

Vergaderjaar 2009–2010

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 217

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2009

Bijgaand treft u de Najaarsrapportage cao-afspraken 2009 aan zoals deze door mijn ministerie is opgesteld.¹ In deze rapportage wordt voor het jaar 2009 de stand van zaken over cao-afspraken gegeven. Naast de Najaarsrapportage stuur ik u ter informatie de rapportage Cao-fondsen in beeld 2008. Bij deze brief treft u ook een onderzoek aan naar knelpunten die werkgevers uit kleine en middelgrote bedrijven ervaren bij de uitvoering van de cao.

Met deze brief bied ik u tevens het rapport «Evaluatie wijziging dispensatieregels Toetsingskader avv» aan. Per 1 januari 2007 zijn de regels voor het verkrijgen van dispensatie van een algemeen verbindend verklaarde (avv'de) cao aangescherpt. Daarbij is bepaald dat de regels in het derde jaar van uitvoering zouden worden geëvalueerd.

Bij de begrotingsbehandeling SZW heb ik uw Kamer toegezegd voor de zomer van 2010 een fundamentele beleidsnotitie te sturen over zowel het instrument van het algemeen verbindend verklaren als de aspecten van differentiatie en maatwerk. De uitkomsten van voorliggende onderzoeken zal ik bij deze notitie betrekken.

Najaarsrapportage cao-afspraken 2009

In de Najaarsrapportage (bijlage) wordt voor het jaar 2009 de stand van zaken over cao-afspraken gegeven ten aanzien van de volgende onderwerpen: contractlonen, flexibele beloning, (re-)integratie, employability, werkgelegenheid, loondoorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, werkgeversbijdrage ziektekostenverzekering en levensloopregelingen in cao's. Tot slot wordt in de rapportage, zoals toegezegd in een overleg met uw kamer dd. 5 november 2008, ook aandacht besteed aan cao-afspraken over de positie van flexwerkers en zzp'ers.

Uit de rapportage blijkt dat weinig cao's in de steekproef specifieke afspraken over zzp-ers bevatten. Over de voorlopige resultaten van het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

onderzoek naar cao-afspraken over flexibele arbeidsrelaties heb ik u reeds per brief op 4 december jl. geïnformeerd.

Vanuit sociaaleconomisch perspectief was het een turbulent jaar. Het cao-seizoen is langzaam op gang gekomen. Nog niet alle cao's zijn vernieuwd. Hierdoor is het beeld van de contractloonmutatie voor 2009 nog niet compleet.

Uit de Najaarsrapportage blijkt dat de contractloonmutatie over 2009 uitkomt op 2,7% op niveaubasis en 3,0% op jaarbasis. In vergelijking met 2008 ligt de contractloonmutatie op niveaubasis 0,8% procentpunt lager, op jaarbasis ligt de contractloonmutatie 0,3% procentpunt lager. De ontwikkeling in de contractloonmutatie kan worden geschetst door recente periodes onderling te vergelijken. De akkoorden afgesloten voor 1 januari jl. kenden voor 2009 een contractloonsijging van gemiddeld 3,2%. Akkoorden afgesloten na 1 januari jl. kenden voor 2009 een contractloonsijging van 2,2%. Nieuwe akkoorden afgesloten na het Sociaal Akkoord van 24 maart jl. kennen een twaalf-maandsgemiddelde van 1,1%.

Het bijzondere karakter van deze periode is ook zichtbaar in de ontwikkeling van andere cao-afspraken. Zo besteden sociale partners in cao's meer aandacht aan loopbaanontwikkeling. Dat uit zich in meer afspraken over arbeidsmarktgericht employabilitybeleid en meer afspraken over loopbaan- en mobiliteitsbevordering. Zo zijn er in 2009 meer cao-afspraken gemaakt over functioneringsgesprekken, loopbaanadvisering en scholing in relatie tot loopbaanbevordering. In dit kader past ook de gestage groei van het aantal cao-afspraken over het erkennen van verworven competenties.

Rapportage Cao-fondsen in beeld 2008

Cao-fondsen kunnen een belangrijke rol vervullen bij scholing in het kader van loopbaanbevordering en het functioneren van de sectorale arbeidsmarkt. In de Cao-rapportage fondsen 2008 (bijlage)¹ wordt over de jaarverslagen van algemeen verbindend verklaarde cao-fondsen gerapporteerd. Deze financiële monitor van algemeen verbindend verklaarde fondsen geeft een beeld van de baten, lasten en reserves van de fondsen. De uitgaven van de avv'de cao-fondsen zijn in 2008 gestegen en de reserves van de avv'de cao-fondsen zijn gedaald. Uit dit overzicht blijkt tevens dat de fondsen een groot deel van de middelen besteden aan opleiding en ontwikkeling en dat de fondsen meer middelen hebben besteed aan het verbeteren van de werkgelegenheid.

Transparantie cao-fondsen

Sectorfondsen zijn stichtingen die door sociale partners worden bestuurd. Het vergroten van de transparantie kan bijdragen aan een betere werking en professionalisering van cao-fondsen. Het wordt voor betrokkenen eenvoudiger om de effectiviteit van de activiteiten van de fondsen te toetsen. Overeenkomstig de motie Blok/Van Hijum (Kamerstukken II 2007/08, 31 444 XV, nr. 9) heeft het kabinet de besturen van deze fondsen verzocht de jaarcijfers op hun websites te publiceren en daarmee voor transparantie te zorgen. Overigens waren de algemeen verbindend verklaarde fondsen al verplicht het financiële verslag en de accountantsverklaring ter inzage te leggen ten kantore van het fonds, ten behoeve van de bij het fonds betrokken werkgevers en werknemers.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Zoals ik heb aangekondigd in het algemeen overleg over arbeidsmarktbeleid op 8 oktober jl. zijn in overleg met sociale partners de financiële jaar-

verslagen van nagenoeg alle algemeen verbindend verklaarde cao-fondsen voor 1 december jl. op de website van mijn ministerie geplaatst. Hiermee kan eenieder eenvoudig inzicht krijgen in het functioneren deze fondsen.

Onderzoek «Knelpunten bij de uitvoering van cao's»

Dit jaar is tevens een onderzoek uitgevoerd naar «Knelpunten bij de uitvoering van cao's», zoals ervaren door kleine en middelgrote bedrijven (bijlage).¹ Dit onderzoek is aangekondigd in de notitie «Vergemakkelijken van doorgroei» van 16 september 2008 over het bevorderen van zelfstandig ondernemerschap (Kamerstukken II, 2008/09, 31 311, nr. 21). Aanleiding lag in eerder cao-onderzoek uit 2007 waaruit bleek dat werkgevers doorgaans tevreden zijn met de cao, maar dat er – vooral in het mkb – ook knelpunten zijn bij de toepassing van cao's. Het eerdere onderzoek gaf echter niet aan waar de schoen wringt en dat is nu in beeld gebracht.

In samenspraak met sociale partners is voor dit onderzoek een brede selectie van sectoren gemaakt. Verwacht werd dat in deze sectoren meer dan gemiddeld knelpunten bij de uitvoering van de cao zouden voorkomen.

Aanvankelijk gaf 14% van de mkb-werkgevers in het onderzoek te kennen een knelpunt te ervaren. Voor een belangrijk deel betrof dit echter een misperceptie: de klachten hadden niet te maken met de cao, maar met wetgeving. Gezuiverd voor mispercepties blijkt uit dit onderzoek dat uit een steekproef van ruim 700 mkb-bedrijven 60 werkgevers (11%) een knelpunt ervaren met de cao. De ervaren knelpunten zijn verschillend van aard. Er zijn werkgevers die het bijvoorbeeld niet eens zijn met een algemene loonsverhoging die aan alle werknemers moet worden bepaald. Andere werkgevers noemen de toekenning van verloven en betaling van vergoedingen.

Naast de inhoudelijke problemen noemen een aantal mkb-bedrijven als knelpunt dat de cao te moeilijk en te complex is, waardoor de toegankelijkheid en de leesbaarheid belemmerd wordt. Deze respondenten geven aan dat ze externe hulp (w.o. branche-organisaties) nodig hebben om er uit te kunnen komen.

Het merendeel van de groep respondenten gaf aan dat de gevolgen van de ervaren knelpunten niet ernstig zijn. De eindconclusie is dat de meeste werkgevers in het mkb tevreden zijn met de cao en dat knelpunten bij de uitvoering niet op grote schaal voorkomen. Volgens onderzoekers is het echter wel zinvol dat cao-partijen aandacht schenken aan de positie van zeer kleine bedrijven omdat de cao-afspraken daar anders uit kunnen pakken. De uitkomsten van dit onderzoek worden aan de Stichting van de Arbeid voorgelegd.

Evaluatie wijziging dispensatieregels Toetsingskader avv

Per 1 januari 2007 zijn de regels voor het verkrijgen van dispensatie van een algemeen verbindend verklaarde (avv'de) cao aangescherpt. In het evaluatie-onderzoek (bijlage)¹ is nagegaan in hoeverre de doelstellingen van het gewijzigde dispensatiebeleid zijn behaald. Het onderzoek beschrijft de eerste ervaringen die door de verschillende betrokken partijen zijn opgedaan met de herziene dispensatieregels.

Aanleiding voor de wijziging

Avv heeft in de kern tot doel de verantwoordelijkheid van sociale partners

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

voor de cao te ondersteunen en te beschermen. Het beoogde effect is om neerwaarts concurreren op arbeidsvoorwaarden te voorkomen. Inherent aan het avv-instrument is dat cao-bepalingen, op verzoek van een meerderheid in een sector, kunnen worden opgelegd aan een minderheid in die sector. De Wet avv regelt de bevoegdheid om te dispensereren en de dispensatieregels zijn uitgewerkt in het Toetsingskader avv. Tot 2007 was het zo dat een bedrijf (of een subsector) met een eigen rechtsgeldige cao bijna automatisch dispensatie verkreeg.

De aanleiding voor de aanscherping van de dispensatieregels was tweeledig. Ten eerste heeft de Raad van State op 27 oktober 2004 bepaald dat een dispensatiebesluit een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit is. Gevolg daarvan is dat de Algemene wet bestuursrecht onverkort van toepassing is, waardoor is afgezien van een automatische (vervolg)dispensatie bij het hebben van een eigen rechtsgeldige cao. Ten tweede waren er enkele dispensatieverzoeken waarbij vragen rezen over de onafhankelijke positie van de bij de cao betrokken partijen en daarmee over het oogmerk van de gevraagde dispensatie.

De dispensatiecriteria

Sinds 1 januari 2007 gelden de volgende dispensatiecriteria:

- dispensatieverzoekende partijen beschikken over een *eigen rechtsgeldige cao*;
- *onafhankelijkheid* (ten opzichte van elkaar) van de partijen die de eigen rechtsgeldige cao zijn overeengekomen en om dispensatie verzoeken;
- dispensatie van avv wordt alleen verleend indien vanwege *zwaarwegende argumenten* toepassing van de bedrijfstak-cao door middel van avv redelijkerwijze niet kan worden gevegd. Van zwaarwegende argumenten is met name sprake als de specifieke bedrijfskenmerken op essentiële punten verschillen van de ondernemingen die tot de werkingssfeer van de avv-cao gerekend kunnen worden. Weging van de afzonderlijke arbeidsvoorwaardenpakketten vindt in het kader van een dispensatieverzoek niet plaats.

De eerste twee criteria waren ook vóór 2007 van toepassing, maar het tweede criterium werd niet tevoren getoetst.

Met de aanscherping van de regels is ten eerste beoogd dat cao-partijen dispensatie bij voorkeur zelf regelen en ten tweede dat maatwerk mogelijk blijft in die gevallen dat vanwege zwaarwegende redenen toepassing van de avv'de cao redelijkerwijze niet kan worden gevegd. In dat laatste geval maakt uitzondering van avv maatwerk in de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in een afzonderlijke onderneming of subsector mogelijk. Het gaat bij een dispensatieverzoek niet om de vraag waarom maatwerk nodig of gewenst is, maar om de vraag waarom de avv-cao redelijkerwijs niet kan worden toegepast en een eigen cao daarom noodzakelijk is.

Resultaten van het evaluatieonderzoek

Het rapport geeft als voorzichtige conclusie dat de eerste doelstelling is behaald. Betrokken partijen hebben in de interviews aangegeven dat sprake is van meer zelfregulering door cao-partijen. Het tweede doel is volgens de onderzoekers bereikt: maatwerk is mogelijk in bijzondere situaties. Dit wordt ondersteund door de cijfers over het aantal (toegewezen) dispensatieverzoeken. Tussen 1 januari 2007 en 30 juni 2009 zijn 88 dispensatieverzoeken ingediend door 33 unieke partijen. Deze 33 partijen hebben bijvoorbeeld dispensatieverzoeken ingediend voor een reguliere arbeidsvoorwaarden-cao en tegelijkertijd voor een fonds-cao, of ze hebben herhalingsverzoeken ingediend. Vandaar dat het totaal aantal dispensatieverzoeken uitkomt op 88. Hiervan zijn:

- 20 verzoeken toegewezen (waarvan 3 na bezwaar);

- 46 verzoeken afgewezen;
 - 17 verzoeken ingetrokken of niet verder in behandeling genomen. Dit gebeurde bijvoorbeeld omdat het avv-verzoek werd ingetrokken, zodat de aanleiding voor het dispensatieverzoek verviel;
 - de overige 5 verzoeken waren op de peildatum nog in behandeling.
- Van de 46 afgewezen verzoeken zijn er 32 afgewezen omdat geen sprake was van zwaarwegende argumenten waardoor toepassing van de avv'de cao redelijkerwijze niet kon worden geveerd (inhoudelijke gronden), en zijn 14 verzoeken afgewezen om procedurele redenen. In totaal waren er (in 2007) 106 avv'de cao's die gezamenlijk betrekking hebben op 5,5 miljoen werknemers. De 20 verleende dispensaties hebben betrekking op ongeveer 40 000 werknemers.

Meningen van de bij dispensatie betrokken partijen

De ondervraagde partijen zijn het erover eens dat de gewijzigde dispensatieregels tot gevolg hebben dat geen discussie meer bestaat over de onafhankelijkheid van de partijen die een dispensatieverzoek indienen bij de minister. Zij vinden de onafhankelijkheidstoets daarom een positieve ontwikkeling. De meningen over het criterium «zwaarwegende argumenten» lopen uiteen. De meeste dispensatieverzoekende partijen en enkele partijen bij een avv'de cao (avv-partijen) zijn van mening dat het criterium de mogelijkheid om door de minister gedispenseerd te worden te veel beperkt. De meeste avv-partijen zijn echter positief over de aanpassing van het dispensatiebeleid. Wel vinden veel partijen, zowel dispensatieverzoekers als avv-verzoekers, het lastig om invulling te geven aan het criterium «zwaarwegende argumenten».

Als neveneffect van de verscherpte dispensatieregels wordt door de meeste ondervraagde partijen genoemd dat een verschuiving heeft plaatsgevonden binnen de (machts)verhoudingen waardoor de positie van avv-partijen ten opzichte van de positie van dispensatiepartijen is versterkt. Daarnaast hebben enkele dispensatiepartijen aangegeven dat de verscherpte dispensatieregels kunnen leiden tot ontmoediging om een dispensatieverzoek bij de minister in te dienen. De omvang van dit ontmoedigingseffect lijkt volgens onderzoekers beperkt.

Conclusie

Concluderend beoordeel ik de aanpassing van de dispensatieregels als een positieve ontwikkeling. De dispensatieregels zijn tot nog toe ook in beroep steeds ondersteund door de rechtbank. Ook is inmiddels in een procedure uitspraak gedaan in hoger beroep. De Raad van State heeft de dispensatieregels als zodanig ondersteund. Dat maatwerk in de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in een afzonderlijke onderneming of subsector mogelijk blijft, blijkt uit het feit dat op inhoudelijke gronden 20 verzoeken zijn toegewezen. Dat door veel partijen een verschuiving binnen de (machts)verhoudingen wordt ervaren is op zichzelf begrijpelijk. In het verleden werd immers min of meer automatisch gedispenseerd bij het hebben van een eigen cao. De genoemde uitspraak van de Raad van State en discussie over onafhankelijkheid van dispensatiepartijen noopten tot aanscherping van het dispensatiebeleid. Het dispensatiebeleid legt nu sterker de nadruk op het uitgangspunt dat avv de regel is en dispensatie de uitzondering daarop. Wel dient het beleid mijns inziens altijd een reële mogelijkheid te bieden om uitzondering van avv mogelijk te maken.

Uit het onderzoek blijkt dat voor de betrokken cao-partijen met name de invulling van het criterium «zwaarwegende argumenten» lastig is. Naar aanleiding van dit signaal is de werkwijze na het indienen van een dispensatieverzoek aangepast. In het vervolg worden – indien daartoe aanleiding

is – de partijen bij de dispensatie-cao en de partijen bij de avv-cao uitgenodigd om mondeling toe te lichten waarom toepassing van de avv'de cao redelijkerwijze niet zou kunnen worden gegeven. Dit geeft mij, maar ook de betrokken partijen, meer inzicht in de gewenste en aangedragen argumenten. In het periodieke overleg met de Stichting van de Arbeid zullen de uitkomsten van dit onderzoek worden besproken.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner