

Vergaderjaar 2011–2012

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 359

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2011

In deze brief ga ik in op de inhoudelijke sturing van cao's en de ruimte voor sectoraal maatwerk bij het algemeen verbindend verklaren van cao-bepalingen (avv). Eind september heb ik aangekondigd met u van gedachten te willen wisselen over het avv-instrument, in relatie tot het bereiken van beleidsdoelen (Kamerstukken II, 2011/12, 29 544, nr. 338).

Voor verschillende beleidsonderwerpen heeft de Tweede Kamer gevraagd het avv-instrument sturend in te zetten om daarmee de inhoud van cao's te beïnvloeden. Daartoe zijn de motie-Koşer Kaya en de motie-Sterk, De Jong en Azmani aangenomen. Deze moties vragen uitsluitend die cao's algemeen verbindend te verklaren waarin afspraken zijn opgenomen over banen voor respectievelijk mensen met een arbeidsbeperking en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (Kamerstukken II, 2010–11, 29 544, nrs. 309 en 311).

In het regeerakkoord is opgenomen dat alleen cao's die aandacht besteden aan leeftijdsbewust personeelsbeleid en duurzame inzetbaarheid (scholing) algemeen verbindend worden verklaard. Afspraken in cao's hierover kunnen eraan bijdragen dat werknemers inzetbaar blijven, ook op latere leeftijd. Dit is voor werkgevers van belang omdat zij zowel op korte als op lange termijn gebaat zijn bij kwantitatief hoogwaardige werknemers die zich blijven ontwikkelen. Voor werknemers is het van belang om een goede positie op de arbeidsmarkt te blijven behouden. Met de afspraken die in het pensioenakkoord met sociale partners zijn gemaakt, is invulling gegeven aan de wens om meer aandacht te besteden aan leeftijdsbewust personeelsbeleid en duurzame inzetbaarheid in cao's.

1. Arbeidsvoorwaarden(vorming) en de rol van de overheid

Het terrein van de (collectieve) arbeidsvoorwaardenvorming is primair de verantwoordelijkheid van sociale partners. De overheid heeft echter op drie verschillende manieren invloed op dat wat werkgevers en werknemers afspreken.

Ten eerste formuleert de overheid arbeidsrechtelijke wet- en regelgeving met minimumvoorschriften, verbodsbepalingen en doelbepalingen als kader. Het gaat dan onder meer om de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Arbeidstijdenwet, de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet arbeid en zorg en de Wet flexibiliteit en zekerheid. Deze formele en algemeen geldende wetgeving functioneert als ondergrens voor sectorale cao-afspraken. Op onderdelen is in de wetgeving bepaald dat er bij cao van kan worden afgeweken (driekwart-dwingend recht). Dit is bijvoorbeeld het geval bij het aantal tijdelijke contracten dat achtereenvolgens kan worden afgesloten.

Ten tweede ondersteunt de overheid de zelfregulering met ordenende wetgeving: de Wet op de CAO en de Wet AVV. Deze wetten bieden de kaders waarbinnen sociale partners op basis van onderhandelingsvrijheid en contractvrijheid zelf de arbeidsvoorwaarden kunnen regelen. Het doel van deze kaders is het ondersteunen van werkgevers en werknemers om goede en passende afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden. Het algemeen verbindend verklaren van cao-bepalingen heeft als beoogd effect concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen en onderbieding door niet- of anders-georganiseerden te verhinderen. Door de Wet AVV hebben partijen de zekerheid dat als zij iets afspreken, dit ook voor de hele sector zal gelden. Dit is een prikkel om afspraken te maken over zaken die het bedrijfsbelang overstijgen (zoals scholing).

Ten derde oefent de overheid indirect invloed uit op de inhoud van cao's door middel van centrale overleggen. Kenmerkend voor ons land is dat de overheid en de sociale partners door middel van gesprekken komen tot onderlinge afspraken. Dit gebeurt onder meer via het Voor- en Najaars-overleg. De afspraken en centrale akkoorden die tot stand komen zijn richtinggevend voor de collectieve arbeidsovereenkomsten op sector- en ondernemingsniveau, die op hun beurt weer doorwerken in de individuele arbeidsovereenkomsten. De afspraken in het op 10 juni 2011 afgesloten pensioenakkoord over duurzame inzetbaarheid zijn hiervan een voorbeeld.

Pensioenakkoord en duurzame inzetbaarheid

In het kader van het pensioenakkoord heeft het kabinet afspraken gemaakt met sociale partners over leeftijdsbewust personeelsbeleid en duurzame inzetbaarheid. De Stichting van de Arbeid heeft hiervoor de 'Beleidsagenda 2020; investeren in participatie en inzetbaarheid' opgesteld. De beleidsagenda richt zich op scholing, vitaliteit, mobiliteit, arbeidskosten en productiviteit en re-integratiekansen en werkherkenningskansen voor oudere werknemers. De aanbevelingen in de Beleidsagenda 2020 moeten er toe leiden dat decentrale sociale partners afspraken maken op cao-niveau.

Om te beoordelen of sociale partners genoeg inspanningen leveren worden de afspraken over duurzame inzetbaarheid op cao-niveau gemonitord. In de Najaarsrapportage cao-afspraken 2011 zal een eerste beeld worden gegeven over de mate waarin in cao's aandacht is voor duurzame inzetbaarheid. Het kabinet is voornemens om medio 2012, een jaar na de afspraken met sociale partners, de balans

op te maken en te bezien of via de ingeslagen weg het beoogde doel wordt bereikt. Dan zal ook worden bezien of eventuele aanvullende maatregelen nodig zijn.

2. Het beleid ten aanzien van algemeen verbindend verklaren

Op grond van de Wet AVV kunnen bepalingen van een bedrijfstak-cao – die al voor een meerderheid van de mensen in die bedrijfstak gelden – verbindend worden verklaard voor alle werkgevers en werknemers in die bedrijfstak. Dit kan alleen op verzoek van één of meer (verenigingen van) werkgevers of één of meer verenigingen van werknemers die partij zijn bij de cao.

Toetsing

Het huidige avv-beleid is cao-volgend: de inhoud van de cao is geheel aan cao-partijen. Het avv-besluit heeft uitsluitend betrekking op het bereik van de cao en verandert niets aan de inhoud van de cao-bepalingen. In het Besluit aanmelding van cao's en het aanvragen van avv zijn de procedurele vereisten en vormvereisten vastgelegd waaraan bij het aanmelden van cao's, het aanvragen van avv en het verzoek tot dispensatie van avv dient te zijn voldaan. In het Toetsingskader AVV staan de beleidsregels die worden toegepast bij een verzoek tot avv en een verzoek tot dispensatie.

Het avv'en kent de volgende toetsingscriteria en procedurele eisen:

- de berekening van de representativiteit: beoordeling of cao-partijen voldoen aan het meerderheidsvereiste;
- procedurele eisen, onder andere rondom bedenkingen en dispensatie;
- gronden waarop algemeen verbindend verklaring kan worden geweigerd.

Algemeen verbindend verklaring van cao-bepalingen kan geweigerd worden als een cao-bepaling bijvoorbeeld in strijd is met het recht of met het algemeen belang. Het begrip algemeen belang is niet afgebakend. De minister kan een bepaalde cao-afspraken in het licht van de sociale en economische ontwikkeling als strijdig met het regeringsbeleid beoordelen en op grond daarvan algemeen verbindend verklaring onthouden. Op die wijze wordt het begrip algemeen belang vertaald naar «regeringsbeleid», dat zoveel mogelijk wordt geobjectiveerd. Vanwege de internationaalrechtelijk vastgelegde contractvrijheid kan beperkt invulling worden gegeven aan het weigeren van avv op basis van strijdigheid met het algemeen belang.

Bij avv moet tot slot ook rekening worden gehouden met de belangen van derden in de betrokken bedrijfstak of daarbuiten. Er mag bijvoorbeeld geen sprake zijn van het afsluiten of het onevenredig belemmeren van de toegang tot de markt.

Bereik avv en handhaving

Van de 5,6 mln. werknemers die in 2011 onder een bedrijfstak-cao vallen, wordt ongeveer 13% door avv gebonden (0,7 mln.).

Reguliere arbeidsvoorwaarden cao's en avv in cijfers

	2007	2008	2009	2010	2011
Bedrijfstak-cao's	198	192	190	188	185
Waarvan avv'd	111	105	104	110	92
Direct gebonden werknemers	4 449 500	4 644 500	4 699 500	4 954 200	4 869 000
Door avv gebonden werknemers	770 500	676 000	855 500	843 800	728 500
Ondernemings-cao's	517	524	558	521	503
Gebonden werknemers	588 000	543 000	594 500	574 100	531 000
Totaal aantal cao's	715	716	748	709	688
Totaal werknemers onder cao's	5 808 000	5 863 500	6 149 500	6 372 100	6 128 500
Totaal aantal werknemers in Nederland (CBS Statline)	7 424 000	7 553 000	7 487 000	7 451 000	n.n.b.

Bron: SZW Voorjaarsrapportage cao-afspraken en CBS Statline.

De maximale geldigheidsduur van avv is 2 jaar voor een reguliere arbeidsvoorwaarden-cao. Voor cao-fondsen is de maximale avv-duur 5 jaar. In de praktijk duurt een avv-periode van reguliere cao's ongeveer 1 jaar en van cao-fondsen 3,5 jaar. De handhaving van de cao is een zaak van cao-partijen onderling. Als een cao algemeen verbindend verklaard is kunnen zij bij de handhaving wel de hulp inschakelen van de Arbeidsinspectie. Naleving van algemeen verbindend verklaarde bepalingen kan uiteindelijk alleen via de civiele rechter worden afdwongen.

Dispensatie

Bedrijven of sub-bedrijfstakken met een eigen rechtsgeldige cao kunnen verzoeken om van avv uitgezonderd te worden (dispensatie). Tot 2007 kregen bedrijven of subsectoren met een eigen cao vrijwel automatisch dispensatie van de algemeen verbindend verklaarde cao. Dit dispensatie-beleid is in 2007 aangescherpt vanwege enkele incidenten waarbij de onafhankelijkheid van de bij de dispensatie-cao betrokken vakbond in het geding was. Bedrijven of subsectoren met een eigen cao kunnen sinds 2007 gedispenseerd worden als voldaan is aan de eis van onafhankelijkheid van cao-partijen. De onafhankelijkheid moet bij het dispensatieverzoek worden onderbouwd. Daarnaast dienen dispensatieverzoekers te beargumenteren waarom toepassing van de algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen redelijkerwijze niet kan worden gevegd. Avv is de hoofdregel geworden en dispensatie de uitzondering daarop. Uit een evaluatie van dit beleid is gebleken dat dispensatie na de aanscherping nog steeds mogelijk is, maar dat bedrijven en subsectoren moeite hebben met het onderbouwen van het dispensatieverzoek (Kamerstukken II, 2009/10, 29 544, nr. 217).

3. Maatschappelijke en macro-economische effecten van avv

Het beoogde effect van avv is concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen en onderbieding te verhinderen. Daarnaast kent avv een aantal andere (mogelijke) maatschappelijke en macro-economische effecten. Het precieze effect van avv op de arbeidsmarkt is lastig te bepalen.

Uit onderzoek blijkt dat een grote meerderheid van de werkgevers – waaronder ook ongeorganiseerden – het cao- en het avv-instrument positief waardeert. Avv draagt bij aan stabiele arbeidsverhoudingen. Collectieve afspraken bevorderen evenwichtige arbeidsverhoudingen en arbeidsrust. Hiermee vormen ze een belangrijke randvoorwaarde voor een positieve sociaaleconomische ontwikkeling. In Nederland wordt relatief weinig gestaakt en worden veel resultaten geboekt door overleg tussen de sociale partners en het kabinet. Daarnaast kan door avv andere, met name sectorale, wet- en regelgeving door de overheid beperkt blijven. Met avv

worden de transactiekosten voor bedrijven verlaagd. Individuele werkgevers hoeven niet zelf over de arbeidsvoorwaarden te onderhandelen.

Het algemeen verbindend verklaren van cao-bepalingen ondersteunt cao-afspraken die het bedrijfs- of sectorbelang overstijgen. Dit zijn bijvoorbeeld afspraken over scholing, intersectorale mobiliteit en de civielrechtelijke handhaving van cao's. Door avv gaat er geen negatief concurrentie-effect uit van het opnemen van dergelijke afspraken in de cao. Een werkgever zal intersectorale scholing in een cao opnemen, met de bijbehorende loonkosten, als hij weet dat de concurrenten ook zijn gebonden aan een dergelijke afspraak.

Avv is ook belangrijk in het kader van het vrij verkeer van werknemers. Dit vrije verkeer heeft geleid tot een toenemend aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Avv zorgt voor gelijke arbeidsvoorwaarden bij grensoverschrijdende arbeid. Voor alle werknemers geldt hetzelfde loon, ook voor werknemers die vanuit het buitenland zijn gedetacheerd. Dit volgt uit de Europese Detacheringsrichtlijn die met de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid onder meer is geïmplementeerd in de Wet AVV. Avv is daarmee een belangrijk instrument in de strijd tegen oneerlijke concurrentie en onderbetaling van arbeidsmigranten.

Er is geen eenduidig effect van avv op de loonontwikkeling. Uit sommige studies blijkt dat avv een loonopdrijvend effect kan hebben. Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat het avv-beleid in Nederland geen loonopdrijvend effect heeft (Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in 2006). De vakbeweging stelt de looneis vast, waarbij rekening wordt gehouden met de prijsontwikkeling, productiviteitsontwikkeling en algemene economische ontwikkelingen zoals werkloosheid. Een hoge werkloosheid is aanleiding voor een gematigde looneis.

Inherent aan avv is dat de flexibiliteit van de arbeidsvoorwaardenvorming voor individuele werkgevers en werknemers wordt beperkt. Avv-beleid kan hierdoor een negatief effect hebben op de innovatie van cao's en kan voor ondernemingen de mogelijkheid belemmeren om de arbeidsvoorwaarden snel aan te passen aan wijzigende marktomstandigheden. Door avv worden ook bepalingen die minder wenselijk zijn of kosten met zich meebrengen opgelegd aan derden. Het gaat bijvoorbeeld om ontziebepalingen voor ouderen, zoals extra verlofdagen of arbeidsduurverkorting, die (het aannemen van) oudere werknemers relatief duur maken. Tot slot kan avv de betrokkenheid van de individuele werknemers en werkgevers bij de arbeidsvoorwaardenvorming beperken.

De conclusie is dat het avv-instrument verschillende positieve effecten kent. Avv draagt bij aan stabiele verhoudingen en ondersteunt zaken die het bedrijfs- en sectorbelang overstijgen. Tegelijkertijd is er ook reden om kritisch te kijken naar de minder wenselijke effecten en de mogelijkheden om die te voorkomen. Daarbij gaat het met name om flexibiliteit en ruimte voor maatwerk voor bedrijven die gebonden zijn aan algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen.

4. Sturend avv

In het regeerakkoord is opgenomen dat alleen cao's die aandacht besteden aan leeftijdsbewust personeelsbeleid en duurzame inzetbaarheid (scholing) algemeen verbindend worden verklaard. De door de Tweede Kamer aangenomen moties vragen de regering om bedrijfstakcao's alleen nog voor algemeen verbindend verklaring in aanmerking te laten komen als er voldoende afspraken in staan over banen voor

respectievelijk mensen met een arbeidsbeperking en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Sturend avv kan onder andere worden vormgegeven door een inhoudelijke beoordeling van cao-bepalingen voordat deze al dan niet algemeen verbindend worden verklaard. In het Toetsingskader AVV kan bijvoorbeeld worden vastgelegd wat er in cao's moet staan over het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking. Alleen cao's met afspraken over gedeeltelijk arbeidsgeschikten komen dan in aanmerking voor avv. Sectoren worden dus geconfronteerd met een keuze. Het opnemen van dergelijke afspraken betekent dat de cao voor avv in aanmerking kan komen. Als de sector daar belang aan hecht zal ze dit in overweging nemen. Het is echter ook goed mogelijk dat een sector besluit om geen aanvullende afspraken te maken en de cao niet voor avv in aanmerking te laten komen. Het achterliggende beleidsdoel – meer mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen – is daarmee voor deze sector niet behaald. Als gevolg van deze vorm van sturend avv gelden ook de primaire arbeidsvoorwaarden niet meer voor de gehele bedrijfstak. Dit kan ook de reactie oproepen dat partijen in een sector geen afspraken willen maken over zaken die bedrijfs- of bedrijfstakoverstijgend zijn, zoals scholing.

Het opnemen van afspraken over gedeeltelijk arbeidsgeschikten als avv-voorwaarde leidt dus niet automatisch tot meer afspraken. Het kan zelfs leiden tot minder afspraken over (andere) zaken die het publieke belang raken. Los van deze gedragseffecten zal vanwege het subjectieve karakter van de inhoudelijke beoordeling van cao-bepalingen rond ieder avv-besluit discussie ontstaan, welke uiteindelijk kan uitmonden in rechterlijke procedures. Inhoudelijke eisen aan de cao zullen al snel leiden tot een toenemend aantal bedenkingen tegen avv-verzoeken.

Het kabinet geeft de voorkeur aan het indirect sturen van de inhoud van cao's via centrale afspraken met sociale partners die vervolgens richtinggevend zijn voor cao's. Zo zijn in het pensioenakkoord afspraken gemaakt met sociale partners om invulling te geven aan de wens om meer aandacht te besteden aan duurzame inzetbaarheid in cao's. Om te beoordelen of sociale partners genoeg inspanningen leveren worden de afspraken op cao-niveau gemonitord. Op basis van de monitoring zullen kabinet en sociale partners in gesprek blijven over de voortgang en kunnen zo nodig nadere maatregelen worden overwogen. Dit kunnen nadere inspanningen zijn van sociale partners, maar ook wet- en regelgeving die het maken van concrete afspraken stimuleren.

Mochten aanvullende maatregelen nodig zijn dan kan dat op verschillende manieren. Sturend avv in de vorm van een strikte inhoudelijke toets heeft, zoals eerder beschreven, grote kans op een averechts effect, het belemmert maatwerk en de uitvoering is complex. Een meer open vorm van sturend avv, waarbij cao-partijen verplicht zijn de centrale afspraken op te nemen in een actieplan, zou aansluiten bij de behoefte aan effectievere centrale afspraken en laat ruimte voor maatwerk. De ruimte voor maatwerk in cao's is van belang omdat de arbeidsmarktproblematiek en de sociaaleconomische situatie per sector verschilt. Daarom zijn per sector andere maatregelen nodig. Het biedt ook ruimte om activiteiten die niet in de cao zelf staan in beeld te brengen. In het actieplan kunnen partijen laten zien hoe zij zich in de sector concreet inzetten voor bijvoorbeeld de participatie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zonder actieplan volgt geen avv. De centrale afspraken krijgen aldus een direct vervolg in de vorm van een actieplan per sector, zonder dat er bemoeienis is met de precieze inhoud van het actieplan.

5. Meer sectoraal maatwerk

De specifieke sociaaleconomische situatie in een sector of subsector kan vragen om specifieke cao-afspraken. Daarom is het goed om in relatie tot avv ook te kijken naar de ruimte voor maatwerk in sectoren en de ruimte voor een eigen cao, ofwel het kunnen afwijken van algemeen verbindend verklaarde cao's.

Het Tweede Kamerlid Van Hijum heeft begin oktober aangegeven een fundamentele discussie te willen voeren over de ruimte voor maatwerk. De centrale vraag is of er voldoende ruimte is voor maatwerk bij algemeen verbindend verklaarde cao's voor branches. De gedachte is dat bedrijven en banen in crisistijd gered kunnen worden door (tijdelijk) niet de afgesproken loonsverhoging uit te betalen. De overheid moet volgens de heer Van Hijum in zijn algemeenheid meer maatwerk mogelijk maken voor afspraken tussen werkgevers en werknemers over de arbeidsvoorwaarden.

De behoefte aan maatwerk en decentralisatie bij de arbeidsvoorwaardenvorming past inderdaad bij een steeds meer gedifferentieerde samenleving. De economische ontwikkelingen vereisen dat bedrijven en (sub)branches hun arbeidsvoorwaarden goed en snel kunnen aanpassen aan veranderende marktomstandigheden. Deze marktomstandigheden verschillen sterk voor subbranches en soms ook voor individuele bedrijven. Het cao- en avv-beleid moet de ruimte voor maatwerk en flexibiliteit niet in de weg staan en moet het aanpassingsvermogen van het bedrijfsleven ondersteunen.

De ruimte voor maatwerk wordt onder meer bepaald door het dispensatiebeleid zoals dat is vastgelegd in het Toetsingskader AVV. Ik ben voornemens om te bezien hoe het dispensatiebeleid aangepast kan worden aan de toenemende behoefte aan maatwerk en flexibiliteit van bedrijven en subsectoren. Daartoe zal ik in het eerste kwartaal van 2012 een nieuw kader voorleggen, zowel aan de Stichting van de Arbeid als aan belanghebbenden die niet gelieerd zijn aan de Stichting.

6. Conclusie

Het kabinet wil resultaten op het terrein van de arbeidsvoorwaarden primair bereiken via centrale afspraken met sociale partners. Sturend algemeen verbindend verklaren van cao-bepalingen is pas aan de orde op het moment dat centrale afspraken tot onvoldoende resultaat leiden. Indien nadere maatregelen noodzakelijk blijken kan sturend avv ingezet worden. Vanwege de beperkingen en nadelen van een inhoudelijke toets gaat mijn voorkeur uit naar een meer open vormgeving. Een meer open invulling van sturend avv in de vorm van een sectoraal actieplan zou aan sectoren de ruimte bieden om maatwerk te bereiken in de maatregelen op het terrein van duurzame inzetbaarheid en arbeidsparticipatie. Zoals afgesproken in het pensioenakkoord zal ik op basis van de ontwikkeling in cao's medio 2012 bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn.

Daarnaast heb ik de intentie om een nieuwe balans aan te brengen in het dispensatiebeleid, waardoor meer ruimte ontstaat voor maatwerk binnen sectoren. Die balans moet recht doen aan de waarde van het avv-instrument en tegelijkertijd verdere decentralisatie en ruimte voor

maatwerk mogelijk maken. Ik zal in het eerste kwartaal van 2012 een nieuw kader voorleggen aan de Stichting van de Arbeid en aan belanghebbenden die niet gelieerd zijn aan de Stichting.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp