



# De invloed van de organisatiegraad op de rol van de cao.

*Een onderzoek naar de invloed van de lage organisatiegraad op de representativiteit van vakbonden, het draagvlak en de rol van de cao.*

Naam: E. (Esther) van de Laar

ANR: 679244

Universiteit van Tilburg Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Master Rechtsgeleerdheid, accent Arbeidsrecht

Datum: 29 oktober 2014

Begeleider: mr. dr. J. van Drongelen

Departement: Sociaal Recht en Sociale Politiek

## INHOUDSOPGAVE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>VOORWOORD</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>1. INLEIDING</b> .....  | <b>5</b>  |
| <b>2. DE CAO IN NEDERLAND</b> .....  | <b>7</b>  |
| 2.1. Ontwikkelingen cao(-recht). .....   | 7         |
| 2.2. Aard en inhoud van de cao. ....   | 8         |
| 2.3. Reikwijdte cao.....   | 9         |
| 2.4. Soorten cao-bepalingen. ....  | 10        |
| 2.5. Gebondenheid aan een cao .....  | 11        |
| 2.6. Gevolgen van gebondenheid; doorwerking en nawerking cao-bepalingen. ....        | 12        |
| 2.7. Deelconclusie .....   | 13        |
| <b>3. De ALGEMEENVERBINDENDVERKLARING</b> .....                                      | <b>15</b> |
| 3.1. De avv van cao-bepalingen.....  | 15        |
| 3.1.1. Voorwaarden voor avv .....  | 15        |
| 3.1.2. Werkingsduur, werkingssfeer en rechtsgevolg .....                             | 17        |
| 3.2.    Dispensatie .....  | 18        |
| 3.3.    Invloed van Avv .....  | 19        |
| 3.4.    Deelconclusie.....   | 20        |
| <b>4. ROL VAN DE VAKBONDEN IN NEDERLAND</b> .....                                    | <b>21</b> |
| 4.1.    De rol van vakbonden in het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen..... | 21        |
| 4.1.1. Primaat van de vakbond.....   | 22        |
| 4.2.    Legitimatie van de vakbond.....  | 23        |
| 4.2.1.    Representativiteit .....   | 23        |
| 4.2.2.    Onafhankelijkheid .....  | 26        |
| 4.2.3.    De macht van de vakbonden .....  | 27        |
| 4.2.4.    Democratisch gehalte .....   | 27        |
| 4.3.    Ontwikkelingen en maatschappelijke veranderingen .....                       | 28        |
| 4.4.    Deelconclusie.....   | 29        |
| <b>5. DRAAGVLAK VAN DE CAO</b> .....   | <b>30</b> |
| 5.1.    Belang van draagvlak .....   | 30        |
| 5.2.    Formeel draagvlak .....  | 31        |
| 5.2.1.    Dekkingsgraad.....   | 31        |
| 5.2.2.    Organisatiegraad werknemers en aantal leden vakbonden .....                | 32        |

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| 5.3.      | Feitelijk draagvlak.....                    | 35        |
| 5.4.      | Maatschappelijk en politiek draagvlak ..... | 37        |
| 5.5.      | Draagvlak vergrotende initiatieven .....    | 39        |
| 5.5.1.    | Maatwerk.....                               | 39        |
| 5.5.2.    | Betrekken van werknemers bij de cao.....    | 40        |
| 5.6.      | Deelconclusie.....                          | 43        |
| <b>6.</b> | <b>GEVOLGEN LAGE ORGANISATIEGRAAD.....</b>  | <b>45</b> |
| 6.1.      | Gevolgen voor draagvlak .....               | 45        |
| 6.2.      | De representativiteit.....                  | 47        |
| 6.2.1.    | Numeriek representativiteit.....            | 48        |
| 6.2.2.    | Verkiezingen .....                          | 49        |
| 6.2.3.    | Referenda.....                              | 51        |
| 6.3.      | Blik op de toekomst.....                    | 52        |
| 6.4.      | Deelconclusie.....                          | 54        |
| <b>7.</b> | <b>CONCLUSIE.....</b>                       | <b>56</b> |
|           | <b>LITERATUUROVERZICHT .....</b>            | <b>60</b> |
|           | <b>RECHTSPRAAKOVERZICHT .....</b>           | <b>62</b> |

## **VOORWOORD**

Hier voor u ligt de scriptie ‘De invloed van de lage organisatiegraad op de rol van de cao’, die door mij is geschreven ter afsluiting van de master Rechtsgeleerdheid, accent Arbeidsrecht. Reeds in de bachelor is mijn interesse ontstaan voor het arbeidsrecht en dankzij de mastervakken en een stage bij DAS Rechtsbijstand op de afdeling arbeidsrecht ben ik blij met de keus om in het arbeidsrecht af te studeren.

Bij de zoektocht naar een onderwerp voor mijn scriptie heb ik diverse onderwerpen de revue laten passeren, maar de vraag naar de toekomst van het cao-stelsel bleef bij mij hangen. Die vraag werd door de heer Plessen gesteld in zijn college over het collectief arbeidsrecht en raakte maar niet uit mijn hoofd. Toen ik vervolgens bij de heer van Drongelen met een blaadje vol onderwerpen aankwam en hij me vroeg of ik dit onderwerp het meest interessant vond, was het onderwerp gekozen. Nu een blik in de toekomst moeilijk te geven is, immers beschik ik niet over een glazen bol of een tijdreismachine, kwam ik uit bij de uiteindelijke onderzoeksvraag.

Na een hele zomer schrijven ligt het resultaat voor u. Tegen het schrijven van de scriptie keek ik erg op, maar het is me gelukkig meegevallen. De heer van Drongelen heeft me begeleid in dit traject en heeft me erg vrij gelaten in het schrijven van mijn scriptie. Na een gesprek over het onderzoeksvoorstel ben ik gaan schrijven en hebben we elkaar eind september weer ontmoet. Na dit gesprek wist ik dat ik nog heel hard moest werken om voor eind oktober af te kunnen studeren en ik wil dan ook op deze plek hem bedanken voor het feit dat dit mogelijk is. Daarnaast wil ik ook de tweede lezer de heer van Rijs bedanken voor dit feit en natuurlijk het lezen van mijn scriptie. Tot slot verdienen ook mijn vriend, familie, dispuut en biebmaatjes een bedankje voor de steun, adviezen en ontspanning die jullie gaven.

Veel plezier met het lezen van deze scriptie.

Esther van de Laar,

Tilburg, oktober 2014.

## 1. INLEIDING

*‘Tijden veranderen, de arbeidsmarkt verandert, dat betekent dat je ook moet kijken hoe je op een nieuwe manier mensen kunt betrekken bij het opstellen van de arbeidsvoorwaarden.’ – Maurice Limmen, Vice-Voorzitter CNV.<sup>1</sup>*

Een cao is het onderhandelingsresultaat tussen twee cao-partijen waarin de collectieve arbeidsvoorwaarden worden afgesproken die van toepassing zullen zijn op werknemers binnen een bepaalde bedrijfstak of onderneming. Werknemers worden daarbij vertegenwoordigd door vakbonden. Sinds een aantal jaren kampen de vakbonden met teruggang of in ieder geval een stagnatie van de organisatiegraad. Momenteel is slechts 20% van de Nederlanders georganiseerd.<sup>2</sup> Ondanks de lage organisatiegraad valt toch zo’n 80% van de werknemers binnen de werkingssfeer van cao. De lage organisatiegraad van de vakbonden brengt de vraag omhoog naar het representerend vermogen van vakbonden, kunnen vakbonden nog wel voldoende de belangen van alle werknemers behartigen?

Al in 1979 leidde een adviesaanvraag aan de SER tot de vraag of er een wettelijke voorziening diende te komen voor toelating tot de cao met betrekking tot de representativiteit van vakbonden.<sup>3</sup> In 2013, meer dan 30 jaar later houdt het vraagstuk naar de representativiteit van vakbonden de gemoederen nog steeds bezig.<sup>4</sup> Ditmaal heeft de regering gevraagd of de SER advies wilde uitbrengen omtrent herstructurering van het cao- en avv-stelsel, dit maal in het licht van de reeds bestaande, draagvlak vergrotende initiatieven.<sup>5</sup>

Het doel van deze scriptie is om te onderzoeken welke invloed de lage organisatiegraad bij vakbonden heeft op het draagvlak, de representativiteit en uiteindelijk de rol van de cao als middel voor de collectieve arbeidsvoorwaardevorming. De centrale onderzoeksvraag is dan ook:

*“Welke invloed heeft de lage organisatiegraad bij vakbonden op de rol van de cao als middel voor de collectieve arbeidsvoorwaardevorming?”*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden wordt allereerst de basis geschetst van het cao-stelsel in Nederland. Hiervoor wordt in hoofdstuk 2 de rol van de cao besproken en vervolgens in hoofdstuk 3 het algemeen verbindend verklaren van cao’s. Vervolgens is in hoofdstuk 4 op de rol van de vakbonden bij de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming ingegaan. Achtereenvolgens wordt in hoofdstuk 5 het belang van draagvlak, verschillende vormen van draagvlak en draagvlak vergrotende initiatieven besproken. Waarna in hoofdstuk

---

<sup>1</sup> Toekomst van de cao, 2012, [www.cnv.nl](http://www.cnv.nl) (zoeken op toekomst van de cao).

<sup>2</sup> Jacobs 2013, p. 43.

<sup>3</sup> SER-advies nr. 6, 1979, Den Haag 1979.

<sup>4</sup> Discussie in de juridische literatuur bijvoorbeeld Jansen 2013; Beltzer 2010; Jaspers 2008; Jacobs 2006; Kamervragen Vragen van het Tweede Kamerlid Koser Kaya 24 april 2011, beantwoord op 14 mei 2012. ZO8803; Zie ook: *Kamerstukken II* 33 000 XV, nr. 62.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II* 2011-2012 29 544 nr. 391.

6 bekeken gaat worden welke invloed de lage organisatiegraad heeft op dat draagvlak. Tevens zal in hoofdstuk 6 het representativiteitsvraagstuk aanbod komen en zal er tot besluit een visie op de toekomst gegeven worden. Aansluitend is in hoofdstuk 7 antwoord gegeven op de hoofdvraag.

## **2. DE CAO IN NEDERLAND**

Om te kunnen bepalen welke rol de cao vervult in het hedendaagse stelsel van arbeidsverhoudingen is het van belang uit uiteen te zetten wat een cao is. In dit hoofdstuk zal gekeken worden welke ontwikkelingen er zijn in het cao-recht en welke verschillende functies de cao bekleedde in de loop der tijd (2.1). Achtereenvolgens zal bestudeerd worden wat de aard en inhoud van een cao is (2.2.), wat de reikwijdte van de cao is (2.3), welke soorten cao-bepalingen er zijn (2.4), hoe men gebonden kan zijn aan een cao (2.5.) en de eventuele gevolgen van die gebondenheid (2.6.). Dit is van belang om te kunnen bepalen welke rol de cao vervult in het hedendaagse stelsel van arbeidsverhoudingen.

### **2.1. Ontwikkelingen cao(-recht).**

Het collectieve arbeidsrecht van Nederland is gedurende de twintigste eeuw geleidelijk aan ontwikkeld. Deze ontwikkeling werd in gang gezet nadat het oude collectieve arbeidsrecht, een stelsel waarin de lonen en regels werden vastgesteld door de gildenbesturen en de standsbesturen in de noordelijke Nederlanden,<sup>6</sup> werd verdrongen ten tijde van de Franse revolutie.<sup>7</sup> In de periode na de Franse revolutie was er echter weinig tot geen (collectief-) arbeidsrecht, maar dit veranderde gedurende de industriële revolutie toen de behoefte aan collectief arbeidsrecht groeide.<sup>8</sup> Werkgevers hadden veel macht en werknemers hadden, door hun gebrek aan massa, niet de mogelijkheid om op een gelijkwaardige wijze over hun arbeidsvoorwaarden te onderhandelen.<sup>9</sup> Het tijt keerde in 1872 toen het coalitieverbod werd opgeheven en werknemers zich mochten verenigen. Vooral het afschrikwekkende effect van collectieve acties, zoals werkstakingen, leidde vaak tot een versteviging van de positie van werknemers tijdens onderhandelingen met de werkgevers.<sup>10</sup>

Begin 20<sup>e</sup> eeuw deed de cao zijn intrede, met name om een staking of stakingsdreiging af te wenden, zodoende bekleedde de cao vooral een vredesfunctie.<sup>11</sup> Door het opnemen van arbeidsvoorwaarden in de cao ging de cao tevens functioneren als ongelijkheidscompensatie, doordat de grote economische ongelijkheden tussen werkgevers en werknemers gecompenseerd konden worden door collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. Anders gezegd, de cao is oorspronkelijk ontstaan vanuit de gedachte dat het voor werknemers noodzakelijk is zich te verenigen, om zo op gelijke voet met de werkgever te kunnen staan op het moment dat er over arbeidsvoorwaarden onderhandeld moet worden.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> Jacobs 1986, p. 7.

<sup>7</sup> Jacobs 2013, p. 1.

<sup>8</sup> Jacobs 2013, p. 1.

<sup>9</sup> Fase & Van Drongelen 2004, p. 20.

<sup>10</sup> Fase & Van Drongelen 2004, p. 21.

<sup>11</sup> Fase & Van Drongelen 2004, p. 20/21.

<sup>12</sup> Stege 2004, p. 21-22.

De cao werd in 1907 van een wettelijke grondslag voorzien. Via de Wet op de arbeidsovereenkomst werd artikel 1637n aan het Burgerlijk Wetboek toegevoegd.<sup>13</sup> Pas 20 jaar later, in 1928, werd dit enkele artikel uitgebreid doordat de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet CAO) van kracht werd.<sup>14</sup> Gevolgd door de in 1937 ingevoerde Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet AVV).<sup>15</sup> Deze zou ervoor zorgen dat ook de niet-gebonden werkgevers mee moesten doen met de collectieve arbeidsvoorwaarde vorming door middel van de cao. De Wet CAO en de Wet AVV bleken een geschikt middel voor de overheid om loongeleide politiek te voeren en om stakingen te voorkomen.<sup>16</sup> Via het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA) werden daarom duidelijke beperkingen van bevoegdheden neergelegd voor de cao-partijen. De Wet op de loonvorming van 1970 (Wet LV),<sup>17</sup> heeft vervolgens de loonpolitieke bepalingen uit het BBA vervangen.

Tegenwoordig heeft de cao zich tot een ordenend instrument op economisch terrein ontwikkeld. Door de cao kunnen namelijk de kosten van de totstandkoming en de handhaving van (individuele) arbeidsovereenkomsten omlaag. Het is nu niet noodzakelijk om bij elke economische verandering individueel met werknemers te onderhandelen over contract wijzigingen, deze onderhandelingen gebeuren nu collectief.<sup>18</sup> Daarnaast is de vredesfunctie niet verdwenen uit de cao. Tegenwoordig kunnen cao-partijen zogenaamde vredesplichtclausules opnemen in de cao waarin partijen afspreken gedurende de looptijd van de cao geen collectieve acties ter wijziging van bepalingen uit de cao te ondernemen. Tot slot benoemd Stege de rol die cao's tegenwoordig spelen in de beperking van concurrentievervalsing op de afzetmarkt. Vooral bij algemeen verbindend verklaarde bedrijfstak cao's speelt concurrentievervalsing een rol wanneer alle werkgevers binnen een bepaalde bedrijfstak dezelfde arbeidsvoorwaarden dienen toe te passen op hun werknemers, waardoor ze aan arbeidskosten niet kunnen concurreren.<sup>19</sup> Kortom de cao brengt grote voordelen, namelijk door verlaging van de transactiekosten voor werkgevers, een stabiele arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer en de rust op de arbeidsmarkt.<sup>20</sup>

## **2.2. Aard en inhoud van de cao.**

Hoewel de naam cao anders suggereert, correspondeert de inhoud, volgens Jacobs, niet met die van een arbeidsovereenkomst.<sup>21</sup> Een arbeidsovereenkomst dient namelijk op grond van art. 7:610 BW de elementen loon, arbeid, gezagsverhouding en tijdsbepaling te bevatten. Van al deze elementen is geen sprake tussen

---

<sup>13</sup> Wet van 13 juli 1907, *Stb.* 193.

<sup>14</sup> Wet van 24 december 1927, *Stb.* 1927, 415.

<sup>15</sup> Wet van 25 mei 1937, *Stb.* 1937, 801.

<sup>16</sup> Jacobs 2013, p. 36.

<sup>17</sup> Wet van 12 februari 1970, *Stb.* 1970, 69.

<sup>18</sup> Stege 2004, p. 43.

<sup>19</sup> Stege 2004, p. 22.

<sup>20</sup> SER 2013, p. 7; Verhulp 2013, p. 101.

<sup>21</sup> Jacobs 2013, p. 45.



de partijen die de cao afsluiten. Een cao wordt in artikel 1 lid 1 Wet CAO omschreven als: *‘een overeenkomst die is aangegaan door een of meer werkgevers of een of meer werkgeversverenigingen met volledige rechtsbevoegdheid, waarbij voornamelijk of uitsluitend arbeidsvoorwaarde worden geregeld die bij arbeidsovereenkomsten in acht moeten worden genomen’*. Jacobs, Fase en Van Drongelen, vinden het daarom beter om te spreken van een ‘collectieve overeenkomst betreffende arbeidsvoorwaarden’.<sup>22</sup> De wetgever heeft echter met de omschrijving van de cao in art. 1 lid 1 Wet CAO willen aangeven de cao als een gewone overeenkomst te willen typeren. Hiermee zijn de algemene bepalingen van het verbintenissenrecht in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing.<sup>23</sup> Daarnaast gelden er voor een cao enkele specifieke vereisten die neergelegd zijn in de Wet CAO. Zo bepaalt voorgenoemd artikel dat er minimaal één werknemersvereniging en één werkgeversvereniging betrokken dient te zijn bij de totstandkoming van de cao en dat partijen over volledige rechtsbevoegdheid dienen te beschikken.<sup>24</sup> Ook dient een cao schriftelijk te worden aangegaan (art. 3 Wet CAO) en dienen de partijen in de statuten te vermelden dat de vereniging bevoegd is tot het aangaan van een cao (art. 2 Wet CAO).

Alvorens de cao in werking treedt moet de cao door een van de cao-partijen aangemeld worden bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), art. 4 Wet LV. Zonder deze aanmelding is de cao niet rechtsgeldig tot stand gekomen en is het ook geen cao in de zin van de wet, aldus de Hoge Raad.<sup>25</sup> Dat wil nog niet zeggen dat een dergelijke overeenkomst dan geen bindende kracht meer heeft. Deze overeenkomsten kunnen beschouwd worden als ledencontracten die onder het algemene verbintenissenrecht vallen, op grond van art. 2:46 BW.<sup>26</sup>

### **2.3. Reikwijdte cao**

Naast de in artikel 1 lid 1 Wet CAO genoemde individuele arbeidsovereenkomst, bestaan er ook twee andere overeenkomsten tot verrichten van arbeid, namelijk de overeenkomst tot aanneming van werk (art. 7:750 lid 1 BW) en de overeenkomst van opdracht (art. 7:400 lid 1 BW). Om te voorkomen dat men de collectieve arbeidsovereenkomsten gaat ontwijken, door een overeenkomst tot aanneming van werk of overeenkomst van opdracht af te sluiten, is artikel 1 lid 2 in de Wet CAO opgenomen.<sup>27</sup> Door lid 2 van voorgenoemd artikel, wordt het mogelijk om verschillende soorten arbeid onder het toepassingsbereik van een cao te brengen, waarbij de aard van de overeenkomst op grond waarvan de arbeid wordt verricht er niet

---

<sup>22</sup> Jacobs 2013, p. 96 en Fase & van Drongelen 2004, p. 45.

<sup>23</sup> Van Drongelen 2012, p. 51.

<sup>24</sup> Van Drongelen 2012, p. 76.

<sup>25</sup> HR 13 april 2001, JAR 2001/82, ECLI:NL:HR:2001:AB1056.

<sup>26</sup> Van Drongelen 2012, p. 65.

<sup>27</sup> Fase & Van Drongelen 2004, p. 46.

toe doet.<sup>28</sup> De reikwijdte van de cao wordt hiermee opgerekt tot alle mogelijke overeenkomsten tot het verrichten van arbeid.

#### **2.4. Soorten cao-bepalingen.**

In beginsel regelt de cao arbeidsvoorwaarden. Vooral van belang is dat de arbeidsvoorwaarden gerelateerd zijn aan het verrichten van arbeid die onder bepaalde voorwaarden verricht gaat worden.<sup>29</sup> Hieronder vallen bijvoorbeeld bepalingen omtrent loon, vakantie, verlof, scholing en re-integratie na ziekte. Dit worden ook wel primaire arbeidsvoorwaarden genoemd, aangezien ze direct te maken hebben met het verrichten van arbeid en de invulling daarvan. Secundaire arbeidsvoorwaarden zijn de arbeidsvoorwaarden die niet direct tot het loon horen, zoals een onkostenvergoeding, een hypotheekregeling of een scholingsregeling. Daarnaast onderscheidt men tertiaire arbeidsvoorwaarden in de individuele arbeidsvoorwaardenovereenkomsten, waarbij men moet denken aan persoonsgebonden arbeidsvoorwaarden die niet algemeen gelden.<sup>30</sup>

Naast arbeidsvoorwaarden heeft de wetgever met de formulering van artikel 1 lid 1 Wet CAO de mogelijkheid opengelaten dat de cao ook meer dan alleen arbeidsvoorwaarden kan bevatten. Artikel 1 lid 1 Wet CAO spreekt namelijk van ‘voornamelijk of uitsluitend’ arbeidsvoorwaarden.<sup>31</sup> De cao bevat naast de normatieve bepalingen, waarin voornamelijk arbeidsvoorwaarden worden afgesproken, ook obligatoire en diagonale bepalingen. Door middel van de normatieve cao-bepalingen worden de rechten en verplichtingen vastgelegd tussen de individuele werkgever en de individuele werknemer of tussen de leden van de cao-partijen onderling.<sup>32</sup> Deze cao-bepalingen worden ook wel aangeduid met het individueel rechtelijke deel van de arbeidsovereenkomst.<sup>33</sup> Naast een onderverdeling in primair, secundair en tertiair kan er ook een onderscheid gemaakt worden in minimum of standaard cao-bepalingen. Met minimum cao-bepalingen kan men een bodem leggen in het onderhandelingsproces tussen werkgever en de werknemer door minimum voorwaarden vast te leggen, vanuit waar de onderhandelingen vertrekken.<sup>34</sup> Een standaard cao-bepaling wil zeggen dat het de werkgever niet is toegestaan af te wijken van de bepalingen van de cao, of arbeidsvoorwaarden met de werknemer overeen te komen die in de cao niet zijn geregeld.<sup>35</sup>

Met obligatoire bepalingen worden de rechten en verplichtingen tussen de cao-partijen vastgelegd. Deze bepalingen hebben alleen betrekking op de relatie tussen de cao-partijen onderling en de partijen bepalen

---

<sup>28</sup> Van Drongelen 2012, p. 53.

<sup>29</sup> Van Drongelen 2012, p. 55.

<sup>30</sup> Van Drongelen 2012, p. 55.

<sup>31</sup> Fase & Van Drongelen 2004, p.47.

<sup>32</sup> Van Drongelen 2012, p. 129.

<sup>33</sup> Fase & Van Drongelen 2004, p. 76. (uit deel 4, p. 147).

<sup>34</sup> Van Drongelen 2012, p. 148.

<sup>35</sup> Van Drongelen 2012, p. 148.

de inhoud van de bepalingen voornamelijk zelf, waardoor het algemeen verbintenissenrecht van boek 3 BW van toepassing is.<sup>36</sup> De al eerder benoemde vredesplichtbepaling is hier een voorbeeld van.<sup>37</sup>

Tot slot de diagonale cao-bepalingen die ook wel door Van Drongelen<sup>38</sup> betiteld worden als restcategorie. Hiermee worden de verplichten aangegaan tussen de cao-partijen jegens die cao-partijen of andere collectieve identiteiten, zoals fondsen. De bekendste diagonale cao-verplichting aan werkgeverskant is gebaseerd op een wettelijke voorschrift, namelijk art. 14 Wet CAO.

## **2.5. Gebondenheid aan een cao**

Van belang is dat een werknemer gebonden kan worden aan een cao wanneer hij binnen de werkingssfeer van de cao valt door de aard van de arbeid en/of het bedrijf of bedrijfstak waarin hij werkzaam is. In de werkingssfeer-bepalingen wordt een onderscheid gemaakt naar bedrijfstak, onderneming, functies van werknemers, regio of naar tijd.<sup>39</sup> De cao-partijen definiëren zelf op wie de cao van toepassing is. De tekst van de cao dient daarom te beschrijven welke werkzaamheden vallen onder de werkingssfeer van de cao.<sup>40</sup> Naast de werkingssfeer bepalingen dienen werkgevers en werknemers gebonden te worden aan een cao doordat de wet dat bepaald (ex lege) of omdat ze het zelf zo bepaald hebben (ex contractu).

De wettelijke gebondenheid aan een cao vindt plaats op grond van de Wet CAO of op grond van de Wet AVV (die later besproken gaat worden). Men onderscheidt hierin diverse mogelijkheden. De gebondenheid aan de cao werkt in principe alleen in volle kracht wanneer de werkgever en werknemer beide lid zijn van een werkgeversorganisatie respectievelijk vakorganisatie die cao-partij zijn bij de afgesloten of medeondertekende cao (art. 9 Wet CAO).<sup>41</sup> Lidmaatschap brengt dus direct gebondenheid met zich mee. Men kan zich hier ook niet zomaar aan onttrekken, want wie lid is van een cao-partij op het moment dat de cao werd aangegaan blijft aan deze cao gebonden wanneer de partij uittreedt (art. 9 lid 1 en art. 10 lid 2 Wet CAO). De gebondenheid aan de cao valt pas weg wanneer de cao afloopt, wordt gewijzigd of wordt verlengd.<sup>42</sup> Artikel 14 Wet CAO regelt de situatie waarin de werkgever aan een cao is gebonden door ondertekening of door lidmaatschap van een berokken werkgeversvereniging, maar waarbij de werknemer geen lid is van de betrokken werknemersvereniging. De aan de cao gebonden werkgever wordt door artikel 14 verplicht de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsvoorwaarden ook voor de ongebonden werknemer te laten gelden.<sup>43</sup> De achterliggende gedachte van de wetgever is de aan een cao gebonden

---

<sup>36</sup> Van Drongelen 2012, p. 131.

<sup>37</sup> Van Drongelen 2012, p. 138.

<sup>38</sup> Van Drongelen 2012, p. 129.

<sup>39</sup> Jacobs 2013, p. 121.

<sup>40</sup> Schutte 1998, p. 37.

<sup>41</sup> Jacobs 2013, p. 108.

<sup>42</sup> Jacobs 2013, p. 109.

<sup>43</sup> Fase & Van Drongelen, p. 91.

werknemer te willen beschermen tegen de concurrentie van een niet gebonden werknemer.<sup>44</sup> Praktisch gezien is de werkgever helemaal niet op de hoogte welke werknemers wel en niet georganiseerd zijn bij een cao-partij en daarnaast is het op grond van art. 16 Wet bescherming persoonsgegevens<sup>45</sup> verboden persoonsgegevens over het lidmaatschap van een vakvereniging te verwerken.<sup>46</sup> De aan de cao gebonden werkgever dient hierdoor op elk van zijn werknemers de arbeidsvoorwaarden uit de cao toe te passen. Moeilijk hierbij is dat een cao in beginsel een overeenkomst is die op grond van het algemeen verbintenissenrecht een derde niet kan binden. Om de arbeidsovereenkomst van de ongebonden werknemer overeenkomstig de cao te wijzigen, moet de werknemer hierdoor met het aanbod instemmen. De cao wordt uiteindelijk op contractuele basis toegepast op de arbeidsverhouding. Gevolg hiervan is dat de ongebonden werknemer geen rechten en plichten kan ontleen aan art. 14 Wet CAO. Slechts de werknemersvereniging die cao-partij is, kan zowel nakoming vorderen als schadevergoeding voor haar en haar leden vorderen (art. 15 Wet CAO). Binding via het opnemen van een incorporatiebeding in de individuele arbeidsovereenkomst is een binding langs de contractuele weg (ex contractu). Deze binding vloeit niet uit de wet voort, aangezien de Wet CAO deze mogelijkheid niet als zodanig noemt.<sup>47</sup> Op deze manier kan een werkgever die niet gebonden is aan een cao, een cao van toepassing verklaren op een arbeidsrelatie met een werknemer.

## **2.6. Gevolgen van gebondenheid; doorwerking en nawerking cao-bepalingen.**

Wanneer een werkgever en werknemer gebonden zijn aan een cao geldt dat elk beding tussen deze partijen in strijd met de cao, nietig is. (art. 12 lid 1 Wet CAO). De bepaling uit de cao komt dan in de plaats van het nietige beding uit de individuele arbeidsovereenkomst. Op deze manier breekt de cao direct in op de individuele arbeidsovereenkomst, aangezien de inhoud van de individuele arbeidsovereenkomst op deze manier wordt gewijzigd. De nietigheidssanctie bestaat vanaf het moment dat een beding wordt afgesproken welke in strijd is met de cao en niet pas wanneer er een beroep op wordt gedaan. De nietigheid kan dan ook te allen tijde door iedere partij die de cao heeft afgesloten worden ingeroepen (art. 12 lid 2 Wet CAO).<sup>48</sup> Wanneer de nietigheid in een proces niet wordt ingeroepen door belanghebbende, dient de rechter dit ambtshalve toe te passen.<sup>49</sup>

Waar artikel 12 Wet CAO zorgt voor nietigheid van bedingen die in strijd zijn met de cao, geeft artikel 13 Wet CAO een aanvulling hierop. Hierin is bepaald dat wanneer er geen afspraken over bepaalde

---

<sup>44</sup> *Kamerstukken II* 1926/27, 166, nr 3 (MvT), p.8-9.

<sup>45</sup> Wet van 6 juli 2000, *Stb.* 302.

<sup>46</sup> Fase & Van Drongelen 2004, p. 93.

<sup>47</sup> Jacobs 2013, p. 116.

<sup>48</sup> Van Drongelen 2012, p. 271.

<sup>49</sup> Stege, p. 297.

aangelegenheden zijn gemaakt in de individuele arbeidsovereenkomst tussen een gebonden werknemer en werkgever, maar wanneer die aangelegenheden wel in de cao zijn geregeld, de cao-bepaling geldt voor deze individuele werknemer.<sup>50</sup> Hiermee wordt voorkomen dat aan de werking van een cao kan worden ontkomen door een bepaalde aangelegenheid niet te regelen.<sup>51</sup>

Na afloop van de looptijd herleeft in beginsel de individuele contractsvrijheid van de werknemer. Hierdoor zijn werkgever en werknemer vrij om afwijkende afspraken te maken, maar wanneer ze die niet maken dan kunnen bepaalde bepalingen uit de cao nog nawerken in de individuele arbeidsovereenkomsten.<sup>52</sup> Nawerking geldt niet voor alle soorten bepalingen uit de cao. Uit jurisprudentie blijkt dat nawerking geldt voor normatieve cao-bepalingen wanneer er sprake is van een gebonden werknemer op basis van lidmaatschap (via art. 9, 12 en 13 Wet CAO) of via een incorporatiebeding die is opgenomen in de arbeidsovereenkomst.<sup>53</sup> De bepalingen uit de cao zijn dan onderdeel geworden van de individuele arbeidsovereenkomst. De gebondenheid door middel van art. 14 kan volgens Jacobs alleen nawerking regelen wanneer deze werknemers ook ex contractu gebonden zijn, waardoor er via die weg nawerking ontstaat van de cao-bepalingen.<sup>54</sup> Nawerking eindigt wanneer er een opvolgende cao van kracht wordt die de betrokkenen bindt, maar dat geldt alleen als het een standaard cao-bepaling betreft. Is er sprake van een minimum cao-bepaling dan blijven de bepalingen van de oude cao-bepaling verder gelden voor zover ze voor de werknemer gunstiger zijn, behoudens andere individuele of collectieve bepalingen.<sup>55</sup> In geval van obligatoire en diagonale bepalingen eindigt de werking wanneer de looptijd van de cao verstreken is. De grondslag vervalt door het aflopen van de geldigheid van de cao en zal daarmee de rechtskracht van de afspraak verliezen.<sup>56</sup>

## 2.7. Deelconclusie

In dit hoofdstuk is een algemeen beeld gegeven van wat een cao is, welke functies de cao vervult heeft, hoe men gebonden kan zijn aan een cao en wat de gevolgen zijn van die gebondenheid. Hierdoor kan de rol van de cao ontvlochten worden. De cao is ontstaan als compromis en overeenstemming over collectieve arbeidsvoorwaarden tussen werkgevers en werknemers, om zo waardige arbeidsvoorwaarden voor de werknemers te regelen onder druk van de vakbonden. Heden ten dage is de cao nog steeds een overeenkomst over arbeidsvoorwaarden tussen de cao-partijen, met aan de ene kant de werkgever(s-organisatie) en aan

---

<sup>50</sup> Van Drongelen 2012, p. 276.

<sup>51</sup> Fase & Van Drongelen 2004, p. 90.

<sup>52</sup> Jacobs 2013, p. 128.

<sup>53</sup> HvJ NA 5 juli 1977, *NJ* 1978/134, *ECLI:NL:OHJNA:1977:AB7050*; HR 19 juni 1987, *NJ* 1988/71, *ECLI:NL:HR:1987:AC9895*.

<sup>54</sup> Jacobs 2013, p. 128.

<sup>55</sup> HR 8 april 2011, *JAR* 2011/135, *ECLI:NL:HR:2011:BP0580*.

<sup>56</sup> Pres.Rb Leeuwarden 1 april 1996, *JAR* 1996/ 110, *ECLI:NL:RBLEE:1996:AG1170*.

de andere kant de werknemersorganisatie. Volgens de wet kan een cao naast arbeidsvoorwaarden, ook andere bepalingen bevatten. Zo regelt de cao ook diagonale of obligatoire bepalingen die afspraken betreffende de cao-partijen onderling of tussen cao-partijen en leden van de vereniging. Wanneer een werknemer en/of werkgever gebonden is aan een cao, werken de bepalingen uit de cao direct door in de arbeidsovereenkomst. Tevens is het mogelijk dat na afloop van de looptijd van de cao bepaalde bepalingen nog nawerken, aangezien zij onderdeel zijn geworden van de individuele arbeidsovereenkomst.

### 3. De ALGEMEENVERBINDENDVERKLARING

In hoofdstuk 2 kwam de Wet AVV al even ter sprake. Deze wet zorgt net als de Wet CAO voor gebondenheid aan de cao en zorgt ervoor dat het bereik van de cao wordt uitgebreid. Van belang is om de bepalingen uit de Wet AVV (3.1) en de mogelijkheid tot dispensatie voor derden die niet betrokken bij de cao onderhandelingen zijn (3.2), te bespreken. Deze bespreking is van belang om de invloed van de avv op de cao te begrijpen (3.3.).

#### 3.1. De avv van cao-bepalingen

Dankzij de Wet AVV<sup>57</sup> beschikt de Minister van SZW over de bevoegdheid om een cao-bepaling algemeen verbindend te verklaren(avv). Met het avv-instrument wordt de werkingssfeer van een cao uitgebreid naar alle werkgevers en hun werknemers die onder de beschreven werkingssfeer van de cao vallen, maar niet direct aan de cao zijn gebonden door lidmaatschap bij een vereniging die desbetreffende cao heeft ondertekend.<sup>58</sup> Jaarlijks worden 100 cao's algemeen verbindend verklaard wat de helft is van alle bedrijfstak cao's. Dit is 1/7<sup>e</sup> deel van de circa 700 totaal aan cao's geldend voor zo'n 6 miljoen werknemers.<sup>59</sup> Deze 100 avv'de cao's hebben een bereik van 4,1 miljoen werknemers, waarvan er zo'n 1,2 miljoen specifiek door avv gebonden worden. Door avv wordt een relatief bescheiden aantal werknemers (ongeveer 1/6<sup>e</sup> deel) toegevoegd aan het bereik van de cao.<sup>60</sup> Toch is de avv een wezenlijk onderdeel het Nederlandse cao-stelsel, dankzij de voordelen die het met zich mee brengt, deze zullen later in dit hoofdstuk besproken worden.

##### 3.1.1. Voorwaarden voor avv

Aan de avv van cao-bepalingen zijn enkele basisvoorwaarden verbonden.<sup>61</sup> Ten eerste is van belang dat de cao voldoet aan alle eisen die de Wet CAO aan een cao verbind, oftewel de cao dient rechtsgeldig te zijn. Daarbij is van belang dat de cao-partijen onafhankelijk zijn (ILO-verdrag nr. 98) en dat de cao formeel is aangemeld in de zin van de Wet LV (art. 4 Wet LV).<sup>62</sup> Ten tweede moet een verzoek tot avv van cao-bepalingen door een van de cao-partijen schriftelijk bij de Minister van SZW worden ingediend (art. 4 lid 1 Wet AVV). De bevoegdheid tot avv ontstaat pas na dit verzoek, waardoor de Minister van SZW niet zelfstandig tot avv van cao-bepalingen kan besluiten. Ten slotte is vereist dat de cao-bepaling, waarop het verzoek tot avv betrekking heeft, op een belangrijke meerderheid van werkzame personen binnen de werkingssfeer van toepassing gaat worden (art. 2 lid 1 Wet AVV). Van belang is voor de bepaling van die meerderheid dat deze personen werkzaam zijn bij gebonden werkgevers en dat zij naar hun aard, functie of

---

<sup>57</sup> Wet van 25 mei 1937, *Stb.* 1937, 801.

<sup>58</sup> Rojer & van der Veldt 2013, p. 117.

<sup>59</sup> Jacobs 2013, p. 161.

<sup>60</sup> Rojer & Van der Veldt 2013, p. 122.

<sup>61</sup> Rojer & van der Veldt 2013, p. 118.

<sup>62</sup> Toetsingskader AVV, *Stct.* 1998, Laatstelijk integraal geplaatst *Stcrt.* 1 september 2010, 13489, p. 2.

werkzaamheden binnen de werkingssfeer van de cao vallen, ook dienen de ongeorganiseerde werknemers in dienst van de werkgevers die aan de cao gebonden zijn meegeteld te worden. Naar het oordeel van de Minister van SZW is een meerderheid van minimaal 60 procent in ieder geval een belangrijke meerderheid. Ook een meerderheid van 55 procent tot 60 procent wordt als een belangrijke meerderheid gekwalificeerd tenzij het draagvlak voor de cao binnen het werkingssfeergebied gering is of er een zeer scheve verdeling van de meerderheid binnen het werkingssfeergebied bestaat. Bij een meerderheid van 55 procent vindt avv niet plaats, tenzij er naar het oordeel van de minister sprake is van bijzondere omstandigheden.<sup>63</sup>

Naast de basisvoorwaarden, welke voornamelijk procedurele voorwaarden zijn, toetst de Minister van SZW de cao-bepalingen ook inhoudelijk aangezien sommige cao-bepalingen zich naar hun aard niet lenen voor avv.<sup>64</sup> De Minister van SZW zal dan niet de hele cao avv, maar moet sommige bepalingen buiten de avv laten (art. 2 Wet AVV). Met name de obligatoire cao-bepalingen die enkel de relatie tussen cao-partijen onderling regelen komen naar hun aard niet voor avv in aanmerking, echter de obligatoire cao-bepalingen die niet de relatie tussen cao-partijen raken, maar met het oog op de cao gebonden werkgevers en werknemers overeengekomen zijn, kunnen wel voor avv in aanmerking komen.<sup>65</sup> Direct voor avv in aanmerking komen de normatieve cao-bepalingen, zoals cao-bepalingen die verband houden met arbeidsvoorziening, werkgelegenheid, arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen. Tevens kunnen diagonale bepalingen voor avv in aanmerking komen, ook al zou je dat op het eerste gezicht niet zeggen. Dit valt af te leiden uit het feit dat in art. 2 lid 5 Wet AVV een aantal diagonale bepalingen worden uitgesloten van avv, waardoor de andere diagonale bepalingen voor avv in aanmerking zullen komen.<sup>66</sup>

De Minister van SZW kan een verzoek tot avv weigeren wegens gegronde redenen. De memorie van toelichting van de Wet AVV vermeldt drie categorieën.<sup>67</sup> Ten eerste de cao-bepalingen die in strijd zijn met het recht, hier vallen wet- en regelgeving, de algemene rechtsbeginselen en grondrechten onder. Deze toetst de Minister van SWZ marginaal, wat inhoudt dat er alleen getoetst wordt op het arbeidsrechtelijk gebied.<sup>68</sup> Ten tweede weigert de Minister van SZW bepalingen die in strijd zijn met het algemeen belang, echter is deze weigeringsgrond in de geschiedenis van de avv nog maar één keer toegepast. In het toetsingskader is bepaald dat de minister de effecten van een bepaalde cao-afspraken of een bepaald type cao-afspraken in het licht van sociale en economische ontwikkeling als strijdig met het algemeen belang kan beoordelen.<sup>69</sup> Tot

---

<sup>63</sup> Toetsingskader AVV paragraaf 4.1.

<sup>64</sup> Toetsingskader AVV paragraaf 4.2.

<sup>65</sup> Fase & Van Drongelen 2004, p. 142.

<sup>66</sup> Zie Fase & Van Drongelen 2004, p. 142; *Bijl. Handelingen II 1936/37*, 247, nr.3 (MvT), p.8; HR 10 juni 1983, *NJ* 1984, 147, *ECLI:NL:HR:1983:AG4614*.

<sup>67</sup> Kamerstukken II 1936/37, 274, nr. 3 (MvT), p. 4.

<sup>68</sup> Rojer & van der Veldt 2013, p. 119.

<sup>69</sup> Rojer & Van der Veldt 2013, p. 119.



slot kan de Minister van SZW avv weigeren wanneer de belangen van derden in de betrokken bedrijfstak of daarbuiten te groot benadeeld worden. Het gaat hier om externe derden, dus buiten de werkingssfeer van de cao. Een voorbeeld van te grote benadeling kan zijn wanneer er in een cao-bepaling, waar avv voor is verzocht, is opgenomen dat een bepaalde verzekering bij een specifieke verzekeringsmaatschappij verplicht gesteld wordt. Deze cao-bepaling zou het effect kunnen veroorzaken dat dit een voordeel voor deze genoemde verzekeraar tot gevolg heeft waardoor de vrije markt van verzekeraars teveel afgeschermd gaat worden.<sup>70</sup>

### 3.1.2. Werkingsduur, werkingssfeer en rechtsgevolg

De avv treedt in werking op de tweede dag na publicatie van het besluit tot avv in de Staatscourant, dan wel op de in het besluit genoemde datum, en loopt tot maximaal de einddatum van de cao. De maximale looptijd van een besluit tot avv belooft 2 jaar, met uitzondering van bepalingen ten aanzien van fondsen (art. 2 lid 2 Wet AVV). Wanneer een cao tussentijds door partijen wordt beëindigd, dient daarvan door een van de partijen mededeling te worden gedaan conform art. 4 Wet LV. Naar aanleiding daarvan wordt de avv van de cao-bepalingen ingetrokken.<sup>71</sup> De avv van cao-bepalingen heeft nooit terugwerkende kracht (art. artikel 2 lid 3 Wet AVV).

De avv wordt in haar omvang begrenst door de territoriale, sociale en economische werkingssfeer. De werkingssfeer geeft de reikwijdte van de avv-cao aan, waarbinnen de cao ook ongebonden werkgevers en werknemers gaat gelden.<sup>72</sup> In art. 2 lid 1 Wet AVV wordt uitdrukkelijk bepaald dat de Minister van SZW niet buiten de territoriale werkingssfeer van de cao-bepaling kan treden bij zijn besluit tot avv. Daarnaast is in voorgenoemd artikel aangegeven dat de Minister van SZW gebonden is aan de aard van de arbeid oftewel de functionele werkingssfeer (ook wel sociale en economische werkingssfeer genoemd) van de betrokken cao-bepalingen.<sup>73</sup> Deze wordt bepaald door partijen bij de cao. In beginsel volgt de Minister van SZW de partijen daarbij in zijn besluit, tenzij het om een verzoek om een besluit tot dispensatie gaat.<sup>74</sup> Voorwaarde voor avv is daarom dat de aard van de arbeid, wat de sociaal economische werkingssfeer weergeeft, en eventueel de territoriale werkingssfeer in de cao helder is beschreven.

Het belangrijkste rechtsgevolg van de avv van cao-bepalingen is dat de ongeorganiseerde werknemer een eigen vorderingsrecht, van rechten neergelegd in de cao verkrijgt.<sup>75</sup> De ongeorganiseerde werknemer kan

---

<sup>70</sup> Rojer & Van der Veldt 2013, p. 120.

<sup>71</sup> Toetsingskader AVV paragraaf 4.4.

<sup>72</sup> Kamerstukken II 1936/37, 274, nr. 3 (MvT), p.5.

<sup>73</sup> Zie S.Mok 1939, p.63; J. Mannoury 1961 p.101-102; W.J.P.M. Fase 1982, p.107; Fase & Van Drongelen 2004, p. 152.

<sup>74</sup> Rojer & Van der Veldt 2013, p. 119.

<sup>75</sup> Jacobs 2013, p. 113.

hierdoor de nietigheid inroepen wanneer een cao-bepaling in strijd is met een avv-bepaling (art. 3 lid 1 Wet AVV). De cao-bepaling zal dan verwisselt worden met de desbetreffende avv-bepaling en schort de rechtswerking van de nietige afspraak op. Wanneer de avv verstrijkt krijgen de eerder gemaakte afspraken weer rechtskracht. Daarnaast regelt de Wet AVV ook de aanvullende werking van de avv welke in artikel 3 lid 3 is opgenomen. Wanneer in de arbeidsovereenkomst een onderwerp ontbreekt die wel in de avv-cao is geregeld, geldt de avv-bepaling.<sup>76</sup>

### **3.2. Dispensatie**

De Minister van SZW heeft binnen het wetgevende kader van avv de mogelijkheid om uitzonderingen op het avv-besluit te maken met behulp van het verlenen van dispensatie van een avv-besluit (art. 2 lid 1 Wet AVV). Blijkens de memorie van toelichting<sup>77</sup> is deze bevoegdheid ter voorkoming van samenloop van cao's en om rekening te kunnen houden met de situatie dat de avv van de cao voor bepaalde werkgevers op gegronde bezwaren zou stuiten. Van gegronde bezwaren wordt uitgegaan, wanneer de onderneming in kwestie dusdanig verschilt van de ondernemingen die onder de werkingssfeer van de avv'de cao zou vallen.<sup>78</sup> De beleidsregels voor dispensatie zijn te vinden in het Toetsingskader AVV. Een van de voorwaarden om voor dispensatie in aanmerking te komen is het hebben van een eigen cao. Tot 1 januari 2007 was dat bijna de enige voorwaarde en hanteerde de Minister van SZW een ruimhartig dispensatiebeleid.<sup>79</sup> De minister is na deze datum strengere regels gaan hanteren, doordat hij geconfronteerd werd met een onderneming die een eigen cao met een ondernemings-gebonden vakbond had gesloten, met het oogmerk om de CAO Uitzendkrachten te ontlopen.<sup>80</sup> Deze zichzelf vakbond noemende organisatie valt binnen de categorie Yellow Unions. Dat zijn organisaties die rechtsgeldige cao's afsluiten waarin belangrijke werknemersrechten worden ingeleverd zonder dat er vanuit werkgeverskant echte concessies worden gedaan of zoals hier, enkel en alleen primair tot oogmerk hebben de avv van de cao te ontlopen.<sup>81</sup> De onafhankelijkheid ten opzichte van de werkgever staat bij dit soort verenigingen ter discussie. Dit heeft de minister doen besluiten om het element van onafhankelijkheid in de toetsing of dispensatie van de avv mogelijk was, op te nemen.<sup>82</sup> Deze onafhankelijkheid wordt ten aanzien van diverse aspecten van de vakbond beoordeeld, namelijk ten aanzien van de historie, de basis van het lidmaatschap, de organisatie, de structuur, de financiën, de faciliteiten door de werkgever(s) geboden aan bestuurders en leden en tot slot de geschiedenis van de cao-onderhandelingen.<sup>83</sup> Wanneer een vakbond voldoende onafhankelijk is en de

---

<sup>76</sup> Rojer & Van der Veldt 2013, p. 117.

<sup>77</sup> Kamerstukken II 1936/37, 274, nr. 3 (MvT), p. 5.

<sup>78</sup> Toetsingskader AVV paragraaf 7.

<sup>79</sup> Rojer & Van der Veldt 2013, p. 129.

<sup>80</sup> Zie besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 december 2003, *St crt.* 2003, 234.

<sup>81</sup> Plessen 2012, p. 1.

<sup>82</sup> Stege 2011, p. 16.

<sup>83</sup> Stege 2011, p. 16.

onderneming geen zwaarwegende argumenten heeft ingebracht waarom de toepassing van de bedrijfstak cao op hun onderneming redelijkerwijs niet gevegd kan worden, dan kan de minister van SZW dispensatie geven. Bij overlap van de werkingssfeer kunnen de cao-bepalingen niet avv worden; hiervan is sprake wanneer er gebondenheid is aan een eigen rechtsgeldige sub sector-cao waarvan de bepalingen algemeen verbindend zijn verklaard en die werkingssfeer overeenkomsten heeft met de bepalingen waarvan de avv verzocht is. De avv zal worden aangehouden tot de werkingssfeer tussen beide cao's opgelost is.

### **3.3. Invloed van Avv**

Dankzij de Wet AVV kunnen afspraken tussen georganiseerde werkgevers ook aan ongeorganiseerde werkgevers worden opgelegd. De Wet AVV is dan ook ingevoerd met als primaire reden om onderbieding op arbeidsvoorwaarden in een bedrijfstak te voorkomen.<sup>84</sup> Hierdoor ondersteunt de AVV het primaire doel van de cao, welke is het vaststellen van arbeidsvoorwaarden die voor alle werknemers binnen een bepaalde bedrijfstak of onderneming in gelijke situaties overeenkomstig zullen zijn. Door concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan, bevordert het de arbeidsrust in een bedrijfstak.

Zonder de avv is het de vraag of bedrijfstak-cao's zelfstandig tot stand zouden komen of in stand gehouden kunnen worden. De avv zorgt er namelijk voor dat in georganiseerd verband een bedrijfstak-cao wordt afgesloten met vakbonden waardoor er enige ordening van de arbeidsvoorwaardenvorming en stabiliteit van de arbeidsverhouding in een bedrijfstak ontstaat. Wanneer de avv ontbreekt is de mogelijkheid groot dat ongebonden werkgevers in dezelfde bedrijfstak concurreren op arbeidsvoorwaarden omdat deze zich niet aan de cao hoeven te houden. Deze situatie van ongelijke concurrentieverhoudingen kan er voor zorgen dat werkgevers zich niet meer bij de cao aansluiten of zelfs niet meer het initiatief nemen om een cao tot stand te brengen. De voordelen die de avv met zich mee brengen zoals arbeidsrust door de stabiele arbeidsverhoudingen zullen hiermee verdwijnen.<sup>85</sup>

Een ander effect van de Wet AVV is dat het bereik van de cao gemaximaliseerd wordt. Door de avv wordt de dekkingsgraad met zo'n 12 procent vergroot (hierover later meer). Dankzij de avv wordt het zelf regulerende systeem voor arbeidsvoorwaardenvorming vergroot, doordat avv van cao's het mogelijk maakt om regelgeving vanuit de overheid beperkt te houden.<sup>86</sup> De wetgever tracht met dit zelfregulerende systeem meer draagvlak onder werkgevers en werknemers te verkrijgen voor de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming.<sup>87</sup> Dat betekent niet dat er helemaal geen ordening is vanuit centraal niveau. Op centraal niveau is

---

<sup>84</sup> Jacobs 2006, p. 1.

<sup>85</sup> Rojer & Van der Veldt 2013, p. 122.

<sup>86</sup> Jacobs 2013, p. 161.

<sup>87</sup> Rojer & van der Veldt 2013, p. 123.

er namelijk overleg tussen het kabinet en de STAR. De leden van de STAR, de sociale partners, nemen de gemaakte afspraken mee in het decentrale cao-overleg.<sup>88</sup> Daarnaast heeft de overheid de mogelijkheid om sturend op te treden ten aanzien van het besluit tot avv. De minister heeft de mogelijkheid om avv te weigeren in strijd met het algemeen belang.<sup>89</sup> In de praktijk blijkt dat het kabinet en de Tweede Kamer nog eens geneigd zijn om dit algemeen belang op te rekken naar het kabinetsbeleid.<sup>90</sup> Het relatief grote belang en bereik dankzij de avv maakt het dus voor de politiek een interessant instrument voor sturing het gedrag van sociale partners. Politieke bemoeienis doet echter wel afbreuk aan de vrijheid van de sociale partners met het idee van de cao als zelfregulerend systeem en avv als instrument om de totstandkoming van de cao te bevorderen.<sup>91</sup>

### **3.4. Deelconclusie**

De mogelijkheid tot avv is ingevoerd om de werkingssfeer van een cao uit te breiden naar alle werkgevers en hun werknemers die onder de werkingssfeer van de cao vallen, maar niet direct al aan de cao gebonden zijn door lidmaatschap bij een vereniging die de betreffende cao heeft ondertekend. De avv van cao-bepalingen is van belang voor het Nederlandse cao-stelsel daar deze zorgt voor een groter bereik van de cao, zo'n 12 procent meer werknemers vallen dankzij de avv onder de cao. Ondanks dat het in procenten niet veel lijkt is de avv van cao-bepalingen een wezenlijk onderdeel van het cao-bestel, aangezien de avv zorgt voor rust op de arbeidsmarkt en stabiele arbeidsverhoudingen in de bedrijfstakken. De avv ondersteunt het primaire doel van de cao doordat de avv de cao beschermt tegen ongelijke concurrentieverhoudingen en het afsluiten van cao's stimuleert.

De Minister van SZW heeft de bevoegdheid om een cao-bepaling avv te verklaren. De minister heeft in het Toetsingskader AVV beleidsregels opgesteld waar een verzoek tot avv aan moet voldoen en in welke gevallen een partij dispensatie kan krijgen voor de avv.

Met de voorgaande hoofdstukken is beoogd een basis te schetsen van het collectieve arbeidsvoorwaarden stelsel in Nederland. Met de Wet CAO wordt het resultaat van het collectief onderhandelen gereguleerd. De Wet AVV maakt het mogelijk dit resultaat ook op niet-contractspartijen van invloed te laten zijn. Welke rol de vakbonden in de onderhandelingen spelen zal in het volgende hoofdstuk aanbod komen.

---

<sup>88</sup> Rojer & Van der Veldt 2013, p. 124.

<sup>89</sup> Toetsingskader paragraaf 6.1.

<sup>90</sup> Rojer & Van der Veldt 2013, p. 124; Zie als voorbeeld: *Kamerstukken II* 2011/12, 29544, nr. 359, p. 5.

<sup>91</sup> Rojer & Van der Veldt 2013, p. 125.

#### **4. ROL VAN DE VAKBONDEN IN NEDERLAND**

Om de rol van de vakbond te begrijpen is het van belang om inzicht te hebben in het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen en voornamelijk welke positie vakbonden daarin innemen (4.1.). Vervolgens is het relevant om in te gaan op de wettelijke vereisten voor vakbonden, waarna de elementaire beginselen die op een vakbond van toepassing zijn aan bod komen (4.2.). Tot slot zullen de maatschappelijke ontwikkelingen vanaf de oprichting van de vakbonden aangestipt worden om zo een voorzet te geven van de problematiek die in het volgende hoofdstuk behandeld gaat worden (4.3.).

##### **4.1. De rol van vakbonden in het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen**

Het systeem collectieve arbeidsverhoudingen betreft de relatie tussen de diverse partijen die een rol spelen in de collectieve arbeidsvoorwaardevorming; de werknemers en de vakbonden, de werkgevers en de werkgeversorganisaties en de overheid.<sup>92</sup> De overheid heeft als de rol om regels en wetten uit te vaardigen waaraan de partijen gebonden zijn, zowel procedurele wetgeving als de Wet CAO, als materiële wetgeving als de Arboret. De wetgever heeft met artikel 1 Wet CAO de werkgevers met hun eventuele verenigingen en de vakbonden, de mogelijkheid gegeven om over collectieve arbeidsvoorwaarden te onderhandelen en cao's af te sluiten. Naast deze taak zijn beide partijen actief in advies- en bestuursorganen op allerlei niveaus, waardoor ze via die organen regelgeving op het terrein van de arbeidsverhoudingen kunnen beïnvloeden. Twee belangrijke adviesraden waar de cao-partijen zitting in nemen zijn de SER en de STAR. Via de SER hebben zowel vakbonden als werkgeversorganisaties de wettelijke bevoegdheid om te adviseren op sociaaleconomisch terrein (art. 41 Wet BO). Terwijl via de STAR aanbevelingen gedaan worden aan bedrijfstakorganisaties, vakbonden, werkgeversorganisaties en afzonderlijke ondernemers. Een advies van de SER zal door zijn diverse samenstelling, in de SER zitten naast werkgevers (-organisaties) en vakbonden ook externe en onafhankelijke deskundigen, zelden terzijde worden gelegd.<sup>93</sup>

Het Nederlandse systeem van collectieve arbeidsverhoudingen wordt gekenmerkt door een uitgebreid circuit van vergaderen, onderhandelen en overleggen. Waar Stege<sup>94</sup> dit systeem corporatisme noemt, hebben Jacobs<sup>95</sup>, Nagelkerke en de Nijs<sup>96</sup> het over het poldermodel. Men wil hiermee de relatief harmonieuze relatie in de Nederlandse arbeidsverhoudingen aanduiden ten opzichte van andere landen. In Nederland is het stakingspercentage relatief laag wat volgens Jacobs overeenkomt met de cultuur dat staken alleen moet kunnen in bijzondere omstandigheden.<sup>97</sup> De vakbonden in Nederland kiezen voor de

---

<sup>92</sup> Nagelkerke & de Nijs 2006, p. 24.

<sup>93</sup> Nagelkerke & de Nijs 2006, p. 51.

<sup>94</sup> Stege 2004, p. 43.

<sup>95</sup> Jacobs 2013, p. 2.

<sup>96</sup> Nagelkerke & de Nijs 2006, p. 46.

<sup>97</sup> Jacobs 2013, p. 200.

coöperatieve strategie waardoor zowel de belangen van de werkgever als van de werknemer worden gerespecteerd, zodat de gemeenschappelijke welvaart gemaximeerd kan worden.<sup>98</sup> Daarbij is het grootste voordeel van corporatisme dat de politieke en economische stabiliteit van Nederland erdoor wordt bevorderd, waardoor er in Nederland zelden langdurige arbeidsconflicten zijn. Werkgevers beschouwen de Nederlandse vakbeweging als gematigd en redelijk, bereid om genoeg te nemen met matige loonstijgingen en zijn niet principieel tegen vernieuwingen op technologisch gebied.<sup>99</sup>

#### 4.1.1. Primaat van de vakbond

De cao-onderhandelingen zijn het exclusieve terrein van de vakbonden en de werkgevers(-verenigingen). Om dit te bekrachtigen staat het individuele partijen niet vrij een afwijkende individuele afspraak te maken, op straffe van nietigheid van het beding (art. 12 Wet CAO). Alleen ten gunste van de individuele werknemer kan worden afgeweken van hetgeen in de cao staat, mits er sprake is van een zogenoemde minimum cao-bepaling. Dit primaat van de collectiviteit boven het individu is een van de pijlers van het collectieve arbeidsrecht.<sup>100</sup> Daarnaast is het primaat van de vakbonden terug te vinden in het feit dat het werkgevers niet toegestaan om afspraken over primaire arbeidsvoorwaarden te maken met de ondernemingsraad. De ondernemingsraad is soms geneigd te stellen dat deze een instemmingsrecht heeft ten aanzien van primaire arbeidsvoorwaarden.<sup>101</sup> Instemmingsrecht heeft de organisatiegraad enkel op de limitatief opgesomde onderwerpen in art. 27 lid 1 Wet op de ondernemingsraden (WOR). Echter vervalt het instemmingsrecht van de ondernemingsraad ten aanzien van een onderwerp wanneer die is geregeld is bij cao (art. 27 lid 3 WOR). Ook vervallen de extra toegekende bevoegdheden van de ondernemingsraad wanneer de kwestie al inhoudelijk geregeld is bij cao (art. 32 lid 3 WOR). De rechten van de ondernemingsraad vervallen echter alleen wanneer deze rechten al uitputtend geregeld zijn bij cao, en er geen enkele onderhandelingsruimte meer mogelijk is.<sup>102</sup> Zowel in de Wet melding collectief ontslag, als in de fusiecode van de SER, komt naar voren dat dat het van belang is dat de werkgever bij een reorganisatie in overleg treedt met de vakbonden (zie o.a. art. 3, 4, 6 en 6a WMCO en art. 3 en 4 SER-besluit Fusiegedragsregels 2000).

Werkgevers dienen dus voor onderhandelingen omtrent primaire arbeidsvoorwaarden bij de vakbonden aan te kloppen, echter men kan niet aannemen dat hierdoor ook de plicht ontstaat bij werkgevers om met de vakbonden te onderhandelen. De vakbonden hebben niet onder alle omstandigheden een in rechte afdwingbare aanspraak op collectief onderhandelen.<sup>103</sup> Daarbij bestaat er geen plicht voor een partij om een

---

<sup>98</sup> Stege 2004, p. 46.

<sup>99</sup> Jacobs 2013, p. 19.

<sup>100</sup> Koot- van der Putte 2007, p. 49.

<sup>101</sup> HR 11 februari 2000, *JAR* 2000/86, *ECLI:NL:HR:2000:AA4770*.

<sup>102</sup> Jacobs 2005, p. 346.

<sup>103</sup> HR 11 december 1992, *JAR* 1993/14, *ECLI:NL:HR:1992:ZC0796*.

cao aan te gaan, tenzij de onderhandelingen in een dusdanig stadium zijn geraakt dat het afbreken daarvan als onrechtmatig moet worden beschouwd.<sup>104</sup>

#### **4.2. Legitimatie van de vakbond.**

Ingevolge artikel 1 lid 1 Wet CAO is het de rol van de vakbond om te onderhandelen met de werkgevers over collectieve arbeidsvoorwaarden. Waar werkgevers individueel mogen optreden, dienen werknemers vertegenwoordigt te worden door verenigingen. Een werknemersvereniging, de vakbond, behartigt de belangen van zijn leden. Door als lid tot de vereniging toe te treden geeft de werknemer een deel van zijn contractsvrijheid over aan de vakbond. De gebonden werknemer dient de statuten te accepteren en zich te conformeren aan de besluiten van de vereniging.<sup>105</sup> De verhouding tussen de vakbond en zijn leden wordt bepaald door het verenigingsrecht, zo kunnen de leden het bestuur van de vereniging ontslaan wanneer de belangen van de leden onvoldoende behartigt worden (art. 2:37 lid 6 BW). Er dient dan wel sprake te zijn van een ernstig persoonlijk verwijt jegens deze bestuurder wegens het onrechtmatige handelen.<sup>106</sup>

Waar een normale vereniging alleen hoeft op te komen voor de belangen van haar leden, wordt er van een vakbond geacht dat deze opkomt voor de belangen van alle werkenden.<sup>107</sup> Waar namelijk zo'n 20 procent van de werkenden lid is van een vakbond, haalt de cao toch een dekkingsgraad van zo'n 80 procent van alle werknemers. De dekkingsgraad van 80 procent wordt behaald, doordat 20 procent uit vakbondsleden bestaat, 48 procent uit werkenden bereikt door de incorporatie van de cao in individuele arbeidsovereenkomsten en 12 procent van de werkenden bereikt wordt door het algemeen verbindend verklaren van de cao-bepaling.<sup>108</sup> Ondanks dat de cao in Nederland zo'n hoge dekkingsgraad heeft, is er wettelijk gezien weinig geregeld ten aanzien van de vereisten voor de werkgevers(-verenigingen) of vakbonden. Naast de algemene regels van het verenigingsrecht bepaalt de Wet CAO slechts dat de partijen die de cao afsluiten volledig rechtsbevoegd moeten zijn (art. 1 lid 1 Wet CAO) en in hun statuten vastgelegd hebben dat zij bevoegd zijn de cao's te sluiten (art. 2 Wet CAO). Toch kan men een aantal kern elementen onderscheiden waar een vakbond volgens de verdragen, wetsgeschiedenis, rechtspraak en literatuur aan dient te voldoen willen zij werknemers mogen vertegenwoordigen, de zogenoemde representativiteit.

##### **4.2.1. Representativiteit**

Ondanks de lage wettelijke vereisten, heeft de wetgever niet beoogd dat zomaar elke werknemersvereniging toegelaten moet worden tot cao-onderhandelingen en de bevoegdheid moet krijgen om een cao te sluiten.

---

<sup>104</sup> HR 18 juni 1982, *NJ* 1983/723, *ECLI:NL:HR:1982:AG4405*.

<sup>105</sup> Stege 2004, p. 239-240.

<sup>106</sup> Buys 1999, p. 1333.

<sup>107</sup> Beltzer 2010, p. 2275.

<sup>108</sup> SER Advies 2013/03, p. 11 waarin wordt verwezen naar Ministerie van SZW 2011, p. 69 e.v.

In de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel Wet CAO <sup>109</sup> blijkt dat alleen werknemersverenigingen die daartoe ‘geschikt’ zouden zijn voor de bevoegdheid in aanmerking mogen komen. Hiervan is sprake wanneer de cao-partij beschikt over de al eerder genoemde statutaire representativiteit.<sup>110</sup> Deze statutaire representativiteit is ook in de rechtspraak bevestigd. Zo heeft de Voorzieningenrechter van Amsterdam <sup>111</sup> overwogen dat de ‘algemene regels van vertegenwoordigingsrecht’ met zich mee brengen dat een vakbond in het kader van de cao-onderhandelingen alleen die leden vertegenwoordigt die hij uit hoofde van zijn statuten kan vertegenwoordigen. De rechter oordeelde dat de bevoegdheid wordt bepaald door wie er in de statuten genoemd worden en niet wie er daadwerkelijk lid zijn van de vakbond. De rechter sprak over fictieve vertegenwoordiging.

Naast de statutaire representativiteit wordt er ook onderscheid gemaakt in feitelijke representativiteit. Deze wordt ook wel numerieke representativiteit genoemd en geeft aan of men in voldoende mate vertegenwoordigende bevoegdheid bezit om een cao af te sluiten.<sup>112</sup> Het gaat daarbij om de hoeveelheid werknemers dat door de desbetreffende vakbond in een onderneming of in een bedrijfstak vertegenwoordigd wordt.<sup>113</sup> Door het ontbreken van wettelijke bepalingen is de rechtspraak een belangrijke rol gaan spelen in het bepalen van de regels over representativiteit van vakbonden. De vraag naar de representativiteit kwam vooral naar boven in zaken waarin de vakbond wilde toetreden tot het cao-overleg tussen werkgever en reeds toegelaten vakbonden. De GMD-zaak uit 1980 is een van de eerste zaken waarin de hoeveelheid leden aangesloten bij de vakbond in verhouding tot het aantal personeelsleden, de doorslag gaf voor de rechter. De Rechtbank in Amsterdam<sup>114</sup> oordeelde dat de vakbond voor hoger personeel toegelaten diende te worden tot het overleg over een model-cao aangezien ruim 25 procent van het voltallige personeel vertegenwoordigd werd door GMD. Daarnaast werd geoordeeld dat GMD verplicht werd de vakorganisatie toe te laten bij het voorafgaande overleg op bedrijfstakniveau over een model-cao, omdat daar afspraken werden gemaakt die van overwegend belang waren bij de onderhandelingen over het afsluiten van afzonderlijke cao’s per uitvoeringsorgaan. De rechters in latere rechtspraak volgen deze lijn en beschouwen een vakbond evident representatief wanneer die bijna 25 procent, maar in ieder geval meer dan 20 procent van het personeel vertegenwoordigen.<sup>115</sup> Echter zorgde de veelvormige praktijk ervoor dat

---

<sup>109</sup> *Kamerstukken II* 1926/27, 166, nr 3 (MvT).

<sup>110</sup> *Bijlage Handelingen II* 1926/27, 166, nr 3, p. 4, r.k.

<sup>111</sup> Rb. Amsterdam 29 december 2005, *RAR* 2006, 45, *ECLI:NL:RBAMS:2005:AU8865*.

<sup>112</sup> Van Drongelen 2012, p. 93.

<sup>113</sup> Sagel 2006, p. 23-24.

<sup>114</sup> Pres Rb. Amsterdam 30 oktober 1980, *NJ* 1982/ 179, *ECLI:NL:RBAMS:1980:AC7027* (GMD).

<sup>115</sup> Pres. Rb. ’s Gravenhage 5 september 1989, *KG* 1989/ 366, *ECLI:NL:RBSGR:1989:AH2841*.; Pres. Rb Rotterdam 13 mei 1993, *JAR* 1993/ 137; Rb Utrecht 4 november 1987, *NJ* 1988/ 676, *ECLI:NL:RBUTR:1987:AB8910*.



de beoordeling van de toelating niet alleen gebaseerd werd op een percentage.<sup>116</sup> Zo werd er door de Rechtbank in Utrecht<sup>117</sup> geoordeeld dat een vakbond voldoende representatief is wanneer deze de belangen van een groep leden behartigt, die onvoldoende door de reeds toegelaten vakbonden zouden worden behartigd. De Hoge Raad kreeg in 2007 voor het eerst de gelegenheid om te oordelen over het recht op toelating tot de cao-onderhandelingen.<sup>118</sup> In het AbvaKabo-arrest heeft de Hoge Raad geoordeeld dat een vakbond in beginsel recht heeft om toegelaten te worden tot de onderhandelingen wanneer de vakbond een groot aantal leden in de branche vertegenwoordigt en indien deze vakbond (evident) representatiever is dan de vakbonden die reeds bij het overleg zijn betrokken. Tevens hecht de Hoge Raad belang aan het feit dat er geen zwaarwegende omstandigheden aan toelating tot de cao-onderhandelingen in de weg dienen te staan. Opmerkelijk in deze uitspraak is dat het college gebruik maakte van het (nog niet eerder toegepaste) criterium van redelijkheid en billijkheid. De Hoge Raad beslist hier dat een vakbond mag worden geweigerd aan de onderhandelingstafel indien er bij de onderhandelende partijen een gerechtvaardigde verwachting bestaat dat er door toelating van de vakbond geen resultaat kan worden bereikt.<sup>119</sup>

De vraag naar de representativiteit houdt ook de literatuur en de politiek bezig. In 1979 is er een advies van de SER<sup>120</sup> verschenen inzake de rechtsgevolgen van de representativiteit van organisaties van ondernemers en van werknemers. De SER oordeelde dat er geen wettelijke maatregelen nodig waren voor de toelating tot de cao-onderhandelingen, aangezien er tot dan toe geen problemen waren geweest waarvoor geen bevredigende oplossing voor kon worden gevonden. Het aan banden leggen van de contractsvrijheid en de vrijheid om zelf te bepalen met wie men om de onderhandelingstafel wenste te zitten, zou tot onaanvaardbare beperkingen van deze vrijheden leiden.<sup>121</sup> De wetgever heeft destijds het meerderheidsstandpunt van de SER gevolgd en heeft geen representativiteitscriteria vastgesteld. Er werd vertrouwd dat de rechter zo nodig corrigerend zou optreden, wanneer de hantering van de contractsvrijheid zou leiden tot het buitenspel houden of zetten van een organisatie.<sup>122</sup> De vraag of er voldoende representativiteit bij de vakbonden is houdt de gemoederen nog steeds bezig.<sup>123</sup> In 2012 heeft de Minister van SZW de SER wederom om advies gevraagd omtrent herstructurering van het cao- en avv-stelsel en de SER gaf opnieuw het advies niets te veranderen aan het wettelijke systeem. Hierover in het volgende hoofdstuk meer.

---

<sup>116</sup> Jaspers 2010, p. 71.

<sup>117</sup> Rb. Utrecht 28 april 1999, *JAR* 1999, 115.

<sup>118</sup> HR 8 juni 2007, *JAR* 2007/162, *ECLI:NL:HR:2007:BA4118*.

<sup>119</sup> Jaspers 2010, p. 72.

<sup>120</sup> Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake rechtsgevolgen van de representativiteit van organisaties van ondernemers en van werknemers*, 1979, nr. 6.

<sup>121</sup> Grapperhaus & Veenstra 2007, p. 11.

<sup>122</sup> Hekkelman 1979, p. 847.

<sup>123</sup> Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2011 33 000 XV nr. 62.

#### 4.2.2. Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van vakbonden ten opzichte van de wederpartij, de werkgever, kan een juridische legitimatie zijn voor het handelen van vakbonden.<sup>124</sup> Niet alleen dient een vakbond instaat te zijn om onafhankelijk te zijn van de werkgever, maar ook ten aanzien van politieke partijen en andere maatschappelijke instellingen. Onafhankelijkheid zegt niets over welke belangen de vakbond zou moeten dienen.<sup>125</sup> Onafhankelijkheid betekent dat de cao-partijen vrij moeten zijn van inmenging van de een in zaken van de nader bij de oprichting, de uitoefening van werkzaamheden en het beheer van hun organisaties. Dit vereiste is terug te vinden in artikel 2 lid 2 van het door Nederland geratificeerde IAO-Verdrag nr. 98.<sup>126</sup> In artikel 2 lid 2 van voornoemd verdrag wordt uitgelegd wat men onder inmenging verstaat, *'daden die gericht zijn op het bevorderen van de oprichting van een werknemersvereniging, die door werkgevers of werkgeversorganisaties wordt beheerst, of het verlenen van financiële steun of andere middelen aan werknemersverenigingen met het oogmerk deze verenigingen onder controle van werkgevers of werkgeversverenigingen te plaatsen.'* Nederland is als partij bij het verdrag verplicht procedures in te stellen om dit te verzekeren (art. 3 IAO-Verdrag nr. 98) en Nederland dient maatregelen te nemen om het vrijwillig collectief onderhandelen volledig tot ontwikkeling te brengen (art. 4 IAO-Verdrag nr. 98). Echter, de financiële onafhankelijk vormt een delicaat onderwerp in Nederland, daar vakbondsactiviteiten vaak gefinancierd worden door werkgevers. In de jaren '60 van de vorige eeuw werd de werkgeversbijdrage ingevoerd als 'vakbondstientje'. Werkgevers betaalden 10 gulden per werknemer aan de vakbond voor het afsluiten van de cao, ongeacht of de werknemers lid zijn van de bond omdat de cao ook de arbeidsvoorwaarden regelt voor de niet-vakbondsleden. Er is echter geconstateerd dat het tegenwoordig verder gaat dan het vroegere vakbondstientje nu werkgever steeds vaker de vakbondscontributie voor de aangesloten werknemers betalen.<sup>127</sup> Wanneer de werkgever dat met bepaalde bonden overeenkomt (veelal de cao-partijen), dan mag hij deze faciliteit niet onthouden aan leden van anderen bonden.<sup>128</sup> De financiering van werkgevers aan vakbonden is omstreden, doordat de vakbonden afhankelijk worden van de werkgevers voor hun inkomsten. Daarnaast maken werkgevers op deze manier een ongeoorloofd verschil tussen de beloning voor vakbondsleden en niet-vakbondsleden, door een extra beloning toe te kennen aan de vakbondsleden door hun vakbondslidmaatschap te betalen. Indirect ontstaat zo 'organisatiedwang' door bepalingen die bijzondere voordelen toekennen aan georganiseerden boven ongeorganiseerden.<sup>129</sup>

---

<sup>124</sup> Beltzer 2010, p. 2278 die verwijst naar HR 20 december 2002, *JAR* 2003/19.

<sup>125</sup> Beltzer 2010, p. 2277.

<sup>126</sup> Zie verdrag van 1 juli 1949, *Trb.* 1957, 183.

<sup>127</sup> Beltzer 2010, p. 2275 die verwijst naar *Het Financiële Dagblad* van 9 augustus 2009, 'Werkgevers betalen vakbonden vaker', voor kritiek op deze gang van zaken.

<sup>128</sup> Zie Ktr. Utrecht 1 april 2009, *JAR* 2009/122, *ECLI:NL:RBUTR:2009:BH9295*.

<sup>129</sup> Rb 's- Gravenhage 10 februari 1966, *NL* 1966/148, *ECLI:NL:RBSGR:1966:AC1245*.

#### 4.2.3. De macht van de vakbonden

Zoals reeds gezegd zijn vakbonden ontstaan als tegenhanger van de machtige en sterke werkgever. Macht is een belangrijk element om collectief te kunnen onderhandelen. Macht kan afhankelijk zijn van de hoeveelheid werknemers die de vakbond vertegenwoordigd, hoe meer werknemers vertegenwoordigd worden, hoe meer macht voor het collectief.<sup>130</sup> Macht is niet alleen afhankelijk van het aantal leden, maar macht is ook afhankelijk van het feit of een vakbond over voldoende financiële middelen beschikt om een staking te bekostigen of de mogelijkheid heeft om deskundige bijstand in te huren. Daarnaast is macht afhankelijk van mankracht, ervaring en deskundigheid in het onderhandelen over sociale plannen en cao's die de vakbond bezit van belang.<sup>131</sup>

Belang van macht voor de vakbonden ziet men in het bijzonder terug in het stakingsrecht. Staking is het ultimum remedium wanneer de cao-onderhandelingen niet tot de gewenste resultaten leiden. Zodra vakbonden een staking uitroepen of overnemen, is de werkgever niet meer verplicht om het loon van de werknemers door te betalen, ten aanzien de werkwilligen die de staking niet wensen te ondersteunen.<sup>132</sup> Werknemers kunnen er dan vanuit gaan dat ze gedurende de staking geen loon of sociale uitkering ontvangen.<sup>133</sup> Leden van vakbonden kunnen daarentegen wel een uitkering uit de stakingskassen ontvangen, echter is deze uitkering niet hoog te noemen. Toch zijn de meeste langdurige stakingen in Nederland 'georganiseerd', zodat men toch wat geld ontvang. Daarnaast wordt er na de staking meestal met de werkgever overeengekomen dat het loon alsnog wordt doorbetaald, mits de staking door de vakbonden wordt gewonnen. Bij verlies kost het enkel wat loon van de werknemers.<sup>134</sup> Hierdoor kan een staking breed gedragen worden onder werknemers om zo grote druk op de werkgevers te zetten.

#### 4.2.4. Democratisch gehalte

De cao is een bijzondere vorm van het ledencontract, aangezien alle leden gebonden worden aan de cao wanneer die ondertekend wordt door de vakbond.<sup>135</sup> De rechtsvorm vereniging is dan ook niet voor niets gekozen. Bij deze rechtsvorm is inspraak van de leden op het reilen en zeilen het best gewaarborgd. Via de interne democratie die kenmerkend is voor een vereniging, is de inspraak van de leden op het beleid het beste verzekerd.<sup>136</sup> Legitimiteit ontstaat doordat de leden instemmen met de beslissingen van de vereniging. Gelet op de grote rol van de cao in de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming is Jacobs van mening dat er wel een minimale voorziening mag worden verwacht van vakbonden om de betrokken leden tijdig in te lichten en voldoende inspraak te geven in de cao die de bond wil afsluiten. Deze minimale voorziening is

---

<sup>130</sup> Van Drongelen 2012, p. 96.

<sup>131</sup> Sagel 2006, p. 16.

<sup>132</sup> HR 7 mei 1976, *NL 1977/ 55*, *ECLI:NL:HR:1976:AB9771*.; HR 25 januari 1980, *NJ 1980/ 282*, *ECLI:NL:HR:1980:AC6804*.

<sup>133</sup> Vgl. Art. 19 lid 1 onder 1 WW & art. 13 lid 1 onder c WWB.

<sup>134</sup> Jacobs 2013, p. 231.

<sup>135</sup> Stege 2004, p. 242.

<sup>136</sup> Fase & Van Drongelen 2004, p. 53.

niet terug te vinden in de wet.<sup>137</sup> Enkel is in de Wet cao opgenomen dat vakbonden verplicht zijn om een cao die is aangegaan zo spoedig mogelijk aan de leden beschikbaar gesteld dient te worden (art. 4 Wet CAO). Tot nog toe is er weinig rechtspraak omtrent leden die achten te weinig geïnformeerd te zijn door de vakbond en die hun eigen bond voor de rechter dagen.<sup>138</sup> Uit de schaarse rechtspraak blijkt dat rechters aan het nalaten van advies te vragen aan de leden of het geven van onjuist advies weinig gevolgen verbinden,<sup>139</sup> al kan het in specifieke gevallen anders zijn.<sup>140</sup> De laatste tijd is echter uit enkele rechtszaken gebleken, dat de cao-partijen niet te slordig moeten omspringen met ledenraadplegingen. Als achteraf naar voren zou komen dat de leden benadeeld worden door het onderhandelingsresultaat, dan zouden die leden hun organisatie in rechte kunnen aanspreken. Wanneer dan zou blijken dat de leden niet deugdelijk geïnformeerd en geraadpleegd waren, dan zou dat in extreme gevallen de organisatie schadeplichtig kunnen maken.<sup>141</sup>

Niet iedereen is de mening toegedaan dat democratie voor de legitimatie voor de vakbond van belang is. Zo zijn Fase en Van Drongelen van mening dat het democratische gehalte van de cao-partijen er niet toe doet, vanwege het feit dat de legitimiteit ontstaat doordat leden aan de vakbond door lidmaatschap gebonden zijn aan de cao, wat een vakbond het recht geeft te handelen.<sup>142</sup> Verhulp<sup>143</sup> sluit zich aan bij dat standpunt en stelt dat legitimiteit ontstaat doordat er sprake is van vrijwillige aanvaarding, de gebondenheid aan een cao ontstaat door lidmaatschap en individuele arbeidscontracten.

### **4.3. Ontwikkelingen en maatschappelijke veranderingen**

Logischerwijs dienen vakbonden met hun tijd mee te gaan. De eerste vakbonden stammen uit de tijd van de industriële revolutie. Nederland ontwikkelde zich in die tijd van een agrarisch samenleving naar een industriële. Inmiddels werkt ruim 80 procent van de Nederlandse beroepsbevolking in de dienstensector en heeft Nederland zich onder invloed van moderne technologieën ontwikkeld tot een kenniseconomie. Ook zijn er grote maatschappelijke veranderingen waarneembaar, van een verzuilde samenleving naar een geïndividualiseerde samenleving. Daarnaast veranderingen op politiek en arbeidsrechtelijk gebied, waardoor meer aandacht is gekomen voor deregulering, flexibilisering en decentralisering. In ruim 100 jaar zijn er ook grote veranderingen waarneembaar in de sfeer van de demografie, zoals vergrijzing en ontgroening van de Nederlandse bevolking en de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen.<sup>144</sup> Deze

---

<sup>137</sup> Jacobs 2013, p. 106.

<sup>138</sup> Jacobs 2013 p. 27; p. 106.

<sup>139</sup> Zie Rb. Amsterdam 7 november 2001, JAR 2001/ 251.

<sup>140</sup> Zie Rb. Arnhem 12 januari 2011, JAR 2011/66, *ECLI:NL:RBARN:2011:BP1783*.

<sup>141</sup> Jacobs 2013, p. 92.

<sup>142</sup> Fase & van Drongelen 2004, p. 210.

<sup>143</sup> Verhulp 2013, p. 102.

<sup>144</sup> Van der Heijden & Noordam 2001, p. 1-2.

ontwikkelingen hebben ook hun weerslag gehad op de vakbonden. Vakbonden vergrijzen doordat jongeren weinig voor het vakbondslidmaatschap voelen en daarnaast loopt het ledental bij de vakbonden terug. Hier zal in het volgende hoofdstuk dieper op in worden gegaan en bekeken zal worden welke invloeden deze ontwikkelingen op het draagvlak heeft.

#### **4.4. Deelconclusie**

De rol van de vakbonden in de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming wordt gekenmerkt door het exclusieve recht op onderhandelen over primaire arbeidsvoorwaarden met de werkgever(-s). De vakbonden bekleeden een gematigde en redelijke rol en zijn bereid om afspraken in ieders belang met de werkgever te maken. De legitimatie van het handelen van de vakbond wordt gevonden in het feit dat een lid van de vakbond een deel van zijn contractsvrijheid over heeft geheveld aan de vakbond. De vakbond zelf heeft naast het verenigingsrecht weinig wettelijke vereisten. Naast een verenigingsvorm dienen vakbonden statutaire representativiteit te bezitten. In rechtspraak en verdragen zijn er vervolgens eisen ontwikkeld wanneer een cao-partij recht heeft op toelating tot onderhandelingen. De Hoge Raad acht een vakbond voldoende representatief wanneer deze een groot aantal leden in de branche vertegenwoordigt en welke evident representatiever is dan de vakbonden die reeds bij het overleg betrokken zijn. Tevens moeten de belangen van de reeds aan de onderhandelingstafel toegelaten cao-partijen afgewogen te worden ten aanzien van de cao-partij die toelating wenst. Andere eisen die voor een goed functionerende vakbond van belang zijn, zijn onafhankelijkheid en macht ten opzichte van de werkgever en democratisch gehalte. Voornamelijk de onafhankelijkheid staat in Nederland nogal eens ter discussie, daar de werkgevers traditioneel de vakbonden financieel steunen. Daarnaast is van belang dat door veranderingen op economisch, politiek, maatschappelijk en arbeidsrechtelijk gebied vakbonden met hun tijd mee moeten gaan. Meer aandacht is er gekomen voor deregulering, flexibilisering en decentralisatie. Ook op veranderingen in de demografie dienen vakbonden in te spelen. In het volgende hoofdstuk zal bekeken worden welke invloeden deze ontwikkelingen hebben op het draagvlak van de cao.

## 5. DRAAGVLAK VAN DE CAO

Om de invloed van de organisatiegraad te beoordelen dient eerst bestudeerd te worden in welk licht de organisatiegraad gezien kan worden. De organisatiegraad is een van de graadmeters van het draagvlak van de cao en zal daarom in dit hoofdstuk centraal staan. Naast het belang van draagvlak (5.1.) zullen de diverse invalshoeken van het draagvlak beschreven worden. Zo zal bij de bespreking van het formele draagvlak de organisatiegraad aan bod komen (5.2.), vervolgens zal het feitelijke draagvlak besproken worden (5.3) en daarna het maatschappelijke en politieke draagvlak (5.4). Verder zullen draagvlak vergrotende initiatieven besproken worden (5.5). Een belangrijke rode draad in dit hoofdstuk zal het SER rapport zijn, getiteld ‘Verbreiding draagvlak cao-afspraken’.<sup>145</sup>

### 5.1. Belang van draagvlak

Draagvlak betekent dat de werkgevers en werknemers voor wie de cao geldt zich kunnen herkennen in de uitkomsten van hun cao-overleg. Daarnaast geeft draagvlak ook acceptatie van de overeenkomsten van de cao-onderhandelingen aan. Voor de cao-partijen is draagvlak van belang, omdat deze de steun in hun positie in overleg en daarmee het vertrouwen bij de onderhandelingen doet toenemen.<sup>146</sup> Een voordeel hiervan is dat dit vertrouwen ervoor zorgt dat de belangen beter behartigd kunnen worden. De term ‘draagvlak’ wordt niet vaak gehanteerd bij bestudering van arbeidsverhoudingen, het gaat dan vaker over medezeggenschap (in OR) of over werknemersparticipatie.<sup>147</sup>

In de politiek daarentegen wordt er vaak over draagvlak gesproken in het licht van legitimiteit, steun en acceptatie voor een bepaald beleid. De begrippen willen allemaal iets zeggen over een bepaalde hoeveelheid steun voor een concreet project, beleid of politiek systeem.<sup>148</sup> Ondanks dat er arbeidsrechtelijk weinig over draagvlak wordt geschreven, houdt het de gemoederen op politiek vlak bezig. Dit komt door maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, decentralisering in de arbeidvoorwaardenvorming en flexibilisering van arbeidsrelaties en daarom heeft de Minister van SZW in 2012 advies gevraagd aan de SER.<sup>149</sup> In 2013 kwam de SER met het advies ‘Verbreiding draagvlak voor cao-afspraken’ waarin onderzoek is gedaan naar het bestaan van draagvlak voor de cao en de mogelijkheid tot het verbreden van het draagvlak.

---

<sup>145</sup> SER Advies 2013/03.

<sup>146</sup> SER Advies 2013/03, p. 11.

<sup>147</sup> De Bruin & Verhoeff 2013, p. 179.

<sup>148</sup> De Bruin & Verhoeff 2013, p. 176.

<sup>149</sup> Brief van Minister van SZW 29 juni 2012 met verwijzing naar *Kamerstukken II*, 2011/12, 33000-XV, nr. 70 en 29544, nr. 391.

In het advies werd te kennen gegeven dat draagvlak geen eenduidig begrip is en vanuit diverse invalshoeken bestudeerd kan worden. In de eerste plaats de juridisch-technische vraag naar de numerieke verhouding tussen direct gebonden werkgevers en werknemers en het totaal aantal werkgevers en werknemers voor wie de cao geldt. In de tweede plaats naar de rol die de sociale partners op maatschappelijk vlak bekleeden.<sup>150</sup> Deze invalshoeken zullen in de komende paragrafen bestudeerd worden.

## 5.2. Formeel draagvlak

Het formele draagvlak wordt gevormd door de juridisch technische vraag naar de dekkingsgraad en de organisatiegraad.

### 5.2.1. Dekkingsgraad

Zoals al geschreven in paragraaf 4.2, is de dekkingsgraad in Nederland circa 80 procent. Volgens cijfers van het Ministerie van SZW zijn dit zo'n 6 miljoen werknemers waar ongeveer 5,5 miljoen onder een bedrijfstak-cao valt, waarvan 90 procent direct en 10 procent via avv. De hoge dekkingsgraad is het gevolg van de hoge organisatiegraad aan de zijde van de werkgevers.<sup>151</sup> De organisatiegraad van werkgevers bedraagt een kleine 90 procent.<sup>152</sup> Werkgevers zijn hierbij niet alleen afhankelijk van de werkgeversvereniging die een bedrijfstak-cao afsluit, maar kunnen ook zelf een cao afsluiten met een vakbond, een zogenoemde eigen ondernemings-cao. De dekkingsgraad is niet altijd zo hoog geweest. In 1911 vielen ongeveer 23.000 werknemers onder een cao, in 1920 was dit aantal naar 273.000 gegroeid en in 1940 waren zo'n 350.000 werknemers onder een cao wat nog steeds maar 15 procent van alle werkenden was.<sup>153</sup> Pas na de Tweede Wereld oorlog is een sterke stijging in de dekkingsgraad te zien.

Tabel 1: cao/avv 2011 & 2012

|                                      | Realisatie 2011 | Realisatie 2012 |
|--------------------------------------|-----------------|-----------------|
| Aantal bedrijfstak-cao's             | 185             | 196             |
| Aantal direct gebonden werknemers    | 4.869.000       | 4.951.000       |
| Aantal door avv gebonden werknemers  | 728.500         | 501.500         |
| Aantal ondernemings-cao's            | 503             | 504             |
| Aantal gebonden werknemers           | 531.000         | 550.500         |
| Totaal aantal cao's                  | 688             | 700             |
| Totaal aantal werknemers onder cao's | 6.128.500       | 6.002.500       |

Bron: SZW, Voorjaarsrapportage cao-afspraken 2012.

<sup>150</sup> Boonstra 2013, p. 23.

<sup>151</sup> Koot- van der Putten, Salomez & Verburg 2008, p. 2; Jacobs 2006, p.1; SER 2013, p. 12; Dorssemont 2014, p. 26.

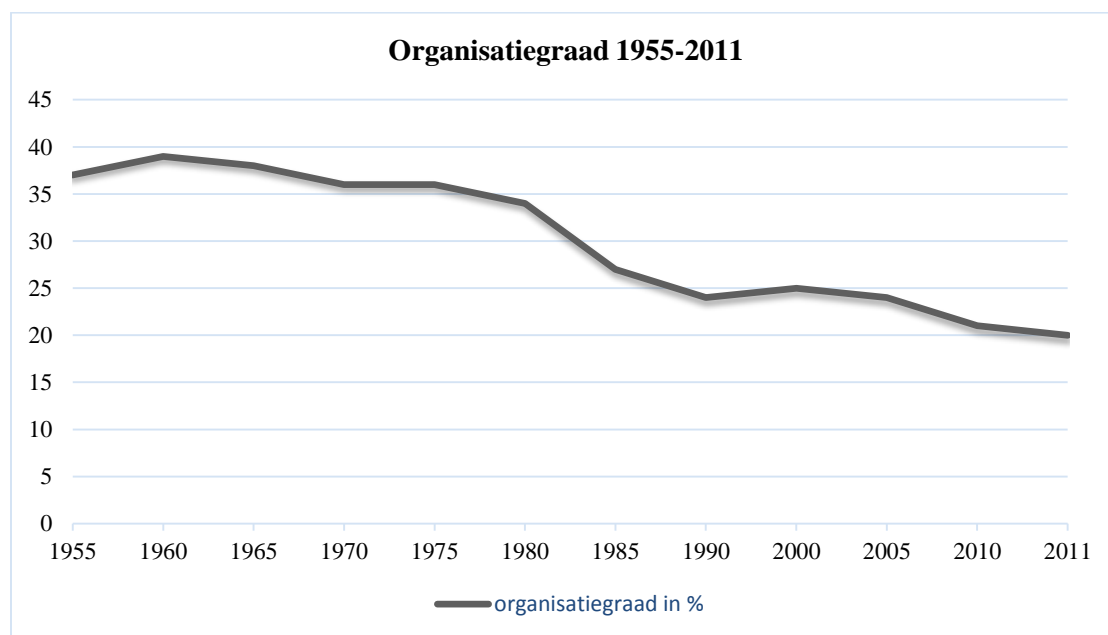
<sup>152</sup> Koot van der Putten 2007, p. 94.

<sup>153</sup> Fase & Van Drongelen 2004, p. 22.

### 5.2.2. Organisatiegraad werknemers en aantal leden vakbonden

De organisatiegraad van de werknemers geeft het draagvlak van de vakbonden weer. Dit komt tot uitdrukking in het aantal werknemers dat zich heeft aangesloten bij een vakbond in verhouding tot het aantal ondernemingen of werknemers, nationaal of in een bedrijf of sector. Een (relatief) hoog ledental kan dan corresponderen met een groot draagvlak.<sup>154</sup> De organisatiegraad van werknemers wordt vastgesteld als het percentage van de totale beroepsbevolking, afgezet tegen de werknemers die lid zijn van een vakbond.<sup>155</sup> De totale beroepsbevolking wordt berekend aan de hand van alle werknemers jonger dan 65 jaar die tenminste voor twaalf uur per week betaald werk verrichten. In de periode 1950-1980 lag de organisatiegraad boven de 35 procent, daarna zette een daling in. Begin jaren negentig deed zich weer een lichte stijging voor, maar sinds 1995 neemt de organisatiegraad verder af. In 2000 was nog een kwart van de werknemers lid van een vakbond, in 2011 is dit gedaald naar 20 procent.

Grafiek 1: Ontwikkeling organisatiegraad



Bron: CBS, *Statistiek van de Vakbeweging (Structuurenquête en Kwartaalenquête) en Enquête Beroepsbevolking*.<sup>156</sup>

Relatief gezien is de organisatiegraad dus flink gedaald, maar in absolute zin zien we deze trend niet. De afname van het aantal vakbondsleden is verhoudingsgewijs veel minder groot dan die van de organisatiegraad.<sup>157</sup> Volgens het CBS telde Nederland in 1980 ongeveer 1,79 miljoen vakbondsleden en dit

<sup>154</sup> SER 2013, p. 11-12.

<sup>155</sup> Van Cruchten e.a. 2012, p. 15.

<sup>156</sup> Steege e.a. 2012, p.23-24.

<sup>157</sup> Van Cruchten e.a. 2012, p. 19.



is gegroeid naar 1,85 miljoen in 2012.<sup>158</sup> Oftewel het aantal leden is niet gedaald en zelfs licht gestegen, maar door de groei in werknemers (en een niet evenredige groei in leden) is de relatieve organisatiegraad afgenomen. Waar de organisatiegraad vanaf 1980 een daling heeft ingezet, is het aantal vakbondsleden in totaal gestegen.

**Tabel 2: Leden van vakverenigingen en organisatiegraad van werknemers.**

| Jaartal | Totaal vakbondsleden | Totale beroepsbevolking | Organisatiegraad |
|---------|----------------------|-------------------------|------------------|
|         | x1000                | x1000                   | %                |
| 1955    | 1221                 | 3136                    | 37               |
| 1960    | 1354                 | 3299                    | 39               |
| 1965    | 1462                 | 3655                    | 38               |
| 1970    | 1524                 | 4023                    | 36               |
| 1975    | 1710                 | 4347                    | 36               |
| 1980    | 1790                 | 4761                    | 34               |
| 1985    | 1541                 | 5316                    | 27               |
| 1990    | 1653                 | 6262                    | 24               |
| 1995    | 1873                 | 5357                    | 28               |
| 2000    | 1912                 | 6116                    | 25               |
| 2005    | 1899                 | x                       | x                |
| 2010    | 1870                 | 6342                    | 21               |

Bron: CBS, *Statistiek van de Vakbeweging (Structuurenquête en Kwartaalenquête)* en *Enquête Beroepsbevolking*.<sup>159</sup>

Een sterke daling van de organisatiegraad is vooral toe te schrijven aan het feit dat de beroepsbevolking is gegroeid, maar er weinig groei is van nieuwe jonge vakbondsleden. De afname kan vooral worden verklaard doordat oudere 65-plussers vakbondslid blijven en niet meer meetellen in het totaal van de beroepsbevolking. Om 1999 weer met 2012 te vergelijken: waar de vakbondsleden in 1999 nog voor minder dan 1/10<sup>e</sup> deel (9,4%) 65 jaar of ouder waren, was dat in 2012 gegroeid tot ruim 1/8<sup>e</sup> deel (15,5%). De jongeren daarentegen zijn bijna gehalveerd in aantal, waar in 1999 nog 6 procent lid was van een vakbond, is dat in 2012 nog maar 3,7 procent.

Naast het onderscheid tussen jong en oud, kan men ook een onderscheid maken tussen man en vrouw. De daling van het aantal vakbondsleden is namelijk geheel toe te rekenen aan de mannen. Wanneer men de vrouwelijke vakbondsleden vergelijkt met 1999 en 2012, dan ziet men een stijging van zo'n 25 procent (van 518.000 vrouwelijke vakbondsleden in 1999 naar 647.000 vakbondsvrouwen in 2012). Dit terwijl het

<sup>158</sup> Gebruikmakend van cijfers tot 2012, van 2013 zijn tot nu toe voorlopige cijfers te vinden.

<sup>159</sup> Steege e.a. 2012, p.23-24; cijfers 2005 zijn niet bekend, vakbondsmodule is dat jaar niet in de Enquête Beroepsbevolking meegenomen.

aantal mannelijke leden met ruim 200.000 is afgenomen, wat een daling van 15 procent bedraagt.<sup>160</sup> Echter is deze invloed minimaal op de totale organisatiegraad, wanneer je ook de groei van het aantal vrouwen in de werkzame beroepsbevolking bestudeert. In totaal waren er in 1999 2,43 miljoen vrouwen werkzaam en in 2012 waren dat er 2,95 miljoen. In 1999 waren nog 21,3 procent van alle werkzame vrouwen lid van de vakbonden (totaal van 2,4 miljoen werkende vrouwen). In 2012 is dat aandeel enigszins gestegen naar 21,9 procent terwijl het totaal aantal vrouwen in de werkende beroepsbevolking toegenomen is met 21,4 procent.

### *Oorzaken lage organisatiegraad*

De SER zoekt de oorzaken voor de lage organisatiegraad met name in de huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het feit dat er meer flexibele arbeidskrachten, zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel) en buitenlandse werknemers, zijn zorgt ervoor dat er veel minder werknemers zijn die zich aansluiten bij een vakbond. In beginsel valt arbeid, op basis van flexibele contracten en tijdelijke arbeid, onder een cao. Het kan wel voorkomen dat de cao of een deel niet van toepassing is op werknemers met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Dit blijkt veelal jongeren, vakantiewerkers en stagiaires te betreffen.<sup>161</sup> Werknemers met tijdelijke of flexibele arbeidsovereenkomsten zijn over het algemeen minder vaak lid van een vakbond dan werknemers met een vaste baan, hierdoor heeft deze groep een grote invloed op het formele draagvlak.<sup>162</sup> Daarnaast zijn de zzp'ers door de individualisering van de samenleving sterk in opkomst, wat tevens van invloed is op het draagvlak van de cao. Zzp'ers vallen in beginsel niet onder een cao, maar krachtens de Wet CAO kan de cao wel degelijk betrekking hebben op arbeid in opdracht (art. 1 lid 2 WCAO). Ook is de SER van mening dat de lage organisatiegraad komt door het zogenoemde free-riders gedrag van werknemers. Een free-rider is een werknemer die geen lid is van de vakbond, maar wel profiteert van de cao.<sup>163</sup> De overgrote meerderheid van de Nederlandse werknemers die geen lid zijn van een vakbond zien de vakbonden als een algemeen goed waaraan zij niet hoeven mee te betalen.<sup>164</sup> Het bestaan van deze free-riders tast het draagvlak niet aan, maar ze ondersteunen impliciet het systeem.<sup>165</sup>

Een andere oorzaak voor de lage organisatiegraad wordt gevonden in de modernisering van de industriële sector. Sinds 1999 is het aantal banen in die sector met ruim een derde afgenomen. In deze groep is van oorsprong een hoge organisatiegraad, waardoor de daling in vakbondsleden erg sterk is.<sup>166</sup>

---

<sup>160</sup> Van Cruchten e.a. 2012, p. 10.

<sup>161</sup> SER 2013, p. 18.

<sup>162</sup> Zie Huiskamp & Smulders 2010 p. 202.

<sup>163</sup> SER 2013, p. 13-14.

<sup>164</sup> Van Drongelen 2012, p. 97.

<sup>165</sup> Boonstra 2013, p. 29.

<sup>166</sup> Van Cruchten e.a. 2012, p. 20.

Ook de samenstelling van vakbonden kan een oorzaak zijn voor de dalende ledentallen en daarmee lage organisatiegraad. Men heeft het beeld van de gemiddelde vakbondslid, man, blank en al jaren aan het werk, waardoor vakbondslidmaatschap een geringe aantrekkingskracht op vrouwen en jongeren heeft. Daarbij helpt het niet mee dat vakbonden zich de laatste jaren op nationaal niveau vooral hard hebben gemaakt voor prepensioen, ontslagrecht en AOW.<sup>167</sup>

Tot slot wordt het bereik van de cao beïnvloed door de buitenlandse werknemers die niet onder een Nederlandse cao vallen. Door openstelling van Europese grenzen voor arbeid en diensten is het gemakkelijker geworden voor buitenlandse werknemers om in Nederland te komen werken. Formeel gezien dient de cao die voor het Nederlandse bedrijf geldt ook van toepassing te zijn op de buitenlandse werknemer, gezien het feit dat vanuit het Nederlandse recht onderscheid op basis van nationaliteit verboden is (art. 1 AWGB). Toch komt het voor dat een Nederlandse rechtspersoon niet het Nederlandse cao-stelsel toepast wanneer die enkel met buitenlandse werknemers werkt en niet met Nederlandse.<sup>168</sup> Dankzij Europese wetgeving, in het bijzonder de detacheringsrichtlijn,<sup>169</sup> is al het werk dat in Nederland wordt verricht in beginsel onderworpen aan de Nederlandse wettelijke sociale zekerheid. Voor deze werknemers geldt een harde kern van arbeidsvoorwaarden zoals die in de wet en in de algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen zijn vastgelegd, daarnaast gelden de buitenlandse arbeidsvoorwaarden.<sup>170</sup> Diverse schijnconstructies om de cao te ontwijken, zoals inlening van buitenlandse werknemers, worden via de Wet arbeid vreemdelingen opgelost,<sup>171</sup> wat effectief blijkt ten aanzien van niet- EU-landen.<sup>172</sup>

### **5.3. Feitelijk draagvlak**

De toenmalige Minister van SZW Kamp bevestigt in zijn adviesaanvraag het belang van het cao-stelsel en acht niet allen het formele draagvlak van belang voor het bepalen van het representerend vermogen van de vakbonden, maar schrijft dat vanuit het algemeen belang bezien bepalend is in hoeverre de inzet van de vakbond en de uitkomst van het cao-overleg ook door niet-leden positief wordt gewaardeerd.<sup>173</sup> Oftewel ook het feitelijke draagvlak van de vakbonden is van belang. Dit past bij de gedachte dat numerieke maatstaven niet in ons wettelijk systeem verankerd zijn. De vakbonden ontlenen hun legitimatie niet primair aan het aantal leden. De SER betreft bij het feitelijke draagvlak niet enkel de waardering van de cao voor niet-leden, maar bestudeert ook de betrokkenheid en tevredenheid over de inzet en resultaat van de vakbond van de leden.

---

<sup>167</sup> Beltzer 2010, p. 2275.

<sup>168</sup> Jacobs 2006, p. 3.

<sup>169</sup> Richtlijn 96/71/EG (Detachingsrichtlijn).

<sup>170</sup> SER 2013, p. 21.

<sup>171</sup> Wet van 21 december 1994, *Stb.* 1994, 959.

<sup>172</sup> Jacobs 2006, p.3.

<sup>173</sup> *Kamerstukken II* 2011-2012 29 544 nr. 391, p. 2-3.

De Minister van SWZ constateert dat het feitelijke draagvlak voor de vakbond groot is. Dat baseert hij op een drietal onderzoeken.<sup>174</sup> Hieruit volgt dat het algemene beeld is dat werknemers, zowel vakbondsleden als niet-leden tevreden zijn over de cao's.<sup>175</sup> Werknemers waarderen de huidige cao die op hen van toepassing is gemiddeld met een 6,7 en geven een 8 voor het belang van cao's als instrument. Ook de werkgevers zijn over het algemeen positief over de cao en waarderen deze met een 7. Dit geldt ook voor de werkgevers die middels een avv aan de cao zijn gebonden. Ruim 80 procent van deze werkgevers geeft aan dat zij avv's een goed principe vinden. Over het algemeen kan de cao dus rekenen op een positief oordeel van degenen op wie de cao van toepassing is, zowel vanuit de werkgevers als de werknemers.

Met de betrokkenheid van leden bij het cao-proces is het wat minder rooskleurig gesteld. De SER betitelt deze directe betrokkenheid als een belangrijke vorm van het feitelijke draagvlak. Daarentegen zijn maar een heel klein aantal van de vakbondsleden direct betrokken bij de vakbonden.<sup>176</sup> De participatie van leden vindt plaats in ledenvergaderingen waar de leden kunnen stemmen over het aangaan van een cao. Verhulp<sup>177</sup> stelt dat deze ledenvergadering slecht bezocht worden. De SER sluit zich daarbij aan en noemt dat niet alleen bij vakbonden, maar bij verenigingen over het algemeen de participatie van leden die daadwerkelijk 'betrokken' zijn erg laag ligt. De SER maakt de vergelijking met politieke partijen waar maar 15-20 procent van de ongeveer 300.000 partijleden op een of andere wijze actief is.<sup>178</sup> Hoewel niet onderbouwd door een feitelijk onderzoek, kan men stellen dat de betrokkenheid van de leden niet groot is. Aan de andere kant blijkt wel uit TNO onderzoek (2007) dat vakbondsleden de eigen vakbond met een 7,1 waarderen.<sup>179</sup> Verhulp trekt deze waardering in twijfel door te stellen dat een laag percentage van betrokken werknemers de acceptatie van de toepasselijkheid van de cao minder vanzelfsprekend maakt. De kans dat de cao niet een weerspiegeling is van de belangen van alle werknemers in de sector, en dus niet representatief is, neemt toe met het verminderen van het aantal bij de totstandkoming betrokken werknemers.<sup>180</sup>

Ondanks dat vakbondsleden niet in grote mate betrokken zijn bij het cao-proces constateert de SER op basis van de positieve beoordeling van de eigen cao en de cao als instituut, dat er met het feitelijke draagvlak

---

<sup>174</sup> Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2007 en 2009; Ervaringen van werkgevers met cao en avv, Regioplan 2007; Werkgevers Enquête arbeid 2008 en 2010.

<sup>175</sup> *Kamerstukken* 2011-2012 29 544 nr. 391; brief miniseries SWZ d.d. 18 april 2012.

<sup>176</sup> SER 2013, p. 16.

<sup>177</sup> Verhulp 2013, p. 105.

<sup>178</sup> SER 2013, p. 16.

<sup>179</sup> TNO (2007), p. v.

<sup>180</sup> Verhulp 2014, p. 4.

niets mis is. De Minister van SZW wijst er wel op dat het feitelijke draagvlak onderhoudt behoeft, dit vergt voortdurende inspanning van werkgevers en vakbonden.<sup>181</sup>

#### **5.4. Maatschappelijk en politiek draagvlak**

Het maatschappelijke en politiek draagvlak is niet te meten in cijfertjes, echter zijn deze essentieel voor het stelsel van de cao en avv. Het is van belang dat er vanuit de maatschappij en politiek steun en acceptatie voor de cao en het cao-stelsel bestaat, echter worden er door de lage organisatiegraad veel vraagtekens gezet bij het representerend vermogen en de legitimiteit van de vakbonden. Worden de belangen van alle werkenden wel voldoende gewaarborgd? Is de cao wel een goede weerspiegeling van alle werknemers in de sector? Logisch geredeneerd zou gesteld kunnen worden dat naarmate er steeds minder werknemers betrokken zijn bij de totstandkoming van de cao de kans afneemt dat de cao een goede weerspiegeling is van de belangen van de werknemers in de sector.<sup>182</sup> In oenschouw genomen dat de vakbonden niet alleen de eigen leden representeren, maar dat door het cao-stelsel en de avv ook op de ongebonden werknemers de cao kan worden toegepast is het van belang dat alle werknemers goed gerepresenteerd worden door de vakbonden.<sup>183</sup> Toch lijkt het erop dat er voldoende maatschappelijke acceptatie te vinden is voor het stelsel van de cao, doordat uit de al eerder genoemde onderzoeken blijkt dat de werknemers over het algemeen vrij tevreden zijn met hun eigen cao en cao als fenomeen.

Ondanks dat werkgevers over het algemeen tevreden zijn over de cao, is er een trend waarneembaar waarbij steeds meer werkgevers de vertrouwde cao-partners in de steek laten en met nieuwe, kleinere vakbonden in zee gaan. Deze kleinere vakbonden hebben amper leden onder de werknemers voor wie de cao wordt gesloten.<sup>184</sup> Uit Kamervragen<sup>185</sup> blijkt dat de twijfel over de representativiteit groot is, wanneer een cao is aangegaan met een vakbond met relatief weinig leden en deze cao-bepalingen avv verklaard worden. De vakbonden die cao's afsluiten hebben dus over het geheel genomen steeds minder leden, maar het bereik van de afgesloten cao's neemt niet af. De opkomst van vakbonden met weinig leden hebben een aantal consequenties, zo worden er cao-partijen buitenspel gezet die een veel grotere groep werknemers binnen de werkingssfeer van de cao onder hun leden hebben. Dit leidt tot een stijging van een grote groep ongebonden werknemers die op grond van art. 14 Wet CAO of op grond van een incorporatiebeding onder het bereik van een nieuwe cao komen.<sup>186</sup>

---

<sup>181</sup> BRON

<sup>182</sup> Verhulp 2013, p. 106.

<sup>183</sup> Grapperhaus & Stege 2008, p. 108.

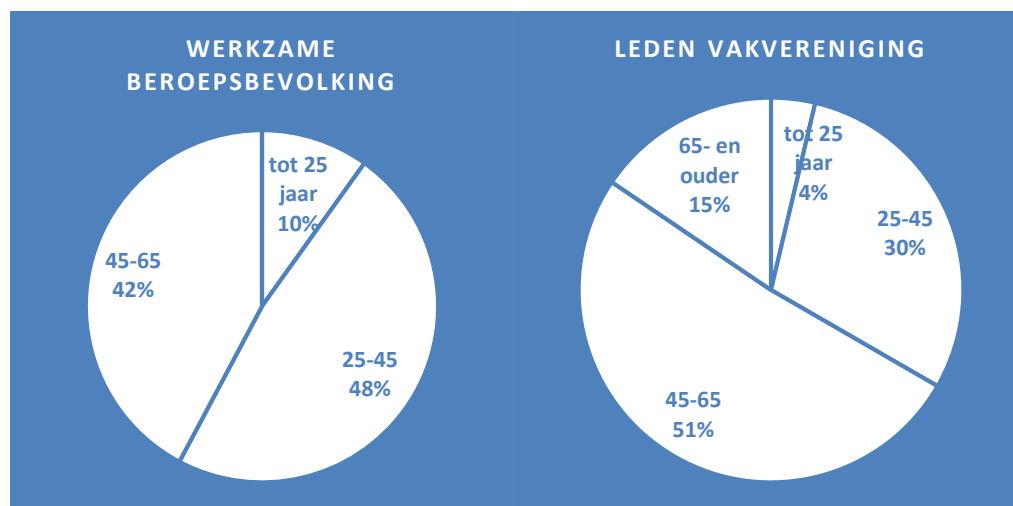
<sup>184</sup> Zie Rb. 's- Gravenhage 28 oktober 200, RAR 2006, 46; Grapperhaus & Stege 2008 p. 108.

<sup>185</sup> Vragen van het Tweede Kamerlid Koser Kaya 24 april 2011, beantwoord op 14 mei 2012. ZO8803; Zie ook: *Kamerstukken II* 33 000 XV, nr. 62.

<sup>186</sup> Grapperhaus & Stege 2008, p. 108.

Met betrekking tot het politiek draagvlak constateert de SER dat het kabinet en het parlement in het algemeen positief staat tegenover het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming.<sup>187</sup> Deze steun is gebaseerd op brieven van het kabinet en (de uitkomst van) debatten in de Tweede Kamer.<sup>188</sup> Ook ziet de SER het Sociaal Akkoord zoals dat in 2013 is overeengekomen door kabinet en de Stichting van de Arbeid als steun voor het sociaal overleg en het cao-stelsel. Dat de politiek positief ten opzichte van het cao-stelsel staat, lijkt logisch daar collectieve afspraken zorgen voor evenwichtige arbeidsverhoudingen en rust op de arbeidsmarkt. Daarentegen is er in de juridische vakliteratuur een discussie losgebarsten over het vraagstuk van de representativiteit bij vakbonden.<sup>189</sup> Vakbonden dienen voldoende representatief te zijn om in een democratische samenleving aanspraak te maken op de bevoegdheid afspraken van algemene strekking te kunnen maken.<sup>190</sup> Wanneer vakbonden zijn aan te merken als brede maatschappelijke organisaties, waarin alle groepen van de arbeidsmarkt goed vertegenwoordigd zijn, kan gezegd worden dat zij allen werknemers voldoende representeren. Wanneer men kijkt naar de verdeling man/vrouw en naar leeftijd bij de vakverenigingen en de werkzame beroepsbevolking, ziet men wel degelijk verschil. Echter doet voornamelijk de lage organisatiegraad de wetenschappers twifelen aan de representativiteit van vakbonden. Het representativiteitsvraagstuk en de verschillende voorstellen die in de literatuur worden gedaan om de legitimiteit van de vakbonden te vergroten zullen in het volgende hoofdstuk aanbod komen.

Diagram 1: Verdeling naar leeftijd.



Bron: CBS, *Sociaaleconomische trends*, 4<sup>e</sup> kwartaal 2012, p.10.

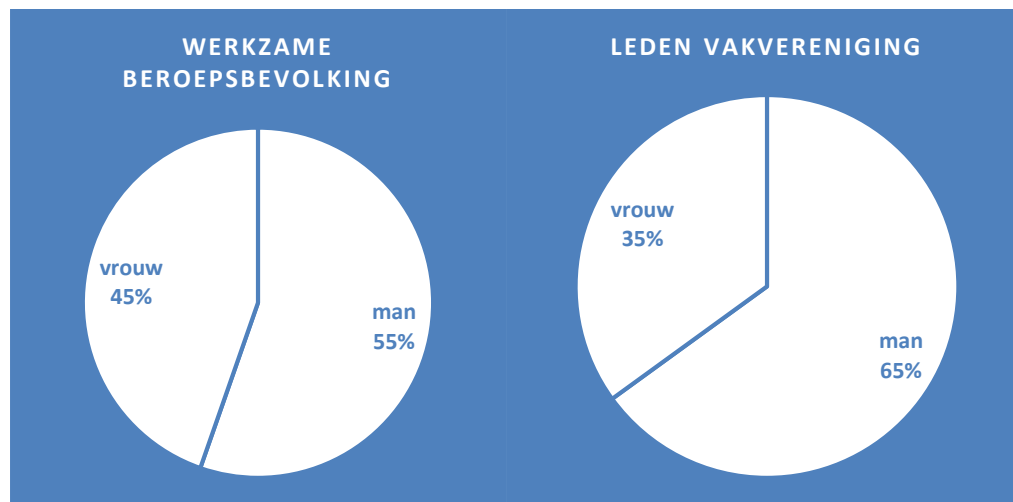
<sup>187</sup> SER 2013, p. 23.

<sup>188</sup> Zie bijv. brieven *Kamerstukken II* 29 544 n. 391; *Kamerstukken II* 33 000-XV nr 70; de Adviesaanvraag aan de Stichting van de arbeid over dispensatiebeleid (28 april 2012), tevens bijlage bij de eerstgenoemde brief 29544, nr. 391.

<sup>189</sup> Zie bijvoorbeeld Jansen 2013; Beltzer 2010; Jaspers 2008; Jacobs 2006.

<sup>190</sup> Jaspers 2008, p. 5.

Diagram 2: Verdeling naar geslacht.



Bron: CBS, Sociaaleconomische trends, 4<sup>e</sup> kwartaal 2012, p.10.

### **5.5. Draagvlak vergrotende initiatieven**

De toenmalige Minister van SZW Kamp vraag in zijn adviesaanvraag aan de SER of het draagvlak van de cao verbreedt dient te worden en in hoeverre dat dan dient te gebeuren. De minister vindt het erg belangrijk dat de vakbonden zich inspannen om het draagvlak te verbreden of versterken. In de conclusie van het advies van de SER is te lezen dat de constatering van de minister overgenomen is en dat ook de SER een belangrijke taak ziet weggelegd voor de vakbonden om zowel de directe betrokkenheid, als het ledental te vergroten.<sup>191</sup>

#### **5.5.1. Maatwerk**

De SER ziet maatwerk in cao's als een van de belangrijkste manieren om te komen tot een groter maatschappelijk draagvlak. De cao is in beginsel van algemene strekking en maatwerk kan gezien worden als iets wat afbreuk doet aan het collectieve afspraak. Daarom dienen de cao-partijen steeds te bekijken waar maatwerk haalbaar is en waar het toegevoegde waarde biedt boven collectieve afspraken. Door het karakter van de cao kan het mogelijk worden om maatwerk te leveren binnen de cao. Zo biedt een minimum-cao al de mogelijkheid om in positieve zin voor de werknemer af te wijken. Daarnaast bevatten cao's steeds vaker een basisafpraak, waarvan werkgever en werknemer kunnen afwijken of waarop zij juist kunnen terugvallen wanneer ze geen overeenstemming over de gewenste arbeidsvoorwaarden kunnen krijgen.<sup>192</sup>

<sup>191</sup> SER 2013/03, p. 41.

<sup>192</sup> Zie bijvoorbeeld Deelder e.d. 2013, p. 8.

In de praktijk constateren Boomsma en De Kramer dat de roep om maatwerk toeneemt, aangezien de cao-partijen op de hoofdlijnen afspraken maken die in de uitvoeringspraktijk van de bedrijven vaak heel lastig te realiseren zijn. Ondanks dat uit onderzoek blijkt dat er voldoende waardering is voor de cao als instrument, ervaren de werkgevers de cao steeds vaker als knellend. De vertaling van nationaal beleid naar concrete arbeidsvoorwaarden wordt door de werknemers niet altijd herkend of relevant gevonden. Hierdoor wordt de cao steeds meer als een wetboek vol regels bevonden.<sup>193</sup>

Maatwerk maakt het mogelijk om rekening te houden met verschillen binnen sectoren en bedrijven, zo zijn ondernemings-cao's te beschouwen als een vorm van maatwerk. Ondernemings-cao's zijn een opkomend verschijnsel. Jaspers is van mening dat de ondernemings-cao's beantwoord aan de behoefte van maatwerken vooral door de grote flexibiliteit.<sup>194</sup> Ook past flexibiliteit volgens Nagelkerke goed bij de huidige internationalisering van de maatschappij. Internationale werkgevers verwachten immers een grote wendbaarheid. Anderzijds ziet Nagelkerke ook de grenzen van flexibiliteit. Wanneer flexibiliteit in te grote mate plaatsvindt, kan dit leiden tot onzekerheden en afname van efficiëntie voor zowel de werknemer als de werkgever. Deze efficiëntie zal verloren gaan wanneer belangrijke investeringen ten aanzien van de werknemers achterwege blijven, waardoor uitval en verloop onder werknemers toeneemt. Nagelkerke acht van belang dat hiervoor reguleringskaders worden ontwikkeld, zodat tijdelijke overgangen tussen werk, scholing, zorg en verlof worden vergemakkelijkt en de functies van het huidige cao-stelsel, zoals ongelijkheidscompensatie bewaard blijven.<sup>195</sup>

Een nadeel van maatwerk door ondernemings-cao's is dat deze een beperkte reikwijdte hebben dan de bedrijfstak-cao's. Dit loopt tot een probleem wanneer er een vreemde cao algemeen verbindend verklaard wordt en deze samenloopt met de ondernemings-cao.

#### 5.5.2. Betrekken van werknemers bij de cao

Naast maatwerk, ziet de SER het betrekken van werknemers bij de cao als manier om te komen tot verbreding van het draagvlak. De SER heeft in haar rapport vastgesteld dat draagvlak en modernisering al veel aandacht krijgt bij de cao-partijen. Ook de AWWN constateerde over 2012 dat bij veel cao-partijen de nadruk lag op vernieuwing en modernisering van de cao en de betrokkenheid van werknemers bij de cao-onderhandelingen.<sup>196</sup> Er zijn diverse initiatieven waar te nemen met verschillende achtergronden, verschillende doelen en verschillende gehanteerde instrumenten.

---

<sup>193</sup> Boomsma & De Kramer 2013, p. 166.

<sup>194</sup> Jaspers 2008, p. 6.

<sup>195</sup> Nagelkerke 2008, p. 8-9.

<sup>196</sup> Deelder e.d. 2013, p. 6.



Een van de instrumenten betreft een nieuw soort werving- en activeringsmethode, overgewaaid uit Angelsaksische landen, welke door vakbonden wordt aangewend. ‘Organizing’ wordt deze methode genoemd en in principe is het een terugkeer van het ‘ouderwetse’ bedrijvennetwerk dat van oudsher in Nederland bestaat, maar dan op een wat meer gestructureerde manier. Het gaat hierbij om op een planmatige en gestructureerde manier werknemers te rekruteren, te binden en te mobiliseren.<sup>197</sup> Hierbij wordt succesvol gebruik gemaakt van social media om werknemers te mobiliseren en zich te helpen organiseren, zodat zij via strategische campagnes druk kunnen uitoefenen op de werkgever.<sup>198</sup> ‘Organizing’ kan gezien worden als een aanvulling op de bestaande activiteiten van vakbonden, het afsluiten van cao’s en het realiseren van voordelen voor leden, hierdoor willen vakbonden aantrekkelijk zijn of worden voor nieuwe leden en tegelijkertijd te zoeken naar aansluiting op de werkvloer. ‘Organizing’ is specifiek gericht op ledengroei en continuïteit.<sup>199</sup> Uit de praktijk blijkt dat organizers bewust en actief op zoek zijn naar kwesties of problemen in een bepaald bedrijf of branche om zo te kijken waar ze bij kunnen helpen. FNV Bondgenoten past de organizing-methodiek toe bij de campagne ‘gewoon goed werk’, die gericht is op het stellen van eisen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.<sup>200</sup> Voorbeelden van effectieve acties van vakbonden onder het mom van organizing betreffen de schoonmakers op Schiphol en Center Parks in het Limburgse Gennip en daarnaast bij de distributiecentra van supermarkten van Albert Heijn en Super de Boer bleek organizing een effectieve methode.<sup>201</sup>

Een andere manier om betrokkenheid te creëren zien de vakbonden in het organiseren en aantrekken van nieuwe doelgroepen. Waar de vakbonden leden verloren door de groei van de zzp’ers, proberen ze deze terug te winnen via speciale belangenorganisaties, die zich richten op financieel juridisch advies en ondersteuning voor zzp’ers. Voorbeelden hiervan zijn FNV Zelfstandigen, FNV Zelfstandigen in de Bouw en CNV Zelfstandigen.<sup>202</sup> Daarnaast probeert de FNV hoogopgeleiden werknemers, die vroeger voorbehouden waren aan de UNIE en de VHP, via FNV Professionals aan te spreken. Door een platform te creëren voor informatie, netwerkmogelijkheden, seminars en toegang tot experts van de FNV op gebieden als onderhandelen, carrièreplanning en mediation, proberen ze hoger opgeleiden werknemers aan te spreken.<sup>203</sup> FNV gaat sowieso met zijn tijd mee en heeft in haar organisatievorm gekozen om de nadruk op sectoren te leggen. Dit houdt in dat de besluitvorming meer op een decentraal niveau tot stand zal komen,

---

<sup>197</sup> Smit 2010, p. 2.

<sup>198</sup> Strating, p. 6.

<sup>199</sup> De Bruin 2012, p. 46.

<sup>200</sup> De Bruin 2012, p. 46.; Smit 2010, p. 2.

<sup>201</sup> Smit 2010, p. 2.

<sup>202</sup> Smit 2010, p. 2.

<sup>203</sup> Smit 2010, p. 1-3

oftewel dichter bij de betrokkenen, met meer input vanaf de werkvloer en zo ook van de mensen die traditioneel wat minder aan de vakbond gebonden zijn.<sup>204</sup>

Bovenstaande initiatieven zijn geïnitieerd door de vakbonden om het formele draagvlak te vergroten en nieuwe leden aan te trekken. Ook werkgevers blijken open te staan voor meer werknemersparticipatie bij het onderhandelproces. Uit een onderzoek van AWWN<sup>205</sup> blijkt dat zo'n 65 procent van de werkgevers zoekt naar meer draagvlak voor vernieuwing van de arbeidsvoorwaarden. De werkgevers zien mogelijkheden in de verbetering van het onderhandelproces om het draagvlak te vergroten onder werknemers, vooral ten aanzien van het begin van de cao-onderhandelingen, wanneer de voorbereiding en centrale thema's besproken kunnen worden, maar ook het uitleggen van dilemma's en keuzes waarmee de organisatie worstelt.<sup>206</sup> Boomstra en De Kramer constateren uit de praktijk dat het betrekken van werknemers in veel gevallen tot meer verbinding leiden en zelfs tot betere resultaten op de werkvloer.<sup>207</sup> Meepraten is wel iets anders dan meebeslissen en door hier vroegtijdig in te investeren kan de werkgever de weerstand voor een bepaalde beslissing wegnemen en steun creëren voor een uiteindelijke beslissing.<sup>208</sup> Vroegtijdig meepraten, wordt vaak wel als lastig ervaren door de werkgevers, maar het levert wel veel op. Uit de praktijk blijkt dat werknemers de dilemma's beter gaan begrijpen en beter de voor- en nadelen van een bepaalde beslissing zien. Deze uiteindelijke beslissing kan dan nog wel worden genomen door traditionele instituties zoals de directie en vakbonden. Het participatieproces werkt alleen als er een echte interesse bestaat in de belangen van de werknemers.<sup>209</sup>

Om tot actieve participatie van werknemers te komen, kan er gebruik gemaakt worden van het internet, zoals online verstrekken van informatie over de start, voortgang, inzet en resultaat van het cao-overleg. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van panels, groepsdiscussies, enquêtes om de mening van alle werknemers te peilen.<sup>210</sup> AWWN heeft hiervoor een zogenoemd 'cao-platform' opgericht, een digitaal instrument gericht op het vergroten van de inbreng en de betrokkenheid van werknemers. Doormiddel van een interactieve aanpak, waarin de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van arbeidsvoorwaarden in zorgvuldige afstemming tussen werkgever en werknemers wordt vormgegeven.<sup>211</sup>

---

<sup>204</sup> Boonstra 2013, p. 33.

<sup>205</sup> Janus & Van Ulden 2012, p. 15.

<sup>206</sup> De Bruin & Verhoeff 2013, p. 183.

<sup>207</sup> Zie het voorbeeld over de koejesbakkerij Veldt uit Boomsma & De Kramer, p. 170.

<sup>208</sup> De Bruin & Verhoeff 2013, p. 182.

<sup>209</sup> Boomstra & De Kramer 2013, p. 171.

<sup>210</sup> SER 2013/03, p. 31.

<sup>211</sup> AWWN 2012.

Een ander methode om te komen tot participatie van de werknemer te organiseren is co-creatie. Hierbij is overleg tussen verschillende onderdelen binnen een bedrijf of sector, zowel aan werkgevers als aan werknemers kant, om door dialoog gezamenlijk te komen tot bijvoorbeeld een nieuwe cao of een vernieuwing van onderdelen van de cao.<sup>212</sup>

De SER heeft een aantal initiatieven om werknemers meer te betrekken in cao's geanalyseerd, zoals de cao van Heineken en ING. De manier waarop de betrokkenheid georganiseerd wordt, verschilt sterk en varieert van informeren en reageren via een website tot deelname aan co-creatie, vanuit alleen de vakbond of samen met andere bonden en werkgevers.<sup>213</sup>

Enkele initiatieven zijn in deze paragraaf besproken en om de woorden van Smit te gebruiken, is er een rode draad door deze initiatieven waar te nemen.<sup>214</sup> Ten eerste wordt er verbinding gezocht met de werkvloer en ten tweede probeert men de krachten van werknemers te bundelen om er voor te zorgen dat ze zich meer betrokken gaan voelen bij het cao-proces. Enkele initiatieven zijn daarnaast ook gericht op het creëren van meer leden voor vakbonden.

Het draagvlakonderzoek van de SER heeft zich voornamelijk gericht op maatwerk en het vergroten van de betrokkenheid van werknemers, welke vooral zullen zorgen voor vergroting van het feitelijke draagvlak.<sup>215</sup> Wat opmerkelijk te noemen is, aangezien de Minister van SZW en de SER juist geen echte problemen ervaren ten aanzien van het feitelijke draagvlak. Men beoordeelt de cao immers met een voldoende. Boonstra<sup>216</sup> zag dit ook en stelt dat de Minister van SZW eigenlijk geen echt probleem ervaart ten aanzien van de draagvlak van de cao. In zijn ogen heeft de SER voornamelijk onderzocht hoe een goede situatie verbeterd kan worden. Het representativiteitsvraagstuk, die zorgt voor vragen in de Kamer en bij wetenschappers (zie paragraaf 5.4) wordt in het advies overgeslagen. Kunnen vakbonden nog wel representatief zijn en de belangen van alle werknemers behartigen wanneer de organisatiegraad zo laag is? Het representativiteitsvraagstuk zal in het volgende hoofdstuk behandeld worden.

## **5.6. Deelconclusie**

Voor de cao is draagvlak van belang, aangezien de cao dient te worden geaccepteerd door degenen op wie het van toepassing is. Als partijen zich herkennen in de cao, dan zullen de cao-partijen steun blijven ontvangen, zodat ze hun werk beter kunnen blijven doen. Draagvlak is geen eenduidig begrip en dient

---

<sup>212</sup> SER 2013, p. 31.

<sup>213</sup> SER 2013/03, p. 36.

<sup>214</sup> Smit 2010, p. 4.

<sup>215</sup> De Bruin & Verhoeff 2013, p. 81.

<sup>216</sup> Boonstra 2013, p. 29.

vanuit diverse invalshoeken bestudeert te worden. Het formeel draagvlak wordt gevormd door de organisatiegraad en dekkingsgraad. Waar de dekkingsgraad heel hoog is in Nederland, is de organisatiegraad vrij laag. De SER concludeert in haar onderzoek dat ondanks de lage organisatiegraad er voldoende draagvlak voor de cao te vinden is. Dit wordt gebaseerd op het feit dat de cao door zowel gebonden als ongebonden werkgevers en werknemers met een ruim voldoende beoordeeld wordt. Ondanks de twijfel vanuit de maatschappij en de wetenschap of er voldoende draagvlak is in verband met de lage organisatiegraad. Brengt de SER alleen advies uit omtrent de verbreding en het behoud van het feitelijk draagvlak, door middel van maatwerk in cao's toe te passen en hecht meer belang aan het betrekken van werknemers bij de totstandkoming van de cao. De vraag naar de representativiteit laat de SER ongemoeid in haar onderzoek.

## 6. GEVOLGEN LAGE ORGANISATIEGRAAD

In het vorige hoofdstuk zijn de diverse vormen van draagvlak besproken. Hierin is geconstateerd dat de organisatiegraad vrij laag is. De SER en de Minister van SZW achten niet veel problemen ten opzichte van deze lage organisatiegraad. Waarop deze lage organisatiegraad van invloed is zal in dit hoofdstuk besproken gaan worden. Om te beginnen met de gevolgen voor het draagvlak, zowel het juridisch/formele als het feitelijke en maatschappelijke (6.1.). Vervolgens zal de representativiteit ter sprake komen (6.2.) en afsluitend zal er een blik op de toekomst geworpen worden (6.3.).

### 6.1. Gevolgen voor draagvlak

De lage organisatiegraad heeft geen directe gevolgen voor het formele draagvlak. Dankzij de combinatie van de huidige wet- en regelgeving en de hoge organisatiegraad bij werkgevers, heeft de lage organisatiegraad bij vakbonden weinig tot geen invloed op de dekkingsgraad. Met name de hoge organisatiegraad bij werkgevers zorgt ervoor dat het systeem van het cao-recht in stand wordt gehouden.<sup>217</sup> Zo'n 85 procent van de werkgevers is georganiseerd.<sup>218</sup> De gebonden werkgevers zijn gehouden de cao toe te passen op ongebonden werknemers (art. 14 Wet CAO). Vaker neemt de werkgever een incorporatiebeding op in het contract, waardoor de cao ex contractu op de werknemer van toepassing is. Dit is een wijdverbreid fenomeen en Duk<sup>219</sup> constateert dat wanneer het incorporatiebeding niet zou bestaan het huidige cao-systeem ondenkbaar is. Daarnaast zorgt de Wet AVV ervoor dat de lage organisatiegraad weinig van invloed is op de dekkingsgraad. Dankzij het algemeen verbindend verklaren van cao-bepalingen dienen ook de ongebonden werkgevers uit een bepaalde bedrijfstak de cao op hun werknemers toe te passen. In aantallen is de invloed van het avv-instrument misschien minder indrukwekkend (zie paragraaf 3.1. & 4.2.), maar dankzij de avv worden werkgevers gestimuleerd om zich bij de cao-onderhandelingen te voegen.<sup>220</sup>

Het feit dat in de Wet CAO geen vereisten zijn opgenomen qua ledentallen, zorgt er tevens voor dat de lage organisatiegraad weinig feitelijke impact heeft. Bij de totstandkoming van de Wet CAO is er wel vanuit het parlement aangedrongen op het opnemen van een uitgewerkte regeling over het aantal leden dat werknemersverenigingen moeten hebben om een cao af te kunnen sluiten, maar dat voorstel is door de regering juist verworpen.<sup>221</sup> Hier wringt de schoen, doordat er geen eisen voor de hoogte van de organisatiegraad zijn kunnen kleine vakbonden, die weinig werknemers vertegenwoordigen, cao's afsluiten

---

<sup>217</sup> Koot- van der Putten, Salomez & Verburg 2008, p. 2; Jacobs 2006, p. 1; Dorssemont 2014, p. 26.

<sup>218</sup> Van Drongelen 2011, p. 35.

<sup>219</sup> Duk e.a. 2005, p. 135.

<sup>220</sup> Rojer & van der Veldt 2013, p. 117; Van Drongelen 2012, p. 98.

<sup>221</sup> Zie *Kamerstukken II* 1926/27, 166, nr. 4 (verslag- vraag met antwoord), p. 7-8.

met gevolgen voor de ongebonden werknemers. Grapperhaus<sup>222</sup> is van mening dat het de bedoeling van de wetgever is geweest dat er een meerderheidsvereiste in verband met de doorwerking naar de art-14 werknemer zou moeten zijn. Van Drongelen stelt daarentegen dat de organisatiegraad ten tijde van de totstandkoming van de Wet CAO ook niet zo hoog was. Daarom is hij van mening dat de wetgever ook niet de bedoeling had dat er sprake moest zijn van een aanzienlijke meerderheid.<sup>223</sup> De wetgever heeft voor een contractueel stelsel gekozen waarbij leden van de cao-sluitende vakbond gebonden zijn aan de cao, afwijken van de cao in de individuele arbeidsovereenkomst is daarbij niet mogelijk. Met art. 14 Wet CAO heeft de wetgever hetgeen in de praktijk al gebruikelijk was, willen vastleggen. In de eerste decennia van de 20<sup>e</sup> eeuw was het namelijk gebruikelijk om in de cao te bedingen dat de cao-bepalingen ook op de niet of anders georganiseerde werknemers werden toegepast.<sup>224</sup>

Ten aanzien van het formele draagvlak heeft de lage organisatiegraad dus geen invloed, de dekkingsgraad blijft hierdoor hoog. Hoe zit het met het feitelijke draagvlak? De SER constateerde samen met het kabinet dat men feitelijk tevreden is over de cao. Ook de ongebonden werknemers geven een ruim voldoende aan de cao als instituut (paragraaf 5.3), maar schijnbaar is men niet bereid hiervoor te betalen door middel van vakbondslidmaatschap. Naar mijn mening is dan de vraag, in hoeverre waardeert men dan serieus het systeem. Uit onderzoek blijkt dat de grootste reden om zich niet aan te sluiten bij een vakbond gelegen is in het feit dat men nooit serieus over een dergelijk vakbondslidmaatschap heeft nagedacht, zo'n 42 procent van alle niet-leden gaven dit aan.<sup>225</sup> Deze reden wordt voornamelijk gevonden bij jongeren van 15-24 jaar, werknemers met een klein aantal contracturen en werknemers met een tijdelijk dienstverband. Zij vinden overigens het vakbondslidmaatschap niet te duur en staan ook positief ten opzichte van het product vakbond. In deze groep valt er in de toekomst dus veel te halen. Ook doordat er uit onderzoek van Klandermans & Visser<sup>226</sup> blijkt dat de kans op lidmaatschap het grootst is direct na de eerste toetreding tot de arbeidsmarkt, oftewel bij jongeren. Overige redenen om geen lid te worden, is dat het lidmaatschap te duur zou zijn (14%), dat men denkt dat de vakbond geen invloed kan uitoefenen op zijn arbeidsvoorwaarden (15%) of dat de vakbond niet goed opkomt voor de belangen (8%). Opmerkelijk is dat zo'n 23 procent twijfelt aan het product van de vakbond, in principe is het de taak van de vakbond om invloed uit te oefenen op arbeidsvoorwaarden en opkomen voor de belangen van de werknemers en leden.

---

<sup>222</sup> Duk e.a. 2005, p. 109.

<sup>223</sup> Van Drongelen 2012, p. 97.

<sup>224</sup> Verhulp 2013, p. 103.

<sup>225</sup> Huiskamp & Smulders 2010, p. 199.

<sup>226</sup> Huiskamp & Smulders 2010, p. 198 verwijzen naar onderzoek van Klandermans & Visser 1995.

Tot slot de vraag of de lage organisatiegraad invloed heeft op het maatschappelijk en politieke draagvlak. Ten opzichte van het maatschappelijke draagvlak is in 5.4 geconcludeerd dat de wetenschap vragen stelt over het representerend vermogen van vakbonden door de lage organisatiegraad. Daarnaast heeft de lage organisatiegraad op politiek vlak tot Kamervragen<sup>227</sup> geleid en uiteindelijk tot het de adviesaanvraag bij de SER door de toenmalige Minister van SZW Kamp.<sup>228</sup> Het kabinet hecht veel belang aan dit SER-advies, echter de minister geeft op het laatste in zijn brief wel aan dat het een advies is van het moment en niet van de toekomst. De sociale partners dienen te blijven werken aan het behouden en vergroten van het draagvlak voor cao-afspraken.<sup>229</sup> Op politiek vlak ligt er op dit moment een wetsvoorstel om schijnconstructies tegen te gaan en naleving van de cao te bevorderen.<sup>230</sup> Toch is het opmerkelijk dat in het SER-advies een advies wordt uitgebracht over de herstructurering van het huidige cao-stelsel en avv-instrument en hierbij enkel wordt gekeken naar het draagvlak van de cao. Zoals al meerdere keren hierboven genoemd, maakt men zich ook druk om de legitimatie van de vakbonden door het teruglopende leden aantal. Hebben vakbonden nog voldoende representerend vermogen om alle werknemers te vertegenwoordigen?

## 6.2. De representativiteit

Wanneer men de rechtspraak bestudeert, zoals in paragraaf 4.2.1. aan bod is gekomen, blijkt dat de rechtspraak belang hecht aan de organisatiegraad. De rechtspraak laat zien er met name geprocedeerd wordt door vakbonden over de wel of niet toelating van een partij aan de onderhandelingstafel. Bij gebrek aan regelgeving hebben rechters geoordeeld dat de representativiteit beoordeeld mag worden op grond van de redelijkheid en billijkheid, zowel op momenten dat een vakbond toegelaten wil worden tot het moment dat een werknemer geen binding van een bepaalde cao-bepaling wenst.<sup>231</sup> Dit staat haaks op het systeem waar de wetgever ooit voor koos, namelijk een systeem met weinig vereisten voor de vakbonden en als uitgangspunt contractsvrijheid.<sup>232</sup> Bij de representativiteit van vakbonden worden door de lage organisatiegraad veel vragen gesteld. Zowel door de wetenschap als in de politiek. Vakbonden zijn namelijk ledenorganisaties en komen per definitie op voor de belangen van hun leden, terwijl ze daarnaast cao's afsluiten die een veel ruimere werkingssfeer hebben door de avv en hoge organisatiegraad van werkgevers.<sup>233</sup> In een democratische samenleving is het echter noodzakelijk dat vakbonden voldoende representatief zijn, nu zij afspraken kunnen maken met zulke algemene strekking.<sup>234</sup> Waar maar 20 procent

---

<sup>227</sup> Vragen van het Tweede Kamerlid Koser Kaya 24 april 2011, beantwoord op 14 mei 2012. ZO8803; Zie ook: *Kamerstukken II* 33 000 XV, nr. 62.

<sup>228</sup> Tweede Kamer (2011-2012) 29 544 nr. 391, p. 2-3.

<sup>229</sup> *Kamerstukken II* 2013 29544 nr. 490, p. 6.

<sup>230</sup> Wetsvoorstel Wet aanpak schijnconstructies (WAS).

<sup>231</sup> HR 8 juni 2007, *JAR* 2007/162, *ECLI:NL:HR:2007:BA4118*; Ktr. Hilversum 1 februari 2006, *JAR* 2006, 57, *ECLI:NL:RBAMS:2006:AV1661*.

<sup>232</sup> Verhulp 2013, p. 102.

<sup>233</sup> Jaspers 2008, p. 4.

<sup>234</sup> Jaspers 2008, p. 5.

lid is van de vakbond, valt 80 procent onder de cao (zie paragraaf 4.2.). Men wijst vaak naar die grote groep niet-leden, wanneer men zich afvraagt of de vakbonden de belangen van de werknemers nog wel voldoende kan vertegenwoordigen<sup>235</sup> en/of deze grote groep werknemers gebonden kan worden aan de uitkomsten van het cao-proces.<sup>236</sup>

#### 6.2.1. Numeriek representativiteit

De organisatiegraad geeft niet alleen het formele draagvlak weer, maar kan ook de representativiteit van vakbonden aantonen. Over deze numerieke representativiteit wordt veel discussie gevoerd in de literatuur. Wel of geen wettelijke representativiteitseis is daarbij de vraag en zo ja, hoe hoog dient die eis te zijn. Voorstanders, Fase<sup>237</sup> en Brink<sup>238</sup> zijn van mening dat de minimumgrens ten minste 15 procent dient te zijn. Sagel<sup>239</sup> is het eens met Grapperhaus, die voorstelt om art. 14 Wet CAO zo te wijzigen dat er bij koninklijk besluit moet worden bepaald hoeveel werknemers er minimaal moeten worden vertegenwoordigd om een cao af te kunnen sluiten.<sup>240</sup> Dit percentage moet ongeveer bij de 25 procent liggen, maar moet minimaal 20 procent zijn. Teulings neemt zelfs met 25 procent geen genoegen en vindt een organisatiegraad vanaf 25 procent tot 40 procent voldoende om de positie van de vakbond als onderhandelingspartner te kunnen bewaren.<sup>241</sup>

Tegenstanders van een procentuele eis zijn Brink en Van Drongelen.<sup>242</sup> Zij stellen dat het hanteren van alleen een percentage als objectieve redelijke eis gevaarlijk is, een dergelijk criterium zou het namelijk niet mogelijk maken om rekening te houden met de omstandigheden van het geval. Ook in de ogen van Jacobs is een representativiteitseis niet nodig, zeker wanneer de cao slechts minimum bepalingen bevat. Van minimum bepalingen kan namelijk in meest gunstige zin worden afgeweken in de individuele arbeidsovereenkomsten. Bevat een cao echter een benadeling voor de werknemers, ten opzichte van wettelijke rechten, rechten uit eerdere cao's of rechten uit individuele arbeidsovereenkomsten, dan zijn er wel degelijk eisen nodig. Niet alleen eisen ten aanzien van de representativiteit, maar ook ten aanzien van de onafhankelijkheid, macht en democratisch gehalte van de vakbonden.<sup>243</sup>

Niet alleen de tegenstanders, maar ook de voorstanders benoemen een aantal bezwaren en risico's die verbonden zijn aan het instellen van een representativiteitseis. Fase wijst bijvoorbeeld op het gevaar dat er

---

<sup>235</sup> Verhulp 2013, p. 104.

<sup>236</sup> Grapperhaus & Stege 2008, p. 107.

<sup>237</sup> Fase 1982, p. 85.

<sup>238</sup> Brink 1988, p. 185-186.

<sup>239</sup> Grapperhaus & Veenstra 2007, p. 284.

<sup>240</sup> Duk e.a. 2005, p. 117; Grapperhaus 2002, p. 189.

<sup>241</sup> Teulings 1996, p. 82.

<sup>242</sup> Brink 1988, p. 185; Van Drongelen 2012, p. 99.

<sup>243</sup> Jacobs 2013, p. 107.



een situatie kan ontstaan waarin geen van de potentiële werknemersverenigingen gekwalificeerd genoeg is om aan de onderhandelingstafel te worden toegelaten.<sup>244</sup> Sagel<sup>245</sup> daarentegen houdt vast aan de representativiteitsvereiste, maar is van mening dat het vooral van belang is of een vakbond wel of niet tot een dergelijk onderhandelingsresultaat kan komen. Tot slot brengt representativiteit ook een moeilijkheid met zich mee, het is namelijk geen eenduidig begrip. Wordt er met representativiteit al het personeel van een onderneming bedoeld of van een bepaalde subgroep? Of wordt er juist uitgegaan van de representativiteit ten opzichte van andere werknemersverenigingen, de zogenaamde relatieve representativiteit? Ook de SER kwam in 1979 tot de slotsom dat regulering door middel van een percentage niet nodig en niet wenselijk was. Een representativiteitseis zou ‘de onderhandelingsvrijheid en de mogelijkheid om te contracteren met wie men wil, op onaanvaardbare wijze beperken’.<sup>246</sup>

### 6.2.2. Verkiezingen

In een aantal landen bestaat een systeem van verkiezingen om de representativiteit van vakbonden te waarborgen, zoals in de VS en Frankrijk. Een systeem van verkiezingen lijkt perfect in het plaatje van een democratische samenleving te passen<sup>247</sup> aangezien daarin door middel van verkiezingen ook wordt vastgesteld of een politieke partij voldoende representatief is om deel te mogen nemen aan politieke besluitvorming.

Verkiezingen zoals die in de VS plaatsvinden zijn moeilijk toe te passen op het Nederlandse systeem, daar de regels met betrekking tot de collectieve arbeidsvoorwaardevorming nauwelijks te vergelijken zijn met die in Nederland.<sup>248</sup> Zowel de arbeidsverhoudingen als de opstelling van werkgevers en vakbonden zijn anders. De verkiezingen van vakbonden vinden daar plaats binnen ‘bargain units’, wat een onderneming of een deel van de onderneming kan zijn. Op verzoek van 30 procent van de werknemers in de ‘unit’ kunnen verkiezingen worden georganiseerd, de vaststelling van de grootte van de units is dus van groot belang, omdat vakbonden eerder in staat zullen zijn een kleine unit te mobiliseren dan een grote. Als na een verkiezing blijkt dat een meerderheid van de werknemers een vakbond steunt, rust op deze vakbond en werkgever de verplichting te goeder trouw te onderhandelen. De verplichting tot onderhandelen bestaat niet, wanneer een vakbond geen meerderheid heeft verworven.<sup>249</sup> Zowel Stege<sup>250</sup> als Verhulp zijn van mening dat het geen aanbeveling verdient om de representativiteit te beoordelen op een systeem zoals in de VS. Het systeem kent daar een alles-of-niets-principe. Het gaat daarbij niet om het voorzien in een stabiele

---

<sup>244</sup> Fase & Van Drongelen 2004, p. 131.

<sup>245</sup> BRON???

<sup>246</sup> SER- advies 1979/6.

<sup>247</sup> Blekman e.a. 2011, p. 239.

<sup>248</sup> Verhulp 2013, p. 108.

<sup>249</sup> Verhulp 2013, p. 108.

<sup>250</sup> Stege 2004, p. 507.

arbeidsverhouding tussen werkgevers en werknemers waarin samenwerken vooropstaat.<sup>251</sup> Dit past niet bij het poldermodel van Nederland.

Frankrijk is daarentegen makkelijker vergelijkbaar met Nederland, vanwege het feit dat daar ook het aantal werknemers dat valt onder de werking van een cao groter is dan het aantal vakbondsleden. In Frankrijk is de organisatiegraad vele malen lager dan in Nederland met maar 9 procent, terwijl de cao een dekkingsgraad van 93 procent haalt. Deze hoge dekkingsgraad kan verklaard worden doordat in Frankrijk een soort gelijk systeem van algemeen verbindend verklaren van de cao-bepalingen van toepassing is. Een verschil met Nederland is dat in Frankrijk in de jaren '60 de vijf grootste vakbonden nationaal als representatief zijn erkend. Hierdoor werden ze op alle niveaus bevoegd tot het voeren van onderhandelingen over cao's. In 1981 werden de werkgevers zelfs verplicht om jaarlijks met de vakbonden te onderhandelen over lonen en werktijden en eens in de vijf jaar om sectoraal te onderhandelen over functie indelingen.<sup>252</sup> De lage organisatiegraad heeft in Frankrijk geleid tot het ingrijpen van de wetgever. De wetgever voerde het meerderheidsprincipe bij wet van 20 augustus 2008 in.<sup>253</sup> Via het meerderheidsprincipe wordt de representativiteit van vakbonden bepaald op nationaal niveau, bedrijfstak- en ondernemingsniveau door middel van verkiezingen. Op ondernemings- niveau wordt een vakbond pas als representatief beschouwd wanneer die vakbond bij verkiezingen meer dan 10 procent van de stemmen van de werknemers bemachtigd. Op bedrijfstakniveau ligt de grens op 8 procent. Daarnaast is wettelijk vastgelegd dat een vakbond aan verschillende vereisten moet voldoen om de onafhankelijkheid te garanderen.<sup>254</sup> Het verkiezingssysteem in Frankrijk is pas sinds 2013 volledig in werking, er zijn dus geen goede evaluaties of onderzoeken beschikbaar.<sup>255</sup> Ondanks veel gelijkenissen met Frankrijk ziet Verhulp ook geen mogelijkheid voor Nederland in het Franse systeem. Waar Frankrijk een gesloten systeem van vakbonden heeft door er maar 5 representatief te verklaren, kent men in Nederland een open systeem van vakbonden, dankzij de weinig vereisten die de Nederlandse wet aan de oprichting van vakbonden stellen. Een ander verschil is dat de vakbonden in Nederland zich gematigd opstellen en doen ze ook een poging door andere dan de ledenbelangen in het overleg over arbeidsvoorwaarden te trekken. Daarnaast is het ledental ook nog niet zo drastisch laag als in Frankrijk.<sup>256</sup>

---

<sup>251</sup> Verhulp 2014, p. 5.

<sup>252</sup> Verhulp 2013, p. 109, waarbij verwezen wordt naar Auroux laws' of 1982, [social-europe.eu/2010/08/the-french-system-of-collective-bargaining](http://social-europe.eu/2010/08/the-french-system-of-collective-bargaining), over deze wetgeving: B.E. Moss, 'Work Employment & Society' September 1988 vol. 2 no. 3, p. 317-334.

<sup>253</sup> Loi de 20 août 2008, Loi 2008-789, te vinden op: [legifrance.gouv.fr/affichCode.do](http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do);

[jseid=1D703A78EE463DF60482AE090B0E1050.tpdjo05v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006072050&idSectionTA=](http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jseid=1D703A78EE463DF60482AE090B0E1050.tpdjo05v_3?cidTexte=LEGITEXT000006072050&idSectionTA=)

<sup>254</sup> Zie F. Turlan: [eurofound.europa.eu/eiro/2013/04/articles/fr130401li.htm](http://eurofound.europa.eu/eiro/2013/04/articles/fr130401li.htm).

<sup>255</sup> Verhulp 2013, p. 111; Verhulp 2014, p. 6.

<sup>256</sup> Verhulp 2013, p. 113; Verhulp 2014, p. 6.

Grapperhaus ziet een andere vorm van verkiezingen voor zich. Hij stelt namelijk voor om de vakbonden op te splitsen. Naast de ledenorganisatie, zou een commercieel speelveld van deskundige vakbondsonderhandelaars moeten komen, die elke twee jaar in een sector of bedrijf mee kunnen doen aan cao-verkiezingen om te worden afgevaardigd als cao-onderhandelaar.<sup>257</sup> Jansen stelt daarentegen dat wanneer dit systeem ingevoerd wordt, er ook een aanpassing dient te komen aan de Wet CAO. De bevoegdheid om cao's aan te gaan dienen dan niet enkel bij de vakbonden te liggen, maar ook bij die vertegenwoordiger als cao-partij.<sup>258</sup> Daarentegen neemt Beltzer Frankrijk op een ander punt als voorbeeld, door voor te stellen dat de legitimiteit van vakbonden vastgesteld dient te worden door een publiekrechtelijk besluit, bijvoorbeeld dat de SER vakbonden aanwijst die, gezien hun maatschappelijk belang, kennis en status het arbeidsvoorwaardenoverleg in bepaalde sectoren moeten voeren.<sup>259</sup>

### 6.2.3. Referenda

Blekman<sup>260</sup> en Plessen<sup>261</sup> zien een oplossing voor het representativiteit probleem in referenda. Een referendum is een goede oplossing wanneer niet langer geacht wordt dat alle werknemers bij de onderhandelingen over de cao gerepresenteerd worden.<sup>262</sup> Blekman e.a. hebben een voorstel gedaan om de legitimatie te vergroten door introductie van een referendum, waarbij het onderhandelingsakkoord wordt voorgelegd aan alle betrokken werknemers en de meerderheid van de uitgebrachte stemmen vervolgens bepaalt hoe de cao van toepassing kan worden op arbeidsovereenkomsten. Ongeacht de uitslag van het referendum blijft de cao gelden voor gebonden werknemers. Een positieve uitslag van het referendum zou ertoe leiden dat ongebonden werknemers ook gebonden raken aan de cao en de doorwerking van toekomstige cao-afspraken in individuele arbeidsovereenkomst afhankelijk wordt gesteld van een positieve uitkomst van het referendum. Gebondenheid aan een cao van een ongebonden werknemer vindt dan evenwel slechts plaats, indien de ongebonden werknemer positief heeft gestemd over het onderhandelingsresultaat. Voor de werknemer die negatief stemt, geldt dat niet. Er zal sprake zijn van stilzwijgende doorwerking voor degene die niet komen opdagen.<sup>263</sup> Aan de huidige situatie van het Nederlandse systeem, een systeem gebaseerd is op lidmaatschap en instemming van de toepasselijkheid van een cao op de individuele arbeidsovereenkomst door middel van een incorporatiebeding, verandert er niets met de invoer van het referendum. Hoewel je, je kan afvragen in hoeverre er sprake is van de mogelijkheid om niet in te stemmen met een incorporatiebeding, gezien het huidige arbeidsklimaat.

---

<sup>257</sup> Grapperhaus 2013, p. 49.

<sup>258</sup> Jansen 2013, p. 86.

<sup>259</sup> Beltzer 2010, p. 2278.

<sup>260</sup> Blekman e.a. 2011, p. 245.

<sup>261</sup> Plessen 2012, p. 5.

<sup>262</sup> Jansen 2013, p. 86.

<sup>263</sup> Blekman e.a. 2011, p. 239.

### 6.3. Blik op de toekomst

Hoewel het moeilijk is om toekomstige trends te zien, kan er met zekerheid gezegd worden dat het cao-stelsel van wezenlijk belang zal blijven voor de arbeidsverhoudingen en voor het Nederlandse poldermodel. Werkgevers en werknemers zullen de behoefte blijven houden om collectief afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden. Vanuit de werkgevers blijven de voordelen opwegen tegen de nadelen, zoals transactiekosten verlaging en verhoging van de arbeidsrust. Ook voor werknemers blijft het voordelig om zich per collectief te kunnen verzetten. Behoefte aan de cao zal dus zeker blijven bestaan.

Dient het cao-stelsel wezenlijk aangepast te worden? Op juridisch gebied niet. De wetgever heeft gekozen voor een contractueel systeem, met nadruk op contractvrijheid bij het instellen van de Wet CAO.<sup>264</sup> Bewust is toen gekozen om geen eisen aan vakbonden te stellen.<sup>265</sup> Ook het avv-instrument zal van belang blijven door de ondersteunende en stimulerende rol ten opzichte van de cao, mits deze dispensatie mogelijkheid behoudt. Dankzij dispensatie is maatwerk mogelijk, maatwerk zal gezien de huidige vraag door de individualisering van de samenleving toe gaan nemen. Als voorbeeld dient de cao bij ABN AMRO, waar werknemers beschikken over een ‘benefit budget’ waaraan ze zelf invulling geven door in een zogenoemde ‘benefit shop’ arbeidsvoorwaarden kunnen kopen.<sup>266</sup> Een ander voorbeeld is dat met ingang van 1 januari 2012 het individuele keuzebudget in de ‘cao’ is opgenomen in de sector waterschappen.<sup>267</sup>

Het cao-stelsel hoeft niet versterkt te worden met een verkiezing of met referenda. Nederland kent namelijk weinig vereisten voor vakbonden, alleen art. 1 en 2 Wet CAO, waardoor het vrij gemakkelijk is om een vakbond op te richten. Daarnaast past het niet bij het belang van contractvrijheid, het is aan de werkgever met wie hij een cao wilt aangaan.

Problemen ontstaan wanneer ongebonden werknemers aan de cao gebonden gaan worden, echter is deze ongebonden werknemer voornamelijk vrij positief over zijn gebondenheid aan de cao (gemiddelde cijfer van een 6,7). Slechts een kleine groep noemt de reden voor niet-lidmaatschap dat de vakbond niet goed zou opkomt voor de belangen van de werknemer (8%). De SER adviseerde om meer niet-leden te betrekken bij de cao-vorming. Echter doet bij mij de vraag rijzen in hoeverre vakbondslidmaatschap dan nog waarde heeft wanneer iedere werknemer inspraak krijgt? Gezien het feit dat de voornaamste reden is voor niet-leden om niet lid te zijn van een vakbond is dat men niet na heeft gedacht over het vakbondslidmaatschap,

---

<sup>264</sup> Verhulp 2013, p. 102.

<sup>265</sup> Zie *Kamerstukken II 1926/27*, 166, nr 4 (verslag- vraag met antwoord), p. 7-8.

<sup>266</sup> ABN AMRO cao 2014-2015, p. 63.

<sup>267</sup> Zie ‘*Informatieblad voor medewerkers, De keuze is aan u*’, [www.aenowaterschappen.nl](http://www.aenowaterschappen.nl) (zoeken op het individueel keuzebudget).

er is nog veel groei te behalen bij deze groep. Wel waarschuwt de Minister van SZW dat de nadruk op de formele organisatiegraad en het ledental niet wenselijk is, aangezien er dan druk op de vakbonden ontstaat om zich meer te richten op de belangenbehartiging voor alleen de leden in plaats van het collectief.<sup>268</sup>

De cao dient een resultaat te zijn van onderhandelingen tussen werkgever en werknemer. Idealiter is de cao daarom het resultaat van onderhandelingen tussen twee gelijkwaardige partijen. Vooral die gelijkwaardigheid dient niet uit het oog verloren te worden. Dat is ooit de reden geweest dat vakbonden werden opgericht, werknemers gingen zich verenigen als ongelijkheidscompensatie jegens de werkgever. Die gelijkwaardigheid aan werknemerskant dient gewaarborgd te blijven. Geen enkel element van belang voor de vakbonden zoals besproken in hoofdstuk 4.2. dient daarbij uit het oog verloren te worden. Zowel waarborgen voor de representativiteit, onafhankelijkheid, macht en het democratisch gehalte dienen van belang te zijn. Draagvlak vergroten door leden en niet-leden te betrekken bij het cao-proces zal niets doen ter versterking van de gelijkwaardigheidspositie. Draagvlak vergroten door het ledental te verhogen daarentegen wel, de organisatiegraad zal hierdoor toenemen en hierbij zijn ook de representativiteit en macht van vakbonden gebaat. Om nieuwe leden aan te trekken dienen vakbonden zich meer te richten op extra's. Vakbonden mogen geen voordeeltjes afspreken in de cao voor leden, maar ze kunnen als vakbond wel extra diensten leveren die gunstig zijn voor werknemers om zo werknemers aan zich te binden.

Wettelijk gezien hoeft er geen representativiteitseis komen, dat past niet in het Nederlandse stelsel van contractvrijheid. Wanneer er een bepaalde eis wordt gesteld aan de organisatiegraad van een vakbond heeft de werkgever de vrijheid niet meer om met die vakbond een cao af te sluiten. Representativiteit dient ter beoordeling aan de rechters zodat er in de omstandigheid van het geval geoordeeld kan worden over die representativiteit, zodat representativiteit niet enkel afhankelijk is van een getal. Hiervoor kan worden aangesloten bij Jaspers<sup>269</sup> die representativiteit in de volgende sociologische termen uit drukt: een organisatie is representatief indien 'ze aan een geheel van eigenschappen, hoedanigheden of kenmerken beantwoordt die haar tot een betrouwbare of gezaghebbende woordvoerder maken van wat er leeft onder de groep van personen, niet noodzakelijk leden, die zij heet te vertegenwoordigen'. Hoe weinig leden een vakbond ook heeft, deze kan een betrouwbare of gezaghebbende vertegenwoordiger zijn van wat er leeft onder de werknemers, of deze nou wel of geen lid van een vakbond zijn. Dat de belangen van de werknemers goed gerepresenteerd dienen te worden zal met een representativiteitseis niet worden versterkt. Van de elementen die een vakbond legitimiteit geeft voor hun handelen is de laatste optie om te kunnen

---

<sup>268</sup> *Kamerbrief II* van L.F. Asscher d.d. 18 november 2013.

<sup>269</sup> Jaspers 2008, p. 5.

waarborgen onafhankelijkheid en democratisch gehalte. Belangen zijn namelijk subjectief, wat voor de een belangrijk is hoeft dat voor de ander niet te zijn. Vandaar ook de diverse vakbonden. Onafhankelijkheid daarentegen is een factor die op bepaalde elementen gecontroleerd en gewaarborgd kan worden. Hoe klein een vakbond ook is, wanneer deze onafhankelijk is zullen de belangen van de werknemers over de gehele lengte beter gewaarborgd worden.<sup>270</sup> Die onafhankelijkheid is al terug te vinden in het Toetsingskader van de AVV.<sup>271</sup> Met de vereisten van onafhankelijkheid weert de Minister van SZW de afhankelijke vakbonden al waardoor niet-leden beschermd worden tegen een cao waar de belangen onvoldoende beschermd in worden. De mogelijkheid om net als in Frankrijk onafhankelijkheidsvereisten op te nemen in de wet, zou daarentegen wel een goede oplossing bieden voor het waarborgen, zodat de belangen van werknemers voldoende behartigd blijven.

#### **6.4. Deelconclusie**

De lage organisatiegraad heeft geen directe gevolgen voor het formele draagvlak. Dankzij de combinatie van de huidige wet en regelgeving en de hoge organisatiegraad bij werkgevers, heeft de lage organisatiegraad bij vakbonden weinig tot geen invloed op de dekkingsgraad. Het feit dat in de Wet CAO geen vereisten zijn opgenomen qua ledentallen, zorgt er tevens voor dat de lage organisatiegraad weinig feitelijke impact heeft. De lage organisatiegraad heeft tevens weinig effect op het feitelijke draagvlak, men is namelijk positief over de cao. Het grootste gedeelte van de niet-leden is geen lid vanwege het feit dat zij er nog nooit serieus over hadden nagedacht. Het maatschappelijke en politieke draagvlak is lastig te bepalen, wel is een indicatie dat vanuit de Tweede Kamer en Wetenschap vragen worden gesteld over de lage organisatiegraad en het effect op de representativiteit, dat het draagvlak wankel is. Het legitimatieprobleem van vakbonden ziet met name op de binding van niet-leden of anders georganiseerde werknemers aan een cao. Aan dit representativiteitsvraagstuk heeft de SER in haar advies weinig aandacht besteed.

Representativiteit kan gemeten worden door naar de organisatiegraad te kijken. Sommige wetenschappers zijn voor een representativiteit eis in de wet en sommige tegen. Andere wetenschappers zien mogelijkheden in verkiezingen of referenda om de representativiteit te bepalen. In de rechtspraak wordt er wel gebruik gemaakt van percentages en daarnaast wordt er aan de hand van de redelijkheid en billijkheid bepaald of een vakbond representatief is. Dit is een goed systeem zodat er in verschillende situaties de representativiteit beoordeeld kan worden en niet enkel op basis van een getal.

---

<sup>270</sup> Beltzer 2010, p. 2278 die verwijst naar HR 20 december 2002, *JAR* 2003/19.

<sup>271</sup> Toetsingskader AVV paragraaf 7.

Een blik op de toekomst stelt het belang van onafhankelijkheid voorop, welke al gehanteerd wordt door de Minister van SZW om te beoordelen of een vakbond onafhankelijk is om dispensatie te verkrijgen. Dit zou een goede waarborg zijn om de belangen van alle werknemers bij de cao-onderhandelingen te behartigen.

## 7. CONCLUSIE

In de inleiding is het doel van deze scriptie aangegeven, namelijk bestuderen welke invloed de lage organisatiegraad heeft bij vakbonden op de rol van de cao als middel voor de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming. Om tot een antwoord van deze vraag-te komen is er in de diverse hoofdstukken een aantal deelvragen beantwoord, om te beginnen met de basis en de functie van de cao en het cao-recht.

De cao is een overeenkomst tussen een of meer werkgevers(-verenigingen) en een of meer werknemersverenigingen, waarin de collectieve arbeidsvoorwaarden worden afgesproken die van toepassing zijn op werknemers binnen een bepaalde bedrijfstak of onderneming. De cao is ontstaan als compromis en overeenstemming over collectieve arbeidsvoorwaarden tussen werkgevers en werknemers, om zo waardige arbeidsvoorwaarden voor de werknemers te regelen onder druk van de vakbonden. Heden ten dage is een cao nog steeds een overeenkomst over arbeidsvoorwaarden tussen de cao-partijen, met aan de ene kant de werkgever(s-organisatie) en aan de andere kant de werknemersorganisatie. De cao zorgt voor rust op de arbeidsmarkt door zijn vredesfunctie, ongelijkheidscompensatie en beperking van de concurrentie. Daarnaast is de cao een ordenend instrument op economisch terrein waardoor de transactiekosten van de werkgevers omlaag kunnen. Werkgevers en werknemers kunnen op basis van lidmaatschap of wegens overeenstemming in de individuele arbeidsovereenkomst gebonden worden aan de cao. Ook kunnen werkgevers door de avv gehouden worden om de cao toe te passen op hun werknemers. De avv is van grote invloed op de cao. Dankzij de Wet AVV kan de cao ook op ongebonden werknemers en werkgevers van toepassing worden verklaard. Hierdoor zijn onderbiedingen op de arbeidsvoorwaarden in een bepaalde bedrijfstak niet meer mogelijk, worden werkgevers gestimuleerd om zich aan te sluiten bij het cao-overleg en wordt de dekkingsgraad met zo'n 12 procent vergroot. Daarnaast ondersteunt de avv het zelfregulerende systeem voor arbeidsvoorwaardenvorming, wat de cao is. Kortom de avv ondersteunt, stimuleert en maximaliseert het cao-instrument.

Vakbonden hebben de exclusieve taak gekregen om namens de werknemers met de werkgevers te onderhandelen over collectieve arbeidsvoorwaarden. Het exclusieve recht van vakbonden om met werkgevers te onderhandelen brengt niet met zich dat werkgevers ook de plicht hebben om met vakbonden te onderhandelen. Werkgevers hebben namelijk contractsvrijheid, ook ten aanzien van de cao. Werknemers hebben ook contractsvrijheid, maar dragen hun contractsvrijheid door lid te worden van een vakbond over aan die vakbond. De wet kent weinig vereisten voor vakbonden, aangezien ze alleen volledige rechtsbevoegdheid en statutaire representativiteit moeten hebben. De legitimatie voor hun handelen wordt dan ook in andere bronnen gezocht. Zo zijn er in de rechtspraak vereisten voor feitelijke representativiteit ontwikkeld en dient er op basis van de redelijkheid en billijkheid geoordeeld te worden of een vakbond al



dan niet representatief is. Ook kan de rechter in sommige gevallen kijken naar de organisatiegraad van vakbonden. Daarnaast schrijven internationale verdragen voor dat vakbonden onafhankelijk dienen te zijn. Ten slotte is van belang dat vakbonden over voldoende macht beschikken om te kunnen optreden jegens de werkgever en is het democratisch gehalte binnen de vakbond van belang. Vakbonden stellen zich in Nederland gematigd op en dat past ook in het Nederlandse poldermodel. Staken gebeurt alleen in bijzondere omstandigheden.

Het is van belang dat de cao en de cao-partijen over voldoende draagvlak beschikken. Het belang van draagvlak voor de cao is gelegen in het feit dat men zich moet kunnen herkennen in de cao en dat de cao geaccepteerd dient te worden door degenen op wie hij van toepassing is. Daarnaast is draagvlak ook voor de cao-partijen van belang, omdat een groter draagvlak betekent dat ze meer steun kunnen ontvangen voor hun handelen. In hoofdstuk 5 is het draagvlak vanuit verschillende opzichten bestudeerd. Ten eerste zegt het formele draagvlak iets over de hoeveelheid werknemers die onder de reikwijdte van de cao vallen en de hoeveelheid werknemers of werkgevers die door de cao-partijen gerepresenteerd worden, respectievelijk dekkingsgraad en organisatiegraad genoemd. In Nederland is de dekkingsgraad met zo'n 80 procent vrij hoog in vergelijking met de organisatiegraad aan werknemerskant, welke 20 procent is. De hoge dekkingsgraad is met name het gevolg van de hoge organisatiegraad bij werkgevers. Men schrijft de sterke daling van de organisatiegraad aan werknemerskant vooral toe aan het feit dat de beroepsbevolking gegroeid is, maar er weinig groei is van vrouwen en nieuwe jonge vakbondsleden. Oorzaken voor deze daling worden gezocht in de toename van flexibele arbeidskrachten, zzp'ers, buitenlands personeel, modernisering van de industriële sector en de samenstelling van vakbonden. Ten tweede wordt het feitelijke draagvlak gevormd door de waardering van de cao voor niet-leden en leden, maar ook de betrokkenheid en tevredenheid over de inzet en resultaat van de vakbond van de leden. Uit onderzoek blijkt dat er voldoende feitelijk draagvlak te vinden is voor de eigen cao en de cao als instituut zowel bij werknemers als bij werkgevers en zowel bij leden als niet-leden. Daarentegen zijn de vakbondsleden over het algemeen niet zo heel betrokken bij het cao-proces. Tot slot worden er vanuit het maatschappelijk en politieke draagvlak vraagtekens gezet bij de representativiteit van vakbonden, met name door de lage organisatiegraad. Vanuit de politiek is daarom door de Minister van SZW aan de SER om advies gevraagd over het draagvlak van de cao. De SER ziet voldoende politiekdraagvlak door het Sociaal Akkoord en gezien bepaalde brieven en de uitkomst van debatten in de Tweede Kamer. Conclusie van de SER in haar advies is uiteindelijk dat er over het algemeen genomen voldoende draagvlak voor de cao is en dat de diverse initiatieven, die maatwerk en die werknemers bij het cao-proces proberen te betrekken, voldoende zijn om het draagvlak van de cao te behouden en te vergroten. Hierdoor hoeft er in hun ogen geen maatregelen te worden genomen ter herstructurering van het huidige systeem.

Ten slotte is er in het laatste hoofdstuk de deelvraag beantwoord welke invloed de lage organisatiegraad heeft op het draagvlak van de cao. Zo is geconstateerd dat de lage organisatiegraad geen directe gevolgen voor het formele draagvlak, dankzij een combinatie van de huidige wet- en regelgeving en de hoge organisatiegraad bij werkgevers heeft de lage organisatiegraad bij vakbonden weinig tot geen invloed op de dekkingsgraad. Ook heeft de lage organisatiegraad geen feitelijke impact doordat de Wet CAO geen vereisten heeft opgenomen voor de organisatiegraad. Hoe klein een vakbond ook is, deze kan in principe een cao afsluiten. Het probleem van de representativiteit ontstaat hier, aangezien de vakbonden een cao afsluiten die ook gevolgen heeft voor de ongebonden of anders georganiseerde werknemers met algemene strekking wanneer de cao algemeen verbindend verklaard wordt. De ongebonden of anders georganiseerde werknemers kijken zelf niet negatief tegen het systeem aan en zijn tevreden over de cao. Het feitelijk draagvlak is hoog, zowel onder leden als onder niet-leden. Vooral vanuit de maatschappij en de politiek worden vragen gesteld over deze grote groep niet-leden en anders georganiseerde die onder de werkingssfeer van de cao vallen. De vraag naar de representativiteit van vakbonden komt hier naar boven, kunnen vakbonden waar maar 20 % van de werknemers in vertegenwoordigd worden wel afspraken maken die ook de andere 60% van de werkenden bindt. Voor de representativiteit is het van belang of vakbonden de belangen van de werknemers nog voldoende kunnen behartigen. De organisatiegraad wordt gehanteerd om de numerieke representativiteit te meten. Diverse wetenschappers zijn het niet met elkaar eens als het gaat om een wettelijke representativiteitseis. Sommigen zijn van mening dat de representativiteit beoordeeld dient te worden door middel van verkiezingen of referenda. In de rechtspraak wordt gebruik gemaakt van percentages en wordt aan de hand van de redelijkheid en billijkheid bepaald of een vakbond representatief is. Dit is een goed systeem wat past binnen het Nederlandse wettelijke stelsel waar contractsvrijheid voorop staat. Die contractsvrijheid zou in het geding komen wanneer een representativiteitseis wordt opgenomen in de wet of wanneer een plicht tot onderhandelen voor de werkgever ontstaat door verkiezingen of referenda.

Met beantwoording van deze laatste deelvraag, welke invloed de lage organisatiegraad nou werkelijk heeft op het draagvlak van de cao heb ik vervolgens een blik op de toekomst kunnen werpen. Hierbij terugkerend naar de kern van de cao kan de hoofdvraag beantwoord worden. *‘Welke invloed heeft de lage organisatiegraad bij vakbonden op de rol van de cao als middel voor de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming?’* Een cao is een overeenkomst tussen werkgevers en werknemers, welk het resultaat is van onderhandelingen over collectieve arbeidsvoorwaarden. Geconcludeerd is dat met name de gelijkwaardigheid tussen werkgevers en vakbonden tot eerlijke onderhandelingen kan leiden. Een van de oorspronkelijke functies van de cao was dan ook de ongelijkheidscompensatie, zodat de werknemers via

het collectief op gelijkwaardige wijze met de werkgevers kon worden onderhandelen. Die gelijkwaardigheid aan de werknemerskant dient gewaarborgd te blijven. Hiervoor is van belang dat de vakbonden de belangen voldoende behartigen. Deze taak kan gewaarborgd worden wanneer vakbonden voldoende representatief zijn, onafhankelijk zijn ten opzichte van de werkgever, macht hebben en voldoende democratisch zijn om zo de belangen van de leden voldoende te kunnen vertegenwoordigen. De lage organisatiegraad brengt met zich dat er minder leden bij de vakbonden zijn aangesloten, waardoor de bovenstaande elementen in het geding komen. Vakbonden staan minder sterk wanneer ze minder leden vertegenwoordigen, ze hebben minder macht en ze zijn geen goede afspiegeling van de samenleving voor wie de cao wordt afgesloten. Het is daarom van belang dat de cao voldoende steun en acceptatie ontvangt van degene waarop die van toepassing is, het zogenoemde draagvlak van de cao. Geconstateerd is dat de lage organisatiegraad op het formele en feitelijke draagvlak geen invloed heeft. Alleen ten aanzien van de maatschappij en de wetenschap is het draagvlak niet heel stevig, aangezien het uitgebrachte SER-advies niet door de Minister van SZW als een rapport met toekomstperspectieven wordt gezien.

Voor de toekomst van de cao is het van belang dat de werknemers zich voldoende vertegenwoordigd weten aan de onderhandelingstafel met de werkgever. Mijns inziens zal een representativiteitseis daartoe niet bijdragen, maar dient de onafhankelijkheidseis, nu alleen als eis voor dispensatie van de avv, breder getrokken te worden. Voor de rol van de cao is het van belang dat alle werknemers, niet alleen leden goed vertegenwoordigd worden door de vakbonden. Door strengere eisen aan de onafhankelijkheid van vakbonden te stellen, zullen niet alleen de leden maar ook alle werknemers beter vertegenwoordigd worden.

## LITERATUUROVERZICHT

### Boeken:

- I. Blekman e.a. 'Nieuwe vorm van legitimering van het cao-stelsel', in: A.Ph.C.M. Jaspers en M.F. Baltussen (red), *De toekomst van het cao-recht*, p. 225-250.
- Y. Boomsma & J. de Kramer, 'Van draagvlak naar betrokkenheid', in: K. Van der Veldt & M. Wirtz (red) 2013, p. 163-173.
- K. Boonstra, 'Draagvlak sociale partners en hun instrumentarium', in: Van der Veldt & Wirtz 2013, p. 23-34.
- G. De Bruin, 'Organising: de optiek van werkgevers', in: A.A. Verhoeff en G. de Bruin (red), *Ontwerpers in Arbeidverhoudingen. Schets, Beeld en ambitie*, p.45-50. Den Haag: AWWN 2012.
- G. de Bruin & A. Verhoeff, 'Draagvlak in arbeidsverhoudingen', in: Van der Veldt & Wirtz 2013, p. 73-89.
- S.G.M. Buys, 'Aansprakelijkheid van bestuurders van rechtspersonen in het bijzonder na ontslag', in: T.J. van der Ploeg & L.H. van den Heuvel (red), *Ontslag van bestuurders van rechtspersonen*, Utrecht: Lemma 1999.
- J. van Drongelen, *Collectief arbeidsrecht deel 4: De collectieve arbeidsovereenkomst en het algemeen verbindend verklaren van bepalingen daarvan*, Zutphen: Paris 2012.
- R.A.A. Duk e.a., *cao-recht in beweging*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2005.
- W.J.P.M. Fase & J. van Drongelen, *cao-recht*, Deventer: Kluwer 2004.
- W.J.P.M. Fase, *C.A.O.-recht: Schets van het recht met betrekking tot c.a.o.'s, verbindendverklaring van bepalingen ervan en aanverwante regelingen*, Alphen a/d Rijn: Samsom 1982.
- R.A.A. Duk e.a., *cao-recht in beweging*, Den Haag: Sdu 2005.
- P.F. van der Heijden & F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht; over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking*, Deventer: Tjeenk Willink 2001.
- A.T.J.M. Jacobs, *Het Recht op collectief onderhandelen: in rechtsvergelijkend en Europees perspectief*, Alphen aan den Rijn (etc.): Samsom H.D. Tjeenk Willink 1986.
- A.T.J.M. Jacobs, *Collectief arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2005.
- A.T.J.M. Jacobs, *Collectief arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2013. (derde druk).
- N. Jansen, 'Over vakbonden, legitimatie en Lotmar', in: Van der Veldt & Wirtz 2013, p. 73-89.
- E. Koot- van der Putte, *Collectieve arbeidsvoorwaarden en individuele contractsvrijheid*, Deventer: Kluwer, 2007.
- J. Mannoury, *De collectieve arbeidsovereenkomst*, Alphen a/d Rijn: Samsom 1961.

- S. Mok, *Het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten*, Haarlem: Tjeenk Willink 1939.
- A.G. Nagelkerke & W.F. de Nijs, *Regels rond arbeid: arbeidsverhoudingen in Nederland en op het niveau van de Europese Unie*, Groningen: Wolters-Noordhoff 2006.
- M. Rojer & K. van der Veldt, 'Betekenis AVV-instrument voor de draagvlak cao', in: Van der Veldt & Wirtz 2013, p. 115-131.
- C.E.M. Schutte, *Overzicht van het cao-recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1998.
- A. Stege, *De cao en het regelingsbereik van de sociale partners*, Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam, 2004.
- C.N. Teulings, *De plaats van de vakbeweging in de toekomst*, Amsterdam: Welboom; Den Haag: Denwel, 1996.

*Tijdschriftartikelen:*

- R. Beltzer, 'Vakbonden en collectieve arbeidsvoorwaardenvorming: de juridische legitimatie erodeert', *NJB* 2010, 1802.
- M. Brink, 'Een "recht" op collectief onderhandelen?', *SMA* 1988, p. 184-197.
- J. van Cruchten; E. van Groeninge; R. Kuijpers & D. ter Steege, 'Vakbeweging en organisatiegraad van werknemers', sociaal economische trends, 4<sup>e</sup> kwartaal 2012, CBS 2012.
- K. Deelder; L. Harteveld; B. Kraayvanger & E. Zielschot, 'Duurzaamheid, ook in recessietijd: Eindevaluatie cao-seizoen 2012', *AWVN*: Den Haag, 2013.
- F. Dorsssemont, 'De binding van werkgevers aan collectieve arbeidsovereenkomsten', *ArA* 2014-2, p.26-49.
- H. van Drongelen, 'Werkgevers beter georganiseerd dan werknemers', *Zeggenschap* 2011, p. 34-36.
- Ph. C.M. Jaspers, 'Toegang tot het cao-overleg', *Tijdschrift arbeidsrechtpraktijk*, v3 n2, 2010: 68.
- T. Jaspers, 'Representativiteit: representeren of vertegenwoordigen?', *ArA* 2008-01.
- A.T.J.M. Jacobs, 'De houdbaarheid van ons cao-systeem', *AR* 2006, 45.
- Janus & C. van Ulden, 'Hoe komen uw arbeidsvoorwaarden tot stand? Uitkomst onderzoek', *AWVN* 2012.
- van Liempt & A. van Uffelen, 'Arbeidsverhoudingen in ontwikkeling: het ambivalente karakter van arbeidsvoorwaarden- regelingen in de ICT-sector', *SMA*, 2000, p.244-252.
- G. Hekkelman, 'Representativiteit en C.A.O.', *SMA* 1979, p. 209.
- R. Huiskamp & P. Smulders, 'Vakbondslidmaatschap in Nederland: nooit *serieus* over nagedacht!', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 26 (2), Boom Lemma tijdschriften 2010, p. 197- 210.

- F.B.J. Grapperhaus & A. Stege, 'De representativiteit van de vakbond in relatie tot de ongebonden werknemer', *SMA* 2008, p. 107.
- F.B.J. Grapperhaus & M.A.S.M. Veenstra, 'Toelating tot cao-onderhandelingen en de positie van kleine vakbonden', *SR* 2007, 62.
- F.B.J. Grapperhaus, 'Over legitimatie van de vakbond', in: G. Heerma van Voss en E. Verhulp (red), *De waarde(n) van het arbeidsrecht*, p. 37-50.
- F.B.J. Grapperhaus, 'De wenselijkheid van een nieuwe regeling voor de verhouding van niet-gebonden werknemers tot een CAO', *SR* 2002, p. 184-190.
- E. Koot- van der Putte; K. Salomez & L.G. Verburg, 'De wijziging van arbeidsvoorwaarden op basis van de cao', *SR* 2008, 61.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Voorjaarsrapportage cao-afspraken 2011, Den Haag, 2012.
- A.G. Nagelkerke, 'Aanpassing en behoud van het cao-stelsel. Drie scenario's voor institutionele verandering in Nederland', *SMA* 2008, p.222.
- S.F. Sagel, 'Representativiteit van vakbonden en gebondenheid van werknemers aan cao's', *AR* 2006, 44.
- E. Smit, 'Honderd bloemen bloeien?', *Zeggenschap/Tijdschrift over arbeidsverhoudingen*, v21, n1 (2010): 2-5.
- H. Strating, 'Onderhandelen met organizing; gevolgen voor het cao- overleg'. *Zeggenschap; over arbeidsverhoudingen*, 23,2
- A. Stege, 'De nietigheid van art. 12 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst', *SR* 1998, p. 295-299.
- A. Stege, 'Dispensatie op grond van het Toetsingskader AVV', *TRA* 2011, afl. 3, p. 16-21.
- E. Verhulp, 'Wie vertegenwoordigt?', in: Van der Veldt & Wirtz 2013, p. 101- 113.

## RECHTSPRAAKOVERZICHT

- Rb 's- Gravenhage 10 februari 1966, *NJ* 1966/148, *ECLI:NL:RBSGR:1966:AC1245*.
- HR 7 mei 1976, *NJ* 1977/ 55, *ECLI:NL:HR:1976:AB9771*.
- HvJ NA 5 juli 1977, *NJ* 1978/134, *ECLI:NL:OHJNA:1977:AB7050*.
- HR 25 januari 1980, *NJ* 1980/ 282, *ECLI:NL:HR:1980:AC6804*.
- Pres Rb. Amsterdam 30 oktober 1980, *NJ* 1982/ 179 (GMD), *ECLI:NL:RBAMS:1980:AC7027*.
- HR 18 juni 1982, *NJ* 1983/723, *ECLI:NL:HR:1982:AG4405*.
- HR 10 juni 1983, *NJ* 1984/ 147, *ECLI:NL:HR:1983:AG4614*.
- HR 19 juni 1987, *NJ* 1988/71, *ECLI:NL:HR:1987:AC9895*.

- Rb Utrecht 4 november 1987, *NJ* 1988/676, *ECLI:NL:RBUTR:1987:AB8910*.
- Pres. Rb. 's Gravenhage 5 september 1989, *KG* 1989/ 366, *ECLI:NL:RBSGR:1989:AH2841*.
- HR 11 december 1992, *JAR* 1993/14, *ECLI:NL:HR:1992:ZC0796*.
- Pres.Rb Rotterdam 13 mei 1993, *JAR* 1993/ 137.
- Pres.Rb Leeuwarden 1 april 1996, *JAR* 1996/110, *ECLI:NL:RBLEE:1996:AG1170*.
- Rb. Utrecht 28 april 1999, *JAR* 1999/115.
- HR 11 februari 2000, *JAR* 2000/86, *ECLI:NL:HR:2000:AA4770*.
- HR 13 april 2001, *JAR* 2001/82, *ECLI:NL:HR:2001:AB1056*.
- Rb. Amsterdam 7 november 2001, *JAR* 2001/ 251.
- Ktr. Hilversum 1 februari 2006, *JAR* 2006/ 57, *ECLI:NL:RBAMS:2006:AV1661*.
- Rb. Amsterdam 29 december 2005, *RAR* 2006/ 45, *ECLI:NL:RBAMS:2005:AU8865*.
- HR 8 juni 2007, *JAR* 2007/162, *ECLI:NL:HR:2007:BA4118*.
- Ktr. Utrecht 1 april 2009, *JAR* 2009/122, *ECLI:NL:RBUTR:2009:BH9295*.
- Rb. Arnhem 12 januari 2011, *JAR* 2011/66, *ECLI:NL:RBARN:2011:BP1783*.
- HR 8 april 2011, *JAR* 2011/135, *ECLI:NL:HR:2011:BP0580*.