

Vergaderjaar 2013–2014

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 490

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2013

Inleiding

In september heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) het advies «Verbreiding draagvlak cao-afspraken» aan het kabinet aangeboden. Het kabinet verwelkomt dit unanieme advies, de gezamenlijke visie van sociale partners daarin en de voorzetten voor het behoud en verbreiding van het draagvlak onder het stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming. Het kabinet benadrukt het belang en de urgentie van dit onderwerp en bespreekt het dan ook graag met de Tweede Kamer. Het kabinet gaat daartoe hieronder in op het advies, de uitdagingen voor het stelsel en de inspanningen die van de sociale partners en de overheid worden gevergd.

Achtergrond en kader

Het stelsel van vorming van collectieve arbeidsvoorwaarden (cao-stelsel) is van grote betekenis voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen, voor de Nederlandse overlegeconomie en voor een stabiele sociaaleconomische ontwikkeling. Cao's verminderen de transactiekosten van werkgevers, zorgen – samen met de algemeen verbindverklaring (avv) – voor stabiele arbeidsverhoudingen, arbeidsrust, evenwichtige afspraken over de loonontwikkeling en voor zelfregulering door sociale partners. Ook maken cao's en avv afspraken mogelijk die een belang dienen dat breder is dan dat van de direct betrokkenen, bijvoorbeeld afspraken over op de sector gerichte of intersectorale scholing en mobiliteit. Daarnaast zorgt dit stelsel voor meer gelijke concurrentieverhoudingen bij grensoverschrijdende arbeid, doordat de belangrijkste avv'de cao-bepalingen ook gelden voor werknemers die vanuit het buitenland in Nederland zijn gedetacheerd.

Naast bovengenoemde voordelen kent het stelsel ook enkele nadelen. Zo beperkt het bijvoorbeeld de ruimte om voor een deel van de werknemers in een sector aparte afspraken te maken en kan het de betrokkenheid van

de individuele werknemers en werkgevers bij arbeidsvoorwaardenvorming beperken. De afgelopen jaren is in uw Kamer meerdere keren gedebatteerd over het functioneren van het cao-stelsel. In dat kader zijn ook de lage organisatiegraad van werknemers en de representativiteit en legitimiteit van de vakbeweging aan de orde gekomen in relatie tot het «draagvlak voor cao-afspraken». Vakbonden met een relatief bescheiden ledental sluiten cao's af die gelden voor een veel grotere groep. Dit is aanleiding geweest voor het uitbrengen, op 29 juni 2012, van een adviesaanvraag aan de SER over initiatieven ter vergroting van het draagvlak voor cao-afspraken.

De kern van de adviesaanvraag was «of de draagvlakvergroten- de initiatieven die we nu zien voldoende zullen zijn, of dat (ook) nagedacht moet worden over een herstructurering van het cao- en avv-stelsel, mede in het licht van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. (...) Vanwege de waarde van het stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming is het van belang dat het draagvlak op (middel)lange termijn verder wordt verbreed. Dit is mede van belang vanwege maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, decentralisering in de arbeidsvoorwaarden- vorming en flexibilisering van de arbeidsrelaties.»

SER-advies

Volgens de SER is en blijft het cao-stelsel van wezenlijk belang voor de arbeidsverhoudingen en de overlegeconomie. Voldoende draagvlak voor cao-afspraken is daarbij een noodzakelijke voorwaarde. De SER constateert dat op dit moment sprake is van voldoende feitelijk draagvlak voor de cao en de cao-afspraken. Cao-afspraken worden positief beoordeeld door werkgevers en werknemers en de belangrijke rol van het cao-stelsel voor de sociaal-economische positie van ons land wordt breed erkend. Om deze belangrijke rol te kunnen behouden is het volgens de SER nodig dat cao's kunnen rekenen op voldoende steun, zowel van direct betrokkenen alsook maatschappelijk en politiek. De steun van direct betrokkenen is mede afhankelijk van de organisatiegraad van de cao-partijen. Het vergroten van het ledental van werkgevers- en werknemersorganisaties en de vergroting van de betrokkenheid van die leden bij de cao is daarom volgens de SER een belangrijke opdracht aan partijen om het draagvlak voor cao-afspraken te vergroten. Draagvlak vraagt om maatwerk en om het betrekken bij de totstandkoming van allen die te maken hebben met de cao, dus ook niet leden. De SER constateert dat decentrale cao-partijen in een deel van de ondernemingen en sectoren initiatieven ontplooiën om het cao-proces te moderniseren en meer en meer alle belanghebbenden bij de cao te betrekken, om op die manier (meer) steun en begrip voor de uitkomsten van het cao-overleg te organiseren. Samenvattend concludeert de SER dat het van groot belang is dat sociale partners, centraal en decentraal, blijven werken aan het vergroten van het draagvlak voor cao-afspraken en de ingezette ontwikkelingen voortzetten en waar mogelijk intensiveren, daarbij gebruikmakend van de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan.

Appreciatie

Het belang van dit SER-advies ligt in de eerste plaats in het feit dat sociale partners en onafhankelijke leden een gedeelde kijk hebben op deze materie. Dit is wezenlijk aangezien het afsluiten van cao's hoort tot de kernactiviteiten van sociale partners, en tegen de achtergrond van belangentegenstellingen in de dagelijkse onderhandelingspraktijk is het goed dat zij hun gedeelde visie op het stelsel als zodanig bevestigen en hernieuwen. Daarnaast is dit SER-advies voor het kabinet van belang omdat het de uitdagingen voor de toekomst van het cao-stelsel helder

benoemt. In de analyse van de maatschappelijke ontwikkelingen heeft de SER een open oog voor zowel de huidige situatie als voor de veranderingen waarmee het stelsel in toenemende mate geconfronteerd wordt. Daarbij constateert de SER terecht dat het stelsel adaptief is gebleken, dat het ruimte biedt om met maatschappelijke ontwikkelingen mee te bewegen. Maar tegelijkertijd blijkt uit het advies ook de overtuiging dat we niet zonder meer mogen afgaan op «in het verleden behaalde rendementen». De meerwaarde van het advies in die zin is dat sociale partners zichzelf hiermee ook een opdracht stellen. Het stelsel heeft permanent onderhoud nodig. Daarin zit voor het kabinet een derde reden om dit SER-advies te omarmen: het advies gaat verder dan een analyse van de instrumenten en de omgevingsfactoren van het stelsel. Het geeft handen en voeten aan de conclusie dat sociale partners moeten blijven werken aan het vergroten van draagvlak voor cao-afspraken, door een staalkaart te presenteren van reeds ingezette initiatieven. Het kabinet is van mening dat deze praktische invalshoek van het advies zowel agenderend en ondersteunend kan en moet werken voor sociale partners aan de decentrale cao-tafels. Het advies mag dan ook, meer dan alleen als de uitkomst van een adviestraject, beschouwd worden als de basis waarop sociale partners verder kunnen werken aan de uitdagingen voor het huidige cao-stelsel.

Uitdagingen

Terecht merkt de SER op dat draagvlak voor de cao(-afspraken) geen gegeven is en dat tal van ontwikkelingen – zoals individualisering, veranderingen op de arbeidsmarkt, de teruglopende organisatiegraad van de vakbeweging – maken dat er vragen gesteld worden bij de bestaande situatie en bij eerder gemaakte afspraken. Voor het kabinet volstaat het dan ook niet te constateren dat op dit moment sprake is van voldoende feitelijk draagvlak voor de cao en de cao-afspraken. Het cao-stelsel moet van binnenuit voortdurend vernieuwd worden om zijn rol in de arbeidsverhoudingen te kunnen blijven spelen. De concretisering van dit voornemen zal vooral in de sectoren zelf moeten plaatsvinden. De gekozen aanpak zal per sector verschillen. Een blauwdruk is per definitie niet effectief omdat bijvoorbeeld grote industriële sectoren niet te vergelijken zijn met kleine, meer ambachtelijk ingestelde sectoren. Dat neemt niet weg dat de meeste sectoren te maken hebben met vergelijkbare ontwikkelingen. Het kabinet verwacht daarom ook een regisserende en faciliterende rol van sociale partners op centraal niveau. Dit om te voorkomen dat het wiel op verschillende plekken steeds opnieuw uitgevonden moet worden. Maar bovendien is het kabinet van mening dat een structurele benadering op bepaalde terreinen kan helpen om het aanpassingsvermogen van de Nederlandse arbeidsverhoudingen op peil te houden.

Allereerst het cao-instrument zelf. Zoals de SER stelt is de cao een flexibel instrument dat partijen in staat stelt de inhoud ervan af te stemmen op steeds veranderende sociale en economische omstandigheden. En inderdaad, cao-afspraken kunnen sneller worden aangepast aan veranderende omstandigheden dan wetgeving. Dit heeft geleid tot flexibiliteit en maatwerk in bijna alle cao's: denk hierbij aan de toegenomen mogelijkheden rond beloning, werktijden en duurzame inzetbaarheid, of aan de manier waarop afwijkingen of nadere invullingen van de cao tegenwoordig mogelijk zijn. Ook worden de mogelijkheden van individuele afspraken steeds meer onderzocht. De Vereniging Nederlandse Gemeenten en vakbonden werken bijvoorbeeld aan het project «Cao van de toekomst», waarin de cao-inhoud wordt gemoderniseerd en wordt ingespeeld op individuele behoeften. Ondanks de inherente spanning tussen maatwerk en het collectieve karakter van de cao acht het kabinet

dergelijke aanpassingen cruciaal omdat de individuele werkgever en werknemer zich moeten kunnen blijven herkennen in de cao. Het ministerie van SZW kan via zijn subsidieregeling Kwaliteit Arbeidsverhoudingen vernieuwende initiatieven op dit terrein blijven ondersteunen. De ervaring leert dat dergelijke initiatieven met name vruchtbare grond vinden op sectoraal niveau. Zo is er recent met subsidie van SZW onderzoek verricht naar de zogenaamde I-deals in de verzekeringsbranche: op maat gemaakte, vrijwillige afspraken tussen werknemer en werkgever over arbeidsvoorwaarden, in aanvulling op de cao.

Naast het instrument zelf moet ook het cao-proces actueel blijven. De SER constateert dat verscheidene decentrale partijen initiatieven ontplooiën om het cao-proces te moderniseren. Ze proberen onder meer alle belanghebbenden bij het tot stand komen van de cao te betrekken, om op die manier (meer) steun en begrip voor de uitkomsten van het cao-overleg te organiseren. Bijvoorbeeld door referenda onder alle werknemers (ook niet-vakbondsleden) of door inschakeling van sociale media. De manier waarop betrokkenheid wordt georganiseerd, verschilt sterk omdat de omstandigheden in het bedrijf of in de sector leidend zijn. Het kabinet onderschrijft de opvatting van de SER dat het voor een gezamenlijke aanpak van wezenlijk belang is dat er vertrouwen bestaat tussen vakorganisaties en werkgevers, alleen al vanwege de vereiste inspanningen en kosten. De bewustwording van deze onderlinge afhankelijkheid is naar het oordeel van het kabinet cruciaal tegen de achtergrond van de momenteel teruglopende organisatiegraad. Voor het kabinet is het duidelijk dat er op dit vlak sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor sociale partners, centraal en decentraal. Het is dan ook goed dat de SER hierbij spreekt van «een belangrijke opdracht aan partijen». Dit punt raakt aan de kern van dit onderwerp: het kabinet zal dan ook in bestuurlijk overleg met sociale partners het belang ervan benadrukken en zal bezien op welke wijze ondersteuning kan worden geboden aan een gezamenlijke aanpak.

Voor het draagvlak voor de cao is het verder noodzakelijk rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het aantal zzp'ers, die als ondernemers in beginsel niet onder de cao vallen, neemt toe. Hoewel er grote onderlinge verschillen zijn, is dit van invloed op de betekenis van de cao in de sectoren die hiermee geconfronteerd worden. De SER heeft dit vraagstuk in zijn advies uit 2010 goed in beeld gebracht. De meeste zzp'ers kiezen uit eigen beweging voor het zelfstandig ondernemerschap. Indien dat niet het geval is, en sprake blijkt van schijnconstructies, moeten deze worden bestreden om een gelijk speelveld te waarborgen. Wet- en regelgeving bieden hiervoor mogelijkheden. Voorts kan het wenselijk zijn, en bevorderlijk voor het draagvlak van cao's, dat zzp'ers meedoen aan onderdelen van een cao. Wanneer een cao tegen de wens van zzp'ers in niet op hen van toepassing is dan bieden wet- en regelgeving bieden wellicht mogelijkheden om zzp'ers onder voorwaarden onder de cao te brengen. Het zou goed zijn wanneer sociale partners deze mogelijkheden verder uitdiepen. Het kabinet onderschrijft in dit verband het voornemen van sociale partners uit hun akkoord «Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020» om zzp'ers tegen betaling gebruik te laten maken van de infrastructuur en expertise van de opleidings- en ontwikkelingsfondsen. De reeds genomen initiatieven op dit terrein in de bouwsector en creatieve industrie juicht het kabinet toe. Vanwege het belang, de omvang ervan en het hiervoor vereiste kennisniveau zouden deze en andere actiepunten echter niet alleen aan de decentrale sectoren moeten worden overgelaten.

Ook flexibele arbeid is van invloed op het draagvlak van de cao. In beginsel valt arbeid op basis van flexibele contracten en tijdelijke arbeid onder de cao. Voor uitzendarbeid is een eigen cao van kracht. Het komt echter voor dat de cao geheel of gedeeltelijk niet van toepassing is op werknemers met een tijdelijk contract. In het geval van een gehele uitsluiting gaat het veelal om stagiairs and vakantiekrachten. Bij gedeeltelijke uitsluiting is sprake van een dalende trend: het aandeel cao's waarin sprake was van een gedeeltelijke uitsluiting daalde tussen 2005 en 2012 van 44 naar 19 procent. Deze ontwikkeling komt het cao-draagvlak ten goede en het kabinet ziet daarom graag dat deze trend zich voortzet. In het sociaal akkoord hebben kabinet en sociale partners afgesproken de positie van flexwerkers en de positie van vaste krachten meer met elkaar in lijn te brengen. De uitwerking hiervan zal eveneens van belang zijn voor de positie van de cao.

De vergrijzende beroepsbevolking maakt langer doorwerken van belang voor het behoud van onze concurrentiepositie en het betaalbaar houden van de pensioenen, de AOW en de sociale zekerheid. In dit licht benadrukt het kabinet – zonder af te doen aan andere onderwerpen – het belang van de cao voor duurzame inzetbaarheid, zoals de Stichting van de Arbeid ook in haar beleidsagenda 2020 heeft onderschreven. De economische recessie heeft ertoe geleid dat er de afgelopen jaren in cao's in mindere mate aandacht is besteed aan afspraken over duurzame inzetbaarheid. Dergelijke afspraken zijn echter wel van belang voor het toekomstige draagvlak. Meer specifiek denkt het kabinet bijvoorbeeld aan aanspraken over sector gerichte of intersectorale scholing en mobiliteit. Initiatieven om regio-cao's te ontwikkelen kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren, maar ook binnen de reeds bestaande cao's ziet het kabinet de mogelijkheden van sociale partners om hier afspraken over te maken.

Om ervoor te zorgen dat in de toekomst het draagvlak onder werkgevers en werknemers niet wordt ondermijnd is het volgens het kabinet ook nodig dat sectoren verder investeren in de naleving van cao's. Naleving staat of valt in de eerste plaats bij draagvlak. Daarnaast is ook de bekendheid van de cao-afspraken onder werkgevers en werknemers belangrijk. Niet iedereen onder de werkings sfeer van een cao is bekend met alle afspraken die er in staan. Het goed informeren van de achterban is daarom essentieel. Naleving is ook van belang tegen de achtergrond van het toenemende aantal buitenlandse werknemers en het voorkomen van uitbuiting. Tot nog toe hebben vooral enkele grotere sectoren hierop ingezet. De betekenis van het Sociaal Akkoord van 11 april 2013 op dit terrein is dat het werken aan groei – in casu het bouwen aan draagvlak voor de cao – één kant van het verhaal is. Maar dit kan niet zonder tegelijkertijd uitholling van binnenuit tegen te gaan. De cao moet bijdragen aan een eerlijk speelveld. Waar draagvlak onder een cao aanwezig is en dit draagvlak middels oneigenlijke concurrentie via schijnconstructies en andere malafide praktijken ondermijnd wordt, is handhaving van regelgeving noodzakelijk. Daar ligt in de eerste plaats een verantwoordelijkheid voor de sectoren zelf. Daarnaast zal ook de overheid nadrukkelijk zijn rol spelen: bijvoorbeeld door handhavend optreden in aanvulling op en in samenwerking met de sectoren of door aanpassing van tekortschietende regelgeving. In dat licht kijkt het kabinet uit naar het advies van de Stichting van de Arbeid over handhaving van cao's. Dit advies zal worden gebruikt als uitgangspunt voor eventuele nadere regelgeving.

Afsluitend

Bij de door de SER gesignaleerde en bij toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen zal steeds weer moeten worden gezocht naar manieren waarop

de cao de ontwikkelingen kan accommoderen. Daarbij gaat het erom te voorkomen dat er ad hoc keuzes worden gemaakt. Ook al ziet de SER momenteel geen aanleiding voor een herstructurering van het cao- en avv-stelsel, voor de houdbaarheid van het cao-stelsel op termijn is het noodzakelijk dat sociale partners zich blijven afvragen wat de betekenis is van de ontwikkelingen waarmee zij geconfronteerd worden en welke gevolgen zij daaraan moeten verbinden. In deze zin ziet het kabinet dit advies als een waardevolle analyse voor dit moment maar is het wel van belang ook in de toekomst de vinger aan de pols van het cao-stelsel te houden.

Het toekomstige draagvlak voor cao-afspraken vraagt om een gedurfde aanpak en creatieve ideeën. Behalve inspanningen om hun ledenaanwas te vergroten, hebben sociale partners een gezamenlijke verantwoordelijkheid om ook niet-leden op zodanige manier bij de totstandkoming van cao's te betrekken dat het toekomstig draagvlak daaronder verzekerd is. Het kabinet hoopt daarnaast op gerichte inspanningen, vooral op het terrein van zzp'ers en handhaving, en zal in overleg met de centrale sociale partners bezien op welke wijze ondersteuning kan worden geboden aan een gezamenlijke aanpak.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher