EFFECTEN VAN ALGEMEEN VERBINDENDVERKLARING



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

EFFECTEN VAN ALGEMEEN VERBINDENDVERKLARING

- hoofdrapport -

Auteurs:
Jos Mevissen
Marga de Weerd
Jan Cremers (AIAS-UvA)

m.m.v.
Marja Paulussen-Hogenboom
Nehemia Aipassa
Lars Heuts
Hetty Visee

Regioplan Beleidsonderzoek
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
www.regioplan.nl

Amsterdam, september 2015
Publicatienr. 14184

© 2015 Regioplan, in opdracht van het ministerie van SZW
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting I

1 Inleiding **1**
1.1 Aanleiding voor het onderzoek 1
1.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet 1
1.3 Leeswijzer 3

2 De avv-procedure **5**

3 Effecten van avv **13**
3.1 Inleiding 13
3.2 Onderzoek naar voor- en nadelen 13
3.3 Opbrengsten van onderzoek naar effecten van avv 15
3.4 Welke mogelijke effecten zijn niet onderzocht? 19
3.5 Conclusie 19

4 Waardering voor het avv-instrument **21**
4.1 Inleiding 21
4.2 Positieve effecten 21
4.3 Negatieve effecten 23
4.4 Conclusie/nabeschouwing 24

5 Ontwikkelingen die van invloed zijn op de effectiviteit van het avv-instrument **27**
5.1 Inleiding 27
5.2 Toename van het aantal zzp'ers 28
5.3 Internationalisering 29
5.4 Representatie en draagvlak 30
5.5 Onttrekking aan of het omzeilen van ge-avv'de cao's 31
5.6 Conclusies 33

6 Inventarisatie van knelpunten en verbetermogelijkheden **35**
6.1 Inleiding 35
6.2 Ervaren knelpunten in het avv-instrument 35
6.3 Verbetermogelijkheden voor de avv-procedure 36
6.4 Mogelijkheden ter verbetering van de avv als regulerings-instrument 37

7 Wat kunnen we leren van België, Duitsland en Ierland? **39**
7.1 Inleiding 39
7.2 Het proces van avv-verlening 39
7.3 Feitelijk effect van avv 40
7.4 Waardering van betrokken actoren 41
7.5 Aanknopingspunten voor het Nederlandse debat 43

8 De bevindingen nader bezien 47
8.1 Effectiviteit en waardering van avv 47
8.2 Consensus en discussie 49
8.3 Avv in de toekomst..... 53

Literatuur 59

EFFECTEN VAN ALGEMEEN VERBINDENDVERKLARING

SAMENVATTING

Aanleiding en vraagstelling

Het avv-instrument is in het verleden vaker ter discussie gesteld en recent is dat gebeurd door leden van de Tweede Kamer Van Weijenberg en Van Nieuwenhuizen-Wijbenga. Hun motie was aanleiding voor het ministerie van SZW om Regioplan opdracht te geven om met een onderzoek antwoord te geven op de volgende vragen:

1) Wat is het feitelijke effect van avv op verschillende terreinen?
2) Hoe werkt het proces van avv-verlening?
3) Wat is de waardering van de betrokken actoren voor het instrument?
4) Welke beleidsmatige ontwikkelingen zijn relevant bij eventuele aanpassing van het instrument?
5) Wat kunnen we leren van ons omringende landen?

Centraal in het onderzoek staat de vraag naar de effectiviteit van het instrument in het licht van de doelstellingen, namelijk het ondersteunen en beschermen van de cao en het voorkomen van concurrentie door onderbieding op arbeidsvoorwaarden.

Wat is de effectiviteit van het avv-instrument?

Nagegaan is in hoeverre (op basis van de literatuur) de mogelijke positieve en negatieve effecten van avv zoals onderscheiden door Rojer (2002) aan de orde zijn. Geconcludeerd kan worden dat:

- de veronderstelde positieve effecten van avv geen onderwerp van discussie zijn;
- voor twee van de drie onderzochte mogelijke negatieve effecten van avv (dwingend loonkosten verhogend en verstoring van de marktwerking) geldt dat er in de literatuur geen aanwijzingen worden gevonden voor de daadwerkelijke aanwezigheid van deze effecten;
- uit de beschikbare onderzoeken naar voren komt dat er, binnen de huidige kaders van het avv-instrument, waarschijnlijk genoeg ruimte is voor maatwerk en dat deze ruimte (nog) niet volledig wordt benut.

De feitelijke effecten van het algemeen verbindend verklaren van cao's, met name het effect op de werkgelegenheid, zijn niet vast te stellen op basis van het beschikbare kwantitatieve onderzoek. Er zijn daarvoor geen geschikte bronnen te vinden, omdat er geen systematisch onderzoek naar is verricht. Deze conclusie wordt door experts bevestigd.

Naar het oordeel van stakeholders is het avv'en van cao's echter wel nuttig. Er wordt gesteld dat wanneer cao's niet algemeen verbindend verklaard zouden kunnen worden, er minder afgesloten zouden worden.

Vastgesteld is dat het in de praktijk moeilijk is om een oordeel over het avv-instrument geheel te isoleren van een oordeel over cao's. Avv is een verlengstuk van de cao.

Hoe werkt het proces van avv-verlening?
Voor een avv-verzoek geldt een meerderheidsvereiste: het aantal personen, werkzaam bij werkgevers gebonden door de cao, die naar de aard van hun functie resp. werkzaamheden binnen de werkingssfeer van de cao vallen, als percentage van het totaal aantal personen die binnen de werkingssfeer van de cao zouden vallen, moet groot genoeg zijn (> 55%).

De formele avv-procedure met betrekking tot een afgesloten cao bestaat uit:

- Toetsing op hoofdlijnen en vormvereisten (verlenging mogelijk door bijvoorbeeld vormgebreken). Doorlooptijd: 2 weken.
- Tervisielegging (verlenging mogelijk door bedenkingen en dispensatieverzoeken). Doorlooptijd: 3 weken.
- Toetsing cao-bepalingen; administratieve afwikkeling. Doorlooptijd: 3 weken.

De gemiddelde doorlooptijd is volgens opgave van het ministerie 6 weken. Als er sprake is van bedenkingen en/of dispensatieverzoeken is de gemiddelde doorlooptijd ongeveer de helft langer.

De inhoudelijke toetsing van verzoeken tot avv van cao-bepalingen vindt plaats op grond van de Wet AVV, het recht en het avv-beleid, zoals verwoord in het Toetsingskader AVV. Bepalingen worden getoetst op basis van de ingediende tekst en in principe niet op de mogelijke toepassingspraktijk. De toetsing aan het recht betreft toetsing op kennelijke strijdigheid met het recht.

Wat is de waardering van de betrokken actoren voor het instrument?
De *voordelen* van het avv-instrument die voor de verschillende groepen stakeholders worden waargenomen, vertonen veel overeenkomsten en kunnen worden samengevat onder de noemers: stabiliteit, rust, en zekerheid. De gemeenschappelijke noemers in de *nadelen* voor de verschillende typen stakeholders lijken het gebrek aan flexibiliteit en het beperken van marktwerking te zijn.
De genoemde voor- en nadelen vormen veelal twee kanten van dezelfde medaille. De balans tussen voor- en nadelen is dat door op collectief niveau afspraken te maken op collectief niveau ook voordelen kunnen worden behaald, maar dat er individuele belangen in het geding kunnen zijn.
Er is niet per se consensus tussen geïnterviewde stakeholders en experts over elk van de afzonderlijk genoemde voor- en nadelen van het avv-instrument. Daarnaast zegt het waarnemen van de voor- of nadelen weinig tot niets over de waardering van de voor- en nadelen die van het avv-instrument worden gezien. De waardering van gepercipieerde voor- en nadelen is mede afhankelijk van de ideologische opvattingen van de geïnterviewde en/of van specifieke kenmerken van bedrijfstakken.

Welke beleidsmatige ontwikkelingen zijn relevant bij eventuele aanpassing van het instrument?

Voor stakeholders blijken vooral ontwikkelingen relevant die de effectiviteit van het avv-instrument beperken in die zin dat mogelijkheid van concurrentie op arbeidsvoorwaarden ontstaat. De volgende ontwikkelingen zijn benoemd:

1. *Toename van het aantal zzp'ers*: doordat zij niet zijn gebonden aan een ge-avv'de cao kunnen zij concurreren op arbeidsvoorwaarden.
2. *Internationalisering*: vanuit het perspectief van de ondernemer; dat steeds meer ondernemers vanuit het buitenland actief zijn op de Nederlandse markt zou vragen om een herijking van de avv. Vanuit werknemersperspectief: het verplaatsen van bedrijfsactiviteiten naar het buitenland of het beëindigen van die activiteiten vanwege concurrentie op arbeidskosten uit het buitenland.
3. *Representativiteit en draagvlak*: dalende dekkingsgraden brengen de mogelijkheid van avv'en in gevaar. Hoewel formeel niet van belang voor avv, lijkt dat ook te gelden voor de dalende dekkingsgraad van vakbonden. Verder kunnen binnen bedrijfstakken belangenverschillen ontstaan tussen categorieën (bijvoorbeeld zeer grote en zeer kleine) bedrijven. In een aantal sectoren is ook het draagvlak bij niet-georganiseerde werknemers aan de orde.
4. *Niet-naleven van/onttrekken aan/omzeilen van de ge-avv'de cao*: de effectiviteit van het avv-instrument wordt volgens respondenten beperkt doordat er meer gelegenheid is ontstaan om een ge-avv'de cao te omzeilen; bedrijven die zich differentiëren, kunnen shoppen in cao's. De pakkans voor het ontduiken van een ge-avv'de cao is in sommige bedrijfstakken gering en cao-afspraken zijn soms onvoldoende duidelijk.

Wat kunnen we leren van ons omringende landen?

Duitsland, België en Ierland zijn bekeken op leerpunten voor Nederland. De samenvatting wordt toegespitst op de hiervoor benoemde ontwikkelingen:

1. *Toename van het aantal zzp'ers*: in de onderzochte landen zijn geen tekenen die wijzen op discussie over de thematiek van zzp'ers en avv.[1] Wel speelt de problematiek van de schijnzelfstandige als het gaat om de naleving. In België, en in mindere mate in Duitsland, wordt al langer gesproken over de noodzaak tot het invoeren van een 'sociale identiteitskaart' die moet dienen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan.
2. *Internationalisering*: in de drie landen wordt avv vooral ook gezien als een middel tegen sociale dumping en concurrentieverstoring. Dit komt eveneens tot uiting in discussies over vereenvoudiging van het cao-regime van de kant van de werkgevers. De insteek daarbij is een vereenvoudiging zowel voor binnenlandse als voor buitenlandse bedrijven, zonder afbreuk te doen aan de geldigheid van afspraken. Vakbewegingen richten zich op handhaving van lokale werknemersrechten en arbeidsvoorwaarden bij het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten.

[1] Dit ondanks dat in Ierland het zzp-fenomeen al veel vroeger optrad en op een met Nederland vergelijkbaar niveau ligt en ook België niet heel ver van het Nederlandse niveau af ligt (op basis van informatie van Eurostat over self-employment rates).

3. *Representativiteit en draagvlak*: in het aanwezige politieke spectrum van de drie landen lijkt weinig kritiek op dit terrein te leven. Interessant is dat in Duitsland nieuwe wetgeving is opgesteld die op het terrein van de avv-toekenning voorrang geeft aan de meest representatieve cao-onderhandelaars als er concurrerende organisaties (of deelbelangen) aanwezig zijn. Waarnemers denken dat deze wetgeving, gericht op het tegengaan van acties van kleine categorale organisaties, de bestaande cao-partijen sterkt in hun streven naar een breder draagvlak voor de overeengekomen cao's (met gebruikmaking van avv).
4. *Niet-naleven van/onttrekken aan/omzeilen van de ge-avv'de cao:* In de drie landen is vooral discussie over de toepassing van cao's door buitenlandse bedrijven die er actief worden. België kent op dit terrein de strengste regelgeving, met cao's die bij Koninklijk Besluit avv zijn verklaard en arbeidswetgeving die integraal van toepassing is, ook voor buitenlandse dienstverleners die de Belgische markt betreden. In Duitsland en Ierland wordt via het avv-gebruik de ondergrens van arbeidsvoorwaarden vastgelegd voor buitenlandse werknemers.

Ervaren knelpunten en verbetermogelijkheden

Een beleidsmatig relevante vraag is welke *knelpunten* stakeholders en experts ervaren met betrekking tot het algemeen verbindend verklaren en op welke punten verbeteringen mogelijk zijn.

Ervaren knelpunten in het avv-instrument zijn:

- Verkrijgen van avv duurt (te) lang.
- Looptijd van de avv wijkt af en is korter dan die van de cao.
- Procedure rond bedenkingen en openbaarheid.
- De periode van tervisielegging en waarin bedenkingen kunnen worden ingediend is te kort.
- Onduidelijkheid over dispensatieregels en uitvoering ervan.
- Geen of onvoldoende inhoudelijke toetsing.
- Meerderheidstoets wordt als te rigide en discutabel ervaren.

De volgende *verbetermogelijkheden* voor met name het procedurele aspect van het avv-instrument zijn genoemd:

- Trek de behandeling van dispensatieaanvragen en verlenen van avv uit elkaar.
- Gebruik een duidelijker toetscriterium voor dispensatie.
- Meerderheidstoets zou kunnen variëren per sector.

Meer fundamenteel gaf een aantal stakeholders/experts aan dat de mogelijkheden om de effectiviteit te vergroten niet zozeer om aanpassing van het avv-instrument an sich vragen, maar om een aanpassing van het hele stelsel: dat zou zich meer toe moeten spitsen op de samenstelling van de huidige arbeidsmarkt, in het bijzonder op zzp'ers die daar een steeds groter deel van vormt.

Ook is geopperd om het avv-instrument te beperken tot bepaalde sectoren, onderwerpen of fondsen.

Opzet van het onderzoek
In een *deskresearch* is gezocht naar onderbouwde feiten over effecten van het algemeen verbindend verklaren en is informatie verzameld over het avv-proces. Een onderdeel van de deskresearch was ook een landenstudie.
Met *interviews met stakeholders* zijn praktijkervaringen met avv en het avv-proces en beelden en meningen over avv opgehaald.
Door middel van *casestudies in 10 bedrijfstakken* zijn ervaringen en meningen bedrijfstakspecifiek in kaart gebracht. Bestudeerd zijn: Beroepsgoederenvervoer, Besloten Busvervoer, Binnenscheepvaart, Bouwnijverheid, Horeca, Informatie-, Communicatie- en Kantoor-technologiebranche (ICT), Schildersbedrijfstak, Schoonmaak, Uitzendsector, Verpleeg- Verzorgingshuizen en Thuiszorg, Kraam- en Jeugdgezondheidszorg (VVT).
Tot slot zijn in de loop van het onderzoek ook *experts* geraadpleegd.

Rapportage onderzoeksresultaten
De onderzoeksvragen zijn beantwoord in het hoofdrapport waarvan deze samenvatting deel uitmaakt. De rapportages van de onderdelen deskresearch, landenstudie, interviews met stakeholders en experts en de tien casussen zijn in het separate achtergrondenrapport te vinden.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De motie van de leden van de Tweede Kamer Van Weijenberg en Van Nieuwenhuizen-Wijbenga vormde de aanleiding voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om Regioplan onderzoek te laten doen naar de effecten van algemeen verbindend verklaring.[1]
In de bovengenoemde motie wordt de regering gevraagd om een onderzoek naar de toekomst van avv-wetgeving uit te laten voeren en waar nodig concrete voorstellen te doen voor de modernisering daarvan.

De aanleiding voor het indienen van de motie vormden de noties, onder verwijzing naar rapporten van de WRR en de OESO, dat meer ruimte voor maatwerk in tijden van crisis goed kan zijn voor de werkgelegenheid, dat algemeen verbindend verklaren een zwaar instrument is en dat modernisering van het avv-beleid het draagvlak voor algemeen verbindend verklaren zou kunnen vergroten.

Het avv-instrument is in het verleden vaker ter discussie gesteld.[2] Diverse adviesorganen hebben uitspraken of aanbevelingen gedaan over het avv-instrument of elementen daarvan. Dat heeft soms geleid tot aanpassingen van het avv-beleid. De meest recente voorbeelden daarvan zijn de aanpassing van het dispensatiebeleid in 2012 en de wijzigingen in het Toetsingskader AVV per 1-1-2014 en 1-7-2015.

1.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet

Het onderzoek waartoe het ministerie van SZW opdracht heeft gegeven, moest een vijftal vragen beantwoorden.

1) Hoe werkt het proces van avv-verlening?
2) Wat is het feitelijke effect van avv op verschillende terreinen?
3) Wat is de waardering van de betrokken actoren voor het instrument?
4) Welke beleidsmatige ontwikkelingen zijn relevant bij eventuele aanpassing van het instrument?
5) Wat kunnen we leren van ons omringende landen?

Centraal in het onderzoek staat de vraag naar de effectiviteit van het instrument in het licht van de doelstellingen, namelijk het ondersteunen en

[1] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2013-2014, 33750 XV nr. 42 d.d. 4 december 2013.

[2] Zie bijvoorbeeld de brief aan de Tweede Kamer van minister Kamp d.d. 28 november 2011 aangaande het algemeen verbindend verklaren van cao's (aangekondigd in Kamerstukken II, 2011/12, 29 544, nr. 338).

beschermen van de cao en het voorkomen van neerwaartse concurrentie door onderbieding op arbeidsvoorwaarden. Met andere woorden, gaat het avv-instrument neerwaartse concurrentie tegen door het voorkomen van onderbieding op arbeidsvoorwaarden? Welke andere positieve dan wel negatieve effecten van avv zijn er? En in hoeverre wordt de centrale doelstelling (nog) gedragen in het licht van de ontwikkelingen zoals genoemd in de motie of elders, die het avv-instrument mogelijk in een ander perspectief plaatsen?[3]

Ten behoeve van de beantwoording van deze vragen zijn in het onderzoek de volgende stappen gezet:

a) In een *deskresearch* zijn beschikbare relevante feiten en cijfers verzameld.
b) Door middel van interviews met stakeholders en experts zijn praktijkervaringen met avv en de beelden en meningen over avv opgehaald.
c) Door middel van casestudies van10 bedrijfstakken, ten behoeve waarvan stakeholders zijn geïnterviewd, zijn bedrijfstak-specifieke ervaringen in kaart gebracht
d) Door middel van een landenstudie is het avv-beleid in internationaal perspectief geplaatst en is nagegaan welke lessen eventueel te trekken zijn uit de ons omringende landen.

Er was geen ruimte om ook op microniveau (wel en niet georganiseerde werkgevers en werknemers, zzp'ers, et cetera) effecten van het avv-instrument te inventariseren.

Bij de selectie van de experts en de stakeholders is nadrukkelijk geprobeerd zowel voorstanders als critici in het onderzoek te betrekken om op die manier een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de meningen en beelden die bestaan over avv. Kritiek op het avv-instrument kan fundamenteel zijn en zich dus richten op het algemeen verbindend verklaren als zodanig, maar kan ook betrekking hebben op specifieke aspecten van avv. Critici bevinden zich niet alleen onder de experts. In de casestudies zijn met het oog op mogelijke kritiek bedrijfstakken geselecteerd waarin het avv'en van een cao of het afsluiten van een cao moeizaam is verlopen, omdat stakeholders uit die bedrijfstakken het meeste inzicht zouden kunnen bieden in eventuele knelpunten van het avv-instrument en voor eventuele verbetermogelijkheden van het instrument. In interviews met stakeholders, experts en vertegenwoordigers van bedrijfstakken is ook de positie van wat de 'outsiders' worden genoemd aan de orde gekomen.[4]

[3] Het stellen van juist deze vragen betekent impliciet dat de doelstellingen van het avv-instrument als zodanig niet onderwerp van dit onderzoek zijn.

[4] Outsiders zijn degenen die door hun positie op de arbeidsmarkt niet onder een al dan niet algemeen verbindend verklaarde cao vallen, maar er wel een effect van kunnen ondervinden. In dit verband worden wel genoemd: zzp'ers, startende ondernemers, werklozen en arbeidsmigranten. De vraagstelling van het onderzoek omvatte niet expliciet de insider-outsiderproblematiek en de beoordeling van de betekenis van het avv-instrument voor outsiders zou een uitgebreidere onderzoeksopzet hebben vereist.

Daarnaast is over de grenzen van Nederland heen naar relevante ervaringen en ontwikkelingen in omringende landen gekeken.
Voor de inventarisatie van feitelijke en gepercipieerde voor- en nadelen van het avv-instrument is een overzicht van de theoretische voor- en nadelen van cao en avv als uitgangspunt gehanteerd van Rojer uit 2002. Er was geen aanleiding om te veronderstellen dat deze theoretische voor- en nadelen sindsdien zijn veranderd. Daarnaast is ruimte gegeven aan de mogelijkheid dat nieuwe/andere voor- en nadelen naar voren zouden kunnen komen.

Cao's dienen in combinatie met avv als sluitstuk samen één doel. De effectiviteit van het avv-instrument kan moeilijk afzonderlijk worden beoordeeld. In veel van de interviews ging het daardoor ook over de effectiviteit van het cao-instrument. In dit rapport zal voor zover mogelijk steeds worden verduidelijkt of wordt gesproken over de effectiviteit van het avv-instrument alleen of over de effectiviteit van het stelsel waarin zowel avv als de cao een rol hebben. Op voorhand moet echter worden opgemerkt dat gaandeweg het onderzoek is gebleken dat in de literatuur als ook in de opvattingen en beelden van stakeholders en experts cao en avv niet eenvoudig los van elkaar beschouwd worden.

Bij lezing van dit onderzoeksrapport dringen zich her en der onbeantwoorde nieuwe vragen op en ook een aantal experts gaf aan op onderdelen verdiepend of aanvullend onderzoek nodig te achten.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het proces van avv-verlening beschreven, waarna in hoofdstuk 3 aan de orde komt wat bekend is over de feitelijke effecten van het avv-instrument.
In hoofdstuk 4 beschrijven we de positieve effecten en de negatieve effecten van het avv-instrument die experts en stakeholders waarnemen.
In hoofdstuk 5 komen de externe ontwikkelingen aan de orde die direct dan wel indirect van invloed zijn op de effectiviteit van het algemeen verbindend verklaren van cao's.
Hoofdstuk 6 gaat over de knelpunten en verbetermogelijkheden die bij het huidige avv-instrument ervaren en gezien worden.
In hoofdstuk 7 wordt beschreven wat we mogelijk kunnen leren van de wijze waarop het avv-instrument in respectievelijk België, Duitsland en Ierland wordt ingezet.
In het laatste hoofdstuk trekken we conclusies op basis van het onderzoek en worden mogelijkheden voor verbetering van het avv-instrument besproken.

In de achtergrondenrapportage bij dit rapport vindt u:

- een rapportage van de deskresearch (bijlage 1);
- een beschrijving van avv in Europees perspectief (bijlage 2);
- een overkoepelend verslag van de interviews met stakeholders en experts (bijlage 3);
- casusbeschrijvingen van tien bedrijfstakken op basis van interviews met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties (bijlage 4);
- een uitgebreide versie van de landenstudies (bijlage 5);
- overzichten van de geïnterviewde stakeholders en experts (bijlage 6).

2 DE AVV-PROCEDURE

Algemeen
In veel ondernemingen of bedrijfstakken wordt door werknemers en werkgevers een collectieve arbeidsovereenkomst (hierna: cao) gesloten. In een cao maken partijen afspraken over arbeidsvoorwaarden voor grotere groepen werknemers (bijvoorbeeld over loon, of betaling bij overwerk). Het juridisch kader met betrekking tot cao's wordt gevormd door de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten (hierna: Wet cao) (Staatsblad 1927, 415; laatstelijk gewijzigd bij Wet van 7 december 2006, Staatsblad 2006, 706). In de Wet cao wordt onder andere bepaald wat een cao is (zie artikel 1 Wet cao) en wie bevoegd is tot het afsluiten van een cao (zie artikel 2 Wet cao).

Partijen met een bedrijfstak-cao kunnen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) vragen of de cao voor de gehele bedrijfstak kan gelden. Zo'n cao wordt dan algemeen verbindend verklaard (hierna: avv). Dit houdt in dat ook werkgevers die niet bij de cao-partijen horen, maar wel onder de bedrijfstak vallen, zich aan de algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen moeten houden en deze op hun werknemers moeten toepassen. Het juridisch kader wordt hierbij gevormd door de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (hierna: Wet avv) (Staatsblad 1937, 801; laatstelijk gewijzigd bij Wet van 4 juni 2015, Staatsblad 2015, 233). Het beoogde effect van avv is concurrentie op arbeidsvoorwaarden door onderbieding door niet-gebonden werkgevers en werknemers te voorkomen. Niet alle bepalingen van een cao kunnen algemeen verbindend worden verklaard; dit kan alleen met de bepalingen die naar hun aard geschikt zijn. De minister van SZW heeft beleidsregels opgesteld op basis waarvan kan worden getoetst of een cao-bepaling in aanmerking komt om algemeen verbindend te worden verklaard (Toetsingskader algemeen verbindendverklaring van cao-bepalingen (hierna: Toetsingskader avv); zie Staatscourant 15 december 1998, nr. 240, p. 14; laatstelijk gewijzigd bij Beleidsregel van de minister van SZW van 22 juni 2015, Staatscourant 30 juni 2015, nr. 17658). Uit het Toetsingskader avv blijkt tevens het doel van het algemeen verbindend verklaren van cao's. In beginsel is de totstandkoming en de inhoud van afspraken omtrent arbeidsvoorwaarden de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers en hun organisaties. In de kern heeft avv tot doel het uitoefenen van die verantwoordelijkheid van sociale partners (via collectieve afspraken in de vorm van cao's) te ondersteunen en te beschermen met het oog op evenwicht en arbeidsrust met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden.

Cao-bepalingen die voor avv in aanmerking komen, zijn bepalingen die primair verband houden met arbeid en die rechten en plichten regelen van werknemer en werkgever onderling (normatieve of horizontale bepalingen) en van de werknemer en de werkgever ten opzichte van cao-partijen (diagonale

bepalingen). Ook cao-bepalingen die verband houden met werkgelegenheid, arbeidsverhoudingen, arbeidsomstandigheden of scholing kunnen voor avv in aanmerking komen. Verticale bepalingen zijn bepalingen in een cao die betrekking hebben op de relatie tussen de onderhandelingspartners die bij de cao betrokken zijn. Deze bepalingen komen niet voor avv in aanmerking.

In het onderhavige onderzoek staan de effecten centraal van het algemeen verbindend verklaren van cao-bepalingen. In dit kader is het wellicht interessant om de woorden aan te halen van de wetgever ten tijde van de vaststelling van de Wet avv. In de Memorie van Toelichting bij de Wet avv (Kamerstukken II 1936/1937, 274, nr. 3) staat het volgende:

'*De ontwikkeling van het instituut de collectieve arbeidsovereenkomsten heeft in verschillende opzichten zegenrijke gevolgen gehad. Zij heeft op uitgebreid terrein met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden orde en rust in het bedrijfsleven gebracht, waar vroeger onrust en onzekerheid heerschte en telkens strijd tusschen werkgevers en arbeiders over die arbeidsvoorwaarden, zij het ook op beperkt terrein, ontstond*'. (Kamerstukken II 1936/1937, 274, nr. 3, p. 3)

Aanmelding cao's conform Wet op de loonvorming

Bezien vanuit het oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid voor het stelsel van cao en avv wil de minister van SZW op de hoogte zijn en blijven van loonontwikkelingen en andere arbeidsvoorwaarden gerelateerde ontwikkelingen. De Wet op de loonvorming (hierna: Wlv) (Staatsblad 1968, 690; laatstelijk gewijzigd bij Wet van 14 juni 2014, Staatsblad 2014, 216) regelt onder andere dat cao-partijen aan de minister van SZW laten weten wanneer een cao gesloten, gewijzigd of opgezegd wordt (zie artikel 4 lid 1 Wlv). De aanmelding, wijziging of opzegging van de cao wordt elektronisch dan wel schriftelijk bevestigd door de kennisgeving van ontvangst (hierna: KVO). Na verzending van de KVO treedt de cao in werking conform artikel 4 lid 3 Wlv.

Procedure

In het Toetsingskader avv wordt de avv-procedure uiteengezet.[1] Een verzoek tot avv van cao-bepalingen moet schriftelijk of elektronisch bij de minister van SZW worden ingediend en wordt namens deze behandeld door de directie Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving van het ministerie van SZW.[2]

- Een verzoek kan worden ingediend door een of meer werkgevers of door een of meer verenigingen van werkgevers of werknemers die partij zijn bij de cao (zie artikel 4 lid 1 Wet avv). Overeenkomstig artikel 4 leden 2 en 5

[1] Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0028909/geldigheidsdatum_13-09-2015. De navolgende tekst is goeddeels ontleend aan deze bron.

[2] Zie voor (elektronische) aanmelding het Besluit aanmelding van collectieve arbeids-overeenkomsten en het aanvragen van algemeen verbindendverklaring (hierna: Besluit aanmelding avv) (Staatscourant 2 december 1998, nr. 240, p. 21; laatstelijk gewijzigd bij Regeling van de minister van SZW van 29 november 2011, Staatscourant 7 december 2011, nr. 21912).

Wet avv heeft de minister van SZW regels vastgesteld betreffende het aanvragen van avv. De eisen voor de avv-aanvraag zijn vastgelegd in het Besluit aanmelding avv.

- Een aanvraag wordt eerst in behandeling genomen, indien deze voldoet aan de in dit besluit genoemde vereisten. Als een avv-verzoek niet aan de vormvereisten voldoet, wordt het verzoek stopgezet tot het probleem is opgelost. Dit wordt aangeduid met de term procedure onderbreking procedurele toets (popt). Deze toets op vormvereisten neemt ongeveer twee weken in beslag voor reguliere arbeidsvoorwaardencao's en drie weken voor de overige cao's, zoals fondscao's.
- De inhoudelijke toetsing van verzoeken tot avv van cao-bepalingen vindt plaats op grond van de Wet avv, het recht en het avv-beleid zoals verwoord in respectievelijk paragraaf 4, 5 en 6 van het Toetsingskader avv. Bepalingen worden getoetst overeenkomstig de ingediende tekst en in beginsel niet op de mogelijke toepassingspraktijk. De toetsing aan het recht betreft toetsing op kennelijke strijdigheid met het recht. Er vindt dus alleen een formele en geen materiële toetsing plaats.
  Als een avv-verzoek wordt stopgezet vanwege het niet voldoen aan inhoudelijke eisen, is er sprake van een procedurele onderbreking inhoudelijke toets (poit). De procedure wordt weer voortgezet op het moment dat het probleem opgelost is.

Tervisielegging en bedenkingen

Tegen een verzoek tot avv van een cao-bepaling kunnen binnen een termijn van drie weken door belanghebbenden bedenkingen[3] worden ingebracht (zie artikel 4 lid 3 Wet avv en het Toetsingskader avv). Deze termijn van tervisielegging loopt vanaf het moment dat er een mededeling over de tervisielegging is geplaatst in de Staatscourant. Buiten de periode van tervisielegging ingediende bedenkingen worden niet in behandeling genomen. Bedenkingen kunnen zo nodig door de directie Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving aan cao-partijen worden voorgelegd met het verzoek om een reactie binnen een termijn van drie weken. Na een reactie van partijen kan de bedenkingenprocedure weer worden voortgezet. In het Toetsingskader avv worden enkele voorbeelden genoemd van bedenkingen die evident kansloos zijn, zoals bedenkingen in verband met onvoldoende betrokkenheid bij het cao-overleg of bedenkingen die in het geheel niet zijn beargumenteerd. Hetzelfde geldt voor bedenkingen die zijn ingebracht door een werkgever die al gebonden is aan de cao waarop het avv-verzoek betrekking heeft.

Meerderheidsvereiste

Uit artikel 2 lid 1 Wet avv blijkt dat de cao-bepalingen waarop het verzoek tot avv betrekking heeft reeds moeten gelden voor een naar het oordeel van de minister van SZW belangrijke meerderheid van de in de bedrijfstak werkzame personen. In het Toetsingskader avv wordt uiteengezet hoe de representativiteit wordt berekend. Met betrekking tot de representativiteit dient te worden

[3] Tevens kunnen er dispensatieverzoeken worden ingebracht ex artikel 2 lid 1 Wet avv. Zie hierna.

opgemerkt dat deze niet wordt getoetst aan werknemerszijde; de representativiteitstoetsing ziet alleen op de werkgeverszijde. Het aantal personen werkzaam bij werkgevers gebonden door de cao, die naar de aard van hun functie resp. werkzaamheden – met inachtneming van artikel 14 Wet cao – binnen de werkingssfeer van de cao vallen (hierna: gebonden cao personen), uitgedrukt in een percentage van het totaal aantal personen die binnen de werkingssfeer van de cao zouden vallen. Om te bepalen of er wordt voldaan aan het vereiste van een 'belangrijke meerderheid' worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- een meerderheid van 60 procent of meer van de gebonden cao personen wordt in ieder geval als 'belangrijk' gekwalificeerd;
- een meerderheid tussen 55 procent en 60 procent wordt nog als een belangrijke meerderheid gekwalificeerd, tenzij het draagvlak voor de cao binnen het werkingssfeergebied gering is,[4] of er een zeer scheve verdeling van de meerderheid binnen het werkingssfeergebied bestaat;[5]
- bij een meerderheid beneden 55 procent vindt avv niet plaats, tenzij er naar het oordeel van de minister van SZW sprake is van bijzondere omstandigheden.

De minister van SZW kan periodiek steekproefsgewijs onderzoek laten uitvoeren naar de kwaliteit van de representativiteitsgegevens. Partijen stellen daartoe desgewenst de relevante gegevens beschikbaar.

Voorbeeld
1000 werkgevers zijn lid van werkgeversorganisaties bij de cao met samen 10.000 werknemers. De werkingssfeer van de bedrijfstak als geheel bestaat uit 2000 werkgevers met in totaal 15.000 werknemers. De representativiteit is dan 10.000 : 15.000 * 100% = 66,6% en dit percentage wordt in lijn met het Toetsingskader avv als 'belangrijk' gekwalificeerd.

Checklists

Ter controle van de (vorm)vereisten waaraan een avv-verzoek moet voldoen, zijn verschillende checklists beschikbaar, zoals:

- checklist avv;
- checklist fondsen;
- checklist vormvereisten representativiteitsgegevens.

De checklists zijn te vinden op de website van het ministerie van SZW. Bij een avv-verzoek dienen de representativiteitsgegevens en de hiervoor gehanteerde onderzoeksmethodiek te worden opgegeven. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het formulier representativiteitsgegevens,[6] dat tevens is

[4] Indicaties voor gebrek aan draagvlak voor de cao kunnen bijvoorbeeld blijken uit ingebrachte bedenkingen of het gegeven dat niet alle bij de onderhandelingen betrokken werknemerspartijen de cao hebben getekend.

[5] Van scheve verdeling kan bijvoorbeeld sprake zijn tussen grote en kleine bedrijven of ten aanzien van deelsectoren binnen de werkingssfeer.

[6] Gebruik van dit formulier is verplicht in geval van beargumenteerde bedenkingen tegen de representativiteitsopgave en bij een representativiteitspercentage van minder dan 60%.

gepubliceerd op de website van het ministerie van SZW. In de checklist (vorm)vereisten representativiteitsgegevens is weergegeven welke onderdelen ten minste in deze toelichting opgenomen dienen te worden.

Dispensatie
Uit artikel 2 lid 1 Wet avv en paragraaf 7 van het Toetsingskader avv blijkt dat de minister van SZW de bevoegdheid heeft om uitzonderingen te maken op de avv. Nadere regels over deze bevoegdheid zijn neergelegd in het Besluit aanmelding avv. De hoofdregel is gebondenheid aan het besluit tot avv en dispensatie van avv is de uitzondering. Cao-partijen regelen uitzonderingen van bedrijven en subsectoren van de werkingssfeer van de cao zo veel mogelijk zelf. Gedurende de drie weken dat het avv-verzoek ter visie ligt kunnen derden dispensatieverzoeken inbrengen. Dispensatie van avv wordt alleen verleend als vanwege zwaarwegende argumenten toepassing van de bedrijfstak-cao door middel van avv redelijkerwijze niet kan worden gevergd. Om in aanmerking voor dispensatie te komen, moet er sprake zijn van onafhankelijkheid (ten opzichte van elkaar) van de partijen die de eigen rechtsgeldige cao zijn overeengekomen en om dispensatie verzoeken. In tegenstelling tot besluiten tot avv staat tegen een beslissing omtrent het afwijzen of toewijzen van het verzoek om dispensatie bezwaar en (hoger) beroep open.

Administratieve afwikkeling
In beginsel dient het ministerie van SZW een avv-verzoek binnen acht weken af te handelen. Deze termijn geldt niet als er sprake is van bedenkingen, dispensatieverzoeken of van een complexe beoordeling. Ook de perioden waarin er sprake is van een procedure onderbreking vanwege een procedurele of inhoudelijke toets tellen niet mee voor deze termijn. Belanghebbenden worden van elke stap in de avv-procedure schriftelijk en/of digitaal geïnformeerd. Algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen worden gepubliceerd in de Staatscourant. Recente voorbeelden van cao-bepalingen die algemeen verbindend zijn verklaard door de minister van SZW zijn bepalingen uit de cao voor de Zoetwarenindustrie (Staatscourant 24 juli 2015, nr. 17757) en de Jeugdzorg-CAO (Staatscourant 10 juli 2015, nr. 16461).

Termijnen
In beginsel duurt een avv-procedure acht weken en gaat lopen vanaf de indiening van het avv-verzoek. Deze termijn geldt echter niet als er sprake is van bedenkingen, dispensatieverzoeken of van een complexe beoordeling. Bij een reguliere avv-procedure van een cao wordt eerst gedurende twee weken getoetst op hoofdlijnen en vormvereisten. Daarna volgt gedurende drie weken de tervisielegging van het avv-verzoek. Vervolgens worden gedurende drie weken onder andere de cao-bepalingen getoetst en vindt de administratieve afwikkeling plaats.

Figuur 2.1 Schematische weergave AVV-procedure

REGULIERE AVV-PROCEDURE								
Weken	1	2	3	4	5	6	7	8
Acties	Toetsing op hoofdlijnen en vormvereisten (verlenging mogelijk door bijvoorbeeld vormgebreken)		Tervisielegging (verlenging mogelijk door bedenkingen en dispensatieverzoeken)			Toetsing cao-bepalingen; administratieve afwikkeling		
	8 weken periode							

Tijdens de tervisielegging kunnen er bedenkingen en dispensatieverzoeken worden ingebracht. Het gevolg hiervan is dat de termijn van acht weken kan worden verlengd. Als er dispensatieverzoeken zijn, kan de verlenging oplopen tot een periode van ongeveer zeven weken (bovenop de periode van acht weken van de reguliere avv-procedure):

- Na de ontvangst van het dispensatieverzoek kan gedurende twee weken worden verzocht om een aanvulling conform de wettelijke vereisten.
- Daarna kunnen er gedurende een periode van drie weken zienswijzen worden ingediend door avv-verzoekende partijen.
- Vervolgens wordt gedurende twee weken de mogelijkheid geboden om een reactie op de zienswijzen te geven door de dispensatieverzoeker.

(Feitelijke) duur van avv-procedures

De feitelijke duur van een avv-procedure is onder andere ervan afhankelijk of er bedenkingen en/of dispensatieverzoeken aan de orde zijn.

Hieronder worden twee tabellen weergegeven. In tabel 2.1 wordt weergeven hoeveel avv-verzoeken waarbij dat het geval was er zijn behandeld door het ministerie van SZW in de jaren 2011, 2012, 2013 en 2014. Het aandeel avv-verzoeken met bedenkingen en dispensaties is de afgelopen vier jaar redelijk stabiel geweest.

Tabel 2.1 Het aantal avv-verzoeken, afgehandeld door het ministerie van SZW in 2011, 2012, 2013 en 2014

	2011	2012	2013	2014
Aantal avv-verzoeken **zonder** bedenkingen/ dispensaties	42	101	88	97
Aantal avv-verzoeken **met** bedenkingen/ dispensaties	7	14	13	16
Totaal aantal avv-verzoeken	49	115	101	113

Bron: managementrapportages van het ministerie van SZW;: bewerking Regioplan

In tabel 2.2 wordt weergegeven wat de (feitelijke) duur was van avv-procedures in de jaren 2011, 2012, 2013[7]. In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen procedures zonder bedenkingen en/of dispensaties en procedures met bedenkingen en/of dispensaties.

Tabel 2.2 De gemiddelde doorlooptijd en netto behandelingsduur (in weken) van avv-procedures behandeld door het ministerie van SZW 2011-2014

	2011		2012		2013	
	Gemiddelde doorlooptijd	*Gem. netto behandelingsduur*	*Gemiddelde doorlooptijd*	*Gem. netto behandelingsduur*	*Gemiddelde doorlooptijd*	*Gem. netto behandelingsduur*
Gem. avv-procedure **zonder** bedenkingen/ dispensaties	6,9	5	7,6	5	8,1	5,6
Gemiddelde avv-procedure **met** bedenkingen/ dispensaties	14,7	7,4	15	10,1	15,7	9,3
Gemiddelde van avv-procedures met en zonder bedenkingen/ dispensaties	8,4	5,4	8,6	5,7	9,1	6

Bron: managementrapportages van het ministerie van SZW; bewerking Regioplan

In deze tabel wordt tevens onderscheid gemaakt tussen de gemiddelde doorlooptijd[8] en de gemiddelde netto behandelingsduur.[9] De langste gemiddelde doorlooptijd deed zich voor in 2013 en duurde 15,7 weken voor avv-procedures met bedenkingen/dispensaties.

[7] Vergelijkbare gegevens over 2014 waren ten tijde van het onderzoek niet beschikbaar.

[8] De gemiddelde doorlooptijd is het aantal (kalender)dagen dat verstrijkt tussen de dag van binnenkomst van een avv-verzoek en de dag waarop het avv-besluit is genomen. De gemiddelde doorlooptijd van het avv-proces is vaak langer dan de netto behandelingsduur. Dit is het gevolg van incomplete verzoeken, inhoudelijke problemen en ingediende bedenkingen en/of dispensatieverzoeken (Managementrapportage ministerie van SZW, 2013, niet openbaar).

[9] De 'netto' duur is de doorlooptijd van de avv-procedure vanaf het ontvangen van een volledig avv-verzoek verminderd met de duur van de procedure onderbrekingen (bijvoorbeeld omdat er vragen zijn gesteld met betrekking tot de representativiteit) en/of de volledige duur van ingediende bedenkingen / dispensatieverzoeken (Managementrapportage ministerie van SZW, 2013, niet openbaar).

3 EFFECTEN VAN AVV

3.1 Inleiding

In 2002 heeft Rojer in een SZW-Werkdocument de betekenis beschreven van het cao- en avv-instrument. Deze studie heeft als leidraad voor onderhavig onderzoek gediend, omdat hierin de theoretische, al dan niet beoogde, voor- en nadelen van het cao- en avv-instrument zijn uitgewerkt.[1]
Voor onderhavig onderzoek zijn wij via deskresearch voor elk van deze voor- en nadelen nagegaan of op basis van verricht onderzoek is vast te stellen of, en in welke mate, deze zich feitelijk voordoen.[2] Met andere woorden: in hoeverre kunnen de door Rojer benoemde voor- en nadelen met cijfers uit onderzoek naar de cao- en avv-praktijk worden onderbouwd.

In paragraaf 3.2 beschrijven we welke theoretische voor- en nadelen zijn onderzocht. In paragraaf 3.3 bespreken we de getraceerde feitelijke effecten van het cao-en avv-instrument.

3.2 Onderzoek naar voor- en nadelen

In tabel 3.1 staan de theoretische voor- en nadelen van het cao/avv-instrument voor respectievelijk werkgevers, werknemers en de overheid weergegeven. Het overzicht van Rojer laat zien dat een aantal van de mogelijke voor- en nadelen van het avv-instrument voor meerdere partijen kan gelden. Zo kunnen alle drie de partijen bijvoorbeeld baat hebben bij *de uitschakeling van de concurrentie op arbeidsvoorwaarden*, en kunnen de nadelen *inflexibiliteit* en het *stimuleren van liftersgedrag* zowel gelden voor werkgevers als werknemers.

De voor- en nadelen waarnaar onderzoek is gedaan, staan in het schema rood gearceerd. Daaruit wordt in een oogopslag duidelijk dat het beschikbare onderzoek zich met name heeft geconcentreerd op de effecten van het cao-/ avv-instrument voor werkgevers.

Voor een toelichting op de tabel wordt verwezen naar Bijlage 1 in het Achtergrondenrapport.

[1] Op basis van deskresearch en gesprekken met deskundigen hebben wij vastgesteld dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat de theoretische voor- en nadelen van cao's en avv in de afgelopen jaren zijn veranderd. Dit maakt het overzicht van Rojer tot een goed vertrekpunt voor het bijeenbrengen van feiten en cijfers over effecten van cao's en avv.

[2] Dit hoofdstuk is een samenvatting van de deskresearch die ten behoeve van het onderzoek is uitgevoerd. Het volledige resultaat van de deskresearch is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

Tabel 3.1 Theoretische voor- en nadelen van het cao/avv-instrument

Werkgevers	Voordeel	Nadeel
	Reductie onzekerheid/ voorspelbaarheid kosten	Inflexibiliteit/uniformiteit (geen maatwerk)
	Verlaging transactiekosten van arbeidsvoorwaardenvorming	Dwingend kostenverhogend (ongeorganiseerde werkgevers/avv)
	Uitschakelen concurrentie op arbeidsvoorwaarden (arbeidsrust)**	Verstoort marktwerking (bedrijfstak-cao/avv)
	Conflict buiten de onderneming houden door onderhandelingen met/tussen externe partijen	Stimuleert liftersgedrag (avv)
	Reduceren/uitschakelen *hold-up* probleem	
	Onderhandelingsmacht t.o.v. vakbonden (bedrijfstak-cao)	
	Oplossing '*prisoner's dilemma'* t.b.v. collectieve goederen (bedrijfstak(fonds)-cao)	
Werknemers	**Voordeel**	**Nadeel**
	Inkomenszekerheid	Inflexibiliteit/uniformiteit (geen maatwerk)
	Zekerheid rechtspositie	Stimuleert liftersgedrag[3] (cao/avv)
	Vergroting onderhandelingsmacht	
	Uitschakelen concurrentie op arbeidsvoorwaarden (solidariteit)	
	Reduceren/uitschakelen *hold-up* probleem	
	oplossing '*prisoner's dilemma'* t.b.v. collectieve goederen	
Maatschappij	**Voordeel**	**Nadeel**
	Bevordert stabiele arbeidsverhoudingen en arbeidsrust**	Risico van afwentelingsmechanismen door ontbreken marktwerking met negatieve werkgelegenheidseffecten (bedrijfstak-cao/avv)
	Zelfregulering: wetgeving op maat met meer draagvlak**	
	Sleutel tot coördinatie van arbeidsvoorwaardelijk beleid (internalisering externe effecten)	

Bron: Rojer 2002, p21

** Door de wetgever beoogd effect.

Bevordering van de sociaal-economische ontwikkeling en, in het verlengde daarvan, van de werkgelegenheid is in bovenstaande tabel geen expliciet benoemd voordeel van cao of avv. Negatieve werkgelegenheidseffecten als

[3] Volgens een van de geraadpleegde experts is liftersgedrag (free ridersgedrag) te verklaren uit artikel 14 van de Wet cao, omdat daarin bepaald wordt dat werkgevers cao-bepalingen ook moeten toepassen op niet-gebonden werknemers. Deze bepaling zou de betrokkenheid van werknemers bij arbeidsvoorwaardenvorming verminderd hebben. Mogelijk werkt dit ook door op de dekkingsgraad van werknemersorganisaties en daarmee op de acceptatie van het algemeen verbindend verklaren.

gevolg van beperking van de marktwerking worden wel als mogelijk effect genoemd. Impliciet mag verondersteld worden dat de genoemde voordelen indirect geacht worden een positief effect te hebben op de werkgelegenheid, zoals ook naar voren komt uit het standpunt van de SER (zie tekstbox 2 op pag. 16 van het Achtergrondenrapport).

3.3 Opbrengsten van onderzoek naar effecten van avv

Uit de uitgebreide deskresearch blijkt dat er veel geschreven is over het cao- en avv-instrument, maar dat daar zelden (kwantitatief) onderzoek aan ten grondslag ligt. Het overgrote deel van de beschikbare literatuur over cao's en avv brengt beelden en meningen in kaart. Het beperkte aantal onderzoeken dat is uitgevoerd naar effecten bevat bovendien nauwelijks generaliseerbare cijfermatige informatie. Dat geldt ook voor het effect op de werkgelegenheid waaraan gerefereerd wordt in de Tweede Kamer-motie van Van Weijenberg en Van Nieuwenhuizen-Wijbenga. Het zijn voornamelijk onderzoeken waarin via enquêtes opvattingen van specifieke groepen werkgevers en werknemers zijn geïnventariseerd.

3.3.1 Onderzoek naar voordelen (voor werkgevers en werknemers)

Het onderzoek naar feitelijke voordelen van het cao-/avv-instrument voor werkgevers beperkt zich tot een drietal studies.[4] Twee daarvan hebben betrekking op het veronderstelde voordeel dat het cao-/avv-instrument leidt tot een reductie van de onzekerheid van werkgevers over arbeidskosten.
Heijnen & Van Rij (2003) hielden interviews met werkgevers in drie sectoren (horeca, tankstations en uitzendbranche). Daaruit kwam naar voren dat ondernemers (van de gedispenseerde cao) het kostenniveau van de reguliere cao juist onvoorspelbaar vonden, omdat de tarieven voor de fondsen en de werkingssfeer van de cao elk jaar konden worden aangepast.
Van den Berg & Van Rij (2007) enquêteerden werkgevers in de glastuinbouw, bouw en banken die zowel direct als indirect (door avv) aan een cao gebonden waren. Veertig procent van deze werkgevers (zowel direct als indirect gebonden) gaven daarbij aan duidelijkheid over arbeidskosten als het belangrijkste voordeel van een cao te beschouwen.[5]

[4] Eerder is aangegeven dat er weinig tot geen studies zijn die *feitelijke* effecten kunnen rapporteren van het avv-instrument. Tegen de aangehaalde studies kan worden ingebracht dat ze meningen weergeven. Deze studies onderscheiden zich echter hierin dat die meningen op grotere schaal zijn geinventariseerd door middel van enquêtes. Er is echter geen sprake van 'hard' effectiviteitsonderzoek, hetgeen ook doorwerkt op de onomstotelijkheid van de conclusies.

[5] Opmerkelijk is misschien dat de verlaging van transactiekosten door werkgevers niet als specifiek voordeel werd benoemd. Mogelijk heeft dit een verklaring in het feit dat dit voordeel van collectieve onderhandelingen en afspraken reeds lang verzonken liggen in het arbeidsbestel.

In zowel het onderzoek van Heijnen en Van Rij (2003) als van Wilkens & Van Heel (2009) zijn werkgevers kritisch. Die kritiek heeft echter vooral betrekking op cao-aspecten. Er is alleen kritiek geuit op de avv-procedure, niet op het avv-instrument als zodanig.

3.3.2 Onderzoek naar nadelen (voor werkgevers)

Drie van de mogelijke nadelen voor werkgevers (op basis van Rojer) zijn nader onderzocht, namelijk dat het avv-instrument leidt tot *inflexibiliteit,* dat het een *dwingend kostenverhogend effect* heeft, en leidt tot *verstoring van de marktwerking.*

- **Inflexibiliteit**

Werkgevers, ongeacht of ze wel of niet georganiseerd zijn, worden door een ge-avv'de cao beperkt in hun onderhandelingsvrijheid ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, omdat zij niet van de cao-bepalingen mogen afwijken (Rojer, 2002).
Dit betekent echter niet dat 'maatwerk' niet mogelijk is. Decentralisatie (bijvoorbeeld door het in de cao aanbrengen van afwijkingsmogelijkheden, of het naar een lager niveau verplaatsen van de cao-onderhandelingen)[6] en het verbreken van de binding met de (avv'de) bedrijfstak cao kunnen hier namelijk mogelijkheden voor bieden.

Decentralisatie
Uit twee recente onderzoeken (AWVN, 2014; Van den Ameele en Schaeps, 2014) komt het beeld naar voren dat het in het merendeel van de cao's mogelijk is een andere invulling te geven aan of af te wijken van in de cao vastgelegde bepalingen. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de Stichting van de Arbeid (2012) constateerde dat veel bedrijven en werknemers, in geval van meer keuzemogelijkheden, eerder kiezen voor meer eenvoud (door de voorkeur te geven aan de basisbepaling) dan voor één van de keuzemodellen.
Volgens de AWVN is er, ondanks het akkoord van Wassenaar uit 1982 en de positieve uitspraken van de Stichting van de Arbeid over decentralisatie en maatwerk in arbeidsvoorwaarden, (nog) geen sprake van een echte decentralisatietrend in het niveau van onderhandelen. Decentralisatie heeft volgens de AWVN wel kunnen plaatsvinden op bepaalde arbeidsvoorwaarden, zoals arbeidstijden of pensioenen (AWVN, 2014).

Verbreken van de binding met de (ge-avv'de) bedrijfstak-cao
Ondernemingen die langs deze weg meer maatwerk willen bereiken, kunnen hiertoe zelf het initiatief nemen, maar zijn ook deels afhankelijk van de medewerking van de cao-partijen. In theorie zijn er volgens Rojer (2002) verschillende mogelijkheden:
1) Een werkgever kan partijen verzoeken hem uit te zonderen van de werkingssfeer van de bedrijfstak-cao.

[6] De verschillende vormen van decentralisatie worden in de deskresearch toegelicht.

2) Een werkgever kan dispensatie aanvragen bij de cao-partijen, mits de cao een dispensatie-artikel bevat.
3) Wanneer een werkgever direct aan een cao gebonden is, kan deze zijn lidmaatschap van de werkgeversvereniging opzeggen, waardoor hij niet meer gebonden zal zijn aan de volgende bedrijfstak-cao, mits deze niet ge-avv'd wordt.
4) Wanneer een werkgever indirect aan een cao gebonden is, kan deze op grond van een eigen, rechtsgeldige cao de minister verzoeken gedispenseerd te worden van de werkingssfeer van de avv.

In de literatuur is voornamelijk informatie te vinden over het aanvragen van dispensatie bij de cao-partijen (mogelijkheid 2) en het aanvragen van dispensatie van de werkingssfeer van de avv bij de minister (mogelijkheid 4).

- In 2012 stelde de Stichting van de Arbeid vast dat de meeste cao's inmiddels een dispensatiebepaling kennen. In deze dispensatiebepalingen ontbreken echter vaak de componenten waaraan de dispensatieaanvraag moet voldoen en/of welke procedure er gevolgd moet worden. De mogelijkheid bestaat dan dat individuele bedrijven ten onrechte afzien van een dispensatieaanvraag omdat zij de procedure niet kunnen overzien (Stichting van de Arbeid, 2012).[7] [8]
- Per 1 januari 2007 zijn de regels voor het verkrijgen van dispensatie van een algemeen verbindend verklaarde cao aangescherpt. Deze wijziging heeft tot gevolg gehad dat er niet automatisch (vervolg)dispensatie wordt verleend indien er sprake is van een eigen, rechtsgeldige cao. Dispensatiepartijen dienen ook aan te tonen dat zij onafhankelijk van elkaar zijn en dat er zwaarwegende argumenten zijn waardoor toepassing van de avv-cao redelijkerwijs niet gevergd kan worden, en dispensatie noodzakelijk is. In de periode na de wetswijziging (tot oktober 2014) zijn er in totaal 166 dispensatieverzoeken bij de minister ingediend, waarvan er 127 tot een beslissing hebben geleid.[9] Van deze 127 verzoeken is uiteindelijk 42 procent toegewezen.[10]

- **Dwingend (loonkostenverhogend)**

Voor werkgevers die door avv aan een bedrijfstak-cao worden gebonden, kan deze gedwongen binding betekenen dat de kosten van arbeid ongewild worden verhoogd door een verbreding van het aantal arbeidsvoorwaardelijke aanspraken van de werknemers of door afdrachten in het kader van sociale fondsen.
Dit kostenverhogende aspect van een ge-avv'de cao wordt verondersteld vooral nadelig uit te pakken voor startende ondernemers met personeel, voor

[7] Andere relevante onderzoeken over het aanvragen van dispensatie bij cao-partijen zijn: Heijnen & Van Rij (2003) en Wilkens & Van Heel (2009).

[8] Na 2012 is het dispensatiebeleid aangepast met als doel de dispensatieregeling transparanter te maken. De effecten daarvan zijn niet onderzocht.

[9] De overige 39 verzoeken hebben niet tot een beslissing geleid, omdat zij zijn ingetrokken (23) of omdat er geen avv-besluit is genomen (16).

[10] Bron: Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer (17 november 2014).

wie het juist van belang is om tegen zo laag mogelijke kosten te kunnen werken. Uit onderzoek van Heijnen en Van Rij (2003) onder ondernemers in een beperkt aantal branches kwam echter naar voren dat startende ondernemers vergelijkbare (positieve) opvattingen hebben over de theoretische principes van cao en avv als andere groepen ondernemers.

- **Verstoring van de marktwerking (met name de loonvorming)**

Eén van de belangrijkste mogelijke effecten van (cao en) avv voor werkgevers is de mogelijke verstoring van de werking van de arbeidsmarkt, in bijzonder het proces van loonvorming. Cao's zouden een, door avv versterkt, loonopdrijvend effect kunnen hebben. Uit beschikbare literatuur komen hiervoor echter geen concrete aanwijzingen naar voren.

- Zo vond Rojer (2002) in een analyse van feitelijk verdiende lonen in 1998 en 2000 dat lonen van werknemers die (voor en/of na avv) onder een bedrijfstak-cao vielen nauwelijks verschilden van de lonen van werknemers die werkzaam waren in bedrijven waar geen cao van toepassing was (en dus meer aan marktwerking onderhevig zouden zijn). Ten opzichte van de lonen van werknemers die onder ondernemings-cao's vielen, lagen de lonen van werknemers onder (ge-avv'de) bedrijfstak-cao's duidelijk lager.[11]
- In een onderzoek van de Arbeidsinspectie naar de Arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 2004 (Venema, Haas, Hoeben en Samadhan, 2005) werd later eveneens gevonden dat er, na correctie voor achtergrondkenmerken zoals type bedrijf, type functie, opleiding, leeftijd en dienstjaren et cetera, nauwelijks beloningsverschillen bleken te bestaan tussen 'avv'ers' en 'niet-cao'ers' in niet-cao-bedrijven, of tussen 'avv'ers' en 'cao'ers' die werken in een sector waarvoor een bedrijfstak-cao gold.

Beide onderzoeken zijn nadien niet herhaald.

Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de afstand tussen de laagste cao-loonschalen en het wettelijk minimumloon (wml) in de afgelopen jaren gestaag kleiner is geworden.
Uit onderzoek van Rojer (2002) bleek dat het gemiddelde niveau van de laagste cao-schalen in 1994 op 12 procent lag en in 1999/2000 6 procent boven het wml lag. In recenter onderzoek van het ministerie van SZW (Rapportage cao-afspraken 2013) kwam men tot de voorlopige conclusie dat het niveau van de laagste loonschalen (functieschalen en aanloopschalen) in 2012 gemiddeld 3 procent en in 2013 1,4 procent boven het wml lag.[12]
Het betreffende onderzoek heeft betrekking op cao's in het algemeen en beperkt zich niet tot ge-avv'de cao's. Omdat de inhoudelijke afspraken die gemaakt worden in cao's niet veranderen als gevolg van het algemeen verbindend verklaren daarvan, blijkt op basis van beschikbare onderzoeken

[11] Deze analyse betrof alleen de primaire looncomponent.

[12] Dit gebeurde op basis van 39 steekproefakkoorden waarvoor in 2013 het niveau van de laagste loonschaal bekend was (vanwege dit relatief geringe aantal cao's ging het hier om voorlopige cijfers).

niet dat cao's in het algemeen (en daarmee indirect het avv-instrument) een loonopdrijvend effect hebben op de laagste loonschalen.
Er is geen sectoroverstijgend onderzoek beschikbaar naar de effecten van (ge-avv'de) cao's op de hogere loonschalen.

3.4 Welke mogelijke effecten zijn niet onderzocht?

Over de feitelijke voor- en nadelen van cao en avv voor werknemers zijn, voor zover wij hebben kunnen nagaan, geen onderzoeksresultaten voorhanden. Voor zover uit onderzoek effecten voor werknemers naar voren zijn gekomen, zijn die hiervoor al besproken (zie 3.3.1).

Een deel van de maatschappelijke effecten in tabel 3.1 heeft vooral betrekking op de overheid. Mogelijke effecten van cao en avv voor de overheid komen wel in de literatuur ter sprake, maar meestal niet in de vorm van 'harde onderzoekresultaten'.

- Wat betreft *zelfregulering* was de SER in 2013 van mening dat door avv andere, met name sectorale, wet- en regelgeving door de overheid beperkt kan blijven. Het algemeen verbindend verklaren van cao-bepalingen ondersteunt cao-afspraken die het bedrijfs- of sectorbelang overstijgen, zoals afspraken over scholing, intersectorale mobiliteit en de civiel-rechtelijke handhaving van cao's.
- Voor een indicatie voor avv als *sleutel tot coördinatie van arbeidsvoorwaardelijk beleid* kan worden verwezen naar Rojer en Van der Veldt (2013). Volgens deze auteurs zorgt avv, naast de directe effecten voor werkgevers en werknemers, ook op een ander niveau van arbeids-verhoudingen voor een vergroting van het bereik van centraal gecoördineerd loon- of arbeidsvoorwaardenbeleid (met onder andere een verantwoorde loonkostenontwikkeling als gevolg).
- Met betrekking tot het via avv *bevorderen van stabiele verhoudingen en arbeidsrust* stelde de SER, in zijn advies 'Verbreding draagvlak cao-afspraken' (2013) dat collectieve afspraken evenwichtige arbeids-verhoudingen en arbeidsrust bevorderen en daarmee een belangrijke voorwaarde vormen voor een positieve sociaal-economische ontwikkeling.

3.5 Conclusie

Onderzoeksresultaten (zowel nationaal als internationaal) die betrekking hebben op de feitelijke effecten van (cao en) avv zijn alleszins beperkt. Op basis van beschikbaar onderzoek kunnen de verwachte of veronderstelde effecten van het avv-en van cao's niet vastgesteld worden. Dat geldt ook voor het werkgelegenheidseffect.

Op basis van de deskresearch kan wel afgeleid worden dat:

- de veronderstelde positieve effecten van avv geen onderwerp van discussie zijn;
- voor twee van de drie onderzochte mogelijke negatieve effecten van avv (dwingend loonkosten verhogend en verstoring van de marktwerking) geldt dat er in de literatuur geen aanwijzingen worden gevonden voor de daadwerkelijke aanwezigheid van deze effecten;
- uit de beschikbare onderzoeken naar voren komt dat er, binnen de huidige kaders van het avv-instrument, waarschijnlijk genoeg ruimte is voor maatwerk en dat deze ruimte (nog) niet volledig wordt benut.

4 WAARDERING VOOR HET AVV-INSTRUMENT

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de waardering voor het avv-instrument zoals in interviews met stakeholders en experts en in de casestudies naar voren gebracht.[1] De respondenten kregen allen de vraag voorgelegd of zij de centrale doelstelling van het avv-instrument onderschrijven, welke positieve effecten zij van het avv-instrument zij zien, en welke negatieve effecten het avv-instrument volgens hen heeft. In dit hoofdstuk wordt vermeld welke effecten zijn genoemd.
Het hoofdstuk geeft daarmee een overzicht van de beelden en opvattingen die over de effecten van het avv-instrument bestaan; het geeft geen antwoord op de vraag, of en in welke mate de genoemde effecten zich daadwerkelijk voordoen of hebben voorgedaan en of ze ook onbedoelde neveneffecten kunnen hebben.

Onderschrijving van de centrale doelstelling van het avv-instrument
De centrale doelstelling van het avv-instrument is om ‘de totstandkoming en de inhoud van collectieve afspraken over arbeidsvoorwaarden te ondersteunen, met als beoogd effect te voorkomen dat niet gebonden werkgevers en werknemers door onderbieding concurreren op arbeidsvoorwaarden’ (bron: Toetsingskader AVV).
Dit doel wordt door geïnterviewden in beginsel onderschreven. Er worden door een aantal van hen wel kritische kanttekeningen geplaatst bij het avv-instrument als geheel of bij specifieke elementen van het instrument. Kanttekeningen bij het avv-instrument als geheel betreffen de reikwijdte van het instrument, de rol van de overheid en de rol de werkgevers- en werknemersorganisaties daarin. Kanttekeningen bij elementen van het instrument hebben met name betrekking op de wijze waarop de avv-verlening tot stand komt. Deze kritische kanttekeningen staan verder uitgewerkt in hoofdstuk 6 over knelpunten.

Voor de plaatsing van de genoemde voor- en nadelen in een context verwijzen wij naar de bijlagen 3 (interviewverslagen stakeholders en experts) en 4 (casusbeschrijvingen).

4.2 Positieve effecten

In de onderstaande tabel staan de theoretische voordelen voor werkgevers, werknemers en overheid, van het cao-/avv-stelsel uit het schema van Rojer

[1] Zie voor een uitgebreidere samenvatting van de interviews met stakeholders en experts bijlage 3 en voor verslagen van de bedrijfstakcasussen bijlage 4 bij dit rapport.

weergegeven die ook in de interviews zijn genoemd. De tabel is aangevuld met overige voordelen zoals die door een of meer respondenten worden waargenomen.[2]

Tabel 4.1 Door respondenten benoemde voordelen van het cao-/avv-instrument

Werkgevers	**Voordelen** (op basis van Rojer, 2002)
	Reductie onzekerheid/voorspelbaarheid kosten
	Verlaging transactiekosten van arbeidsvoorwaardenvorming
	Uitschakelen concurrentie op arbeidsvoorwaarden (arbeidsrust)**
	Conflict buiten de onderneming houden door onderhandelingen met/tussen externe partijen
	Reduceren/uitschakelen *hold-up*-probleem[3]
	Onderhandelingsmacht t.o.v. vakbonden (bedrijfstak-cao)
	Oplossing '*prisoner's dilemma'* t.b.v. collectieve goederen (bedrijfstak(fonds)-cao)
	Overige genoemde positieve effecten
	Hogere organisatiegraad van werkgevers
	Versterking van de positie van werkgevers in sectoren waarin door openbare aanbesteding sprake is van prijsdruk
Werknemers	**Voordelen** (op basis van Rojer, 2002)
	Inkomenszekerheid
	Zekerheid rechtspositie
	Vergroting onderhandelingsmacht[4]
	Uitschakelen concurrentie op arbeidsvoorwaarden (solidariteit)
	Reduceren/uitschakelen *hold-up*-probleem
	Oplossing '*prisoner's dilemma'* t.b.v. collectieve goederen
	Overige genoemde positieve effecten
	Niet zelf hoeven onderhandelen over (minimum) arbeidsvoorwaarden
	Gelijkmatige inkomensverdeling
	Standaardisatie van de prijs van arbeid
Maatschappij	**Voordelen** (op basis van Rojer, 2002)
	Bevordert stabiele arbeidsverhoudingen en arbeidsrust**
	Zelfregulering: wetgeving op maat met meer draagvlak**
	Sleutel tot coördinatie van arbeidsvoorwaardelijk beleid (internalisering externe effecten)

** Door de wetgever beoogd effect.

De voordelen van het avv-instrument die voor de verschillende groepen stakeholders worden waargenomen, vertonen veel overeenkomsten en kunnen worden samengevat onder de noemers: stabiliteit, rust, en zekerheid.

[2] Zie voor een toelichting op deze tabel Bijlage 1 van het Achtergrondenrapport.

[3] Dit is het voorkomen van het opschorten van investeringen in werknemers door werkgevers en het voorkomen van herhaalde loononderhandelingen door toekomstig loon (via loonschalen) contractueel vast te leggen (Teulings, 1996).

[4] Eén respondent opperde dat niet-gebonden leden stilzwijgend via het arbeidscontract gebonden worden aan de cao-afspraken, terwijl zij feitelijk het recht hebben om die voorwaarden niet te accepteren. Dat zou betekenen dat voor deze groep de onderhandelingsmacht eigenlijk kleiner wordt.

Verschillende geïnterviewden hebben aangegeven met name voordelen van het avv-instrument te zien in sectoren waarin openbare aanbestedingen plaatsvinden en waarin veel laaggeschoold, makkelijk inwisselbaar personeel werkzaam is, zoals bijvoorbeeld in de schoonmaakbranche, de VVT en de bouw. Juist in die sectoren is de concurrentie sterk en is het risico het grootst dat op arbeidsvoorwaarden geconcurreerd wordt.

"Het belangrijkste positieve effect van het avv-instrument is dat hiermee een level playing field wordt gecreëerd voor werkgevers. Zonder avv kunnen de concurrentieverhoudingen verstoord raken. Indien werkgevers weten dat alle werkgevers in de betreffende bedrijfstak zich moeten houden aan de ge-avv'de cao, dan houden zij zich ook beter aan de afspraken – bijvoorbeeld met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden – hierin."

"Door onderbieding tegen te gaan, wordt rust tussen werkgevers gecreëerd omdat zij niet op arbeidsvoorwaarden hoeven te concurreren. Dit werkt ook positief voor werknemers, omdat er zo minimum-arbeidsvoorwaarden in een bedrijfstak worden gegarandeerd."

Naast positieve effecten voor werkgevers, werknemers en/of maatschappij/ overheid zijn door respondenten (met name in de casussen) ook voordelen op bedrijfstakniveau genoemd.

Positieve effecten van het avv-instrument op bedrijfstakniveau:
- het stimuleert collectief overleg;
- zelfregulering;
- maakt handhaving mogelijk;
- regulering van de kwaliteit in de bedrijfstak;
- maakt totstandkoming van cao's mogelijk (met andere woorden, zonder avv-instrument zouden cao's in bepaalde bedrijfstakken niet tot stand kunnen komen).

4.3 Negatieve effecten

Ook de nadelen van het cao/avv-instrument uit het schema van Rojer zijn in de interviews naar voren gebracht (door ten minste een respondent). Daarnaast is uit de interviews nog een aantal andere negatieve effecten naar voren gekomen die in tabel 4.2 benoemd staan als 'overige genoemde negatieve effecten'.

Tabel 4.2 Door respondenten benoemde nadelen van het cao/avv-instrument

Werkgevers	**Nadelen** (op basis van Rojer, 2002)
	Inflexibiliteit/uniformiteit (geen maatwerk)
	Dwingend kostenverhogend (ongeorganiseerde werkgevers/avv)
	Verstoort marktwerking (bedrijfstak-cao/avv)
	Stimuleert liftersgedrag (avv)
	Overige genoemde negatieve effecten
	Startende ondernemers worden tot (te) hoge kosten gedwongen
	Verplichting om mee te betalen aan sectoraal fonds waar men zelf mogelijk weinig aan heeft
Werknemers	**Nadelen** (op basis van Rojer, 2002)
	Inflexibiliteit/uniformiteit (geen maatwerk)
	Stimuleert liftersgedrag (cao/avv)
	Overige genoemde negatieve effecten
	Arbeidsvoorwaarden worden zo laag mogelijk gehouden om de kosten voor werkgevers zo veel mogelijk te beperken
Maatschappij	**Nadelen** (op basis van Rojer, 2002)
	Risico van afwentelingsmechanismen door ontbreken marktwerking met negatieve werkgelegenheidseffecten (bedrijfstak-cao/avv)
	Overige genoemde negatieve effecten
	Belemmerende werking op innovatie van cao's

Een aantal respondenten heeft opgemerkt dat avv een mogelijk belemmerende werking op de innovatie van cao's heeft: "*het stimuleert partijen niet om wat er vastligt nog eens goed te overdenken*".[5]

Evenals bij de positieve effecten benoemd voor de verschillende stakeholderstypen, zien we dat er enige overeenkomsten zijn tussen de negatieve effecten die voor de verschillende stakeholderstypen worden waargenomen. De gemeenschappelijke noemers in de nadelen voor de verschillende typen stakeholders lijken het gebrek aan flexibiliteit en het beperken van marktwerking te zijn. Opvallend is dat als nadeel voor werkgevers wordt genoemd dat het avv-instrument voor de ongeorganiseerde werkgevers dwingend kostenverhogend werkt, terwijl voor werknemers het tegenovergestelde wordt beweerd: namelijk dat de arbeidsvoorwaarden zo laag mogelijk worden gehouden om de kosten voor werkgevers zo veel mogelijk te beperken.

4.4 Conclusies/nabeschouwing

Veel van de theoretische voor- en nadelen van het avv-stelsel, zoals opgetekend door Rojer in 2002, worden door stakeholders ook in de praktijk gezien of herkend. Genoemde voor- en nadelen vormen veelal twee kanten van dezelfde medaille. Grosso modo kunnen de voor- en nadelen als volgt worden samengevat: door op collectief niveau afspraken te maken, kunnen op

[5] Zie bijvoorbeeld: Baarsma, B.E. (2013): Onderwijscao staat vernieuwing in de weg. In: Economisch Statistische Berichten, 98 (4664/5), p.437.

collectief niveau voordelen worden behaald, maar kunnen individuele belangen in het geding zijn. Er is niet per se consensus tussen geïnterviewde de stakeholders en experts over elk van de afzonderlijk genoemde voor- en nadelen van het avv-instrument. Daarnaast zegt het waarnemen van de voor- of nadelen weinig tot niets over de waardering van de voor- en nadelen die van het avv-instrument worden gezien. De waardering van gepercipieerde voor- en nadelen is mede afhankelijk van de ideologische opvattingen van de geïnterviewde en/of van specifieke kenmerken van bedrijfstakken.

5 ONTWIKKELINGEN DIE VAN INVLOED ZIJN OP DE EFFECTIVITEIT VAN HET AVV-INSTRUMENT

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we in afzonderlijke paragrafen de ontwikkelingen die volgens respondenten momenteel van invloed zijn op de effectiviteit van het avv-instrument.[1]
Met de effectiviteit van het avv-instrument wordt primair gedoeld op de mate waarin het avv-instrument de concurrentie op arbeidsvoorwaarden voorkomt. De aandacht van respondenten ging daarbij vooral uit naar ontwikkelingen die de effectiviteit van het avv-instrument beperken, dus de concurrentie op arbeidsvoorwaarden mogelijk maken.

Uit de casestudies en interviews zijn deze ontwikkelingen naar voren gekomen:
1. Toename van het aantal zzp'ers
2. Internationalisering
3. Representativiteit en draagvlak
4. Niet-naleving van/onttrekking aan/omzeilen van de ge-avv'de cao, als gevolg van:
   - schijnconstructies/nieuwe vormen van inzet van arbeid;
   - afname van de pakkans door minder handhaving;
   - onduidelijke cao-afspraken.

De genoemde ontwikkelingen hangen voor een deel met elkaar samen of overlappen elkaar voor een deel. In het onderstaande overzicht staat voor bedrijfstakken uit de casussen vermeld, of daarvoor ten tijde van het onderzoek een cao is afgesloten en of deze ge-avv'd is en met welke knelpunten of ontwikkelingen men ten tijde van de cao-onderhandelingen en/of bij de avv-procedure te maken heeft gehad.

[1] In het onderzoek stond de vraag centraal of en zo ja welke ontwikkelingen van invloed zijn op de effectiviteit van het avv-instrument. In hoeverre de benoemde ontwikkelingen (mede) een gevolg zijn van het avv-instrument (inclusief het cao-stelsel) is niet onderzocht.

Tabel 5.1 Overzicht casussen, cao's, avv en zich voordoende ontwikkelingen/ knelpunten

	Cao	Avv	Zich voordoende ontwikkelingen/knelpunten
Beroepsgoederenvervoer	Ja	Ja	1, 2, 3 en 4
Besloten busvervoer	Ja	Ja*	1, 3,4
Binnenscheepvaart	Nee	Nee	2, 3
Bouwnijverheid	Nee**	Nee	1, 2, 4
Horeca	Nee	Nee	Anders, namelijk: afspraken over flexibiliteit
ICT (hardware)	Ja	Nee	3
ICT (software)	Nee	Nee	2
Schilders	Nee	Nee	1
Schoonmaak	Ja	Ja	3
Uitzendbranche	Ja	Ja	3, 4 en anders, namelijk: dispensaties
VVT	Ja	Ja	Anders, namelijk: decentralisatie

* Ten tijde van interviews die ten behoeve van deze casus gehouden zijn, was dat nog niet het geval.
** Er is inmiddels (half juni 2015) een principeakkoord bereikt.

5.2 Toename van het aantal zzp'ers

De toename van het aantal zzp'ers wordt direct van invloed geacht op de effectiviteit van het avv-instrument. Doordat zzp'ers niet zijn gebonden aan een ge-avv'de cao kunnen zij concurreren op arbeidsvoorwaarden. In die gevallen wordt in bedrijfstakken ondanks een ge-avv'de cao neerwaartse concurrentie niet voorkomen. Dit is het geval in een aantal van de casussen die in dit onderzoek zijn meegenomen, te weten het besloten busvervoer, het beroepsgoederenvervoer, de bouwnijverheid en de schilders.

Ook andere positieve effecten van avv, zoals het bevorderen van de kwaliteit van een bedrijfstak door middel van scholingsafspraken, kunnen kleiner worden bij een toename van het aantal zzp'ers. Zzp'ers die eerst als werknemer voor een bedrijf werkten maar hun werkzaamheden later als zelfstandige uit gaan oefenen, kunnen bijvoorbeeld geen aanspraak maken op een scholingsbudget dat in het verleden wel voor hen is afgedragen. Dit speelt bijvoorbeeld in de bouwnijverheid.

Het verschijnsel zzp-schap en avv staan niet helemaal los van elkaar. Zzp'ers die eigen arbeid aanbieden (met uitzondering van schijnzelfstandigen) zijn aan de slag gegaan vanwege de uitdaging.[2] Zij kiezen ervoor om niet als werknemer te werken. Zij plaatsen zich bewust buiten de voor een bedrijfstak geldende cao omdat hun dat voordeel kan opleveren. Wanneer dit tegelijk de werknemers zijn met de beste arbeidsmarktpositie en persoonskenmerken

[2] Zie: http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4230-ta.htm

worden de cao-afspraken met betrekking tot de achterblijvende werknemers duurder.

5.3 Internationalisering

Internationalisering kent twee componenten:
1) een werknemerscomponent;
2) een werkgeverscomponent.

Ad 1) Werknemerscomponent
Met de werknemerscomponent bedoelen we:
- de verplaatsing van bedrijfsactiviteiten naar het buitenland omdat werkzaamheden daar goedkoper kunnen worden uitgevoerd, of;
- het verdwijnen van werkgelegenheid omdat Nederlandse bedrijven de concurrentie met buitenlandse bedrijven niet meer aankunnen.

Het eerste punt speelt bijvoorbeeld in de casus binnenvaart en wordt daar genoemd als manier om de kosten te drukken. In de betreffende sector hebben veel bedrijven als gevolg van de crisis moeite om het hoofd boven water te houden. Bij het tweede punt zijn houtzagerijen als voorbeeld genoemd.

Ad 2) De werkgeverscomponent
Met de werkgeverscomponent van internationalisering refereren we aan de notie van respondenten in bepaalde sectoren dat steeds meer ondernemers vanuit het buitenland actief zijn op de Nederlandse markt. Dit wordt bijvoorbeeld ervaren in de bouw en volgens respondenten uit die sector vraagt deze ontwikkeling om een herijking van de avv, waarbij slimmer en meer wordt ingespeeld op de toenemende toestroom van buitenlandse ondernemers en werknemers op de Nederlandse markt.

Een andere, nieuwe, arbeidsmarktsector waarin veel (grote) ondernemers uit het buitenland actief zijn, betreft de ICT. Een groot deel van de grote ICT-ondernemingen komt voort uit een Angelsaksische cultuur waarin men weinig op heeft met bedrijfstak-cao's. In combinatie met de zeer lage organisatiegraad van werknemers in die sector leidt dat ertoe dat pogingen om een bedrijfstak-cao tot stand te brengen, uitblijven. Een toename van het aantal buitenlandse bedrijven met een cultuur waarin het afsluiten van bedrijfstak-cao's onbekend of niet geliefd is, verlaagt de effectiviteit van het avv-instrument. Doordat er voor deze bedrijfstakken geen cao's worden afgesloten die dus niet ge-avv'd kunnen worden, heeft een groter aantal bedrijven en werknemers te maken met concurrentie op arbeidsvoorwaarden (zie bijlage 4, casusbeschrijving ICT).

5.4 Representatie en draagvlak

Wanneer representatie en draagvlak en de ontwikkelingen daarin als knelpunt met betrekking tot het avv-instrument worden genoemd, kan dat op verschillende zaken betrekking hebben:

1) op de dekkingsgraad van de werkgeversorganisaties/organisatiegraad van werkgevers (kwantitatief);
2) op de dekkingsgraad van de werknemersorganisaties/organisatiegraad van werknemers (kwantitatief);
3) op de mate waarin de werkgeversorganisaties inhoudelijk staan voor wat leeft bij werkgevers in de sector (kwalitatief);
4) op de mate waarin de werknemersorganisaties inhoudelijk staan voor wat leeft bij werknemers in de sector (kwalitatief).

Alleen het eerste punt is direct van invloed op het algemeen verbindend verklaren van cao's.

Ad 1) De dekkingsgraad van de werkgeversorganisaties/organisatiegraad van werkgevers
Met de dekkingsgraad van de werkgeversorganisaties doelen we op het percentage werknemers dat in dienst is van de werkgevers in een branche die bij de werkgeversorganisatie zijn aangesloten. Wanneer de dekkingsgraad van de werkgeversorganisaties onvoldoende is, kan geen avv worden verleend. Dit speelt ten tijde van het onderzoek in de binnenscheepvaart en heeft in het verleden gespeeld in de ICT.
In een aantal andere casussen bestaat de vrees dat in de toekomst mogelijk problemen met de dekkingsgraad zullen ontstaan, waardoor het avv'en van de cao in gevaar zou komen. Het gaat daarbij niet per se om een breed gedeelde vrees onder de verschillende stakeholders.
In een aantal casussen is tijdens de avv-procedure bezwaar aangetekend tegen de representativiteitsgegevens die zijn aangeleverd. Die bezwaren bleken bij extra controle steeds ongegrond te zijn.

Ad 2) De dekkingsgraad van de werknemersorganisaties/organisatiegraad van werknemers
De *dekkingsgraad van de werknemersorganisaties* ofwel het percentage werknemers uit de branche dat is aangesloten bij een werknemersorganisatie, is voor het verlenen van avv geen factor. Voor het afsluiten van cao's lijkt op basis van de casestudies de dekkingsgraad van de werknemersorganisaties wel een rol van betekenis te spelen. In een belangrijk deel van deze case-studies waar zich knelpunten voordoen bij de totstandkoming van cao's en/of het verkrijgen van avv, is de dekkingsgraad van de werknemersorganisaties laag. Dit verzwakt de positie van de vakbond bij de cao-onderhandelingen.

Ad 3) De mate waarin werkgeversorganisaties hun achterban inhoudelijk representeren
De mate waarin werkgeversorganisaties inhoudelijk staan voor wat leeft bij werkgevers is indirect van invloed op avv en speelt vooral een rol bij de totstandkoming van cao's. Uit een aantal casestudies ontstaat het beeld dat hier met name een belangentegenstelling tussen grote en kleine werkgevers een rol in speelt die zich voornamelijk in tijden van crisis doet voelen. Het is wellicht geen toeval dat een belangrijk deel van de bedrijfstakken die de casussen in dit onderzoek vormen, gekenmerkt wordt door een beperkt aantal (zeer grote) en een groot aantal (zeer) kleine werkgevers. Overigens kan een onvoldoende aansluiting van de werkgeversorganisaties bij een specifiek deel van de werkgevers uit een bedrijfstak er wel toe leiden dat er problemen ontstaan met de dekkingsgraad. De specifieke groep werkgevers die zich onvoldoende herkent in de standpunten van de werkgeversorganisatie zou in zo'n geval het lidmaatschap van de werkgeversorganisatie op kunnen zeggen. In een aantal sectoren maken een of meer stakeholders zich zorgen om de representativiteit van werkgeversorganisaties en het als gevolg daarvan niet meer kunnen laten avv'en van cao's.

Ad 4) De mate waarin werknemersorganisaties hun achterban inhoudelijk representeren
In een aantal bedrijfstakken bestaat bij werknemersorganisaties de wens om de opvattingen van werknemers die geen lid zijn van hun organisatie toch in de besluitvorming rondom cao's te betrekken. Dit betreft met name de vertegenwoordiging van werknemers in bedrijfstakken met een lage dekkingsgraad. Op deze manier kunnen de legitimiteit van de standpunten van de vakbond en het draagvlak voor een cao worden vergroot.

5.5 Onttrekking aan of het omzeilen van ge-avv'de cao's

Er wordt door stakeholders gesignaleerd dat de effectiviteit van het avv-instrument kleiner wordt doordat het steeds meer voorkomt dat werkgevers een ge-avv'de cao niet naleven.

Voor het niet naleven van ge-avv'de cao's worden verschillende oorzaken aangewezen, namelijk:
- de crisis, waardoor sommige werkgevers zich genoodzaakt zijn kostenbesparende maatregelen te nemen als gevolg waarvan zij zich niet langer kunnen en/of willen houden aan bepalingen uit de ge-avv'de cao; Hiervoor zijn mogelijkheden:
- als gevolg van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt waardoor het voor sommige bedrijven makkelijker wordt om een ge-avv'de cao te omzeilen;
- door de geringe pakkans voor het niet naleven van een ge-avv'de cao als gevolg van minder handhaving en/of;
- door onduidelijke cao-afspraken.

Er bestaat in de verschillende casussen hier en daar een groot verschil van inzicht tussen de vertegenwoordigers van werkgevers enerzijds en vertegenwoordigers van werknemers anderzijds in de mate waarin onttrekking aan of het omzeilen van een ge-avv'de cao zich voordoet en de wijze waarop dat gekwalificeerd wordt (moedwillig of niet-moedwillig).

Deze verschillende mogelijkheden en staan hieronder verder uitgewerkt.

1) **Mogelijkheden voor het omzeilen van een ge-avv'de cao: nieuwe vormen van inzet van arbeid**

Er zijn in de afgelopen jaren arbeidsconstructies ontstaan waarover werkgevers- en werknemersorganisaties nog geen afspraken hebben willen of kunnen maken. Bij die casussen waarin de onderhandelingen over een cao moeizaam verlopen of zelfs zijn mislukt, vormen de mogelijkheden om de ge-avv'de cao te omzeilen, in het bijzonder de thema's flexwerken en (schijn-) zelfstandigen, het grootste obstakel, zoals bijvoorbeeld in de bouwnijverheid, bij de schilders en in de horeca.

2) **Mogelijkheden voor het omzeilen van een ge-avv'de cao: vervaging van branchegrenzen**

In een aantal bedrijfstakken (bijvoorbeeld de bouwnijverheid en de VVT) wordt gesignaleerd dat bedrijven steeds vaker nieuwe, andersoortige activiteiten ontplooien waardoor minder duidelijk is onder welke bedrijfstak zij vallen. Het komt voor dat dit soort bedrijven shopt in cao's: dat wil zeggen die cao voor haar personeel van toepassing verklaart die kostentechnisch het gunstigst uitpakt.

3) **Mogelijkheden voor het omzeilen van een ge-avv'de cao: afnemende pakkans**

Verschillende experts en stakeholders signaleren dat er te weinig toezicht is op de naleving van ge-avv'de cao's of vragen zich sterk af of er voldoende toezicht is op de naleving van ge-avv'de cao's. Uit de casussen blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de bedrijfstakken in de mate waarin afspraken zijn gemaakt over de organisatie van naleving (bijvoorbeeld via verplichte keurmerken en certificering en dergelijke) en het toezicht daarop. Daarnaast bestaat bij verschillende respondenten het beeld dat de rol van de overheid in toezicht en handhaving is verkleind. In dit verband worden de Inspectie van SZW en de belastingdienst genoemd. Ten slotte wordt door een van de experts gesteld dat de kennis bij rechters over het avv-instrument onvoldoende is.

4) **Mogelijkheden voor het omzeilen van een ge-avv'de cao: onduidelijke cao-afspraken**

Cao's zijn het resultaat van onderhandelingen. Het behalen van een onderhandelingsresultaat is soms belangrijker dan het resultaat zelf. In zulke gevallen is sprake van een compromis waaraan in praktijk nauwelijks handen en voeten kunnen worden gegeven of dat voor velerlei uitleg vatbaar is. Hierbij

gaat het bijvoorbeeld over onduidelijkheid over het aantal uren dat een normale werkweek omvat.

In bedrijfstakken met veel verschillende typen bedrijven komt het voor dat het werkingsgebied van de cao niet goed genoeg omschreven staat als gevolg waarvan werkgevers zich aan de (ge-avv'de) cao kunnen onttrekken.

Soms zijn cao's zo omvangrijk en zo ingewikkeld opgesteld dat het vrijwel onmogelijk is om de (ge-avv'de) cao na te leven.

5.6 Conclusies

Door de geïnterviewde stakeholders en experts worden verschillende ontwikkelingen waargenomen die de effectiviteit van het avv-instrument, in het bijzonder het voorkomen van onderbieding door concurrentie op arbeidsvoorwaarden, naar hun mening ondermijnen. De belangrijkste is het ontstaan van nieuwe vormen van inzet van arbeid die niet gedekt kunnen worden door cao-afspraken. Het gaat hierbij in het bijzonder om de positie van zzp'ers. Doordat zzp'ers geen wettelijke status kennen, ze zijn werkgever noch werknemer, vallen zij buiten de reikwijdte van het avv-instrument. Naarmate het aantal zzp'ers toeneemt, neemt de reikwijdte van het avv-instrument af.

Het voorkomen van onderbieding door concurrentie op arbeidsvoorwaarden komt ook onder druk te staan in bedrijfstakken waarin geen cao tot stand komt. Uit de casestudies komt naar voren dat dit in een aantal bedrijfstakken speelt. In een van de casussen (de softwaretak in de ICT) is dat volgens respondenten het gevolg van de aanwezigheid van grote buitenlandse ondernemingen. Daarnaast blijkt onenigheid over de inzet van flexibele arbeid in een aantal casussen een obstakel te vormen voor de totstandbrenging van een cao (bijvoorbeeld de horeca). Daarnaast lijkt, de casussen die voor dit onderzoek zijn geselecteerd overziend, de samenstelling van bedrijfstakken, in het bijzonder de aanwezigheid van een aantal grote en een heleboel zeer kleine ondernemingen, een complicerende factor te vormen bij het komen tot een cao.

Tot slot wordt de effectiviteit van het avv-instrument volgens respondenten beperkt doordat er meer gelegenheid is ontstaan om een ge-avv'de cao te omzeilen: bedrijven die zich differentiëren, kunnen shoppen in cao's, de pakkans voor het ontduiken van een ge-avv'de cao is in sommige bedrijfstakken gering is en cao-afspraken zijn soms onvoldoende duidelijk.

6 INVENTARISATIE VAN KNELPUNTEN EN VERBETER-MOGELIJKHEDEN

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de inventarisatie van knelpunten van het avv-instrument op basis van de interviews met stakeholders en experts. De meeste knelpunten die genoemd zijn, hebben betrekking op de avv-procedure en zijn genoemd door stakeholders. De verschillende stakeholders ervaren niet per definitie dezelfde knelpunten. Doordat het gaat om meningen en ervaringen van een selectieve groep respondenten kunnen er geen kwantitatieve oordelen aan dit hoofdstuk worden verbonden.
Voor verschillende van de knelpunten zijn vervolgens in paragraaf 6.3, eveneens op basis van de interviews met stakeholders en vanuit de case-studies, mogelijke verbeterpunten geformuleerd. Deze verbeterpunten hebben betrekking op avv als procedure. In paragraaf 6.4 worden suggesties gedaan ter verbetering van avv als reguleringsinstrument. Een aantal van de knelpunten die genoemd zijn, alsmede de oplossingen die worden voorgesteld, conflicteren met elkaar.

6.2 Ervaren knelpunten in het avv-instrument

Verkrijgen van avv duurt (te) lang
Uit verschillende casestudies blijkt dat het (erg) lang geduurd heeft alvorens er duidelijkheid bestond over het al dan niet verlenen van de aangevraagde algemeen verbindend verklaring. Dat was het gevolg van bedenkingen die waren ingediend tegen de avv-aanvraag en/of van onduidelijkheid over de representativiteit van de georganiseerde werkgevers.[1]

Looptijd van de avv
De looptijd van een ge-avv'de cao kan (fors) korter zijn dan de looptijd van de cao waarvan de einddatum automatisch ook de einddatum is voor avv. Dat is altijd het gevolg van de ingangsdatum van de avv. Naarmate de procedure langer in beslag neemt, om wat voor reden dan ook, is de looptijd van de avv korter.

Procedure rond bedenkingen en openbaarheid
De periode van drie weken dat de stukken openbaar zijn en waarin bedenkingen kunnen worden ingediend (tervisielegging), is volgens een stakeholder te kort.

[1] Zie voor een overzicht van de gemiddelde duur en doorlooptijd van avv-procedures tabel 2.2.

Dispensatieregels
In verschillende gesprekken is aangegeven dat er onduidelijkheid bestaat over de dispensatieregels en de uitvoering daarvan.

Daarnaast wordt zowel genoemd dat dispensatie te makkelijk wordt verleend als dat het te moeilijk is om dispensatie te krijgen.

Geen of onvoldoende inhoudelijke toetsing
Meerdere stakeholders geven aan dat er geen of onvoldoende inhoudelijke toetsing is van de cao's die ter avv worden voorgelegd aan bestaande wetgeving met als gevolg dat er soms cao-bepalingen ge-avv'd worden die strijdig zijn met wetgeving of cao-bepalingen ge-avv'd worden die niet duidelijk of eenduidig zijn.

Meerderheidstoets
Met betrekking tot de meerderheidstoets is een aantal kanttekeningen geplaatst:
- hij wordt als te rigide en getalsmatig ervaren;
- de afbakening van welke werkgevers wel en/of niet bij een bedrijfstak horen is lastig/discutabel;
- cijfers zijn moeilijk te verifiëren voor sociale partners of voor een accountant.

6.3 Verbetermogelijkheden voor de avv-procedure

Er wordt een aantal verbetermogelijkheden gezien voor met name het procedurele aspect van het avv-instrument. Dat betreft de volgende:

Trek de behandeling van dispensatie-aanvragen en verlenen van avv uit elkaar
In die gevallen waarin er sprake was van een langdurig proces van avv-verlening, werd dat vaak (mede) veroorzaakt door dispensatie-aanvragen. In de huidige avv-procedure zijn de afhandeling van dispensatie-aanvragen en de toekenning van avv aan elkaar verbonden. Er kan geen avv worden toegekend wanneer de dispensatie-aanvragen niet zijn afgewikkeld. Een suggestie is om deze procedures uit elkaar te halen, zodat de avv sneller kan worden toegekend. Dispensatie zou dan later, indien zij wordt toegekend, met terugwerkende kracht verleend kunnen worden.[2]

Duidelijker toetscriterium voor dispensatie
Verschillende stakeholders hebben aangeven de huidige toetscriteria niet helder te vinden en daar verbetermogelijkheden voor te zien. Een van hen stelt dat het toetscriterium gebaseerd zou moeten zijn op de gelijkwaardigheid

[2] Volgens het ministerie van SZW is deze optie in het verleden overwogen maar bleek dit op juridische bezwaren te stuiten. Het oordeel was destijds dat een dispensatiebeslissing alleen tegelijkertijd met het avv-besluit genomen kan worden vanwege de rechtszekerheid.

van arbeidsvoorwaardenpakketten en dat de vraag of een eigen cao (neerwaarts) concurrerend is met de ge-avv'de cao daarbij leidend zou moeten zijn.[3]

Meerderheidstoets variëren per sector/grotere rol van de overheid
Daar waar de meerderheidstoets een probleem vormt bij het avv'en van een cao zou de overheid nadrukkelijk de belangen van de sector bij verlenen van avv in de afweging mee moeten nemen.[4]
Voor de overige knelpunten die in paragraaf 6.2 genoemd zijn, zijn geen concrete verbetermogelijkheden naar voren gebracht.

6.4 Mogelijkheden ter verbetering van de avv als regulerings-instrument

In hoofdstuk 5 werd geconcludeerd dat er een aantal ontwikkelingen gaande is die de effectiviteit van het avv-instrument beperken. Verschillende stakeholders/ experts geven aan dat de mogelijkheden om de effectiviteit te vergroten niet zozeer om een aanpassing van het avv-instrument als zodanig vragen, maar om een aanpassing van het hele stelsel, zodat dat beter wordt toegespitst op de huidige arbeidsmarkt, in het bijzonder zzp'ers.

De meeste ontwikkelingen die in hoofdstuk 5 genoemd werden, zijn *in*direct van invloed op de effectiviteit van het avv-instrument. Zij zijn vooral van invloed op het al dan niet tot stand komen van *cao's*. Daarnaast betreft het ontwikkelingen die van invloed zijn op het naleven van ge-avv'de cao's. Soms wordt gepleit voor een grotere rol van de overheid in dezen, naar Belgisch model. Even zo vaak wordt genoemd dat de overheid vooral geen grotere rol in het stelsel zou moeten krijgen.

Los van ontwikkelingen die de effectiviteit van het avv-instrument beperken, is een aantal andere mogelijke uitgangspunten voor het herinrichten van avv als reguleringsinstrument genoemd.
Er zou gekeken kunnen worden naar de reikwijdte van het avv-instrument. Overwogen zou kunnen worden om het avv-instrument te beperken tot bepaalde sectoren, onderwerpen of fondsen. Bij sectoren zou daarbij gedacht kunnen worden aan sectoren met een hoge concurrentiedruk en makkelijk inwisselbaar personeel, zoals bijvoorbeeld de bouw of de schoonmaak-branche.

[3] Hierbij is door een respondent de kanttekening geplaatst dat dat vraagt om een stelsel op een andere basis dan het huidige stelsel.

[4] Idem.

7 WAT KUNNEN WE LEREN VAN BELGIË, DUITSLAND EN IERLAND?

7.1 Inleiding

Er is een beknopte analyse van het avv-stelsel uitgevoerd in enkele omringende landen om na te gaan in hoeverre daar (vergelijkbare) ontwikkelingen zijn op te tekenen en er oplossingen kunnen worden gevonden die relevant zijn voor het Nederlandse arbeidsbestel. Er zijn drie landenstudies zijn uitgevoerd via deskresearch, literatuurstudie en het raadplegen van experts in het betreffende land.[1]

Dit hoofdstuk omvat een synthese van de betreffende cases waarin we achtereenvolgens ingaan op de volgende vragen:

- Hoe werkt het proces van avv-verlening? (paragraaf 7.2)
- Wat is het feitelijke effect van avv? (paragraaf 7.3)
- Wat is de waardering van de betrokken actoren? (paragraaf 7.4)
- Aanknopingspunten voor het Nederlandse debat (paragraaf 7.5).

Voor achtergronden bij en uitgebreidere beschrijvingen van hetgeen in dit hoofdstuk besproken wordt verwijzen we naar bijlagen 2 en 5.

7.2 Het proces van avv-verlening

In het ***Belgische*** arbeidsbestel kent zowel de advisering op sociaal-economisch beleid als de totstandkoming van cao's een verregaande vorm van institutionalisering. De zogenaamde 'paritaire comités' vertonen qua taakstelling gelijkenis met de Nederlandse bedrijfscommissies, maar daar waar de betekenis van de bedrijfscommissies in Nederland steeds verder is afgenomen, is de kerntaak in België, namelijk het fungeren als onderhandelingsplatform voor het arbeidsvoorwaardenoverleg en als bemiddelingsorgaan bij conflicten op dit terrein, verder uitgebouwd. De resultaten van deze geïnstitutionaliseerde vorm van cao-overleg leiden 'quasi-automatisch' tot avv. De toetsing door de wetgever spitst zich toe op mogelijk discriminerende bepalingen of onwettigheid van overeengekomen bepalingen. De wettelijke procedure van avv-verlening brengt niet-naleving onder het strafrecht.

[1] Beoogd werd in maximaal drie landen te analyseren hoe bepaalde knelpunten van de avv-methodiek worden ondervangen. De landenkeuze is, in overleg met de opdrachtgever, gemaakt op basis van de volgende criteria:
- aanwezigheid en relevantie van het avv-instrument;
- socio-economische ontwikkeling die niet te ver van de Nederlandse verwijderd is;
- vergelijkbare actoren;
- kenmerken en/of ontwikkelingen die interessant zijn voor de Nederlandse discussie.

In het ***Duitse*** bestel is het gebruikelijk avv toe te passen op afgesloten cao's op het niveau van de bedrijfstakken op basis van de wet op de cao's uit 1949. Met uitzondering van enkele sectoren gold deze avv-verlening meestal niet voor de loonparagraaf. Naast deze traditionele avv-toekenning die door het arbeidsministerie op verzoek van de cao-partijen kan worden verleend, kent het land sinds 1999 een procedure waarvan de legale basis teruggaat naar de Detacheringswetgeving (AEntG). Een hiervoor speciaal geïnstalleerde commissie bij het arbeidsministerie, kan de avv-werking toekennen aan de minimumloonschalen van cao's door middel van een wettelijke verordening.

Ierland kende lange tijd twee vormen van avv-toekenning. De eerste vorm gold voor afspraken gemaakt tussen werkgevers- en werknemersorganisaties die werden voorgedragen voor avv-verlening. Voor die cao's golden strikte criteria (onder meer aangaande de representativiteit). De tweede vorm betrof cao-afspraken die tot stand kwamen via door het arbeidsgerecht ingestelde paritaire Joint Labour Committees (JLC). De JLC's, gebaseerd op de Industrial Relations Act uit 1946, hadden deels vergelijkbare taken als de bedrijfscommissies in Nederland. Ze werkten tevens als een onderhandelplatform (zonder strikte representativiteitscriteria) voor de vaststelling van minimumlonen en arbeidsvoorwaarden in verschillende lage lonen sectoren. Ook deze afspraken werden algemeen verbindend verklaard (meestal voor complete sectoren zoals de bouw, de horeca en de installatiesector). Het Ierse hof oordeelde in 2013 dat de wettelijke grondslag (uit 1946) van avv in strijd is met de grondwet. Momenteel wordt gewerkt aan een vernieuwing van het avv-stelsel.

7.3 Feitelijk effect van avv

De ***Belgische*** cao's worden bij Koninklijk Besluit algemeen verbindend verklaard en regelen de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden in een bedrijfstak of onderneming. In de cao's van grotere bedrijfstakken worden niet alleen de arbeidsvoorwaarden geregeld, maar tevens de financiering van bedrijfstakeigen regelingen en sociale fondsen. Ook deze financiering valt onder de avv-werking. Werkgever en werknemer mogen niet afwijken van een algemeen verbindend verklaarde cao (behalve indien de cao afwijkingen in het voordeel van de werknemer toelaat). Werkgevers en werknemers beschouwen de avv-lonen als de ondergrens van het loongebouw die voor iedere onderneming geldt. Het stelsel functioneert (net als in Nederland) zodanig dat cao-afspraken die op een lager niveau worden gemaakt geen verslechtering mogen betekenen van wat op een hoger niveau is vastgelegd. Arbeidsvoorwaardenregelingen op ondernemingsniveau zijn mogelijk en worden vastgesteld door het management en personeelsvertegenwoordigers, na en in overleg met een externe vakbondsbestuurder.

In ***Duitsland*** heeft de autonomie van de cao-partijen lange tijd voorop gestaan. Het gebruik van avv bleef lange tijd beperkt tot bedrijfstakken met

een hoog aandeel midden- en kleinbedrijf, bijvoorbeeld in de kappersbranche en de detailhandel. Wel werd avv in grotere bedrijfstakken benut om additionele afspraken van cao-partijen bindend te maken, zoals de financiering van de vakantieregelingen en -fondsen, de beroepsopleiding en andere paritaire, bedrijfstakeigen regelingen. Het verlenen van avv heeft in Duitsland meerdere functies. Collectieve afspraken dienen ter vermijding van loonkostenconcurrentie en vormen voor de onderneming een stabiele grondslag bij de planning en calculatie. Bovendien wordt zo de sociale vrede verzekerd.

De avv-toekenning had in ***Ierland*** twee effecten, het gaf een wettelijke basis aan de cao en dus aan de naleving. Ten tweede kreeg de cao een normatief effect en werden minimumbepalingen bindend van toepassing op alle werknemers in de betreffende sector. Kritiek vanuit het bedrijfsleven was vooral dat bedrijfstak-cao's werkgevers de mogelijkheid ontnamen loon- en arbeidsvoorwaarden vast te stellen die recht deden aan de economische realiteit. De werkgeverskoepel IBEC was al langer voorstander van het verdwijnen van de avv-methode via de JLC's.

7.4 Waardering van betrokken actoren

In ***België*** is avv wijd verbreid en sterk verankerd in de arbeidsverhoudingen. Hoewel het land een hoge organisatiegraad kent aan vakbondszijde, wordt de cao-binding niet zozeer bepaald door het vakbondslidmaatschap, maar vooral door de hoge organisatiegraad aan werkgeverszijde (boven de 80%). De systematiek van algemeen verbindend verklaren, de vorm en inhoud van het overleg (op bedrijfstakniveau) en de daaruit voortvloeiende financiering van bedrijfstakeigen regelingen zijn de afgelopen jaren niet ter discussie gesteld, noch in het parlement, noch bij de sociale partners. In het publieke debat wordt wel steeds vaker de relatie gelegd tussen het belang van avv en vraagstukken van vrij verkeer van diensten en risico's van sociale dumping. Een van de thema's daarbij is hoe garanties in de regulering van het arbeidsbestel kunnen worden ingebouwd voor naleving van door de sociale partners vastgestelde afspraken, door zowel Belgische als buitenlandse ondernemingen.

Voor de situatie in ***Duitsland*** geldt dat, net als in België, de hoge organisatiegraad aan werkgeverszijde sterk bepalend is voor de populariteit en de naleving van cao's. Werkgevers hebben bij de vernieuwing van de wetgeving in 2015 aangegeven voorstander te zijn van wetgeving die het resultaat van de onderhandelingen van cao-partijen wettelijk verankert. Avv werkt ook op een andere wijze door: een representatief tweejaarlijkse onderzoek toont aan dat veel niet cao-gebonden ondernemingen de in de cao opgenomen arbeidsvoorwaarden gebruiken als ijkpunt voor het beloningsbeleid. Daarnaast hanteren veel familiebedrijven het principe dat plaatselijk geldende lonen dienen te worden gerespecteerd. De overheid ziet in avv een methode om te komen tot een goed functionerende ondergrens van het loongebouw. De Duitse wet op de cao's biedt de mogelijkheid tot het hanteren van openings-

clausules die voorzien in de mogelijkheid voor ondernemingsraden en bedrijfsleiding om te onderhandelen over cao-afwijkingen via ondernemings-overeenkomsten. De bovenliggende cao-partijen hebben hiervoor enerzijds procedurevoorschriften, anderzijds inhoudelijke voorwaarden vastgelegd. Mede hierdoor kennen de meeste cao's een behoorlijke mate van flexibiliteit op ondernemingsniveau. De meest recente ontwikkeling is dat Duitsland afstevent op een wettelijk kader dat minderheidsorganisaties een wettelijk verbod op stakingen oplegt. Het is de regering en de meerderheid van de cao-partners een doorn in het oog dat relatief kleine beroepsverenigingen, bijvoorbeeld van piloten of treinmachinisten, ter ondersteuning van hun deelbelangen vitale delen van het land kunnen lamleggen, terwijl de grotere organisaties al tot overeenstemming zijn gekomen over een cao die een avv-werking krijgt in de sector. Om dit te voorkomen, wil de regering in feite een herstel van de situatie van voor 2010 waarbij in een onderneming in ieder geval geen concurrerende cao's voor dezelfde beroepsgroep meer kunnen worden onderhandeld ('een bedrijf, een cao').
Wetgeving uit 2014 die leidde tot de invoering van een wettelijk minimumloon bevatte ook een versoepeling van de representativiteitseis: de 50%-norm kwam te vervallen. Het ministerie van Arbeid kreeg bij deze versoepeling meer speelruimte om te beslissen over het 'publieke belang' van avv (Schulten et al. 2015).

In ***Ierland*** werken de regeringspartijen met de sociale partners aan een nieuw avv-regime. De overheid pleit voor een nieuwe avv-vorm waarvan zowel werkgevers als werknemers profiteren. Registratie van overeengekomen akkoorden op verzoek van cao-partijen geeft een wettelijke basis aan de overeenkomst en dus aan de naleving. De cao krijgt aldus een normatief effect en de minimumbepalingen worden bindend van toepassing op alle werk-nemers in de betreffende sector. Die systematiek voorkwam voorheen veel potentiële conflicten en loste meningsverschillen op. De regering heeft geconstateerd dat het aantal juridische kwesties fors is opgelopen na de beslissing van het Supreme Court. Nieuwe wetgeving moet zekerheid en duidelijkheid bieden over waar een ieder zich aan te houden heeft. Ook beoogt de wetgever een 'race to the bottom' te voorkomen. Werkgevers willen de oude situatie met de JLC-constructie niet terug; in hun ogen was er te veel onduidelijkheid over het vertegenwoordigende karakter van de JLC-gespreks-partners. Ze zijn voorstander van een vorm van avv voor bedrijfstakken waar een lange traditie bestaat van sociaal overleg tussen de vakbonden en de werkgevers. In de publieke discussie staat de rechtvaardige vaststelling van lonen en arbeidsvoorwaarden centraal bij de hernieuwde invoering van avv. De redenering is dat het in de open Europese arbeidsmarkt vrijwel onmogelijk is adequate rechtsbescherming te bieden aan (ongeschoolde) werknemers via de toepassing van alleen het marktmechanisme. In sectoren met een bedrijfs-tak-cao bestaat geen (effectief) alternatief voor werkgevers- en werknemers-organisaties dat kan dienen als bindend instrument in het arbeidsvoor-waardenbeleid.

7.5 Aanknopingspunten voor het Nederlandse debat

Op basis van de interviews zijn een vijftal thema's benoemd die (mogelijk) beschouwd kunnen worden als knelpunten, te weten: representatie en draagvlak, de cao-naleving, de dispensatie, de groei van het aantal zzp'ers dat buiten de cao-werking valt en de internationalisering.

Representativiteit en draagvlak
In de drie onderzochte landen spelen de vraagstukken van representativiteit en draagvlak een beperkte rol. In België en Duitsland wordt de representativiteit enerzijds gewaarborgd door de zeer hoge organisatiegraad aan werkgeverszijde, anderzijds door gestabiliseerde (in Duitsland) of zelfs groeiende (in België) ledentallen aan vakbondszijde. De dominantie van de bestaande werkgevers- en werknemersorganisaties (in Duitsland aan vakbondszijde hoofdzakelijk onder een koepel, in België stevig verankerd in drie denominaties) betekent een solide basis voor het sociaaleconomische krachtenveld. In Ierland speelde de representativiteit een belangrijke rol bij de afschaffing van een van de twee avv-vormen, namelijk de JLC-constructie die na een voortgaande institutionalisering (zonder eisen met betrekking tot de representativiteit van de commissieleden) te veel op afstand was gekomen van de feitelijke cao-gesprekspartners. In het aanwezige politieke spectrum van de drie landen lijkt weinig kritiek op dit terrein te leven. Het uitgangspunt is dat de overheid het arbeidsbestel beschermt met respect voor de onderhandelingsvrijheid van cao-partijen (Schulten et al. 2015). Dat geldt eerst en vooral voor België. In Duitsland is nieuwe wetgeving opgesteld die op het terrein van de avv-toekenning voorrang geeft aan de meest representatieve cao-onderhandelaars, in geval er concurrerende organisaties (of deelbelangen) aanwezig zijn. Waarnemers denken dat deze wetgeving, gericht op het tegengaan van acties van kleine categorale organisaties, de bestaande cao-partijen sterkt in hun streven naar een breder draagvlak voor de overeengekomen cao's (met gebruikmaking van avv). De Ierse overheid zoekt in de nieuwe cao-wetgeving aansluiting bij de bestaande markt- en cao-partijen en ziet in avv een mogelijkheid om het draagvlak van bedrijfstak-cao's te vergroten.

De cao-naleving
Ten aanzien van de cao-naleving speelt in de onderzochte drie landen vooral een discussie over de toepassing van cao's door buitenlandse bedrijven die op hun territorium actief worden. België kent op dit terrein de strengste regelgeving, met cao's die bij Koninklijk Besluit avv zijn verklaard en arbeidswetgeving die integraal van toepassing is, ook voor buitenlandse dienstverleners die de Belgische markt betreden. In Duitsland neemt de laatste jaren het avv-gebruik toe in sectoren met veel buitenlandse werknemers en een lage organisatiegraad, waarbij de nadruk ligt op het dwingend vastleggen van minimumlonen en andere primaire arbeidsvoorwaarden.[2] In Ierland is, mede

[2] Noorwegen maakt sinds eind jaren negentig meer gebruik van de mogelijkheid minimumvoorschriften voor een gehele sector, een bepaalde regio of een bepaalde beroepsgroep avv te verklaren; soms alleen de primaire arbeidsvoorwaarden, soms het geheel, inclusief sectoreigene voorzieningen.

naar aanleiding van enkele geruchtmakende gevallen van concurrentie-verstoring met gebruikmaking van slechtbetaalde arbeidsmigranten, in het recente verleden door de sociale partners een akkoord gesloten, *Towards 2016*, dat beoogde een vangnet te creëren voor buitenlandse werknemers en de naleving van gemaakte afspraken te versterken.

De dispensatie

Dispensatie ten aanzien van de afspraken waarvoor avv geldt, komt in België weinig voor. Wel is het aantal (aanvullende) bedrijfsafspraken groeiende, zonder veel afbreuk te doen aan de dekkingsgraad van gemaakte afspraken op hoger niveau. Dergelijke afspraken zijn mogelijk indien de bovenliggende cao's openingsclausules bevat. In sommige sectoren met een zeer hoge organisatiegraad aan werkgeverszijde is het gebruikelijk af te zien van een avv-aanvraag; ook zonder avv is de cao in die sectoren op de overgrote meerderheid van de werkgevers van toepassing. Duitsland heeft in de jaren negentig een periode gekend waarin werkgevers regelmatig overstapten van het ene cao-regime naar het andere; ook werd in die periode geëxperimenteerd met een vorm van gecoördineerde decentralisatie en met het lidmaatschap zonder cao-binding (mogelijk gemaakt in bepaalde werkgeversorganisaties). Dit heeft geresulteerd in een behoorlijke mate van flexibiliteit bij de verdere invulling van het arbeidsvoorwaardenbeleid op ondernemingsniveau. In deze ontwikkeling speelde avv-dispensatie geen grote rol. In Ierland leidden kwesties waarin de bevoegdheid werd betwist van de Joint Labour Committees om afspraken vast te leggen in algemeen verbindende overeenkomsten, tot het 'ongrondwettelijk' verklaren van de juridische grondslag (uit 1946). Dispensatie is geen echt item bij de discussie over avv-herinvoering.

Zzp'ers en avv

In de onderzochte landen zijn geen bevindingen op te tekenen die wijzen op discussie over de thematiek van zzp'ers en avv.[3] Wel speelt de problematiek van de schijnzelfstandige als het gaat om de naleving. In België, en in mindere mate in Duitsland, wordt al langer gesproken over de noodzaak tot het invoeren van een 'sociale identiteitskaart' die moet dienen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Ook gaan in bepaalde sectoren stemmen op om zzp'ers sterker te integreren in het arbo-beleid (niet alleen vanwege de eigen veiligheid, maar ook vanwege de veiligheid van andere werknemers). Het Belgisch arbeidsrecht kent werknemers en zelfstandigen. Zelfstandigen naar Belgisch recht zijn diegenen die, na toets aan de Arbeidsrelatiewet, niet in de arbeidsrechtelijke categorie van de werknemers thuishoren. De cao-wetgeving geldt ook voor zogenaamde 'gelijkgestelden'. Dit zijn personen die, anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid verrichten onder het gezag van een andere persoon. Het is echter onduidelijk of deze bepaling de mogelijk-

[3] Dit ondanks dat in Ierland het zzp-fenomeen al veel vroeger optrad en op een met Nederland vergelijkbaar niveau ligt en ook België niet heel ver van het Nederlandse niveau af ligt (op basis van informatie van Eurostat over self-employment rates).

heid biedt cao's af te sluiten die van toepassing zijn op zelfstandigen (en in ieder geval is dit niet gebruikelijk).

Internationalisering

De meeste discussie aangaande avv in de drie onderzochte landen speelt met het oog op de toenemende mobiliteit en de grensoverschrijdende dienstverlening. Centraal staat daarbij de vraag hoe garanties kunnen worden ingebouwd voor naleving door buitenlandse toetreders. In de drie landen wordt avv dus vooral ook gezien als een middel tegen sociale dumping en concurrentieverstoring. Dit komt eveneens tot uiting in discussies over vereenvoudiging van het cao-regime van de kant van de werkgevers. De insteek daarbij is een vereenvoudiging zowel voor binnenlandse als voor buitenlandse bedrijven, zonder afbreuk te doen aan de geldigheid van afspraken. De vakbeweging in de drie landen keert zich niet tegen het aantrekken van migranten, mits er gezorgd wordt voor de handhaving van lokale werknemersrechten en arbeidsvoorwaarden. Met het oog op de toetreding van buitenlandse dienstverleners hebben de Duitse deelstaten bij publieke aanbestedingen een stelsel in het leven geroepen dat uitgaat van verplichte cao-naleving.

8 DE BEVINDINGEN NADER BEZIEN

8.1 Effectiviteit en waardering van avv

De centrale vraag bij dit onderzoek was tweeledig:
- Wat is de effectiviteit van het instrument in het licht van de doelstellingen, namelijk neerwaartse concurrentie door onderbieding op arbeidsvoorwaarden te voorkomen?
- In hoeverre wordt de centrale doelstelling (nog) gedragen?

Bij de beantwoording van de effectiviteitsvraag hebben we ernaar gestreefd feiten en meningen zo veel mogelijk van elkaar te scheiden.

Beperkte Kennis

Uit de door ons uitgevoerde deskresearch blijkt dat in Nederland geen systematisch onderzoek is gedaan naar de betekenis van het avv-instrument voor het voorkomen van het onderbieden op arbeidsvoorwaarden.[1] Daar komt nog bij dat cao en avv vaak niet los van elkaar worden gezien.
Uit het ontbreken van 'harde' c.q. 'evidence-based' informatie zou men kunnen afleiden dat er blijkbaar ook bij partijen geen aanleiding is geweest om de effectiviteit van het avv-instrument nader te onderzoeken. Daarentegen staat het ontbreken van deze informatie niet in de weg dat er veel en steeds terugkerend gediscussieerd wordt over avv.

Waardering

Uit de door ons uitgevoerde interviews met stakeholders (niet zijnde individuele werkgevers of werknemers) en materiedeskundigen komt het beeld naar voren dat het avv-instrument positief gewaardeerd wordt. Die waardering van respondenten heeft vooral betrekking op het met avv voorkomen van onderbieding en het bijdragen aan arbeidsrust.[2] Ook wordt geopperd dat de mogelijkheid van avv'en van belang is om cao's te kunnen afsluiten: zonder avv geen cao[3], met andere woorden: als de mogelijkheid er niet zou zijn om collectieve afspraken algemeen verbindend te verklaren, zouden er zo goed als zeker ook minder cao's worden afgesloten.

[1] Ter vergelijking: in een recente OECD-publicatie (2014, p.94) wordt, op basis van een representatieve survey van het onderzoeksbureau FAFO, geconstateerd dat de in Noorwegen in 2004 ingevoerde avv van cao's in enkele arbeidsintensieve sectoren 'een additioneel instrument heeft verschaft in het tegengaan van neerwaartse loondruk' als gevolg van toegenomen arbeidsmigratie. Ook heeft avv bijgedragen aan 'het verhogen van het bewustzijn van werkgevers van hun verplichtingen en het nalevingsinstrumentarium van de arbeidsinspectie vergroot.

[2] Die grote arbeidsrust zou met cijfers onderbouwd kunnen worden. Het aantal stakingsdagen is in Nederland kleiner dan in ons omringende landen als Duitsland, Groot-Brittannië en België. In die landen worden echter ook vormen van avv gehanteerd, waardoor het verschil in stakingsdagen niet alleen aan het avv-instrument als zodanig kan worden toegeschreven.

[3] Uit de interviews is gebleken dat meningen en oordelen over betekenis en effectiviteit van avv en cao niet los van elkaar gezien kunnen worden. Mede hierdoor werden regelmatig kanttekeningen geplaatst die betrekking hadden op het cao-gebruik, niet op de avv-werking.

Kritiek

Uitgesproken avv-critici zijn sterk in de minderheid. Hieruit mag echter niet afgeleid worden dat er geen kritiek is op het avv-instrument bij degenen die het positief beoordelen. Het verschil tussen critici en personen met kritiek is het gewicht dat gegeven wordt aan hun kritiek. Voor de eersten is die kritiek fundamenteel, voor de tweede groep zijn de kritiekpunten eerder aandachts- of verbeterpunten.
Ongeacht of het al dan niet om fundamentele kritiek gaat, is deze te verdelen naar:

- gericht op de avv-procedure;
- gericht op het instrument als zodanig.

Avv-procedure:
Het belangrijkste bezwaar tegen de procedure is voor velen de doorlooptijd van de aanvraag. Het is opvallend dat de formele en de door het ministerie van SZW geregistreerde gemiddelde doorlooptijd (zie hoofdstuk 2) en de doorlooptijden in de praktijk die in interviews en casestudies werden gemeld elkaar aanzienlijk kunnen ontlopen. Achtergrond hiervan zou de bewijslast kunnen zijn: hoe moeilijk is het voor partijen om een avv-verzoek, maar ook bedenkingen daarbij of een dispensatieverzoek, te kunnen onderbouwen.

Het instrument als zodanig:
De belangrijkste kritiek op het instrument als zodanig is het gebrek aan mogelijkheden tot maatwerk. Binnen bedrijfstakken kunnen groepen bedrijven (of werknemers) voorkomen die dermate specifiek zijn dat een cao voor hen er op onderdelen anders zou moeten uitzien. Het is opmerkelijk dat dit het hoofdpunt van kritiek is, omdat er in wezen twee mogelijkheden zijn om van een avv-de cao af te wijken: via een dispensatie of door de avv alleen toe te passen op bepaalde artikelen.
Dispensatieverzoeken worden de afgelopen jaren ingediend bij ongeveer vijftien procent van alle cao's.[4] Dit zou uitgelegd kunnen worden als aanwijzing ervoor dat dit maatwerkprobleem 'dus' slechts in een klein aantal bedrijfstakken speelt. Dit hoeft echter niet het geval te zijn, omdat partijen op basis van een haalbaarheidsbeoordeling of een kosten-batenafweging ook kunnen afzien van een dispensatieverzoek of hiervoor te slecht georganiseerd zijn.[5]

Reikwijdte

Volgens het Toetsingskader AVV richt het avv-instrument zich op het ondersteunen van de totstandkoming en de inhoud van collectieve afspraken over arbeidsvoorwaarden. Cao's bevatten echter steeds meer onderwerpen, bijvoorbeeld op het terrein van personeelsbeleid (opleiden, inzet op

[4] Waarschijnlijk ligt dit percentage nog iets lager omdat deze vijftien procent betrekking heeft op dispensatieverzoeken én bedenkingen (in de periode 2011-2014; bron: ministerie van SZW). We beschikken niet over een uitsplitsing van dispensatieverzoeken én bedenkingen. Het aantal dispensatieverzoeken verschilt per jaar sterk en was tussen 2007 en 2014 het hoogst in 2008 (35) en het laagst in 2012 (5). Sinds 2012 is het aantal dispensatieverzoeken lager dan in de jaren daarvoor. Ook het aandeel afwijzingen was voor 2012 aanzienlijk hoger (bron: Monitor Dispensatieverzoeken AVV 2014, ministerie van SZW).

[5] In een aantal interviews is ook gewezen op de onduidelijkheid die bestaat over de dispensatieregels en de uitvoering daarvan.

doelgroepen, arbo), arbeidsverhoudingen (in relatie tot bijv. flexibilisering, medezeggenschap) en governance. Hoewel avv betrekking kan hebben op een selectie van cao-artikelen, is de kans groot dat een avv niet meer alleen betrekking heeft op de primaire arbeidsvoorwaarden, maar bijvoorbeeld ook op zaken die de overheid als wetgever en toezichthouder belangrijk vindt.[6] Het is in onze ogen aannemelijk dat, naarmate er meer onderwerpen onderdeel zijn van een avv, er meer belangen van meer partijen in het geding zijn en de kans ook groter is dat er meer onvrede, discussie of verzet ontstaat.

8.2 Consensus en discussie

Discussie

De aanleiding voor het ministerie van SZW om dit onderzoek te laten uitvoeren, was de motie van 4 december 2013 van de leden van de Tweede Kamer Van Weyenberg en Van Nieuwenhuizen-Wijbenga waarin zij oproepen om een onderzoek te doen naar de toekomst van de avv-wetgeving en waar nodig concrete voorstellen te doen om de wetgeving te moderniseren ten behoeve van bevordering van de werkgelegenheid en vergroting van het draagvlak voor avv. Daarbij denken zij in het bijzonder aan meer mogelijkheden voor maatwerk.

In de motie wordt gedoeld op meer maatwerk in het toepassen van het avv-instrument. De onderliggende discussie heeft echter veeleer betrekking op de cao als zodanig. Al sinds de jaren negentig wordt gesproken over meer maatwerk in cao's, bijvoorbeeld door middel van raamcao's of cafetaria-cao's (WRR, 1990) of zogenaamde vak-cao's, gericht op specifieke beroepsgroepen. Het argument is dan dat daarmee cao-onderhandelingen meer verschuiven naar afzonderlijke bedrijven. In de interviews is echter juist als voordeel van het avv'en van cao's naar voren gebracht dat daarmee onderhandelingen 'gecollectiviseerd' worden, hetgeen lagere transactiekosten met zich meebrengt.
Ook komt in de discussie steeds weer terug dat het tegengaan van neerwaartse concurrentie op loonkosten de werkgelegenheid schaadt, in het bijzonder voor de onderkant van de arbeidsmarkt.

Consensus

Ondanks dat er voortdurend discussie is over en kritiek op de cao en het avv'en is er algemene waardering voor beide instrumenten als zodanig.[7] Of, zoals Teulings (1996, p.4) het bijna twee decennia geleden al formuleerde:

[6] 'In het (*vorige*) regeerakkoord is opgenomen dat alleen cao's die aandacht besteden aan leeftijdsbewust personeelsbeleid en duurzame inzetbaarheid (scholing) algemeen verbindend worden verklaard'. (Bron: Brief van minister Kamp aan TK, 28-11-2011). Dit voornemen is echter nooit praktijk geworden.

[7] Volgens VNO-NCW-voorzitter De Boer wil negentig procentvan de werkgevers 'gewoon een cao' (E. König, 2015). Ook de genoemde kamerleden Van Weyenberg en Van Nieuwenhuizen-Wijbenga zien het belang, getuige een motie van van 12 december 2013 waarin werd gesteld dat '…een cao of sociaal plan ook geldt voor niet-vakbondsleden'. Dit vanuit de overweging dat '…het bevoordelen van vakbondsleden slecht is voor het draagvlak voor cao's en sociale plannen…'.

'…uiteindelijk schaft niemand graag af wat redelijk voldoet .' Weliswaar lopen in de huidige crisis de cao-onderhandelingen moeizaam, toch is er een redelijke consensus over de waarde van cao en avv. Het aantal bedrijfstak-cao's met en zonder avv ontloopt elkaar niet veel (SZW, 2015). Men wil er in meerderheid in de polder niet van af, noch van de cao, noch van avv. Men wil die hooguit aanpassen en het draagvlak ervoor vergroten (zie o.a. E. König, 24-5-2015; SER, 2013, StvdA, 7-12-2011).

Achtergrond Op basis van ons onderzoek achten wij drie aspecten met name van invloed op de discussie over cao en avv:[8]

a) sectorvervaging (inclusief internationalisering);
b) groeiende aanboddifferentiatie (inclusief individualisering);
c) toenemend gebruik van cao en avv als politiek-/beleidsinstrument.

<u>Sectorvervaging</u>

Als gevolg van toegenomen concurrentie, economische recessie, technologische vernieuwing en dergelijke, vervagen de verschillen tussen sectoren en de overeenkomsten tussen bedrijven binnen sectoren op drie manieren:

- Bedrijven breiden hun activiteiten uit met ´sectorvreemde´ elementen. Voorbeelden zijn de bakker die horeca-activiteiten erbij gaat ontplooien, tankstations die detailhandel toevoegen, schilders die in het laagseizoen autoruiten vervangen etc.
- Het werk binnen een sector verandert, waardoor andere beroepen uit andere sectoren de bedrijfstak binnenkomen of er beroepen ontstaan op het raakvlak van twee sectoren. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval met beroepen in sectoren als de zorg of de installatietechniek, waarvoor steeds meer specialistische ICT-kennis nodig is om ze uit te kunnen oefenen.
- Een deel van de bedrijven binnen een bedrijfstak ontwikkelt zich zodanig of acht zich om andere redenen dermate afwijkend dat deze zich niet meer kunnen of willen identificeren met de rest van de bedrijven en niet (meer) onder eenzelfde cao willen vallen. Dit was bijvoorbeeld het geval met private klinieken die niet meer onder de ziekenhuis-cao wilden vallen. Ook bedrijven in buitenlands eigendom kunnen dit gedrag vertonen (zie ICT-casus in bijlage 4).

De eerste twee vormen van sectorvervaging maken dat de oude koppeling tussen taken en functies en arbeidsvoorwaarden niet meer vanzelfsprekend is en vaker werknemers naast elkaar werken die onder andere cao's vallen. Dit is het geval bij inhuur van personeel (uitzendwerk, detachering en dergelijke), maar bedrijven maken ook bewust gebruik van deze mogelijkheid om

[8] Voor de bespreking van deze punten wordt niet alleen gebruikgemaakt van informatie uit het onderzoek. Waar dat zinvol wordt geacht, is deze aangevuld op basis van nieuwe bronnen en onze expertise.

arbeidskosten te drukken door bedrijfsonderdelen onder een andere cao onder te brengen.[9]

Deze ontwikkelingen leiden tot discussie over de reikwijdte van cao's en tot bedenkingen en dispensatieverzoeken. Mogelijk leiden zij ook tot het niet naleven van al dan niet ge-avv'de cao-afspraken.

Groeiende aanboddifferentiatie

Net als aan de vraagkant van de arbeidsmarkt, de bedrijven, groeit aan de aanbodkant de differentiatie. Dit gegeven is in interviews als relevant benoemd, maar werd niet verder uitgewerkt.[10]
Werknemers nemen meer verschillende arbeidsmarktposities in dan enkele decennia geleden en het individuele belang heeft terrein gewonnen op collectieve belangen (individualiseringstrend). Hierboven werd er al op gewezen dat binnen een en dezelfde arbeidsorganisatie gewerkt kan worden met meer dan een cao en dat werknemers naast elkaar kunnen werken die onder verschillende cao's vallen.
Een actueel thema binnen veel sectoren (zie ook de casussen) is in het bijzonder de positie van zzp'ers. Zzp'ers onttrekken zich aan cao's aangezien zij werkgever noch werknemer zijn. Als gevolg van een toename van het aantal zzp'ers of door flexibilisering van arbeid kan echter niet altijd voorkomen worden dat er ondanks avv – indirect – geconcurreerd wordt op loonkosten.

Een tweede vorm van differentiatie is dat er werknemers zijn die groot belang hechten aan een (goede) cao en werkenden die een cao niet of minder belangrijk vinden.
Dit geldt op de eerste plaats voor jongeren. Volgens enkele respondenten weten veel jongeren nauwelijks wat een cao is. Deze waarneming ligt onzes inziens in het verlengde van de afnemende belangstelling van jongeren voor lidmaatschap van een vakbond.[11] Niet alleen neemt het aandeel jongeren onder de leden van vakbonden af en zijn jongeren relatief weinig lid van een vakbond, ook in absolute zin is het aantal jongeren dat lid is van een vakbond aan het afnemen (zowel in de leeftijdscategorie tot 25 jaar als in die van 25 tot 45 jaar).[12]

[9] In Duitsland werd dit fenomeen de cao-vlucht (Tarifflucht) genoemd. Het was een van de redenen tot de invoering van een wettelijk minimumloon. Op deze wijze wordt getracht loondumping in de cao-loze zones tegen te gaan.

[10] Navolgende tekst is, omdat respondenten dit punt nauwelijks verder hebben toegelicht, gebaseerd op eigen analyse en expertise van de onderzoekers en dus als zodanig niet te herleiden op teksten in het achtergrondenrapportage.

[11] De belangrijkste reden die jongeren (63% in de leeftijdscategorie tot 24 jaar) opgeven om geen lid van een vakbond te zijn, is dat men er nooit over heeft nagedacht (TNO, 2014).

[12] Zie: Keune & Tros (2014) en CBS Statline: http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80598NED&D1=0&D2=a&D3=0&D4=a&D5=a&HD=131022-1158&HDR=T,G2,G3&STB=G1,G4.

Uit één interview kwam verder naar voren dat de belangstelling voor vakbondslidmaatschap en cao's in de ICT klein is. Dit is een relatief jonge sector met veel hoogopgeleiden. Hoewel ons geen onderzoek bekend is naar de samenhang tussen opleidingsniveau en belangstelling voor het collectief regelen (via vakbonden) van arbeidsvoorwaarden, is het niet onaannemelijk dat die relatie er wel kan zijn, wellicht in samenhang met andere kenmerken van de betreffende sectoren (bijvoorbeeld de leeftijd van de sector, zoals de ICT of consultancy, of de mate waarin men in zelfstandige beroepen/posities werkt, zoals specialisten in de gezondheidszorg, advocaten en notarissen in de juridische sector).[13]

Sectorvervaging, aanboddifferentiatie en de outsiderproblematiek

Vastgesteld kan worden dat niet alleen outsiders (m.n. de betekenis van zzp'ers is in de interviews aan de orde gesteld door respondenten) invloed kunnen hebben op de werkingssfeer van het avv-instrument, maar dat dit ook geldt voor ondernemingen. Ook zij kunnen een outsiderrol innemen door zich geheel of gedeeltelijk buiten de werkingssfeer van een cao te plaatsen (zonder daarvoor gebruik te maken van het dispensatiemiddel).
De term 'outsider' heeft een negatieve connotatie: men staat ergens buiten en dat is een nadeel. Uit het onderzoek blijkt dat de outsiderproblematiek twee kanten heeft. Op de eerste plaats kunnen outsiders nadelen, maar ook voordelen ondervinden van hun positie. Het niet collectief (kunnen) regelen van arbeidsverhoudingen, bijvoorbeeld, kan een nadeel zijn, maar kan ook voordelen bieden voor outsiders. Op de tweede plaats gaat de outsiderproblematiek niet alleen over nadelen voor outsiders. Een avv-cao kan groepen benadelen (bijvoorbeeld het niet kunnen creëren van goedkope arbeid voor werklozen), maar outsiders vormen ook een bedreiging voor collectieve afspraken.
De vraag is, in de context van deze studie naar het avv-instrument, of het hier feitelijk gaat over effecten en effectiviteit van het avv-instrument of van de cao.

<u>Toenemend gebruik van cao en avv als politiek-/beleidsinstrument</u>
In interviews werd erop gewezen dat cao's steeds meer onderwerpen gaan beslaan, naast het regelen van arbeidsverhoudingen, beloning in het bijzonder. Zoals eerder aangegeven in dit rapport, worden steeds meer zaken via een cao geregeld. Voor de overheid is dit voor de hand liggend omdat op die manier geen wetten of voorschriften opgesteld hoeven worden en sociale partners medeverantwoordelijk voor de uitvoering van beleid. Cao's weerspiegelen dus niet meer alleen de directe belangen van werkgevers en werknemers, maar ook maatschappelijke en politieke wensen en belangen. Dit punt werd al onderkend door de commissie-Buurmeijer (1993, p. 417) toen zij adviseerde dat de bevoegdheid van de minister van SZW tot avv'en van

[13] In een al wat oudere masterthesis wordt op basis van een enquête onder netto 253 respondenten (waarvan ongeveer de helft jonger dan 40 jaar en minimaal op hbo-niveau was opgeleid) de conclusie getrokken dat hoger opgeleide jongeren nauwelijks belangstelling hebben voor collectieve arbeidsvoorwaardenarrangementen: "Het percentage jongere hooggeschoolde werknemers dat eventueel behoefte heeft aan collectieve belangenbehartiging is zodanig laag, dat nooit een sterk collectief gevormd kan worden… Deze werknemers geven aan vooral geen vakbondslid te willen worden, omdat collectieve belangenbehartiging hen weinig instrumentele voordelen biedt." (R. de Graaff, 2008).

cao's niet meer moest gelden voor artikelen die betrekking hebben op regelingen inzake ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Dat ook ruim twintig jaar later (overheids-)beleid terug te vinden is in cao's en avv blijkt uit een advies van de Raad van State, met betrekking tot het wetsvoorstel werk en zekerheid, "… om wettelijk te bepalen dat cao-afspraken waarin de maximale duur van een WW-uitkering wordt verlengd niet algemeen verbindend verklaard kunnen worden." (2013, p. 18).
Deze ontwikkeling betekent dat, ook al kan per artikel worden ge-avv-d, er eerder discussie ontstaat over 'de' cao. Die discussie hoeft niet te gaan over de onderwerpen die passen bij de doelstelling van het avv-instrument (tegengaan van onderbieding, arbeidsrust), maar kan op heel andere onderwerpen betrekking hebben (de inzet van Wajongers, pensioenkwesties, gemeenschappelijke opleidingen, etc.). Met andere woorden: kritiek op het avv-instrument hoeft niet gerelateerd te zijn aan de onderwerpen die gerelateerd zijn aan de doelstellingen van het avv-instrument.

Conclusie

De discussie over avv is in feite goeddeels een discussie over de cao. De verantwoordelijkheid voor en het belang van het afsluiten van een cao ligt bij sociale partners (en hun achterban) in een bedrijfstak. Het belang van maatwerk of van het al dan niet maken van bovenwettelijke afspraken over beloning voor het functioneren van bedrijven of de werkgelegenheid in de bedrijfstak is daarmee een afweging van die sociale partners. Het avv-instrument is daarvan alleen een verlengstuk.
De ontwikkelingen die het draagvlak van de cao bedreigen, hebben echter ook effect op het avv-instrument. Enerzijds roepen de veranderingen binnen sectoren en binnen het arbeidsaanbod de vraag op in hoeverre cao's voor een hele sector algemeen verbindend verklaard kunnen worden, alleen op basis van representativiteitscijfers en bijvoorbeeld niet ook op een meer inhoudelijke toets. Anderzijds kan men zich de vraag stellen of het avv-instrument alleen betrekking moet hebben op de oorspronkelijke doelstelling ervan of dat het als instrument gebruikt kan worden om andere beleidsdoelstellingen te effectueren. De belangrijkste sleutel voor de acceptatie van het instrument avv ligt echter bij de cao.

8.3 Avv in de toekomst

Visies

De Wet AVV is uit 1937 en de context waarin zij wordt toegepast verandert voortdurend. In de loop der jaren zijn er dan ook al veel adviezen gegeven over aanpassingen van het avv-instrument.
De OECD bepleit al sinds 1994 dat het avv'en beperkt moet worden (omdat het tot rigide loonvorming leidt en loononderhandelingen zo veel mogelijk decentraal zouden moeten plaatsvinden).[14]
Woorden met eenzelfde strekking zijn te vinden in het WRR-advies 'Naar een lerende economie' (2013): cao's zouden verder gedecentraliseerd moeten

[14] OECD (1994), *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategy*, Parijs.

worden en werkgevers en werknemers moeten dan jaarlijks wederzijdse verwachtingen en verplichtingen bespreken. Twintig jaar eerder meende de commissie-Buurmeijer (1993) al dat, als werkgevers en werknemers op basis van bewuste afwegingen besluiten nemen, vastgelegd in cao's, het niet voor de hand zou liggen om deze te avv'en.
Hierboven is al gewezen op een advies van de Raad van State dat cao-afspraken (over de duur van de WW-uitkering) die ruimer zijn dan de wettelijke regeling niet algemeen verbindend verklaard zouden moeten worden.
Het IMF is altijd pleitbezorger geweest voor een verregaande deregulering van de arbeidsmarkt, maar kwam recentelijk tot de conclusie dat een deregulering van de arbeidsverhoudingen niet van invloed is op het groeipotentieel van een land (IMF, 2015).

Andere organisaties, zoals de IAO, bepleiten al sinds jaar en dag het vast-leggen van de resultaten van het gecentraliseerd cao-overleg. De (tripartite samengestelde) IAO (2011) stelt ook dat er voldoende macro-economisch bewijs is voor de stelling dat gecoördineerd en gecentraliseerd arbeidsvoor-waardenoverleg een positief effect heeft op de inkomensverdeling, zonder negatieve werkgelegenheidseffecten.

Uit deze selectie uit meningen over het avv-instrument en overige publicaties over dit onderwerp komt naar voren dat de oordeelsvorming over het avv-instrument onder andere[15] samenhangt met de visie op het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming en arbeidsverhoudingen. Grofweg kan gesteld worden dat aanhangers van een corporatistisch gedachtengoed en het poldermodel eerder voorstander zijn van cao-overleg en avv. Hangt men het Angelsaksische gedachtengoed van de vrije marktwerking aan, dan is er eerder sympathie voor decentrale afspraken en vermijding van avv.
Onze beoordeling van verbetermogelijkheden is niet gebaseerd op een keuze voor een van de twee visies, maar gaat uit van het feit dat er een avv-instrument is.

Hoe beter? Het afschaffen van het avv-instrument is in onze ogen geen optie omdat daarmee ook de bijl aan de wortels van de cao wordt geslagen. Er zullen naar alle waarschijnlijkheid immers minder cao's afgesloten gaan worden als de mogelijkheid vervalt om deze algemeen verbindend te verklaren (zie de casestudies in het achtergrondenrapport).
De optie om het cao-instrument of het corporatisme in het algemeen ter discussie te stellen valt buiten de opdracht van deze studie, die alleen betrekking heeft op het avv-instrument. Bovendien was bij onze respondenten over het algemeen het draagvlak voor de cao groot. De kanttekeningen die worden geplaats bij het avv-instrument zijn in onze ogen onvoldoende reden tot afschaffing of rigoureuze wijziging van het huidige stelsel.

[15] In het SER-advies over de Algemeen verbindend-verklaring uit 1992 is bijvoorbeeld de congruentie van cao-bepalingen met sociaal-economische doelstellingen van het regerings-beleid een belangrijke afwegingsfactor.

Wel zijn er opties om verbeteringen rond het avv'en door te voeren mogelijk, die aansluiten bij de huidige arbeidsmarktsituatie en arbeidsbestel.
We gaan hierna in op mogelijke verbeteringen van:
- het instrument zelf (representativiteitsbasis);
- de procedure die verbonden is aan de toepassing ervan;
- de dispensatiemogelijkheid.

De verbetermogelijkheden zijn gebaseerd op informatie uit expertinterviews, stakeholderinterviews, de casussen en de deskresearch met betrekking tot avv in ons omringende landen (zie bijlagen).

<u>Verbeteropties met betrekking tot het avv-instrument</u>

a. Indien binnen bedrijfstakken steeds meer decentrale afspraken gemaakt worden, zou naar een basis gezocht moeten worden waarop die afspraken voor specifieke groepen bedrijven bínnen een bedrijfstak algemeen verbindend verklaard zouden kunnen worden. Momenteel wordt het niet avv'en van bepaalde decentrale afspraken bijvoorbeeld als knelpunt ervaren in de sector VVT.
   Een alternatief hiervoor kan misschien nog worden gevonden in de Duitse praktijk, waar het voor ondernemingsraden en bedrijfsleiding mogelijk is te onderhandelen over afwijkende cao-afspraken, omdat daarmee decentraal maatwerk mogelijk wordt.
b. De representativiteitseis heeft nu betrekking op het aandeel werknemers bij georganiseerde werkgevers binnen een bedrijfstak. Dit heeft twee nadelen. Op de eerste plaats kan dit ertoe leiden dat een beperkt aantal zeer grote bedrijven afspraken kan opleggen aan een grote groep zeer kleine bedrijven (die met heel andere economische omstandigheden te maken hebben, niet kunnen uitwijken naar andere cao's e.d.). Omdat dit concurrentieverhoudingen binnen een sector kan verstoren, zou bezien kunnen worden of met extra, op aandelen bedrijven betrokken, representativiteitseisen gewerkt moet gaan worden.
   Ten tweede hebben de representativiteitseisen betrekking op werknemers in de sector. Ingehuurde, gedetacheerde en in opdracht werkenden (zzp'ers) vallen hier buiten, maar maken in veel sectoren een substantieel deel uit van de werkgelegenheid. Daarom zou ook op dit punt de representativiteitseis heroverwogen kunnen worden. Dat is in feite echter aan cao-partijen.[16]
c. Een van de hoofdargumenten bij de tegenstanders van avv, namelijk de afnemende organisatiegraad bij zowel werknemers- als werkgevers-organisaties, leidt tot de vraag of hierin nog een legitieme basis voor de avv-afweging gezocht moet worden. Het antwoord hierop, ook in de ons omringende landen, is niet eenduidig. Enerzijds wordt gewezen op het grote draagvlak van cao's en op de wens van partijen om de gemaakte afspraken wettelijk te verankeren. Anderzijds is in sommige landen een

[16] Voorbeeld: tot eind jaren tachtig vielen in de bouw-cao de zogenaamde gedetacheerde buitenlandse werknemers niet onder de definitie van de werknemers waar de cao betrekking op had. Cao-partijen hebben dat, voorafgaande aan de invoering van de EU Detacherings-richtlijn, veranderd, waardoor deze werknemers wel gecoverd werden (en bijgevolg ook onder de avv-werking vielen).

begin gemaakt met een functioneel equivalent dat is gebaseerd op een wenselijk maatschappelijk effect, bijvoorbeeld het dwingend voorschrijven van bepaalde minimumarbeidsvoorwaarden bij openbare aanbestedingen in Duitsland (waarbij overigens geen discriminatie mag optreden van buitenlandse aanbieders). Ook politieke pleidooien voor een 'leefbaar' loon kunnen in dit licht worden bezien. Een ander (vergaand) equivalent is de verplichte aansluiting (in Oostenrijk, zie bijlage 2, paragraaf 1.2) bij een van de contractpartijen, waardoor de noodzaak van een formele toepassing van avv vervalt.

d. Indien zzp'ers gezien worden als bedrijven, hetgeen in elk geval voor de fiscus en de sociale verzekeringen het geval is, zouden zij voor het avv'en van een cao gezien moeten worden als eenmansbedrijven. In sectoren waar zzp'ers veeleer de positie innemen van economisch afhankelijke zelfstandige werknemers (en rechtstreeks concurreren met de overige werknemers) zou gezocht kunnen worden naar een relatie tussen cao-afspraken over loon en beloning en de door zzp'ers te hanteren tarief-opbouw.

<u>Verbeteropties met betrekking tot de avv-procedure</u>

a. Er is door respondenten een behoefte benoemd aan een 'verlichte' avv-procedure in het geval een nieuwe cao slechts een beperkt aantal gewijzigde artikelen bevat. In die gevallen zou de bestaande/oude avv verlengd kunnen worden met aanvulling met de gewijzigde artikelen.
b. In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat de gemiddelde doorlooptijd van een avv-procedure volgens registraties door het ministerie afwijkt van wat respondenten melden over de doorlooptijd van een procedure. Nagegaan zou kunnen worden waar deze verschillen op gebaseerd zijn en hoe (te) lange doorlooptijden vermeden kunnen worden zonder afbreuk te doen aan de zorgvuldige voorbereiding van het besluit en het mee kunnen wegen van de belangen van de partijen die het avv-verzoek hebben gedaan, de indieners van bedenkingen of dispensatieverzoeken. Concreet zou bijvoorbeeld overwogen kunnen worden om in de procedure de behandeling van het avv-verzoek voor een cao en de behandeling van dispensatieverzoeken met betrekking tot diezelfde cao op te splitsen in twee afzonderlijke procedures.[17]
c. Geopperd is dat cao-afspraken niet altijd even duidelijk zijn of dat de teksten waarin die afspraken vastgelegd zijn dat niet zijn. Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat onnodig bedenkingen worden ingediend, waardoor de avv-procedure vertraagd wordt. Alle cao-partijen zijn gebaat bij heldere teksten, ook al kan dat leiden tot langere onderhandelingen.
d. Een avv-loze periode kan concurrentievoordelen opleveren voor niet-georganiseerde bedrijven. Tot voor kort was het goed mogelijk dat in afwachting van een nieuwe cao of in afwachting van de afronding van een

[17] Deze suggestie is door verschillende respondenten in het onderzoek gedaan. Bij het instellen van de dispensatieprocedure is deze mogelijkheid door het ministerie van SZW onderzocht. Men kwam destijds tot de conclusie dat een splitsing van de procedures niet mogelijk was omdat de rechtszekerheid in het geding komt als de werkingssfeer van de avv niet vaststaat op het moment dat avv verleend wordt.

avv-procedure geruime tijd geen avv van kracht was. In de interviews is een aantal malen de wens geuit dat hiervoor een oplossing wordt bedacht, bijvoorbeeld het verlengen van de oude avv. Door de inwerkingtreding van de Wet aanpak schijnconstructies (Stb. 2015, 233 en inwerkingtredingsbesluit Stb. 2015, 234) is de Wet avv per 1 juli 2015 gewijzigd. Conform het aangepaste artikel 2 lid 2 Wet avv is het thans mogelijk de avv-periode (die in beginsel een tijdvak heeft van ten hoogste twee jaar) te verlengen voor hoogstens één jaar (nieuw artikel 4a). Dat kan alleen op verzoek van alle werkgevers of verenigingen van werkgevers en werknemers, die partij zijn bij de cao.[18]

Verbeteropties met betrekking tot de dispensatiemogelijkheid

a. Overwogen zou kunnen worden om alleen op dispensatieverzoeken in te gaan die worden ingediend door een substantieel aantal bedrijven. In dat geval zou dispensatie vervangen kunnen worden door het vereisen van een eigen cao, afgeleid van de cao waarvoor dispensatie wordt gevraagd, op basis van specifieke bedrijfskenmerken.
b. Maatwerk beoogt de flexibiliteit van collectieve afspraken te vergroten. De mate waarin een cao voldoende ruimte biedt voor aanpassing aan structurele veranderingen waarmee ondernemingen en werknemers te maken krijgen zou een toetsingscriterium voor dispensatieverzoeken kunnen zijn.
c. Het beperken van een avv tot alleen die artikelen die betrekking hebben op onderbieding en arbeidsrust kan het aantal dispensatieverzoeken aanzienlijk verkleinen. Het introduceren van een avv-stelsel uitgaande van minimumvoorschriften, bijvoorbeeld uit de EU detacheringsrichtlijn, (of een 'harde kern' van verplichte bepalingen, bijvoorbeeld met betrekking tot primaire en/of secundaire arbeidsvoorwaarden) zou wellicht gunstig kunnen uitpakken voor de doorlooptijden van avv-procedures.
d. Een aantal keren is naar voren gekomen dat dispensatiecriteria niet voldoende transparant zijn. Dit punt is ook in een evaluatie van gewijzigde dispensatieregels in 2009 naar voren gekomen.

Bij de afweging van kosten en baten van de eventuele doorvoering van veranderingen in het avv-instrument of het avv-proces is het van belang de invalshoek van alle relevante stakeholders te betrekken. Hun draagvlak is nodig voor een brede en adequate toepassing van avv.

[18] Uit de memorie van toelichting bij de Wet aanpak schijnconstructies (Kamerstukken II 2014/15, 34 108, nr. 3) blijkt dat de wetgever het mogelijk wil maken om avv tijdelijk te verlengen, bijvoorbeeld voor het geval de onderhandelingen niet tijdig afgerond kunnen worden, met als argument dat dit bijdraagt aan de verbetering van de cao-naleving en -handhaving.

LITERATUUR

In dit overzicht is alleen literatuur opgenomen die in de rapporttekst wordt aangehaald. De meeste in de deskresearch buitenland aangehaalde bronnen zijn in de betreffende bijlage in voetnoten opgenomen.

Algemene Werkgeversvereniging Nederland (2014). *De cao: voor ieder wat wils? Over maatwerk in arbeidsvoorwaarden met behulp van de cao.* Den Haag: AWVN.

Ameele, N. van den, & Schaeps, M. (2014). *Karakter van bedrijfstakcao's*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Berg, N. van den, & Rij, C. van (2007). *De betekenis van avv voor werkgevers*. Amsterdam: Regioplan.

Bispinck R. 2014. *Tarifpolitischer Jahresbericht 2013: Reale Tarifsteigerung und Anhebung von Niedriglöhnen*, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI), Düsseldorf.

Calmfors L, A. Booth, M. Burda, D. Checchi, R. Naylor, and J. Visser. 2001. The Role of Collective Bargaining in Europe. In *The Role of the Unions in the Twenty-First Century*, ed. A. Brugiavini, L. Calmfors, and T. Boeri, pp. 1-151. Oxford: Oxford University Press

Clark A. 1997. Economic Performance and the Structure of Collective Bargaining, OECD, *Employment Outlook* 1997, Chapter 3, Paris, http://www.oecd.org/employment/emp/2080431.pdf

Commissie Buurmeijer (1993). *Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen. Rapport van de commissie*, Tweede Kamer, 1992/1993, 22730, nrs. 7-8.

Cultarelli M, J. Cabrita, P. Kerckhofs, K. Fric, C. Galli da Bino, and A. Broughton. 2012. Industrial Relations and working conditions developments in Europe 2011, EIRO, Dublin http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2012/58/en/2/EF1258EN.pdf

Essen, M. van den, & Brinkman, W. (2013) *Toezicht op de naleving van cao-afspraken*. Utrecht: a-advies.

Eurofound (2011). *Extension of collective bargaining agreements in the EU*, Dublin.

Eurofound (2014). *Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime*, Dublin.

Freeman R. 2011. New Roles for Unions and Collective Bargaining post the Implosion of Wall Street Capitalism. In *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy. Negotiating for social justice*, ed. S Hayter. Cheltenham: Edgar Elgar, and ILO

Fulton, L. (2013). *Worker representation in Europe*. Labour Research Department and ETUI.

Glassner V., and M. Keune. 2012. The Crisis, Social Policy and Collective Agreements. International Labour Review 151:351-79

Graaff, R. de (2008). *De vakbond van de 21ste eeuw. Een bedrijfskundig onderzoek naar een businessmodel voor de eigentijdse vakbond.* Masterthesis. Universiteit van Twente.

Hayter S., 2011. The Role of Collective Bargaining in the Global Economy: Negotiating for Social Justice, Introduction. ILO, Geneva. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/article/wcms_173298.pdf

Heijen, M. & Rij, C. van (2003). *Ervaringen van werkgevers met de cao en avv*. Amsterdam: Regioplan.

International Monetary Fund (2015). *World Economic Outlook. Uneven Growth Short- and Long-Term Factors.* World Economic and Financial Surveys. Washington, DC.

International Labour Organization, (2011). *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice.* Susan Hayter (Ed.). Geneva: International Labour Office Publications.

International Labour conference, 103rd Session (2014). *Minimum wage systems.* Geneva: International Labour Office Publications.

Keune, M, Tros, F. (2014). *YOUnion.*, Countryreport for the Netherlands. AIAS, Amsterdam.

König, E. (2015). De cao kan zó nog een eeuw mee – na een flinke verbouwing. In: *NRC*, zaterdag 24 mei 2015..

Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid. *Toetsingskader AVV*. http://wetten.overheid.nl/BWBR0028909.

Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid (2011). Brief aan de Tweede Kamer *Algemeen verbindend verklaren van cao's.* Den Haag: Ministerie van SZW.

Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid (2014). *Rapportage cao-afspraken 2013*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid (2014). Brief aan de Tweede Kamer *Toezegging avv-dispensatiecriterium 'bedrijfsspecifieke kenmerken'*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid (2015). *Rapportage cao-afspraken 2014*. Den Haag: Ministerie van SZW.

OECD (1994), *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategy*, OECD Publishing, Parijs.

OECD (2013). *The Dutch Labour Market: Preparing for the Future*. Economics Department Working Papers no. 1012. OECD Publishing, Parijs.

OECD (2004), OECD Employment Outlook 2004, Chapter 3: Wage Setting Institutions and Outcomes. OECD Publishing, Parijs.

OECD (2014), OECD Employment Outlook 2014, OECD Publishing, Parijs.

OECD (2014), *Recruiting Immigrant Workers: Norway 2014*, OECD Publishing, Parijs. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264226135-en.

Raad van State (2013). *Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 november 2013 wetsvoorstel Wet werk en zekerheid*. (No.W12.13.0315/III)

Rojer, M.F.P. (2002). *De betekenis van de cao en het algemeen verbinden verklaren van cao's*. Den Haag: Ministerie van SZW (werkdocument 271).

Rojer, M.F.P., & van der Veldt, K. (2013). Betekenis AVV-instrument voor draagvlak cao. In K. van der Veldt & M. Wirtz (Eds.), *Ontwerpers in Arbeidsverhoudingen:Draagvlak van de cao*. Den Haag: AWVN.

Schulten T., L. Eldring, R. Naumann 2015, 'The role of extension for the strength and stability of collective bargaining in Europe', in: Van Gyes G., en T. Schulten 2015, *Wage bargaining under the new European Economic Governance,* ETUI, Brussels

Sociaal Economische Raad (1992). Advies *Algemeen verbindend verklaren.* Den Haag: SER.

Sociaal Economische Raad (2006). Advies *Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument arbeidsverhoudingen.* Den Haag: SER.

Sociaal Economische Raad (2012). Advies *Verschuivende economische machtsverhoudingen*. Den Haag: SER.

Sociaal Economische Raad (2013). Advies *Verbreding draagvlak cao-afspraken*. Den Haag: SER.

Stichting van de Arbeid (2010). Brochure *De cao: Wat en hoe?* Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Stichting van de Arbeid (2010). *Brief aan de TK betreffende De invloed van het instrument avv op de bevordering van de arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen.* Den Haag, 7 december 2011.

Stichting van de Arbeid (2012). Aanbeveling *Dispensatie in de cao, een transparante procedure*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Teulings, C. (1996). *De plaats van de vakbeweging in de toekomst*. Universiteit van Amsterdam.

Teulings C., and J. Hartog (1998). *Corporatism or Competition. Labour contracts, institutions And wage structures in international comparison*. Cambridge, UK: Cambridge University Press

TNO (2012). *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2011*. Hoofddorp: TNO.

TNO (2014). *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2013*. Hoofddorp: TNO.

TNO (2013). *Werkgevers Enquête Arbeid 2012*. Hoofddorp: TNO.

Traxler F., and M. Behrens. 2002. Collective Bargaining Coverage and Extension Procedures, Dublin. http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/collective-bargaining-coverage-and-extension-procedures

Veldt, van der K. en M. Wirtz (red.), Ontwerpers in Arbeidsversverhoudingen: draagvlak van de cao, AWVN 2013.

Venema, P.M., Faas, A., Hoeben, J., & Samadhan, J.A. (2005). *Arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 2004*. Den Haag: Arbeidsinspectie.

Visser J. (2013a). The Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts. ICTWSS Database, version 4.0. Amsterdam: Amsterdam institute for Advanced Labour Studies, http://www.uva-aias.net/208

Visser, J. (2013b). *Wage Bargaining Institutions - from crisis to crisis.* Brussels: European Union (Economic Papers 488).

Wilkens, M., & Heel, P.D. van (2009). *Evaluatie wijziging dispensatieregels toetsingskader avv*. Rotterdam: Ecorys.

Woolfson, C., Thörnqvist, C., & Sommers, J. (2010). *The Swedish model and the future of labour standards after Laval*, Industrial relations journal, (41), 4, 333-350.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1990). *Een werkend perspectief*. Den Haag: SDU.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2013). *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 1**8 (**6e **etage)**
1019 **GW** Amsterdam
T 020 531 531 5
E info@regioplan.nl
I www.regioplan.nl