de cao als instrument wordt gewaardeerd en in hoeverre het instrument 'doet wat het moet doen'.

### *Waardering cao*

De waardering voor de cao is in Nederland hoog. Werknemers en ambtenaren vinden het bestaan van cao's van groot belang. Zij geven – op een schaal van 1 tot 10 – een gemiddeld rapportcijfer van 8,04. Daarbij zijn significante verschillen naar sector vastgesteld. Werknemers en ambtenaren geven een iets lager cijfer als specifiek wordt gevraagd naar het rapportcijfer voor de voor hen geldende cao: gemiddeld een 6,8. De waardering van de cao laat weinig verschil zien tussen leden en niet-leden. (Wel ligt de waardering van werknemers voor de - inzet van de - vakbonden hierbij wat lager en is hierbij een groot verschil tussen leden en niet-leden vastgesteld, zie hierna.)

Werkgevers geven voor het belang van de cao een 8 als rapportcijfer en een 7 als wordt gevraagd naar de 'tevredenheid over de eigen cao'. De gemiddelde rapportcijfers liggen iets hoger voor werkgevers die een ondernemings-cao hebben afgesloten en iets lager voor werkgevers met een bedrijfstak-cao.

### *Mogelijkheden van flexibiliteit, maatwerk en keuzevrijheid van het cao-instrument*

De cao is zo goed als onomstreden als hij wordt beoordeeld op het bevorderen van de arbeidsrust en rechtszekerheid en het beperken van de loonconcurrentie en de transactiekosten. In zoverre 'doet de cao wat hij moet doen'. In dit onderzoek is ook gekeken in hoeverre de cao als instrument mogelijkheden biedt voor flexibiliteit, maatwerk en keuzevrijheid.

De helft tot driekwart van de cao's heeft inmiddels bepalingen over flexibiliteit, maatwerk en keuzevrijheid. De trend is stabiel of oplopend. Zie tabel 30.

Zo gebruiken sociale partners het cao-instrument – gelet op afwijkingen van de ketenbepaling bij flexibel werk – om tot meer flexibiliteit te komen. Rond de 70% van de werknemers heeft hier, in het kader van de ketenbepaling, mee te maken gehad. Dat percentage is al jaren stabiel. Cijfers van werkgevers laten zien dat in bijna de helft van de 2014-akkoorden (48%) tenminste één afspraak over flexibiliteit is gemaakt. (Wel wordt opgemerkt dat van flexibiliteit in termen van 'wendbaarheid' - door het hebben van de mogelijkheid om arbeidsvoorwaarden *tussentijds* aan te passen – in cao's veel minder of geen sprake is.)

Daarnaast bieden vrijwel alle cao's mogelijkheden om maatwerk te leveren. In algemene zin kan niet worden gesteld dat de cao als instrument te klemmend, te star of te inflexibel is. De cao biedt ook ruimte voor keuzevrijheid. De helft van de cao's kent regelingen voor persoonlijke keuze binnen de arbeidsvoorwaarden (al zijn de kaders vaak bepaald door centrale cao-partijen). Bovendien blijken werknemers de beschikbare keuzemogelijkheden in arbeidsvoorwaarden lang niet altijd te gebruiken. Regelmatig is men niet op de hoogte van de mogelijkheden in de cao of heeft men gewoon geen interesse.

Onlangs dit feit – veel cao's bieden mogelijkheden voor meer flexibiliteit, maatwerk en keuzevrijheid – stellen werkgevers regelmatig dat cao's (nog steeds) te rigide en te weinig

flexibel zijn. Werkgevers willen blijkbaar ‘meer en sneller’. Nog afgezien van de vraag wanneer een cao wel voldoende ruimte biedt voor bv. flexibiliteit, heeft dit minder te maken met de cao als instrument dan met de machtsverhouding tussen cao-partijen en het (ontbreken van) vertrouwen tussen sociale partners om die mogelijkheden te benutten. Zo zijn bonden inmiddels behoorlijk huiverig, zie bijvoorbeeld de vele vastgelopen cao-onderhandelingen in de zomer van 2015, dat aanpassingen van de cao – veelal voorgesteld door werkgevers als vernieuwing of modernisering van de cao – synoniem zijn met cao-verslechtingen.

#### *Conclusie 2:*

*Met de cao als instrument is weinig mis en in die zin kan niet worden gesteld dat de cao als instrument onder druk staat. Werkgevers en werknemers benadrukken allebei het belang van het instrument en geven hoge waarderingcijfers. Ook heeft de cao als instrument voldoende mogelijkheden van flexibiliteit, maatwerk en keuzevrijheid in zich. Daar wordt gebruik van gemaakt, maar cao-partijen verschillen sterk van mening in hoeverre dat voldoende is. Voor het meer benutten van die mogelijkheden ontbreekt overeenstemming tussen de sociale partners.*

## **6.2 Oorzaken en ontwikkelingen: opstelling sociale partners en overheid**

Hiervoor is geconstateerd dat de cao druk ondervindt door het afnemend bereik van de cao. Verder staat niet zozeer de cao (als instrument) onder druk, maar ontstaat druk door het ontbreken van vertrouwen en door verdeeldheid tussen de sociale partners over de inhoud van de cao. Nu is het natuurlijk niets nieuws dat werkgevers en vakbonden sterk van mening verschillen over de gewenste inhoud van de cao. Het is precies de reden waarom er *onderhandeld* moet worden over cao's en waarom die onderhandelingen vaker moeizaam verlopen, regelmatig vastlopen en soms pas tot een goed einde komen nadat er door vakbonden acties zijn gevoerd, inclusief werkonderbrekingen en stakingen. Conflicten en strijd horen daar net zo goed bij als onderhandelen en compromissen sluiten. Dat in 2015 de nadruk wat meer leek te liggen op conflict heeft waarschijnlijk ook te maken met de fase van de conjunctuur. De economie klimt langzamerhand uit het dal. Dat is voor de vakbonden reden, om na jaren van de nullijn, eindelijk weer eens wat inkomensverbetering te eisen, terwijl werkgevers het herstel daarvoor nog te pril vinden.

Op zichzelf gaat het hierbij gewoon om een ‘ouderwets’ verschil van mening tussen sociale partners over de inhoud van de cao. Dit meningsverschil moet echter worden gezien tegen de achtergrond van veranderingen in de omgeving waarin vakbonden en werkgevers opereren.

In dit rapport zijn met name een drietal thema's beschreven die de cao-onderhandelingen meer duurzaam onder druk zetten. De eerste betreft de geleidelijke uitholling van het bereik van de cao door de groei van de ‘flexibele schil’. Dit betreft het onderwerp externe flexibilisering waarover sociale partners tot op het bot verdeeld zijn. De tweede betreft de erosie van de legitimiteit van de cao door de daling van de organisatiegraad en de vragen die deze ontwikkeling oproept over de representativiteit van de vakbeweging. Het derde thema betreft de strijd over de aanpassing van de cao, die door werkgevers veelal wordt bestempeld als ‘modernisering van de cao’ en door bonden als ‘verslechting van de cao’. Werkgevers

pleiten voor een meer fundamentele aanpassing van cao's. Volgens hen vormen veel cao's een belemmering voor een flexibele en dynamische economie. Die cao's leggen te veel in detail de arbeidsvoorwaarden vast en zijn teveel gericht op, naar de mening van werkgevers, achterhaalde rechten zoals overwerk- en onregelmatigheidstoelagen en 'ontziemaatregelen' voor ouderen. Vakbonden zien deze 'moderniseringsvoorstellen' vooral als een poging van werkgevers om de arbeidsvoorwaarden te verslechteren en meer ruimte te creëren voor verdere flexibilisering – die in hun ogen toch al te ver is doorgeslagen.

Aan de hand van deze drie thema's zijn de belangrijkste oorzaken en ontwikkelingen binnen de collectieve arbeidsverhoudingen beschreven met de cao als invalshoek. Daarbij is ook in kaart gebracht hoe sociale partners en de overheid zich hebben ingesteld en hebben gereageerd (in de vorm van cao-beleid, wetgeving, voorstellen etc.) op deze oorzaken en ontwikkelingen rondom de cao. Hieronder staan de conclusies m.b.t. de drie thema's.

### **Externe flexibilisering:**

- Groei werkgelegenheid zit volledig bij flexwerk en niet bij vast werk*

Nieuwe banen zijn bijna allemaal flexbanen. Die trend was al langer zichtbaar, maar de economische crisis heeft voor een versnelling gezorgd. De flexibilisering van de arbeidsmarkt gaat in hoog tempo voort en mensen met een tijdelijk contract vinden steeds minder vaak een vaste baan (ook al is dat wel de wens van de meerderheid). Dat komt niet alleen door de economische crisis maar ook doordat bedrijven in de achterliggende jaren de grote voordelen van flexibele contracten hebben ontdekt. De verwachting is dan ook dat werkgevers, ook als het economisch weer beter gaat, die flexibilisering de komende tijd niet meer uit handen zullen geven.

Tegelijkertijd wil de vakbeweging die flexibele arbeidsrelaties zoveel mogelijk beperken in de hoop dat bedrijven hierdoor werknemers in vaste dienst zullen nemen. Hoewel dit een lofwaardig streven is (veel flexwerkers willen immers een vaste baan) en er ook cao-resultaten zijn behaald, lijkt dit beleid – alleen al gegeven het feit dat alle nieuwe werkgelegenheid flexbanen betreft – tot nog toe weinig effectief en succesvol. (In §3.1.1 en o.a. in kader 5 wordt dit nader toegelicht). Werkgevers lijken – ook als de mogelijkheden voor flexwerk worden beperkt – niet meer of vaker werknemers in vaste dienst te nemen. Er is een nieuwe werkelijkheid ontstaan.
- Werkgevers lijken, ook als het economisch weer beter gaat, flexibilisering niet snel uit handen te geven.* In de werkelijkheid van dit moment hebben bedrijven ontdekt hoe wendbaar ze kunnen zijn met flexibel personeel. Het ziet er naar uit dat veel werkgevers op dit moment niet bereid zijn die flexibiliteit na te laten of snel uit handen te geven. In dit rapport zijn hiervan meerdere voorbeelden beschreven (zie kader 15: over de ING-uitzendkrachten, die voor 1 juli 2015 zijn ontslagen om hiermee de nieuwe ontslagregels uit de WWZ te ontlopen). In de woorden van het UWV (april 2015): "de tijdsgeest is veranderd; mede door de lange duur van de crisis". Dat is mogelijk wat te stellig voor de langere termijn, maar lijkt zeker op te gaan voor de dag van vandaag.



- *Kostenreductie in 1999-2014: drie bewegingen als reacties van sociale partners en overheid.* Een deel van de werkgevers heeft de ruimte die flexibilisering van de arbeidsmarkt biedt, gebruikt om zich op verschillende manieren aan te passen aan onzekere omstandigheden. Uiteindelijk betekent dit dat risico's en daarmee kosten kunnen worden gereduceerd. Daarbij doet zich in de periode 1999-2014 een drietal bewegingen voor.
  - De eerste beweging, kostenreductie *binnen* de cao, bestaat vooral uit de sterke toename van het gebruik van flexibele arbeidsrelaties die wel onder de cao (blijven) vallen. Het bereik van de cao (in termen van dekkinggraad) neemt nauwelijks af, maar naleving van de cao-bepalingen wordt wel goedkoper. Dat is allereerst bereikt door de sterke toename van het aantal flexibele arbeidsrelaties over de periode 1999-2014. In 1999 bestond de werkzame beroepsbevolking nog uit 13% flex-werknemers; in 2014 is het aandeel gestegen naar 22%. Zie tabel 10.  
Het gebruik van detachering van buitenlandse werknemers kan ook in dit kader worden genoemd. Weliswaar hebben ook buitenlandse werknemers recht op de arbeidsvoorwaarden van de cao, maar cao-bepalingen die betrekking hebben op sociale zekerheid vallen hier niet onder. Daarmee wordt geconcurrereerd. Volgens de SER is detachering "ondoorzichtig en is dankzij de lagere sociale lasten vooral een inverdienmodel". Door lagere sociale premies en het inverdiene op reis- en huisvestingskosten is berekend dat de inzet van buitenlandse werknemers 10%-30% goedkoper is dan de inzet van Nederlandse werknemers.
  - Een tweede beweging, die zichtbaar is in genoemde periode, is kostenreductie door arbeidsrelaties *buiten* de cao te plaatsen. Deze tweede beweging bestaat onder meer uit het gebruik van mogelijkheden (of constructies) om de cao te ontwijken of te ontlopen. Daarbij is en wordt vooral gebruik gemaakt van de sterk toegenomen inzet van zzp-ers. (In 2014 bestaat de beroepsbevolking voor 12% uit zzp-ers, terwijl dat in 1999 nog 6,9% van de beroepsbevolking was, zie tabel 12.) De laatste tijd zijn de mogelijkheden om zzp-ers in te zetten vergroot doordat uitzendbureaus in toenemende mate zzp-ers bemiddelen.  
Het gebruik van verschillende constructies maakt het mogelijk cao's te ontwijken of te ontlopen, waardoor de kosten voor de werkgever lager zijn. Zo heeft de uitzendbranche, naast het uitzenden via de uitzend-cao, andere producten of diensten ontwikkeld, zoals contracting. Hierdoor is bijvoorbeeld de laatste jaren regelmatig – hoewel harde cijfers ontbreken – uitzendwerk, dat voorheen onder de uitzend-cao valt, buiten de cao gebracht. In dit onderzoek is een aantal van die constructies beschreven in §3.2.1. De omvang van het gebruik van de verschillende constructies is niet duidelijk, maar betrokkenen, zoals de Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten, constateren een toename.

Overigens betekent het gebruik van deze (kostenreducerende) constructies niet automatisch dat werkgevers het instrument van de cao niet meer wensen. Ook

werkgevers die van deze constructies gebruikmaken, benadrukken veelal de voordelen van de cao, maar willen vooral een goedkopere cao die vergelijkbare voordelen oplevert.

- Een derde beweging is de meest recente en is meer een ‘tegenbeweging’. Als reactie op de flexibilisering van de arbeidsmarkt leggen vakbonden meer nadruk op handhaving en naleving van cao-afspraken en het bestrijden van constructies om de cao te ontduiken of te ontwijken. De overheid – in de persoon van minister Asscher van SZW – mengt zich met verschillende soorten wetgeving (WAS, WWZ) in die strijd. In dit rapport zijn die wetten uitvoerig toegelicht (zie §3.2.3). Hoe sympathiek deze wetgeving ook is, het is afwachten of nieuwe wetgeving als de WWZ werkenden met een onzeker contract uiteindelijk meer zekerheid zal geven. Er is veel onderbouwing voor het feit dat een deel van de werkgevers zullen (blijven) anticiperen op nieuwe wetgeving en dat de draaideur hard zal blijven draaien.

Deze derde beweging kan – in woorden van minister Asscher – worden gekenschetst als de ‘*strijd tegen oneigenlijke of doorgeschoten flex*’.

In het kader van de ‘strijd tegen oneigenlijke of doorgeschoten flex’ zijn in dit rapport verschillende maatregelen, die binnen of buiten de cao liggen, besproken, die sociale partners of de overheid kunnen uitvoeren of hebben uitgevoerd.

| Thema 1:                                   | Externe flexibilisering arbeidsmarkt                                  |
|--|---|
| Mogelijke maatregelen <i>binnen</i> cao:   | - Cao-afspraken ter beperking van flexwerk                            |
|  | - Cao-afspraken waarbij flexwerk onder verbeterde cao wordt gebracht. |
|  | - Naleving en handhaving  |
| Mogelijke maatregelen <i>buiten</i> de cao | - Wetgeving   |
|  | - Ingrijpen in prijsvorming: aanbestedingsbeleid                      |

- *Cao volgt verdergaande tweedeling van de arbeidsmarkt*

In het algemeen juichen werkgevers de boven beschreven ontwikkelingen toe omdat zij tegemoet komen aan hun behoefte aan een zogenaamde ‘flexibele schil’. Werknemersorganisaties stellen hier tegenover dat er niet zozeer sprake is van een ‘flexibele schil’, maar van een ‘onzekere’ schil.

Men kan van mening verschillen over de vraag of flexibilisering een probleem (‘zorgt voor uitholling arbeidsvoorwaarden’) of een zegen is (‘schrijft geheel de groei van de werkgelegenheid op het conto’), maar op termijn lijkt er over de uitkomst weinig discussie te zijn: een verdergaande tweedeling van de arbeidsmarkt en binnen bedrijven tussen werkenden (of dat nu werknemers of zzp-ers zijn) met goede en slechte arbeidsvoorwaarden. Het ziet er naar uit dat de cao de komende tijd dezelfde weg zal volgen. De verwachting is dat er steeds vaker onderscheid ontstaat tussen cao’s met goede én cao’s met slechte arbeidsvoorwaarden. Verdere marginalisering kan dan ook

betekenen dat de cao (met de slechte arbeidsvoorwaarden) steeds vaker niet meer wordt afgesloten.

Voor bonden zou dat betekenen dat zij vaker een cao met slechte arbeidsvoorwaarden moeten accepteren of geen cao zullen afsluiten. Voor werkgevers neemt de keuzevrijheid op de arbeidsmarkt toe en zij kunnen hun arbeidskosten beperken.

### *Conclusie 3:*

*Externe flexibilisering zorgt voor (sterke) groei van het aantal flexbanen en biedt werkgevers mogelijkheden van kostenreductie. Tevens leidt ze tot een afnemend bereik van de cao en (als gevolg van de verdergaande tweedeling van de arbeidsmarkt) tot een verdergaande opdeling in cao's met goede en cao's met slechte arbeidsvoorwaarden.*

### **Dalende organisatiegraad vakbeweging:**

- *Lage organisatiegraad van 15%*

De organisatiegraad van de vakbeweging ligt op 14,3% (zie tabel 21). De organisatiegraad daalt al jaren. Over een langere periode gerekend daalt de organisatiegraad gemiddeld - enigszins afhankelijk van de rekenmethode – met 1 procentpunt per 2 of 3 jaar.

- De organisatiegraad daalt sneller dan de daling van het ledental van de vakbeweging. Dit komt doordat het aantal werknemers harder is gestegen en doordat steeds meer vakbondsleden de leeftijdsgrens van 65 jaar passeren en niet (meer) in de berekening van de organisatiegraad worden meegeteld.
- Het totaal aantal leden van de vakbeweging ligt in 2015 op 1,7344 miljoen en is ruim 10% lager dan het aantal in 1999.
- Het ledenbestand vergrijsst snel. In 2015 zijn 7 van de 10 vakbondsleden ouder dan 45 jaar. In 2015 is slechts 4% van de leden jonger dan 25 jaar tegenover ruim 15% van de beroepsbevolking. De vergrijzing gaat nog sterker op voor het actieve kader dan voor het totale ledenbestand van de vakbeweging.
- Over het belang van het ledental voor de vakbeweging als organisatie kan verschillend worden gedacht. Maar als men vindt dat leden *de* bestaansreden van de vakbeweging zijn, is de situatie zorgelijk.

- *Waardering inzet vakbeweging verschillend voor leden en niet-leden*

Bekend is dat de waardering voor de cao – zowel onder werknemers, ambtenaren, werkgevers als onder leden en niet-leden – hoog is. Echter, of men vertrouwen heeft in de bond en het werk van de bond nuttig vindt, is meer afhankelijk van de vraag of men wel of geen vakbonds lid is.

- Zo heeft tweederde (69%) van degenen die vakbonds lid zijn, vertrouwen in de vakbond. Het beeld is bijna gespiegeld voor niet-leden: bijna tweederde (60%) van de niet-leden heeft geen vertrouwen in de vakbond. Zo vindt bijna tweederde (63%) van de leden dat vakbonden juist in deze tijd van economische crisis hun nut bewijzen; slechts een derde (34%) van de niet-leden vindt dat ook.
- Eenzelfde beeld is zichtbaar in waarderingscijfers voor (het werk van) de vakbond. Werknemers die lid zijn van een vakbond, waarden het werk/optreden van een

vakbond met een ruime voldoende. Echter, werknemers die geen lid zijn van een vakbond, geven een onvoldoende voor het optreden van vakbonden.

In het licht van de dalende organisatiegraad roepen bovenstaande cijfers een nog somberder beeld voor de vakbeweging op. De huidige leden, die de vakbond dus al hebben omarmd, zijn redelijk tevreden, maar per saldo neemt hun aantal af. De niet-leden – of beter: potentiële leden - hebben minder vertrouwen in de vakbond, maar zijn juist nodig om de daling van de organisatiegraad te keren. Dat roept de vraag op of de vakbeweging niet meer zou moeten luisteren naar potentiële leden dan naar de huidige leden.

- Naast de logica van de invloed en de logica van het lidmaatschap is in dit verband ook de logica van de eigen organisatiestrategie van belang. Het gaat er hierbij vooral om inzichtelijk te maken wat bepaalde strategische keuzes betekenen voor de invloed van de vakbond zelf, zonder dat daarbij direct de aandacht wordt afgeleid door de inhoudelijke thema's waarop de vakbond acteert. Anders gezegd: voor de invloed van de vakbeweging maakt het waarschijnlijk minder uit of men nu lobbyt tegen invoering van regel x of voor behoud van regel y. Bij de keuze om bijvoorbeeld bepaalde nieuwe groepen werknemers te gaan bedienen of leden meer invloed te geven op de beleidsvorming is de kans dat dit een noemenswaardig effect heeft, waarschijnlijk groter.

- *Dalende organisatiegraad heeft geen directe gevolgen voor de representativiteit, maar verzwakt de positie van de vakbeweging.*

Een dalende organisatiegraad heeft geen directe gevolgen voor het juridisch draagvlak van het cao-stelsel omdat de Wet op de cao geen representativiteitseisen stelt. Het aantal leden en de waardering van de cao of van de vakbeweging hebben hierop geen invloed. In die zin is er niet veel aan de hand. Wel vormen een dalend ledenaantal en een dalende organisatiegraad op drie manieren een bedreiging:

- De kans is groter dat de vakbeweging steeds moeilijker een vuist kan maken. Als het aantal leden blijft dalen, zal het voeren van acties - in het kader van cao-onderhandelingen en het meekrijgen van voldoende leden bij die acties - moeilijker gaan. Hierbij is overigens niet alleen de kwantiteit (het aantal leden) van belang, maar ook, of juist, de actiebereidheid van leden.
- De vakbeweging ziet zich steeds meer geconfronteerd met de vraag naar haar legitimiteit als "vertegenwoordiger van werkend Nederland". Een dalende organisatiegraad stelt steeds opnieuw die legitimiteitsvraag en zal die vraag – als de organisatiegraad van de vakbeweging maar ver genoeg zakt – uiteindelijk ook negatief beantwoorden. In die zin is een verder dalende organisatiegraad mogelijk een tikkende tijdbom onder het draagvlak van de cao.
- De leden van de vakbeweging lijken steeds minder een goede afspiegeling van de werkzame beroepsbevolking te zijn. Een dalende organisatiegraad betekent ook dat de samenstelling van het ledenbestand van de vakbeweging steeds minder overeenkomt met die van de werknemers die onder een cao vallen. Werknemers die lid zijn hebben vaak een vast contract en een relatief sterke

positie en goede arbeidsvoorwaarden. Daarnaast is een toenemend deel van die leden niet langer werkzaam op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd zit de groei van de werkgelegenheid bij werknemers die sterk zijn ondervertegenwoordigd in het ledenbestand van de vakbeweging, waardoor de positie van de vakbeweging aan de onderhandelingstafel met werkgevers ook zwak(ker) wordt. Dit versterkt het beeld dat de vakbeweging de gevestigde belangen van het (vergrijsde) ledenbestand (de insiders) vertegenwoordigt en de outsiders niet goed wil of kan vertegenwoordigen. Aangezien alleen vakbondsleden mogen stemmen over het cao-onderhandelingsresultaat zou dit de kans kunnen vergroten dat het draagvlak voor de cao afneemt.

- *Jongeren en/of flex-werknemers zijn en worden minder vaak lid van de vakbeweging.* De werkgelegenheidsgroei zit volledig bij flex-banen. Werknemers met flex-banen zijn gemiddeld minder vaak lid van de vakbeweging dan werknemers met een vaste baan. De sterk toegenomen verschuiving van vaste naar flexibele arbeidsrelaties is dan ook slecht nieuws voor de ledenontwikkeling van de vakbeweging en voor de organisatiegraad. In dit kader is er meer slecht nieuws voor de vakbeweging. Flex-werknemers zijn niet alleen minder vaak lid van de vakbeweging, maar zijn gemiddeld ook jonger dan werknemers met een vaste baan. De flex-werknemer is vooral een jonge werknemer. Dit maakt, naar mijn mening, het volgende dilemma voor de vakbeweging zichtbaar. *De vakbeweging wil jongeren meer aanspreken en stelt daarbij het vaste contract en niet het flex-contract als norm. Vele jongeren ervaren, ondanks het feit dat jongeren in meerderheid een vast contract wensen, het flex-contract echter als de norm. Zij zien flex-werk veel minder als problematisch en voelen zich minder aangesproken door de vakbeweging.* Het free-rider-gedrag als bewuste keuze om geen lid te worden van een vakbond is geen afdoende verklaring. Zo geeft bijna de helft van alle werknemers en ambtenaren aan nooit serieus over lidmaatschap te hebben nagedacht. Hoe jonger, hoe vaker men dit antwoord geeft.
- *Ommekomstige dalende organisatiegraad niet in zicht*  
Aan de daling van het ledenaantal van de vakbeweging lijkt voorlopig geen eind te komen. In het rapport zijn verschillende ontwikkelingen in het licht van ledenwinst bekeken. Hoewel sommige ontwikkelingen (zoals organisatie en nieuwe activiteiten zoals Young & United) positieve effecten laten zien en andere ontwikkelingen (zoals de FNV-fusie per 1 januari 2015) zeer recent zijn, geven die ontwikkelingen voornamelijk geen aanleiding om te veronderstellen dat het (sterke) ledenverlies op korte termijn wordt gestopt. Ook in 2015 gaat het ledenverlies van bv. de FNV door. Uit panelonderzoek 2015 komt o.a. naar voren dat een op de zes vakbondsleden (zo'n 300.000 leden) serieus overweegt binnenkort zijn of haar lidmaatschap op te zeggen. Ook leden en niet-leden hebben laag gespannen verwachtingen over een groei van het ledenaantal van de vakbeweging in de komende tien jaar. Ondanks nieuwe ontwikkelingen, zoals de gerealiseerde FNV-fusie, verwachten slechts weinigen een sterke groei van het ledenaantal van de vakbeweging. Slechts 4% van zowel de leden als de niet-

leden verwacht dat. Ongeveer de helft van de deelnemers aan het onderzoek verwacht een krimp van het aantal vakbondsleden in de komende 10 jaar. Voor niet-leden ligt dat nog wat hoger.

**Conclusie 4:**

*De organisatiegraad in Nederland is laag (15%) en daalt al jaren. In formele zin is er niets aan de hand met de juridische legitimiteit van de cao, want de Nederlandse wet stelt geen eisen aan de representativiteit van vakorganisaties die onderhandelen over de cao.*

*De daling van de organisatiegraad (en de vragen die deze ontwikkeling oproept over de representativiteit van de vakbeweging) betekent echter dat de legitimiteit van de cao aan erosie onderhevig is.*

*Die lage en dalende organisatiegraad verzwakt verder de positie van de vakbeweging. Een ommekeer lijkt vooralsnog niet in zicht.*

In het rapport is, in het licht van de dalende organisatiegraad, aandacht besteed aan verschillende maatregelen, binnen of buiten de cao, die een bijdrage kunnen leveren aan ledengroei.

| Thema 2:                                     | Dalende organisatiegraad vakbeweging  |
|--|---|
| Mogelijke verbeteringen <i>binnen</i> cao:   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Voordelen voor leden in de cao</li> <li>- Wervend en gericht arbeidsvoorwaardenbeleid (vgl. Young&amp;United)</li> <li>- Directere vorm van belangenbehartiging via beroep /vaktrots (aansluiten bij 'succes' beroepsorganisaties)</li> </ul>  |
| Mogelijke verbeteringen <i>buiten</i> de cao | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maken van een keuze tussen beide logica's: (Organizing/keuze voor de logica van het lidmaatschap)</li> <li>- Aandacht voor derde logica: logica van de eigen organisatiestrategie</li> <li>- Betrokkenheid uitvoering sociale zekerheid (3e jaar WW / regionaal arbeidsmarkbeleid)</li> <li>- Betere belangenbehartiging/grotere herkenbaarheid (sectorenindeling/ fusie FNV)</li> <li>- Verschillende soorten lidmaatschap met verschillende contributies</li> <li>- Verplichte bijdrage voor de cao</li> </ul> |

**Strijd om aanpassing van de cao:**

- *Werkgevers zetten druk op aanpassing cao en daarmee druk op de vakbeweging.* Werkgevers stellen dat zij de cao van essentieel belang vinden voor de arbeidsverhoudingen, maar dat de cao in toenemende mate onder druk staat omdat vernieuwing uitblijft. Volgens werkgevers draait het om de invulling van de cao (als instrument) door cao-partijen. En bonden gaan niet mee in de door werkgevers gewenste wendbaarheid en flexibiliteit van de cao.

Werkgevers stellen nadrukkelijk de aanpassing van de cao binnen de collectieve arbeidsverhoudingen aan de orde en zij bepalen, wat zij noemen, de ‘moderniserings-agenda’ van de cao. In de media en in de cao-onderhandelingen krijgt de volgende discussie de meeste aandacht. Werkgevers willen de inhoud van de cao aanpassen op een zodanig manier dat zij met die cao meer flexibiliteit en meer wendbaarheid verkrijgen. Zij willen daarvoor allerlei ‘belemmeringen in cao-bepalingen schrappen of ombouwen’. Zo willen werkgevers o.a. de arbeids- en werktijden verruimen en bestaande regelingen m.b.t. inconvenientie uren en zogeheten leeftijdsdagen afschaffen. Bonden zien niets in deze voorstellen en beschouwen ze als cao-verslechtingen uitsluitend bedoeld om kosten te reduceren.

Hoewel een groter deel van de werkgevers de wens blijft houden om er met vakbonden uit te komen, voeren werkgevers de druk op de bonden verder op. Voor werkgevers is de cao geen doel, maar een middel om – met of zonder bonden – het ‘arbeidsvoorwaardenpakket te vernieuwen’.

- *Offensieve cao-agenda van werkgevers: vakbeweging in het defensief.*  
De cao-(aanpassings)agenda wordt grotendeels geschreven en bepaald door de werkgevers. Werkgevers maken handig gebruik van deze agenda. Er lijkt brede consensus te ontstaan dat de ‘huidige cao niet van deze tijd is’. Tegelijkertijd blijkt dat in de helft tot driekwart van de cao’s inmiddels bepalingen staan over flexibiliteit, maatwerk en keuzevrijheid. De trend is ook nog eens stabiel of oplopend. Waarschijnlijk vinden veel werkgevers de cao nog steeds ‘te weinig modern’ en gaat het hen te langzaam, maar het valt toch moeilijk te ontkennen dat de cao in korte tijd is aangepast en wordt aangepast. In die zin slagen de werkgevers er goed in om hun agenda over de noodzaak van ‘cao-modernisering’ voor het voetlicht te krijgen: de moderniseringsagenda van werkgevers als handzaam frame voor berichtgeving en externe positiebepaling. De vakbeweging wordt op die manier in het defensief gedrongen.
- *De cao-(aanpassings)agenda lijkt brede politieke steun te hebben.*  
Ook de politiek lijkt meer en meer voor die werkgeversagenda gevoelig te zijn en aanpassing van de cao te omarmen. Op dit moment draagt het kabinet, gezien de houding en nieuwe wetgeving van de minister van SZW, het huidige cao-stelsel een warm hart toe. In die zin zet dit kabinet de cao zeker niet (verder) onder druk. Toch lijkt het twijfelachtig of de situatie nog lang zo zal blijven. In het voorjaar 2015 is in de Tweede Kamer een meerderheid zichtbaar, die via het avv-beleid politieke invloed op de cao wil. (Ook de brede ondersteuning van en de motivering voor de hoorzitting over de toekomst van de cao medio 2015 met alle politieke partijen laat zien dat de cao-moderniseringsagenda van werkgevers in Den Haag is geland. Zo benadrukt een meerderheid van partijen het grote belang van ‘een nieuwe cao, met moderne regelingen, meer flexibiliteit en meer maatwerk’.)  
In dit rapport is betoogd dat een nieuw kabinet, in 2017 of eerder, wellicht de weg zal kiezen van aanpassing of ‘vernieuwing’ van de cao. Dat kan voor de mogelijke coalitiepartijen D66 en de VVD enerzijds betekenen dat het avv-beleid wordt

geminimaliseerd en anderzijds dat de 'cao-vernieuwingsagenda' van de werkgevers meer zal worden omarmd. De vakbeweging, die weinig tot niets ziet in die vernieuwingsagenda van werkgevers, zou hierdoor meer alleen komen te staan. De druk op de vakbeweging, om mee te werken aan die aanpassing van de cao, zal verder toenemen. In die zin neemt de politieke druk op de huidige cao wel toe.

In hoeverre de cao-agenda van werkgevers of juist het tegengeluid van de vakbeweging gehoor vindt in de maatschappij is minder duidelijk vast te stellen. Enerzijds lijkt er vooral steun voor bonden te zijn bij de specifieke aanpak van schijnzelfstandigheid, zoals bij PostNL. De vakbeweging brengt allerlei misstanden in de vorm van cao-ontduiking en –ontwijking (schijnconstructies) naar buiten en krijgt daarvoor waardering. Anderzijds gaan meer algemene reacties in de richting dat de vakbeweging een 'achterhoedegevecht' voert en 'niet van deze tijd' is zoals in de discussie over de zzp-er. Duidelijk is wel dat het winnen van de slag in de media om steun en sympathie van de Nederlander voor de huidige vakbondsinzet geen uitgemaakte zaak is. Een substantieel deel van die Nederlanders - en met name van de niet-leden - bestempelt de vakbondsinzet als behoudend of achterhaald (zie o.a. tabel 19).

#### *Conclusie 5:*

*In de strijd om aanpassing van de cao voeren werkgevers (met een eigen cao-agenda) de druk op en dringen de vakbeweging verder in het defensief. Werkgevers bepalen de agenda en lijken hiervoor steeds meer gehoor in politiek en maatschappij te vinden.*

### 6.3 Gevolgen voor cao-onderhandelingen en cao-machtsbalans

In de vorige paragraaf is een aantal ontwikkelingen binnen de collectieve arbeidsverhoudingen beschreven met de cao als invalshoek. In deze paragraaf komen we terug op de laatste vraag: wat zijn de gevolgen voor de cao-onderhandelingen en voor de (cao-) machtsbalans tussen werkgevers en werknemers?

- *Cao-onderhandelingen: verharding standpunten; toename wantrouwen; moeizamer overleg.* Eerder is in dit onderzoek geconcludeerd dat er met de cao als instrument weinig mis is. Werkgevers en werknemers benadrukken allebei het belang van het instrument en geven hoge waarderingcijfers. Ook heeft de cao als instrument voldoende mogelijkheden in zich om flexibel te zijn en maatwerk te leveren. Maar werkgevers en vakbonden kunnen elkaar slecht vinden, zeker in sectoren die onder druk staan. Dat vergroot weer de tegenstellingen en maakt de verschillende belangen zichtbaarder en voelbaarder. In sectoren zoals de detailhandel is de concurrentie hevig (o.a. door opkomst van webwinkels, de 24/7-koopwens etc.) en willen werkgevers flexibeler en goedkoper werken. Vakbonden zien de hevige concurrentie in de sector, maar zien niets in de werkgeversvoorstellen, die veelal neerkomen op cao-verslechtingen. Daarmee staan vakbonden voor een dilemma. In deze sectoren kunnen cao's vaak alleen nog worden afgesloten als die verslechtingsvoorstellen worden geaccepteerd. En leden van de vakbonden accepteren dat niet (langer). Dat dilemma wordt versterkt doordat vakbonden



in sectoren als de detailhandel een te lage organisatiegraad hebben om via acties een andere cao af te dwingen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de standpunten van sociale partners zich verhardten.

Vakbonden zien de voorstellen van werkgevers vooral in dit licht van verslechtingsvoorstellen en voorstellen om kosten te reduceren. Dat wordt er niet beter op als een deel van de werkgevers (zeker die in sectoren met veel concurrentie en een hoge druk op arbeid) kiest voor oneigenlijke constructies om de cao te ontduiken of te ontwijken. In steeds meer sectoren is die ontwikkeling zichtbaar. Hierdoor wordt binnen een sector druk gelegd op werkgevers die hieraan niet (willen) meedoen. Die werkgevers zijn dan bijvoorbeeld terughoudend om de lonen van werknemers die nog gewone contracten hebben, te verhogen. Met verharde standpunten en toegenomen wantrouwen komen sociale partners naar de onderhandelingstafel en dit heeft zijn weerslag op de cao-onderhandelingen. Men kan zich moeilijker in de positie van de andere partij verplaatsen. Het cao-overleg verloopt moeizamer.

Zoals aangegeven in §6.2 gaat de uitkomst hiervan mogelijk in de richting van een verdergaande tweedeling van de arbeidsmarkt. Dan is de verwachting dat binnen bedrijven er steeds vaker onderscheid zal zijn tussen werkenden (of dat nu werknemers of zzp-ers zijn) met goede en met slechte arbeidsvoorwaarden. Waardoor er steeds vaker sprake zal zijn van cao's met goede én cao's met slechte arbeidsvoorwaarden. Verdere marginalisering kan ook betekenen dat de cao (met de slechte arbeidsvoorwaarden) steeds vaker niet meer wordt afgesloten.

- *Cao-onderhandelingen: groeiend deel van de werknemers wacht langer op nieuwe cao*  
Het cao-overleg verloopt de laatste jaren moeizaam en, volgens het CBS, moet een groeiend deel van de cao-werknemers langer wachten op zijn/haar nieuwe cao. Eind 2014 werkte een kwart van de cao-werknemers niet onder een nieuwe cao. In die zin lijkt er de laatste jaren sprake van een trendbreuk: het duurt langer voordat werkgevers en bonden tot een akkoord komen, en steeds vaker – al blijft het incidenteel – komt men niet (meer) tot een akkoord.
- *Cao-onderhandelingen: grotere onenigheid tussen bonden, werkgevers lachende derde*  
De laatste tijd vinden harde botsingen tussen bonden onderling plaats. Zo is er de strijd tussen de FNV en andere bonden, waaronder het CNV, die het loonruimte-akkoord voor de ambtenaren hebben gesloten. De FNV verzet zich met hand en tand tegen dit akkoord en heeft juridische stappen gezet. In een ultieme poging om dit akkoord van tafel te krijgen is een referendum onder de leden van het pensioenfonds ABP georganiseerd. Dit heeft een vervolg gekregen in de retailbranche. In die branche is een akkoord afgesloten tussen de branchevereniging en de Unie en het AVV. Hierdoor wordt in de retailbranche een onderlinge strijd uitgevochten (feitelijk over de vraag welke bond(en) een cao-akkoord mag of mogen afsluiten) met FNV/CNV aan de ene kant en de Unie en het AVV aan de andere kant. Bij de nieuwe supermarkt-cao is de FNV buitenspel komen te staan, terwijl het CNV wel het onderhandelingsresultaat heeft ondertekend.

Het lijkt erop dat de grotere verdeeldheid en onenigheid tussen bonden werkgevers de mogelijkheid biedt vaker van verdeel- en heersstrategieën gebruik te maken. Het afsluiten van een door werkgevers gewenste cao zonder de grotere bonden van FNV of van CNV wijst in die richting. De grotere bonden staan buitenspel. Het zou de voorbode kunnen zijn van een belangrijke verandering van het 'cao-spel'. Werkgevers zoeken bij een gewenst cao-akkoord de hiermee instemmende bonden uit. Dat leidt tot verdeeldheid in vakbondslid. Werkgevers zijn dan de lachende derde.

- *Cao-machtsbalans tussen werkgevers en werknemers behoorlijk uit evenwicht.* Eerder is geconstateerd dat werkgevers en werknemers niet zoveel verschillen in hun waardering voor de cao als instrument, maar vooral over hoe die cao eruit zal moet zien. Die invulling weerspiegelt de cao-machtsbalans tussen werkgevers en werknemers.

Aan werkgeverskant draagt men de cao een warm hart toe, maar voor een deel van de werkgevers is en blijft kostenreductie (in de vorm van flexibiliteit, wendbaarheid en maatwerk) een belangrijke drijfveer. Als die (nog) niet voorhanden is, zoekt men andere wegen. Dat is o.a. zichtbaar in de sterke toename van de inzet van zzp-ers, maar ook door het toenemend gebruik van verschillende constructies om de (dure) cao te omzeilen of te ontwijken.

Vakbonden zien de voorstellen van werkgevers vooral als verslechtingen van de bestaande cao. Algemeen gesteld zijn werkgevers, in de ogen van de bonden, vooral geïnteresseerd in een 'minimale cao met veel flexibiliteit'. De vakbeweging vindt dat de cao steeds meer wordt uitgekleeft tot uiteindelijk een 'minimale' cao overblijft. Opvallend – en mogelijk tekenend voor de zwakke positie van de vakbeweging – is dat die mindere cao steeds vaker wordt afgesloten. Het thema van flexibele arbeid kan hier als illustratie dienen. De vakbeweging ziet de al jaren geleden ingezette trend van minder vast en meer flexibel werk als een ongewenste ontwikkeling. De vakbeweging zet in op 'Gewoon Goed Werk' en dat betekent o.a. het bestrijden van onzeker werk. De onverminderd hoge dektingsgraad van de cao in Nederland geeft aan dat mede door de vakbeweging die (ongewenste) flexibele arbeidsrelaties onder de cao zijn gebracht. Daar zijn natuurlijk meerdere goede redenen voor, zoals het reguleren van de arbeidsvoorwaarden van die flexibele banen door cao-dekking. Wel ontstaat het beeld dat werkgevers vanaf het begin van de flexibiliseringstrend (in dit onderzoek is dat de periode 1999-2014) steeds meer de cao hebben gekregen die zij graag willen (cao met flex arbeid) en dat de vakbeweging dat eigenlijk niet wil, maar bijna altijd tandenknaarsend met die cao akkoord is gegaan, onder het motto van "elke cao is beter dan geen cao".

Wel zijn er de laatste tijd signalen dat dit motto minder opgaat. Het cao-overleg verloopt steeds moeizamer en een groeiend deel van de cao-werknemers moet langer wachten op zijn/haar nieuwe cao. Dat moeizame overleg betreft vooral bedrijfstak-cao's in sectoren die onder grote druk staan en waarbij arbeidskosten een relatief groot deel vormen van de productiekosten (zoals bij de handel-cao's). Hoewel binnen de beweging niet wordt gesproken van een bewuste verandering in de coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid, lijkt het motto voor onderhandelingen, met name voor deze

sectoren, inmiddels meer veranderd in: “liever geen cao dan een slechte cao”. Met het inzetten van de ‘moderniseringsagenda van de cao’ behouden de werkgevers het offensief en voeren zij de druk op de bonden op. Werkgevers lijken de cao onder vuur te nemen, omdat– volgens werkgevers– vernieuwing uitblijft en daarmee het draagvlak onder werkgevers voor de cao sterk zou afnemen. Toch richt de aanval zich veel meer op de bonden en veel minder op de cao. Werkgevers voelen zich sterk en zetten de bonden met name onder druk met het standpunt: de arbeidsvoorwaarden worden gemoderniseerd, ‘met of zonder de bonden of’ buiten de cao om’. Dit alles duidt op een verschuiving in de machtsbalans ten voordele van de werkgevers en ten nadele van de vakbonden. Simpel gezegd: het initiatief voor veranderingen komt bijna steeds van werkgeverszijde en de vakbonden zitten in het defensief en zijn vaak al blij als zij verslechtingen kunnen voorkomen.

De opstelling van de werkgevers is hierbij tweeledig. Er is een kleiner deel, dat laat weten ‘serieus te overwegen om de samenwerking met de bonden op te zeggen en te stoppen met de cao’. Deze brancheorganisaties in onder andere de horeca, detailhandel, bouw en metaal vinden de huidige cao’s te dik, te duur en te inflexibel en verwachten niet snel hier met de bonden verder te komen. Algemeen gesteld heeft deze groep van werkgevers als motto: ‘liever geen cao dan de huidige cao’. Een groter deel van de werkgevers blijft echter het belang benadrukken om met bonden op hoofdlijnen afspraken te maken en zaken te regelen.

Als we de hierboven beschreven inbreng van sociale partners onderbrengen bij de eerder genoemde drie bewegingen in de periode 1999-2015 dan ontstaat onderstaand overzicht.

| Flexibiliseringsperiode 1999-2015  | Omschrijving 4 bewegingen  | Omschrijving inbreng binnen collectieve arbeidsverhoudingen  |
|--|--|--|
| Vanaf 1999<br><br><br>2015 | <b>1<sup>e</sup> beweging: ‘flex binnen cao’</b><br>Flexibilisering vooral binnen cao<br>Opkomst zzp-ers       | Vakbeweging: <i>“beter een cao dan geen cao”</i>   |
|  | <b>2<sup>e</sup> beweging: ‘flex buiten cao’</b><br>Ook flexibilisering buiten cao<br>Sterke doorgroei zzp-ers | Werkgevers: gebruik mogelijkheden (constructies) om cao te ontlopen of te ontwijken  |
|  | <b>3<sup>e</sup> beweging: ‘strijd tegen flex’</b><br>Strijd tegen doorgeschoten flex                          | Vakbeweging: <i>“meer nadruk op naleving en handhaving”</i><br><br>Overheid: <i>“wetgeving tegen doorgeschoten flex” (o.a WWZ, WAS)</i>                                |
|  | <b>4<sup>e</sup> beweging: ‘strijd aanpassing cao’</b><br>Strijd om vernieuwing en aanpassing cao              | Vakbeweging: <i>“beter geen cao dan een slechte cao”</i><br><br>Werkgevers zetten aanpassing cao op agenda<br>Deel werkgevers: <i>“liever geen cao dan de huidige”</i> |

- *Stip op de horizon: werkgevers realiseren (in meer of mindere mate) hun agenda*

Werkgevers lijken voorlopig aan het langste eind te trekken. De cao lijkt zich te bewegen in de richting die werkgevers wensen. Zij zien hun arbeidskosten afnemen door óf de inzet van zzp-ers en het gebruik van constructies 'buiten de cao' om óf door een cao die steeds meer lijkt op de cao die zij wensen: een goedkopere en flexibele cao.

De positie van de vakbeweging lijkt tegelijkertijd zwakker te worden. De beschreven ontwikkelingen die de cao in meer of minder mate onder druk zetten, zijn ook – en vooral – ontwikkelingen die de vakbeweging onder druk zetten. Minder bereik van de cao onder de beroepsbevolking en de mogelijkheid dat een enkele cao niet meer zal worden afgesloten versterken de positie van de vakbeweging niet. De macht van de vakbeweging brokkelt verder af door ledenverlies en dalende organisatiegraad. Er komen te weinig nieuwe leden bij en de bond weet de jongere werknemer niet te vinden (en omgekeerd). De rol van de vakbeweging lijkt verder te worden verkleind doordat men weinig voet aan de grond krijgt in de discussie rondom de aanpassing of vernieuwing van de cao.

Werkgevers lijken hun 'cao-moderniseringsagenda' in de komende tijd (in meer of mindere mate) te gaan realiseren. Die verwachting wordt o.a. gevoed door cao-uitkomsten voor een van de meest omstreden voorstellen: het verder afbouwen van de ontzie-maatregelen. Op dit moment zijn de ontzie-maatregelen bij 15% van de bedrijven verdwenen en staat bij een derde van de bedrijven dit onderwerp nu op de cao-agenda (zie ook kader 23).

Ook op een andere manier is de *winning mood* van werkgevers zichtbaar. In veel cao's is een - zwaar bevochten – loonstijging gepaard gegaan met een versobering van secundaire arbeidsvoorwaarden (zoals minder vrije dagen en afschaffing van onregelmatigheidstoeslagen) en/of een lager pensioen op latere leeftijd. Volgens het CBS (2015) zijn de cao-lonen in het eerste kwartaal van 2015 met 1,2% gestegen, terwijl de loonkosten voor werkgevers met 0,3% zijn gestegen. Het CBS meldt dat dit vooral door lagere pensioenpremies komt. Werkgevers zouden deze kostenbesparing kunnen doorgeven aan hun werknemers in de vorm van loonsverhoging, maar dat heeft nauwelijks plaatsgevonden.

Werkgevers zijn en voelen zich sterk. Werkgevers zetten vooral druk op de bonden door het innemen van de eerder geschetste positie: 'of de cao wordt gemoderniseerd in samenwerking met bonden' of 'werkgevers gaan zonder of buiten de cao om door met modernisering van de arbeidsverhoudingen'. De stip op de horizon laat zien welke kant het mogelijk opgaat en vooral dat het de werkgevers menens is.

#### *Conclusie 6:*

*De beschreven ontwikkelingen die de cao in meer of minder mate onder druk zetten, zijn ook – en vooral – ontwikkelingen die de vakbeweging onder druk zetten. De cao-machtsbalans tussen bonden en werkgevers is behoorlijk uit evenwicht in het nadeel van de vakbeweging.*

## Slot

Dit rapport geeft een beschrijving en een analyse van ontwikkelingen in de collectieve arbeidsverhoudingen met de cao als invalshoek. Daarvoor zijn in dit rapport verschillende uitstapjes gemaakt, waardoor zowel de cao als het 'vaarwater van de cao' in beeld zijn gebracht. In die zin levert dit onderzoek een 'stand van zaken' op en wil het vooral een kader neerzetten voor verdere beleidsontwikkeling. De 'stip op de horizon' laat zien welke kant het mogelijk opgaat.

Vanuit die verwachting kan een visie van de vakbeweging op de toekomst van de cao niet ontbreken. Dat is mogelijk belangrijker dan het lijkt. Want bonden agenderen natuurlijk terecht allerlei kwesties rondom de arbeidsmarkt die een aanslag zijn op de huidige arbeidsvoorwaarden. En tegenstand van werkgevers of overheid is ook van alle tijden. Het agenderen van 'allerlei kwesties' is, hoe belangrijk ook, slechts het begin. Het aandragen van verbeteringen –laat staan: van oplossingen – is natuurlijk veel moeilijker, zeker als die ook nog eens breed omarmd moeten worden en nieuwe leden moeten aantrekken.

Ook dit rapport biedt die oplossingen niet. Wel lijkt van belang dat de vakbeweging voet aan de grond krijgt in de discussie rondom de aanpassing of vernieuwing van de cao. Alleen al om te pogen uit het defensief te komen. Simpel gezegd betreft het de vraag: hoe ziet de 'cao-moderniseringsagenda' van de vakbeweging eruit? Daarbij moeten natuurlijk ook antwoorden worden gezocht voor het flexibiliseringsvraagstuk (hoe om te gaan met het groeiend aandeel van zzp-ers?). Maar ook hoe de vakbeweging bijvoorbeeld de eigen representativiteit of de betrokkenheid bij de cao denkt te kunnen vergroten. Of hoe om te gaan met de toenemende behoefte aan keuzevrijheid. Bij dit alles zal vooral ook dat andere grote onderwerp moeten worden betrokken: hoe kan de vakbeweging jongeren in de nabije toekomst wél aantrekken en binden?

In globale termen gaat het dan om het uitwerken van een aantal denkrichtingen, waarvoor in dit rapport veel informatie op een rijtje is gezet. Een eerste denkrichting betreft de vraag om – via de cao – het gebruik van flexkrachten (inclusief zzp-ers) te beperken of in de cao meer te regelen voor deze groep. Voor dit laatste kan worden gedacht aan de nieuwe cao voor architecten, waarin ook tarieven voor zzp'ers zijn vastgelegd. M.a.w. moet het verschil tussen werknemer en zzp-er worden verkleind of juist zo groot mogelijk worden gehouden en zijn daarvoor veranderingen in inhoud en bereik van de cao gewenst of nodig?

Een tweede denkrichting gaat over het werven van nieuwe, jonge(re) leden om de dalende organisatiegraad te keren. Verschillende mogelijkheden zijn in dit rapport beschreven, die binnen of buiten de cao kunnen worden vormgegeven, en die een bijdrage kunnen leveren aan ledengroei. In hoeverre kan bijvoorbeeld een offensief arbeidsvoorwaardenbeleid door de vakbeweging voor jongeren wervend zijn? Denk aan het succes van Young & United. Of denk aan de onlangs afgesloten cao Bijenkorf waarbij het jeugdloon is afgeschaft in ruil voor halvering van de overwerkvergoeding voor de zondag. Is de vakbeweging bijvoorbeeld in staat met vergelijkbare eigen voorstellen te komen en op die manier een meer aanvallende (misschien wervende) agenda te presenteren? Uitgaande van de huidige sterke positie van werkgevers (en de geschetste 'stip op de horizon') staan de 'senioren dagen' momenteel zwaar onder druk. Tegelijkertijd geven werkgevers het belang van 'jong voor oud' aan. Wat kunnen jongeren hiervoor dan terugkrijgen,

als het onontkoombaar is dat seniorendagen worden beperkt of afgeschaft? Dat doet dan weer een beroep op de vakbeweging om te achterhalen wat potentiële (jonge) leden willen en tegelijkertijd legt dat grote nadruk op het belang van goede communicatie en begeleiding.

Een derde denkrichting is – zeker als de organisatiegraad blijft dalen – het zoeken van mogelijkheden om de representativiteit van de vakbeweging te vergroten. Een vergaande vorm is alle werknemers zeggenschap te geven over de cao, ongeacht of zij lid zijn van een vakbond. Dat vergroot natuurlijk het ‘free rider’ probleem, maar zou ondervangen kunnen worden door alle werknemers die onder een cao vallen een verplichte cao-bijdrage te laten betalen en hen in ruil daarvoor een gratis lidmaatschap van een vakbond *naar keuze* aan te bieden.

Een vierde denkrichting is in hoeverre een nieuwe balans kan worden gevonden tussen collectieve zekerheid en individuele flexibiliteit en keuzevrijheid. En in hoeverre (individuele) budgetten daarbij een sleutelrol kunnen spelen.

Zoals gezegd zijn dit slechts enkele voorbeelden van de richting waarin men zou kunnen denken om het verder afkalven van het bereik en de legitimiteit van de cao te stoppen.

# Bijlagen

**BIJLAGE 1: Tabellen****Tabel A: Overzicht werknemers onder cao en avv reguliere bedrijfstak-cao's en ondernemings-cao's (naar economische sector)**

| Economische sector:         | Aantal cao's        | Werknemers cao     | Werknemers avv     | Totaal             |
|-----------------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|                             | <i>Aantal cao's</i> | <i>Aantal wn's</i> | <i>Aantal wn's</i> | <i>Aantal wn's</i> |
| • Landbouw en visserij      | 8                   | 72.100             | 31.300             | 103.500            |
| • Industrie                 | 39                  | 543.000            | 105.300            | 648.300            |
| • Bouwnijverheid            | 11                  | 209.000            | 70.100             | 279.100            |
| • Handel en horeca          | 30                  | 838.200            | 102.000            | 940.200            |
| • Vervoer & communicatie    | 18                  | 183.700            | 50.300             | 234.000            |
| • Zakelijke dienstverlening | 21                  | 581.100            | 140.200            | 721.300            |
| • Overige dienstverlening   | 50                  | 1.900.700          | 136.700            | 2.038.000          |
| <b>Totaal:</b>              | <b>177</b>          | <b>4.327.800</b>   | <b>636.000</b>     | <b>4.963.800</b>   |

Bron: SZW Cao-afspraken 2014, juni 2015

**Tabel B: Overzicht werknemers onder andersoortige cao's (Vut, O&O, SF, Overige)**

|            | Bedrijfstak-cao<br>aantal wn's<br>onder cao | Bedrijfstak-cao<br>aantal wn's<br>onder avv | Totaal<br>Bedrijfstak-<br>cao aantal wn's | Ondernemings-<br>cao aantal wn's | Totaal           |
|------------|---|---|---|----------------------------------|------------------|
| • Regulier | 4.327.800                                   | 636.000                                     | 4.963.800                                 | 522.600                          | <b>5.486.400</b> |
| =====      | =====                                       | =====                                       | =====                                     | =====                            | =====            |
| • Vut:     | 776.700                                     | 102.600                                     | 879.300 (29)                              | -                                |                  |
| • O&O      | 580.200                                     | 137.800                                     | 718.000 (16)                              | -                                |                  |

Bron: SZW Cao-afspraken 2014, juni 2015

De werknemersaantallen voor de overige regelingen (Vut, O&O, SF en overige) kunnen niet bij de reguliere cao's worden opgeteld, omdat de regelingen elkaar, qua werkingsfeer geheel of gedeeltelijk overlappen. (De verschillende regelingen m.b.t werknemers van één onderneming kunnen daarnaast op een verschillend aantal werknemers betrekking hebben.)



**Tabel C: Overzicht aantal werknemers onder cao over langere periode (2014 – 2003).**

| Jaar: | Aantal<br>Werknemers Cao: | Totaal aantal<br>werknemers (banen) | Dekkingsgraad<br>cao |
|-------|---------------------------|-------------------------------------|----------------------|
| 2015  | 5.486.400                 | 7.192.000                           | (76,3%-80%)          |
| 2014  | 5.895.500                 | 7.160.000                           | 82,3%                |
| 2013  | 5.954.000                 | 7.257.000                           | 82,0%                |
| 2012  | 6.003.000                 | 7.430.000                           | 80,8%                |
| 2011  | 6.164.000                 | 7.484.000                           | 82,4%                |
| 2010  | 5.528.000                 | 7.445.000                           | 74,3%                |
| 2009  | 6.150.000                 | 7.488.000                           | 82,1%                |
| 2008  | 5.864.000                 | 7.553.000                           | 77,6%                |
| 2007  | 5.808.000                 | 7.424.000                           | 78,2%                |
| 2006  | 4.815.000                 | 7.227.000                           | 66,6%                |
| 2005  | 6.166.000                 | 7.105.000                           | 86,8%                |
| 2004  | 6.052.000                 | 7.083.000                           | 85,4%                |
| 2003  | 5.768.000                 | 7.167.000                           | 80,5%                |

Bron: Voorjaarsrapportages 2003-2015 van SZW (2e kolom); CBS Statline /Bewerking Paul de Beer (3e kolom). Cijfers eerder dan 2003 zijn niet opgenomen, omdat SZW in 2003 met nieuwe systematiek en andere berekening is gaan werken.

**Tabel D: Overzicht werknemers reguliere bedrijfstak-cao's (m/z. avv) en ondernemings-cao's (naar economische sector)**

| Economische sector:         | Aantal<br>werknemers<br>in sector | Aantal<br>werknemers<br>onder cao | Dekkingsgraad totaal<br>en naar soort cao (in %) |             |             |
|-----------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--|-------------|-------------|
|                             | Aantal wn's::                     | Aantal wn's:                      | Totaal:  | Bedrijfstak | Onderneming |
| • Landbouw en visserij      | 96.000                            | 107.500                           | 100,0  | 91,1        | 1,6         |
| • Industrie                 | 793.000                           | 791.000                           | 99,7   | 72,5        | 13,9        |
| • Bouwnijverheid            | 299.000                           | 314.000                           | 100,0  | 78,1        | 1,7         |
| • Handel en horeca          | 1.546.000                         | 1.202.000                         | 77,7   | 62,8        | 4,1         |
| • Vervoer & communicatie    | 569.000                           | 399.000                           | 70,1   | 35,8        | 26,4        |
| • Zakelijke dienstverlening | 1.552.000                         | 938.500                           | 60,5   | 40,1        | 11,2        |
| • Overige dienstverlening   | 2.387.000                         | 2.143.500                         | 89,8   | 84,7        | 2,1         |
| <b>Totaal:</b>              | <b>7.242.000</b>                  | <b>5.895.500</b>                  | <b>81,4</b>                                      | <b>65,0</b> | <b>7,6</b>  |

Bron: SZW Cao-afspraken 2014, april 2014; CBS (Statline). Bewerking Paul de Beer. Landbouw en visserij en Bouwnijverheid op 100% gesteld. Totaal van bedrijfstak en onderneming telt niet op tot totaal, omdat de dekking via avv niet apart is opgenomen.

**Bijlagetabel E: Werkzame beroepsbevolking (wms. vaste en flexibele arbeidsrelaties+ zelfstandigen) vanaf 1999 t/m 2014 (x 1000)**

| Werkzame Beroepsbevolking in periode: (100%) | Totaal aantal wkn.'s | Wkn's. vaste arbeidsrelatie | Werknemers flexibele arbeidsrelaties    |                                  |                           |                       |                 |                          |                            |                                 | Zelfstandigen*                    |
|--|----------------------|-----------------------------|---|----------------------------------|---------------------------|-----------------------|-----------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|
|  |                      |                             | Totaal wkn's. Flexibele arbeidsrelaties | Wrk. tijdelijk, Uitzicht op vast | Wrk. tijdelijk > = 1 jaar | Wrk. Overig tijdelijk | Uitzendkrachten | Oproep- of invalkrachten | Wrk. Vast, geen vaste uren | Wrk. Tijdelijk, geen vaste uren |                                   |
| <b>2014:</b><br>8,214 mln.<br>(100%)         | 6860<br>83,5%        | 5052<br>61,5%               | 1808<br>22%                             | 388<br>4,7%                      | 174<br>2,1%               | 153<br>1,9%           | 225<br>2,7%     | 538<br>6,6%              | 123<br>1,5%                | 208<br>2,5%                     | 1354<br>16,5% w.v. 884<br>zpp-ers |
| <b>2013:</b><br>8,266 mln.                   | 6947<br>84%          | 5178<br>63%                 | 1769<br>21%                             | 406                              | 164                       | 155                   | 198             | 518                      | 125                        | 203                             | 1319<br>16%                       |
| <b>2012:</b><br>8330 mln.                    | 7057<br>85%          | 5361<br>65%                 | 1696<br>20%                             | 435                              | 135                       | 157                   | 196             | 467                      | 107                        | 197                             | 1273<br>15%                       |
| <b>2011:</b><br>8280 mln.                    | 7031<br>85%          | 5431<br>66%                 | 1600<br>19%                             | 432                              | 109                       | 146                   | 201             | 439                      | 107                        | 167                             | 1249<br>15%                       |
| <b>2010:</b><br>8278 mln.                    | 7035<br>85%          | 5463<br>66%                 | 1571<br>19%                             | 394                              | 142                       | 181                   | 193             | 383                      | 103                        | 176                             | 1242<br>15%                       |
| <b>2009:</b><br>8360 mln.                    | 7134<br>85%          | 5569<br>67%                 | 1565<br>18%                             | 412                              | 142                       | 188                   | 194             | 352                      | 95                         | 180                             | 1226<br>15%                       |
| <b>2008:</b><br>8358 mln.                    | 7164<br>86%          | 5589<br>67%                 | 1575<br>19%                             | 421                              | 125                       | 180                   | 237             | 337                      | 99                         | 176                             | 1194<br>14%                       |
| <b>2007:</b><br>8169 mln.                    | 7020<br>86%          | 5513<br>67%                 | 1506<br>19%                             | 389                              | 122                       | 178                   | 244             | 320                      | 95                         | 158                             | 1149<br>14%                       |
| <b>2006:</b><br>7938 mln.                    | 6847<br>86%          | 5510<br>69%                 | 1336<br>17%                             | 317                              | 113                       | 160                   | 237             | 295                      | 82                         | 134                             | 1091<br>14%                       |
| <b>2005:</b><br>7818 mln.                    | 6763<br>87%          | 5531<br>71%                 | 1232<br>16%                             | 280                              | 103                       | 157                   | 208             | 288                      | 71                         | 126                             | 1054<br>13%                       |
| <b>2004:</b><br>7761 mln.                    | 6738<br>87%          | 5559<br>72%                 | 1179<br>15%                             | 290                              | 101                       | 151                   | 179             | 265                      | 70                         | 123                             | 1022<br>13%                       |
| <b>2003:</b><br>7,783 mln.<br>(100%)         | 6783<br>87%          | 5612<br>72%                 | 1171<br>15%                             | 306<br>3,9%                      | 90<br>1,2%                | 153<br>1,9%           | 182<br>2,3%     | 255<br>3,3%              | 67<br>0,9%                 | 118<br>1,5%                     | 1000<br>13% w.v.<br>567 zpp-ers   |
| <b>2002:</b><br>7,009 mln.                   | 6142<br>88%          | 5323<br>76%                 | 819<br>12%                              | 291                              | 71                        | 87                    | 173             | 99                       | 45                         | 53                              | 867<br>12%                        |
| <b>2001:</b><br>6,935 mln.                   | 6070<br>88%          | 5251<br>76%                 | 819<br>12%                              | 269                              | 65                        | 87                    | 183             | 115                      | 46                         | 55                              | 865<br>12%                        |
| <b>2000:</b><br>6,917 mln.                   | 6116<br>88%          | 5290<br>76%                 | 826<br>12%                              | 220                              | 74                        | 66                    | 195             | 117                      | 90                         | 65                              | 801<br>12%                        |
| <b>1999:</b><br>7,534 mln.<br>(100%)         | 6792<br>90%          | 5816<br>77%                 | 976<br>13%                              |                                  |                           |                       |                 |                          |                            |                                 | 742<br>10% w.v. 470<br>zpp-ers    |

Bron: CBS/Statsline.cbs.nl. In 2014 heeft het CBS de definitie van werkzame beroepsbevolking veranderd. Kleine baantjes van minder dan 12 uur worden nu wel meegerekend. CBS heeft dat vanaf 2003 in zijn statistieken verwerkt. De cijfers van 2000 t/m 2002 zijn te laag en laten zich niet goed vergelijken met de cijfers over de jaren 2003-2014. Voor 1999 gebruik gemaakt van ander CBS-materiaal (werkenden naar dienstverband, EBB 1999, microbestand) waarin wel werknemers (vast en flexibel) met een klein baantje zijn opgenomen.

Tabel F: Aantal afgesloten akkoorden per maand

|               | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | Gemid.aantal<br>per maand over<br>2008 -2014 | 2015 |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--|------|
| jan           | 39         | 18         | 24         | 16         | 32         | 45         | 46         | 220:7= 31,4                                  | 40   |
| feb           | 24         | 20         | 36         | 28         | 33         | 23         | 14         | 178:7 = 25,4                                 | 16   |
| mrt           | 46         | 26         | 68         | 44         | 42         | 42         | 26         | 294 : 7 = 42                                 | 26   |
| apr           | 56         | 31         | 60         | 45         | 46         | 60         | 45         | 343 : 7 = 49                                 | 35   |
| mei           | 46         | 35         | 55         | 63         | 44         | 47         | 52         | 342:7= 48,9                                  | 39   |
| jun           | 70         | 67         | 77         | 63         | 57         | 59         | 48         | 441:7 = 63                                   | 48   |
| jul           | 34         | 36         | 54         | 28         | 34         | 33         | 34         | 253:7=36,1                                   | 33   |
| aug           | 12         | 23         | 16         | 15         | 13         | 15         | 5          | 99:7=14,1                                    |      |
| sep           | 15         | 31         | 29         | 30         | 27         | 33         | 26         | 191:7 =27,2                                  |      |
| okt           | 13         | 27         | 25         | 26         | 24         | 32         | 40         | 187:7 =26,7                                  |      |
| nov           |            |            | 26         | 16         | 24         | 21         | 24         | 111:5 =22,2                                  |      |
| dec           |            |            | 15         | 13         | 34         | 13         | 7          | 82:5 = 16,4                                  |      |
| <b>Totaal</b> | <b>355</b> | <b>314</b> | <b>459</b> | <b>387</b> | <b>410</b> | <b>423</b> | <b>367</b> | <b>2715:7 =387,9</b>                         |      |

Bron: AWWN, 2015

Tabel G: Reden van inhuur 2011-2013

|  | Piek werk:<br>tijdelijke<br>behoefte<br>specialistische<br>kennis | Piek Werk:<br>seizoenswerk/<br>Opvang<br>pieken<br>productie | Piek werk:<br>tijdelijke<br>financiering,<br>specifiek<br>project | Tijdelijke<br>vervanging<br><br>(ziekte/<br>afwezigheid) | Onzekerheid<br>toekomst | Andere<br>redenen |
|--|---|--|---|--|-------------------------|-------------------|
| <b>Naar arbeidsrelatie:</b>                |   |  |   |  |                         |                   |
| Zzp-ers 2013                               | 43%   | 24%  | 5%  | 5%   | 4%                      | 19%               |
| Tijdelijk zonder uitzicht op<br>vast 2011  | 2%  | 10%  | 8%  | 14%  | 22%                     | 22%               |
| Uitzend/ detachering 2011                  | 7%  | 32%  | 5%  | 26%  | 7%                      | 22%               |
| <b>Naar sector:</b>                        |   |  |   |  |                         |                   |
| Industrie en landbouw                      | 44%   | 27%  | 4%  | 5%   | 3%                      | 16%               |
| Bouw                                       | 22%   | 48%  | 6%  | 3%   | 5%                      | 16%               |
| Handel , horeca en reparatie               | 51%   | 16%  | 3%  | 5%   | 5%                      | 21%               |
| Transport                                  |   |  |   |  |                         |                   |
| Zakelijke en financiële<br>dienstverlening | 28%   | 32%  | 5%  | 7%   | 5%                      | 23%               |
|  | 41%   | 19%  | 7%  | 3%   | 2%                      | 27%               |
| Zorg en welzijn                            | 49%   | 5%   | 6%  | 17%  | 0%                      | 22%               |
| Cultuur en overige<br>dienstverlening.     | 54%   | 15%  | 7%  | 11%  | 0%                      | 13%               |
| Overheid                                   | 68%   | 4%   | 11%   | 6%   | 2%                      | 10%               |
| Onderwijs                                  | 60%   | 6%   | 12%   | 7%   | 5%                      | 11%               |

Bron: SCP. "bevrijd of beklemd: werk, inhuur, inkomen en welbevinden van zzp-ers, 2014

**Tabel H: Organisatiegraad naar sectoren 2011 en 2001**

| Leeftijd:                            | Totaal 2011 | Totaal 2001 |
|--------------------------------------|-------------|-------------|
| • Landbouw en visserij               | 12%         | 17%         |
| • Industrie (en delfstoffenwinning)  | 24%         | 27%         |
| • Energie en waterleidingbedrijven   | 31%         | 49%         |
| • Bouwnijverheid                     | 31%         | 38%         |
| • Handel                             | 12%         | 12%         |
| • Horeca                             | 7%          | 15%         |
| • Vervoer & communicatie             | 27%         | 33%         |
| • Zakelijke dienstverlening          | 11%         | 12%         |
| • Financiële instellingen            | 14%         | 17%         |
| • Openbaar bestuur                   | 34%         | 40%         |
| • Onderwijs                          | 30%         | 35%         |
| • Gezondheids- en welzijnszorg       | 19%         | 23%         |
| • Cultuur en overige dienstverlening | 19%         | 27%         |

**Tabel I: Organisatiegraad naar soort arbeidsrelaties en naar arbeidsduur.**

| Leeftijd:                           | Totaal 2011 | Totaal 2001 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>Soort Arbeidsrelatie</b>         |             |             |
| • Wrk. met vaste arbeidsrelatie     | 21%         | 26%         |
| • Wrk. met flexibele arbeidsrelatie | 9%          | 10%         |
| <b>Wekelijkse arbeidsduur</b>       |             |             |
| • 12 tot 20 uur                     | 10%         | 11%         |
| • 20 tot 35 uur                     | 19%         | 22%         |
| • 35 uur of meer                    | 23%         | 27%         |

Tabel J: Afwijkingen van de ketenbepaling 2013

|                              | Alle werknemers  |               | Groepen wn's     |                        | Totaal          |                |
|------------------------------|------------------|---------------|------------------|------------------------|-----------------|----------------|
|                              | Aantal<br>cao's: | % wn's<br>17% | Aantal<br>cao's: | Aantal<br>wns':<br>40% | Aantal<br>cao's | % wns':<br>52% |
| Afwijking 3 jaar             |                  |               |                  |                        |                 |                |
| w.v. naar beneden (F-)       | 17               |               | 22               |                        | 34              |                |
| w.v. naar boven (F+)         | 13               |               | 12               |                        |                 |                |
|                              | 4                |               | 8                |                        |                 |                |
| Afwijking 3 arbeidsov.       | 12               | 14%           | 16               | 21%                    | 26              | 34%            |
| w.v. naar beneden (F-)       | 2                |               | 6                |                        |                 |                |
| w.v. naar boven (F+)         | 10               |               | 10               |                        |                 |                |
| Afwijking tussenpoos         | 8                | 11%           | 3                | 10%                    | 10              | 20%            |
| w.v. langere tussenpoos (F-) | -                |               | 1                |                        |                 |                |
| w.v. kortere tussenpoos (F+) | 8                |               | 2                |                        |                 |                |
| Buitenwerking                | 0                | 0             | 14               | 18%                    | 14              | 14%            |
|                              | <b>25</b>        | <b>22%</b>    | <b>38</b>        | <b>60%</b>             | <b>55</b>       | <b>69%</b>     |

Bron: SZW Cao-afspraken 2013, april 2014

Tabel K: Inhuur van zzp in het derde kwartaal van 2012

| Inhuur zzp-ers (3e kwartaal 2012)         |            |
|---|------------|
| <b>Totaal</b>                             | <b>54%</b> |
| landbouw                                  | 51%        |
| Industrie                                 | 53%        |
| Bouw                                      | 75%        |
| Detailhandel                              | 28%        |
| Horeca                                    | 27%        |
| Zakelijke dienstverlening                 | 60%        |
| Vervoer, informatie en communicatie       | 60%        |
| <b>Bedrijfsgrootte:</b>                   |            |
| >100 wns.                                 | 65%        |
| 50-100 wns.                               | 59%        |
| 20-50 wns.                                | 47%        |
| 5-20 wns.                                 | 36%        |
| <b>Totaal bedrijfsgrootte &gt; 5 wns.</b> | <b>54%</b> |

Bron: COEN, Conjunctuurenquête Nederland, (samenwerking van CBS, de KvK, EBB, MKB Nederland en VNO-NCW).

## BIJLAGE 2: Voorbeelden van grotere cao's die voor 2015 zijn verlopen.

Stand per 1-3-2015

| Cao:                        | 2011   | 2012  |
|-----------------------------|--|---|
| Grootste Ondernemings-cao's |  | - Praxis (1-3-12)   |
| Grootste Bedrijfstack-cao's |  | - Elektrotechnische DH (1-1-12)<br>- Drogisterijen (1-4-12)<br>- Gebra (1-4-12)<br>- Facilit. Contactcenters (1-5-12)<br>- Vaste Med. UB (1-10-12)              |
| Publieke sector             | - Rijk (1-1-11)<br>- Rechterlijke Macht (1-1-11) | - Provincies (1-6-12)<br>- GGZ (1-1-13)   |
| Detailhandel                | - VGT Grootwinkel-bedrijf textiel (1-1-11)       | - Elektrotechn.DH (1-1-12)<br>- Praxis (1-3-12)<br>- Drogisterijbr. (1-4-12)<br>- DH Bloemen en Planten (1-4-12)<br>- Speelgoedbr. (1-4-12)<br>- Hibin (1-7-12) |
| Groothandel                 |  |   |
| Diensten                    |  | - Beveiliging (1-7-12)<br>- ABU vast (1-10-12)  |
| Overheid                    | - Rijkspersoneel (1-1-11)                        |   |
| Zorg                        |  | - GGZ (1-1-13)  |

| Cao:                        | 2013   | 2014  |
|-----------------------------|--|---|
| Grootste Ondernemings-cao's | - Bijenkorf (1-6-13)<br>- V&D + La Place (1-2-13)  | - MSD Organon (1-1-14)<br>- Delta Lloyd (1-1-14)<br>- APG (1-4-14)<br>- Arcadis (1-4-14)<br>- SNT (1-5-14)<br>- IKEA (1-10-14)  |
| Grootste Bedrijfstack-cao's | - Supermarkten (1-4-13)<br>- Grootwinkelbedrijven in Schoenen (1-5-13)<br>- Doe-Het-Zelf (1-7-13)<br>- Grafimedia (1-8-13)<br>- Fashion & Sport Inretail (1-10-13) | - Woondiensten (1-1-14)<br>- Postverspreiders (1-1-14)<br>- GH Levensmiddelen (GIL) (1-1-14)<br>- LEO (1-7-14)<br>- Mitec (1-7-14)<br>- GH in Groenten en Fruit (1-7-14)<br>- Tuincentra (1-10-14)<br>- Motorvoertuigen (1-11-14) |
| Publieke sector             | - Defensie (1-3-13)<br>- Arbo Unie (1-7-13)  | - Waterschappen 1 (1-1-14)<br>- Welzijn (1-1-14)<br>- Kenniscentra (1-2-14)<br>- Sanquin (1-3-14)<br>- Hidha (1-4-14)   |
| Detailhandel                | - V&D + La Place (1-2-13)<br>- Supermarkten (1-4-13)<br>- Bijenkorf (1-6-13)   | - Doe het zelf (1-7-13)<br>- Mode & Sport (1-10-13)<br>- Tuincentra (1-10-14)<br>- IKEA (1-10-14)<br>- Motorvoertuigen (1-11-14)  |
| Groothandel                 |  | - Levensmiddelen (1-1-14)<br>- Groente & Fruit (1-7-14)<br>- Textielgoederen (1-10-14)  |
| Diensten                    |  | - Horeca (1-1-14), is nu AVR<br>- Woondiensten (1-1-14)<br>- VVV (1-1-14)<br>- Arcadis (1-4-14)<br>- SNT (1-5-14)<br>- NBBU UK (1-6-14)   |
| Overheid                    | - Defensie (1-3-13)  | - Waterschappen 1 (1-1-14)  |
| Zorg                        | - Gehandicaptenzorg (1-3-14)   | - Tandtechniek (1-7-14)   |

## Referenties

Altersum (2014), "Analyse Bouwnijverheid", Altersum, verder in arbeidsverhoudingen, mei 2014.

AWVN (2012), "Keuzemogelijkheden in arbeidsvoorwaarden", april 2012.

AWVN (2015) "Focus op vernieuwing, arbeidsvoorwaardennota", Nota arbeidsvoorwaarden 2015

AWVN (2015a), Recente cao-ontwikkelingen 2015 (notitie AWWN)

AWVN (2015b), Position paper AWWN, 'werkgeversopvattingen over de cao i.v.m. het rondetafelgesprek op 27 mei 2015'. (Brief aan de Vaste Kamercommissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 20 mei 2015).

AWVN (2014), "Een verantwoorde weg naar groei. Nieuw sociaal beleid voor Nederland", 2014.

AWVN (2014b), "Een overgangsjaar", Eindevaluatie cao-seizoen 2014.

Becker, F. en Pim Paulusma (2012), "Een agenda voor een nieuwe vakbeweging. De toekomst van de vakbeweging". S&D, nr. 5, 2012.

Beer, P. de (2013) (red.), "Arbeidsverhoudingen onder druk", Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Pre-adviezen 2013.

Beer, P. de (2013b), "Een verplichte bijdrage voor de cao". In de AWWN-bundel: Ontwerpers in Arbeidsverhoudingen: draagvlak voor de cao, december 2013.

Beer, P. de (2011), "Stort de vakbeweging in? Tijd om te kiezen". In: Zeggenschap, september 2011, pp. 18-21,

Benders, J.G.J.M., L.W.M. Delsen (2007), "Ervaringen met arbeidsvoorwaarden à la carte in Nederland". Tijdschrift voor HTM, vol. 10-1, 2007, blz. 53-70

CBS (2014), "Achtergrondkenmerken en ontwikkelingen van zzp-ers in Nederland", Centraal Bureau voor de Statistiek, december 2014.

FNV (2014), "Meer koopkracht en echte banen", arbeidsvoorwaardenbeleid 2015.

FNV (2014b), "(Concept) Evaluatie Arbeidsvoorwaardenseizoen 2013-2014", augustus 2014.

FNV (2015), "Gezocht een echte baan; onderzoeksrapport FNV naar onzeker werk", maart 2015.



FNV (2015b), "Contracting, balletje-balletje op de arbeidsmarkt", maart 2015 + brochure "FNV overzicht Schijnconstructies".

Harteveld, L., H. Timmermans en A. de Groot (2014), "Hoe verdelen we de groei", Zeggenschap 3-2014.

Harteveld, L. (2013), "De cao: terug van nooit weggeweest!". In de AWWN-bundel: "Ontwerpers in Arbeidsverhoudingen: draagvlak voor de cao, december 2013.

Have, C.J.M. ten Have P.R.A Oeij, K.O. Kraan (2007), "Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen op ondernemingsniveau, Avon monitor 2007", oktober 2007.

HR Trends (2015), 2014-2015. Jaarlijks onderzoek door ADP Nederland, Berenschot en Performa Uitgeverij, 2015,

Kamerbrief (2012), "Actieplan Schijnconstructies", Den Haag.

Klaveren, M. van en W. Sprenger (2010). "Op zoek naar nieuwe leden; Internationaal onderzoek naar organiseren", 2010. Zeggenschap, 21(1), 23-30.

Noordoven, T.L.C.W (2013), "Vakbondslid voorgetrokken", Arbeidsrecht, afl. 11 november 2013.

NDT (2011), "Maak werk van de toekomst, 22 baanbrekende oplossingen en adviezen voor een Nederland dat werkt", Eindrapport De Nationale Denktank 2011.

OESO (2015), "In it together; why less inequality benefits all". Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, mei 2015.

Panteia (2014), "Cao vernieuwing in de metaalkro, Eindrapport", juni 2014.

Pepers, J. en H. Strating (2014), "Werken in en aan verandering. Zoektocht naar arbeid en arbeidsverhoudingen in het digitale tijdperk".

Pepers, J. en H. Strating (2014), "De iCao? Een whitepaper", juli 2014

van der Rijken, dr. mr. T., dr. A. Wilts, "Organisatie, strategie en invloed van brancheorganisaties", M&O, nummer 4, juli/augustus 2013.

Roos, W. (2015), "Van gastarbeider naar Euroforens. De uitdagingen van arbeidsmigratie voor de vakbeweging", publicatie nr 9, Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging, maart 2015.

Schmitter, Ph., & W. Streeck (1981), "The organization of business interest", Berlijn.

SCP (2015), “Aanbod van arbeid 2014”, Sociaal Cultureel Planbureau, februari 2015.

SCP (2014), “Bevrijd of bekleemd? Werk, inhuur, inkomen en welbevinden van zzp-ers”, Sociaal Cultureel Planbureau, november 2014.

SCP (2013), “Continue Onderzoek Burgerperspectieven”, 2013/1, Paul Dekker, Hanneke Posthumus, Sociaal Cultureel Planbureau, 2013november 2014.

SEO (2014), “Beweging in cao's. Een verkenning van ontwikkelingen in decentralisatie, differentiatie, duurzame inzetbaarheid en mobiliteit”, SEO Economische Onderzoek (M. Volkerink e.a.) 2014.

SER (2013), “Verbreding draagvlak cao-afspraken”, Sociaal economische Raad, advies 13/03, augustus 2013

SER (2014), “Arbeidsmigratie”, Sociaal economische Raad, advies 14/09, december 2014

Steege, D. ter, E. van Groeningen, R. Kuijpers, J. van Cruchten (2012), “Vakbeweging en organisatiegraad van werknemers”, Sociaaleconomische trends 4<sup>e</sup> kwartaal 2012.

Stichting van de Arbeid (2010), “De cao: wat en hoe”, september 2010.

SZW (2015), Brief aan de Tweede Kamer over ‘stand van zaken en toekomst cao’ van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 13 november 2015.

SZW (2015b), “Cao-afspraken 2014”, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juni 2015. En de jaargangen: 2008 t/m 2014

SZW (2014), “Karakter bedrijfstak-cao's”, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 2014.

SZW (2013), “Uitzendbepalingen in cao's in 2013. Een onderzoek naar aantal en soort afspraken in cao's over uitzendkrachten en –ondernemingen”, oktober 2013.

SZW (2013b), Beantwoording Kamervragen van het lid Van Weyenberg, D66 door de minister van SZW, Kamerstuk 2013-30241, 19 maart 2013.

SZW (2013c), “Arbeidstijd- en arbeidsplaatsafhankelijk werken in cao's in 2013”, november 2013

SZW (2013d), “Ruim 90 miljoen euro aan boetes voor malafide uitzendbureaus”, nieuwsbericht Inspectie SZW, Ministerie van SZW, 16-10-2013

TNO/CBS (2014). “Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2013. Methodologie en globale resultaten.”

Tros, F.H., W. Albeda, W.J. Dercksen (2006), "Arbeidsverhoudingen in Nederland", 2006.

Woudstra, L.S.E (2014), "Organizing in de polder. Een studie naar de invloed van organisatie op arbeidsverhoudingen in Nederland", april 2014.

Zandvliet e.a. (2013), "Zzp tussen werknemer en ondernemer, eindrapport", SER, februari 2013.

Zielschot, E. (2014), "De cao hoeft helemaal niet te knellen", AWWN, 2014, werkgeven nr. 3.

Zielschot, E. en M. van Lier (2014), "Maatwerk is in de meeste cao's mogelijk", Zeggenschap 2-2014, blz. 40/41.

*Citaten uit dagbladen:*

(CB 1/2015). Cobouw: "Huidige bouw-cao hindert groei", 27 januari 2015

(FD 8/2015): Financieel Dagblad: "Harde botsing vakbonden over retail-cao", 12 augustus 2015.

(FT 4/2015), De Financiële Telegraaf: "Poldermoe. Zelfverzekerde werkgevers keihard in de tegenaanval", 23/05/2015

(NRC 5/2015). NRC Handelsblad: "Werken we straks allemaal flexibel", 2 mei 2015.

(NRC 6/2015). NRC Handelsblad: "Strijd in coalitie over flexwerk", 1 juni 2015.

(TR11/2014). Trouw: "De zzp-er wil helemaal geen vaste baan", 5 november 2014.

(TR 4/2015). Trouw: "Cao kan alleen met maatwerk overleven", 23 april 2015

(VK 1/2015). Volkskrant: "Werkgevers worden ongeduldig", 6/1/2015

(VK4/2015). Volkskrant: "Flexwerker komt niet meer aan vaste baan, 14 april 2015".

(VK4/2015b). Volkskrant: "Tweedeling is terug van weggeweest". Boekrecensie door Martin Sommer over boek "Our kids, the American dream in crisis" van Robert Putnam.

(VK 5/2015). Volkskrant: "Als werkgevers radicaliseren, komen onze leden in verzet", 18/5/2015

(VK 7/2015). Volkskrant: "Nieuwe vondst werkgevers tegen ontslagvergoeding", 30/7/2015

(VK 9/2015). Volkskrant: "Afsluiten cao's gaat ineens stuk sneller". 17/9/2015

(VK 9/2015b). Volkskrant: "Meeste chauffeurs PostNL willen geen dienstverband", 21/9/2015