

Vergaderjaar 2025–2026

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1304

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2025

Met deze Kamerbrief wordt u geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de verkenning naar onderhoud van het cao en avv-stelsel. Uw Kamer is hier eind vorig jaar ook over geïnformeerd.¹

Deze verkenning is gestart vanuit SZW, als verantwoordelijk departement voor de wettelijke kaders van het cao en avv-stelsel, waarbinnen werkgevers en werknemers verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de arbeidsvoorwaarden. Het Nederlandse cao en avv-stelsel levert een grote bijdrage aan evenwichtige arbeidsverhoudingen en creëert arbeidsrust. Onze overlegeconomie maakt zelfregulering door sociale partners mogelijk en stelt hen in staat decentrale afspraken te maken die passen bij de betreffende sector of onderneming. Collectieve afspraken bieden werknemers bescherming, voorkomen concurrentie op arbeidsvoorwaarden, het scheelt werkgevers transactiekosten en geeft alle betrokkenen zekerheid over de geldende arbeidsvoorwaarden. Daarom is het van belang dat het cao-stelsel sterk en solide blijft.

Zoals in de vorige brief reeds aangegeven zijn -mede na een brede consultatie- vier aandachtspunten geformuleerd die via aparte beleidstrajecten verder worden uitgewerkt. Het gaat om de volgende punten:

1. Organisatiegraad van werknemers- en werkgeversorganisaties;
2. Onafhankelijkheid van vakbonden;
3. Avv- en dispensatiebeleid;
4. Cao-dekkingsgraad.

In het kader van de verkenning is de Stichting van de Arbeid schriftelijk verzocht om advies en gevraagd met concrete maatregelen te komen om collectieve onderhandelingen te bevorderen.

¹ Kamerstuk 29 544, nr. 1255.

Deze maatregelen zijn niet alleen relevant voor de verkenning, maar ook voor het in samenspraak met sociale partners op te stellen actieplan dat dit jaar naar verwachting wordt aangeleverd bij de Europese Commissie.² Dit kunnen zowel maatregelen zijn die de sociale partners zelf kunnen nemen, als suggesties voor maatregelen aan het ministerie. De betrokkenheid van sociale partners is van belang, aangezien zij het collectief overleg voeren en binnen het wettelijk kader gaan over de arbeidsvoorwaardenvorming. Het advies is daarom een belangrijk onderdeel van de uitwerking van de verkenning. In deze brief wordt ingegaan op het uitgebrachte advies van de sociale partners en op welke wijze daar opvolging aan zal worden gegeven.³

Tot slot zullen de maatregelen worden opgenomen in de lijst die eind dit jaar verstuurd wordt naar de Europese Commissie in navolging van de Raadsaanbeveling sociale dialoog.⁴

Beleidstrajecten

1. Organisatiegraad werkgevers- en werknemersorganisaties

Voor een sterke sociale dialoog zijn sterke sociale partners nodig. De organisatiegraad van werkgevers en werknemers is daarom een belangrijk fundament van ons stelsel. Daarbij is niet alleen het aantal leden van belang, maar ook het draagvlak dat de organisaties hebben. Uit NEA-onderzoek blijkt dat het draagvlak voor de cao onder werknemers nog groot is.⁵ Toch kan een aanhoudende daling van de organisatiegraad tot gevolg hebben dat de representativiteit en legitimiteit van vakbonden en werkgeversorganisaties ter discussie komt te staan. Dit kan op termijn ook het draagvlak voor het stelsel ondermijnen.

Vakbonden en werkgeversorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij nieuwe leden werven en bestaande leden behouden; daar gaat het ministerie niet over. Maar vanuit onze verantwoordelijkheid hechten wij er belang aan dat partijen breed draagvlak blijven creëren voor de gemaakte cao-afspraken. Bijvoorbeeld door een zo groot mogelijke groep werknemers te raadplegen bij de totstandkoming van een cao of mogelijkheden tot maatwerk ten volle te benutten, zodat zoveel mogelijk werknemers en werkgevers zich herkennen in de gemaakte afspraken.

Het is van belang dat de legitimiteit en representativiteit van cao-partijen niet in twijfel kan worden getrokken. Daarom bekijken we breder of aanvullende maatregelen nodig zijn of kunnen helpen om de positie van werkgevers- en werknemersorganisaties te versterken en hun legitimiteit te vergroten. Daarnaast zullen we ter inspiratie ook kijken naar de manier waarop de sociale dialoog in andere landen georganiseerd is. Zowel in landen die met dezelfde dynamieken te maken hebben (bijvoorbeeld Duitsland en België) als landen die daarin anders zijn dan wij (bijvoorbeeld de Scandinavische landen). Daarbij kijken we met belangstelling uit naar de ideeën van de Stichting hierover en gaan we daarover graag met hen in gesprek.

² Vanuit de Richtlijn inzake toereikende minimumlonen volgt dat lidstaten bij een cao-dekkingsgraad onder de 80% een actieplan opstellen met maatregelen om collectieve onderhandelingen te bevorderen. Op dit moment loopt er een zaak bij het Europees Hof van Justitie om de Richtlijn nietig te verklaren. Zolang het Hof de Richtlijn niet nietig heeft verklaard is het kabinet gehouden de verplichtingen uit de Richtlijn na te leven.

³ <https://www.stvda.nl/nl/publicaties/bevorderen-collectieve-onderhandelingen>

⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202301389

⁵ Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2024 (TNO).

Het behouden van voldoende representativiteit aan werkgeverszijde speelt een rol bij de cao-dekkingsgraad en het algemeen verbindend verklaren (avv) van cao's. De cao-dekkingsgraad zal dalen en het avv-instrument kan in gevaar komen wanneer (nieuwe) werkgevers zich niet (meer) aansluiten bij de werkgeversorganisatie. Het ministerie laat door het CBS iedere twee jaar onderzoek uitvoeren naar de organisatiegraad van werknemers.⁶ Over de organisatiegraad van werkgevers is minder bekend.

De Werkgevers Enquête Arbeid (WEA) uitgevoerd door TNO biedt het ministerie cijfers inzake het aantal ondernemingen dat lid is van een werkgeversvereniging.⁷ Om gerichte acties en maatregelen op te zetten is het nodig om een verdiepingsslag te maken en meer inzicht te krijgen in de organisatiegraad van subsectoren, de ontwikkeling van het ledenaantal in de afgelopen jaren en mogelijk verklarende factoren daarvoor. Op dit moment worden gesprekken gevoerd met TNO om de mogelijkheden voor nader onderzoek te inventariseren.

Belang uitdragen en kennis vergroten

Uit de verkenning is naar voren gekomen dat kennis over vakbonden, cao's en het stelsel vaak ontbreekt bij individuele werknemers en werkgevers. Meer dan de helft van de werknemers (55,2%) geeft aan nooit serieus te hebben nagedacht over lidmaatschap van een vakbond.⁸ Ook voor (nieuwe) werkgevers is het niet altijd vanzelfsprekend om aansluiting te zoeken bij een werkgeversorganisatie. En het feit dat er een cao is, wordt vaak als een gegeven beschouwd.

Als verantwoordelijke voor de wettelijke kaders van het stelsel kan SZW een rol spelen bij het vergroten van de bekendheid van cao's en het actief uitdragen van het belang van het stelsel. Daarom informeert het ministerie mensen de komende tijd over het cao-stelsel via verschillende sociale media kanalen.

De sociale partners spelen zelf uiteraard ook een grote rol bij het geven van voorlichting en het vergroten van de kennis over het cao-stelsel. De Stichting van de Arbeid doet in haar advies diverse voorstellen om de meerwaarde van lidmaatschap uit te dragen en het draagvlak voor de cao te vergroten. Wij onderschrijven het belang hiervan.

Zo zal de Stichting van de Arbeid het cao en avv-stelsel onder meerdere doelgroepen actief onder de aandacht brengen, cao-partijen oproepen om cao-afspraken in begrijpelijke taal op te schrijven, meer ruimte te bieden voor maatwerk en te blijven inzetten op het breed betrekken van werknemers.

De Stichting vraagt verder om de mogelijkheden te onderzoeken om via het onderwijs, het SER-jongerenplatform, de Kamer van Koophandel en diverse overheidskanalen voorlichting te geven. We gaan hierover met sociale partners en de andere relevante stakeholders in gesprek om te bekijken welke bijdrage het ministerie kan leveren.

⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/deelnemers-enquetes/bedrijven/overzicht-bedrijven/vakbondsleden>

⁷ Werkgevers Enquête Arbeid 2024 (TNO).

⁸ Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2024 (TNO).

Het is van belang dat vakbonden hun taak goed en efficiënt kunnen uitvoeren. Daarvoor moeten zij onder meer in gesprek kunnen gaan met hun (potentiële) achterban. De werkgever kan hieraan bijdragen door toegang tot de werkvloer voor vakbonden te faciliteren.

Uw Kamer is voor de zomer geïnformeerd over de uitkomst van de verkenning naar faciliteiten voor vakbondswerk, waaronder toegang tot de werkvloer.⁹ Zoals in de brief gemeld is er ruimte voor verbetering en verbreding van cao-afspraken over het faciliteren van vakbondswerk en kan daarop worden ingezet. Op dit moment zien wij geen noodzaak over te gaan tot een wettelijke maatregel. De volledige conclusies van de verkenning staan in de brief van 3 juli jl.

De oproep van de Stichting van de Arbeid aan cao-partijen om afspraken te maken om vakbonden toegang te verlenen tot de werkvloer wordt door het ministerie ondersteund.¹⁰ Gezien het belang dat alle betrokkenen hechten aan verbetering en verbreding van deze afspraken worden de komende tijd de ontwikkelingen hierin gemonitord en blijft het ministerie graag met de Stichting in gesprek.

2. Onafhankelijkheid van vakbonden

De onafhankelijkheid van een vakbond ten opzichte van een werkgever(s-organisatie) is van belang vanuit het oogpunt van evenwichtige arbeidsverhoudingen en geldt als uitgangspunt in ons cao en avv-stelsel. Dit vereiste vloeit ook voort uit artikel 2 van ILO-verdrag nr. 98, waarin staat dat verenigingen van werkgevers en werknemers vrij moeten zijn van inmenging van de één in de zaken van de ander bij de oprichting, de uitoefening van hun werkzaamheden en bij het beheer van hun organisaties.

In de wet op de Cao is opgenomen dat alleen één of meer werkgevers(verenigingen) samen met één of meer werknemersverenigingen een cao kunnen afsluiten. Deze verenigingen dienen een statutaire bevoegdheid te hebben tot het afsluiten van een cao en volledige rechtsbevoegdheid. Het onafhankelijkheidsvereiste van cao-partijen ten opzichte van elkaar is niet in Nederlandse wetgeving geregeld. Bij het ratificeren van ILO-verdrag nr. 98 is vastgesteld dat het niet nodig was om deze eis op te nemen in de wet, omdat er in de praktijk geen problemen bestonden. Wel werd benadrukt dat vanuit het oogpunt van evenwichtige arbeidsverhoudingen ernstige bezwaren zijn verbonden aan het optreden door niet-onafhankelijke werknemersorganisaties.¹¹

Wettelijke regeling

Door verschillende ontwikkelingen komt de vraag op of dit uitgangspunt nog voldoende is om de onafhankelijkheid van cao-partijen te kunnen waarborgen. Dat de eis van onafhankelijkheid niet in nationale wetgeving is vastgelegd, kan kwetsbaar zijn.

⁹ Kamerstuk 29 544, nr. 1285.

¹⁰ Zie het advies van de Stichting van de Arbeid: <https://www.stvda.nl/nl/publicaties/bevorderen-collectieve-onderhandelingen>

¹¹ Kamerstuk 23 473, nr. 94 en 1.

Verder vormen recente jurisprudentie en een verzoek vanuit het Comité van Experts, dat toeziet op de naleving van ILO-verdragen, aanleiding om te onderzoeken of een nationaal wettelijk toetsingskader om de onafhankelijkheid van cao-partijen te beoordelen wenselijk is.

Daarom is het voornemen het onafhankelijkheidsvereiste op te nemen in de wet op de Cao en zo de onafhankelijkheid van cao-partijen ten opzichte van elkaar bij het sluiten van cao's wettelijk te regelen. Daarbij dient het advies van de Stichting van de Arbeid om de betreffende passage uit het ILO-verdrag op te nemen in de wet op de Cao als uitgangspunt.¹² Het doel is om de onafhankelijkheid van cao-partijen verder te waarborgen en te zorgen voor een kader op grond waarvan de rechter de onafhankelijkheid kan beoordelen. Vanuit de Stichting van de Arbeid wordt gewerkt aan een aanbeveling, die zal worden betrokken bij het vervolg. Bij de verdere uitwerking wordt ook naar buitenlandse systemen gekeken, zoals in België, Frankrijk en Duitsland. Het is interessant om te bekijken hoe dit in hun wetgeving is verankerd. De sociale partners en overige relevante stakeholders worden geraadpleegd bij het vervolg.

3. Avv- en dispensatiebeleid

Het cao-stelsel dient ertoe om evenwichtige arbeidsverhoudingen te bevorderen en om arbeidsrust te creëren. Het avv-instrument levert hier een cruciale bijdrage aan. Avv draagt namelijk bij aan een gelijk speelveld, voorkomt concurrentie op arbeidsvoorwaarden en is van invloed op de cao-dekkingsgraad. De primaire verantwoordelijkheid voor de inhoud en reikwijdte (werkingssfeer) van cao's ligt bij sociale partners. Over het algemeen lopen de procedures vlot en probleemloos.

Tegelijkertijd zien we dat in sommige sectoren discussies over de werkingssfeer en het al dan niet verlenen van dispensatie leiden tot opschorting van een avv-procedure vanwege de complexe bedenkingen en dispensatieverzoeken, die zich vaak bij ieder avv-verzoek herhalen. Hierdoor ontstaan avv-loze periodes en onduidelijkheid over de toepasselijke arbeidsvoorwaarden.

Uitgangspunt van de huidige beleidsregels is dat sociale partners samen tot een oplossing komen bij een eventueel geschil. Dit is echter niet altijd gemakkelijk, omdat sociale partners verschillend denken over passende arbeidsvoorwaarden in de sector en afbakening van sectoren niet altijd eenvoudig is. De nu gebruikte open normen in het dispensatieproces geven mogelijkheid tot (langdurige) discussie.

Het is belangrijk dat bestaande partijen en afspraken beschermd worden, maar ook dat er oog is voor maatwerk en ruimte voor nieuwe partijen binnen het speelveld van werkgevers en werknemers. Het ministerie hecht groot belang aan een goed werkend avv-instrument met vlot lopende procedures en een uitvoerbaar dispensatiekader met heldere criteria. De ontvangen signalen hierover zijn meegenomen bij de uitwerking van dit aandachtspunt en komen tot uiting in de volgende maatregelen.

¹² De Stichting van de Arbeid pleit ervoor om de volgende tekst in de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst ter vervanging van artikel 2 op te nemen: «Verenigingen van werkgevers of van werknemers zijn slechts bevoegd tot het aangaan van een collectieve arbeidsovereenkomst indien hun statuten deze bevoegdheid met name noemen, zij één of meer leden hebben in de werkingssfeer van de overeenkomst en zij onafhankelijk van elkaar zijn, dat wil zeggen vrij van inmenging van de één in de zaken van de ander bij de oprichting, de uitoefening van werkzaamheden en het beheer van hun organisaties.»

Verbetering procedures

Allereerst zijn er een aantal zaken waar het ministerie doorlopend mee bezig is. Zo is het een continu aandachtspunt om avv-procedures waar mogelijk te versnellen, zonder afbreuk te doen aan de zorgvuldigheid en belangen van derden. Dit geldt ook voor het verbeteren en actueel houden van de praktische handreikingen. Tot slot voeren mijn ambtenaren evaluatiegesprekken met cao-partijen als de procedure veel oponthoud heeft gekend.

De Stichting van de Arbeid verzoekt in haar advies om in samenspraak met het ministerie administratieve processen rond verzoeken tot avv en dispensatie te vereenvoudigen en te verduidelijken. In dat kader is onderzoek gedaan naar de oorzaken voor het mogelijk oplopen van de duur van avv-procedures. Uit de analyse is gebleken dat de gemiddelde duur van avv-procedures de afgelopen vijf jaar niet direct is gestegen. Daarbij is onderzoek gedaan naar de avv-procedures die het langst hebben stilgelegen. De meest voorkomende oorzaak hiervan was een langdurige procedurele onderbreking bij cao-partijen. Een andere veel voorkomende oorzaak van een langere doorlooptijd was vanwege bedenkingen en dispensatieverzoeken.

We bekijken de mogelijkheden om de huidige criteria voor dispensatie te verduidelijken. Daarnaast wordt verkend hoe de dispensatieroute vereenvoudigd kan worden, zonder dat dit afbreuk doet aan het doel van avv, namelijk concurrentie op arbeidsvoorwaarden voorkomen. De uitwerking van beide maatregelen worden besproken met sociale partners en andere stakeholders.

Commissies werkingssfeer

Een aantal sectoren hebben afspraken gemaakt in de cao over zogenaamde werkingssfeercommissies. Deze commissies bestaan veelal uit afgevaardigden van aanpalende sectoren. Werkgevers en werknemers kunnen hier terecht indien er onduidelijkheid bestaat over de werkingssfeer en het toepassingsbereik van de cao waar zij onder vallen. We inventariseren welke commissies er zijn en onderzoeken het idee van een nationale commissie.

Maatwerk in cao's

Cao-partijen hebben naast het verlenen van dispensatie ook de mogelijkheid ruimte te creëren in de cao voor afwijkende afspraken, bijvoorbeeld door te kiezen voor een minimum-cao waarbij voor sommige bepalingen (positief) kan worden afgeweken van de cao. Ook kunnen partijen een hardheidsclausule of dispensatiebepaling opnemen. Daarnaast zijn er cao's met bijzondere bepalingen voor sub-sectoren of categorieën werknemers of een aangepaste werkingssfeer. Verder is het mogelijk een decentralisatiebepaling op te nemen waarbij op ondernemingsniveau afspraken gemaakt kunnen worden met de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging. Tot slot kan in de cao worden afgeweken van de wet door gebruik te maken van driekwart dwingend recht. Uw Kamer is per brief d.d. 17 juli 2023 uitgebreider geïnformeerd over de verschillende mogelijkheden om maatwerkafspraken te maken in cao's.¹³

¹³ Kamerstuk 29 544, nr. 1214.

Het belang van de mogelijkheid tot maatwerk wordt onderschreven en de oproep van de Stichting aan cao-partijen om hier in cao's meer ruimte voor te bieden wordt ondersteund.

Dit draagt eraan bij dat zoveel mogelijk individuele werkgevers en werknemers zich herkennen in de afspraken en er breed draagvlak voor de cao is en blijft. Verder geeft de Stichting in haar advies aan dat zij cao-partijen zal oproepen om minimaal een dispensatiemogelijkheid in de cao op te nemen en de reikwijdte van de cao duidelijk af te bakenen en regelmatig te actualiseren.

4. Cao-dekkingsgraad

De cao-dekkingsgraad is een belangrijke pijler onder het cao en avv-stelsel. De cao biedt werknemers bescherming, gaat concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen, creëert een gelijk speelveld en verlaagt transactiekosten voor werkgevers. Uit de meest recente cijfers van het CBS blijkt dat in Nederland de cao-dekkingsgraad op 72,5% (2024) ligt.¹⁴ Dit percentage daalt al geruime tijd. Tegelijkertijd neemt het absolute aantal werknemers onder een cao niet af. Het lijkt er dus op dat het aantal werknemers dat werkzaam is in sectoren zonder cao toeneemt. Het is belangrijk hier aandacht aan te besteden en erop in te zetten deze trend te keren.

Onderzoek CBS

Om goed inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad in Nederland is het CBS gevraagd haar eerdere onderzoek te herhalen. Dit inzicht is nodig voor de rapportageverplichtingen aan de Europese Commissie vanuit de Richtlijn toereikende minimumlonen. Maar ook om de cijfers goed te kunnen monitoren en vergelijken. En, belangrijker nog, om uiteindelijk gerichte acties te kunnen ondernemen.

De Stichting van de Arbeid uit in haar advies de wens om verdiepend onderzoek te laten doen naar de omvang en de oorzaken van de «witte cao-vlek». Dus in welke sectoren daalt de cao-dekkingsgraad het hardst of is helemaal geen cao aanwezig.

Uit een eerste inventariserend gesprek met het CBS blijkt dat op basis van de huidige cijfers al een verdieping naar de omvang en ontwikkeling van de cao-dekkingsgraad mogelijk is. Een meer kwalitatief onderzoek naar de achterliggende oorzaken van de daling kan het CBS niet uitvoeren. Het verzoek om meer inzicht in de oorzaken wordt meegenomen bij het vervolgproces.

Aanbestedingsregels

Op dit moment loopt op EU-niveau het traject om Europese aanbestedingsregels te herzien. EZ en SZW voeren op ambtelijk niveau het gesprek over het kunnen inbedden van (meer) sociale voorwaarden in het aanbestedingsrecht. Dit is echter een traject van de langere termijn. Er bestaat evenwel een breed gedeelde wens de aanbestedingsregels te versimpelen. Hierbij is het streven om ook de (on)mogelijkheden omtrent het opnemen van sociale criteria, zoals arbeidsvoorwaarden uit een (avv'de) cao, bij aanbestedingen te verduidelijken.

¹⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/41/werknemers-naar-soort-cao-en-sbi-naar-achtergrondkenmerken-2010-2024>

De oproep van de Stichting van de Arbeid om bij (publieke) aanbestedingen ook sociale criteria, zoals arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden op te kunnen nemen als gunningscriteria sluit hier op aan.

Conclusie en vervolg

De komende tijd worden in nauw overleg met sociale partners en met raadpleging van andere stakeholders de aangekondigde maatregelen verder uitgewerkt.

Deze zijn hieronder per traject kort samengevat:

1. Organisatiegraad van werknemers- en werkgeversorganisaties:
 - Internationale vergelijking van systemen en maatregelen;
 - Onderzoek organisatiegraad werkgevers;
 - Belang cao-stelsel uitdragen en vergroten draagvlak;
 - Toegang tot de werkvloer monitoren.
2. Onafhankelijkheid vakbonden:
 - Wettelijke maatregel om onafhankelijkheid te waarborgen.
3. Avv- en dispensatiebeleid:
 - Verbetering procedures;
 - Commissie werkingssfeer onderzoeken;
 - Dispensatiekader verduidelijken en route vereenvoudigen;
 - Bestaande mogelijkheden maatwerk benutten.
4. Cao-dekkingsgraad:
 - Herhaling CBS-onderzoek cao-dekkingsgraad;
 - Verdiepingsonderzoek oorzaken daling cao-dekkingsgraad;
 - Aanbestedingsregels verduidelijken.

Uw Kamer wordt volgend jaar opnieuw geïnformeerd over de uitgezette trajecten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M.L.J. Paul