

Cao's worden massaal niet nageleefd

Vakbonden en werkgevers sluiten CAO's af, maar controleren nauwelijks of de afspraken die daarin staan ook worden uitgevoerd. *Marieke van Essen* en *Wilco Brinkman*, die onderzoek hebben gedaan naar de handhaving van CAO's, vinden dat onverstandig. Als alle werknemers zouden krijgen waar ze recht op hebben, kunnen ze er ook in crisistijd flink in loon op vooruitgaan.

Op basis van de Wet CAO kunnen CAO-partijen toezien op de naleving van CAO-afspraken en indien nodig overgaan tot handhaving. Door het algemeen verbindend verklaren van deze bevoegdheden kunnen ze dat ook bij werkgevers die geen lid zijn van de werkgeversvereniging(en) die de CAO heeft/hebben afgesloten.

A-advies heeft bij zeven sectoren (beroepsgoederenvervoer, bouw, metaaltechniek, particuliere beveiliging, schoonmaak, taxi en uitzendsector) onderzocht hoe sociale partners dat toezicht en de handhaving van CAO-afspraken organiseren¹. Handhaving is daarbij meer dan controleren en bestraffen. Het gaat juist ook om het bevorderen van de naleving van CAO-afspraken door het geven van voorlichting.

MKB grootste groep overtreders

Er bestaan geen cijfers in Nederland over de mate waarin werkgevers CAO's overtreden. Uit de interviews die we hebben uitgevoerd voor ons onderzoek maakten sociale partners zelfs schattingen van 90% (!) in bepaalde sectoren. Let wel, we hebben het hierbij niet over de meer 'softe' afspraken zoals leeftijdsbewust personeelsbeleid, maar over 'harde' arbeidsvoorwaarden als loon, toeslagen, vrije

dagen en pensioen. Opvallend is dat sociale partners aangaven dat de grootste groep overtreders kleine ondernemingen zijn. Zij leven de CAO in veel gevallen niet na omdat ze de CAO niet goed kennen of omdat sommige regelingen te ingewikkeld of op meerdere manieren uit te leggen zijn. Andere redenen om de CAO niet na te leven zijn de toenevende (internationale) concurrentie, het bestaan van malafide ondernemingen, werknemers die in grote mate afhankelijk zijn van de werkgever (en daardoor geen individuele procedures willen starten), en/of het ontbreken van sterke vakbondslijnen in de sector.

Vooruitgang in arbeidsvoorwaarden

Sociale partners besteden veel energie en tijd aan de 'voorkant' van de CAO: voorstellen ontwikkelen, onderhandelen, co-creëren, organiseren en actie voeren. Ook de buitenwereld kijkt vooral naar het resultaat van de CAO-onderhandelingen: hoeveel procent is de loonsverhoging? Blijven de seniorendagen in tact? Wordt de flexarbeid aan banden gelegd? Opvallend is dat na het afsluiten van een CAO de vaart eruit is en de aandacht voor de naleving van de afspraken verslapt. Naar schatting hebben in niet meer dan tien sectoren sociale partners de handhaving van de CAO daadwerkelijk georganiseerd. Terwijl er ongeveer tweehonderd bedrijfstak-CAO's zijn! Zeker in tijden van crisis, waarbij er weinig tot geen loonruimte is en ondernemingen ster-

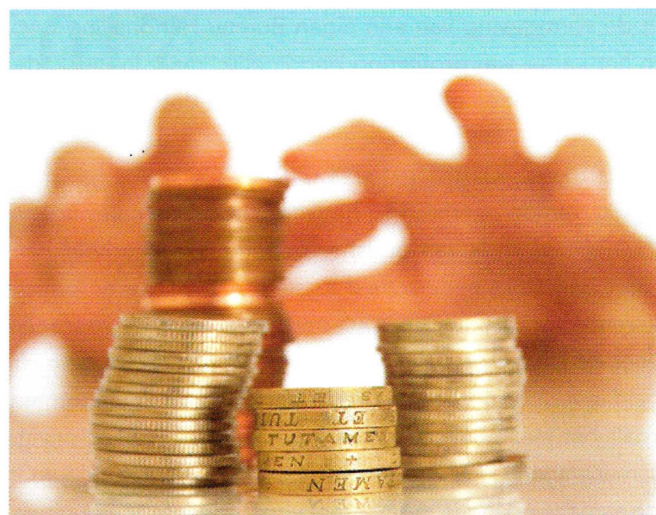
¹Marieke van Essen en Wilco Brinkman zijn werkzaam bij A-advies.

ker met elkaar moeten concurreren, valt er veel te winnen. Door simpelweg de gemaakte CAO-afspraken over primaire arbeidsvoorwaarden na te leven kunnen heel veel medewerkers erop vooruit gaan. Bovendien, als alle bedrijven in een sector zich aan de CAO houden, vindt er geen oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden meer plaats.

Gezamenlijke handhaving

Een blauwdruk voor het ideale model voor CAO-handhaving is niet te geven. Wel blijkt uit het onderzoek dat draagvlak in de sector essentieel is. Als vakbonden en werkgevers samen toezien op de naleving van de CAO, levert dat ook het meeste op. Die opbrengst laat zich niet alleen vertalen in het verkrijgen van de afgesproken arbeidsvoorwaarden en het tegengaan van oneerlijke concurrentie, maar ook in een versterking van de financiële middelen op sectorniveau door de (na)betaling van pensioen- en sociaal fondspremies. Bovendien ontstaat er door de nalevingscontroles inzicht in welke CAO-afspraken moeilijk uitvoerbaar zijn en welke mogelijk een andere inhoud of formulering zouden moeten krijgen. Toezicht kan daarmee ook een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de CAO-afspraken.

Hoewel in sommige van de zeven onderzochte sectoren daadwerkelijk een paritair controleorgaan is opgericht, zijn er ook sectoren waar de naleving per partij georganiseerd. In de praktijk is de uiteindelijke vormgeving van het toezicht het resultaat van een (soms langdurig) proces, waarbij onder andere de aard van de concurrentie in de sector, het aantal werkgevers en hun omvang, de kenmerken van werknemers en de historische ontwikkeling van een sector een rol spelen. Daarnaast hebben werkgeversorganisaties en vakbonden ook nog zo hun eigen belangen. In de gedachte dat daar waar twee partijen een overeenkomst sluiten ze ook allebei op de naleving hiervan moeten toezien, vindt men elkaar vaak wel. Maar sommige werkgevers vinden het vreemd of zelfs principieel onjuist dat hun belangenorganisatie de eigen leden controleert. Voor vakbonden geldt het dilemma dat paritair toezicht hun minder in de gelegenheid stelt om zich 'als hoeder van de CAO' en belangenbehartiger van werknemers in de sector te profileren. Niet voor niets heeft de FNV begin dit jaar aangegeven veel te willen investeren



**Het niet uitvoeren van
CAO-afspraken kost
werknemers een hoop geld**

in de vormgeving van een eigen Bureau Handhaving CAO. In het kader van profilering begrijpelijk, maar in het kader van draagvlak en effectief toezicht levert dat minder op.

Samenwerking met overheid

De rol van de overheid bij het toezicht op de naleving van CAO-afspraken is van oudsher beperkt. De overheid hanteert een strikt onderscheid tussen de publieke en private verantwoordelijkheden: CAO-partijen zijn verantwoordelijk voor de inhoud en naleving van de CAO-afspraken, de overheid is verantwoordelijk voor de wettelijke minimumnormen, zoals het minimumloon en de arbeidstijden. Publiek-private samenwerking is er wel, maar in beperkte mate. Knelpunt in de samenwerking is momenteel vooral de informatie-uitwisseling. Sociale partners delen hun onderzoeksresultaten met de overheid, maar vice versa gebeurt dit nauwelijks door verschillende (wettelijke) obstakels. Dat is jammer, want door informatie te delen zou de handhaving door sociale partners gericht en efficiënter kunnen worden opgepakt.

Taak ondernemingsraad

De ondernemingsraad (of in bedrijven met minder dan 50 werknemers de personeelsvertegenwoordiging) speelt ook een rol bij de naleving van cao's. 'De ondernemingsraad bevordert zoveel als in zijn vermogen ligt de naleving van de voor de onderneming geldende voorschriften op het gebied van de arbeidsvoorwaarden, alsmede van de voorschriften op het gebied van de arbeidsomstandigheden en arbeids- en rusttijden van de in de onderneming werkzame personen', zo luidt artikel 28 lid 1 van de Wet op de ondernemingsraden. Wanneer een ondernemingsraad constateert dat de werkgever de cao niet naleeft, kan hij dit aankaarten bij de directie. Mocht die daar niet serieus op ingaan, dan is er de mogelijkheid het bij de toezichthouder aan te kaarten. Indien de sector geen cao-nalevingsorgaan aanwezig is, kan ook de vakbondsbestuurder worden ingeschakeld.

Maar er is hoop. Het recent afgesloten sociaal akkoord¹ spreekt over het inrichten van één of meer paritaire intersectorale CAO-nalevingsbureaus die in samenwerking met Inspectie SZW de naleving moeten controleren en bevorderen. De overheid en sociale partners hebben daarbij de ambitie uitgesproken om de samenwerking op het gebied van naleving en handhaving te versterken. Er is inmiddels een pilot gestart in de Eemshaven waarbij sociale partners en de Inspectie SZW de (juridische) mogelijkheden en onmogelijkheden van samenwerking (waaronder de informatie-uitwisseling) verder onderzoeken. Daarnaast heeft de minister Asscher van SZW in het 'Actieplan bestrijden van schijnconstructies' een aantal maatregelen aangekondigd om sociale partners te ondersteunen bij het toezicht houden. Er worden bijvoorbeeld extra middelen ingezet waarmee de Inspectie SZW een CAO-team formeert om de samenwerking te verbeteren. Ook vraagt de minister aan de Stichting van de Arbeid advies over verbetering van de CAO-naleving en -handhaving.

Aarzeling

We hebben gemerkt dat er hier en daar ook enige aarzeling is om op naleving toe te zien. Een effectief controleorgaan kan namelijk ook zo z'n nadelen hebben. Het kan het beeld oproepen van een sector waar veel mis is. Daardoor zou het imago van de sector in de samenleving juist kunnen verslechteren in plaats van verbeteren. Welk belang weegt dan zwaarder? Het afschrikwekkend effect van het nalevingsorgaan of het imago van de sector?

Gelukkig zien we dat het eerste steeds zwaarder gaat wegen en betrokken partijen zich inspannen om het toezicht op de naleving een stap verder te brengen. Daarbij is het belangrijk dat sociale partners en overheid met behoud van eigen verantwoordelijkheden gezamenlijk optrekken, bereid zijn van elkaar te leren en kennis te delen, en vooral ook de handhaving decentraal vormgeven. Wanneer het van bovenaf wordt opgelegd, werkt het niet.

¹ Het onderzoeksrapport zal in september worden gepresenteerd op een conferentie rondom schijnconstructies en handhaving van cao-afspraken, die wordt georganiseerd door het ministerie van SZW in samenwerking met A-advies.