

Beleidsdoorlichting Arbeidsverhoudingen

Inhoudsopgave

- 1 Inleiding
 - 1.1 Inleiding
 - 1.2 Doel
 - 1.3 Aanpak
 - 1.4 Leeswijzer
- 2 Arbeidsverhoudingen
 - 2.1 Arbeidsverhoudingen in Nederland
 - 2.2 Doel van het beleid
 - 2.3 Ingezette budgetten
 - 2.4 Bepalen doelmatigheid en doeltreffendheid

A Stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen

- 3 Aanleiding voor beleid
(centrale vraag: waarom moeten we wat regelen)
 - 3.1 Inleiding
 - 3.2 Historische ontwikkeling van het beleid
 - 3.3 Beleidsprobleem
 - 3.4 Actualiteit probleem
 - 3.5 Rol van de overheid
- 4 Ingezette beleidsinstrumenten
(centrale vraag: hoe hebben we het geregeld)
 - 4.1 Inleiding
 - 4.2 Ingezette beleidsinstrumenten
 - 4.3 Instrumenten in relatie tot de doelstelling
- 5 Doeltreffendheid
(centrale vraag: hebben we het goed geregeld)
 - 5.1 Inleiding
 - 5.2 Maatschappelijke effecten
 - 5.3 Doeltreffendheid van beleid

B Rechten en plichten voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst

- 6 Aanleiding voor beleid
(centrale vraag: waarom moeten we wat regelen)
 - 6.1 Inleiding
 - 6.2 Historische ontwikkeling van het beleid
 - 6.3 Beleidsprobleem
 - 6.4 Actualiteit probleem
 - 6.5 Rol van de overheid
- 7 Ingezette beleidsinstrumenten
(centrale vraag: hoe hebben we het geregeld)
 - 7.1 Inleiding
 - 7.2 Ingezette beleidsinstrumenten
 - 7.3 Instrumenten in relatie tot de doelstelling
- 8 Doeltreffendheid
(centrale vraag: hebben we het goed geregeld)
 - 8.1 Inleiding
 - 8.2 Maatschappelijke effecten
 - 8.3 Doeltreffendheid van beleid

C Gelijke behandeling

- 9 Aanleiding voor beleid
(centrale vraag: waarom moeten we wat regelen)
 - 9.1 Inleiding
 - 9.2 Historische ontwikkeling van het beleid
 - 9.3 Beleidsprobleem
 - 9.4 Actualiteit probleem
 - 9.5 Rol van de overheid
- 10 Ingezette beleidsinstrumenten
(centrale vraag: hoe hebben we het geregeld)
 - 10.1 Inleiding
 - 10.2 Ingezette beleidsinstrumenten
 - 10.3 Instrumenten in relatie tot de doelstelling
- 11 Doeltreffendheid
(centrale vraag: hebben we het goed geregeld)
 - 11.1 Inleiding
 - 11.2 Maatschappelijke effecten
 - 11.3 Doeltreffendheid van beleid

- 12 Conclusies
 - 12.1 Inleiding
 - 12.2 Ingezette instrumenten
 - 12.3 Doelmatigheid van beleid
 - 12.4 Algemene conclusies
 - 12.5 Tot slot

Bijlagen

Bijlage 1: Reactie van de heer van der Zwan

Bijlage 2: Reactie van de heer Jaspers

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor de advisering over en de ontwikkeling van het regeringsbeleid op het gebied van de arbeidsverhoudingen met inbegrip van de aanvullende pensioenen. Vanuit die verantwoordelijkheid ontwikkelt het ministerie beleid voor een flexibel instrumentarium voor moderne arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden. Het gaat hierbij om het geheel van werkrelaties tussen werknemers en werkgevers en hun relatie tot de overheid. Het ministerie geeft vorm aan dit deel onderdeel van het overheidsbeleid op terreinen als arbeidsrecht, arbeid en zorg, collectieve arbeidsvoorwaardenvorming, pensioenen en levensloop. Om inzicht te krijgen in de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid op het terrein van de arbeidsverhoudingen heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in 2007 besloten een beleidsdoorlichting uit te voeren.

Een beleidsdoorlichting richt zich op het in kaart brengen van de effectiviteit van het beleid en het aanreiken van handvatten voor verdere ontwikkeling van het beleidsinstrumentarium. Meer concreet is het de vraag of, hoe en in welke mate de door SZW gehanteerde beleidsinstrumenten bijdragen aan de verwezenlijking van de operationele doelstellingen. Het onderhavige stuk betreft de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 43.

In deze beleidsdoorlichting gaat het om de operationele doelstellingen die betrekking hebben op het bevorderen van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen; het zorgdragen voor een goede balans tussen rechten en plichten van werkgevers en werknemers voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst; en het bevorderen van gelijke kansen op de arbeidsmarkt en toegang tot de arbeidsmarkt door bescherming te bieden tegen ongelijke behandeling bij arbeid en beroep.

De beleidsdoorlichting past in een meer systematische programmatische benadering van beleidsevaluaties en is in de eerste plaats bedoeld als nuttig instrument voor beleidsdirecties. Beleidsdoorlichtingen bieden de gelegenheid om te leren van ervaringen uit het verleden en op beknopte wijze verantwoording af te leggen over het in de afgelopen jaren gevoerde beleid. De ex post beleidsdoorlichting vindt plaats op het niveau van de algemene of operationele doelstelling.

1.1 Doel

De doelstelling van de beleidsdoorlichting van artikel 43: Arbeidsverhoudingen luidt:

Evalueer operationele doelstelling 1, 2 en 4 van beleidsartikel 43; wat is de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

Operationele doelstelling 3 (bevorderen van het combineren van arbeid en zorg) wordt niet geëvalueerd omdat dit in 2006 reeds is gebeurd.

Deze Beleidsdoorlichting bevat, zoals voorgeschreven, een:

- analyse van het probleem dat aanleiding vormde voor het beleid
- motivering van de rol van de rijksoverheid
- beschrijving van de beleidsdoelstellingen
- beschrijving van de instrumenten
- analyse van de maatschappelijke effecten
- beschrijving van de ingezette budgetten
- beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid

Concreet houdt dit in dat wordt getracht antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is het probleem dat de aanleiding vormde voor het beleid?
- Is het probleem nog actueel?
- Wat is de oorzaak van het probleem?
- Waarom is de overheid hiervoor verantwoordelijk?
- Waarom op rijksniveau?
- Wat zijn de beleidsdoelstellingen?
- Wat zijn de ingezette instrumenten?
- Wat is het effect van de ingezette instrumenten op de beleidsdoelstelling?
- Wat is het ingezette budget?

Opgemerkt moet worden dat uitgangspunt is het beleid in algemene zin evalueren (doelstellingen) en niet de individuele instrumenten. Wel kan de vraag gesteld worden of de instrumenten in het licht van de doelstelling in voldoende mate bijdragen aan het behalen van de doelstelling.

1.3 Aanpak

De beleidsdoorlichting voor artikel 43 richt zich op het niveau van de operationele doelstellingen (OD) en niet op algemene doelstelling (AD, het zorgdragen voor een flexibel instrumentarium voor moderne arbeidsverhoudingen en voorwaarden). Belangrijkste reden hiervoor is dat een analyse op AD niveau waarschijnlijk niet de gewenste inzichten in de effectiviteit van het beleid geeft. Wel is getracht door middel van een meta-analyse op basis van de evaluaties van de aparte OD's inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid op AD niveau.

Concreet betekent dit dat de beleidsevaluatie van artikel 43 wordt uitgevoerd op de volgende operationele doelstellingen:

OD 1: het bevorderen van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen

OD 2: zorgdragen voor een goede balans tussen rechten en plichten van werkgevers en werknemers voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst

OD 4: bevorderen van gelijke kansen op de arbeidsmarkt en toegang tot de arbeidsmarkt door bescherming te bieden tegen ongelijke behandeling bij arbeid en beroep.

Bij de evaluatie is niet in gegaan op de Wet op de bedrijfsorganisatie (WBO). Reden is omdat het voornemen is de WBO per 1 januari 2009 te herzien. Het is derhalve niet opportuun deze Wet op dit moment te evalueren. Uiteraard zal in de volgende beleidsdoorlichting wel in gegaan worden op de WBO.

Bij de beleidsdoorlichting moet één of meerdere externen betrokken worden ten behoeve van de onafhankelijke toets. Daarvoor zijn de heer van der Zwan en de heer Jaspers bij de beleidsdoorlichting betrokken. De heer van der Zwan is voormalig hoogleraar commerciële economie respectievelijk ondernemingsbeleid en management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid geweest van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Ook was hij actief in het bedrijfsleven als president-directeur van de Nationale Investeringsbank en vice-voorzitter van de Hoofddirectie van Vendex. De heer Jaspers is onder andere hoogleraar Arbeidsrecht en Sociaal Beleid, Voorzitter disciplinegroep ISEP en Voorzitter van de programmaraad Organisatie van Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA). Van 1987 tot 1995 is de heer Jaspers kroonlid geweest van de Commissie Sociale Zekerheid van de SER. Tijdens de evaluatie hebben de heer van der Zwan en Jaspers tweemaal een reactie kunnen geven op conceptstukken (eenmaal aan het begin en eenmaal aan het einde van het project). Het uiteindelijk oordeel van de heer van der Zwan en Jaspers over de beleidsdoorlichting van artikel 43 is in de bijlage opgenomen.

1.4 Leeswijzer

Allereerst wordt het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen in algemene zin beschreven – hoofdstuk 2. Vervolgens wordt per operationele doelstelling (blok A, B en C) ingegaan op:

- waarom moeten we wat regelen (aanleiding en actualiteit van het beleid) – hoofdstukken 3, 6, 9;
- hoe hebben we het geregeld (de ingezette beleidsinstrumenten) – hoofdstukken 4, 7, 10;
- hebben we het goed geregeld (doeltreffendheid van het beleid – hoofdstukken 5, 8, 11).

Tenslotte wordt door middel van een meta-analyse op basis van de evaluaties van de aparte OD's inzicht gegeven in de doeltreffendheid en doelmatigheid op AD niveau (hoofdstuk 12).

2. Arbeidsverhoudingen

2.1 Arbeidsverhoudingen in Nederland

In deze paragraaf zal kort worden ingegaan op het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen. Het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen kent een sterke nadruk op overleg en afspraken tussen sociale partners onderling en met overheid. Arbeidsverhoudingen zijn de interacties tussen werkgevers en werknemers en die tussen werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en de overheid. De interacties tussen de actoren kunnen verschillende vormen aannemen, zoals overleg, onderhandelen, samenwerking of conflict. Niet altijd zijn alle actoren daarbij partij.

De resultaten van deze interacties zijn formele en informele regels die het arbeidsproces beheersen. De regels kunnen een zeer verschillend karakter hebben. Er zijn formele regels (bv wettelijke voorschriften of statuten) en informele regels, die veelal voortvloeien uit tradities, gewoonten of informele groepsprocessen. Interactie en regulering vinden plaats op meerdere niveaus, zoals het landelijk- (macro), bedrijfstak- (meso) of ondernemingsniveau (micro) ¹.

De rol van de overheid ligt in het bieden van de kaders. Instrumenten als de Arbeidstijdenwet, en de gelijke behandelingswetgeving bieden deze kaders door het bieden van minimumnormen. Daarnaast treedt de overheid ordenend op, met wetgeving zoals cao, avv-en en het driekwart dwingend recht. Deze zijn ordenend voor de contractvorming tussen sociale partners onderling. Uitgangspunt bij de bepaling van de arbeidsvoorwaarden is onderhandelingsvrijheid en contractvrijheid van werkgevers en werknemers.

De ordenende instrumenten bieden veel flexibiliteit aan cao-partijen. Werkgever(s) en werknemers kunnen een cao afsluiten, kunnen om avv verzoeken en de inhoud van de afspraken is aan partijen. De flexibiliteit vloeit voort uit de in internationaal recht vastgelegde vrijheden tot vereniging, collectief onderhandelen en contractvorming.

Behalve het bieden van kaders ontmoeten het Kabinet en sociale partners elkaar regelmatig, met name tijdens het reguliere voor- en najaarsoverleg. Tijdens het overleg tussen Kabinet en sociale partners worden de sociaaleconomische ontwikkelingen besproken en beleid wordt afgestemd. De SER en de Stichting van de Arbeid zijn hierbij belangrijke instituties. De centrale akkoorden die overheid en sociale partners op het hoogste niveau afsluiten, zijn richtinggevend voor de collectieve arbeidsovereenkomsten op sector- en ondernemingsniveau, die op hun beurt weer doorwerken in de individuele arbeidsovereenkomsten.

2.2 Doel van het beleid

Het Kabinet bevordert goede arbeidsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers. Daarbij gaat het zowel om het faciliteren en stimuleren van moderne arbeidsrelaties, als om de rechtsbescherming van werknemers.

De algemene doelstelling van het Kabinet op het terrein van Arbeidsverhoudingen luidt dan ook:

Het zorgdragen voor een flexibel instrumentarium voor moderne arbeidsverhoudingen en voorwaarden.

De doelmatigheid heeft betrekking op de bijdrage van de uitgaven aan het bereiken van de algemene doelstelling: hoe staan de kosten in verhouding tot de opbrengsten? Bij de doeltreffendheid van het gehanteerde beleidsinstrumentarium gaat het om het in kaart brengen van de effectiviteit van het beleid: in hoeverre draagt het beleid bij aan de realisatie van de algemene doelstelling? Met andere woorden: wat is het effect van het beleid?

Het gaat hierbij om het bijdragen aan evenwichtige arbeidsverhoudingen, waarbij werknemers een minimumniveau van arbeidsrechtelijke bescherming wordt geboden dat in overeenstemming is met de

¹ Bron: Albeda, et al, Arbeidsverhoudingen in Nederland, 1998.

maatschappelijke ontwikkelingen en dat sociale partners voldoende ruimte biedt voor eigen verantwoordelijkheid. In dit kader wordt gezorgd voor de reguliere contacten tussen het ministerie en sociale partners en het beleid op het gebied van arbeidsvoorwaardenvorming, publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, arbeidsrecht en arbeid en zorg.

In dit kader is het Ministerie van Sociale Zaken verantwoordelijk voor²:

- de vormgeving en het onderhoud van het wettelijke instrumentarium ten behoeve van de zelfregulering door sociale partners en van de structuur van het overleg met de sociale partners;
- de vormgeving en het onderhoud van een basisniveau van wettelijke arbeidsrechtelijke bescherming en de bevordering van de naleving daarvan;
- de vormgeving en het onderhoud van de wetgeving gericht op gelijke behandeling bij de arbeid en de bevordering van de naleving daarvan.

2.3 Ingezette budgetten

In deze paragraaf gaan we in op de ingezette middelen die in het kader van het zorgdragen voor een flexibel instrumentarium voor moderne arbeidsverhoudingen en voorwaarden beschikbaar zijn. Het gaat daarbij om de uitgaven die ten laste van operationele doelstellingen 1, 2 en 4 van Artikel 43 Arbeidsverhoudingen zijn gebracht.

Uitgangspunt is de raming van de kosten voor 2009 zoals vastgesteld in respectievelijk de Rijksbegroting 2009, XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Opgemerkt moet worden dat voor de kosten van de Algemene Doelstelling en de apparaatsuitgaven de uitgaven die gemaakt worden ten behoeve van het realiseren van OD 3 niet geabstraheerd konden worden. Hierdoor ontstaat een overschatting van de uitgaven die geraamd zijn voor het realiseren van OD1, 2 en 4.

Kijkend naar ingezette budgetten (zie tabel 12.2) zien we dat de ingezette budgetten relatief beperkt zijn (ruim 16 miljoen euro). Zeker in relatie tot de gehele SZW begroting, die in 2009 ruim 24 miljard euro bedraagt.

Uit tabel 2.1 blijkt dat:

- Het merendeel van de kosten veroorzaakt wordt door apparaatsuitgaven. In de apparaatsuitgaven zijn de personele en materiële uitgaven verdisconteerd van de ministeriële uitvoeringstaken op het terrein van de Wet CAO en de Wet AVV, met inbegrip van de afhandeling van cao-aanmeldingen, verzoeken tot algemeen verbindend verklaren, verzoeken tot werktijdverkorting en het uitvoeren van cao-onderzoek (rapportages over de arbeidsvoorwaardenontwikkeling), en de handhaving van de ATW en (met ingang van 2007) de Wml.
- Daarnaast betreft het budget voor OD1 vooral de Subsidieregeling Kwaliteit Arbeidsverhoudingen (+/- €300.000,-). Het budget voor OD4 betreft onder andere de subsidies voor Expertisecentrum LEEFtijd en (voor 2008) voor de afwikkeling van subsidies in het kader van het Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen.
- De overige budgetten voor OD1 en OD 4 betreffen gereserveerde gelden voor met name subsidies, onderzoek en voorlichting.

² Opgemerkt moet worden dat SZW in het kader van de Arbeidsverhoudingen ook verantwoordelijk is voor dat de vormgeving en werking van het wettelijke stelsel van verlofregelingen, met inbegrip van de levensloopregeling. Dit is echter het terrein van OD3, die niet is meegenomen in deze doorlichting.

Tabel 2.1 Begrotingsuitgaven artikel 43 in 2008 voor OD 1,2 en 4 (X €1.000,-)

Artikelonderdeel	2008	2009
<i>Algemene Doelstelling (incl. OD3)</i>		
Handhaving	624	646
Overig	2.896	2.891
<i>Operationele Doelstelling 1</i>		
Subsidies	535	529
Overig	452	216
<i>Operationele Doelstelling 4</i>		
Subsidies	1.077	580
Overig	200	200
<i>Apparaatsuitgaven (incl. OD3)</i>		
Personeel en materieel	17.637	16.760

Bron: Rijksbegroting 2008, XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Rijksbegroting 2009, XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De ingezette budgetten in de jaren voor 2008 zijn niet in de tabel opgenomen. De reden hiervoor is dat SZW vanaf 2008 gebruik maakt van een gewijzigde begrotingsindeling. Hierdoor zijn een aantal verschuivingen tussen begrotingsonderdelen opgetreden.

Naast uitgaven zijn er ook ontvangsten. Deze ontvangsten betreffen geïnde boeten in het kader van de handhaving door de Arbeidsinspectie, vooral op het terrein van de ATW en de Wml. De opbrengsten voor 2009 zijn geraamd op €1.228.000,-. Voor 2008 was dit €1.307.000,-.

2.4 Bepalen doelmatigheid en doeltreffendheid

De begroting van het Ministerie van SZW geeft aan welke effecten met het beleid worden beoogd. De algemene doelstelling, het bieden van een flexibel instrumentarium voor moderne arbeidsverhoudingen en voorwaarden, wordt bereikt wanneer:

- sociale partners stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen tot stand brengen en ondernemingen goed functioneren door betrokkenheid van werknemers;
- een verantwoorde ontwikkeling van collectief tussen sociale partners afgesproken arbeidsvoorwaarden plaatsvindt;
- een goede balans ontstaat tussen de rechten en plichten voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst met inbegrip van een adequaat stelsel van ontslagbescherming;
- risico's voor de gezondheid en veiligheid van werknemers voor zover deze verband houden met de arbeids- en rusttijden worden verminderd;
- op de arbeidsmarkt minder ongerechtvaardigde verschillen in de behandeling van werkzoekenden en van werknemers bestaan.

Om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid van het beleid moeten de beoogde effecten meetbaar gemaakt worden. Daarvoor wordt in de hiernavolgende hoofdstukken bij de beoordeling van de effectiviteit van het beleid naast kwalitatieve informatie ook gebruikt gemaakt van kengetallen. Deze kengetallen bieden indirect inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Het directe effect van het beleid is moeilijk vast te stellen, omdat het beleidseffect niet te isoleren is van andere factoren. Bovendien is het voor veel indicatoren ondoenlijk om streefwaarden vast te stellen. Het effect van het beleid kan wel plausibel worden gemaakt aan de hand van kengetallen die betrekking hebben op:

- de toepassing/gebruik van het instrumentarium;
- het draagvlak voor de normen en instrumenten;
- de effectiviteit van het handavingsinstrumentarium.

In hoofdstuk 12 wordt wat uitvoeriger stilgestaan bij de bruikbaarheid van de kengetallen bij de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

A Stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen

3. Aanleiding voor beleid

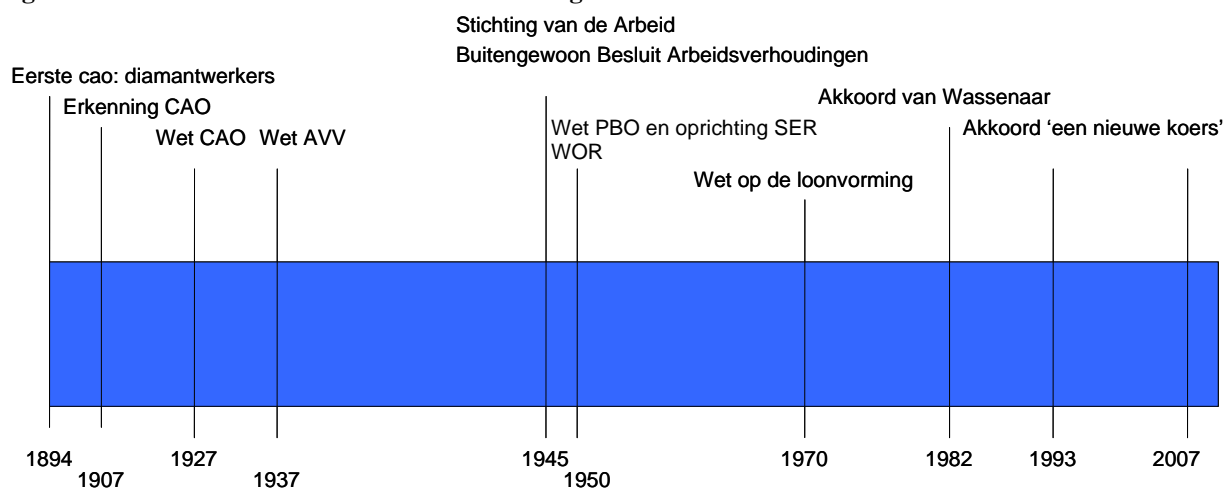
3.1 Inleiding

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 wordt ingegaan op operationele doelstelling 1 van artikel 43: stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen. Arbeidsverhoudingen zijn de interacties tussen individuele werkgevers en individuele werknemers en die tussen werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en de overheid. De resultaten van deze interacties zijn formele en informele regels die het arbeidsproces beheersen.

Dit hoofdstuk behandelt de vraag waarom het kabinet stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen bevordert. We beginnen het hoofdstuk met een kort historisch overzicht van de arbeidsverhoudingen in Nederland.

3.2 Historische ontwikkeling van het beleid

Figuur 3.1: Historisch overzicht arbeidsverhoudingen in Nederland



In 1894 werd in Nederland de eerste collectieve arbeidsovereenkomst afgesloten. Door te gaan staken dwongen de Amsterdamse diamantwerkers hun werkgevers afspraken te maken over de tarieven. De werknemers waren zich ervan bewust dat ze, door collectiviteit en solidariteit, verbeteringen in de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden konden aanbrengen. In 1907 volgde de wettelijke erkenning van de collectieve arbeidsovereenkomst in het burgerlijk wetboek.

De eerste landelijke sectorale cao was die tussen de Werkliedenorganisatie in de Typografie en de Nederlandse Bond van Boekdrukkerijen uit 1914. In 1927 werd de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet CAO) aangenomen. De wet verplicht betrokken werkgevers om de cao op het gehele personeel toe te passen. De Wet op het Algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet AVV) dateert van 1937. Deze wet zorgt ervoor dat de niet aangesloten bedrijven de avv' de bepalingen van de cao moeten volgen.

Aanvankelijk werden cao's vooral per beroepsgroep afgesloten. Pas na de Tweede Wereldoorlog kregen bedrijfstak-cao's de overhand. Deze ontwikkeling werd gestimuleerd door fusies tussen beroeps- en bedrijfsbonden. Dit fusieproces leidde ertoe dat voor grotere groepen werknemers cao's werden afgesloten. Hierdoor werd het voor vakorganisaties ook makkelijker om afspraken over andere onderwerpen dan alleen arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden te maken, bijvoorbeeld over werkgelegenheid, medezeggenschap en opleidingen. Het werd voor werknemers steeds vanzelfsprekender dat er een cao was. Doordat cao's niet meer per beroepsgroep werden afgesproken maar op bedrijfstakniveau, kwam de cao verder van de werkvloer af te staan.

Werknemersorganisaties

De eerste vakbonden ontstonden in de tweede helft van de negentiende eeuw als een poging van de arbeiders om hun arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden te verbeteren. Aanvankelijk was er een grote verscheidenheid aan vakbonden, die zich vaak richtten op een specifieke beroepsgroep in een specifieke regio. Geleidelijk aan zijn de vakbonden steeds meer hun krachten gaan bundelen door te fuseren of federaties te vormen. De FNV (Federatie Nederlandse Vakverenigingen) en de CNV (Christelijk Nationaal Vakverbond) zijn momenteel de grootste vakcentrales en daarbij zijn verschillende bonden aangesloten. De derde vakcentrale is de MHP (Middelbaar en Hoger Personeel). Naast deze drie vakcentrales zijn er nog een aantal categorale bonden die een bepaalde categorie werknemers vertegenwoordigen en niet zijn aangesloten bij een vakcentrale.

De belangrijkste rol die zij tegenwoordig vervullen is dat zij met individuele werkgevers of met werkgeversorganisaties onderhandelen over collectieve arbeidsovereenkomsten. Vakbonden komen zowel op voor de individuele belangen van elk vakbondslid als voor de collectieve belangen van werknemers. Een vakbeweging houdt zich in dit kader bezig met:

- arbeidsvoorwaarden;
- arbeidsomstandigheden;
- arbeidsverhoudingen;
- sociale zekerheid;
- werkgelegenheid.

Daarnaast zijn de vakbonden gesprekspartner voor de overheid inzake het algemeen sociaal-economisch beleid in Nederland.

Ledenaantallen werknemersorganisaties

Onderstaande tabellen geven inzicht in de ledenaantallen van de vakbonden en de organisatiegraad in Nederland. Uit het overzicht blijkt dat ongeveer 1,9 miljoen Nederlanders lid zijn van een vakbond en dat deze aantallen (licht) afnemen. De organisatiegraad is 24% in 2006. De organisatiegraad is afgenomen, namelijk van 27 procent in 1999 naar 24% in 2004. In de jaren '60 bedroeg de organisatiegraad ongeveer 40% en in de jaren '80 ruim 30%. Overigen is de huidige organisatiegraad niet uitzonderlijk laag, tussen 1920 en 1930 kende Nederland een organisatiegraad van ongeveer 20%.

Tabel 3.1: Ledenaantallen vakbonden 1999-2006 (x 1.000)

	1999	2003	2006
FNV	1233	1205	1171
CNV	361	356	342
MHP/De Unie	218	169	161
Overigens bonden	123	191	192
Totaal	1935	1921	1866

Bron: CBS

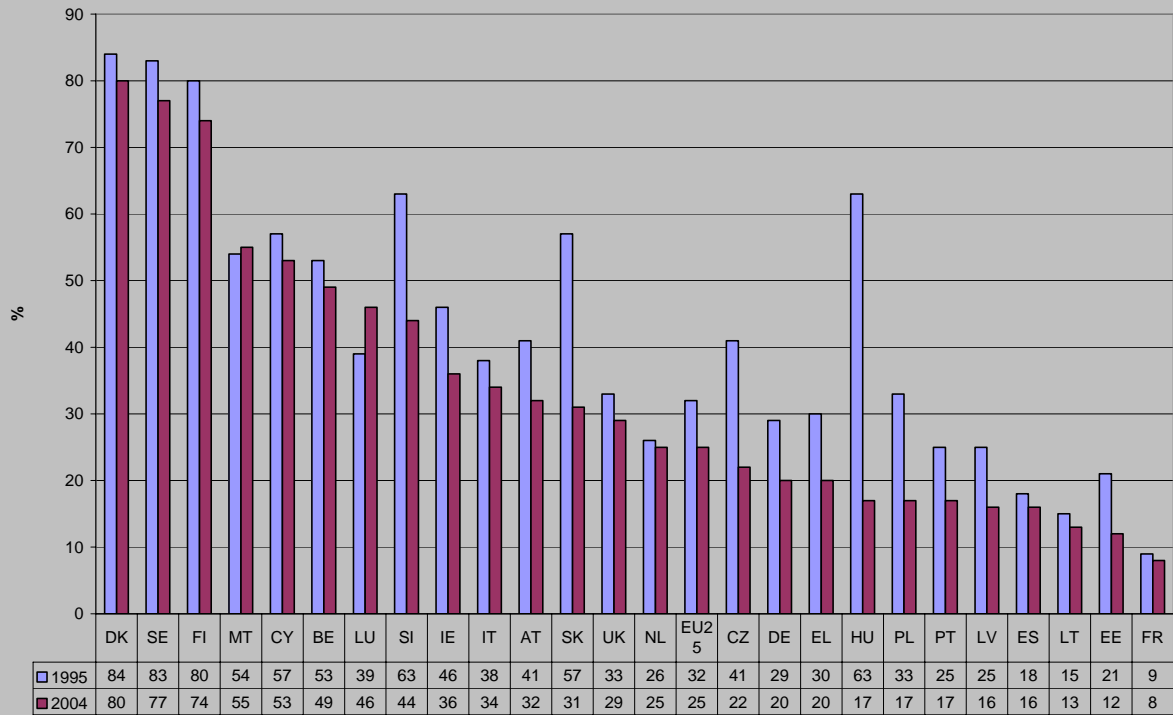
Tabel 3.2: Organisatiegraad vakbonden, naar persoonskenmerken en sector, 1999-2004 (%)

	1999	2003	2004
Mannen	32	29	29
Vrouwen	20	18	19
15-24 jaar	12	11	10
25-44 jaar	24	21	21
45-64 jaar	39	35	35
Landbouw en visserij	n.b.	13	13
Industrie en bouwnijverheid	n.b.	32	30
Commerciële dienstverlening	n.b.	16	17
Totaal	27	24	24

Ledenaantallen in internationaal perspectief

In internationaal vergelijkend perspectief kent Nederland, zoals uit figuur 3.2 duidelijk wordt, een gemiddelde organisatiegraad van werknemers. De afnemende trend in vrijwel de gehele Europese Unie lijkt te duiden op een autonome ontwikkeling. Zowel in landen waar vakbondslidmaatschap een vereiste is om in aanmerking te komen voor werknemersverzekering als in landen (zoals Nederland) waar dat niet zo is, is het aantal vakbondsleden tussen 1995 en 2004 gedaald.

Figuur 3.2 **Organisatiegraad vakbonden EU-25, 1995 en 2004**



Bron: Europese Commissie (2006) Industrial Relations in Europe, 2006, Brussel: EC

Voor de Tweede Wereldoorlog hield de overheid zich buiten de onderhandelingen tussen sociale partners. De rol van de overheid beperkte zich tot een ondersteunende, die voornamelijk gericht was op de institutionalisering van de onderhandelingen (het scheppen van een wettelijk kader). In die tijd ontstond in het kader van de sociale verzekeringen een groot aantal organen waarin vakverenigingen en werkgeversorganisaties vertegenwoordigd waren. Voorbeeld zijn de Raden van Arbeid. Op het terrein van het economisch beleid praatte de vakbeweging niet mee. De werkgevers werden in enkele gevallen wel betrokken, zoals bij de Economische Raad.

Vrijwel meteen na de bevrijding, op 17 mei 1945, is de Stichting van de Arbeid opgericht als privaatrechtelijk orgaan van overleg en samenwerking tussen de centrale organisaties van werkgevers in de industrie, het midden- en kleinbedrijf en de land- en tuinbouw en de centrale organisaties van werknemers. De belangrijkste overweging voor de oprichting van de Stichting was de gedeelde overtuiging dat werknemers en werkgevers, de 'sociale partners', meteen na de bevrijding gezamenlijk moesten werken aan de wederopbouw van Nederland.

De grotere betrokkenheid van ondernemers en werknemers bij het sociaaleconomisch beleid werd in 1950 vastgelegd in de Wet op de bedrijfsorganisatie. Met deze wet werd de SER opgericht. Via de SER kreeg het bedrijfsleven een adviserende taak. Ook kreeg het bedrijfsleven bestuurlijke bevoegdheden: het kreeg de mogelijkheid product- en bedrijfsschappen op te richten. In deze schappen kunnen ondernemers en werknemers zaken regelen die zij in het belang van de eigen bedrijfstak achten.

In hetzelfde jaar waarin in de Wet op de Bedrijfsorganisatie (WBO) van kracht werd, trad ook de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) in werking. De belangrijkste taak van de ondernemingsraad was om naar vermogen bij te dragen aan een zo goed mogelijk functioneren van de onderneming 'onder erkenning van de zelfstandige functie van de ondernemer'. Hier was dus nog geen sprake van behartiging van personeelsbelangen. Oorspronkelijk had de directeur zitting in de OR, maar dit werd in 1978 afschaft. Met de uitbreiding van de bevoegdheden van de WOR in 1971 werd de behartiging van werknemersbelangen geïntroduceerd. In 1998 volgde wederom een wijziging in de wet die de grens voor de verplichte instelling van een OR verhoogde van 35 naar 50 werknemers en waarin ook medezeggenschap geregeld is voor deeltijdwerkers en ingeleende werknemers (die langer dan 24 maanden in een onderneming werkzaam zijn). Voor ondernemingen met 10 tot 50 werknemers moet een personeelsvertegenwoordiging (PVT) worden ingesteld als de meerderheid van het personeel dat wil.

Overleg- en adviesorganen

Naast de werkgevers- en werknemersorganisatie bestaan er ook op landelijk niveau instituties op het gebied van de arbeidsverhoudingen. Deze instituties zijn feitelijk overleg- en adviesorganen. De Stichting van de Arbeid (StvdA) is een 'bipartiet' overlegorgaan van werkgevers- en werknemersorganisaties. De Sociaal-Economische Raad (SER) is in 1950 door de overheid ingesteld als belangrijkste adviesorgaan op sociaal-economisch gebied. Behalve elf vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers telt de SER ook elf onafhankelijke kroonleden: deskundigen op sociaal-economisch terrein, die min of meer een afspiegeling vormen van de politieke verhoudingen in ons land. De SER is dus een 'tripartiet' orgaan.

Terwijl de StvdA vooral aanbevelingen doet aan de vakbonden en werkgevers(organisaties) over het arbeidsvoorwaardenoverleg in bedrijven en sectoren, geeft de SER adviezen aan de regering over het te voeren sociaal-economische beleid. De StvdA en de SER ontlenen hun invloed niet zozeer aan hun wettelijke bevoegdheden, die beperkt zijn, maar aan het feit dat ze uitdrukking geven aan gedeelde opvattingen van werkgevers, werknemers en onafhankelijke deskundigen. Hun invloed is sterk afhankelijk van het vermogen van de verschillende partijen om overeenstemming te bereiken.

Na de Tweede Wereldoorlog is er in Nederland in het licht van de wederopbouw gekozen voor een centraal geleide loonpolitiek. De overheid stelde jaarlijks een (uniform) percentage vast met betrekking tot de toegestane loonstijging. Dit percentage was mede gebaseerd op de adviezen van eerst de Stichting en later de SER. De juridische basis voor de te voeren loonpolitiek was gelegen in een aantal bepalingen in het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) van 1945. In 1970 werden echter de betreffende bepalingen in het BBA vervangen door de Wet op de loonvorming 1970. De overheidsbevoegdheden werden daarbij verminderd.

Na 1970 is er sprake van een overgangperiode van een strak geleide centrale loonpolitiek naar 'beheerste decentrale'. Deze ontwikkeling is versterkt door de economische situatie eind jaren zeventig en begin jaren tachtig. De oplossing voor de problemen (de grote omvang van de werkloosheid, een geringe rentabiliteit van het bedrijfsleven en een vertraging in de economische groei) werd gezocht bij de sociale partners, die daarmee meer en meer zelf aan het roer kwamen te staan. Dit leidde in 1982 tot het Akkoord van Wassenaar. Dit akkoord bevatte de aanbeveling van het kabinet aan werkgevers en werknemers op bedrijfstak- en ondernemingsniveau om een politiek van gematigde loonstijging te voeren teneinde de winstgevendheid van het bedrijfsleven te verbeteren in combinatie met een werkgelegenheidsbeleid met maatregelen op het gebied van arbeidsduurverkorting. Daartegenover staat dat sociale partners en kabinet op centraal niveau de loononderhandelingen en het sociaaleconomische beleid met elkaar afstemmen, zoals in het zogeheten voor- en najaarsoverleg.

Het akkoord van 1982 kan worden beschouwd als een keerpunt in ons stelsel van loononderhandelingen. In de eerste plaats omdat overheidsingrepen via de lonen sindsdien achterwege zijn gebleven en in de tweede plaats omdat het een decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg

heeft ingeluid. Dit werd bevestigd door een wijziging van de Wet op de loonvorming in 1987. Dit proces van decentralisatie werd in 1993 bevestigd met een nieuw akkoord onder de veelzeggende titel 'Een Nieuwe Koers'. De totstandkoming van dit akkoord moet mede gezien worden tegen de achtergrond van een toenemende behoefte aan een flexibele inzet van arbeid en kapitaal, veroorzaakt door een snelle globalisering van het economische leven en de toenemende internationale concurrentie. Een Nieuwe Koers was de aanbeveling voor de 'agenda' voor het overleg over arbeidsvoorwaarden in cao's voor bedrijfstakken of ondernemingen. Het was de uitkomst van het beraad binnen de Stichting van de Arbeid over de gevolgen van de decentralisatie en flexibilisering van de arbeidsmarkt voor het proces van onderhandelen over lonen en andere arbeidsvoorwaarden.

Werkgeversorganisaties

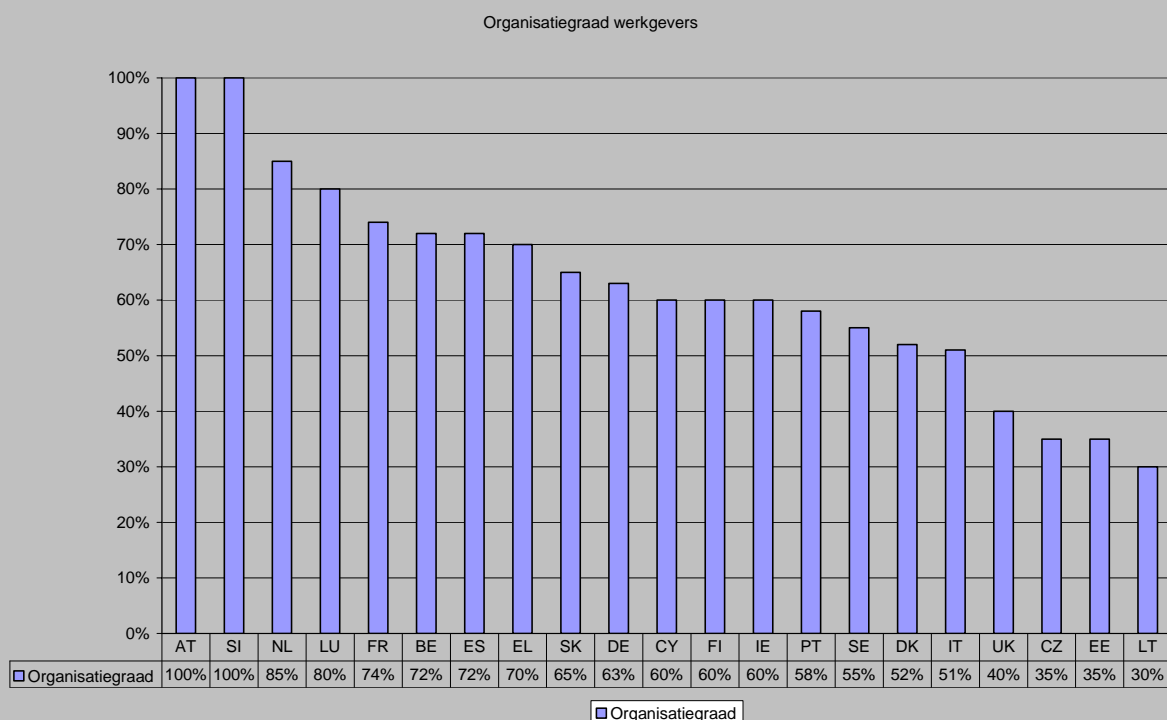
Als reactie op de vakbonden zijn ook de werkgevers zich gaan organiseren. De grootste werkgeversorganisatie is VNO-NCW, ontstaan uit een fusie van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond. Daarnaast is MKB-Nederland een centrale werkgeversorganisatie voor bedrijven met minder dan 100 werknemers. Tenslotte kennen we een centrale werkgeversorganisatie in de Land- en Tuinbouw (LTO-Nederland). De werkgeversorganisaties hebben vooral als doelen:

- belangenbehartiging van ondernemers in de onderhandelingen met de vakbonden;
- bevorderen van een goed ondernemersklimaat door het realiseren van lage kosten en een gunstige concurrentiepositie tegenover het buitenland;
- onderlinge eenheid bevorderen: afspraken om onderlinge concurrentie te regelen;
- onderlinge ondersteuning: vergoeding voor stakingen en onderzoeken naar de economische effecten van EU-maatregelen.

Ledenaantallen in internationaal perspectief

Wat betreft de ledenaantallen van werkgeversverenigingen bestaan er weinig cijfers. De cijfers die voorhanden zijn (zoals door de Europese Commissie verzameld in figuur 3.3 hieronder) duiden op een organisatiegraad tussen de 80% en 90%. Dat is internationaal gezien een hoog cijfer. Alleen Oostenrijk en Slovenië scoren hoger.

Figuur 3.3: Organisatiegraad werkgevers in internationaal vergelijkend perspectief



Bron: Europese Commissie (2006) Industrial Relations in Europe, 2006, Brussel: EC

3.3 Beleidsprobleem

Werkgevers en werknemers zijn afhankelijk van elkaar (vandaar ook de term sociale partners). De werkgever is afhankelijk van de arbeid van de werknemer en de werknemer is afhankelijk van het salaris dat hij van de werkgever krijgt. Het samenvallen van de belangen blijkt onder meer uit het feit dat de continuïteit van de onderneming voor de werknemers niet van minder belang is dan voor de ondernemer³.

Maar hoewel de belangen van werkgevers en werknemers grotendeels samenvallen, zijn er ook belangentegenstellingen. De arbeidsverhoudingen kenmerken zich door deze belangentegenstellingen in combinatie met een ongelijkheid in de machtsverhoudingen. In deze (klassieke) tegenstelling staan de werkgevers aan de ene kant (kapitaal) en werknemers aan de andere kant (arbeid). Met ongelijke machtsverhoudingen wordt bedoeld dat individuele werknemers als economische zwakkeren worden beschouwd ten opzichte van de economisch sterkere werkgever. Door organisatie van werknemers kan de ongelijkheid in de machtsverhoudingen meer in balans komen. Overheidsinterventie kan de gevolgen van de ongelijke machtsverhouding verder compenseren.

De belangentegenstellingen tussen werkgevers en werknemers en de ongelijke machtsverhoudingen kunnen leiden tot een minder stabiel sociaaleconomisch klimaat, bijvoorbeeld met veel stakingen of een minder evenwichtige loonontwikkeling. Daarom is ervoor gekozen om de machtsverhoudingen te kanaliseren en corrigeren.

Het bevorderen van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen vindt plaats op drie niveaus, macro (landelijk), meso (sector) en micro (bedrijf). Dit komt naar voren in de geconcretiseerde doelen van de operationele doelstelling:

- Het in stand houden van een adequate overlegstructuur tussen het kabinet en sociale partners ten behoeve van onderlinge beleidsafstemming, coördinatie op sociaal en sociaaleconomische terrein en om zoveel mogelijk draagvlak te verkrijgen voor het kabinetsbeleid;
- Het bevorderen van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaardenvorming door het recht op collectief onderhandelen van sociale partners te waarborgen en te bevorderen, om arbeidsvoorwaarden door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten te regelen;
- Het regelen, waarborgen en bevorderen van het grondwettelijke recht op medezeggenschap.

Hieronder gaan we nader in op deze doelen. Maar eerst is het van belang een beeld te geven van welke actoren op welk niveau een rol spelen in de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste actoren op het terrein van de arbeidsverhoudingen op macro, meso en micro niveau.

Tabel 3.3 Actoren in de Nederlandse arbeidsverhoudingen

	Macro	Meso	Micro
Werknemersorganisaties			
Werkgeversorganisaties			
Stichting van de Arbeid			
SER			
Werknemers			
Werkgevers			
Ondernemingsraden			

Overigens moet opgemerkt worden dat er veel interactie is tussen de niveaus. Resultaten op het ene niveau beïnvloeden zowel het proces als de uitkomsten op de andere niveaus. Zo kan over alles waarover afspraken zijn gemaakt op sectorniveau, op microniveau niet meer meebeslist worden. Wel komt het steeds vaker voor dat werkgever(s) en vakbonden afspreken om bepaalde zaken niet tot in detail op sectorniveau te regelen, maar juist over te laten aan het overleg tussen de werkgever en een medezeggenschapsorgaan.

³ Bron: Paul de Beer, lezing AWWN, 25 november 2004.

Macro

Stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen op macroniveau worden onder andere gerealiseerd via overleg met sociale partners (veelal in de Stichting van de Arbeid). Deze aanpak heeft een tweetal grote voordelen. Ten eerste mist de overheid bij het vormgeven van het sociaal-economisch beleid de 'ogen' en 'handen' die sociale partners wel hebben. Ten tweede kan door sociale partners te betrekken bij de beleidsvorming het draagvlak voor het kabinetsbeleid vergroot worden.

Voor het beleid van het kabinet, zoals het inkomens-/koopkrachtbeleid, de sociale zekerheid, de arbeidsmarkt en de sociaal- en economische politiek in het algemeen, is het van belang een zekere invloed te hebben op de uitkomsten van het overleg tussen sociale partners. In de begroting van SZW stond dan ook vanouds: “De overheid wenst een adequate overlegstructuur tussen het kabinet en sociale partners in stand te houden. In dit overleg wordt de inzet van de onderscheiden partijen ten aanzien van met name het sociaal-economische beleid – met nadrukkelijk behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid – waar mogelijk afgestemd”⁴.

Essentiële voorwaarde voor effectief overleg tussen sociale partners en overheid is een goede doorwerking van de macro-afspraken naar het decentrale niveau. Centrale akkoorden, die op het hoogste niveau worden afgesloten tussen sociale partners en overheid, moeten hun doorwerking hebben in de collectieve arbeidsovereenkomsten tussen decentrale partijen en daarmee in individuele arbeidsovereenkomsten. De overheid kan afspraken maken met sociale partners, maar heeft geen invloed op de mate waarin deze afspraken ook daadwerkelijk worden vastgelegd in decentrale cao's. Echter, zonder doorwerking wordt het nut van overleg op centraal niveau zeer beperkt.

Overigens heeft het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen met een belangrijke rol voor het overleg met sociale partners en de overheid (het zogeheten ‘poldermodel’) ook in het buitenland de nodige aandacht gekregen. Ter illustratie: Frankrijk heeft een wet ingevoerd waarin een Voor- en Najaarsoverleg wettelijk geregeld is.

Meso

Collectieve belangenbehartiging kan op verschillende niveaus plaatsvinden, namelijk het niveau van de onderneming en/of bedrijfsvestiging en het niveau van de sector (meso-niveau). In de meeste landen is door verschillende oorzaken één van beide niveaus dominant geworden. In de Verenigde Staten en Groot-Brittannië bijvoorbeeld vindt belangenbehartiging vooral op het niveau van de onderneming plaats. In Nederland (en ook Duitsland) kennen we collectieve belangenbehartiging op sector-niveau. Hierbij zijn instrumenten als de cao en avv'en ordenend voor de contractvorming tussen sociale partners onderling.

Het kabinet wil het recht op collectief onderhandelen van sociale partners waarborgen en bevorderen om stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen op meso-niveau te realiseren. Door het stimuleren van zelfregulering wordt ook maatwerk gerealiseerd in de arbeidsvoorwaardenvorming. Daarnaast zijn er nog een aantal sociaal-economische voordelen van collectief onderhandelen. De belangrijkste voordelen van collectieve contracten zijn:

- verlaging van de transactiekosten;
- meer deskundigheid bij de onderhandelingen;
- bescherming van de zwakste partij;
- grotere zekerheid over de kosten voor de werkgever en over het loon voor de werknemer.

Daarnaast zijn er ook (vermeende) nadelen van collectief onderhandelen:

- (loon)kostenoprijvend effect;
- beperking flexibiliteit van arbeidsvoorwaardenvorming;
- marktverstoring, concurrentie op arbeidsvoorwaarden wordt uitgeschakeld.

Op zowel de voor- als de nadelen zal in hoofdstuk 5 verder worden ingegaan.

⁴ In de begroting van 2008 is dit als volgt geformuleerd: “Om een adequate overlegstructuur tussen het kabinet en sociale partners in stand te houden ten behoeve van onderlinge beleidsafstemming, coördinatie op sociaal en sociaaleconomisch terrein en om zoveel mogelijk draagvlak te verkrijgen voor het kabinetsbeleid.”

Aanvullend op het recht om collectief te onderhandelen bestaat de mogelijkheid om het resultaat van het overleg (de cao) geldig te maken voor de gehele sector. Het geldig maken van een cao voor een gehele bedrijfstak heeft als grootste voordeel dat alle werkgevers in die bedrijfstak te maken hebben met dezelfde arbeidsvoorwaarden voor werknemers. Neerwaartse concurrentie op het gebied van arbeidsvoorwaarden wordt op die manier uitgesloten. Zo draagt het collectief onderhandelen en het algemeen geldig maken van deze afspraken voor de gehele sector bij aan de arbeidsrust en aan goede arbeidsverhoudingen in de bedrijfstakken.

Overigens zijn er ook internationale verdragen in het kader van de International Labour Organisation die betrekking hebben op collectieve onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. Met name de ILO-Conventies nr. 87 en 98 zijn in dat opzicht van belang. Conventie nr. 87 heeft betrekking op het vrij kunnen oprichten en lid worden van organisaties van werkgevers en van werknemers. Conventie nr. 98 biedt werknemers bescherming tegen vakbondsdiscriminatie en verplicht de overheid om het recht op vrijheid van organisatie en onderhandeling te handhaven en om vrijwillige onderhandelingen over de regeling van arbeidsvoorwaarden onder meer via cao's te bevorderen. In dit verband kan tevens nog worden gewezen op ILO-Conventie nr. 154, gericht op het bevorderen van collectieve onderhandelingen. Deze verdragen zijn door de Nederlandse regering geratificeerd en hebben daarmee ook rechtskracht gekregen.

Micro

Tenslotte gaan we in op de arbeidsverhoudingen op microniveau, dat wil zeggen het niveau van de individuele werkgevers en werknemers. In collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) maken de vakbonden en de werkgever(s) afspraken over de arbeidsvoorwaarden van de werknemers in een bedrijfstak of onderneming. Het gaat dan om zaken als loon, arbeidsduur, scholingsfaciliteiten, en dergelijke. De collectieve onderhandelingen hebben echter maar een beperkte invloed op wat er binnen de muren van de onderneming gebeurt. Hoe het werk wordt georganiseerd is bijvoorbeeld een zaak van de werkgever zelf. Een manier om de machtsverhoudingen binnen een onderneming meer in evenwicht te brengen is door werknemers medezeggenschap te geven.

Werknemers kunnen directe en indirecte (vertegenwoordigende) medezeggenschap krijgen. Bij indirecte, vertegenwoordigende medezeggenschap worden de werknemers betrokken bij de totstandkoming van besluiten in de onderneming door middel van een ondernemingsraad of een personeelsvertegenwoordiging. Een OR is verplicht voor ondernemingen die meer dan 50 werknemers hebben. Het democratisch gehalte in de onderneming neemt toe doordat de werknemers invloed kunnen uitoefenen op het (lange termijn-) beleid en de organisatie van het werk in de onderneming waarin zij werken. De betrokkenheid van werknemers bij de onderneming wordt hierdoor vergroot. Anderzijds heeft medezeggenschap ook voordelen voor werkgevers. De belangrijkste voordelen zijn het weten wat er speelt en daarop kunnen inspelen, waardoor draagvlak voor besluiten wordt gecreëerd en de implementatie van die besluiten beter verloopt.

Een voorbeeld van directe medezeggenschap is het werkoverleg. De werknemers kunnen problemen en oplossingen naar voren brengen, maar uiteindelijk beslist de werkgever. Door middel van werkoverleg heeft de werknemer invloed op de dagelijkse gang van zaken in de onderneming. Voordelen van een goed werkoverleg voor de werkgever zijn dat het personeel gemotiveerd wordt, het bedrijf gebruik maakt van de ervaring en ideeën van werknemers en dat de productie omhoog gaat.

3.4 Actualiteit beleidsprobleem

Stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen zijn nog steeds een belangrijke randvoorwaarde voor een positieve sociaaleconomische ontwikkeling en een langdurig drukkend effect op de werkloosheid. Daarmee is het beleid, namelijk het bevorderen van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen, nog steeds actueel.

Dit blijkt uit het feit dat er nog steeds grote behoefte is aan centraal overleg met sociale partners, wat vaak leidt tot concrete afspraken en akkoorden. Recent voorbeeld is de Participatietop in 2007, waarin kabinet en sociale partners afspraken hebben gemaakt over het vergroten van de arbeidsparticipatie in

Nederland. Tevens worden de instrumenten cao en avv op grote schaal ingezet om afspraken te maken tussen werkgevers(organisaties) en werknemersorganisaties. Op bedrijfsniveau blijkt de ondernemingsraad vaak een belangrijke rol te vervullen als het gaat om het brengen van een evenwicht in de verhoudingen tussen werkgever en werknemer.

Opgemerkt moet worden dat de klassieke tegenstelling tussen werknemer (arbeid) en werkgever (kapitaal) is niet meer zo duidelijk als in het verleden. Enerzijds is de scheidslijn tussen eigenaren/leidinggevenden en ondergeschikten vervaagd: de hiërarchie is in veel ondernemingen verminderd doordat werknemers feitelijk meer zeggenschap hebben gekregen over hun eigen werk. Anderzijds zijn de werknemers van tegenwoordig niet alleen meer eigenaar van hun arbeidskracht, maar zijn via aandelenbezit even goed kapitaalbezitter⁵.

3.5 Rol van de overheid

Op het terrein van de arbeidsverhoudingen vervult de overheid een dubbelrol. Enerzijds is de overheid wetgevend en anderzijds is zij werkgever. De verantwoordelijkheid van de overheid als werkgever valt buiten het bestek van dit begrotingsartikel en zal verder ook niet aan de orde komen.

Deze beleidsdoorlichting heeft geen betrekking op de overheidssectoren omdat het stelsel van (totstandkoming van) arbeidsvoorwaarden en -arbeidsverhoudingen afwijkt van dat van de marktsector. De laatste decennia is echter een proces van normalisering/harmonisering in gang gezet dat tot gevolg heeft gehad dat inmiddels veel specifieke wetgeving op het terrein van het arbeidsrecht gelijkelijk is gaan gelden voor zowel markt- als de overheidssector. Zo zijn o.a. de Arbeidsomstandighedenwet, Arbeidstijdenwet en de Algemene wet gelijke behandeling op ambtenaren van toepassing. Ook de medezeggenschap is voor ambtenaren in de Wet op de ondernemingsraden geregeld.

In het stelsel van de arbeidsverhoudingen in Nederland heeft de overheid vooral een kaderstellende rol als het gaat om het realiseren van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen. De overheid vervult deze rol om de (ongelijke) machtsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers te kanaliseren en corrigeren, wat moet leiden tot een meer stabiel sociaaleconomisch klimaat. De kaderscheppende functie van de overheid bestaat uit de opstelling van regels en wetten voor overleg waaraan de partijen gebonden zijn. Bijvoorbeeld de Wet CAO, de Wet AVV en de WOR.

Behalve het scheppen van kaders voor overleg neemt de overheid ook deel aan het overleg. Dit vindt vooral plaats met de Stichting van de Arbeid. Dit overleg vindt plaats omdat het voor het kabinet belangrijk is om enerzijds draagvlak te creëren voor het gevoerde beleid en anderzijds het van belang is om een zekere invloed te hebben op de uitkomsten van het overleg tussen sociale partners.

⁵ Bron: Paul de Beer, lezing AWWN.

4 Instrumenten

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de beleidsinstrumenten die het ministerie inzet om de doelstelling van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen te bereiken. Paragraaf 4.2 geeft een overzicht van de ingezette instrumenten bij de operationele doelstelling 1 en paragraaf 4.3 gaat in op de relatie tussen de instrumenten en de operationele doelstelling aan de hand van de drie geconcretiseerde beleidsdoelen. Anders dan in hoofdstuk 3 en 5, waar een indeling van de instrumenten in macro, meso en micro niveau wordt gehanteerd, volgen we in dit hoofdstuk een indeling van de instrumenten op basis van de in de tabel hieronder opgenomen structurering. Dit om het vergelijken van de ingezette instrumenten met die bij de andere operationele doelstellingen te vergemakkelijken.

4.2 Ingezette instrumenten

In het schematische overzicht (zie tabel 4.1) staan de belangrijkste ingezette instrumenten gerangschikt naar type en cluster. Per cluster zijn diverse specifieke instrumenten gegroepeerd die ingezet zouden kunnen worden om doelstellingen te bereiken. Zoals blijkt uit onderstaand overzicht worden ter ondersteuning van de operationele doelstelling 1 een beperkt aantal instrumenten ingezet. Het doel van deze exercitie is dan ook om zichtbaar te maken welke instrumenten ook zouden kunnen worden ingezet om de doelstelling te bereiken. Een volgend hoofdstuk gaat daarop in.

Tabel 4.1 Overzicht instrumenten OD1

Cluster Instrument	Specifieke instrumenten	Ingezette instrumenten
Voorlichting en communicatie (kennis vergroten en voorkeuren beïnvloeden)	1. Specifieke voorlichting (gericht; verzamelbrieven)	
	2. Generieke voorlichting (ongericht)	
	3. Deskundigheidsbevordering	
	4. Best practices	
	5. Naming and faming	
	6. Benchmarking	
Co-regulering	7. Protocol	
	8. Gedragscode	Code Tabaksblad
	9. Convenant (incl. intentieverklaring)	Centraal overleg, o.a. door regiegroep StvdA
	10. Herenakkoord	Voor- en najaarsakkoorden
Draagvlakcreatie	11. Bestuurlijk Overleg	
	12. Instellen taskforce/ commissie	Adviesaanvragen aan de SER Ambassadeursnetwerk medezeggenschap
Geschilbeslechting	13. Arbitrage (incl. bindend advies)	
	14. Mediation	
	15. Ombudsman	
	16. Tuchtrect	
Instrumenten ter vergroting transparantie	17. Erkenningsregeling	
	18. Standaardregeling	
	19. Keurmerk	
	20. Certificering	
	21. Visitaties	
Financiële instrumenten	22. Subsidies	Subsidieregeling Kwaliteit Arbeidsverhoudingen
	23. Vouchers	
	24. Prestatiesturing	
	25. Budgetsturing	
	26. Financiële prikkel (belasting, accijnzen, eigenbijdragen, financieringsheffingen)	
Instrumenten die activiteiten op afstand plaatsen	27. Aanbesteden	
	28. Verzelfstandiging (ZBO)	

	29. Privatisering	
Handhaving	30. Handhaving	
Wet- en regelgeving	31. Wetten: algemeen verbindend voorschrift	Wet CAO; Wet AVV; Wet WOR; Wet WEOR; Wet BO; Wet op de Loonvorming; WAGA
	32. Vergunningen	
	33. Algemeen verbindend verklaren	(via Wet AVV)
	34. Beleidsregels	Toetsingskader AVV; Besluit Werkzaamheden voortvloeiend uit Wet AVV en toetsingskader
	35. Experimenten	
	36. Europese richtlijnen	Detacheringsrichtlijn in WAGA 10 ^{de} richtlijn grensoverschrijdende fusies 14 ^{de} richtlijn medezeggenschap
	37. Verdragen	ILO verdragen nr. 87, 98 en 154; ESH (artikel 6); EVRM (art. II) EG-Verdrag (Europese sociale dialoog)
	38. Jurisprudentie	Jurisprudentie WOR, CAO en AVV
Onderzoek	39. Onderzoek	Monitor cao afspraken (SZW/UAW)

Bron: Selectie Sturingsinstrumenten, SEO 2007 (Bewerking SZW)

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat met name de volgende instrumenten worden ingezet om de operationele doelstelling 1 te bereiken:

- (Internationale) verdragen
- Wet- en regelgeving
- Beleidsregels
- Subsidies
- Bestuurlijk overleg

Deze groepen instrumenten worden hieronder in bovenstaande volgorde behandeld.

4.2.1 Grondwet en verdragen

De basis voor collectief onderhandelen ligt in de Nederlandse Grondwet en internationale verdragen. In internationale verdragen is vastgelegd dat sociale partners autonoom zijn: ze hebben vrijheid van vereniging, recht op collectief onderhandelen en contractvorming. In de Nederlandse Grondwet is de vrijheid om zich te organiseren vastgelegd in artikel 8. Ook vakbonden en werkgeversorganisaties genieten dat recht.

In internationale verdragen wordt het grondrecht van vakverenigingsvrijheid meer specifiek beschermd, omdat onderkend wordt dat de organisatie van werknemers nodig is als tegenwicht tegen de macht van werkgevers (zie art. II EVRM; art. 5 ESH; ILO nr. 87):

- ILO verdragen nr. 87 en nr. 98 regelen het recht van werkgevers en werknemers om zich te organiseren en te onderhandelen over collectieve arbeidsvoorwaarden.
- In ILO verdrag nr. 154 worden nationale overheden aangespoord maatregelen te nemen die het collectief onderhandelen bevorderen. ILO verdrag nr. 154 is door een minderheid van EU lidstaten geratificeerd, waaronder ook Nederland.
- Het Europees Hof van Justitie heeft in een aantal uitspraken bepaald dat collectieve arbeidsovereenkomsten ‘immun’ zijn voor het Europese mededingingsrecht, zoals vastgelegd in het EG-verdrag, zolang ze betrekking hebben op werkgelegenheids- en arbeidsvoorwaarden.
- Het Europees Sociaal Handvest (ESH) geeft werkgevers en werknemers het recht om ‘op passende niveaus’ collectief te onderhandelen, cao’s te sluiten en bevat het recht op collectieve actie bij belangenconflicten (stakingsrecht). Sinds 1999 is het Europees Sociaal Handvest opgenomen in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

4.2.2 Wetten

De Wet CAO (Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst)

Het verenigingsrecht en de mogelijkheid om pressiemiddelen in verenigingskader ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg te gebruiken maakten aan het einde van de negentiende eeuw dat de voedingsbodem voor het tot stand komen van cao's was gelegd. In de Wet CAO werden al voordien aanvaarde beginselen in de wet geconsolideerd en nader uitgewerkt. De totstandkoming en de inhoud van afspraken omtrent arbeidsvoorwaarden is in beginsel de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers en hun organisaties.

Het doel van de Wet CAO is het maken van collectieve afspraken te bevorderen. Door collectieve afspraken ontstaan evenwichtige arbeidsverhoudingen en arbeidsrust en vormen daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor een positieve sociaaleconomische ontwikkeling. De Wet CAO vormt de wettelijke basis voor de totstandkoming van collectieve arbeidsovereenkomsten. De Wet CAO bepaalt wat een cao is en bepaalt de gebondenheid aan een cao. In de Wet CAO (artikel 14) is opgenomen dat, tenzij in de cao anders bepaald, de gebonden werkgever de cao-bepalingen ook toe moet passen op werknemers die geen lid zijn van de vakbond waarmee de cao is afgesloten.

De Wet AVV (Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten)

In de Wet CAO ontbrak de verbindendverklaring. Algemeen verbindend verklaren heeft in de kern tot doel het uitoefenen van de verantwoordelijkheid van sociale partners (via collectieve afspraken in de vorm van cao's) te ondersteunen en te beschermen. Het beoogde effect van de Wet AVV is concurrentie op arbeidsvoorwaarden door onderbieding door niet gebonden werkgevers en werknemers te voorkomen. Door algemeenverbindendverklaring kan andere regelgeving door de centrale overheid worden beperkt.

De Wet AVV zorgt ervoor dat de cao ook geldig is voor niet-gebonden werkgevers die onder de werkingssfeeromschrijving vallen (naast de via art. 14 Wet CAO geregelde derdenbinding voor werknemers). De Wet AVV bepaalt dat cao-bepalingen op verzoek van cao-partijen door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid algemeen verbindend verklaard kunnen worden, en stelt in beginsel geen beperkingen aan het karakter van die bepalingen. Algemeen beleidsuitgangspunt daarin is dat de totstandkoming en de inhoud van de cao in beginsel de verantwoordelijkheid is van werkgevers, werknemers en hun organisaties. Derhalve toetst SZW bij het avv'en in principe niet de inhoud van de cao. Wel toetst SZW marginaal op kennelijke strijdigheid met het recht en er zijn vormvereisten die zijn vastgelegd het Besluit aanmelding van collectieve arbeidsovereenkomsten en het aanvragen van algemeenverbindendverklaring.

Wet op de loonvorming

De Wet op de loonvorming stelt normen voor de rol van de overheid bij collectieve arbeidsvoorwaardenvorming. De Wet op de loonvorming regelt de inwerkingtreding van cao's en geeft de minister van SZW bevoegdheden om in geval van nood loonmaatregelen te treffen.

In de Wet op de loonvorming is vastgelegd dat de bepaling van de hoogte van de lonen de verantwoordelijkheid is van werkgevers- en werknemersorganisaties. Verder regelt de Wet op de loonvorming de inwerkingtreding van cao's. Reden hiervoor is dat de minister de loonontwikkeling kan volgen ten behoeve van het koopkrachtbeleid. Partijen moeten een cao aanmelden bij de minister van SZW. Cao's treden pas in werking een dag nadat de minister van SZW de partijen in kennis heeft gesteld van de ontvangst van de cao bescheiden. De wet regelt bovendien dat in geval van nood de minister maatregelen kan treffen op het gebied van de arbeidsvoorwaarden. In geval van noodsituaties geeft de Wet op de Loonvorming de minister van SZW de bevoegdheid, om na overleg met de Stichting van de Arbeid, een algemene loonmaatregel voor de cao-lonen af te kondigen voor maximaal zes maanden, die eenmaal kan worden verlegend.

Wet Arbeidsvoorwaarden Grensoverschrijdende Arbeid (WAGA)

De WAGA garandeert minimum arbeidsvoorwaarden voor werknemers uit een ander EU-land, om concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen. In aanvulling op het bepaalde in de Wet CAO en AVV beschrijft de WAGA welke arbeidsvoorwaarden gelden voor werknemers uit een ander EU-land die tijdelijk in Nederland werken via een werkgever of detacheerder in hun eigen land. Met de WAGA is de Europese Detacheringsrichtlijn geïmplementeerd.

Voor alle in Nederland werkende werknemers uit andere EU-landen gelden de in de Nederlandse wet bepaalde arbeidsvoorwaarden. Het gaat hier om het wettelijk vastgestelde minimumloon; het wettelijk minimum aan vakantiedagen, rustdagen en het wettelijk maximum aan werktijden. Voorts zijn de wettelijke regels en voorwaarden voor uitzendwerk van toepassing alsmede veiligheidsmaatregelen (Arbowet) en bepalingen over gelijke behandeling. Bovendien geldt dat, in het geval dat er een (ge-avv'de) cao bestaat in het bedrijf of in de sector, de cao-bepalingen ook gelden voor de werknemers afkomstig uit andere EU-landen.

Wet op de ondernemingsraden (WOR)

De WOR biedt de juridische basis voor het op evenwichtige wijze afwegen van belangen van werknemers en werkgever bij de besluitvorming binnen de onderneming. Het doel van de WOR is het bevorderen van de (effectiviteit van de) medezeggenschap van werknemers in ondernemingen. De ondernemingsraad (OR) heeft twee taken. De eerste betreft het overleg met de ondernemer met als doel het goed functioneren van de onderneming in al haar doelstellingen; de tweede taak is het vertegenwoordigen van de belangen van de werknemers (zie art. 2 WOR). In de Wet op de ondernemingsraden is het primaat van de cao bij de arbeidsvoorwaardenvorming vastgelegd. Echter, daar waar de cao flexibiliteit biedt, of in sectoren waar geen cao is afgesloten is er een rol weggelegd voor de ondernemingsraad bij de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden.

De Wet op de Europese Ondernemingsraden (WEOR)

Met de WEOR wordt uitvoering gegeven aan richtlijn nr. 94/45/EG van de Raad van de Europese Unie inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers. De WEOR heeft als doelstelling, in navolging van de richtlijn, het waarborgen dat werknemers in dienst van communautaire ondernemingen en concerns worden geïnformeerd en geraadpleegd in gevallen waarin beslissingen die voor hen van belang zijn worden genomen in een andere lidstaat dan waar zij werkzaam zijn. De Europese Commissie is in overleg met sociale partners op EU-niveau over een mogelijke herziening van de richtlijn. De sociale partners denken verschillend over de noodzaak van aanpassing van de richtlijn.

Overige wet- en regelgeving op het terrein van medezeggenschap

Behalve de verplichting uit de Grondwet (artikel 19, lid 1) zijn er voor de medezeggenschap - en meer specifiek de rol van werknemers in de Europese vennootschap - naast de hierboven genoemde richtlijn op basis waarvan de WEOR is gemaakt (1994/45/EG) andere EG-richtlijnen van toepassing (resp. 2002/14/EG, 2001/86/EG en 2003/72/EG). Zo is er de Richtlijn Informatie en raadpleging (2002/14/EG), die overigens minder rechten toekent aan het medezeggenschapsorgaan dan in de WOR reeds was opgenomen. In de richtlijnen 2001/86/EG en 2003/72/EG zijn de medezeggenschapsrechten van werknemers in de Europese vennootschappen vastgelegd.

De hierboven beschreven medezeggenschapsrechten zijn van belang voor werknemers om invloed te kunnen uitoefenen op de besluitvorming in de organisatie waar zij werkzaam zijn. Naast de rechten die werknemers herleiden uit de WOR staan ook in Boek 2 van het BW enkele medezeggenschapsrechten, waaronder het versterkt aanbevelingsrecht van de OR voor een derde deel van de leden van de raad van commissarissen in structuurvennootschappen.

Een andere wijze waarop werknemers als belanghebbenden bij de organisatie in acht worden genomen is het zogenaamde 'goed ondernemingsbestuur' of 'corporate governance' van ondernemingen. In 2003 is de Nederlandse corporate governance code (de Code Tabaksblat) opgesteld. Dit is een

instrument van zelfregulering dat als doel heeft goed ondernemingsbestuur bij Nederlandse beursvennootschappen te bevorderen. Het kabinet heeft deze Code wettelijk verankerd, en hiermee bepaald dat Nederlandse beursvennootschappen deze Code moeten naleven. Naleving geschiedt door ofwel de Codebepalingen onverkort toe te passen, ofwel in het jaarverslag uit te leggen waarom een bepaling niet wordt toegepast.

De Code gaat er – conform het in Nederland gehanteerde uitgangspunt – van uit dat de vennootschap een lange termijn samenwerkingsverband is van diverse bij de vennootschap betrokken partijen, waaronder werknemers. Het bestuur moet zorgen voor een goede afweging van deze belangen. De raad van commissarissen houdt daarop toezicht.

4.2.3 Beleidsregels

Toetsingskader Algemeen Verbindend Verklaren (AVV)

Het Toetsingskader AVV vormt een uitwerking van het bepaalde in de wet AVV en bevat de beleidsregels die bij de (inhoudelijke) behandeling van een avv-verzoek in acht worden genomen. Getoetst wordt onder meer op het meerderheidsvereiste, de werkingssfeer, strijdigheid met het recht en avv-beleid. Avv kan volgens de Memorie van Toelichting van de Wet AVV geweigerd worden voor cao-bepalingen, wanneer deze bepalingen een inbreuk maken op de grondrechten.

Het gaat hierbij om de volgende gronden:

- strijdigheid met recht;
- strijdigheid met het algemeen belang;
- te grote benadeling van de rechtmatige belangen van derden in de betrokken bedrijfstak of daarbuiten.

Tegen een verzoek om avv van cao-bepalingen kunnen bedenkingen worden ingediend. Deze bedenkingen kunnen betrekking hebben op:

- overlap in werkingssfeer;
- representativiteit;
- overige/inhoudelijke bedenkingen.

Voor de cao-fondsen gelden specifieke eisen. Het gaat hier om vormvoorschriften ten aanzien van doelformulering en financiële verantwoording waarmee, met het oog op de rechtmatige belangen van door avv gebonden derden, een zo groot mogelijke transparantie van vooral de uitgaven van de fondsen wordt beoogd. Het jaarverslag en de accountantsverklaring van de fondsen moeten binnen uiterlijk 6 maanden na afloop van het kalenderjaar waarop het verslag betrekking heeft aan SZW/UAW worden toegezonden.

Dispensatie van AVV

Op grond van artikel 2 Wet AVV is de Minister bevoegd om uitzonderingen te maken op de algemeenverbindendverklaring. Indien er sprake is van rechtstreekse gebondenheid aan een eigen rechtsgeldige ondernemings- of subsectorcao en kan hiervoor een schriftelijk dispensatieverzoek ingediend worden door de desbetreffende cao-partijen.

De vereisten voor dispensatie en de hiervoor geldende procedure zijn per 1 januari 2007 aangescherpt. Naast het vereiste van een eigen rechtsgeldige cao geldt dat het dispensatieverzoek in lijn moet zijn met de doelstellingen van de Wet AVV. Dispensatie wordt alleen verleend indien er sprake is zwaarwegende argumenten op grond waarvan toepassing van de bedrijfstakcao redelijkerwijs niet kan worden geveerd en daarnaast de dispensatieverzoekende cao-partijen onafhankelijk zijn ten opzichte van elkaar. Dispensatiebesluiten worden verleend middels afzonderlijke beschikkingen waartegen bezwaar en beroep open staat conform de Awb.

4.2.4 Bestuurlijk overleg

Het Nederlandse overlegmodel weerspiegelt de autonomie van sociale partners. Het uitgangspunt van zelfregulering door sociale partners laat onverlet dat de overheid op sociaal-economisch terrein haar eigen verantwoordelijkheid heeft. Afstemming en coördinatie van overheidsbeleid en het beleid van sociale partners vormen dan ook een logische aanvulling op dit uitgangspunt.

Het centraal overleg tussen vertegenwoordigers van vakbonden en werkgeversorganisaties en de centrale overheid is een instrument om draagvlak voor sociaaleconomisch kabinetsbeleid te creëren, initiatieven voor co-regulering te ontplooiën, en stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen te bevorderen.

- Op voor- en najaarsoverleggen bespreekt de overheid met sociale partners sociaaleconomische thema's. Binnen dit overleg tracht de overheid draagvlak te creëren voor overheidsbeleid en concrete afspraken te maken met sociale partners over de uitvoering. In een aantal gevallen (zie het overzicht hieronder) leidt dit overleg tot sociale akkoorden met sociale partners waarin afspraken worden vastgelegd over sociaaleconomische thema's.
- Het overleg tussen sociale partners en vertegenwoordigers van het kabinet over actuele sociaal-economische beleidsthema's vindt naast de in het oog springende voor- en najaarsoverleggen permanent plaats in de Regiegroep. In dit overleg spreekt een ambtelijke vertegenwoordiging van SZW met de vertegenwoordigers van de werknemer- en werkgeversorganisaties. Het ministerie van SZW voert het secretariaat van dit overleg.

De in het centraal overleg gemaakte afspraken werken door in cao-afspraken gemaakt door decentrale partijen. Sinds het akkoord van Wassenaar vindt in Nederland looncoördinatie plaats binnen een model van 'beheerste decentralisatie': een combinatie van afstemming van loononderhandelingen tussen overheid en sociale partners op macroniveau en decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming c.q. vormen van loondifferentiatie op het niveau van bedrijfstakken en ondernemingen.

4.2.5 Subsidies

De subsidieregeling Kwaliteit Arbeidsverhoudingen heeft tot doel de bevordering van de kwaliteit van de arbeidsverhoudingen. Met deze subsidieregeling worden projecten en onderzoek gestimuleerd met het doel de kwaliteit van de arbeidsverhoudingen te stimuleren. Elk jaar geeft het ministerie van SZW prioriteiten voor de subsidieverzoeken aan. Op deze wijze worden onderwerpen geagendeerd die van belang zijn voor het stelsel van arbeidsverhoudingen. Sociale partners kunnen in hun subsidieverzoek zelf ook onderwerpen aandragen die van belang zijn voor de kwaliteit van de arbeidsverhoudingen.

4.2.6 Overige instrumenten

Onderzoek

Onderzoek en beleidsinformatie vormen ondersteuning van andere activiteiten ten behoeve van de operationele doelstelling.

- Het ministerie van SZW, directie Uitvoering Arbeidsvoorwaarden Wetgeving (UAW) monitort cao-afspraken, middels periodiek verschijnende onderzoeksrapportages. Het doel van deze rapportages is het periodiek inzicht geven in kerncijfers over de arbeidsvoorwaardenvorming.
- Enkele voorbeelden van onderzoeken zijn de voor- en najaarsrapportages cao-afspraken, waarin de stand van zaken en de ontwikkelingen worden beschreven met betrekking tot cao-afspraken over onder meer de contractloonontwikkeling, flexibele beloning, employability, (re)integratie, laagste loonschalen en bovenwettelijke aanvullingen.
- Met diverse onderzoeken door derden worden ontwikkelingen in de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming gevolgd. Te denken valt aan onderzoek naar ervaringen van werkgevers met de cao en avv, naar dispensatiebepalingen in cao's, arbeidsvoorwaardenonderzoek, kwaliteit van representativiteitsgegevens van avv-verzoeken, fondsenmonitor, cbs statistieken.

4.3 Instrumenten in relatie tot de doelstelling

In deze paragraaf beschrijven wij de samenhang tussen de instrumenten in relatie tot de doelstelling. In lijn met de afzonderlijke beleidsdoelen (zie hoofdstuk 3) vindt het bevorderen van stabiele en

evenwichtige arbeidsverhoudingen plaats op drie niveaus, macro (landelijk), meso (sector) en micro (bedrijf). De samenhang tussen de instrumenten en de doelstelling is hieronder uiteengezet aan de hand van dit onderscheid in niveaus (zie tabel 4.2).

Uit het overzicht wordt duidelijk dat in sommige gevallen een instrument meerdere niveaus dient. Tevens blijkt dat op alle drie niveaus wet en regelgeving wordt ingezet, maar dat er ook verschillen zijn. Op macroniveau is bestuurlijk overleg het belangrijkste instrument. Op mesoniveau wordt met name met wet- en regelgeving en beleidsregels de kaders neergezet voor collectief onderhandelen. Op microniveau wordt met wet- en regelgeving het recht op medezeggenschap gewaarborgd, terwijl onder andere subsidies en kennisverspreiding beogen de medezeggenschap te bevorderen.

Tabel 4.2: Ingezette instrumenten

	Macro	Meso	Micro
Wetten	- Wet op de Loonvorming	- Wet op de Loonvorming; - Wet CAO; - Wet AVV; - WAGA; - Wet WOR	- Wet WOR; - Wet WEOR; - Wet WBO;
Beleidsregels		- Toetsingskader AVV; - Besluit Werkzaamheden voortvloeiend uit Wet AVV en toetsingskader	
Europese richtlijnen			- 10 ^{de} richtlijn grensoverschrijdende fusies; - 14 ^{de} richtlijn medezeggenschap
Verdragen	- ILO verdrag nr. 154	- ILO verdragen nr. 87, 98; ESH (art. 6)	
Bestuurlijk Overleg	- Sociaal overleg / SZW en de StvdA - Voor- en najaarsakkoorden		
Subsidies		- Subsidieregeling Kwaliteit Arbeidsverhoudingen	- Subsidieregeling Kwaliteit Arbeidsverhoudingen
Instellen taskforce/commissie	- Adviesaanvragen SER		
Gedragscode			- Tabaksblat
Jurisprudentie		- Volgen jurisprudentie CAO en AVV	- Volgen jurisprudentie WOR
Onderzoek	- CAO monitor	- CAO monitor	- CAO monitor

5 Doeltreffendheid

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is uitgebreid stilgestaan bij de historische ontwikkeling van het beleid de actualiteit van het probleem op macro-, meso- en microniveau. In hoofdstuk 4 zijn de ingezette beleidsinstrumenten op een rij gezet. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de doeltreffendheid van het beleid.

Centrale vraag in dit hoofdstuk is of er sprake is van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen en hoe het ingezette beleidsinstrumentarium hieraan heeft bijgedragen. Daarbij moet opgemerkt worden dat enige bescheidenheid op zijn plaats is. Het is onmogelijk het beleid te isoleren van andere factoren die van invloed zijn op stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen. Er zijn veel factoren die bijdragen aan sociaaleconomisch succes (bijvoorbeeld de economische situatie, onderwijs, historische en culturele factoren). Wel kan aan de hand van een aantal indicatoren inzicht worden verkregen in het gebruik van en de tevredenheid met het ingezette instrumentarium. Deze objectieve en subjectieve indicatoren kunnen worden gebruikt om de doeltreffendheid van het beleid in kaart te brengen.

Zoals eerder al aangegeven krijgen de arbeidsverhoudingen vorm op macro, meso en micro niveau. Op macro niveau gaat het om het overleg met sociale partners, op meso niveau om het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten en het gebruik van het instrument algemeen verbindend verklaren, en op micro niveau (bedrijfsniveau) speelt het stelsel van medezeggenschap een belangrijke rol. Daarbij moet opgemerkt worden dat er ook op bedrijfsniveau ook cao's en sociale plannen zijn. In dit hoofdstuk volgen we deze indeling bij het beschrijven van de doeltreffendheid van het beleid.

In paragraaf 5.2 worden de maatschappelijke effecten van het beleid geschetst aan de hand van kengetallen en indicatoren op het terrein van arbeidsverhoudingen. In paragraaf 5.3 wordt de vraag beantwoord in hoeverre de ingezette instrumenten effect hebben gehad (doeltreffendheid van beleid). Naast de vraag of de effecten van het beleid tot een daadwerkelijke realisatie van het doel hebben geleid wordt in dit kader stilgestaan bij de knelpunten van het beleid.

5.2 Maatschappelijke effecten

In deze paragraaf behandelen we de maatschappelijke effecten van het beleid aan de hand van een aantal indicatoren op het gebied van de arbeidsverhoudingen. Hiermee schetsen we de stand van zaken ten aanzien van de arbeidsverhoudingen in Nederland, zowel met gebruik van objectief als subjectief cijfermateriaal.

5.2.1. Macro

Een belangrijk onderdeel van het beleid met als doel het bevorderen van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen is het in stand houden van een adequate overlegstructuur tussen het kabinet en sociale partners, ten behoeve van onderlinge beleidsafstemming, coördinatie op sociaaleconomisch terrein en om zoveel mogelijk draagvlak te verkrijgen voor het kabinetsbeleid.

Centraal in de overlegeconomie staat de uitruil tussen enerzijds invloed van sociale partners op het overheidsbeleid en de daarbij horende verantwoordelijkheidsverdeling en anderzijds een binding van sociale partners aan de publieke zaak. Dit is een dynamisch evenwicht, waarbij regelmatig overheid, werkgevers en werknemers tegenover elkaar staan. Het overlegmodel functioneert dan ook alleen als er voldoende vermogen is om in gezamenlijkheid problemen op te lossen⁶.

Een maatschappelijk voordeel van het sociaaleconomische overlegmodel is onder andere het internaliseren van externe effecten en coördinatie bij de aanpassing aan externe (economische) schokken. Dit voordeel wordt ook in veel EU-landen onderkend. Veel EU-landen vertonen de laatste jaren verhoogde activiteit in de consultatie en coördinatie op centraal niveau om deze gezamenlijke en gedeelde problemen te (h)erkennen en naar oplossingen te zoeken. De meest voorkomende doelstelling is het bevorderen van de werkgelegenheid c.q. het bestrijden van werkloosheid⁷ en het

⁶ Bron: NWO, *Het overlegmodel op de divan*, 2006

⁷ Bron: SER, *Evaluatie van de Lissabonstrategie*, 2004

vergroten van de flexibiliteit. In Nederland kennen we al langer consultatie en coördinatie op centraal niveau.

Overleg tussen kabinet en sociale partners heeft een lange traditie (zie hoofdstuk 3), maar het overleg zoals we dat nu kennen vindt zijn oorsprong in het akkoord van Wassenaar. Sinds 1982 vindt in Nederland looncoördinatie plaats binnen een model van 'beheerste decentralisatie': een combinatie van decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming en vormen van loondifferentiatie op het niveau van ondernemingen en bedrijfstakken (bedrijfstak-cao's met meer keuzemogelijkheden, raam-cao's) en afstemming van loononderhandelingen tussen overheid en sociale partners op centraal niveau. Voor een goed aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie is een mix van centrale en decentrale afspraken. Wat de optimale mix is verschilt per dossier. Ook kan de optimale mix in de tijd verschillen.

Resultaten sociaaleconomisch overleg

Uit diverse onderzoeken naar de doorwerking van het 'Akkoord van Wassenaar' van 24 november 1982 blijkt dat het akkoord de aanzet heeft gegeven voor het veranderen van een vaste 40-urige werkweek in een flexibel regime voor arbeidsduur⁸. Sinds dit akkoord vindt in Nederland het voor- en najaarsoverleg plaats, waarbij het gaat om een uitwisseling van informatie over belangrijke macro-economische ontwikkelingen en internalisering van macro-effecten in het collectieve onderhandelingsproces. Met internalisering wordt bedoeld dat in (decentrale) cao onderhandeling rekening wordt gehouden met de gezamenlijke visie van sociale partners en kabinet op wat in de huidige macro-economische context als beheerste loonkostenontwikkeling wordt gezien⁹. Om tot centrale akkoorden te komen is derhalve (uiteindelijk) consensus nodig, in plaats van onenigheid en stakingen. Dat wil overigens niet zeggen dat op de weg naar een akkoord geen conflicten kunnen optreden.

In tabel 5.1 is een overzicht opgenomen van de sociale akkoorden van sociale partners met de overheid die in de afgelopen jaren zijn gesloten. Hieruit blijkt dat er tussen 2002 en 2007 vijf akkoorden zijn gesloten waarin een breed scala aan afspraken is gemaakt. Sociaaleconomische akkoorden verschillen qua reikwijdte en inhoud. Ten tijde van (economische) recessies worden omvangrijke akkoorden gesloten, in betere sociaaleconomische tijden wordt vooral de grote lijn in de gaten gehouden of wordt ingezoomd op meer specifieke arbeidsmarktkenpunten. Het voorjaarsoverleg werd 2008 vooral de agendaonderwerpen voor gesprekken tussen kabinet en sociale partners in de periode daarna bepaald.

Uit het onderstaande overzicht blijkt dat het kabinet sociale partners op veel momenten en op verschillende dossiers betreft bij de afstemming van beleid. Zo werd bijvoorbeeld in het najaarsakkoord van 2004 behalve over bevrozing van de lonen ook overeenstemming bereikt op het terrein van arbeidsomstandigheden, preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid en de re-integratie van werknemers met arbeidsbeperkingen. Op de participatietop van juni 2007 werden tussen overheid en sociale partners afspraken gemaakt die moeten leiden tot een substantiële stap in de richting van de doelstelling van een arbeidsparticipatie van 80% in 2016. Hierin komt ook de draagvlakfunctie die het sociaaleconomisch overleg zou moeten vervullen naar voren.

⁸ O.a. Rojer en Hartevelde, 'Doorwerking via actieve looncoördinatie: de maximale looneis van de vakcentrale FNV sinds 1994', artikel in 'Tijdschrift voor Beleid en Maatschappij' vol.29, nr.4, p.191. en F H Tros, W Albeda, W J Dercksen, 'Arbeidsverhoudingen in Nederland', 2006

⁹ Bron: SER, Evaluatie van de Lissabonstrategie, 2004

Tabel 5.1 Overzicht sociale akkoorden en overleggen 2002-2008

Jaar	Akkoord	Inhoud: belangrijkste onderwerpen
2002	Najaarsoverleg / Convenant Gesubsidieerde Arbeid	<ul style="list-style-type: none">• Toeslag langdurige minima• Intrekken van wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte• Spaarloonregeling in stand houden• Tijdelijke impuls inzetten voor de doorstroom van werknemers in gesubsidieerde arbeid naar reguliere arbeidsplaatsen
2003	Najaarsoverleg	<ul style="list-style-type: none">• VUT/prepensioen/levensloop• Nullijn inkomensontwikkeling• Herstel koppeling lonen en uitkeringen• Overige punten: WW, WAO, Jeugdwerkloosheid, Gesubsidieerde arbeid, Werk en Bijstand, Ziektekosten
2004	Najaarsakkoord	<ul style="list-style-type: none">• Nullijn inkomensontwikkeling• Levensloop• VUT/prepensioen• WAO – WIA, WGA en IVA• Loondoorbetaling bij ziekte – max 170%• Overige punten: WW, Kinderopvang
2005	Werktop	<ul style="list-style-type: none">• Scholing en werk• Re-integratie bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid
2007	Participatietop	<ul style="list-style-type: none">• Participatie 80%
2008	Voorjaarsoverleg	<ul style="list-style-type: none">• WAJONG• Doorwerken na 65• Grotere deeltijdbanen

Hoewel de dynamiek van het sociaaleconomisch overleg tussen sociale partners en de overheid soms anders doet vermoeden laat het hierboven beschreven overzicht zien dat het sociaaleconomisch overleg regelmatig leidt tot akkoorden die impact hebben op de arbeidsmarkt en de arbeidsvoorwaarden. Daarbij zijn de sociale partners zich bewust van hun verantwoordelijkheid en vanuit die rol bereid mee te werken aan het verbeteren van de sociaaleconomische situatie in Nederland. Het kabinet op zijn beurt past voorstellen aan naar aanleiding van suggesties van sociale partners of trekt zelfs voorstellen in.

Goed voorbeeld daarvan is dat sociale partners bij economische tegenwind meewerken aan het afremmen van de contractloonontwikkeling ten behoeve van de werkgelegenheid. Daarnaast zijn er ingrijpende veranderingen in de sociale zekerheid mede in overleg met sociale partners tot stand gekomen, zoals introductie van de Wet Inkomen naar Arbeidsvermogen(WIA) als vervanging van de WAO, de aanpassingen in de WW en de Wet Werk en Bijstand (WWB). Daarnaast zijn sociale partners betrokken geweest bij de afschaffing VUT en de introductie van de levensloopsregeling.

De effectiviteit van het centraal overleg is moeilijk meetbaar. Wel kunnen een aantal algemene uitspraken gedaan worden over de mate waarin zij economische prestaties beïnvloeden¹⁰:

- Zo kunnen instituties een preventieve werking hebben. Via internalisatie wordt in cao-onderhandeling rekening gehouden centrale afspraken, waardoor mogelijke negatieve effecten zoals te hoge loonstijgingen en daardoor een oplopende werkloosheid worden voorkomen.
- Centraal overleg kan het vermogen van een economie om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden bevorderen. Voorwaarde is, zoals eerder gezegd, op centraal niveau de geconstateerde problemen gedeeld worden en naar oplossingen gezocht moet worden.
- Uit onderzoeken (oa Nickell, 1998) blijkt dat centraal overleg noodzakelijk is om een loonopdrijvend effect en het ontstaan van niet-markconforme beloningsverschillen (mede als gevolg van het insider-outsider effect) te voorkomen. Als vakbonden en werkgeversorganisaties hun (loon-)beleid onderling afstemmen worden meer de belangen van de gehele beroepsbevolking behartigd, waardoor er insider-outsider effecten voorkomen worden. Uit onderzoeken blijkt dat de

¹⁰ Bron: SER, Evaluatie van de Lissabonstrategie, 2004.

looncoördinatie in Nederland heeft geleid tot verantwoorde loonontwikkelingen¹¹. Ook de SER concludeert in haar rapport “Welvaartsgroei door en voor iedereen” dat de looncoördinatie in Nederland werkt. Zij merkt daarbij op dat in krappe arbeidsmarkt, zoals in de jaren negentig, de lonen moeilijker in toom te houden.

- Volgens Teulings en Hartog (1998) is een belangrijk voordeel van overleg tussen sociale partners dat het een oplossing biedt voor het hold-up probleem¹². Dit niet alleen op macro niveau, maar zeer zeker ook op meso-niveau. Overigens zijn er ook auteurs die dit voordeel relativeren, zoals Van den Berg.
- Centraal overleg tussen overheid en sociale partners heeft de afgelopen jaren ook geleid tot een verbreding van de thema's. Het voordeel van een brede agenda is dat de belangen van de partijen evenwichtiger bediend kunnen worden.

Doorwerking afspraken

Veel van de afspraken die de overheid maakt met sociale partners moeten hun weerslag vinden in door de sociale partners af te sluiten cao's. Zonder doorwerking wordt het nut van overleg op centraal niveau beperkt. De overheid heeft echter geen invloed op de mate waarin deze afspraken ook daadwerkelijk worden vastgelegd in decentrale cao's. Om zicht te krijgen op de doorwerking monitor het ministerie van SZW de afspraken die sociale partners maken in cao's. Overigens moet opgemerkt worden dat niet aannemelijk gemaakt kan worden dat bepaalde afspraken op decentraal niveau niet tot stand zou zijn gekomen zonder een centraal akkoord.

Meest tastbaar is de doorwerking van centrale afspraken over loonmatiging¹³. Op het sociaal-economisch akkoord van november 2002, waarin de cao-partijen werd geadviseerd contractloonstijgingen van maximaal 2,5% (het inflatieniveau) aan te gaan, volgden twee centrale akkoorden over de loonontwikkeling. In oktober 2003 werd afgesproken geen contractloonstijgingen op te nemen in de in 2004 te vernieuwen cao's. Ook de contractloonstijging in 2005 zou moeten naderen tot nul. In het najaarsakkoord 2004 werd daarom afgesproken in 2005 te komen tot een tot nul naderende contractloonstijging. Wel bestond de mogelijkheid om eenmalige resultaatgerichte beloningsvormen overeen te komen.

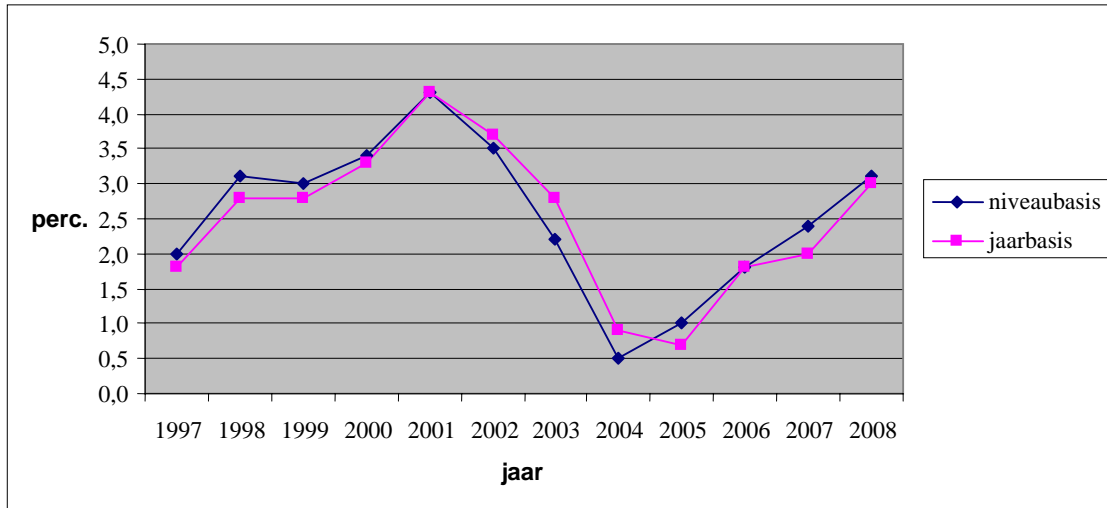
Figuur 5.1 laat zien dat bovenstaande centrale afspraken gevolgen hebben gehad in de cao-onderhandelingen en de daaruit voortvloeiende contractloonmutatie. De cao-loonstijging in 2005 was de laagste sinds twintig jaar. De dalende trend van de cao-lonen is in 2002 begonnen en is vooral na het Najaarsakkoord van 2003 versneld. Daarmee is duidelijk dat de centrale afspraken ook daadwerkelijk geleid hebben tot resultaat. Overigens er sinds 2005/2006 weer sprake van een stijging van de contractloonmutatie.

¹¹ Oa. Bart Nauta en Hans Langenberg, Werkgelegenheid in de periode 1969-2006: crisis begin jaren '80 vormde keerpunt, In: Sociaaleconomische trends (2007), aflevering 4, 24–30.

¹² Het hold up-probleem ontstaat wanneer iemand investeringen pleegt die alleen renderen in een relatie met een andere partij. Nadat de investering heeft plaatsgevonden verkrijgt die andere partij een machtspositie waarmee hij zich een deel van de opbrengsten toe kan eigenen. De investeerder ziet dit aankomen en ziet daarom af van zijn investeringen. Beide partijen zouden beter af zijn als de niet investerende partij zich bij voorbaat kon verplichten de opbrengsten van de investering ongemoeid te laten.

¹³ Zie ook M. Rojer, L. Hartevelde (2002) Doorwerking via actieve looncoördinatie: De maximale looneis van de vakcentrale FNV sinds 1994, BenM 29 - 4, pp. 191-201.

Figuur 5.1 De gemiddelde contractloosmutatie niveau- en jaarbasis voor de jaren 1997-2008



Bron: Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2008

Conclusie

Hoewel overleg een kwestie is van geven en nemen, kunnen we stellen dat per saldo het overleg met sociale partners een positieve bijdrage lijkt te leveren aan de sociaaleconomische ontwikkeling van Nederland. Er is doorgaans sprake van een verantwoorde loonontwikkeling en ten aanzien van andere arbeidsmarktknelpunten nemen sociale partners hun verantwoordelijkheid. Het succes van het model wordt mede bepaald doordat er ook op decentraal niveau gezorgd wordt voor een doorwerking van de centraal gemaakte afspraken naar het decentrale niveau. Hierdoor draagt het overleg met sociale partners in belangrijke mate bij aan het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie.

5.2.2 Meso

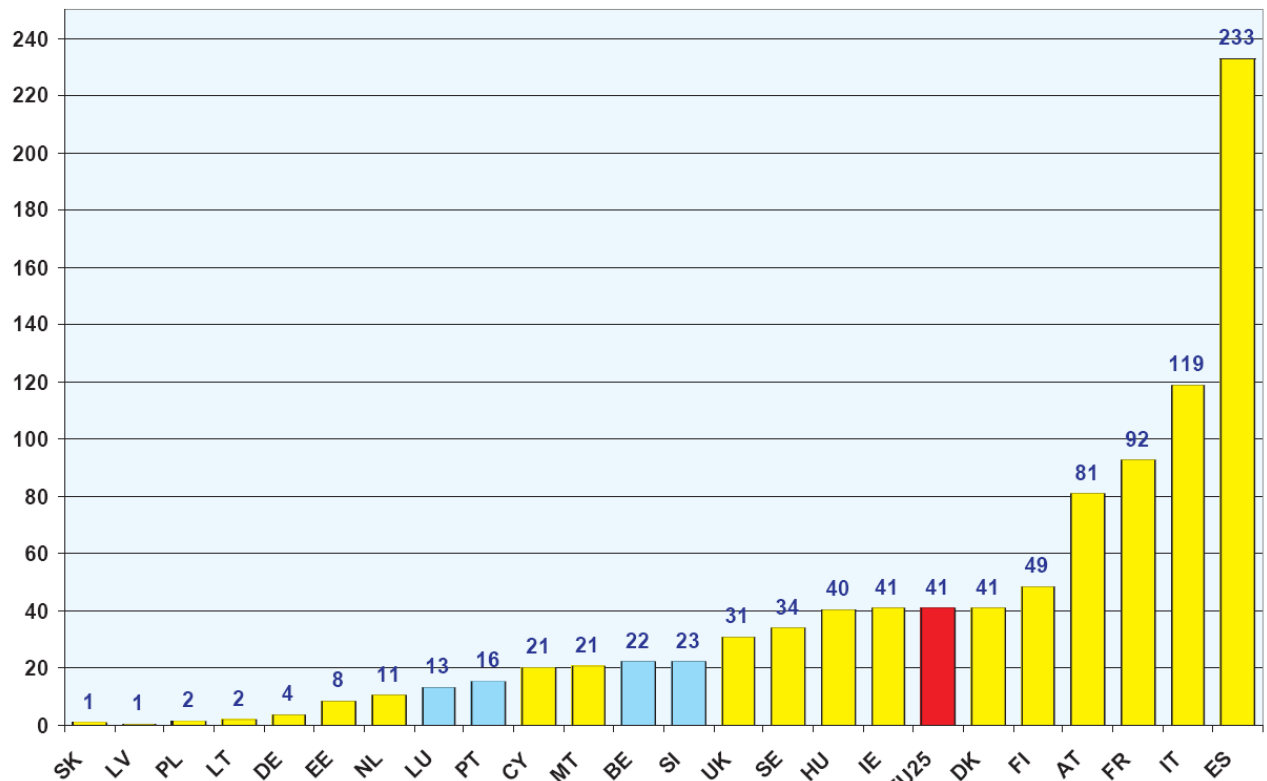
Een van de manieren waarop het kabinet de doelstelling, gericht op het bereiken van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen, wil bereiken is door collectief onderhandelen van sociale partners te bevorderen teneinde arbeidsvoorwaarden door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten te regelen.

De instrumenten die daarbij ingezet worden zijn cao en avv. Het belangrijkste vermeende voordeel van de cao is stabilisering van arbeidsverhoudingen en arbeidsrust door middel van zelfregulering. Uit onderzoek is gebleken dat het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen bijdraagt aan het reduceren van onzekerheid, asymmetrie in informatie en wantrouwen en daarmee het potentiële conflictgehalte in de arbeidsrelaties¹⁴.

Arbeidsrust komt tot uiting in het aantal stakingsdagen (zie figuur 5.2). Uit de figuur blijkt dat gemiddeld het aantal stakingsdagen per 1000 werknemers in de periode 2000-2004 in Nederland 11 bedroeg. Dat is internationaal gezien laag. Het gemiddelde in de 25 lidstaten van de EU ligt aanzienlijk hoger, namelijk op 41 dagen. Het positieve effect van cao en avv op de arbeidsrust kan echter niet worden geïsoleerd. Het zal veel eerder de samenhang van de onderdelen van het stelsel van arbeidsverhoudingen zijn die de voorwaarden scheppen voor een klimaat van arbeidsrust.

¹⁴ Bron: Regioplan, Ervaringen van werkgevers met cao en avv, 2007.

Figuur 5.2 Gemiddeld aantal stakingsdagen per 1000 werknemers, EU25 – 2000-2004



Bron: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Industrial relations in EU member states 2000-2004, Dublin.*

Naast arbeidsrust is voor de werkgevers en werknemers het voorkomen van neerwaartse concurrentie op de arbeidsvoorwaarden eveneens een zeer belangrijk voordeel van de cao, dat bijdraagt aan de bovengenoemde arbeidsrust. De Wet AVV is hierbij ondersteunend. De gedachte daarachter is dat door avv een minderheid van ongebonden werkgevers geen regelingen kan ondermijnen die namens een meerderheid uit de bedrijfstak zelf zijn opgekomen.

Het cao-instrument brengt voor werkgevers naast arbeidsrust ook transactiekostenvoordelen met zich mee. Immers, een werkgever hoeft niet met iedere afzonderlijke werknemers te onderhandelen over zaken als loon, pensioen en arbeidstijden. Voornamelijk voor kleine bedrijven kan een bedrijfstak-cao leiden tot verlaging van de transactiekosten in vergelijking met een ondernemings-cao. Ook voor werknemers zijn er voordelen. Een vakbond heeft meer onderhandelingsmacht en beschikt bovendien over meer kennis en vaardigheden dan een individuele werknemer.

Aan de andere kant zijn er ook nadelen. Vaak genoemd nadeel is dat het systeem van onderhandelingen op meso-niveau kan leiden tot loonstarheid. Loonstarheid is ongewenst aangezien zonder aanpassing van lonen bij oplopende werkloosheid onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt (in arbeidsvraag en -aanbod) ontstaan of vergroot worden.

De reële loonflexibiliteit geeft een indicatie van de macro-economische gevoeligheid van de lonen voor de werkloosheid. In Van der Welle en Den Butter (2005) wordt een overzicht gegeven van de kenmerken en resultaten van een aantal empirische studies naar reële loonflexibiliteit. De indeling van de landen in tabel 5.2 is gebaseerd op de geconstateerde waarden van de reële loonelasticiteiten ten opzichte van het werkloosheidsniveau. De reële loonflexibiliteit van elk land varieert per studie, ook tussen studies die gebruik maken van dezelfde onderzoeksmethode. Er kan worden geconcludeerd dat Nederland op het terrein van reële loonflexibiliteit overwegend positief scoort. Oftewel, het valt in Nederland mee met de loonstarheid.

Tabel 5.2 **Overzicht van studies naar reële loonflexibiliteit t.o.v. werkloosheid (integraal overgenomen uit : Van der Welle en Den Butter (2005))**

<i>Onderzoekers</i>	<i>Flexibele landen</i>	<i>Inflexibele landen</i>	<i>Methode</i>	<i>Waarnemingsperiode</i>
OESO (1999)	Spanje, Duitsland, België, Italië, Frankrijk	VS, VK, Nederland	Loonvergelijking, Phillips curve	1969-1997
OESO (2000)	België, Portugal, Frankrijk, Spanje, Duitsland, Italië	VS, Oostenrijk, Nederland	Loonvergelijking, Phillips curve	1969-1998
De Serres et al. (2002)	Nederland, België	Duitsland, Italië, Frankrijk, VS	Loonvergelijking, Phillips curve	1972-1997/1998
Doeven (1999)	Nederland, VK, VS, (West-) Duitsland	Italië, Frankrijk	Loonvergelijking gebaseerd op augmented Phillips curve	1977-1998
Peeters en den Reijer (2003)	Spanje, Nederland	VK, Duitsland, Frankrijk	Loonvergelijking, niet-lineair, wage curve	1975-2000
Van der Horst (2003)	Duitsland, Nederland	VS, Frankrijk, Spanje, (VS)	Loonvergelijking, wage curve	1970-1998
Barrel en Dury (2001)	VK, Finland, Nederland, Portugal, Oostenrijk, België, Ierland, Frankrijk	Spanje	Loonvergelijking, wage curve	1970 I-1998 IV
Montuenga et al. (2003)	Frankrijk, VK	Spanje, Italië, Portugal	Panel schatting van loonvergelijking met wage curve	1994-1996
Berthold et al. (1999)	Zweden, VS en Finland. Tussenliggende groep: Portugal, Nederland, VK, Denemarken, Duitsland	Italië, Oostenrijk, België, Spanje, Ierland, Frankrijk, Griekenland, Japan	SVAR	1980-1999
Fabiana en Rodriguez-Palenzuela (2001)	Oostenrijk, Frankrijk, VK, Portugal en Nederland	Finland, Italië, Canada, Duitsland, Zweden. Tussenliggende groep: VS, Denemarken, België en Spanje	SVAR	1980-1999

Een ander veel genoemd nadeel van cao en avv is dat deze (loon)kostenverhogend zouden werken doordat door AVV ongebonden werkgevers en werknemers ongewild geconfronteerd met contactloonstijgingen en doordat marktwerking (deels) wordt uitgesloten. Overigens hebben een aantal onderzoeken aangetoond dat hier niet of nauwelijks sprake van lijkt te zijn¹⁵. Lonen van werknemers die onder een bedrijfstak-cao vallen wijken nauwelijks af van lonen in bedrijven waar geen cao is (en dus meer aan marktwerking onderhevig zouden zijn).

Een ander eventueel nadeel van avv is dat mogelijk ook beleidsmatig minder gewenste cao-bepalingen ge-avv'd worden. Dat kan een spanningsveld opleveren met gewenst kabinetsbeleid. Het niet avv'en van bepaalde bepalingen – ook wel selectief avv'en genoemd – is (hoewel er internationaalrechtelijk beperkingen aan zitten) juridisch gezien mogelijk. Echter, met selectief avv'en verschuift de overheid het instrument van ordenend naar sturend. Daarmee wordt het domein van sociale partners betreden (inhoudelijke bemoeienis met de cao-afspraken). Hier past dan ook uiterste terughoudendheid van de

¹⁵ Bron: Oa. Regioplan, Ervaringen van werkgevers met cao en avv, 2002.

overheid. Sturende mechanismen kunnen strijdig zijn met de onbelemmerde uitoefening van het recht op collectief onderhandelen. Het instrument zou dus alleen als ultimum remedium moeten worden ingezet. Een voorbeeld van selectief avv speelde in 2004 om loonmatiging te bereiken door loonstijgingen niet langer te avv'en. Toen eind 2004 op centraal niveau toch afspraken werden gemaakt over een matige loonontwikkeling in 2005 is het selectieve avv-beleid ingetrokken.

Hieronder gaan wij kijken enerzijds naar het gebruik van de instrumenten en anderzijds naar de waardering voor het instrument. Het is van belang te benadrukken dat voor zowel de instrumenten die worden ingezet bij arbeidsvoorwaardenvorming (cao en avv) als bij de medezeggenschap geldt dat de overheid terughoudendheid betracht. Het uitgangspunt is de contractvrijheid voor sociale partners. Het wettelijk instrumentarium wordt dan ook ordenend ingezet, en niet sturend.

Gebruik instrument

Het doel van de Wet CAO is het bevorderen van collectieve afspraken. Door collectieve afspraken ontstaan evenwichtige arbeidsverhoudingen en arbeidsrust. Collectieve afspraken vormen daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor een positieve sociaaleconomische ontwikkeling. Cijfers over het gebruik van de collectieve arbeidsovereenkomst en het algemeen verbindend verklaren geven een indicatie van het maatschappelijke effect van het beleid en meer specifiek van het daarbij gekozen instrumentarium. Hieronder worden zowel cijfers over het gebruik van het instrument cao en algemeen verbindend verklaren (avv), als ook de waardering voor cao en avv besproken.

Nederland kent 1125 cao's (bron: Voorjaarsrapportage cao-afspraken 2008). In tabel 5.3 is een onderscheid gemaakt tussen cao's die de arbeidsvoorwaarden in een sector regelen en cao's die voor één onderneming gelden. Zo bestaan er 331 bedrijfstakcao's en 794 ondernemingcao's. Voor beide groepen cao's is een verdere uitsplitsing naar type gemaakt. Naast reguliere cao's waarin arbeidsvoorwaarden en loonafspraken worden geregeld worden er ook cao's afgesloten met een specifiek doel. Zo zijn er (nog) VUT-cao's, cao's waarin sociale fondsen zijn geregeld en cao's met afspraken over de opleiding van werknemers (opleidingsfondsen).

Tabel 5.3 Aantal cao's (soort en naar type)

Type	Soort		Totaal
	Bedrijfstakken	Ondernemingen	
Regulier	192	524	716
VUT	44	6	50
O&O	15	-	15
SF	52	47	99
OVE	28	217	245
Totaal	331	794	1.125

Bron: Voorjaarsrapportage cao-afspraken 2008; cao's met expiratiedatum op of na 1 februari 2007

Van de 1125 cao's zijn er in totaal zijn 716 reguliere cao's en 409 cao's met afspraken over onder meer VUT en opleidingsfondsen, sociale fondsen en overige afspraken. Er zijn 192 reguliere bedrijfstak-cao's en 524 reguliere ondernemingcao's. Onder deze 716 cao's vallen 5,8 miljoen werknemers, waarvan 5,3 miljoen werknemers via een bedrijfstak-cao en 0,5 miljoen werknemers via een ondernemingcao (zie tabel 5.4).

Tabel 5.4 Overzicht van alle reguliere cao's naar soort en economische sector¹

Sector	Bedrijfstakken		Ondernemingen		Totaal	
	Cao's	Werknemers	Cao's	Werknemers	Cao's	Werknemers
Landbouw en visserij	9	238.000	2	-	11	238.000
Industrie	43	696.000	261	137.000	304	833.000
bouwnijverheid	9	345.500	6	3.500	15	349.000
handel en horeca	49	1.166.500	54	39.000	103	1.206.000
vervoer en communicatie	12	240.000	63	127.000	75	367.000
zakelijke dienstverlening	19	546.500	87	173.500	106	720.000
overige dienstverlening	51	2.088.000	51	62.500	102	2.150.500
Totaal	192	5.320.500	524	543.000	716	5.863.500

¹ Als gevolg van het afronden van de werknemersaantallen kunnen de totalen afwijken van de som van de delen. Bron: Voorjaarsrapportage cao-afspraken 2008; cao's met expiratedatum op of na 1 februari 2007

Uit de voorjaarsrapportage blijkt eveneens dat als we kijken naar de verdeling tussen werknemers die direct onder de cao vallen en werknemers die via avv onder de cao vallen, dan blijkt dat gemiddeld 13 procent van de werknemers onder bedrijfstak-cao's werkzaam is in bedrijven die geen partij zijn in de cao-onderhandelingen. Het hoogste percentage door avv aan een cao gebonden werknemers wordt gevonden in de bouwnijverheid (28%). In de dienstverlening worden de minste mensen door avv aan een cao gebonden (zakelijke dienstverlening 13%; overige dienstverlening 4%).

Het aantal werknemers dat onder een reguliere cao valt ligt in de periode 2003-2008 rond 6 miljoen, (zie tabel 5.5). Het aantal nieuw afgesloten cao's in 2006 ligt beneden het gebruikelijke niveau. De oorzaak hiervoor is dat de ontwikkelingen in de voorafgaande jaren (de tussen het kabinet en sociale partners overeengekomen sociale akkoorden voor 2004 en 2005 en de vertaling hiervan naar cao-teksten) hebben geleid tot een vertraging in het maken van nieuwe cao-afspraken en dus de aanmelding bij het ministerie van nieuw overeengekomen akkoorden. In 2007 is weer sprake van een stijging en in 2008 wordt dit niveau geconsolideerd. Met een aantal dat stabiel schommelt rond 6 miljoen werknemers is het bereik van de Wet op de CAO groot.

Tabel 5.5 Ontwikkeling reguliere cao's en aantal werknemers 2003-2008

Jaar	Aantal reguliere cao's	Werknemers (x 1.000)
2003	712	5.768
2004	759	6.052
2005	748	6.166
2006	538	4.814
2007	715	5.808
2008	716	5.864

Bron: Voorjaarsrapportage cao-afspraken 2008; cao's met expiratedatum op of na 1 februari 2007

Waardering instrument

In 2007 is er door TNO onderzoek gedaan naar de waardering van het instrument cao. Zowel aan werknemers die onder een cao vallen als werknemers die niet onder een cao vallen is gevraagd naar de waardering van het instrument.

Wanneer we naar de waardering van de cao kijken, valt op dat werknemers de cao als instrument zeer positief waarderen met een 8,07 (zie tabel 5.6). Vrouwen waarderen de cao wat meer dan mannen. Jongeren en ouderen waarderen de cao iets meer dan werknemers tussen 25 en 54 jaar. Het valt op dat, kleine verschillen daargelaten, de cao met een hoog cijfer wordt beoordeeld.

Tabel 5.6 Rapportcijfer bestaan CAO (N=21.789)

	Totaal	Man	Vrouw	15-24	25-54	55-64
Hoe belangrijk vindt u het dat er CAO's bestaan?	8.07	7.93	8.25	8.25	8.01	8.27

Bron: Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2007

Werknemers zijn hun eigen cao gemiddeld iets minder tevreden, maar nog steeds positief (cijfer: 6,59, zie tabel 5.7). Er bestaan verschillen wanneer naar sectoren wordt gekeken. De rapportcijfers in de tabel geven aan dat de cao in de horeca door de werknemers minder goed wordt gewaardeerd dan in de zakelijke dienstverlening. Hiernaast valt op dat werknemers het instrument cao met een hoger cijfer waarderen dan hun eigen cao.

Tabel 5.7 Rapportcijfer eigen CAO (N=16.888)

	Totaal	Man	Vrouw	15-24	25-54	55-64	Horeca	Zakelijke dienstv.
Hoe tevreden bent over uw cao?	6.59	6.50	6.70	6.79	6.57	6.57	5.75	7.27

Bron: Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2007

Ook werkgevers zijn doorgaans positief over de cao. Uit onderzoek blijkt dat werkgevers de cao waarderen met een 7 (zie tabel 5.8).

Tabel 5.8 Waardering cao volgens werkgevers

	2003	2007
Direct gebonden	7,0	7,0
Door avv gebonden	6,8	6,7
Eigen cao	7,4	7,2
Totaal	7,1	7,0

Bron: Ervaringen van werkgevers met cao en avv, Regioplan, 2003 en 2007

Het avv'en van cao-bepalingen is een middel om derden op basis van een wet aan een cao te binden, en ondersteunt hiermee de totstandkoming van bedrijfstakcao's. Verwacht zou kunnen worden dat werkgevers die via avv aan de cao verbonden zijn deze (aanzienlijk) negatiever zouden beoordelen. Uit hetzelfde onderzoek blijkt echter dat werkgevers die door avv aan de cao zijn gebonden, ook de cao positief waarderen. Ook staan zij positief ten opzichte van het avv'en van cao's. Ruim 80 procent van de avv'de werkgevers geeft aan dat zij avv'en een goed principe vinden¹⁶.

¹⁶ Bron: Ervaringen van werkgevers met cao en avv, Regioplan, 2007

Bedreiging?

Potentieel gevaar voor het overleg tussen en met sociale partners is de dalende ledenaantallen van de vakbonden. Inmiddels is organisatiegraad bij de vakbonden afgenomen van 40% in de jaren '60 naar 24% in 2007. Daarbij moet opgemerkt worden dat de representativiteit maar beperkt inzicht biedt in de maatschappelijke *legitimiteit* van vakbonden. Vooral nog blijkt uit de waardering voor vakbonden en voor cao's niet dat de legitimiteit van het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming in het geding is (zie tabel 5.9).

Tabel 5.9 Subjectieve waardering voor vakbonden in rapportcijfers (NEA 2007)

	Totaal	Man	Vrouw	15-24	25-54	55-64
Hoe belangrijk vindt u het dat er vakbonden bestaan? N=20.929	7.11	6.97	7.30	7.26	7.04	7.41
Hoe tevreden bent u met de vertegenwoordiging van uw belangen door de vakbond? N=10.848	6.18	6.06	6.38	6.57	6.10	6.33

Bron: Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2007

Een belangrijke reden voor de dalende representativiteit van sociale partners zijn de mogelijkheden voor *free riders* in ons systeem. Men hoeft niet per se lid te zijn van de vakbond om toch te kunnen profiteren van de afgesloten cao's (Visser en Klandermans, 1995). Hierdoor staan veel werknemers niet eens stil bij de mogelijkheid van een lidmaatschap (zie tabel 5.10). Dit in tegenstelling tot landen als Denemarken en in mindere mate Zweden en België, waar de uitvoering van werknemersverzekeringen via vakbonden is geregeld en lidmaatschap een vereiste is.

Tabel 5.10 Waarom bent u geen lid van een vakbond? (N=15.991)

	Totaal	Man	Vrouw	15-24	25-54	55-64
Lidmaatschap te duur	13,9	13,3	14,5	5,9	15,2	15,3
Nooit serieus over nagedacht	41,5	35,5	47,9	63,8	39,9	25,2
Vakbonden hebben geen invloed op mijn arbeidsvoorwaarden	15,5	19,0	11,8	6,3	16,2	22,2
Vakbonden komen niet goed op voor mijn belangen	8,3	11,6	4,8	1,7	8,8	13,2
Andere reden	20,8	20,6	21,0	22,3	20,0	24,1

Bron: Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2007

Arbeidsmigratie

Vrij verkeer van werknemers kan Nederland helpen bij het vervullen van de tekorten op de arbeidsmarkt. Echter, vrij verkeer van werknemers uit landen waar het loonpeil lager ligt zou tot concurrentie op arbeidsvoorwaarden op de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen leiden. We gaan na in hoeverre het Nederlandse systeem is toegerust om deze mogelijke druk op de arbeidsmarkt te kanaliseren.

Het Nederlands stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming garandeert ook de rechten van buitenlandse werknemers die in Nederland werkzaam zijn. Per 1 mei 2007 is vrij verkeer mogelijk van werknemers uit Slovenië, Hongarije, Tsjechië, Estland, Letland, Slowakije, Litouwen en Polen naar Nederland. Geschat wordt dat er tenminste 100.000 mensen naar Nederland zijn gekomen om hier te werken als werknemer of zzp'er (Bron: De Europese Grenzen Verlegd, Regioplan 2008). Deze toestroom van arbeidsmigranten heeft niet geleid tot grote problemen op de arbeidsmarkt. De werkloosheid is niet toegenomen, maar zelfs gedaald. De netto participatiegraad is gestegen en er is nog altijd een structureel tekort aan vakkrachten. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat er nauwelijks sprake lijkt te zijn van verdringing.

Deze soepele instroom van arbeidsmigranten is mede te danken aan ons stelsel van cao's en het algemeen verbindend verklaren daarvan. De 'harde kern' van arbeidsvoorwaarden is ook van toepassing op arbeidsmigranten uit de EU die hier tijdelijk komen werken. Concurrentie op arbeidsvoorwaarden is hierdoor niet aan de orde.

De bescherming die (het avv'en van) cao's kunnen bieden tegen concurrentie op arbeidsvoorwaarden is ook van toepassing op werknemers uit het buitenland die in Nederland werken. Naast door de cao toegekende rechten, gelden de Nederlandse minimumnormen op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden terrein ook voor werknemers uit het buitenland.

Ons stelsel voorkomt daarmee botsingen tussen vrij verkeer van diensten en gelijke behandeling van werknemers zoals die wel naar voren zijn gekomen in uitspraken van het Europese Hof van Justitie in de zaken Viking, Laval en Rüffert.

Mogelijke knelpunten die zich voordoen worden met sociale partners besproken in het 'kader voor samenwerking tussen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de sociale partners ten behoeve van de handhaving van de arbeidsvoorwaarden bij grensoverschrijdende arbeid'. Uit de evaluatie blijkt dat partners van mening zijn dat het kader aan zijn doel beantwoordt: gezamenlijk bevorderen dat wet- en regelgeving inzake het verrichten van arbeid worden nageleefd. De samenwerking zal worden gecontinueerd en verder ontwikkeld, onder andere op het gebied van informatie-uitwisseling.

Conclusie

Concluderend kunnen we zeggen dat op mesoniveau de Wet op de CAO en de Wet AVV, ook na ruim 80 jaar, een nuttige bijdrage lijken te leveren aan de geformuleerde doelstelling. De wetten dragen bij aan het reduceren van onzekerheid, asymmetrie in informatie en wantrouwen en daarmee het potentiële conflictgehalte in de arbeidsrelaties. Het afsluiten van cao's in combinatie met avv lijkt niet tot loonstarheid of loonopdrijvende effecten te hebben geleid.

Er veel draagvlak voor het afsluiten van cao's. Cao's worden door zowel door werkgevers als werknemers doorgaans met een hoog rapportcijfer beoordeeld. De werkgevers die door middel van avv onder de cao vallen blijken eveneens positief over het instrument.

Ook voor buitenlandse werknemers zijn de arbeidsvoorwaarden goed geregeld doordat de 'harde kern' van arbeidsvoorwaarden ook van toepassing is op arbeidsmigranten uit de EU die hier tijdelijk komen werken. Neerwaartse concurrentie op arbeidsvoorwaarden is daardoor niet aan de orde.

5.2.3 Micro

In het stelsel van medezeggenschap krijgen de arbeidsverhoudingen op microniveau, op de werkvloer, vorm. Het inrichten van de medezeggenschap in een onderneming is in beginsel een zaak van werkgever en werknemers onderling. De Wet op de Ondernemingsraden (WOR) biedt hiervoor een wettelijke basis. De wet wordt niet van rijkswege gehandhaafd; werkgever en werknemers kunnen bij geschillen een beroep doen op de rechter. Er is een verplichting een OR in te stellen bij 50 of meer werknemers in de onderneming; ontheffing hiervan kan gevraagd worden aan de SER. Bij het vormgeven van de medezeggenschap zijn de partijen in onderling overleg vrij binnen de marges van de wet. Komen ze buiten deze marges van de wet dan is logischerwijs ook de bescherming van de wet niet meer van toepassing. Vandaar ook de mogelijkheid voor een van de partijen indien die het niet eens is met deze gang van zaken naar de rechter te stappen.

Instellingsgraad

Zoals gezegd zijn ondernemingen verplicht een ondernemingsraad (OR) in te stellen vanaf 50 werknemers. Indien er minder dan 50 werknemers zijn kan gekozen worden voor een ondernemingsraad, maar ook voor een personeelsvertegenwoordiging of voor een personeelsvergadering. De tabel hieronder geeft de verdeling weer van de verschillende vormen van medezeggenschap naar het aantal werknemers in de organisatie. Op basis van deze

onderzoeksgegevens wordt het absolute aantal ondernemingsraden in Nederland geschat op 22.18317. Geschat werd, dat er anno 1992 ongeveer 8.500 ondernemingsraden waren.

Tabel 5.11 Totaaloverzicht naleving WOR naar aantal werknemers

Soort medezeggenschapsorgaan	10-49	50-74	75-99	100-199	200+
Ondernemingsraad (OR)	18%	60%	78%	84%	96%
Personeelsvertegenwoordiging (PVT)	15%	8%	5%	3%	1%
Personeelsvergadering (PV)	45%	21%	11%	7%	1%
Geen	22%	10%	6%	6%	1%
Totaal gemiddeld	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Nalevingsonderzoek WOR, 2005

De eerste Wet op de Ondernemingsraden is in 1950 ingevoerd. In de Memorie van Toelichting bij de wijziging van deze wet in 1971 (Kamerstukken 1969/70, 10335, nr. 3) is te lezen:

“Op de rechtsgrond van de medezeggenschap behoeven de ondergetekenden, nu de ondernemingsraden in ons land sinds 1950 een erkend instituut zijn, naar hun mening niet al te diep meer in te gaan. Zij mogen eraan herinneren dat de ondernemingsraad voortspruit uit de gedachte dat de onderneming een arbeidsgemeenschap is, die niet eenzijdig voor het profijt van de ondernemer bestaat, maar die, afgezien van haar algemene maatschappelijke functie, het welzijn van allen die erbij betrokken zijn dient te bevorderen. Onmiddellijk hiermee verbonden is de gedachte dat allen die bij de onderneming betrokken zijn, er juist in verband met dit laatste recht op hebben de gang van zaken in de onderneming op enigerlei wijze mede te bepalen. [...] Het gaat dus om de mondigheid en het is juist dit laatste aspect, de ontplooiing van de werknemer als mens, de democratisering van de arbeidsverhouding, dat nog steeds in het middelpunt van de belangstelling staat.”

Elke drie jaar wordt een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW, waarin wordt gemeten in hoeverre de WOR wordt nageleefd. Het laatste onderzoek is uitgevoerd in 2005¹⁸. Uit het nalevingsonderzoek van 2005 bleek dat 78% van de vestigingen met meer dan 50 werknemers een ondernemingsraad (OR) heeft (zie tabel 5.12). De naleving is daarmee licht toegenomen ten opzichte van de vorige metingen (in 2001 als in 2002 werd een nalevingspercentage gevonden van respectievelijk 73% en 74%). Het percentage ligt hoger naarmate de organisatie een groter aantal werknemers heeft. In kleinere organisaties (minder dan 50 werknemers, en 50-74 werknemers) is de naleving van de WOR beduidend lager (60% heeft een personeelsvertegenwoordiging ingesteld) dan in organisaties met meer dan 200 werknemers (96% heeft een vertegenwoordiging ingesteld, zie tabel 5.12). Als we de instellingsgraad per sector bekijken valt op dat deze in de publieke sectoren en dienstverlening het hoogst is, en in de landbouw, transport, handel, horeca en bouw lager ligt (zie tabel 5.13).

¹⁷ Volgens het onderzoek zijn er in Nederland 69.315 medezeggenschapsorganen, waarvan 22.183 OR'en. Deze schatting is gebaseerd op het aantal ondernemingsraden naar bedrijfsomvang gemeten in aantal werkzame personen (zie tabel 5.11), gewogen naar sector en grootteklasse en vervolgens opgehoogd voor de totale populatie.

¹⁸ In 2008 wordt een volgend nalevingsonderzoek uitgevoerd.

Tabel 5.12 Instellingsgraad ondernemingen met 50 of meer werknemers (N=6.832)

	2001	2002	2005
Instellingsgraad OR, ondernemingen met 50 werknemers of meer.	73%	74%	78%

Bron: Nalevingsonderzoek WOR, 2005

Tabel 5.13 OR-instellingsgraad per sector in 2005 (ondernemingen 50 werknemers of meer)

Sector	Aandeel werkgevers met OR
Landbouw/visserij	53
Transport/opslag/communicatie	56
Handel/horeca/reparatie	65
Bouwnijverheid	67
Industrie I	85
Industrie II	74
Delfstoffenwinning	79
Overige dienstverlening (niet overheid)	87
Bank/verzekeringswezen	88
Overheidsinstellingen	99
Openbare nutsbedrijven	100
Totaal gemiddeld	78

Bron: Nalevingsonderzoek WOR, 2005

De Wet op de Europese Ondernemingsraden (WEOR)

In 1997 is in Nederland de WEOR ingevoerd (op grond van de richtlijn op de Europese Ondernemingsraden, 1994/45/EG). Een grove schatting leert dat van de Nederlandse vennootschappen die EOR-plichtig zijn, ca. 40% tot 50% ook daadwerkelijk een EOR heeft ingesteld. De Europese Commissie is op 2 juli 2008 met een wijzigingsvoorstel voor de Richtlijn op de Europese Ondernemingsraden gekomen.

De Wet rol werknemers bij Europese vennootschappen

Naar aanleiding van de richtlijn Rol werknemers bij de Europese vennootschap (2001/86/EG) en de richtlijn Rol werknemers bij de Europese Coöperatieve vennootschap (2003/72/EG) is de Wet rol werknemers bij Europese vennootschappen opgesteld. De Europese vennootschap is een ondernemingsvorm waarvoor vennootschappen onder bepaalde voorwaarden kunnen kiezen. Om de medezeggenschap van werknemers te garanderen is in wetgeving vastgelegd dat een zogenaamde 'bijzondere onderhandelingsgroep' met het ondernemingsbestuur onderhandelt over de medezeggenschapsrechten.

Waardering

In de AVON-monitor 2007 is onderzoek gedaan naar het belang van en de tevredenheid over het ingestelde medezeggenschapsorgaan. Werknemers en leidinggevendenden beoordelen de belangrijkheid van de OR met een gemiddeld rapportcijfer van respectievelijk 7,0 en 6,2. Voor de tevredenheid over de OR gaven werknemers een gemiddeld rapportcijfer van 6,4 en leidinggevendenden van 6,2.

Uit onderzoek dat in opdracht van de SER ten behoeve van het advies "Evenwichtig Ondernemingsbestuur" in 2007 is uitgevoerd blijkt dat de Nederlandse medezeggenschapsregelingen in vergelijking met die van een aantal omringende landen, substantieel zijn. In het SER-advies 'Evenwichtig Ondernemingsbestuur' zelf oordeelde de raad dat voor een fundamentele herziening van de Nederlandse medezeggenschapsregelingen thans geen aanleiding bestaat.

Code Tabaksblad

De naleving van de Nederlandse Corporate Governance Code wordt gemonitord door de Monitoring Commissie Corporate Governance. Sinds 2005 heeft de Monitoring Commissie jaarlijks een rapport uitgebracht over de naleving van de Code in het voorgaande boekjaar. In het evaluatierapport van de Monitoring Commissie (juni 2008) heeft zij aanbevelingen gedaan om de Code aan te passen aan de ontwikkelingen op het gebied van corporate governance in de laatste jaren. De voorstellen hebben

onder meer betrekking op beloningen van bestuurders, diversiteit in de samenstelling van de raad van commissarissen, verantwoordelijkheid van aandeelhouders en de rol van bestuur en raad van commissarissen bij overnames. De Monitoring Commissie streeft ernaar om in december 2008 de aangepaste Code te presenteren.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de naleving van de Code. Bij de naleving wordt uitgegaan van het “pas toe of leg uit – principe”. Dit houdt in dat een Codebepaling wordt nageleefd wanneer deze wordt toegepast (percentage onder toepassen) of gemotiveerd van die Codebepaling wordt afgeweken (percentage onder uitleg). De som van het uitleg- en toepassingspercentage vormt het nalevingspercentage.

Tabel 5.14: Naleving en toepassing door beursvennootschappen

	Boekjaar 2004			Boekjaar 2005			Boekjaar 2006		
	Naleven	Toepassen	Uitleg	Naleven	Toepassen	Uitleg	Naleven	Toepassen	Uitleg
Alle fondsen	92%	87%	5%	96%	92%	4%	95	90%	5%

Bron: Rapport Monitoring Commissie Corporate Governance, juni 2008, “Rapport over de evaluatie en actualisering van de Nederlandse corporate governance code”

Conclusie

Concluderend kunnen we stellen dat medezeggenschap door werknemers is geregeld en gewaarborgd door de WOR. Hoewel de WOR niet wordt gehandhaafd, blijkt ruim driekwart van de ondernemingen met meer dan 50 werknemers daadwerkelijk een ondernemingsraad te hebben. Wat betreft de waardering kunnen we stellen dat het instrument personeelsvertegenwoordiging (waaronder de OR) doorgaans positief wordt gewaardeerd door werknemers en werkgevers en dat men over het functioneren van de OR iets minder positief is.

In 1998 werd de WOR gewijzigd. Tijdens de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel is toegezegd na vier jaar een evaluatie te houden. Na afronding van dit evaluatieonderzoek heeft het kabinet bij brief van zijn standpunt inzake de evaluatie van de WOR toegezonden aan de Tweede Kamer. April 2003 is over dit standpunt uitgebreid met de kamer gesproken. De minister van SZW heeft vervolgens namens het kabinet het advies van de SER gevraagd over aanpassing van de WOR. Het advies later dat jaar was zeer verdeeld. Op basis van bovengenoemde evaluatie, het commentaar van de TK op de evaluatie en het advies van de SER is in 2005 het wetsvoorstel Wet medezeggenschap werknemers (WMW) ingediend.

Het wetsvoorstel had tot doel meer flexibiliteit in de uitvoering van de wet mogelijk te maken, meer maatwerk te bieden, de betrokkenheid van de werknemers te vergroten en de wet op zich te vereenvoudigen. Het bleek in de aanloop naar de behandeling van het wetsvoorstel in de TK in 2006 dat het draagvlak voor het voorstel binnen en buiten de kamer ontbrak. Het kabinet heeft toen besloten het wetsvoorstel terug te trekken. Nadere analyse wees uit dat de toekomst van de medezeggenschap in Nederland een onduidelijk beeld biedt. Meninge van deskundigen, organisaties en OR-en zelf lopen wijd uiteen. Met andere woorden de medezeggenschap is wel in beweging maar de richting is nog onduidelijk. Om deze reden heeft het huidige kabinet besloten vooralsnog geen nieuwe poging tot wijziging van de WOR te ondernemen. Eind 2009 zal het kabinet een stand van zaken publiceren en bezien of er dan wel voldoende basis is om de wet te wijzigen gericht op een toekomstbestendige medezeggenschap.

5.3 Doeltreffendheid van beleid

In het bovenstaande overzicht zijn de maatschappelijke effecten van het beleid en de ingezette budgetten aan de orde geweest. In deze paragraaf wordt de doeltreffendheid van het beleid besproken.

We constateren dat er inderdaad sprake lijkt te zijn van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen, zowel macro, meso als micro-niveau. In Nederland kennen we een grote arbeidsrust. Dit blijkt onder andere door het (zeer) kleine aantal stakingsdagen per jaar in internationaal perspectief.

Op macroniveau zien we dat de overlegstructuur tussen het kabinet en de sociale partners ten behoeve van onderlinge beleidsafstemming in Nederland sterk is geïnstitutionaliseerd, en dat op veel beleidsterreinen is gezocht naar draagvlak bij sociale partners. Dit overleg heeft geleid tot een groot aantal afspraken op sociaaleconomisch terrein. In de periode 2002 en 2007 zijn vijf akkoorden met sociale partners gesloten waarin een breed scala aan afspraken zijn gemaakt. Overleg is een kwestie van geven en nemen, maar lijkt per saldo een positieve bijdrage aan de sociaaleconomische ontwikkeling van Nederland te leveren.

Op mesoniveau zien we dat sociale partners op veel terreinen afspraken maken met elkaar. Belangrijk argument om cao's af te sluiten (en te avv'en) is het wegnemen van de neerwaartse concurrentie op de arbeidsvoorwaarden. Er veel draagvlak voor het afsluiten van cao's. Zo worden cao's door zowel door werkgevers als werknemers doorgaans met een hoog rapportcijfer beoordeeld. Ook werkgevers die door middel van avv onder de cao vallen zijn doorgaans positief over het instrument. De Wet Cao en Avv blijken, ook na ruim 80 jaar, een nuttige bijdrage te leveren aan de geformuleerde doelstelling.

Op microniveau is het grondwettelijk recht op medezeggenschap door werknemers geregeld, gewaarborgd en bevorderd door de WOR. Ruim driekwart van de ondernemingen met meer dan 50 werknemers heeft daadwerkelijk een ondernemingsraad. Het instrument personeelsvertegenwoordiging (waaronder de OR) wordt doorgaans positief gewaardeerd door werknemers en werkgevers.

In 1998 heeft de laatste grote wijziging van de Wet op de ondernemingsraden plaatsgevonden. De evaluatie van deze wijziging die in 2003 gereed is gekomen, heeft geen draagvlak geboden voor een herziening van de wet. In juni 2007 heeft de minister van SZW de Tweede Kamer toegezegd eind 2009 met een nota te komen die de stand van zaken van de medezeggenschap weergeeft .

Implicaties voor toekomstig beleid

De belangrijkste conclusie uit het voorgaande is dat de arbeidsverhoudingen in Nederland stabiel en evenwichtig zijn en dat de waarde van het overlegmodel niet ter discussie staat. Het model biedt een goede basis om een balans aan te kunnen brengen tussen regulering en zelfregulering. Dit betekent echter niet dat er geen onderhoud nodig is en aanpassingen moeten mogelijk blijven. De arbeidsverhoudingen zijn immers continue in beweging.

Ook nu zijn er een aantal ontwikkelingen gaande die mogelijk gevolgen hebben voor het stelsel van de arbeidsverhoudingen. De belangrijkste ontwikkelingen zijn:

- Globalisering en technologische ontwikkelingen hebben gevolgen voor de dynamiek van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en de wijze waarop lonen en andere arbeidsvoorwaarden tot stand komen. Immers, als gevolg van internationalisering werken meer mensen voor multinationale bedrijven en zijn meer bedrijven in handen van buitenlandse financiers. Bovendien is als gevolg van de meer dynamische kapitaalmarkten en de private equity funds de machtsbalans tussen arbeid en kapitaal aan verandering onderhevig.
- Het vrij verkeer van werknemers in de Europese Unie leidt tot additioneel aanbod op de arbeidsmarkt, vooral uit de MOE-landen. Deze, veelal tijdelijk, arbeidskrachten hebben een andere relatie tot hun werkgever en collega's dan gebruikelijk.
- Individualisering en toenemende heterogeniteit in de samenleving, waardoor er een groeiende behoefte is aan maatwerk en flexibiliteit, wat ook geldt voor de arbeidsrelatie tussen bij werknemers en werkgevers. Er ontstaat in Nederland een steeds grotere en meer heterogene groep outsiders. Hieronder zijn ook relatief nieuwe groepen zoals flexwerkers, zzp'ers en buitenlandse werknemers.
- In het verlengde van het bovenstaande zien we een toename van het aantal zzp'ers; een andere arbeidsrelatie dan de traditionele arbeidsrelatie tussen werkgevers en werknemers.
- De afnemende organisatiegraad van de vakbonden en werkgeversorganisaties. Net zoals in andere EU-landen heeft Nederland te maken met afnemende representativiteit. Enkelen zien dit als aanleiding om te twijfelen aan de legitimiteit van bijdrage van sociale partners aan het overlegmodel. Vooralsnog blijkt dat sociale partners voldoende draagvlak genieten, maar een verdergaande afname van de representativiteit zou ervoor kunnen zorgen dat de legitimiteit van het overlegmodel in gevaar komt.
- Een afnemende representativiteit van werknemersorganisaties zou bijvoorbeeld de decentrale doorwerking in cao's van centraal gemaakte afspraken op voor- en najaarsoverleggen kunnen bemoeilijken. Vooralsnog zijn er echter geen aanwijzingen dat een dergelijk effect zich voordoet.

Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de relaties tussen de verschillende spelers in het stelsel van arbeidsverhoudingen. Het overlegmodel kan ook in de toekomst een belangrijke rol spelen. Daartoe moeten zowel de overheid als sociale partners de vinger aan de pols houden.

B Rechten en plichten voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst

6 Aanleiding voor beleid

6.1 Inleiding

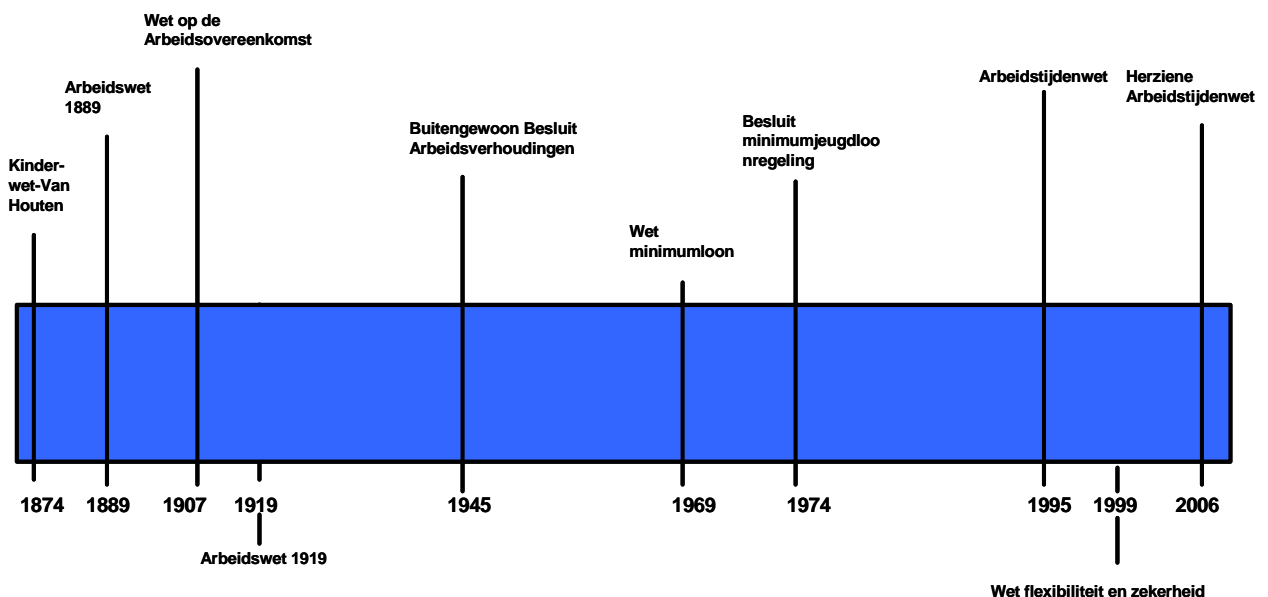
In het kader van operationele doelstelling 2 (*zorgdragen voor een goede balans tussen rechten en plichten van werkgevers en werknemers voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst*) wordt op drie terreinen beleid ontwikkeld, uitgevoerd en gehandhaafd:

- arbeids- en rusttijden;
- arbeidsovereenkomstenrecht;
- minimumloon.

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de historische ontwikkeling van het beleid (6.2). Vervolgens komt het beleidsprobleem aan de orde: welk probleem lag ten grondslag aan het ontwikkelen van beleid op de hiervoor genoemde terreinen? (6.3). Daarna wordt ingegaan op de actualiteit van het beleidsprobleem (6.4). Als laatste wordt de rol van de rijksoverheid op het terrein van arbeidstijden, arbeidsovereenkomstenrecht en minimumloon besproken (6.5).

6.2 Historische ontwikkeling van het beleid

Figuur 6.1 Historisch overzicht van de rechten en plichten voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst in Nederland



De beleidsdoelstelling die deze drie terreinen gemeenschappelijk hebben, is het waarborgen van de *bescherming van werknemers*, in evenwicht met de *belangen van de onderneming* en met inachtneming van de *eigen rol en verantwoordelijkheid* van werkgevers en werknemers. De hiervoor genoemde terreinen raken elkaar (zo is bijvoorbeeld loon –en in ieder geval het wettelijk bepaalde minimumloon– een essentieel onderdeel van de arbeidsovereenkomst), maar ze kennen ieder hun eigen geschiedenis en achterliggende problematiek.

Arbeidstijden

De overheid speelt een rol op het terrein van de arbeids- en rusttijden sinds het beroemde Kinderwetje-Van Houten van 1874. Herhaaldelijk zijn sinds 1874 pogingen ondernomen om het Kinderwetje te verbeteren en de reikwijdte van bescherming te verbreden. In 1889 kwam de Arbeidswet tot stand, waarin beschermende bepalingen zijn opgenomen voor kinderen, jeugdige personen en vrouwen (o.a. ten aanzien van arbeids- en rusttijden) en dus niet voor volwassen mannen. Een volgende stap op het terrein van de arbeids- en rusttijden was de Arbeidswet 1919, met bepalingen over de beperking van de arbeidsduur in het algemeen en tot het tegengaan van gevaarlijke arbeid van jeugdige personen en vrouwen. Sinds de inwerkintreding is de Arbeidswet 1919 regelmatig gewijzigd. Het karakter van de

Nederlandse bevolking veranderde in hoog tempo. De steeds meer uiteenlopende arbeidsparticipatie van de verschillende bevolkingsgroepen leverde een grote variatie op in tijdsbesteding. Naast maatschappelijke ontwikkelingen deden zich, met name in de jaren zeventig van de vorige eeuw, ontwikkelingen voor als arbeidstijdverkorting als wapen tegen de sterk oplopende werkloosheid en een toegenomen waarde die gehecht werd aan medezeggenschap.

Uiteindelijk werd pas eind 1995 de Arbeidstijdenwet (ATW) in het Staatsblad gepubliceerd, die in 2001 is geëvalueerd. Met een herziene ATW van 30 november 2006 is een vereenvoudigingsoperatie afgerond.

Arbeidsovereenkomstenrecht

In 2007 is het honderdjarig bestaan van de Wet op de arbeidsovereenkomst gevierd. Voor 1907 was de 'arbeidsovereenkomst' in het Burgerlijk Wetboek minimaal, of eigenlijk niet geregeld. Het 'arbeidsovereenkomstenrecht' bestond uit drie wetsartikelen, gerubriceerd onder de titel '*Van huur van dienstboden en werklieden*'. Het gebruik maken van arbeid werd gezien als het 'huren' van arbeidskracht, maar de wet bevatte geen duidelijk criterium wanneer hiervan sprake was. De vrijheid van beroep en bedrijf, de contractsvrijheid, de vrije huur en verhuur van diensten als onderdeel van eigendomsrechten waren voortgekomen uit een ideaal van 'vrijheid, gelijkheid en broederschap' van burgers, maar leidden voor grote massa's tot het tegendeel.

Na de inwerkingtreding van de Wet op de Arbeidsovereenkomst 1907 is vervolgens de definitie van de arbeidsovereenkomst gedurende het grootste deel van de twintigste eeuw onveranderd gebleven. Kernelementen van de definitie zijn nog altijd 'arbeid', 'loon' en 'gezagsverhouding'. Dit neemt niet weg dat er wel een aantal veranderingen is geweest in het arbeidsovereenkomstenrecht, bijvoorbeeld door regelingen als het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA 1945), de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag uit 1969 (WML) en de Wet flexibiliteit en zekerheid uit 1999 (Flexwet).

Minimumloon

Vergeleken met het beleid op het terrein van arbeids- en rusttijden en de arbeidsovereenkomst is het minimumloon relatief nieuw. In 1969 is de WML in werking getreden, gevolgd door het Besluit minimumjeugdloonregeling in 1974.

6.3 Beleidsprobleem

In deze paragraaf wordt per terrein aangegeven welk probleem of welke problemen aan het beleid ten grondslag lagen.

Arbeidstijden

Bij arbeidstijden liggen twee problemen aan het beleid ten grondslag. Allereerst de bescherming van de werknemer in relatie tot gezondheid. Gelet op de situatie in werkplaatsen en fabrieken vloeide eind negentiende en begin twintigste eeuw sociale wetgeving voornamelijk voort uit de behoefte van de regering om misstanden, uitbuiting en willekeur tegen te gaan en arbeiders te beschermen. Zo gaf de regering (bij de Arbeidswet 1919) aan een beperking van de arbeidsduur te beogen binnen redelijke grenzen. Bij deze begrenzing stonden het behoud en herstel van de arbeidskracht en de bescherming van de gezondheid van de werkende bevolking voorop. Overigens speelden ook andere factoren een rol, zoals de noodzakelijke volksontwikkeling, het gezinsleven van de werknemer, diens godsdienstig en zedelijk leven, en de eisen van het staatsburgerschap en het sociale leven.

In de afgelopen jaren is daar een tweede probleem bijgekomen, namelijk de combinatie van arbeid en zorgtaken. Dit probleem is vooral door de gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen actueel geworden. In de memorie van toelichting van de ATW 2006 wordt dan ook aandacht besteed aan het vergemakkelijken van de combinatie van werk en privé.

Arbeidsovereenkomstenrecht

De ontwikkeling van de negentiende-eeuwse arbeidsverhoudingen in de industrie en elders in het bedrijfsleven had met het vrijwel ongeregelde, zogenaamd vrije arbeidscontract tot wantoestanden, onzekerheid en willekeur geleid. De wettelijke regeling van de arbeidsovereenkomst van 1907 moet net als veel andere wetgeving uit die tijd begrepen worden als correctie op de klassiek-liberale markteconomie. Met de Wet op de Arbeidsovereenkomst kreeg de arbeider als economisch zwakkere partij ten opzichte van de werkgever de noodzakelijke bescherming van zijn belangen. Het arbeidsovereenkomstenrecht werd dus niet ontwikkeld vanuit het begrip van gelijkheid en gelijkwaardigheid van contractspartijen die vanuit hun persoonlijke vrijheid hun keuzes maken. Het werd bepaald door de verantwoordelijkheid van de wetgever voor het totstandkomen van een zeker evenwicht tussen werkgever en arbeider. Aan de ene kant door middel van wettelijke voorschriften waarvan partijen niet of slechts binnen grenzen mogen afwijken, aan de andere kant door middel van een bevoegdheidstoedeling aan de rechter (die kan ingrijpen in afwijking van afspraken tussen partijen of van de in de wet vastgelegde hoofdregel).

De problemen die ten grondslag liggen aan het beleid zijn dus de wantoestanden, onzekerheid en willekeur die zich voordeden vanwege het ongeregelde, vrije arbeidscontract.

Minimumloon

Het probleem dat ten grondslag ligt aan het beleid op het terrein van het minimumloon kan wellicht het beste worden toegelicht aan de hand van een passage uit de memorie van toelichting bij de WML: *'Binnen de onderscheiden systemen van loonpolitiek, die sinds 1945 hebben gegolden, was op de een of andere wijze erin voorzien, dat voor de laagstbetaalde werknemers, voor zover deze onder het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 vielen, waarborgen bestonden dat hun loon niet beneden een niveau daalde dat gezien de algemene sociaal-economische situatie, voor deze groep een noodzakelijk minimum werd geacht'*.

Zonder een wettelijk minimumloon bestaat dus voor laagstbetaalde werknemers het gevaar qua loon terecht te komen beneden het noodzakelijke minimumniveau. Dit wordt onwenselijk geacht.

6.4 Actualiteit van het beleidsprobleem

Zeker nu de overheid al ruim een eeuw op de beleidsterreinen arbeidstijden en arbeidsovereenkomstenrecht beleid voert, is de vraag of de problemen die ten grondslag liggen aan het beleid nog actueel zijn.

Arbeidstijden

De noodzaak voor de overheid om beleid te voeren op het terrein van arbeids- en rusttijden is in de loop der jaren natuurlijk veranderd. Zoals hiervoor aangegeven lag meer dan een eeuw geleden de nadruk sterk op het tegengaan van misstanden, uitbuiting en willekeur en van het bieden van bescherming van arbeiders, gelet op de situatie destijds in werkplaatsen in fabrieken. Ook hechtte de regering belang aan het voor werknemers veilig stellen van tijd voor andere zaken dan werk, zoals familie en kerk.

Kijkend bijvoorbeeld naar de memorie van toelichting van de herziene ATW 2006, dan staat bij het beleid nog altijd het beschermen van de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de werknemer voorop door het stellen van minimumvoorschriften voor arbeids- en rusttijden. De memorie van toelichting noemt daarnaast nog een tweede doelstelling, namelijk het vergemakkelijken van de combinatie van werk en privé.

Het beleidsprobleem - erop neerkomend dat zonder regeling van arbeids- en rusttijden de gezondheid en veiligheid van werknemers niet is gegarandeerd en dat er onvoldoende tijd is voor het combineren van werk en privé - is nog steeds actueel.

Arbeidsovereenkomstenrecht

De afgelopen decennia heeft op het terrein van het arbeidsovereenkomstenrecht de discussie over de balans tussen flexibiliteit en zekerheid centraal gestaan. De arbeidsmarkt kenmerkt zich door een steeds toenemende mate van flexibilisering en differentiatie van arbeid en arbeidsverhoudingen. Factoren, zowel aan de vraag- als aanbodzijde, leiden tot een steeds grotere verscheidenheid en flexibiliteit ten aanzien van onder meer de arbeidsduur, de beloning, de arbeidsinhoud, de locatie van de arbeid en de duur of vorm van arbeidscontracten.

De huidige noodzaak voor beleid is onvergelijkbaar met de situatie in 1907, ten tijde van de inwerkingtreding van de Wet op de arbeidsovereenkomst. Destijds vloeiende de noodzaak voor het voeren van beleid op het terrein van de arbeidsovereenkomst puur voort uit het tegengaan van misstanden en willekeur, veroorzaakt door het gebrek aan een regeling op het terrein van de arbeidsovereenkomst. Deze compensatie voor de ongelijkheid in de positie van werknemers ten opzichte van werkgevers is vervolgens voortgezet door de invoering wettelijke regelingen die aan de werknemer bepaalde rechten toekenden (vakantie, minimumloon, gelijke behandeling). Momenteel staat in het overheidsbeleid op het terrein van de arbeidsovereenkomst nog altijd wél centraal dat de 'zwakkere' werknemer bescherming nodig heeft ten opzichte van de werkgever, uiteraard met oog voor de noodzaak voor werkgevers om met de nodige flexibiliteit te kunnen ondernemen.

Minimumloon

Tot de jaren '60 van de vorige eeuw voerden sociale partners overleg over het minimumloonniveau. Toen echter bleek dat het overleg tussen marktpartijen geen acceptabel minimumloon opleverde, heeft de overheid besloten een minimumloon vast te stellen. Via het vaststellen van het minimumloon garandeert de overheid dat arbeid zodanig beloond moet worden dat daardoor in beginsel in de kosten van het bestaan kan worden voorzien.

Volgens de memorie van toelichting bij de WML hebben alle werknemers minimaal recht op een loon dat gezien de algemene welvaartssituatie in Nederland beschouwd kan worden als een aanvaardbare tegenprestatie voor de verrichte arbeid. Aan het minimumloon zijn ook verschillende bedragen uit de sociale zekerheid gekoppeld, waardoor het minimumloon daarmee ook een bepaalde orde schept.

6.5 Rol van de overheid

In dit onderdeel wordt de rol van de rijksoverheid op het terrein van arbeidstijden, arbeidsovereenkomstenrecht en minimumloon besproken.

Arbeidstijden

Het beleid op het terrein van arbeidstijden gaat uit van de gedachte dat arbeids- en rusttijden primair behoren tot de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Op dit punt geldt het beginsel van de contractsvrijheid. In eerste instantie is (in de ATW 1995) gekozen voor de constructie waarbij een standaardregeling de basis vormde van waaruit de systematiek van de arbeids- en rusttijdenregeling was opgezet. Van het normencomplex van de standaardregeling mocht worden afgeweken bij collectieve regeling tot aan de grenzen van de normen van de overlegregeling. Met de herziene ATW 2006 is de standaard- en overlegregeling afgeschaft en in plaats daarvan is een enkelvoudig normenstelsel ingevoerd. Concreet komt dit erop neer dat individuele werkgevers en werknemers nu binnen ruimere normen afspraken kunnen maken zonder dat daarover eerst op collectief niveau overeenstemming hoeft te zijn bereikt.

Daarnaast wordt de rol van de overheid beperkt door het uitgangspunt dat op het terrein van de arbeidstijden niet meer beperkingen opgelegd moeten worden dan voor de veiligheid en de gezondheid van werknemers noodzakelijk is. Internationaal vastgelegde normen dienen als maatstaf. Op het terrein van arbeids- en rusttijden is daarmee het uitgangspunt een zo klein mogelijke rol voor de overheid: dus als kader een minimale wettelijke regeling (met inachtneming van de geldende internationale regels), waarbij werkgevers en werknemers zelf afspraken kunnen maken. Zoals uit de memorie van toelichting bij de herziene ATW blijkt, heeft deze keuze voor een beperkte regeling ook een

arbeidsmarktargument, namelijk het bevorderen van werkgelegenheid en het aantrekkelijk houden van het Nederlandse vestigingsklimaat.

Arbeidsovereenkomstenrecht

De accenten in het overheidsbeleid op het terrein van de arbeidsovereenkomst zijn in de afgelopen decennia verschoven. Zoals al eerder gesteld staat momenteel de bescherming van de werknemer ten opzichte van het belang van werkgevers om met de nodige flexibiliteit te kunnen ondernemen in beleid centraal. Wat heeft de overheid de afgelopen jaren op dit terrein gedaan?

1) Invoering van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Flexwet).

2) Op het gebied van het ontslagrecht:

- Afschaffing van het selectie criterium “last in first out” in de ontslagprocedure bij de Centrale organisatie voor Werk en Inkomen (CWI). Hiervoor is het afspiegelingsbeginsel in de plaats gekomen. Uit de toelichting op de wijziging (Stcrt. 2005, nr. 242 p. 24) blijkt dat hieraan ten grondslag heeft gelegen dat met het ‘last-in-first-out’ beginsel onvoldoende kan worden ingespeeld op de behoefte van ondernemingen aan flexibiliteit en diversiteit in het personeelsbestand (zoals in leeftijd, kleur, sekse en deskundigheid).
- Beperking van de verwijtbare werkloosheidstoets bij de wijziging van de Werkloosheidswet (WW) per 1 oktober 2006. Het doel van deze maatregel was om het aantal pro forma ontslagprocedures terug te dringen en zodoende de ontslagkosten en administratieve lasten voor werkgevers te beperken.

Net als bij de arbeids- en rusttijden is het uitgangspunt dat de overheid op het terrein van de arbeidsovereenkomst (als onderdeel van het privaatrecht) en bij de handhaving een zo klein mogelijke rol speelt: regulering van arbeidsverhoudingen is vooral een zaak voor individuele werkgevers en werknemers en sociale partners zelf.

Minimumloon

Zoals we hebben gezien was het vroeger gebruikelijk dat sociale partners overleg voerden over het minimumloonniveau. Bij de toetsing van cao's hanteerde vervolgens de overheid dit bedrag als een van de normen wilde een cao voor goedkeuring in aanmerking komen. Ten aanzien van het minimumloonniveau voor het jaar 1966 kon binnen de Stichting van de Arbeid geen overeenstemming worden bereikt. Deze omstandigheid vormde directe aanleiding voor de toenmalige minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid om aan de SER advies te vragen over de wenselijkheid en de modaliteiten van een wettelijke regeling van het minimuminkomen.

Zoals uit het voorgaande blijkt, speelde de overheid ook al voordat er een wet op dit terrein was een rol, zij het dat het in eerste instantie aan sociale partners was om overeenstemming te bereiken over een minimumloon. Toen deze er op een gegeven moment niet uitkwamen, heeft de overheid het onderwerp minimumloon helemaal naar zich toegetrokken.

Handhaving vindt voor zowel de WML als voor de ATW plaats door middel van het opleggen van bestuurlijke boetes. De uitvoering van de handhaving ligt bij de arbeidsinspectie.

7 Ingezette beleidsinstrumenten

7.1 Inleiding

Doel van het beleid is om zorg te dragen voor een goede balans tussen rechten en plichten van werkgevers en werknemers voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst. De motivering die hieraan ten grondslag ligt is dat men de bescherming van werknemers wil waarborgen in evenwicht met de belangen van de onderneming en met inachtneming van de eigen rol en verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.

In dit hoofdstuk staan de instrumenten centraal die zijn ingezet met het oog op deze doelstelling. Deze zullen hieronder worden beschreven. Daarna wordt in het volgende hoofdstuk nagegaan in hoeverre ze doelmatig en effectief zijn ingezet.

7.2 Instrumenten voor een balans tussen rechten en plichten van werkgever en werknemer.

In het schematische overzicht, in de tabel hieronder, staan de belangrijkste ingezette instrumenten gerangschikt naar type en cluster. Per cluster zijn diverse specifieke instrumenten gegroepeerd die ingezet zouden kunnen worden om doelstellingen te bereiken. De instrumenten die het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzet om te zorgen voor een balans tussen de rechten en de plichten van de werkgever en de werknemer, bestaan voornamelijk uit wet- en regelgeving en voorlichting hierover.

Tabel 7.1 Overzicht instrumenten OD2

Cluster Instrument	Specifieke instrumenten	Ingezette instrumenten
Voorlichting en communicatie (kennis vergroten en voorkeuren beïnvloeden)	1. Specifieke voorlichting (gericht; verzamelbrieven)	
	2. Generieke voorlichting (ongericht)	Voorlichting via websites
	3. Deskundigheidsbevordering	
	4. Best practices	
	5. Naming and faming	
	6. Benchmarking	
Co-regulering	7. Protocol	
	8. Gedragscode	
	9. Convenant (incl. intentieverklaring)	
	10. Herenakkoord	
Draagvlakcreatie	11. Bestuurlijk Overleg	
	12. Instellen taskforce/ commissie	
Geschilbeslechting	13. Arbitrage (incl. bindend advies)	
	14. Mediation	
	15. Ombudsman	
	16. Tuchtrect	
Instrumenten ter vergroting transparantie	17. Erkenningsregeling	
	18. Standaardregeling	
	19. Keurmerk	
	20. Certificering	
	21. Visitaties	
Financiële instrumenten	22. Subsidies	
	23. Vouchers	
	24. Prestatiesturing	
	25. Budgetsturing	
	26. Financiële prikkel (belasting, accijnzen, eigenbijdragen, financieringsheffingen)	
	27. Aanbesteden	
Instrumenten die activiteiten op afstand plaatsen	28. Verzelfstandiging (ZBO)	

	29. Privatisering	
Handhaving	30. Handhaving	Bestuurlijke boetes WML (AI); Bestuurlijke boetes Arbeidstijdenwet (AI)
Wet- en regelgeving	31. Wetten: algemeen verbindend voorschrift	Burgerlijk Wetboek; Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945; Wet Melding Collectief Ontslag; Ontslagbesluit; Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag; Besluit minimumjeugdloonregeling; Arbeidstijdenwet; Arbeidstijdenbesluit; Arbeidstijdenbesluit vervoer; Nadere Regeling Kinderarbeid; Beleidsregels ontheffing verbod kinderarbeid
	32. Vergunningen	
	33. Algemeen verbindend verklaren	
	34. Beleidsregels	Beleidsregels WML; Beleidsregels Werktijdverkorting; Beleidsregels bestuurlijke handhaving minimumloon
	35. Experimenten	
	36. Europese Richtlijnen	
	37. Verdragen	
	38. Jurisprudentie	
Onderzoek	39. Onderzoek	Monitor naleving WML (AI/CBS)

Bron: Selectie Sturingsinstrumenten, SEO 2007 (Bewerking SZW)

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat met name de volgende instrumenten worden ingezet om de operationele doelstelling 2 te bereiken:

- Wet- en regelgeving
- Handhaving
- Voorlichting

Deze groepen instrumenten worden hieronder in bovenstaande volgorde behandeld.

7.2.1 Wet- en regelgeving

Arbeidsovereenkomstenrecht

Burgerlijk Wetboek (BW)

In titel 10 van boek 7 van het BW zijn de rechten en plichten van de werkgever en de werknemer vastgelegd. Het BW kent regels over arbeidsvoorwaarden, waaronder loon en vakantiedagen, ontslag, de verlenging van tijdelijke arbeidsovereenkomsten, de uitzendovereenkomst, etc.

Het doel van het BW is het reguleren van de belangentegenstellingen van werkgevers en werknemers. Hieronder valt het voorkomen, oplossen of verzachten van uit deze tegenstelling voortvloeiende conflicten. Het gaat niet alleen om het in bescherming nemen van werknemersbelangen: Het gaat om de balans, waarbij ook de werkgevers enige ruimte hebben om de claims van werknemerszijde af te wegen tegen de claims van andere belanghebbenden en de economische mogelijkheden. Het zwaartepunt ligt echter wel in de versterking van de maatschappelijk zwakkere positie van de individuele werknemer. Het is een middel tot ongelijkheidscompensatie (I.P. Asscher-Vonk & W.J.P.M. Fase met medewerking van F.M. Noordam, H.L. Bakels. Schets van het Nederlandse arbeidsrecht, Deventer: Kluwer 2005, p. 17).

Het BW laat hier en daar de mogelijkheid om bij cao af te wijken van bepaalde regels (driekwart dwingend recht). Op deze manier komt de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers

terug. Wel is het zo dat de bescherming hierdoor lager kan zijn dan op grond van het BW zou worden verwacht.

Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Flexwet)

Eén van de regelingen uit het BW die bijzondere aandacht verdient is de in 1999 van kracht geworden Flexwet. Met deze wet werd beoogd een nieuw evenwicht tot stand te brengen tussen de behoeften aan flexibiliteit en zekerheid van werkgevers en werknemers. Eén van de bekendste bepalingen uit de Flexwet is de ketenbepaling. Op grond daarvan geldt dat bij tijdelijke contracten die elkaar met tussenpozen van niet meer dan 3 maanden hebben opgevolgd na 36 maanden óf na 3 contracten een vast contract volgt (zogenoemde 3x3x3 regel). Hierover kunnen afwijkende afspraken worden gemaakt bij cao. In de Flexwet is geregeld dat de ketenbepaling ook van toepassing is op de uitzendovereenkomst zodra de werknemer meer dan 26 weken arbeid heeft verricht. Overigens kan van deze 26-weken-termijn worden afgeweken bij cao.

Regels over ontslag in het BW

De arbeidsovereenkomst kan op verschillende wijzen worden beëindigd. Nederland kent een zogenoemd duaal ontslagstelsel. Enerzijds kan de arbeidsovereenkomst worden beëindigd met toestemming van CWI en met in achtneming van de opzegtermijnen. Anderzijds kan de arbeidsovereenkomst wegens gewichtige redenen door de rechter worden ontbonden. De ontbindingsprocedure is geregeld in artikel 7:685 BW. Het BW bevat eveneens bepalingen over opzegtermijnen en opzegverboden.

Een opzegging kan onder bepaalde omstandigheden toch kennelijk onredelijk zijn, ook al zijn de voor de opzegging geldende regels in acht genomen. Daarom is in artikel 7:681 BW de kennelijke onredelijkheidsprocedure opgenomen.

Regels over ontslag en werktijdverkorting via CWI

In het BBA 1945 is geregeld in welke gevallen een werkgever toestemming moet vragen aan de CWI voordat hij een arbeidsovereenkomst opzegt. Zegt hij op zonder deze toestemming, dan kan de werknemer zich beroepen op de vernietigbaarheid van de opzegging en loon vorderen. Het BBA kent wel een aantal uitzonderingen, bijvoorbeeld onderwijzend en docerend personeel. In het Ontslagbesluit zijn regels vastgelegd voor CWI waar CWI zich aan moet houden bij de beoordeling van ontslagaanvragen. Er zijn bijvoorbeeld regels over ontslag wegens bedrijfseconomische redenen en ontslag wegens andere dan bedrijfseconomische redenen, waaronder ontslag bij ziekte.

Werkijdverkorting (WTV)

WTV heeft tot doel een tijdelijke abnormale vermindering van de bedrijvigheid in de onderneming, die het gevolg is van oorzaken die niet tot het normale ondernemersrisico behoren, te overbruggen, zonder dat de werknemers worden ontslagen. De basis van deze mogelijkheid ligt in artikel 8 van het BBA 1945.

In artikel 8, derde lid BBA 1945 is geregeld dat er onder bepaalde voorwaarden werktijdverkorting kan worden toegestaan. Deze voorwaarden zijn uitgewerkt in de Beleidsregels. Werknemers voor wie werktijdverkorting wordt toegestaan, komen in aanmerking voor een WW-uitkering over de niet-gewerkte uren. De werkgever vult dit veelal aan tot 100% van het nettoloon.

Op deze manier wordt ontslag voorkomen omdat tijdelijk werkzaamheden niet verricht kunnen worden door buitengewone omstandigheden (calamiteiten) met als gevolg een vermindering van de bedrijvigheid.

Wet melding collectief ontslag (WMCO)

De WMCO is ingevoerd naar aanleiding van een richtlijn van de EU uit 1975. Een werkgever die van plan is om binnen drie maanden minstens twintig werknemers te ontslaan, moet zich aan bepaalde regels houden. Hij moet mededeling doen aan CWI, de vakbonden en de ondernemingsraad. CWI neemt de ontslagaanvragen – mits aan alle voorschriften is voldaan - pas na een maand in behandeling.

Ondertussen kan CWI nagaan of door arbeidsmarktpolitieke maatregelen werkloosheid kan worden voorkomen of beperkt (bijvoorbeeld door herplaatsing of herscholing).

Minimumloon

Met de WML wordt de bescherming van een algemeen maatschappelijk belang nagestreefd, namelijk dat een ieder voor zijn arbeid tenminste wordt beloond op een zodanig niveau dat hij in zijn normale levensonderhoud kan voorzien. De hoogte van de beloning op minimumniveau wordt niet aan sociale partners overgelaten, maar door de overheid vastgesteld. Het toezicht op de naleving van de wet is opgedragen aan de Minister van SZW.

Wat betreft toezicht en handhaving van de WML is in het verleden gekozen voor een combinatie van het door onderzoek onder werkgevers periodiek monitoren van de naleving van de WML, de mogelijkheid van het indienen van een klacht bij de AI wegens onderbetaling en privaatrechtelijke handhaving van deze wet door de werknemer zelf danwel door cao-partijen. Van de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de AI en om een civiele procedure aan te spannen wegens onderbetaling werd echter weinig tot geen gebruik gemaakt door werknemers, hoewel uit monitoring bleek dat onderbetaling wel voorkwam.

Het feit dat de naleving van de wet te wensen overliet en dat het niet naleven daarvan naar verwachting zou toenemen met de komst van werknemers uit de nieuwe EU lidstaten, in combinatie met de effectiviteit van het huidige instrumentarium tot handhaving van de wet, was reden om te besluiten tot bestuursrechtelijke handhaving van de wet. Deze bestuursrechtelijke handhaving is op 4 mei 2007 ingevoerd. Werkgevers worden bij geconstateerde onderbetaling beboet en werknemers hoeven niet langer zelf een civiele procedure aan te spannen om de werkgever te bewegen het juiste minimumloon te betalen. Naast het beboeten van werkgevers kan de AI - belast met de handhaving van de WML - tevens een last onder dwangsom opleggen aan de werkgever om alsnog het juiste minimumloon te voldoen.

Arbeids- en rusttijden

Arbeidstijdenwet (ATW)

De ATW, berustend op arbeidstijdenrichtlijn 2003/88/EG, stelt normen voor minimale rust en maximale arbeidstijd. De ATW geldt primair voor werknemers, dat wil zeggen iedereen die onder gezag arbeid verricht. De wet ziet op de gezondheid, het welzijn en de veiligheid van de werknemers. Daarnaast draagt de wet ook bij aan de combineerbaarheid van arbeid met zorgtaken. De regelgeving houdt echter ook rekening met het economisch presteren van de onderneming. Bij de laatste wijziging van 1 april 2007 zijn meer mogelijkheden gecreëerd tot flexibele inzet van personeel en zijn overbodige knellende regels geschrapt. Op deze wijze beoogt de ATW, in combinatie met de daarop berustende lagere regelgeving, een evenwichtige regelgeving.

Arbeidstijdenbesluit (ATB)

Door de grote diversiteit van arbeidsvormen acht het kabinet het noodzakelijk om voor specifieke sectoren regels te stellen die afwijken van en vaak wat ruimer zijn dan die in de ATW. Zo is bijvoorbeeld nachtarbeid op grond van de ATW slechts in zeer beperkte mate mogelijk, maar moet het horecabedrijf daartoe uiteraard meer mogelijkheden hebben. Deze sectorspecifieke afwijkingen komen tot stand in overleg met de betreffende sector. Daar het in het algemeen om verruimingen gaat ten opzichte van de ATW, kan men van deze verruimingen alleen gebruik maken als daarover bij collectieve regeling overeenstemming is bereikt.

Arbeidstijdenbesluit vervoer (ATB-v)

Ook met het ATB worden niet alle beroepsgroepen omvat. De mobiele sector (wegvervoer, luchtvaart, binnenvaart, zeevaart, zeevisserij) kent nogal afwijkende arbeidspatronen en bovendien zijn de arbeids- en rusttijdenregels voor deze sector vaak gebaseerd op specifieke Europese verordeningen, richtlijnen en verdragen. In het ATB-v gaat het dus niet zozeer om verruimingen ten opzichte van de ATW, maar om sectorspecifieke normen.

Nadere regeling kinderarbeid (NRK)

De ATW verbiedt arbeid door kinderen (jongeren tot en met 15 jaar), op basis van internationale regelgeving ter bescherming van het kind tegen exploitatie. Ook mag arbeid het leren op school niet nadelig beïnvloeden. Aan de andere kant - ook hier zoekt de regelgeving naar een evenwicht - kan arbeid een belangrijke bijdrage leveren aan de opvoeding en vorming van het kind. Zo is het ook uit pedagogisch standpunt niet verkeerd als een jongere zijn eigen zakgeld verdient door middel van een bijbaantje of vakantiewerk. De NRK stelt regels voor 13- t/m 15-jarigen voor relatief licht werk en dusdanig beperkt van omvang dat het niet hoeft te interfereren met de schoolgang.

Beleidsregels ontheffing verbod van kinderarbeid (BOVK)

Kinderen tot en met 12 jaar mogen geen enkele arbeid onder gezag verrichten, ook geen lichte. De internationale regelgeving maakt hierop echter één uitzondering, en dat is voor arbeid die te maken heeft met artistieke uitvoeringen. Kinderen jonger dan 13 jaar kunnen onder bepaalde voorwaarden ontheffing krijgen van het verbod op kinderarbeid om mee te doen aan musicals, films, toneeluitvoeringen, radio- en TV-optredens, enz. De BOVK geeft aan welke regels de Arbeidsinspectie hanteert bij het verlenen van een ontheffing, en geeft voor verschillende leeftijdscategorieën aan hoeveel en hoe vaak een kind deze arbeid mag verrichten en aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan. Ook hier gaat het dus om een evenwicht tussen bescherming van het kind (geestelijk, lichamelijk, opleiding) en het mogelijk maken dat het zijn 'artistieke' talenten kan benutten en ontwikkelen.

7.2.4 Voorlichting

SZW geeft over arbeidsrechtelijke onderwerpen met name voorlichting via de website www.szw.nl. Informatie over het minimumloon is ook te vinden op www.arbeidsinspectie.szw.nl. Er is informatie over rechten en plichten van werknemers en werkgevers. Er is een brochure over ontslag en over het minimumloon en minimumvakantietoelage.

Voorafgaand aan de introductie van de nieuwe ATW (voorjaar 2007) is er op verschillende wijze media-aandacht gegenereerd (advertenties en artikelen in vakbladen, ook on-line mailing).

Op dit moment is er de gebruikelijke voorlichting via www.minszw.nl en is er een algemene brochure (De nieuwe Arbeidstijdenwet) en een speciale brochure voor jongeren (Vakantiewerk 2007). Ook voor de meer specifieke sectoren is er webvoorlichting en zijn er brochures, dit i.s.m. met V&W/IVW (Inspectie V&W, wegvervoer met name) en EZ/SodM (Staatstoezicht op de Mijnen, offshore-industrie).

7.2.5 Handhaving

Handhaving vindt voor zowel de WML als voor de ATW plaats door middel van het opleggen van bestuurlijke boetes. De uitvoering van de handhaving ligt bij de arbeidsinspectie. Informatie ten behoeve van de handhaving wordt gehaald uit de Monitor WML, uitgevoerd door de arbeidsinspectie en het CBS.

7.3 Instrumenten in relatie tot de doelstelling

In deze paragraaf wordt de samenhang tussen de instrumenten in relatie tot de doelstelling beschreven. Onderstaande tabel 7.2 geeft per onderwerp (arbeidsovereenkomstenrecht, minimumloon en arbeidstijden) weer hoe de ingezette instrumenten zich verhouden tot de doelstellingen.

Het BW past bij de beleidsdoelstelling, aangezien het kabinet de bescherming van werknemers wil waarborgen in evenwicht met de belangen van de onderneming en met inachtneming van de eigen rol en verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. De vraag of ook sprake is van een goede balans tussen deze rechten en plichten is hier overigens niet mee beantwoord: dit is een kwestie van interpretatie.

Het BBA 1945, het Ontslagbesluit, de Beleidsregels WTV en de WMCO passen bij de beleidsdoelstelling in die zin dat de werknemers worden beschermd tegen ontslag zonder voorafgaande toets door een onafhankelijke instantie. Werkgevers zien deze instrumenten mogelijk als onnodig belastend.

De WML draagt bij aan de beleidsdoelstelling doordat de werknemer via de wet wordt gegarandeerd dat hij een loon krijgt waarmee hij in zijn normale levensonderhoud kan voorzien. De werknemer hoeft niet zelf te zorgen voor handhaving. De werkgever die zich niet aan de regels houdt, riskeert een boete. Ook de ATW en de daarmee samenhangende regels dragen bij aan de beleidsdoelstelling doordat werknemers worden beschermd tegen arbeidstijden die niet goed zijn voor ze. De overheid ondersteunt de werknemers door de handhaving op zich te nemen.

Tabel 7.2 Ingezette instrumenten

	Arbeidsovereenkomstenrecht	Minimumloon	Arbeidstijden
Wetten	- Burgerlijk Wetboek, boek 7, titel 10; - Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 - Wet melding collectief ontslag	- Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag - Besluit Minimumjeugdloonregeling	-Arbeidstijdenwet -Arbeidstijdenbesluit -Arbeidstijdenbesluit vervoer -Nadere regeling kinderarbeid
Beleidsregels	- Ontslagbesluit - Beleidsregels werktijdverkorting	- Beleidsregels bestuurlijke handhaving minimumloon	- Beleidsregels ontheffing verbod van kinderarbeid
Voorlichting	- Voorlichting via de website www.szw.nl	- Voorlichting via de website www.szw.nl en via www.arbeidsinspectie.szw.nl	- Voorlichting via de website www.szw.nl

8 Doeltreffendheid

8.1 Inleiding

In hoofdstuk 6 is uitgebreid stilgestaan bij de historische ontwikkeling van het beleid en de actualiteit van het probleem. In hoofdstuk 7 zijn de ingezette beleidsinstrumenten op een rij gezet. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de doeltreffendheid van het beleid. Om de doelstelling te bereiken is beleid ontwikkeld, uitgevoerd en gehandhaafd op de terreinen van 1) arbeids- en rusttijden, 2) arbeidsovereenkomstenrecht en 3) minimumloon.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de maatschappelijke effecten en doeltreffendheid van het beleid en in het bijzonder van de ingezette instrumenten (8.2 en 8.3).

- Paragraaf 8.2.1 behandelt de maatschappelijke effecten op het terrein van arbeids- en rusttijden;
- paragraaf 8.2.2 behandelt de maatschappelijke effecten het terrein van arbeidsovereenkomstenrecht; en
- paragraaf 8.2.3 behandelt de maatschappelijke effecten op het terrein van minimumloon.

De laatste paragraaf komt de doeltreffendheid van het beleid aan de orde (8.4).

8.2 Maatschappelijke effecten

8.2.1 Arbeids- en rusttijden

In deze paragraaf worden de maatschappelijke effecten geschetst van arbeids- en rusttijden op de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de werknemer en het combineren van werk en privé. Hierbij is dan ook een onderverdeling gemaakt naar:

- 1) veiligheid, gezondheid en welzijn van de werknemer in relatie tot arbeids- en rusttijden; en
- 2) combineren van werk en privé.

Dit zijn ook de twee doelstellingen van de ATW, het voornaamste instrument dat de overheid inzet om zorg te dragen voor een goede balans tussen rechten en plichten van werkgevers en werknemers op het gebied van arbeids- en rusttijden.

Ad. 1) Veiligheid, gezondheid en welzijn

Werken is over het algemeen gezond, maar het kan ook negatieve effecten hebben op de gezondheid. In het kader van mogelijke negatieve effecten wordt in deze paragraaf ingegaan op te lange arbeidstijden, overwerk, nachtdiensten en kinderarbeid. Opgemerkt moet worden dat er veel meer factoren van invloed zijn op de gezondheid dan alleen de arbeids- en rusttijden, maar hier kan niet van geabstraheerd worden.

Als we kijken naar de negatieve effecten, dan blijken deze effecten in Nederland minder vaak voor te komen dan in de meeste andere Europese landen. In de European Working Conditions Survey (EWCS) gaf 36% van de werkenden binnen de EU-31 landen aan dat hun gezondheid door werk wordt beïnvloed. Dit percentage ligt in Nederland op 25% van de werkenden. Alleen in Duitsland is dit percentage lager (23%).¹⁹

Ook onderstaande tabellen uit het rapport “*Working conditions remain stable in the Netherlands*” laten een stabiel beeld zien. In de jaren 2003, 2005 en 2006 vond een overgrote meerderheid van de werknemers dat zijn gezondheid goed of uitstekend was. In 2006 was dit bijna 90%. Ook zijn de percentages RSI klachten en hersteltijd nauwelijks gewijzigd.

Tabel 8.1 Gezondheid, hersteltijd en RSI klachten 2003 - 2006

	2003	2005	2006
Gezondheid (% goed/uitstekend)	91.3	89.9	89.8
Hoge behoefte aan hersteltijd (% ja)	26.5	29.0	28.7
RSI klachten (% ja)	25.6	27.0	26.2

Bron: NEA 2003-2006

¹⁹ Arbobalans 2006 Arbeidsrisico's, effecten en maatregelen in Nederland, TNO: hoofddorp 2007

Het aantal contractuele arbeidsuren en het aantal werkdagen per week zijn in de jaren 2003, 2005 en 2006 nauwelijks gewijzigd. Wel wordt er sinds 2005 meer overgewerkt, maar dit percentage is in 2006 niet verder gestegen. Uit de tabel blijkt dat meer dan de helft van de Nederlanders in avond- en nachtarbeid en weekenddiensten werkt.

Tabel 8.2 Arbeidstijden en het vinden van een balans tussen werk en privé

Arbeidstijden	2003	2005	2006
Contractuele arbeidsuren per week (uren)	31.6	31.2	31.3
Werkdagen per week (dagen)	4.3	4.3	4.3
Overwerken (% ja)	-	27.6	28.6
Overwerk (uren per week)	3.9	5.1	5.4
Contractuele uren thuiswerk (uren per week)	1.1	1.4	1.5
Ploegendiensten	-	14.6	14.6
Avond- en nachtdiensten (% ja, soms)	-	51.6	51.8
Weekenddiensten (% ja, soms)	-	53.8	54.3
Moeite om werk en privé in evenwicht te brengen (% niet genoeg ruimte om een balans tussen beiden te vinden)		13.6	14.2

Noot: - betekent dat de informatie niet beschikbaar was voor 2003
Bron: NEA 2003-2006

Lange arbeidstijden en overwerk leiden tot een grotere kans op ongevallen. Uit het Arbo jaarboek 2007 blijkt dat onderzoek heeft aangetoond dat de veiligheidsrisico's vooral groot zijn als arbeid in ploegendiensten wordt gecombineerd met overwerk.²⁰

Onderstaande tabel laat zien dat werknemers die structureel overwerken de meeste kans hebben om één of meerdere ongevallen te rapporteren. Deze werknemers hebben 6,2% kans op één ongeval en 1,8% op meerdere ongevallen. Voor werknemers die niet overwerken is deze kans op één of meer dan één ongeval kleiner: respectievelijk 5,0% en 1,0%. Ook werknemers die incidenteel overwerken hebben ten opzichte van werknemers die dit regelmatig doen een kleinere kans op één of meer ongevallen: respectievelijk 5,3% 1,5%.

Tabel 8.3 Aantal ongevallen in relatie tot overwerk

Aantal ongevallen	Overwerk			
	Nooit	Incidenteel	Structureel	Totaal
Geen	93,9%	93,2%	91,9%	93,0%
1 Ongeval	5,0%	5,3%	6,2%	5,5%
Meer dan 1 ongeval	1,0%	1,5%	1,8%	1,5%
N	5.949	10.146	6.159	22.254

Bron: TNO Kwaliteit van Leven /Arbeid, additionele analyses op het NEA-bestand 2007

Ook 's nachts werken verhoogd de kans op schade voor de gezondheid, veiligheid en welzijn van de werknemer. Nachtarbeid heeft daarnaast ook aantoonbare negatieve sociale gevolgen voor de werknemer. In Nederland is het gangbare leefpatroon: 's nachts slapen, overdag werken en de tussenliggende tijd besteden aan andere zaken. Veel activiteiten liggen vast voor wat betreft de tijdsduur en tijdstippen waarop je het kunt doen. Denk hierbij aan het lidmaatschap van een (sport)vereniging of het volgen van een cursus, maar ook het bezoeken van concerten en bioscopen. Werknemers die op onregelmatige tijdstippen werken, kunnen hierdoor moeilijk deelnemen aan die activiteiten. Dit kan leiden tot het gevoel tot een aparte groep van de samenleving te behoren (sociale isolatie).²¹

Onderstaande tabel laat zien dat werknemers die regelmatig 's avonds en 's nachts werken gemiddeld een grotere kans hebben om een ongeval te rapporteren. Werknemers die regelmatig 's avonds en 's nachts werken hebben 8,4% kans op één ongeval en 2,7% op meerdere ongevallen. Voor werknemers die hebben aangegeven dat jaar niet 's avonds en 's nachts te hebben gewerkt, is deze kans op één of

²⁰ T. van Ginkel, hoofdstuk 8 Werk- en rusttijden, A rbo jaarboek 2007, Alphen aan de Rijn: Kluwer, p.8

²¹ T. van Ginkel, hoofdstuk 8 Werk- en rusttijden, A rbo jaarboek 2007, Alphen aan de Rijn: Kluwer, p.6-7

meer dan één ongeval kleiner: respectievelijk 4,1% en 1,0%. Ook werknemers die soms 's avonds en 's nachts werken hebben ten opzichte van werknemers die dit regelmatig doen een kleinere kans op één of meerder ongevallen: respectievelijk 5,2% en 1,3%. Werken in de nacht kan dus schadelijk zijn voor de gezondheid, de veiligheid en het welzijn van de werknemer.

Tabel 8.4 Aantal ongevallen in relatie tot avond- en nachtdiensten

<i>Aantal ongevallen</i>	Heeft u het afgelopen jaar 's avonds of 's nachts gewerkt?			
	<i>Nee</i>	<i>Ja, soms</i>	<i>Ja, regelmatig</i>	<i>Totaal</i>
Geen	94,9%	93,5%	88,9%	93,1%
1 Ongeval	4,1%	5,2%	8,4%	5,4%
Meer dan 1 ongeval	1,0%	1,3%	2,7%	1,4%
N	10.391	5.889	4.895	21.175

Bron: TNO Kwaliteit van Leven /Arbeid, additionele analyses op het bestand van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA-bestand) 2007

Kinderarbeid

Kinderen moeten worden beschermd tegen risico's ten gevolge van gebrek aan ervaring, door het feit dat zij zich niet bewust zijn van werkelijke of mogelijke risico's omdat hun ontwikkeling nog niet is voltooid. Bij het verrichten van arbeid mag de veiligheid van het kind niet in gevaar komen, noch mag het arbeid verrichten welke een nadelige invloed kan uitoefenen op de lichamelijke of geestelijke ontwikkeling van het kind. Met niet nadelig zijn voor de lichamelijke ontwikkeling wordt bedoeld, dat de te verrichten arbeid geen gezondheidsgevaar mag opleveren voor het kind, niet op de langere termijn (chronische fysieke klachten) en niet op de korte termijn (acute overbelasting).

Met niet nadelig zijn voor de geestelijke ontwikkeling wordt bedoeld, dat de intellectuele ontwikkelingen en met name de schoolgang van het kind niet mogen worden belemmerd, het kind geen werkzaamheden mag verrichten welke niet passen bij zijn leeftijd en het kind niet mag worden overbelast. In de ATW is een verbod van kinderarbeid opgenomen. Onder het verbod van kinderarbeid vallen in beginsel die werkzaamheden van een kind waardoor het in de commerciële sfeer geraakt, niet die activiteiten die louter en alleen worden verricht in de privé-sfeer²². Voorts geeft de ATW een aantal uitzonderingen op het verbod van kinderarbeid.

Naleving en handhaving

Wanneer bekeken wordt in hoeverre de ingezette instrumenten bijdragen aan de doelstelling, speelt naleving van wet- en regelgeving een belangrijke rol. Een hoog nalevingspercentage kan duiden op maatschappelijk draagvlak voor het instrument.

Over het algemeen kan gezegd worden dat de ATW in grote mate wordt nageleefd, omdat het om afspraken gaat tussen werkgever en werknemer die zijn gemaakt binnen de marges van de wet. De AI is belast met de handhaving. Met ingang van 1 oktober 2004 is de bestuurlijke boete in de ATW en met ingang van 1 juni 2005 in het ATB-v ingevoerd.

Meer in het bijzonder kan worden gezegd dat bij handhaving van de ATW extra aandacht wordt besteed aan de volgende hoog risicogebieden:

- sectoren waar de veiligheid van derden in het geding is;
- nachtarbeid;
- kinderarbeid.

Uit de evaluatie van de bestuurlijke boete in 2008 blijkt het volgende:

- In de periode 1 oktober 2004 - 31 december 2006 heeft 7% (507 bedrijven) van de bedrijven (7185) die geïnspecteerd zijn in het kader van de naleving van de ATW en/of het ATB-v een bestuurlijke boete door een inspecteur aangezegd gekregen. Opvallend is dat tussen de sectoren een verschil bestaat in het percentage bedrijven met minimaal één aangezegde bestuurlijke boete.

²² Kamerstukken II, 1993/94, 23 646 nr.3, p. 71.

In de bouw betreft dit 30% van alle geïnspecteerde bedrijven en in de industrie 18%. Dit is gezien het gemiddelde percentage van 7% hoog. Aan de lage kant ligt het percentage aangezegde bestuurlijke boetes bij de landbouw (3%).

- Bij de hercontroles blijkt dat in 424 van de 507 bedrijven de eerder geconstateerde overtredingen zijn opgeheven. Dit komt overeen met 84% van de bedrijven.

Conclusie

Te lange arbeidstijden, overwerk en nachtwerk kunnen nadelige gevolgen hebben voor de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de werknemer. Bijzondere groepen, waaronder kinderen, hebben eveneens een verhoogd risico. De ATW draagt met normen over maximale werktijden en minimale rusttijden, regels over nachtarbeid en regelingen voor bijzondere groepen met een verhoogd risico (zoals kinderen en hoogzwangere vrouwen) bij aan de bescherming van de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de werknemer. Daarmee wordt aan de werknemer een minimum beschermingsniveau geboden tegen de nadelige gevolgen van te lange werkdagen, te weinig rust en nachtwerk.

Over het algemeen kan gezegd worden dat de ATW in grote mate wordt nageleefd. Weliswaar wordt op hoog risicogebieden gecontroleerd en is toegezegd dat de inspectie zich naar aanleiding van de motie Bakker terughoudend zou opstellen, toch is het percentage aangezegde boetes in de periode 1 oktober 2004 - 31 december 2006 laag. Dit hoge nalevingspercentage duidt erop dat er voldoende maatschappelijk draagvlak is voor de instrumenten (ATW en ATB-v).

Ad 2.) Combineren van werk en privé

Uit de AVON Monitor 2007 blijkt dat steeds meer mensen betaalde arbeid met huishoudelijke en zorgtaken combineren door onder meer de gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen en het grotere aandeel alleenstaanden. Tabel 8.2, laatste rij uit de vorige paragraaf laat echter vanaf 2005 een stijging zien van het aantal werknemers dat moeite heeft om een balans te vinden tussen werk en privé. In deze beleidsdoorlichting wordt op dit onderwerp niet verder ingegaan nu al in 2006 een beleidsdoorlichting heeft plaatsgevonden op het terrein van Arbeid en Zorg.

De mogelijkheid om arbeidstijden flexibel toe te passen is dus voor werknemers een belangrijk instrument om werk en zorg beter op elkaar af te stemmen. Uit onderstaande tabel (8.5) kan worden opgemaakt dat werknemers dit ook vinden nu zij het belang van het naar hun behoefte kunnen aanpassen van hun werktijden waarderen met een 7,7. De tevredenheid met het kunnen aanpassen van hun werktijden krijgt een lager cijfer, namelijk een 7,0. Verder blijkt uit de tabel dat het belang en de tevredenheid in de financiële en zakelijke dienstverlening (beide 8,0 en 7,0) en de overheid (8,1 en 7,5) het hoogst worden gewaardeerd. Vrouwen hechten meer belang aan het kunnen aanpassen van hun werktijden dan mannen (resp. 7,9 en 7,4), maar beide zijn ongeveer even tevreden (resp. 7,0 en 6,9)²³.

²³AVON Monitor 2007, p. 15-16

Tabel 8.5 Belang van en tevredenheid over het kunnen aanpassen van werktijden door werknemers, uitgedrukt in rapportcijfer

		Belang N=2486	Tevredenheid N=2382
Totaal		7,7	7,0
Branche	Landbouw en visserij	7,3	7,3
	Industrie	7,5	6,7
	Bouw	7,3	6,5
	Handel	7,6	6,8
	Horeca	7,8	7,0
	Vervoer en communicatie	7,5	6,7
	Financiële dienstverlening	8,0	7,4
	Zakelijke dienstverlening	8,0	7,4
	Onderwijs	7,4	6,8
	Gezondheids- en welzijnszorg	7,7	6,9
	Overheid	8,1	7,5
	Cultuur en overige dienstverlening	8,3	7,1
Geslacht	Man	7,4	6,9
	Vrouw	7,9	7,0
Opleiding	Lager opgeleid	7,4	6,7
	Middelbaar opgeleid	7,6	6,9
	Hoger opgeleid	7,8	7,1
Leeftijd	15-24 jaar	7,3	6,8
	25-34 jaar	7,8	6,9
	35-44 jaar	7,9	7,1
	45-54 jaar	7,5	6,9
	55-64 jaar	7,4	6,9
Werkelijke wekelijkse arbeidsduur	Minder dan 12 uur	7,9	7,5
	12-19 uur	7,9	6,9
	20-34 uur	7,9	7,1
	35 uur of meer	7,5	6,9
Cao van toepassing	Ja	7,7	6,9
	Nee	7,9	7,2
Grootte - klasse	Minder dan 50 werknemers	7,5	6,9
	50-199 werknemers	7,7	6,9
	200 of meer werknemers	7,8	7,1

Bron: AVON Monitor 2007

Na herziening van de ATW in 2006 zijn de procedures om afspraken over arbeids- en rusttijden te kunnen maken vereenvoudigd. Individuele werkgevers en werknemers worden meer mogelijkheden geboden om onderling afspraken te maken over arbeids- en rusttijden zonder dat op collectief niveau een regeling (bijvoorbeeld cao) tot stand moet zijn gekomen. Hierdoor is op bedrijfs- en sectorniveau meer maatwerk voor werkgevers en werknemers mogelijk. In 2011 wordt de herziene ATW geëvalueerd.

Conclusie

De AVON Monitor 2007 laat zien dat steeds meer mensen betaalde arbeid met huishoudelijke taken en zorgtaken combineren. Het aantal werknemers dat moeite heeft om een balans te vinden tussen werk en privé is daarentegen in 2005 en 2006 gestegen. De mogelijkheid om arbeidstijden flexibel toe te passen is dus voor werknemers een belangrijk instrument om werk en zorg beter op elkaar af te stemmen. Dat vinden zij zelf ook gezien hun waardering voor het belang aan flexibiliteit bij het aanpassen van hun werktijden. Dit onderschrijft de actualiteit van het beleidsprobleem als het gaat om het combineren van arbeid en zorg. De in 2006 herziene ATW biedt werkgevers en werknemers meer mogelijkheden om onderling afspraken te maken over arbeids- en rusttijden. Hierdoor is meer maatwerk voor werkgevers en werknemers mogelijk.

8.2.2 Arbeidsovereenkomstenrecht

In deze paragraaf worden de maatschappelijke effecten geschetst op het terrein van het arbeidsovereenkomstenrecht. De accenten in het overheidsbeleid op dit terrein zijn in de afgelopen

decennia sterk verschoven. De rechtspositie van de werknemer, maar ook de arbeidsmarkt is de afgelopen decennia sterk veranderd. In de huidige tijd is er sprake van flexibilisering en differentiatie van arbeid en arbeidsverhoudingen. Ondernemingen moeten snel kunnen inspringen op veranderende omstandigheden op de markt en binnen hun ondernemingen en een werknemer heeft zekerheid nodig over zijn tewerkstelling en inkomen.

Momenteel staat dan ook de bescherming van de werknemer ten opzichte van het belang van werkgevers om met de nodige flexibiliteit te kunnen ondernemen in het beleid centraal. Nu het arbeidsovereenkomstenrecht nogal een breed terrein is ligt de focus in deze beleidsdoorlichting op de volgende actuele onderwerpen:

- 1) Arbeidsovereenkomst;
- 2) Ontwikkelingen in flexibele arbeid;
- 3) Ontwikkelingen op het gebied van ontslag.

Ad 1. Arbeidsovereenkomst

Dat de arbeidsovereenkomst voor werknemers en leidinggevenden van groot belang is blijkt wel uit de AVON Monitor 2007. Werknemers en leidinggevenden waarderen het belang van de individuele arbeidsovereenkomst met een gemiddeld rapportcijfer van respectievelijk 7,9 en 8,1. Ook blijkt uit het tevredenheidsoordeel van werknemers en leidinggevenden (resp. 7,5 en 7,6) dat zij zeer tevreden zijn over de arbeidsovereenkomst. Bijna alle werknemers kennen hun arbeidsovereenkomst goed (60,9%) of een beetje (37,65%)²⁴.

Onderstaande tabel toont aan dat een ruime meerderheid van de werknemers over een individuele arbeidsovereenkomst beschikt (68%). Opmerkelijk is dat leidinggevenden zeggen dat het aandeel werknemers dat over een individuele arbeidsovereenkomst beschikt groter is (nl. 75%). In de zakelijke en financiële dienstverlening zeggen de meeste werknemers een contract te hebben (resp. 81,2% en 75,4%) en de onderwijs-, overheids- en horecasector het kleinste aantal werknemers (resp. 46,2%, 54,2% en 55,3%). Overigens werken ambtenaren niet op basis van een arbeidsovereenkomst. Zij hebben een aanstelling. Dit kan een verklaring zijn voor het lage percentage²⁵.

²⁴ AVON Monitor 2007, p. 67

²⁵ AVON Monitor 2007, p. 67 en 68

Tabel 8.6 Individueel arbeidscontract aanwezig volgens werknemers en leidinggevenden, uitgesplitst naar branche, CAO wel/niet aanwezig en grootteklasse

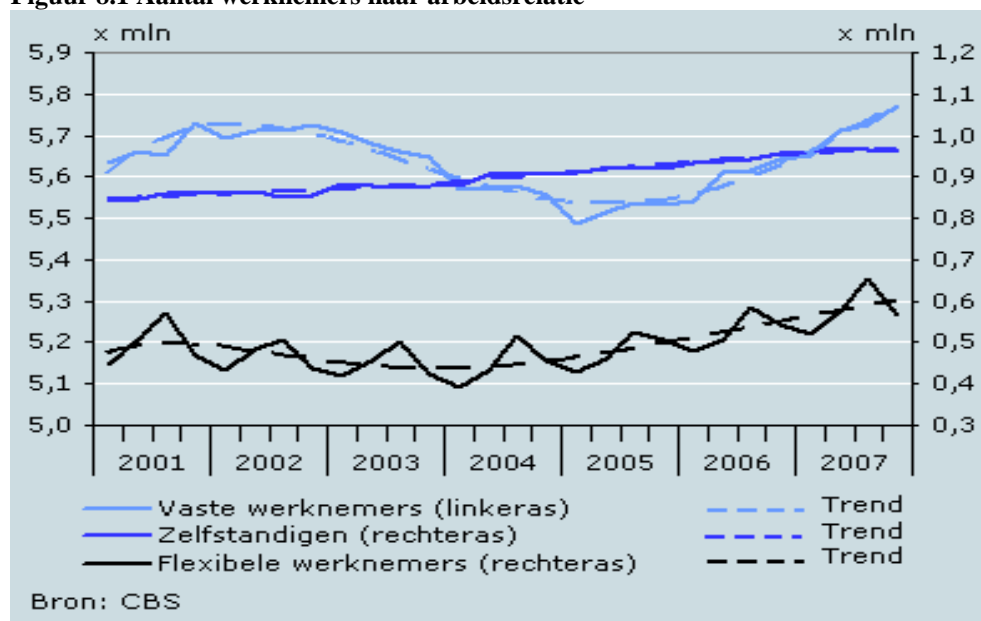
		Hebben individueel een arbeidscontract	Alle of meerderheid medewerkers hebben een individueel arbeidscontract
		Werknemers (N=2527)	Leidinggevenden (N=1014)
Totaal		68%	74,9%
Branche	Landbouw en visserij	67%	69,6%
	Industrie	66,5%	70,7%
	Bouw	69,8%	77,2%
	Handel	74,5%	80,1%
	Horeca	55,3%	74,0%
	Vervoer en communicatie	63,9%	63,6%
	Financiële dienstverlening	75,4%	77,8%
	Zakelijke dienstverlening	81,2%	91,8%
	Onderwijs	54,2%	44,2%
	Gezondheids- en welzijnszorg	72,4%	93,1%
	Overheid	46,2%	49,1%
	Cultuur en overige dienstverlening	75,3%	81,6%
Cao van toepassing	Ja	64,9%	70,0%
	Nee	82,7%	87,5%
Grootte - klasse	Minder dan 50 werknemers	73,0%	78,0%
	50-199 werknemers	70,2%	73,9%
	200 of meer werknemers	63,7%	70,0%

Bron: AVON Monitor 2007

Ad 2. Ontwikkeling in flexibele arbeid

Het voornaamste instrument in het kader van flexibilisering is de in 1999 van kracht geworden Flexwet. Met deze wet werd beoogd een nieuw evenwicht tot stand te brengen tussen de behoeften aan flexibiliteit en zekerheid van werkgevers en werknemers. Eén van de bekendste bepalingen uit de Flexwet is de ketenbepaling (ook wel de 3x3x3 regel genoemd). In deze paragraaf wordt bekeken wat de ontwikkelingen in flexibele arbeid de afgelopen jaren zijn geweest

Figuur 8.1 Aantal werknemers naar arbeidsrelatie



Uit figuur 8.1 kan worden opgemaakt dat vanaf 2006 het aantal werknemers met een vast dienstverband na enkele jaren weer aan het stijgen is. Voor flexibele werknemers en zelfstandigen begon de stijgende trend al in 2003. Ook cijfers uit de tweede evaluatie van de Flexwet laten zien, dat het aantal flexwerkers sinds 2004 – direct na het dieptepunt van de economische recessie in 2003 en 2004 – weer toeneemt. Een daling van het aantal flexwerkers doet zich vooral voorafgaand aan een recessie voor. Bedrijven proberen de kosten te reduceren door de personeelsomvang te verkleinen en dit gaat doorgaans door afscheid te nemen van flexwerkers. Echter, ook in de jaren van hoogconjunctuur daalde het aantal, omdat werkgevers deze arbeidskrachten aantrokken voor het vervullen van vacatures voor vaste banen.²⁶

Populatie flexwerkers:

De tweede evaluatie van de Flexwet laat zien dat eind 2006 de meerderheid van de Nederlandse bedrijven en instellingen met tijdelijk aangesteld personeel werkt (zie tabel 8.7). Bij deze bedrijven bedraagt de flexibele schil gemiddeld ongeveer 24%. Deze groep bestaat voor het grootste gedeelte uit werknemers met een tijdelijk contract.

Tabel 8.7 Percentages bedrijven met werknemers naar arbeidscontract.

	Aandeel bedrijven	Aandeel werknemers
Tijdelijk aangesteld personeel	63	12
Oproepkrachten	30	8
Uitzendkrachten	28	5
Zzp'ers/freelancers	14	1
Thuiswerkers	2	<0,5

Opvallend is dat de populatie van flexwerkers sterk verandert. Het aandeel vrouwen is toegenomen (naar 65,8%), de gemiddelde leeftijd is gedaald (naar 32,2 jaar), het opleidingsniveau is gestegen en een groot deel van de flexwerkers is nog student.²⁷

Als we kijken naar de redenen om flexwerk te verrichten, dan blijkt dat voor uitzendkrachten de belangrijkste redenen zijn om flexwerk te verrichten dat zij nog geen vaste baan hebben gevonden en het willen hebben van vrijheid om op ieder gewenst moment het werk te kunnen beëindigen (zie tabel 8.8). Voor werknemers met een tijdelijk contract vormt het nog niet hebben gevonden van een vaste baan één van de belangrijkste redenen. Oproepkrachten daarentegen vinden tijdelijk bijverdienen en vrijheid de belangrijkste redenen voor flexwerk.

Tabel 8.8 Percentages respondenten onderscheiden naar onderscheiden naar de belangrijkste reden om flexwerk te verrichten.

Belangrijkste reden om flexwerk te verrichten	Uitzend krachten	Oproep krachten	Tijdelijke baan	Totaal
Vanwege de vrijheid	16,9%	23,5%	4,9%	12,9%
(nog) geen vaste baan gevonden	28,2%	9,2%	32,9%	24,9%
Zorg en werk kunnen combineren	9,9%	9,2%	9,1%	9,3%
Maar beperkte tijd beschikbaar voor de arbeidsmarkt	14,1%	14,3%	4,9%	9,6%
Wil ervaring opdoen	7,0%	4,1%	6,1%	5,7%
Wil tijdelijk bijverdienen	14,1%	23,5%	3,0%	11,4%
Vanwege een andere reden	9,9%	15,3%	36,0%	24,3%
Niet opgegeven/onbekend	0%	1,0%	3,0%	1,8%
Totaal aantal respondenten	150	152	151	453

Bron: Tweede evaluatie Flexwet

Uit de tweede evaluatie van de Flexwet blijkt dat ongeveer een kwart tot eenderde van de flexwerkers die het afgelopen jaar een flexbaan hadden inmiddels weer een vaste baan hebben. Als ook gekeken

²⁶ R. Knegt e.a., *Tweede evaluatie Wet flexibiliteit en zekerheid*, Amsterdam: HSI en TNO, maart 2007 p. 14-15 en 31

²⁷ R. Knegt e.a., *Tweede evaluatie Wet flexibiliteit en zekerheid*, Amsterdam: HSI en TNO, maart 2007 p. 18 en 20-22.

wordt naar degene met een tijdelijke aanstelling met uitzicht op vast werk, dan heeft bijna de helft van de huidige populatie flexwerkers uitzicht op een vaste aanstelling.²⁸

Uit het SEO onderzoek “*uitzendbaan vs direct dienstverband: vergelijking loopbanen CWI-cliënten*” blijkt dat er een belangrijke doorstroom plaatsvindt van uitzendbanen naar banen in direct dienstverband bij personen die het werk (met een eerste of volgende uitzendbaan hervatten) vanuit een CWI-inschrijving. Ongeveer 30 procent (eerste uitzendbaan) respectievelijk 25 procent (volgende uitzendbaan) stapt tussen 6 en 12 maanden over naar een direct dienstverband, tussen 12 en 18 maanden is dat 23 resp. 25 procent en tussen 18 en 30 maanden 19 resp. 23 procent. Opvallend genoeg geldt die doorstroom nog sterker voor CWI-cliënten die het werk hervatten in een direct dienstverband en vervolgens overstappen op een uitzendbaan. Daarvan stroomt 39 procent tussen 6 en 12 maanden door naar een volgend direct dienstverband. Tussen 12 en 18 maanden is dat 34 procent en tussen 18 en 30 maanden 29 procent.²⁹

Geconcludeerd kan worden dat flexwerk voor een substantieel deel van de flexwerkers een opstap is naar een vast dienstverband.

Positie van werknemer en werkgever

Uit de tweede evaluatie van de Flexwet in 2007 blijken de volgende effecten op positie van de werknemer en het aanpassingsvermogen van bedrijven. Effecten op de positie van de werknemer: *Door de weerlegbare rechtsvermoedens kan de werknemer zich in bepaalde situaties beroepen op 1) het bestaan en 2) een bepaalde omvang van de arbeidsovereenkomst. Dit leidt in de praktijk zelden tot juridische procedures. Al uit de eerste evaluatie van de Flexwet in 2002 bleek dat beide rechtsvermoedens vooral een preventieve betekenis hebben, in de zin dat werkgevers andere contracten afsloten dan voorheen of zorgvuldiger formuleringen hanteerden. Ook in 2007 worden de preventieve effecten van de rechtsvermoedens onderschreven.*³⁰

Uit de evaluatie blijkt dat de ketenbepaling voor werknemers bescherming biedt omdat een grens wordt gesteld: na een periode van tijdelijke contracten volgt een vast contract. Ook de zekerheid van uitzendkrachten is door de Flexwet verbeterd.

Effecten op het aanpassingsvermogen van bedrijven:

- Uit de tweede evaluatie van de Flexwet blijkt dat deze wet de flexibiliteit van bedrijven op een aantal punten vergroot. De Flexwet biedt werkgevers de mogelijkheid om flexibel om te gaan met de mogelijkheden van de personele inzet. Ook maken werkgevers regelmatig gebruik van de bij de Flexwet geïntroduceerde mogelijkheid van tussentijdse opzegging van een contract voor bepaalde tijd.³¹
- Wat betreft de administratieve lasten gaf in de eerste evaluatie 86% van de werkgevers aan dat de Flexwet tot een toename van de administratieve lasten had geleid. Uit de huidige evaluatie is gebleken dat bijna tweederde van de werkgevers (niet zijnde uitzendwerkgevers) van mening is dat er geen invloed is op de administratieve lasten. Voor de meerderheid van de werkgevers wegen de voordelen van de Flexwet zwaarder dan de toename van de administratieve lasten.

Afwijking van de 3x3x3 regel

Uit cao-onderzoek blijkt dat in toenemende mate bij cao wordt afgeweken van de 3x3x3- regel voor wat betreft het aantal tijdelijke contracten en de periode waarin de contracten elkaar moeten opvolgen. Dit onderzoek leverde de volgende uitkomsten op. Vergeleken met het cao-onderzoek uit 2004 is, met betrekking tot het aantal van drie tijdelijke contracten, het percentage cao's met een aangepast maximaal aantal tijdelijke contracten met 2% gestegen (van 21% naar 23%).

²⁸ R. Knegt e.a., *Tweede evaluatie van de Flexwet*, Amsterdam: HSI en TNO, maart 2007 p. 31

²⁹ Arjen Heyma e.a., *uitzendbaan vs direct dienstverband: vergelijking loopbanen CWI-cliënten*, Amsterdam: SEO economisch onderzoek, 8 mei 2008 p.39

³⁰ R. Knegt e.a., *Tweede evaluatie Wet flexibiliteit en zekerheid*, Amsterdam: HSI en TNO, maart 2007 p. 34 en 37-38

³¹ R. Knegt e.a., *Tweede evaluatie Wet flexibiliteit en zekerheid*, Amsterdam: HSI en TNO, maart 2007 p. 50 en 67

In 2006 waren er meer cao's met een kleiner aantal dan drie tijdelijke arbeidsovereenkomsten (58% in 2006, 48% in 2004). Het aandeel cao's met een aangepaste bepaling wat betreft de driejaarstermijn is gestegen van 21% in 2004 naar 27% in 2006. Het aandeel bepalingen waarin een kortere periode dan drie jaar is afgesproken is afgenomen van 78% in 2004 naar 67% in 2006. Het aandeel cao's met een aangepaste bepaling op het punt van de maximale tussenpoos is met 13% afgenomen naar 12%. De aanpassingen betreffen hoofdzakelijk een kortere periode dan 3 maanden (rond 90%). In 7 cao's is de ketenbepaling voor een specifieke groep werknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst buiten werking gesteld en in 2 cao's voor alle werknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst.

Aandachtspunt is het gebruik van de mogelijkheid om bij cao van de ketenbepaling af te wijken nu uit cao-onderzoek blijkt dat in sommige gevallen een te ruime invulling wordt gegeven aan deze afwijkingsmogelijkheid. Dit leidt immers tot uitholling van de bescherming en zekerheden van werknemers.

Zelfstandigen zonder personeel (ZZP)

Een snelgroeiend fenomeen op de arbeidsmarkt zijn zelfstandigen zonder personeel (ZZP-ers). Er bestaat geen eenduidige definitie van de ZZP-er. Doorgaans worden met dit begrip zelfstandig ondernemers aangeduid die geen personeel in dienst hebben en vooral hun eigen arbeid verkopen. Vaak zijn ZZP-ers ook voormalig werknemers die voor zichzelf zijn begonnen.

Het Ministerie van SZW heeft onderzoek laten doen naar het aantal ZZP-ers in Nederland en de kenmerken van deze groep. Het totaal aantal zelfstandige ondernemers bedroeg in 2006 circa 1 miljoen (ruim 12% van alle mensen die in Nederland betaald werk verrichten). Binnen de totale groep zelfstandigen (die ook 'klassieke' zelfstandigen zoals winkeliers of agrarisch ondernemers omvat) wordt het aantal ZZP-ers volgens bovenstaande definitie geschat op circa 250.000. De verwachting is dat het aantal ZZP-ers in de toekomst verder zal groeien.

Het onderzoek wijst verder uit dat de meeste ZZP-ers tevreden zijn over hun situatie. In het overgrote deel van de gevallen is het ZZP-schap de keuze van de werknemer zelf. Dit beeld wordt bevestigd door de interviews met de opdrachtgevers. ZZP-ers worden hebben meerdere opdrachtgevers en worden vaak ingehuurd vanwege hun specifieke expertise, hun flexibiliteit en het feit dat er geen personeel te krijgen is.

In de visie van het kabinet is een toename van het aantal ZZP-ers een gunstige ontwikkeling voor de Nederlandse economie. ZZP-ers hebben een positieve invloed op de werking van de arbeidsmarkt. ZZP-schap kan de arbeidsparticipatie gunstig beïnvloeden; het kan de match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt helpen verbeteren. Daarnaast biedt het ZZP-schap werkenden ook meer flexibiliteit en vrijheid om als ZZP'er aan het werk te gaan; het biedt werkenden de mogelijkheid hun vaardigheden flexibel in te zetten waar grote behoefte bestaat. Daarnaast kan ZZP-schap op termijn voor sommige ondernemers uitmonden in doorgroei van het eigen bedrijf, met gunstige effecten voor de werkgelegenheid. In de visie van het Kabinet moeten ZZP-ers zo min mogelijk belemmeringen ondervinden bij de uitoefening van hun beroep. Ook moet de transitie van werknemer naar ZZP-er en omgekeerd zo eenvoudig mogelijk worden gemaakt.

De overheid heeft een terughoudende rol ten aanzien van sociale bescherming van ZZP-ers; eigen verantwoordelijkheid staat immers bij deze groep voorop. Niettemin kan bescherming vanuit de overheid in specifieke situaties wenselijk zijn; een voorbeeld hiervan is de publieke regeling voor zwangerschap- en bevallingsverlof voor zelfstandigen.

Naar verwachting zullen de ontwikkelingen ten aanzien van ZZP'ers zich de komende jaren doorzetten. Daarom is op dit terrein continue aandacht nodig voor bescherming van de ZZP-er enerzijds en de eigen verantwoordelijkheden anderzijds.

Conclusie

De conclusie is dat eind 2006 een kwart van de werknemers in Nederland werkzaam is op basis van een flexibel contract en dat deze flexibele schil voor het grootste gedeelte wordt gevormd door werknemers met een tijdelijk contract. Opvallend is dat het aandeel vrouwen en het opleidingsniveau zijn gestegen, de gemiddelde leeftijd is gedaald en een groot deel van de flexwerkers nog student is. De belangrijkste redenen om flexwerk te verrichten zijn: het (nog) niet hebben gevonden van een vaste baan, vrijheid en tijdelijk bijverdienen. De Flexwet heeft zowel de bescherming en de zekerheid van de werknemer als de flexibiliteit van bedrijven op een aantal punten vergroot. Bovendien blijkt flexwerk voor een substantieel deel van de flexwerkers een opstap is naar een vast dienstverband.

Ad 3. Ontwikkelingen op het gebied van ontslag

In deze paragraaf zal worden ingegaan op het beschermen van de werknemer tegen een onredelijke en onvrijwillige beëindiging van de arbeidsovereenkomst. De belangrijkste instrumenten die de overheid inzet om de werknemer te beschermen zijn het ontslagverbod ex artikel 6 BBA 1945 en de bepalingen uit het BW over ontbinding van de arbeidsovereenkomst, kennelijk onredelijk ontslag, de opzegverboden en de opzegtermijnen.

Nederland kent een zogenoemde preventieve ontslagtoets. Een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd kan op twee wijzen worden beëindigd:

- door opzegging van de arbeidsovereenkomst met voorafgaande toestemming van CWI ex artikel 6 BBA 1945 (CWI-procedure). Een opzegging zonder de op grond van artikel 6 vereiste toestemming is vernietigbaar; een werknemer kan gedurende zes maanden een beroep doen op de vernietigingsgrond;
- door ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de rechter ex artikel 7: 685 BW (ontbindingsprocedure).

Hieronder worden de ontwikkelingen geschetst voor wat betreft het aantal ontslaaanvragen en ontbindingsverzoeken.

Tabel 8.98 Aantallen ontslaaanvragen en ontbindingsverzoeken

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ontslaanvragen CWI	46745	43584	54376	70925	85881	89494	74450	48610	27547
Ontbindingsverzoeken kantonrechter	31277	34434	45629	68331	78491	72011	67608	54219	29983

Bron Tweede evaluatie van de Flexwet en Ontslagstatistiek 2007, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie AV april 2008

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het aantal ontslaaanvragen en ontbindingsverzoeken ongeveer gelijk is. Beide lopen overigens vanaf 2005 terug. Vooral in 2006 en 2007 zijn de aantallen sterk gedaald. Naast conjuncturele ontwikkelingen zal ook de daling van het aantal pro forma ontslagprocedures hier debet aan zijn.

Bij de wijziging van de WW per 1 oktober 2006 is de toets op verwijtbare werkloosheid beperkt. Het doel van deze maatregel was om het aantal pro forma ontslagprocedures terug te dringen en zodoende de ontslagkosten en administratieve lasten voor werkgevers te beperken.

De gegevens uit tabel 8.10 duiden erop dat deze maatregel effect sorteert. Gevraagd naar de procedure die werkgevers zouden kiezen bij beëindiging wegens bedrijfseconomische redenen is een aanzienlijke verschuiving te zien. Al door een derde van de werkgevers wordt de door de wijziging van de verwijtbaarheidscriteria in de WW per 1 oktober 2006 bevorderde mogelijkheid van het afsluiten van een beëindigingsovereenkomst op de eerste plaats genoemd.³²

³² R. Knegt e.a., *Tweede evaluatie Wet flexibiliteit en zekerheid*, Amsterdam: HSI en TNO, maart 2007 p. 72.

Tabel 8.10 Voorkeur wijze van beëindiging arbeidsrelatie

	2001	2006
Gewone CWI-procedure	57%	27%
Verkorte procedure CWI	4%	25%
Ontbinding door rechter	39%	14%
Beëindigingsovereenkomst met de werknemer	-	34%
Totalen	100%	100%
Aantal respondenten: N =	135	596

Bron Tweede evaluatie van de Flexwet

Onderstaande tabel laat zien dat het merendeel van de ontslagaanvragen is ingediend wegens bedrijfseconomische redenen. Het percentage afgewezen ontslagaanvragen ligt het hoogst bij niet-bedrijfseconomische ontslagaanvragen.

Tabel 8.11 Afgehandelde ontslagaanvragen naar reden en resultaat in 2007

Reden van ontslag	Afgehandeld	Verleend	Geweigerd	Ingetrokken
Bedrijfseconomisch individueel	11766	79%	8%	12%
Bedrijfseconomisch collectief	4222	86%	2%	11%
Bedrijfseconomisch totaal	15988	81%	7%	12%
Niet- bedrijfseconomisch	2649	65%	19%	16%
Arbeidsongeschiktheid	6452	89%	6%	5%
Totaal	25089	82%	8%	11%

Bron Ontslagstatistiek 2007, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie AV april 2008

De ontslagaanvragen bij de CWI's en de ontbindingsverzoeken bij de rechtbank vormen tezamen een gering percentage van het totaal aantal keren dat een arbeidsrelatie wordt beëindigd. In 2006 bedroeg dit percentage ongeveer 11%.³³

Wellicht is het gebruik van de instrumenten relatief laag, maar bij dit instrument is vooral ook de preventieve werking van belang. Indien een werknemer bezwaar heeft tegen de beëindiging van de arbeidsovereenkomst, kan de werkgever niet anders dan één van de procedures (CWI of kantonrechter) volgen. Hij zal dan niet willekeurig een werknemer kunnen ontslaan. Bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst moet er sprake zijn van een gewichtige reden en in de CWI-procedure zal de werkgever de ontslaggrond aannemelijk moeten maken en bij bedrijfseconomisch ontslag (in de regel) een selectie criterium moeten toepassen. Dit dwingt de werkgever tot zorgvuldig handelen, aangezien hij moet verantwoorden waarom hij de arbeidsovereenkomst wil beëindigen.

Al jaren vormt de modernisering van het ontslagrecht onderwerp van discussie. De discussie betreft zowel de juridische imperfectie van het systeem als (meer recent) het effect van ontslagbescherming op het functioneren van de arbeidsmarkt en de arbeidsparticipatie. Over mogelijkheden tot verhoging van de arbeidsparticipatie heeft het kabinet de Commissie arbeidsparticipatie ingesteld (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29544, nr. 134). De Commissie heeft nader onderzocht welke maatregelen nodig zijn om de arbeidsparticipatie in Nederland structureel te verhogen tot 80% in 2016. Het advies van deze Commissie is op 16 juni 2008 uitgekomen. In haar advies stelt de Commissie een ingrijpende verandering voor van het hele proces van begeleiding van een werknemer wiens baan dreigt te verdwijnen; niet het verzekeren van werkloosheid, maar het verzekeren van werk zou object moeten zijn.

Conclusie

Het aantal ontslagaanvragen en ontbindingsverzoeken is vanaf 2005 teruggelopen. Vooral in 2006 en 2007 zijn de aantallen sterk teruggelopen. Het merendeel van de ontslagaanvragen is ingediend wegens bedrijfseconomische redenen. Het percentage afgewezen ontslagaanvragen ligt het hoogst bij

³³ R. Knegt e.a., *Ontslagkosten van werkgevers*, Amsterdam: HSI, juli 2007 p. 18

niet-bedrijfseconomische ontslagaanvragen. Aangezien de ontslagaanvragen bij de CWI's en de ontbindingsverzoeken bij de rechtbank tezamen een gering percentage vormen van het totaal aantal keren dat een arbeidsrelatie wordt beëindigd (in 2006 bedroeg dit percentage ongeveer 11%)³⁴, kan hiermee geen representatief beeld worden gegeven over het aantal beëindigingen van arbeidsovereenkomsten.

Werktijdverkorting (WTV)

Een ander instrument dat de overheid inzet om de werknemer (in zekere zin) te beschermen tegen ontslag is het verbod op werktijdverkorting (artikel 8 BBA 1945) en ontheffing daarvan. Het verbod op werktijdverkorting geldt als een aanvulling op het algemene ontslagverbod (artikel 6 BBA 1945).

Onderstaande tabel laat zien dat sinds 2005 het aantal toegewezen aanvragen toeneemt terwijl het aantal afgewezen aanvragen sinds 2005 daalt. Verder is het aantal aanvragen in 2007 ten opzichte van 2006 gedaald. Uit de WTV- rapportages 2006 en 2007 blijkt dat het merendeel van de aanvragen is toegewezen vanwege brand (2006: 44% en 2007: 51%).

Tabel 8.12 Aantal aanvragen om werktijdverkorting over de afgelopen jaren, uitgesplitst naar aantal toewijzingen, aantal afwijzingen en aantal intrekkingen.

	Aantal aanvragen	Aantal toewijzingen	Aantal afwijzingen	Aantal intrekkingen
2005	191	86 (45%)	78 (41%)	27 (14%)
2006	207	130 (63%)	71 (34%)	6 (3%)
2007	148	98 (66%)	43 (29%)	7 (5%)

Bron: WTV- rapportage 2007

Geconcludeerd kan worden dat we werknemers beschermen tegen ontslag door ontheffing te geven op werktijdverkorting bij calamiteiten. Jaarlijks worden rond de 100 aanvragen toegewezen. Het merendeel van de aanvragen is toegewezen vanwege brand

8.2.3 Minimumloon

In deze paragraaf worden de maatschappelijke effecten geschetst van het minimumloon, met als voornaamste instrument de WML. Doel is dat arbeid zodanig beloond wordt dat daardoor in beginsel in de kosten van het bestaan kan worden voorzien.

Populatie minimumloners

Naar schatting werkten in 2006 in 8-10% van de bedrijven één of meer werknemers op basis van het minimumloon (minimumloners). In deze bedrijven werkten in oktober 2006 grofweg 100.000 minimumloners. Dit is 1,6% van het totaal aantal werknemers in het bedrijfsleven. Ten opzichte van 2004 is dit aantal nagenoeg gelijk gebleven. In deze groep zitten relatief veel jongeren, deeltijders en vrouwen. Het merendeel is laagopgeleid en heeft een lage functie. De meeste minimumloners werken in de sectoren detailhandel en horeca.³⁵

Tabel 8.13 Ontwikkeling 2004 - 2006

	2004	2006
Aantal werknemers op minimumloon	93.000	100.000
Aantal onderbetaalden	36.000	20.000

Bron WML monitor 2006

Naleving en handhaving

Wanneer bekeken wordt in hoeverre de ingezette instrumenten bijdragen aan de doelstelling, speelt naleving van wet- en regelgeving een rol. Een hoog nalevingspercentage duidt erop dat er voldoende maatschappelijk draagvlak is voor het instrument. Wat betreft toezicht en handhaving van de WML is in het verleden gekozen voor een combinatie van het door onderzoek onder werkgevers periodiek monitoren (WML-monitor) van de naleving van de WML, de mogelijkheid van het indienen van een

³⁴ R. Knecht e.a., *Ontslagkosten van werkgevers*, Amsterdam: HSI, juli 2007 p. 18

³⁵ WML monitor, p. 11-16

klacht bij de AI wegens onderbetaling en privaatrechtelijke handhaving van deze wet door de werknemer zelf dan wel door cao partijen.

Uit de WML-monitor 2006 blijkt dat het aantal onderbetaalde werknemers in 2006 ten opzichte van 2004 is gedaald. Onderbetaalde werknemers werken vooral in deeltijd en zijn relatief vaak jonger dan 29 jaar. Ze werken vaak in een verzorgende, dienstverlenende of commerciële functie en hebben een functie van laag niveau. De meerderheid werkt in het kleinbedrijf (minder dan 10 werknemers) en in de sector horeca.³⁶ Overigens blijkt uit de WML-monitor dat onderbetaling samenhangt met onvoldoende kennis bij de werkgever en werknemer en dat het vaak geen sprake is van opzet.

De vermindering van het aantal onderbetalingen heeft betrekking op de periode voordat de bestuursrechtelijke handhaving van de WML is ingevoerd. De voorlichtingsmaatregelen en de aansporing van de brancheorganisaties in de sectoren waar destijds onderbetaling relatief veel voorkwam (detailhandel, landbouw en horeca) lijken, behalve in de sector horeca, effect te hebben gehad. Uit het onderzoek blijkt dat de onderbetaling vaak het gevolg is van een verkeerde netto-bruto berekening of een verkeerde berekening van de gebruikelijke arbeidsduur. Dat komt voornamelijk voor bij deeltijders. Met verbeterde informatie over de toepasselijke arbeidsduur en tevens informatie over wat er op basis van die arbeidsduur als minimumuurloon dient te worden betaald kan dit naar verwachting worden voorkomen.³⁷

Bestuursrechtelijke handhaving

Per 1 mei 2007 het vrije verkeer van werknemers uit MOE-landen ingevoerd. Gevreesd werd dat niet-naleving naar verwachting zou toenemen met de komst van werknemers uit de nieuwe EU lidstaten. Echter, de effectiviteit van het instrumentarium tot handhaving van de wet bleek beperkt. Van de mogelijkheden om een klacht in te dienen bij de AI of een civiele procedure wegens onderbetaling aan te spannen in de praktijk werd weinig gebruik gemaakt. Daarom is besloten op 4 mei 2007 bestuursrechtelijke handhaving in te voeren.

De eerste uitkomsten van deze bestuursrechtelijke handhaving zijn dat er tot nu 17 boetes zijn opgelegd. In het eerste kwartaal van 2008 zijn ruim 600 WML-onderzoeken gehouden in de bouw en in de land- en tuinbouw. Bij deze onderzoeken zijn de loongegevens van 5.300 werknemers gecontroleerd, waaronder circa 1.900 MOE-landers. Bij 7 – 9% van de inspecties zijn een of meer overtredingen van de WML aangetroffen. Een exact percentage moet nog worden vastgesteld, omdat 28 zaken nog in onderzoek zijn.

Vanaf de invoering van de bestuursrechtelijke handhaving van de WML tot half april 2008 is ten aanzien van 310 werknemers onderbetaling van het loon vastgesteld (excl. de zaken die nog in behandeling zijn). Van deze werknemers waren er 188 afkomstig uit een van de MOE-landen en 34 uit Bulgarije en Roemenië.

De controle op de naleving van de WML blijft onverminderd aandacht houden van de Arbeidsinspectie. Een voorbeeld daarvan zijn de interventieteams die zijn ingericht in de Duin- en Bollenstreek en het zuiden van het land. Deze interventieteams zijn gericht op het integraal aanpakken van misstanden, waaronder nadrukkelijk ook het niet-naleven van de WML. De Arbeidsinspectie zal in 2008 ruim 11.000 gecombineerde Wav/WML controles houden. Per 1 september 2008 komen 24 extra inspecteurs in dienst voor de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de WML.³⁸

Conclusie

Naar schatting werkten in 2006 in 8-10% van de bedrijven één of meer werknemers op basis van het minimumloon (minimumloners). In deze bedrijven werkten in oktober 2006 grofweg 100.000 minimumloners. De cijfers geven een algemeen beeld dat onderbetaling weinig voorkomt en dat

³⁶ WML monitor, p. 11-17

³⁷ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 XV nr.84, p. 2.

³⁸ Kamerstukken II, 2007-2008, 29 407 nr.81, p.7.

sprake is van een daling van het aantal onderbetaalde werknemers. De mate waarin werkgevers de WML naleven wordt via onderzoek gevolgd en tegen overtredingen wordt met bestuurlijke boetes opgetreden.

8.3 Doeltreffendheid van beleid

In deze paragraaf wordt de doeltreffendheid van het beleid op het terrein van het zorgdragen voor een goede balans tussen rechten en plichten van werkgevers en werknemers voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst behandeld. Uit het voorgaande is gebleken dat bij het realiseren van een goede balans tussen de rechten en plichten van werknemers en werkgevers op evenwichtige wijze rekening is gehouden met de bescherming van de werknemers en de vereisten van de onderneming. Toch blijft het zoeken naar een goede balans continue aandacht vragen.

De ATW draagt bij aan de bescherming van de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de werknemer. Bij het opstellen van de regelgeving is rekening gehouden met de behoefte aan maatwerk. Zo biedt de ATW ook ruimte aan de werkgevers om, middels onderlinge afspraken, af te stemmen op de omstandigheden binnen het bedrijf of de sector, zonder afbreuk te doen aan de minimumbescherming van de werknemer. Ook voor de werknemers is het mogelijk om de arbeidstijden flexibel toe te passen. Dit mede om werk en zorgplichten goed op elkaar af te kunnen stemmen.

Het kunnen combineren van werk en privé blijft overigens een aandachtspunt. Het aantal werknemers dat moeite heeft om een balans te vinden tussen werk en privé is in 2005 en 2006 gestegen. In dit verband wordt tevens verwezen naar de beleidsdoorlichting op het terrein van Arbeid en Zorg. Met de herziening van de ATW in 2006 worden individuele werkgevers en werknemers wel meer mogelijkheden geboden om onderling afspraken te maken over arbeids- en rusttijden. Mogelijk dat de uitkomsten van de evaluatie van de herziene ATW in 2011 inzicht geven of dit ook geleid heeft tot het beter kunnen combineren van arbeid en zorg.

De Flexwet biedt enerzijds bescherming en zekerheid aan de werknemer (en met name de uitzendwerknemer) en anderzijds biedt het flexibiliteit aan bedrijven op het gebied van de arbeidsovereenkomst, mede door de verruimde mogelijkheden tot het afsluiten van tijdelijke contracten en door het mogelijk maken van tussentijdse opzegging. Flexwerk blijkt voor een substantieel deel van de flexwerkers een opstap naar een vast dienstverband. Potentieel gevaar is dat een te ruime invulling van de mogelijkheden tot afwijking bij cao van de flexwet leidt tot uitholling van de bescherming en zekerheden van werknemers.

Wat betreft de administratieve lasten in het kader van de Flexwet is gebleken dat bijna tweederde van de werkgevers (niet zijnde uitzendwerkgevers) van mening is dat er geen invloed is op de administratieve lasten. Voor de meerderheid van de werkgevers wegen de voordelen van de Flexwet zwaarder dan de toename van de administratieve lasten.

Het ontslagrecht voldoet aan zijn doelstelling inzake de bescherming van werknemers, maar de huidige systematiek kent ook een aantal (neven)effecten als het gaat om het functioneren van de arbeidsmarkt en de arbeidsparticipatie.

De WML biedt de garantie dat arbeid zodanig wordt beloond dat daardoor in beginsel in de kosten van het bestaan kan worden voorzien. Aandachtspunt hierbij is de naleving van de WML. Dit onderwerp speelt vooral na de invoering van het vrije verkeer van werknemers uit MOE-landen per 1 mei 2007.

Implicaties voor toekomstig beleid

De klassieke vaste baan voor het leven is steeds minder vanzelfsprekend. Werknemers zijn minder gebonden aan één werkgever en naast de traditionele arbeidsovereenkomst ontstaan andere arbeidsrelaties. Arbeid wordt steeds minder tijd- en plaatsgebonden. Daarnaast zorgen technologische, sociale en organisatorische innovaties voor meer veranderingen binnen functies en beroepen.

De toenemende economische dynamiek (snellere opkomst en ondergang van producten en diensten, en uitbesteding en verplaatsing daarvan in binnen- en buitenland) en flexibilisering van de arbeidsmarkt maken dat werknemers gemiddeld meer baanveranderingen meemaken dan vroeger het geval was.

Dit vereist een verschuiving in het denken van baanzekerheid naar werkzekerheid. Hierbij horen flexibele op maat gesneden arbeidsrelaties. Bovendien is het van belang te investeren in de inzetbaarheid van werknemers, om transities op de arbeidsmarkt, en tussen arbeid en zorg, beter te faciliteren. De inzetbaarheid van werknemers kan worden vergroot door te investeren in scholing. Regelmatige bijscholing en omscholing zullen steeds belangrijker worden.

C Gelijke behandeling

9. Gelijke behandeling

9.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doorlichting van operationele doelstelling 4: *het bevorderen van gelijke kansen op de arbeidsmarkt en toegang tot de arbeidsmarkt door bescherming te bieden tegen ongelijke behandeling bij arbeid en beroep*.

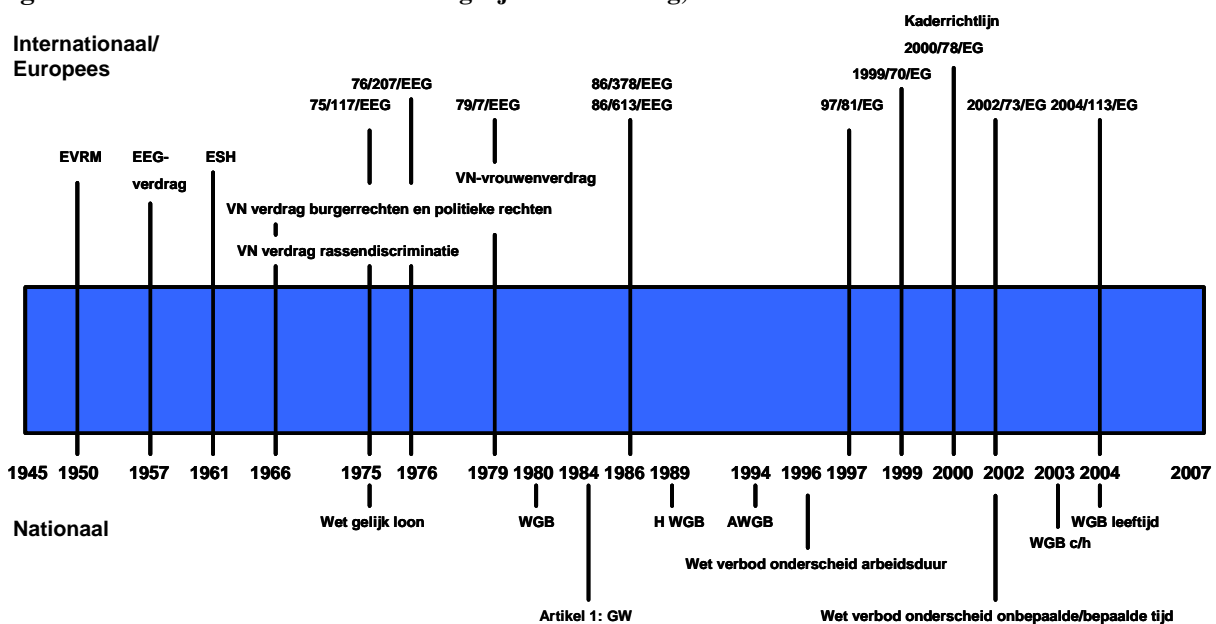
In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende aspecten. Ten eerste wordt er vanuit historisch oogpunt een overzicht geschetst van het gelijke behandelingsbeleid in Nederland. Vervolgens komt het beleidsprobleem aan de orde: welk probleem lag ten grondslag aan het ontwikkelen van beleid? Daarna wordt ingegaan op de actualiteit van het beleidsprobleem. Als laatste wordt de rol van de rijksoverheid op het terrein van gelijke behandeling besproken.

9.2 Historische ontwikkeling van het beleid

Op het gebied van gelijke behandeling worden de volgende discriminatiegronden onderscheiden: geslacht, nationaliteit, godsdienst, ras of etniciteit, seksuele gerichtheid, handicap of chronische ziekte, leeftijd, arbeidsduur en soort arbeidsrelatie (tijdelijk/vast)³⁹.

Beleid rond elk van deze discriminatiegronden heeft een unieke ontstaansgeschiedenis gekend. De belangrijkste mijlpalen voor elk van deze discriminatiegronden zijn in onderstaande tijdlijn bijeengezet. Hierbij zijn behalve nationale wetten (onderzijde tijdlijn) ook internationale en Europese verdragen opgenomen, omdat deze een belangrijke invloed hebben uitgeoefend op het gelijke behandelingsbeleid in Nederland⁴⁰.

Figuur 9.1 Historisch overzicht van gelijke behandeling, Internationaal en in Nederland



- AWGB: Algemene Wet Gelijke Behandeling
- EVRM: Europees Verdrag Rechten van de Mens
- EEG: Europees Economisch Gemeenschap
- ESH: Europees Sociaal Handvest
- WGB: Wet Gelijke Behandeling m/v
- H WGB: Herziening WGB
- 75/117/EEG: gelijk loon m/v
- 2002/73/EG: herziening richtlijn 76/207/EEG
- 76/207/EEG: gelijke behandeling m/v arbeid

- 86/378/EEG: gelijke behandeling m/v sectoriële regelingen
- 86/613/EEG: gelijke behandeling zelfstandige m/v
- 97/81/EG: raamovereenkomst deeltijdarbeid
- 1999/70/EG: raamovereenkomst arbeid bepaalde tijd
- 2000/78/EG: kaderrichtlijn
- 2000/43/EG: antirassendiscriminatie-richtlijn
- 2004/113/EG: uitbreiding gelijke behandeling m/v goederen & diensten

³⁹ SZW voert geen specifiek beleid op het gebied van de discriminatiegronden politieke gezindheid en levensovertuiging. Problemen wat betreft deze gronden komen op het terrein van arbeid namelijk weinig voor.

⁴⁰ Daarbij is het belangrijk om te realiseren dat er in deze tijdlijn enkel wetten en verdragen/richtlijnen zijn opgenomen. Het spreekt voor zich dat de overheid ook andersoortig beleid heeft gevoerd op gelijke behandeling. Deze zullen in deel 2 van dit hoofdstuk aan bod komen.

Aanvankelijk werd beleid voornamelijk gestimuleerd door de totstandkoming van verscheidene internationale en Europese verdragen (o.a. EVRM, VN-verdrag rassendiscriminatie). Als gevolg van de gruwelen van de Tweede Wereldoorlog, waren deze vooral gericht op de discriminatiegronden *ras/ethniciteit, religie* en *nationaliteit*. Het belang van deze drie discriminatiegronden werd overigens ruim hiervoor al onderkend in Nederland. Al in 1815 stond er in artikel 4 van de Grondwet dat ‘allen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden, hetzij ingezetenen of vreemdelingen [...] gelijke aanspraak [hebben] op bescherming van persoon en goederen’⁴¹. Echter, pas na de oorlog is er meer aandacht gekomen voor expliciet beleid op dit gebied. Dit beleid zou later bekend komen te staan als ‘etnische minderhedenbeleid’.

Na de Tweede Wereldoorlog zouden wat betreft de discriminatiegrond *geslacht* Europese verdragen belangrijk zijn. De eerste concrete bepaling hiertoe was artikel 119 van het EEG-verdrag. In dit artikel staat dat de lidstaten het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers moeten toepassen, zowel op basis van stukloon als op basis van tijdloon⁴². De periode hierna zou in het teken blijven staan van de gelijke behandeling van vrouwen. Onder invloed van de vrouwenbeweging en maatschappelijke veranderingen, vooral in traditionele rollenpatronen, zouden er een reeks Europese richtlijnen tot stand komen. Deze hadden tot doel de misstanden op het gebied van ongelijke beloning (75/117/EEG), ongelijke toegang tot het arbeidsproces, arbeidsvoorwaarden en promotiekansen (76/207/EEG), sociale zekerheid (79/7/EEG; 86/378/EEG)⁴³ en ongelijke behandeling op het gebied van zelfstandigen in de landbouwsector tegen te gaan (86/613/EEG). In Nederland werden deze richtlijnen onder meer geïmplementeerd in de Wet gelijk loon⁴⁴ en later in de Wet gelijke behandeling man/vrouw (WGB m/v)⁴⁵.

In 1994 werd de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) geformuleerd. De totstandkoming van deze wet toont aan dat de aandacht voor het gelijke behandelingsvraagstuk in Nederland niet alleen afhankelijk was van internationale en Europese ontwikkelingen, maar dat ook in ons land belang werd gehecht aan beleid hiertoe. Als uitwerking van artikel 1 van de Grondwet zou hierin bepaald worden dat ongerechtvaardigd onderscheid op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat verboden zou worden.

Als gevolg van toenemende (internationale) concurrentie, complexere werkmethodes en conjunctuurschommelingen nam de noodzaak tot flexibilisering van de arbeidsmarkt toe. Een belangrijke rol zou hierbij gespeeld moeten worden door deeltijders en mensen met een tijdelijk contract. Om er voor te zorgen dat ook deze werknemers voldoende rechtsbescherming zouden krijgen (deeltijdwerkers zijn voornamelijk vrouwen) kwamen de Wet verbod op onderscheid naar *arbeidsduur* en de Wet verbod onderscheid onbepaalde/bepaalde tijd (*soort arbeidscontract*) tot stand⁴⁶. Ook hier was de Europese context belangrijk. Zoals uit de tijdbalk blijkt, zouden kort na de Wet verbod onderscheid arbeidsduur en kort voor de Wet verbod onderscheid onbepaalde/bepaalde tijd, EG-richtlijnen volgen (respectievelijk 97/81/EG en 1999/70/EG) die de Nederlandse overheid verplichtten hieromtrent beleid te voeren.

Beleid met betrekking tot de gronden leeftijd en handicap of chronische ziekte is van recentere datum. Aanleiding voor gelijke behandelingsbeleid ten aanzien van gehandicapten en chronisch zieken was een veranderende zienswijze ten opzichte van deze groep. Lange tijd werden gehandicapten en chronisch zieken door de overheid beschouwd als hulpbehoevenden en als mensen die niet in staat zijn om zelfstandig aan het maatschappelijke verkeer deel te nemen. Sinds de jaren zestig is de visie op

⁴¹ B. van Klink. 1998. De wet als symbool., over wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid. Deventer: W.J.E. Tjeenk Willink, blz. 217.

⁴² De aanleiding voor deze bepaling waren niet zozeer emancipatie-overwegingen, maar puur economische redenen. Frankrijk had destijds namelijk te maken met trekarbeid van Italiaanse werknemers die veel ‘goedkoper’ waren dan de Franse. Om oneerlijke concurrentie tussen de lidstaten tegen te gaan stelde Frankrijk toen voor om in het Verdrag een bepaling op te nemen, hetgeen resulteerde in artikel 119 van het EEG verdrag (nu artikel 141, leden 1 en 2 EG).

⁴³ Later herzien in 96/97/EG.

⁴⁴ *Stb.* 1980, 384 (bij de wetswijziging van 1989 werd de Wet gelijk loon in deze wet opgenomen).

⁴⁵ A. Onstenk en N. van Dijk. 1992. Vijf richtlijnen voor vrouwen. Leiden: Stichting burgerschapskunde.

⁴⁶ Kamerstukken 1995/96 24498, nr. 3.

gehandicapten veranderd. In plaats van mensen met een handicap of chronische ziekte thuis te houden, groeide het besef dat ook deze mensen kunnen deelnemen aan het arbeidsproces. Later, in de jaren tachtig/negentig, realiseerde men zich tevens dat participatiebevordering alleen maar mogelijk zou zijn wanneer de individuele rechtsbescherming van gehandicapten en chronisch zieken verbeterd zou worden⁴⁷. Dit resulteerde uiteindelijk in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte⁴⁸.

Tenslotte zou beleid zich richten tot de discriminatiegrond *leeftijd*. Aanleiding hiervoor waren vooral wetenschappelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Verscheidene deskundigen hadden namelijk aangetoond dat de omvang van leeftijdsgrenzen in het maatschappelijke verkeer aanzienlijk was, waardoor sommige groepen (met name ouderen) te maken konden krijgen met uitsluiting en ongelijke behandeling. Ook werd vanuit sociaal-economisch oogpunt opgemerkt dat de huidige participatie van ouderen relatief laag was. Ongelijke behandeling bij de toegang tot de arbeidsmarkt zou hierbij een rol kunnen spelen⁴⁹. Vandaar dat de overheid besloot om, middels de Wet verbod onderscheid op leeftijd, discriminatie op grond van leeftijd te verbieden⁵⁰. Daarnaast was er in 2000, middels de EG-Kaderrichtlijn, een verplichting tot beleid bijgekomen. Deze richtlijn had tot doel, met betrekking tot arbeid en beroep, een algemeen kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van zowel leeftijd als de discriminatiegronden godsdienst of overtuiging, handicap en seksuele gerichtheid..

9.3 Beleidsprobleem

Uiteraard is bovenstaand beleid niet zomaar tot stand gekomen. Het beleid vloeit ten eerste voort uit principiële overwegingen. De overheid ziet het namelijk als haar taak om gelijke behandeling en gelijke kansen te stimuleren en een (wettelijk) kader te creëren waarbij kwetsbare groepen beschermd kunnen worden. Deze taak is zelfs zo fundamenteel dat deze in artikel 1 van de Grondwet is opgenomen: ‘allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan’.

Ten tweede vloeit het beleid voor een belangrijk deel voort uit concrete problemen die ongelijke behandeling tot gevolg heeft. In het geval van de arbeidsmarkt komen deze op de volgende neer: 1) ongelijke behandeling bij de *toegang* tot de arbeidsmarkt en 2) ongelijke behandeling *op* de arbeidsmarkt. Dit zijn problemen die de overheid middels beleid tracht op te lossen of te verminderen. Deze zullen in het volgende kort worden besproken.

Ongelijke toegang tot de arbeidsmarkt

Met ongelijke toegang tot de arbeidsmarkt wordt bedoeld dat sommige groepen mensen belemmeringen ondervinden bij de werving en selectie voor een baan, ook al zijn zij functioneel geschikt voor die baan. Wanneer een sollicitatie in dit geval niet leidt tot een aanstelling kan dit duiden op discriminatie. Als gevolg hiervan kan de participatiegraad van deze groepen mensen op de arbeidsmarkt relatief lager zijn. Hierdoor hebben zij minder toegang tot sociale netwerken, geringere mogelijkheden tot zelfontplooiing en een verlies aan inkomen. Vooral de groepen allochtonen, gehandicapten en chronisch zieken, ouderen en vrouwen ondervinden hinder van discriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt⁵¹.

Ongelijke kansen op de arbeidsmarkt

Ook wanneer mensen eenmaal zijn aangenomen, kunnen zij geconfronteerd worden met ongelijke behandeling en discriminatie. Zo kan er ongelijke behandeling bestaan op het gebied van arbeidsvoorwaarden, promotie, uitstroom en bejegening.

⁴⁷ Hendriks, A.C. 2003. Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Deventer: Kluwer.

⁴⁸ *Stb.* 2003, 206.

⁴⁹ Burg, M.M. 2004. Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid. Deventer: Kluwer.

⁵⁰ *Stb.* 2004, 30.

⁵¹ CGB Jaarverslag 2006.

Wat betreft ongelijke behandeling op grond van *arbeidsvoorwaarden* is ongelijke beloning van mannen en vrouwen de meest besprokene. Zoals eerder vermeld, werd dit probleem vooral eind jaren vijftig van de vorige eeuw manifest⁵². Indertijd werd bij het vaststellen van vrouwenlonen een vast percentage van de mannenlonen genomen. In 1942 bedroeg dit percentage ongeveer 44 tot 67%. Na de oorlog liep dit percentage op naar 50 tot 80 %, maar beloningsverschillen bleven (in beperkte mate) bestaan. Ook mensen die in deeltijd werken, kunnen te maken krijgen met beloningsverschillen.

Ook wat betreft *promotie* en *doorgroeimogelijkheden* kan er sprake zijn van discriminatie, wanneer bepaalde mensen worden gepasseerd voor promoties op grond van bijvoorbeeld geslacht of afkomst.

Ongelijke behandelingsproblemen komen ook bij de *uitstroom* van werknemers voor. In de jaren vijftig was ontslag om reden van bijvoorbeeld zwangerschap of huwelijk een veel voorkomend fenomeen. Ook tegenwoordig komen deze situaties nog voor, zo blijkt uit oordelen van de Commissie Gelijke Behandeling en klachten die binnenkomen bij de Antidiscriminatiebureaus (ADB's). Tevens krijgen mensen te maken met discriminatie op grond van leeftijd bij uitstroom.

Tenslotte krijgen mensen te maken met ongewenste vormen van *bejegening*. Met bejegening worden hier pesterijen, beledigende opmerkingen en seksuele intimidatie bedoeld. Hiermee krijgen zowel allochtonen, vrouwen en homoseksuelen te maken. Allochtonen kunnen te kampen krijgen met beledigende opmerkingen over hun afkomst of religie, terwijl vooral vrouwen te maken kunnen krijgen met seksuele intimidatie⁵³. Ook discriminatie op grond van seksuele gerichtheid komt voor, waarbij pesterijen en beledigingen de boventoon voeren.

Maatschappelijke betekenis

In de loop van de vorige eeuw werd duidelijk dat bepaalde groepen geconfronteerd werden met hierboven besproken ongelijke behandelingsproblemen en dat zij voor bescherming hiertegen mede naar de overheid keken. Voor de overheid waren deze problemen belangrijk vanwege de maatschappelijke impact hiervan.

Wanneer groepen namelijk te maken krijgen met discriminatie kan dit bij slachtoffers leiden tot een aantasting van eigenwaarde en een gevoel van onrechtvaardigheid. Dit kan leiden tot maatschappelijke onrust. Daarnaast kan discriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt de participatie van bepaalde groepen belemmeren. Behalve om sociale redenen, is deze situatie ook om economische redenen onwenselijk.

De komende jaren is juist een groter arbeidsaanbod nodig om de sociale voorzieningen betaalbaar te houden. Door toenemende ontgroening en vergrijzing is het noodzakelijk om de arbeidsparticipatie van vrouwen, gehandicapten, allochtonen en ouderen te vergroten en te verlengen. Dit is goed voor de economie, maar draagt tevens bij aan de economische zelfstandigheid en emancipatie van deze groepen.

9.4. Actualiteit van het beleidsprobleem

Zeker nu de overheid al ruim een halve eeuw op het beleidsterrein gelijke behandeling beleid voert, is de vraag of de problemen die ten grondslag liggen aan het beleid nog actueel zijn.

Sommige zaken zijn uiteraard veranderd. In de vorige eeuw lag de nadruk vooral op het creëren van een (wettelijk) kader waarbinnen discriminatie wordt verboden en kwetsbare groepen kunnen worden beschermd. Openlijke en extreme vormen van ongelijke behandeling en discriminatie, zoals het expliciet weren van gehuwde vrouwen uit het arbeidsproces, komen nu ook minder voor.

Desondanks bestaat er nog steeds discriminatie op de arbeidsmarkt. Uit registraties van de ADB's en oordelen van de CGB blijkt dat klachten over discriminatie en ongelijke behandeling nog steeds

⁵² Volledigheidshalve dient hier te worden vermeld dat vrouwen al in 1898 tijdens de Nationale Tentoonstelling van Vrouwenarbeid gelijke beloning hadden geëist. Echter pas na de oorlog werd hier expliciet beleid op gevoerd.

⁵³ Klaver, J., Mevissen, J.W.M., Odé, A.W.M. 2005. Etnische minderheden op de arbeidsmarkt, beelden en feiten, belemmeringen en oplossingen.

binnenkomen. Ook al zijn de misstanden een stuk kleiner dan begin vorige eeuw, behandelde de CGB in 2006 694 klachten waarvan er 460 te maken hadden met arbeid (66%).

9.5 Rol van de overheid

Het bevorderen van gelijke kansen op de arbeidsmarkt kan op verschillende manieren worden bewerkstelligd. Zo zouden marktpartijen hierover afspraken kunnen maken in CAO's. Ook zouden individuele organisaties zelf beleid kunnen voeren dat erop gericht is ongelijke behandeling tegen te gaan. Dit gebeurt in de praktijk echter te weinig. Daarom intervenueert de overheid met (wettelijke) maatregelen: niet alleen omdat daarmee de belangen van grote groepen mensen zijn gediend, maar vooral ook omdat daarmee maatschappelijke belangen zijn gemoeid (sociale en economische).

Daarbij is er sprake van *machtsongelijkheid* tussen werkgever en werknemer. De werknemer staat in een relatie van ondergeschiktheid ten opzichte van zijn werkgever. Een werknemer is zowel juridisch (er is sprake van een gezagsverhouding) als economisch (voorzien in levensonderhoud) van zijn werkgever afhankelijk en bevindt zich in een kwetsbare positie tegenover die werkgever. Dit bemoeilijkt de werknemer om gelijke behandeling bij zijn of haar werkgever af te dwingen. Daarom intervenueert de overheid met wetgeving en andersoortig beleid om deze ongelijkheid tussen contractpartijen te compenseren.

Daarnaast is, zoals eerder vermeld, gelijke behandeling een grondbeginsel van ons staatsbestel (artikel 1: GW). Hieruit vloeit voort dat de overheid tot taak heeft om de gelijke behandeling van alle mensen in Nederland te bevorderen. Vandaar dat de overheid zich tevens inzet om op de arbeidsmarkt gelijke kansen te bevorderen⁵⁴.

Tenslotte komt het beleid, zoals hiervoor beschreven is, voor een belangrijk deel voort uit *internationale verplichtingen*, zoals Europese richtlijnen en internationale verdragen. In het voorgaande is duidelijk geworden dat voor vrijwel elke discriminatiegrond internationale bepalingen bestaan die de Nederlandse overheid verplichten beleid te voeren op het gebied van gelijke behandeling op de arbeidsmarkt.

⁵⁴ SZW Directie Arbeidsverhoudingen. 2007. Project basisniveau van bescherming bezien vanuit de overheid.

10. Instrumenten

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de beleidsinstrumenten die ten behoeve van gelijke behandeling zijn ingezet. Deze zullen hieronder worden beschreven, waarna in het volgende hoofdstuk bekeken zal worden in hoeverre deze doelmatig en effectief zijn ingezet.

10.2 Beleidsinstrumenten

Op het terrein van gelijke behandeling op de arbeidsmarkt heeft de Minister van SZW een stelstel van instrumenten opgezet die gericht zijn op het tegengaan van 1) ongelijke behandeling bij de toegang tot de arbeidsmarkt en het bestrijden van 2) ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt. Een overzicht van de instrumenten is opgenomen in onderstaande tabel 10.1.

Tabel 10.1 Overzicht instrumenten OD4

Cluster Instrument	Specifieke instrumenten	Ingezette instrumenten
Voorlichting en communicatie (kennis vergroten en voorkeuren beïnvloeden)	1. Specifieke voorlichting (gericht; verzamelbrieven)	- Beeldvormingscampagne - Gelijk loon dag
	2. Generieke voorlichting (ongericht)	- Voorlichting rond de introductie en verandering van wetten - Websites - Brochures
	3. Deskundigheidsbevordering	- Scholingsmand voor ondernemingsraden - Sollicitatiecode StvdA en NVP - Cultuurneutrale psychologische tests - Vacatures voor alle leeftijden - Werving en selectie zonder zorgen - Leidraad aanstellingskeuringen - Handleiding seksneutrale functiewaardering - Project Handboek en Jurisprudentiegids seksuele intimidatie - Managementtool gelijke beloning - Quickscan gelijke beloning - Adviezen CGB en ROP gelijke beloning
	4. Best practices	
	5. Naming and faming	
	6. Benchmarking	
Co-regulering	7. Protocol	
	8. Gedragscode	
	9. Convenant (incl. intentieverklaring)	
	10. Herenakkoord	
Draagvlakcreatie	11. Bestuurlijk Overleg	
	12. Instellen taskforce/ commissie	- Gelijke beloning, dat werkt!/Netwerk gelijke beloning - Netwerk gelijke behandeling - Departementaal Overleg Emancipatie
Geschilbeslechting	13. Arbitrage (incl. bindend advies)	
	14. Mediation	
	15. Ombudsman	
	16. Tuchtrect	
Instrumenten ter vergroting transparantie	17. Erkenningsregeling	
	18. Standaardregeling	
	19. Keurmerk	
	20. Certificering	
	21. Visitaties	

Financiële instrumenten	22. Subsidies	- Project 'Discriminatie? Bel gelijk!' - Project 'Discriminatie? Niet met mij!' - Expertisecentrum Leeftijd - Artikel 13 projecten - Europees jaar gelijke kansen
	23. Vouchers	
	24. Prestatiesturing	
	25. Budgetsturing	
	26. Financiële prikkel (belasting, accijnzen, eigenbijdragen, financieringsheffingen)	
Instrumenten die activiteiten op afstand plaatsen	27. Aanbesteden	
	28. Verzelfstandiging (ZBO)	
	29. Privatisering	
Handhaving	30. Handhaving	- Commissie gelijke behandeling - Commissie klachtenbehandeling aanstellingskeuringen
Wet- en regelgeving	31. Wetten: algemeen verbindend voorschrift	- Algemene wet gelijke behandeling - Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen - Wet verbod onderscheid naar arbeidsduur - Wet verbod onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd - Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte en - Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid. - Wet op de medische keuringen - Besluit aanstellingskeuringen
	32. Vergunningen	
	33. Algemeen verbindend verklaren	
	34. Beleidsregels	
	35. Experimenten	
	36. Europese Richtlijnen	Div. richtlijnen, zie tekst
	37. Verdragen	Div. verdragen, zie tekst
	38. Jurisprudentie	
Onderzoek	39. Onderzoek	Monitor cao afspraken (SZW/UAW) Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt

Bron: Selectie Sturingsinstrumenten, SEO 2007 (Bewerking SZW)

Het voornaamste instrument op het gebied van gelijke behandeling is wetgeving die is vervat in verschillende wetten.

Daarnaast zijn er instrumenten om de werking van dit juridische instrumentarium te ondersteunen zoals (generieke) voorlichting, subsidies, het instellen van commissies, deskundigheidsbevordering en onderzoek.

In de volgende paragrafen zullen deze instrumenten worden besproken. Hierbij dient opgemerkt te worden dat sommige van de door SZW gebruikte instrumenten algemeen gericht zijn op gelijke behandelingsbevordering, terwijl andere expliciet werving en selectie, de werkvloer en/of arbeidsvoorwaarden als focus hebben. Waar dit relevant is, zal dit worden aangegeven.

10.2.1 Wetgeving

Ten eerste zijn uiteraard de wetten die op het gebied van gelijke behandeling bestaan belangrijke instrumenten. Hiervoor zijn niet minder dan zes wetten van kracht:

Algemene wet gelijke behandeling

Om een concrete invulling te geven aan het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 van de Grondwet werd in 1994 de Algemene wet gelijke behandeling van kracht. Deze wet verbiedt onderscheid te maken op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid en burgerlijke staat. Het verbod geldt voor alle aspecten van de arbeid (werving en selectie, arbeidsvoorwaarden en ontslag) en zowel het beroepsonderwijs als het vrije beroep, het goederen en dienstenverkeer en voor zover het de grond ras betreft sociale bescherming (zie verder: kader)⁵⁵. Hiermee tracht de overheid discriminatie tegen te gaan en gelijke behandeling te bevorderen.

Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen

De Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (WGB m/v) is in 1980 tot stand gekomen naar aanleiding van een aantal Europese richtlijnen op dit gebied. De voorloper hiervan was de Wet gelijk loon die in 1976 van kracht werd. Het doel van de Wet gelijke behandeling m/v is om discriminatie van vrouwen bij de toegang tot en op de arbeidsmarkt (inclusief arbeidsvoorwaarden) tegen te gaan en gelijke kansen te bevorderen. Dit wordt getracht door onder meer seksuele intimidatie, discriminatie op grond van geslacht en zwangerschap te verbieden en gelijke beloning voor gelijk(-waardig) werk te gebieden. Daarnaast richt de WGB m/v zich expliciet tot overheidswerkgevers. Hun wordt verboden onderscheid te maken op grond van geslacht.

Wet verbod onderscheid naar arbeidsduur

In 1996 werd de Wet verbod onderscheid voltijd/deeltijd van kracht⁵⁶. Om ervoor te zorgen dat werknemers met een deeltijdcontract voldoende rechtsbescherming zouden hebben en vooral ook voor gelijke arbeidsvoorwaarden (naar rato) in aanmerking komen, werd de Wet verbod onderscheid voltijd/deeltijd tot stand gebracht. Hiermee tracht de overheid tevens vrouwen te beschermen, omdat het merendeel van de parttimers nog steeds gevormd wordt door deze groep.

Wet verbod onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd

Het voorgaande geldt voor een groot gedeelte ook voor deze wet⁵⁷. Om werknemers met een tijdelijk contract te beschermen, werd deze wet tot stand gebracht. Werkgevers wordt het verboden om onderscheid te maken tussen vaste en tijdelijke werknemers in arbeidsvoorwaarden, tenzij daar een objectief rechtvaardige reden voor is⁵⁸.

Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte

Om ook werknemers met een handicap of chronische ziekte op de arbeidsmarkt te beschermen is in 2003 de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in werking getreden. Het gaat om een verbod op onderscheid bij arbeid, het vrije beroep en het beroepsonderwijs. Om zoveel mogelijk mensen met een handicap of chronische ziekte aan het werk te helpen is het volgens de overheid noodzakelijk dat belemmeringen op de arbeidsmarkt worden weggenomen. Zo voorziet de wet erin dat er doeltreffende aanpassingen gedaan dienen te worden en dat discriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt verboden wordt⁵⁹.

Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd

Per 1 mei 2004 is de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (WGBL) in werking getreden. Deze wet geeft uitvoering aan richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele gerichtheid. De WGBL moet een effectieve bijdrage leveren aan het waarborgen van gelijke behandeling en de bestrijding en voorkoming van discriminatie

⁵⁵ Ditzelfde geldt overigens voor alle hierna te bespreken wetten. Alleen de wetten verbod onderscheid arbeidsduur en verbod bepaalde/onbepaalde tijd hebben een iets beperktere werkingssfeer

⁵⁶ Artikel 648 van titel 7:10 van het Burgerlijk Wetboek.

⁵⁷ Artikel 649 van titel 7:10 van het Burgerlijk Wetboek

⁵⁸ Dat er een uitzondering op het verbod kan bestaan indien er sprake is van een objectieve rechtvaardiging geldt overigens voor alle zes hier besproken wetten.

⁵⁹ Overigens dienen deze aanpassingen geen onevenredige belasting te vormen voor degene die ze moet verrichten.

op grond van leeftijd. Leeftijdscriteria (in personeelsadvertenties) mogen alleen worden gesteld als de grond daarvan uitdrukkelijk wordt vermeld.

Algemene Wet Gelijke Behandeling

Na jarenlange voorbereiding werd uiteindelijk in 1994 de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) van kracht. Deze wet verbiedt onderscheid op basis van de volgende kenmerken:

- Burgerlijke staat;
- godsdienst;
- levensovertuiging;
- politieke gezindheid;
- ras;
- nationaliteit
- geslacht;
- hetero- of homoseksuele gerichtheid;

Ook al bestond het gelijkheidsbeginsel al in artikel 1 van de Grondwet (Gw)*, was het nog niet duidelijk wat de mate en intensiteit van de doorwerking in horizontale verhoudingen was. Bovendien werd er niet in aangegeven wanneer gevallen zo gelijk zijn, dat ze gelijk moeten worden behandeld. In dit kader is de AWGB als uitwerking van artikel 1 van de Gw tot stand gebracht. De wet is van toepassing op vrijwel alle terreinen van het maatschappelijk leven: werk, handel, scholing, dienstverlening etc.

De AWGB verbiedt het maken van *direct* en *indirect* onderscheid op grond van bovenstaande discriminatiegronden. Bij direct onderscheid heeft men ten doel iemand op grond van bijvoorbeeld ras achter te stellen. Een voorbeeld is de zaak waarin de eigenaresse van een koffieshop zegt: "Ik wil geen Marokkanen in mijn zaak, eruit!" Bij indirecte discriminatie gaat het om de effecten van het hanteren van bepaalde criteria of van een bepaald beleid. Het gebruikte onderscheidende criterium is dan ogenschijnlijk neutraal, maar hantering ervan heeft achterstelling van bepaalde groepen mensen tot gevolg of kan bedoelde achterstelling tot gevolg hebben. Een bekend voorbeeld van een indirect discriminatoir criterium is "goede beheersing van de Nederlandse taal" voor een functie waarvoor die taalbeheersing niet relevant is, zoals met name bij laaggeschoold werk. Dit leidt tot uitsluiting van vooral personen wier etnische of nationale herkomst buiten Europa ligt en van personen in Nederland die van niet-Nederlandse nationaliteit zijn. De AWGB tracht deze ongelijke behandeling tegen te gaan.

Met de inwerkingtreding van de AWGB per 1 september 1994, is ook de Commissie Gelijke Behandeling in het leven geroepen (www.cgb.nl). Deze Commissie ziet toe op een juiste naleving van gelijke behandelingsregelgeving.

*"Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan".

Hiernaast zijn er nog wetten en richtlijnen die specifiek het domein van de werving en selectie bestrijken. Zo is het tegengaan van ongerechtvaardigde aanstellingskeuringen het streven van de Wet op de medische keuringen en het Besluit Aanstellingskeuringen. Deze moeten voorkomen dat er onterechte risicoselectie plaatsvindt op gezondheid door medisch onderzoek of door vragen aan sollicitanten over hun gezondheid en hun gezondheidsverleden.

10.2.2 Subsidies

Hieronder staat een overzicht van de belangrijkste subsidies die verstrekt zijn in het kader van gelijke behandeling:

- Project 'Discriminatie? Niet met mij!': De campagne 'Discriminatie? Niet met mij!' had als doel het verschaffen van informatie aan die personen die kwetsbaar kunnen zijn voor discriminatie en ongelijke behandeling. De campagne verschaft deze personen informatie over hoe zij met

discriminerend gedrag kunnen omgaan op zodanige wijze dat het hen zo min mogelijk belemmert in hun functioneren en dat zij tegenwicht kunnen bieden aan personen die discriminerend gedrag al dan niet bewust vertonen. In tweede instantie richt de campagne zich op de omgeving waarin discriminerend gedrag kan plaatshebben.

- Expertisecentrum Leef tijd: SZW verstrekt regelmatig subsidie aan het expertisecentrum Leef tijd. Het expertisecentrum leef tijd adviseert bedrijven over het voeren van leef tijd bewust personeelsbeleid. Daarnaast publiceert het centrum artikelen en geeft het cursussen en trainingen. Tenslotte voert het expertisecentrum onderzoek uit en brengt adviezen uit over hoe bijvoorbeeld de beroepsdeelname van oudere werknemers bevorderd kan worden, in welke regels en praktijken leef tijds grenzen een rol spelen en wat de effecten zijn van veranderde wet- en regelgeving.
- Artikel 13 projecten: Het ministerie van SZW heeft in de periode 2002–2004 het project ‘Artikel 13’ uitgevoerd, dat is gericht op het verankeren van gelijke behandeling op de werkvloer. In alle onderdelen van dit project werd aandacht besteed aan de nieuwe gelijke behandelingswetgeving (leef tijd, handicap/chronische ziekte en Awgb). In de verschillende deelprojecten is gezocht naar manieren om gelijke behandeling te laten ‘landen’ op de werkvloer.
- Europees jaar van gelijke kansen voor iedereen (2007): De Europese Commissie (EC) heeft het jaar 2007 uitgeroepen tot “Europees jaar van gelijke kansen voor iedereen!”. Het doel van deze campagne is de bewustwording rond het thema gelijke behandeling te bevorderen. In het kader van het jaar zijn er een 20-tal activiteiten georganiseerd, waarbij afwisselend verschillende discriminatiegronden centraal stonden⁶⁰.

10.2.3 Generieke voorlichting/communicatie

De overheid maakt veelvuldig gebruik van het instrument voorlichting. SZW gebruikt dit instrument om de bewustwording en verspreiding van kennis over gelijke behandelingswetgeving te bevorderen. Rond de introductie en verandering van wetten is het gebruikelijk deze informatie via verschillende communicatiemiddelen te verspreiden. Zo zijn er recente voorlichtingstrajecten geweest bij de implementatie van internationale regelgeving. Bij deze voorlichtingscampagnes over de onderwerpen leef tijds discriminatie en seksuele intimidatie wordt er gebruik gemaakt van verschillende media.

Op haar eigen website publiceert het Ministerie van SZW informatie over gelijke behandeling met specifieke informatie voor werkgevers en werknemers (www.szw.nl). In het kader van gelijke beloning op de arbeidsmarkt bestaat de website www.gelijkloon.nl. Op deze site worden bedrijven en werknemers geïnformeerd over hun rechten en plichten op dit terrein. Tevens worden hier instrumenten aangeboden die organisaties kunnen helpen gelijke beloning in te bedden in hun arbeidsvoorwaarden.

Het ministerie van SZW brengt de brochure 'Gelijke behandeling: informatie voor werknemers' uit. Deze brochure is te raadplegen via de SZW website. Op deze site staan ook antwoorden op veel gestelde vragen van zowel werknemers als werkgevers op het terrein van gelijke behandeling.

10.2.4 Specifieke voorlichting/communicatie

Naar aanleiding van het door SCP en Artikel 1 uitgevoerde onderzoek ‘discriminatiemonitor niet westerse allochtonen op de arbeidsmarkt’ zal er in 2008 gestart worden met een beeldvormingscampagne gericht op werkgevers en niet-westerse allochtonen. Het doel van dit project is tweeledig: 1) het bestrijden van negatieve beeldvorming van werkgevers ten aanzien van niet-westerse allochtonen en 2) het bestrijden van negatieve beeldvorming van niet-westerse allochtonen ten aanzien van bepaalde sectoren en werkgevers.

Om de aandacht op gelijke beloning te vestigen, heeft SZW in 2006 de eerste Nederlandse Gelijk Loon Dag gehouden. Via een speciale telefoonlijn beantwoordden deskundigen vragen van werkgevers en werknemers over gelijke beloning en beloningsverschillen. Ook was een breed debat georganiseerd met de Minister van SZW, voorzitters van werkgevers- en werknemersorganisaties,

⁶⁰ Zie voor een compleet overzicht aan activiteiten: http://agentschap.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=117540

onderzoekers, ondernemers en werknemers. Ook in 2007 en 2008 zijn gelijk loon dagen georganiseerd.

10.2.5 Deskundigheidsbevordering

Deskundigheidsbevordering is een breed ingezet instrument als het gaat om gelijke behandeling. Een voorbeeld daarvan is de scholingsmand voor ondernemingsraden. Aangezien de ondernemingsraad een belangrijke taak heeft in het promoten van gelijke behandeling binnen organisaties, moeten ondernemingsraden de nodige ondersteuning krijgen via informatie over de wijze waarop gelijkebehandelingsbeleid tot stand kan worden gebracht en welke instrumenten daartoe ingezet kunnen worden. In 2006 is de scholingsmand geactualiseerd en actief verspreid onder ondernemingsraden en adviseurs en trainers van ondernemingsraden.

Werving en selectie

- Cultuurneutrale psychologische tests: Ter bevordering van een zorgvuldig werving- en selectiebeleid en gelijke kansen van etnische minderheden binnen arbeidsorganisaties zijn door het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) en het Nederlands Instituut voor Psychologen (NIP) richtlijnen ontwikkeld voor het gebruik van psychologische tests.
- Aanbevelingen StvdA en NVP sollicitatiecode: de Nederlandse Vereniging voor Personeelsmanagement & Organisatieontwikkeling (NVP) heeft in samenwerking met de Stichting van de Arbeid een sollicitatiecode ontwikkeld, waarbij iedere sollicitant fatsoenlijk en redelijk wordt behandeld tijdens alle fasen van het selectieproces, dus van advertentie tot en met aanstelling.
- Leidraad aanstellingskeuringen: Om gesignaleerde problemen rondom aanstellingskeuringen aan te pakken is een leidraad ontwikkeld met als doel de aanpak rond aanstellingskeuringen te verbeteren en in overeenstemming te brengen met de wetgeving.
- Vacatures voor alle leeftijden: Het Expertisecentrum Leeftijd voert het project 'Vacatures voor alle leeftijden' uit, waarbij onder meer vacatures op internet en in regionale en landelijke dagbladen worden gescand op ongemotiveerde leeftijdsgrenzen. Werkgevers of arbeidsbemiddelaars die vacatures met leeftijdsgrenzen hebben geplaatst worden aangeschreven van informatie over de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid voorzien.
- Werving en selectie zonder zorgen: De training 'Werving en Selectie zonder Zorgen' is gericht op het CWI (Centrum voor Werk en Inkomen) en de NVP, waarbij intermediairs op de hoogte zijn van gelijkbehandelingsprincipes en het verbod op discriminatie bij werving en selectie.

Arbeidsvoorwaarden/werkvloer

- Handleiding seksneutrale functiewaardering: De handleiding seksneutrale functiewaardering is een toetsinstrument voor de beoordeling van functiewaarderingssystemen, gericht op gelijke behandeling van mannen en vrouwen op de werkvloer.
- Quickscan gelijke beloning: De Quickscan gelijke beloning is een softwareprogramma ontwikkeld door Deloitte in samenwerking met de CGB en SZW, die wordt toegepast bij klachten over ongelijke beloning. Het instrument analyseert alle beloningsgegevens (vaste salarissen, variabele looncomponenten en beloningscomponenten) van een organisatie vanuit de optiek van de gelijke behandelingswetgeving.
- Aanbevelingen van de ROP en CGB over gelijke beloning: SZW heeft tevens aan de Stichting van de Arbeid, de Raad van Overheidspersoneel (ROP) en de CGB verscheidene malen om advies gevraagd betreffende de bestrijding van ongelijke beloning⁶¹.
- Managementtool gelijke beloning: De SZW Managementtool gelijke beloning biedt werkgevers de mogelijkheid onterechte beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, autochtonen en allochtonen en voltijders en deeltijders op te sporen en te analyseren.
- Project Handboek en Jurisprudentiegids seksuele intimidatie: De Vereniging voor Vrouw en Recht maakt voor het project 'Handboek en Jurisprudentiegids seksuele intimidatie' een Handboek en Jurisprudentiegids seksuele intimidatie, waarmee mensen die beroepsmatig met seksuele

⁶¹ Advies aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de ROP aangaande 7^e voortgangsbrief gelijke beloning, 4 oktober 2007.

intimidatie te maken hebben, zoals klachteninstanties en vertrouwenspersonen, worden onderwezen in de formele kanten van deze problematiek.

10.2.6 Instellen commissie/netwerken

Eind 2005 is de werkgroep ‘gelijke beloning, dat werkt!’ geïnstalleerd door SZW voor een periode van 1 jaar. In deze groep zaten werkgevers –en werknemersorganisaties, het NVP, de ROP, de Nederlandse Vereniging voor Medezeggenschap (NVvM) en de CGB. Het doel van deze werkgroep is om de bekendheid van wettelijke regels over gelijke beloning en de naleving daarvan te bevorderen. Daarnaast heeft de werkgroep aanbevelingen gedaan over hoe ongelijke beloning in Nederland tegen kan worden gegaan.

Om een vervolg te geven aan de initiatieven van de werkgroep, is in 2007 op vrijwillige basis door de oud-leden van de werkgroep en SZW besloten om via informeel overleg, een ‘netwerk gelijke beloning’, informatie over gelijke beloning uit te wisselen, de stand van zaken van instrumenten te bespreken en activiteiten voor de jaarlijkse Gelijk Loon Dag te coördineren. Inmiddels zijn ook de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voor de beloning binnen de overheid) en Onderwijs Cultuur en Wetenschap (voor emancipatie) aangesloten bij het netwerk⁶².

Naast de werkgroep gelijke beloning is er het Netwerk gelijke behandeling, die bestaat uit alle spelers die actief zijn op het terrein van gelijke behandeling, zoals de CGB, expertisecentra, NGO’s, sociale partners en de (rijks)overheid. Dit instrument wordt door SZW ingezet als informeel platform voor het uitwisselen van informatie, kennis en ervaringen. Daarnaast wil de overheid door middel van het Netwerk de structuur en samenhang tussen de inspanningen van alle spelers bevorderen.

10.2.7 Handhaving

Belangrijk instrument is de handhaving. Wat betreft handhaving en klachtenregistratie wordt de CGB gesteund. Iedereen die zich ongelijk behandeld voelt, kan een verzoek om een oordeel indienen bij de CGB. De CGB beoordeelt dan of de gelijkebehandelingswetgeving is overtreden. Daarnaast houdt de CGB zich bezig met het:

- adviseren van onder andere de regering over de gelijkebehandelingswetgeving;
- uitvoeren van ‘onderzoek uit eigen beweging’
- het geven van trainingen, colleges en voorlichting over de gelijkebehandelingswetgeving;
- het verzorgen van lezingen op nationale en internationale bijeenkomsten

Daarnaast is de Commissie Klachtenbehandeling Aanstellingskeuringen ingesteld. De functie van de Commissie is het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van de aanstellingskeuring. De taken van de Commissie zijn:

- het behandelen van en het geven van een oordeel over klachten
- het doen van aanbevelingen aan partijen
- het doen van eigen onderzoek op grond van signalen, ontvangen uit klachten en overige verkregen informatie
- follow-up van oordelen en aanbevelingen
- het doen van aanbevelingen aan de Minister van SZW
- het geven van advies

10.3 Instrumenten in relatie tot de doelstelling

De operationele doelstelling op het terrein van gelijke behandeling luidt: ‘het bevorderen van gelijke kansen op de arbeidsmarkt en toegang tot de arbeidsmarkt door bescherming te bieden tegen ongelijke behandeling bij arbeid en beroep’. In het onderstaande wordt kort uiteengezet hoe de eerder beschreven instrumenten en de operationele doelstelling met elkaar samenhangen. Tabel 10.2 (instrumenten naar aspect van arbeid) en tabel 10.3 (instrumenten naar discriminatiegrond) geven een uitgebreid overzicht van de samenhang van de instrumenten tot de beleidsdoelstelling.

⁶² Kamerstukken II 2006-2007, 27099, nr. 18.

Ten eerste bieden de instrumenten bescherming bij de *toegang* tot de arbeidsmarkt. Met deskundigheidsbevordering, in de vorm van projecten als werving en selectie zonder zorgen, vacatures voor alle leeftijden, cultuurneutrale psychologische tests en de leidraad aanstellingskeuringen, tracht de overheid gelijke behandeling bij de toegang tot de arbeidsmarkt te stimuleren. Werkgevers, P&O functionarissen en andere professionals worden hierbij bewustgemaakt van mogelijke vormen van (indirect) onderscheid en krijgen instrumenten aangereikt waarmee zij sollicitanten op een gelijke manier kunnen behandelen. Daarnaast zijn de gelijke behandelingswetten o.a. van toepassing op werving en selectie en verbieden hierbij het maken van onderscheid. Tenslotte tracht de overheid middels voorlichtingscampagnes het publiek en werkgevers bewust te maken van vooroordelen, te informeren over gelijke behandelingswetgeving en aan te zetten tot het tegengaan van discriminatie.

Ten tweede bestaan er instrumenten om ongelijke behandeling en discriminatie tegen te gaan *op* de arbeidsmarkt (werkvloer en arbeidsvoorwaarden). Zo wordt er ingezet op de bestrijding van seksuele intimidatie op de werkvloer middels het 'handboek en jurisprudentiegids seksuele intimidatie' en wordt onderscheid in functiewaarderingsystemen getracht tegen te gaan door de handleiding die hiervoor bestaat. Daarnaast biedt de overheid, in de vorm van de Managementtool gelijke beloning en de Quickscan gelijke beloning, bedrijven instrumenten aan waarmee zij hun eigen beloningssystemen kunnen doorlichten en aanpassen indien nodig. Tenslotte verbieden de wetten op het gebied van gelijke behandeling, behalve onderscheid bij de toegang tot de arbeidsmarkt, ook onderscheid op het terrein van arbeidsvoorwaarden en de werkvloer.

Als laatste coördineert en bevordert de overheid, in samenwerking met sociale partners en NGO's, het gelijke behandelingsbeleid middels netwerken en commissies, zoals het Departementaal Overleg Emancipatie, het Netwerk gelijke behandeling en het Netwerk gelijke beloning. Tenslotte wordt er op tal van terreinen onderzoek uitgevoerd ten behoeve van een gerichtere en effectievere inzet van instrumenten.

Tabel 10.2: Instrumenten naar aspect van de arbeid

	Werving en selectie	Arbeidsvoorwaarden	Werkvloer
Wetgeving	<ul style="list-style-type: none"> - AWGB - WGB m/v - Wet arbeidsduur - Wet bepaald/onbepaald tijd - Wet handicap en chronische ziekte - Wet leeftijd - Wet medische keuringen - Besluit aanstellingskeuringen 	<ul style="list-style-type: none"> - AWGB - WGB m/v - Wet arbeidsduur - Wet bepaalde/onbepaalde tijd - Wet chronische ziekte en handicap - Wet leeftijd 	<ul style="list-style-type: none"> - AWGB - WGB m/v - Wet arbeidsduur - Wet bepaalde/onbepaalde tijd - Wet chronische ziekte en handicap - Wet leeftijd
Voorlichting/communicatie	<ul style="list-style-type: none"> - Beeldvormingscampagne - Voorlichting verandering/nieuwe wetten - (Engelstalige) brochures - Website 	<ul style="list-style-type: none"> - Gelijk loon dag - (Engelstalige) brochures - Voorlichting verandering/nieuwe wetten - Website 	<ul style="list-style-type: none"> - (Engelstalige) brochures - Voorlichting verandering/nieuwe wetten - Website - Beeldvormingscampagne
Deskundigheidsbevordering	<ul style="list-style-type: none"> - Cultuurneutrale psychologische tests - Scholingsmand voor ondernemingsraden - Leidraad aanstellingskeuringen - Werving en selectie zonder zorgen - Vacatures voor alle leeftijden - Sollicitatiecode StvdA en ROP 	<ul style="list-style-type: none"> - Handleiding sekse neutrale functiewaardering - Quickscan gelijke beloning - Managementtool gelijke beloning - Scholingsmand voor ondernemingsraden - Adviezen CGB en ROP 	<ul style="list-style-type: none"> - Scholingsmand voor ondernemingsraden - Project handboek seksuele intimidatie en jurisprudentiegids
Subsidies	<ul style="list-style-type: none"> - Expertise centrum leeftijd - Project: "Discriminatie? Bel gelijk!" - Project: "Discriminatie? Niet met mij!" - Project: "Europees Jaar Gelijke Kansen" - Project: artikel 13 	<ul style="list-style-type: none"> - Expertise centrum leeftijd - Project: "Discriminatie? Bel gelijk!" - Project: "Discriminatie? Niet met mij!" - Project: "Europees Jaar Gelijke Kansen" - Project: artikel 13 	<ul style="list-style-type: none"> - Expertise centrum leeftijd - Project: "Discriminatie? Bel gelijk!" - Project: "Discriminatie? Niet met mij!" - Project: "Europees Jaar Gelijke Kansen" - Project: artikel 13
Instellen commissie	<ul style="list-style-type: none"> - Netwerk gelijke behandeling 	<ul style="list-style-type: none"> - Netwerk gelijke beloning - Netwerk gelijke behandeling 	<ul style="list-style-type: none"> - Netwerk gelijke behandeling
Handhaving	<ul style="list-style-type: none"> - CGB - Commissie klachtenbehandeling aanstellingskeuringen 	<ul style="list-style-type: none"> - CGB 	<ul style="list-style-type: none"> - CGB

Tabel 10.3: instrumenten naar discriminatiegrond

	Geslacht	Ras	Handicap	Leeftijd	Arbeidsduur	Bepaald/onbepaalde tijd
Wetgeving	- WGB m/v - AWGB	- AWGB	- WGB h/gz	- Wet leeftijd	- Wet arbeidsduur	- Wet bepaald/onbep.
Voorlichting	- Nieuwe/ verandering wetten - Website - Brochure - Gelijk loon dag	- Nieuwe/ verandering wetten - Website - Brochure - Beeldvormings campagne	- Nieuwe/ verandering wetten - Website - Brochure	- Nieuwe/ verandering wetten - Website - Brochure	- Nieuwe/ verandering wetten - Website - Brochure	- Nieuwe/ verandering wetten - Website - Brochure
Deskundigheidsbevordering	- Sollicitatiecode - Scholingsmand OR - W&S zonder zorgen - Handleiding seksneutrale functiewaardering - Quickscan - Managementtool - Adviezen CGB/ROP - Handboek seksuele intimidatie	- Cultuurneutrale psychologische tests - Scholingsmand OR - W&S zonder zorgen - Sollicitatiecode - Quickscan - Managementtool	- Leidraad aanstellingskeuringen - Scholingsmand OR - Sollicitatiecode - W&S zonder zorgen - Quickscan	- Vacatures voor alle leeftijden - Sollicitatiecode - Scholingsmand - W&S zonder zorgen - Quickscan	- Quickscan - Management tool	- Quickscan
Subsidies	- Artikel 13 - EJGK - Bel gelijk! - Niet met mij!	- Artikel 13 - EJGK - Bel gelijk! - Niet met mij!	- Artikel 13 - EJGK - Bel gelijk! - Niet met mij!	- Artikel 13 - EJGK - Bel gelijk! - Niet met mij!	- Artikel 13 - Bel gelijk! - Niet met mij!	- Artikel 13 - EJGK - Bel gelijk! - Niet met mij! - Expertisecentrum Leeftijd
Draagvlak	- Netwerk gelijke behandeling - Netwerk gelijke beloning	- Netwerk gelijke behandeling - Departementaal overleg emancipatie - Netwerk gelijke beloning	- Netwerk gelijke behandeling	- Netwerk gelijke behandeling	- Netwerk gelijke behandeling	- Netwerk gelijke behandeling
Handhaving	- CGB	- CGB	- CGB - Commissie aanstellingskeuringen	- CGB	- CGB	- CGB
Onderzoek		Discriminatiemonitor				

11. Doeltreffendheid

11.1 Inleiding

Nadat in de vorige hoofdstukken de aanleiding tot overheidsbeleid en de ingezette instrumenten zijn besproken, staat in dit hoofdstuk de doeltreffendheid van het beleid centraal. Hier zal bekeken worden in hoeverre overheidsbeleid heeft bijgedragen aan de operationele doelstelling, te weten ‘het bevorderen van gelijke kansen op de arbeidsmarkt en toegang tot de arbeidsmarkt door bescherming te bieden tegen ongelijke behandeling bij arbeid en beroep’. Alvorens hierop in te gaan zal eerst kort worden stilgestaan bij de complicaties die optreden bij de doorlichting van deze doelstelling.

Een eerste complicerende factor is de tweeledigheid van de doelstelling. Het gaat namelijk zowel om het bieden van bescherming als om het bevorderen van gelijke kansen. Dat zijn twee verschillende zaken. De instrumenten die worden ingezet voor het bieden van bescherming (zoals bijvoorbeeld wetgeving) zijn niet alleen een middel tot het bevorderen van gelijke kansen maar op zichzelf ook een doel. Het bestaan van een infrastructuur die bescherming levert tegen ongelijke behandeling heeft immers een zelfstandige intrinsieke waarde en dient dus ook als zodanig te worden beoordeeld. Pas daarna komt de vraag aan de orde in hoeverre dit bijdraagt aan gelijke kansen in de praktijk.

Een andere factor die de doorlichting bemoeilijkt is het feit dat het lastig te bepalen is of overheidsbeleid direct een aandeel heeft gehad bij het vervullen van de doelstelling. Ook indien de instrumenten de beoogde werking hebben kunnen kansen op de arbeidsmarkt voor sommige groepen verschillen. Daarbij spelen immers meerdere factoren een rol, zoals de stand van de conjunctuur, de competenties en het opleidingsniveau, werkervaring en sector. Ook is het zo dat niet alleen SZW zich bezighoudt met gelijke behandelingsbeleid, maar ook verscheidene andere organisaties. Uitspraken over de invloed specifiek van SZW-beleid op gelijke kansen kunnen dan ook slechts zeer indicatief worden gedaan. Waar nodig zal dit in dit hoofdstuk worden benadrukt.

Ondanks deze moeilijkheden is het wel mogelijk om te analyseren in hoeverre het *aannemelijk* is dat overheidsbeleid heeft bijgedragen aan de vervulling van de operationele doelstelling. In de volgende paragrafen worden per grond de maatschappelijke effecten van het beleid uiteengezet. Waar mogelijk zal dit middels kengetallen en indicatoren worden gedaan. Er wordt daarbij een driedeling gehanteerd. Eerst komen de effecten op het gebied van werving en selectie aan de orde (11.2.1). Daarna wordt specifiek ingegaan op het aspect van de gelijke beloning (11.2.2). Daarna komen overige aspecten van gelijke behandeling op de werkvloer (doorstroom, secundaire arbeidsvoorwaarden) aan de orde (11.2.3). Vervolgens wordt in een afsluitende paragraaf (11.3) ingegaan op de doeltreffendheid van het beleid. Per grond wordt nagegaan in hoeverre het gevoerde beleid effect heeft gehad en welke factoren daarbij een rol spelen.

11.2 Maatschappelijke effecten

11.2.1 Werving en selectie

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de maatschappelijke effecten bij werving en selectie. Zeker op dit aspect spelen de in de inleiding genoemde complicaties een belangrijke rol bij het beoordelen van maatschappelijke effecten. De CGB constateert bijvoorbeeld in haar Jaarverslag 2007 dat discriminatie zeker bij werving en selectie vrijwel niet te isoleren is van andere factoren. ‘Sollicitatieprocedures zijn in de praktijk vaak ondoorzichtig voor de sollicitant, waardoor snel een vermoeden van discriminatie kan ontstaan, dat moeilijk hard kan worden gemaakt’ (Jaarverslag CGB 2007). Klagers over discriminatie bij werving en selectie krijgen dan ook minder vaak gelijk dan andere klagers.

Niettemin kunnen indicaties voor ongelijke behandeling worden gevonden in de mate waarin men in de praktijk gelijke kansen heeft op de arbeidsmarkt. Als basisindicator voor gelijke kansen bij werving en selectie wordt in deze doorlichting het werkloosheidsniveau gehanteerd. Dit meet immers het aantal mensen dat wel werk zou willen maar dat op de een of andere manier niet kan vinden. Het werkloosheidsniveau kan worden afgezet tegen dat van andere groepen. Dit is dus een goede indicator voor de kansen op de arbeidsmarkt. Een verschil in werkloosheid hoeft niet te betekenen dat er sprake is van discriminatie. Wel is het bestaan van een hardnekkige onverklaarde kloof in werkloosheidsniveau een aanwijzing dat discriminatie een rol zou kunnen spelen⁶³.

In de volgende subparagrafen worden de effecten van het beleid specifiek bekeken voor vier discriminatiegronden (ras/nationaliteit, leeftijd, geslacht, handicap/chronische ziekte). De reden dat op deze vier gronden wordt gefocust is dat discriminatie bij werving en selectie het meest lijkt voor te komen bij deze gronden.

Eerst wordt ingegaan op de arbeidsmarktsituatie van de onderscheiden groepen (maatschappelijk effect). Daarna wordt waar mogelijk ingegaan op de doeltreffendheid van het beleid specifiek voor deze groepen. Daarbij staat per groep de vraag centraal in hoeverre de beschikbare instrumenten voor de bevordering van gelijke behandeling effect hebben gehad op de arbeidsmarktsituatie.

Aparte aandacht verdient gelijke behandeling bij bemiddelingsorganisaties. Met de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt komt deze vorm van werving en selectie steeds meer in beeld. De CGB concludeert in haar Jaarverslag 2008:

‘De positie van arbeidsbemiddelaars is een bijzondere, omdat zij zijn aangewezen op de medewerking van inleners op straffe van verlies van inkomsten. Niettemin komt het voor dat arbeidsbemiddelaars bij de selectie anticiperen op vermeende discriminatoire wensen van inleners. Voorts miskennen arbeidsbemiddelaars nogal eens dat zij een eigen verantwoordelijkheid hebben met betrekking tot het tegengaan van discriminatie. (...) [De] gegevens en andere bronnen sterken de CGB in de overtuiging dat het dringend nodig is om in de uitzendbranche duidelijkheid te verschaffen over antidiscriminatieregelgeving en eigen verantwoordelijkheid in dezen. Het feit dat (grondbrede) discriminatie bij de selectie door arbeidsbemiddelaars kennelijk een hardnekkig probleem betreft, is reden voor de Commissie om behalve het ontwikkelen van antidiscriminatie-richtlijnen voor de uitzendbranche, in 2008 ook andere instrumenten in te zetten. Gerichte voorlichting en ondersteuning bij de implementatie van de richtlijnen zijn daarom gepland.’

⁶³ Daarnaast worden indien mogelijk afgeleide indicatoren gehanteerd. Een voorbeeld daarvan is de kans om uit een positie van werkloosheid te geraken. Bijvoorbeeld in het geval van ouderen is dit een relevant kenmerk. Ouderen worden minder snel ontslagen en hebben minder vaak tijdelijke contracten en dus ligt het algemene werkloosheidspercentage lager. Interessant is dus vooral hoe het ouderen vergaat die wel werkloos worden. Hebben zij dezelfde kansen als andere groepen?

Ook bij CWI speelt dit probleem. Om ongemotiveerde leeftijdsgrenzen in vacatures op werk.nl te voorkomen heeft het CWI onder meer een filter voor zogenaamde ‘verboden woorden’ in vacatureteksten ingesteld. Hiermee wordt dagelijks een groot aantal vacatures met ongeoorloofd onderscheid opgespoord en inactief gemaakt. Vacatureteksten die door dit filter worden tegengehouden, worden aan een adviseur voorgelegd die moet beoordelen of de desbetreffende vacature discriminerend is, gezien in de context van de hele vacaturetekst. Uit cijfers van het vierde kwartaal van 2007 kan worden opgemaakt dat met dit filter ongeveer 1,5 procent van alle vacatures uiteindelijk wordt verwijderd na tussenkomst van de adviseur.

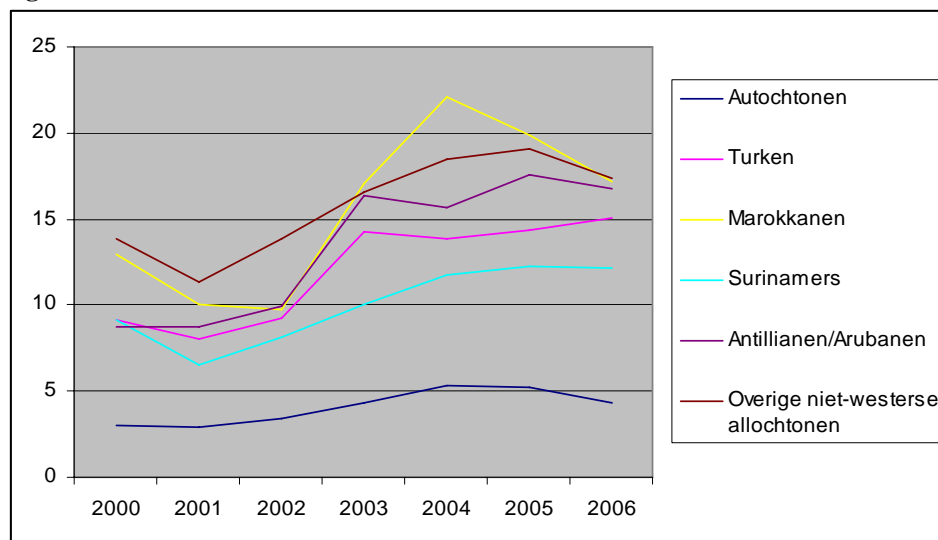
De filter werkt alleen op de handmatig ingevoerde vacatures (ongeveer 70%). Er wordt momenteel gewerkt aan een aanpassing van de filter waardoor deze op alle vacatures zal werken.

Herkomst (ras, geloof, nationaliteit)

Bij discriminatie op grond van herkomst is vooral de positie van niet-westerse allochtonen van belang. Daarbij wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen de vier grote herkomstlanden (Turkije, Marokko, Suriname, Nederlandse Antillen) en wordt de groep ‘overig niet westers allochtoon’ als één groep behandeld. Vooral bij deze laatste groep is vaststellen van discriminatie problematisch omdat deze veel verschillende nationaliteiten en etnische groepen bevat; daarnaast speelt bij deze groep vaak het probleem dat het vluchtelingen betreft met buitenlandse diploma’s, hetgeen een specifieke problematiek met zich meebrengt.

Allochtonen zijn vaker werkloos dan autochtonen. Onderstaande CBS-grafiek toont de ontwikkeling in werkloosheid voor autochtonen en verschillende groepen niet-westerse allochtonen tussen 2000 en 2006.

Figuur 11.1 werkloosheid allochtonen en autochtonen 2000-2006



Bron: CBS,

Het werkloosheidspercentage onder autochtonen is lager dan 5%, terwijl dit voor alle allochtone groepen meer dan 10% bedraagt. Vooral onder Marokkanen is de werkloosheid relatief hoog. Ook is te zien dat allochtonen, in het bijzonder Marokkanen, gevoeliger zijn voor conjunctuurgolven dan autochtonen.

De verschillen in werkloosheid kunnen meerdere oorzaken hebben. Het gemiddeld lagere opleidingsniveau van allochtonen speelt een rol, evenals andere factoren als werkervaring en gezinssituatie. Wanneer deze factoren buiten beschouwing wordt gelaten, blijft er echter nog steeds een verschil bestaan in arbeidsmarktpositie tussen allochtonen en autochtonen. In de *discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen* (2007) concludeert het SCP dat vooral

onder Marokkanen sprake is van een grote 'onverklaarde rest' maar ook bij andere herkomstgroeperingen komt dit voor. Deze 'onverklaarde rest' kan wijzen op discriminatie. Daarnaast wijzen ook andere indicatoren op een achterstand van allochtone groepen op de arbeidsmarkt. Zo hebben allochtonen vaker een tijdelijke of flexibele baan. Ook hier is sprake van een 'onverklaarde rest'.

Ook wanneer specifiek wordt gekeken naar schoolverlaters van mbo en hbo/wo blijken er grote onverklaarde verschillen te bestaan tussen allochtonen en autochtonen wat betreft werkloosheid en flexibele arbeidsrelaties. Wel is er gunstig nieuws wat betreft het beroepsniveau. 'De resultaten van de verschillende analyses op het gemiddelde beroepsniveau geven sterke aanwijzingen dat discriminatie geen rol van betekenis speelt bij het beroepsniveau dat allochtonen behalen. Wanneer rekening wordt gehouden met verschillen in economisch, sociaal en cultureel kapitaal en demografische kenmerken, behalen allochtonen nagenoeg hetzelfde beroepsniveau als vergelijkbare autochtonen.' (SCP 2007).

De vraag is natuurlijk in hoeverre deze verschillen aan discriminatie kunnen worden toegeschreven. Andere factoren spelen ook een belangrijke rol als verklaring voor de achterstandspositie van allochtonen. Het onderwijsniveau van allochtonen is gemiddeld genomen nog steeds lager dan van autochtonen. Behalve meetbare achterstanden (een diploma) is dit ook van invloed op minder goed meetbare, maar wel belangrijke zaken bij een sollicitatie: presentatie, taalbeheersing, algemene ontwikkeling. Ook bij hoger opgeleide allochtonen speelt dit, zij het op een andere manier. Het gaat dan eveneens om zaken die zich moeilijk laten objectiveren en meten, zoals cultuurverschillen, preferenties of de manier van zoeken. Zo laat onderzoek van Regioplan in opdracht van de RWI (2006)⁶⁴ zien dat de achterstand bij hoger opgeleide allochtonen ook wordt veroorzaakt door verschillen in zoekgedrag. Allochtonen zoeken via andere kanalen dan autochtonen, wat een negatieve invloed heeft op hun kans op werk. Daarnaast bouwen allochtonen gedurende hun studie minder vaak netwerken op via bijvoorbeeld besturen van verenigingen. Ook soft skills als presentatie in cv's en bij sollicitatiegesprekken spelen een rol.

Opvallend is voorts dat het SCP concludeert dat de 'onverklaarde rest' bij allochtone mannen groter is dan bij vrouwen. Met andere woorden: bij vrouwen laten de achterstanden zich veel beter (zelfs grotendeels) verklaren door meetbare factoren.

Uit de cijfers blijkt dat er vaak wordt geklaagd over discriminatie. In de periode 2004-2006 werden bij antidiscriminatiebureaus (adb's) per jaar gemiddeld 450 klachten en meldingen ingediend over arbeidsmarktdiscriminatie van niet-westerse allochtonen (SCP en Artikel 1, 2007). Een kwart (28%) daarvan heeft betrekking op werving en selectie. Klachten worden het vaakst ingediend door Marokkanen (35%). Dit is veel vaker dan op grond van hun bevolkingsomvang mag worden verwacht. Turken (14%) en Surinamers (19%) dienen aanzienlijk minder vaak een klacht in, terwijl de Turkse en Surinaamse groepen zelfs wat groter zijn dan de Marokkaanse.

Toch is het aantal concrete klachten over werving en selectie geringer dan op grond van de ervaren knelpunten van allochtonen kon worden verwacht. Dat roept de vraag op in hoeverre achter een gevoel van discriminatie bij het solliciteren mogelijk niet ook andere verborgen achterstanden schuilgaan. Deze kunnen te maken hebben met taalbeheersing, scholingsniveau en presentatie.

Leeftijd

Bij discriminatie op gerond van leeftijd is vooral de positie van ouderen van belang, in het bijzonder de groep 55-plussers. Hun positie is in de afgelopen jaren verslechterd. In 2001

⁶⁴ Hogeropgeleide allochtonen op weg naar werk: successen en belemmeringen

was dit nog de groep met de laagste werkloosheid, in 2007 waren de 55-plussers het vaakst werkloos, op de jongeren na⁶⁵. Het probleem bij ouderen is vooral gelegen in moeizame re-integratie na werkloosheid. Dit laat zich illustreren door te kijken naar re-integratiekansen van mensen die werkloos zijn geworden. Zo blijkt uit CWI-cijfers⁶⁶ dat ouderen in het CWI-bestand veel minder kans maken te worden aangenomen dan alle andere leeftijdsgroepen.

Cijfers van het UWV illustreren dit gegeven⁶⁷. De gemiddelde werkhervattingskans na een jaar WW is voor mannen gemiddeld 51%. Voor mannen ouder dan 57,5 jaar was dit 19% (bij vrouwen resp. 39% en 13%). Werkloze ouderen hebben dus veel mindere kansen dan andere werklozen.

Of hierbij altijd sprake is van discriminatie is de vraag. Ook de houding ten opzichte van het zoeken van werk speelt een rol: 'de arbeidsmotivatie en de werkzoekintentie van de ouderen liggen duidelijk lager. Oudere werklozen achten zich mogelijk vaker gelegitimeerd om niet te werken, voelen minder de druk om weer te gaan werken en spannen zich daar ook niet bovenmatig voor in. Uiteraard kan een dergelijke attitude het gevolg zijn van vele vruchteloze pogingen om weer aan het werk te komen. Vaak afgewezen worden, of zelfs geen uitnodiging voor een gesprek ontvangen, demotiveert aanzienlijk' (UWV 2008).

Dat leidt naar een andere factor die de slechte positie van ouderen deels verklaart: de beeldvorming onder werkgevers. Oudere werknemers zijn in de ogen van veel werkgevers vergeleken met jongere werknemers minder productief, meer ziek en staan de toepassing van technische vernieuwingen in de weg⁶⁸. Onderzoek heeft echter aangetoond dat de opvattingen van werkgevers over ziekte en inzetbaarheid van oudere werknemers deels niet kloppen⁶⁹. Op zich is het ziekteverzuim van ouderen amper hoger dan dat van jongeren. Wel komt langdurig verzuim meer voor bij ouderen (Beter aan het werk, SCP 2007).

Ook kan de verhouding tussen het loon en de arbeidsproductiviteit belemmerend werken. In Nederland neemt gemiddeld het loon toe met het stijgen van de leeftijd van een werknemer, ook als andere achtergrondkenmerken constant worden gehouden. De sterke stijging aan het begin van de carrière vlakkt af na het bereiken van de leeftijd van 40 jaar maar blijft doorstijgen, totdat rond de 50 jaar een top wordt bereikt. Daarna stabiliseren de lonen zich. Door dit zogeheten senioriteitsprincipe worden ouderen voor hetzelfde werk vaak beter betaald dan hun jongere collega's. Bovendien worden de loonkosten voor ouderen verhoogd door ontsiemaatregelen, zoals extra vrije dagen voor ouderen. Op zich hoeven de hogere loonkosten geen probleem te vormen, zolang ouderen productiever zijn dan jongeren. Echter, dit is niet altijd het geval. Ouderen waarvan de productiviteit vermindert kunnen te duur worden. Dit kan ertoe leiden dat werkloze ouderen niet worden aangenomen.

In figuur 11.3 zijn drie groepen landen onderscheiden, namelijk 1) landen waar de lonen vanaf 50 jaar dalen, 2) landen waar de lonen vanaf 50 à 55 jaar stabiliseren en 3) landen waar de lonen met de leeftijd blijven stijgen. Nederland behoort tot de middelste groep landen. Bijlage 1 laat zien dat de eerste groep landen (met dalende lonen) een hoge arbeidsdeelname van ouderen kennen, terwijl deze in de landen waar de lonen blijven stijgen dramatisch laag is. In de groep landen waartoe Nederland

⁶⁵ De werkloosheid van jongeren is hoger dan die onder andere leeftijdsgroepen en ook veel conjunctuurgevoeliger. Het ontbreken van werkervaring en/of startkwalificaties en een 'outsider-positie' zijn de voornaamste oorzaken voor werkloosheid onder jongeren.

⁶⁶ CWI, vacatures in Nederland, 2007.

⁶⁷ UWV kwartaalverkenning 2007-IV, januari 2008.

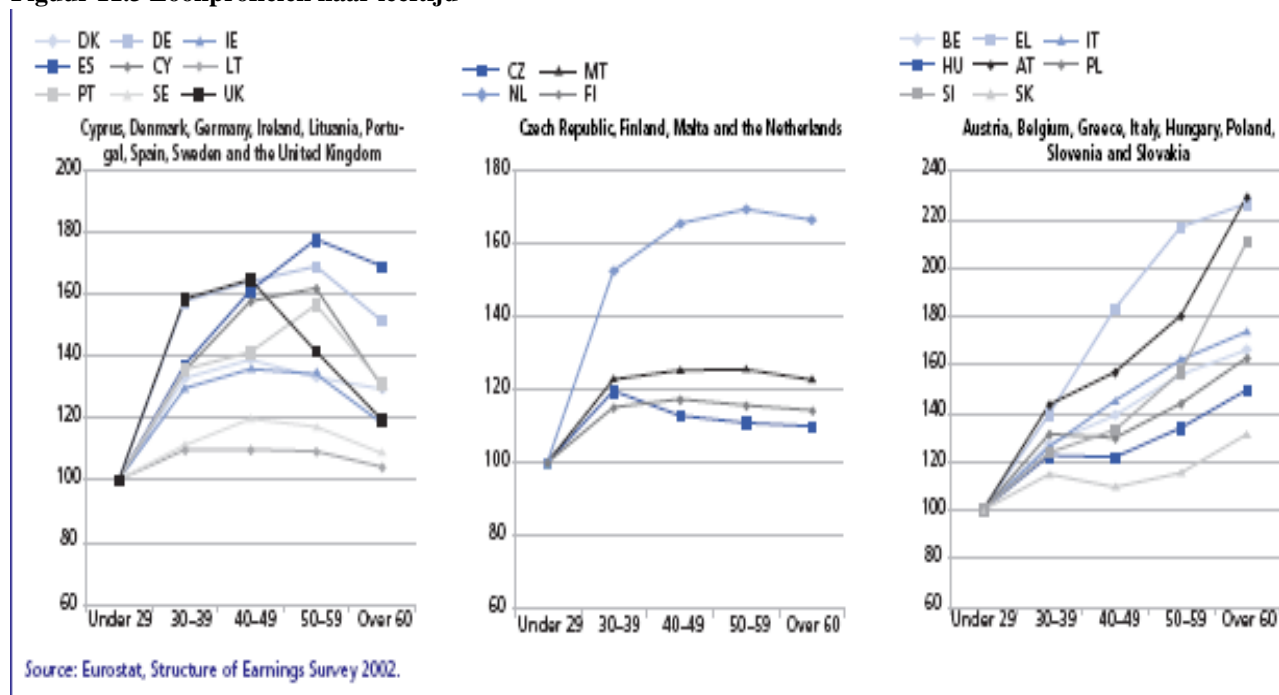
⁶⁸ Dalen, H.P. van, K. Henkens & J.J. Schippers (2007), *Oudere werknemers door de lens van de werkgever*. NIDI report nr. 74. Den Haag: NIDI

⁶⁹ A. Nauta, M.R. de Bruin en R. Cremer, *De mythe doorbroken, gezondheid en inzetbaarheid van oudere medewerkers*, 2004, TNO Arbeid.

behoort (stabilisatie van de lonen) ligt de participatiegraad van ouderen tussen die van de andere groepen in.⁷⁰

Voor de arbeidsmarktpositie van ouderen is het dus belangrijk dat de beloning in overeenstemming is met hun arbeidsproductiviteit. Daar waar de lonen verhoudingsgewijs te hoog liggen, kunnen ouderen uit de arbeidsmarkt worden geprijsd.

Figuur 11.3 Loonprofielen naar leeftijd



Concluderend kan worden gesteld dat werkloze ouderen minder kansen hebben dan andere werklozen. De scheidslijn tussen discriminatie en andere factoren is ook hier lastig te trekken. Er lijkt enige rechtvaardiging te zijn, want in bepaalde beroepsgroepen blijken ouderen inderdaad duurder te zijn in verhouding tot hun productiviteit. In hoeverre de (voor)oordelen over productiviteit van ouderen in alle specifieke gevallen terecht zijn blijft een open vraag. Niettemin is de conclusie gerechtvaardigd dat het bevorderen van gelijke kansen voor ouderen een probleem is dat niet alleen via het gelijke behandelings-instrumentarium moet worden benaderd, en waarin ook de oudere zelf een rol speelt. In dat kader kan bijvoorbeeld een beleid dat gericht is op het mogelijk maken van langer doorwerken ertoe leiden dat ouderen door henzelf en de werkgever minder snel als 'oud' worden beschouwd.

Geslacht

In deze paragraaf wordt gekeken naar verschillen tussen mannen en vrouwen bij werving en selectie. Vrouwen zijn gemiddeld vaker werkloos dan mannen. Het verschil tussen mannen en vrouwen wat betreft werkloosheid is al enige jaren min of meer constant. In 2007 was het werkloosheidspercentage bij mannen 3,6% en bij vrouwen 5,7%.

Dit verschil laat zich grotendeels verklaren door het feit dat vrouwen, zeker de oudere generaties, een ander arbeidspatroon hebben dan mannen. Vaak betreft het vrouwen die een tijd uit het arbeidsproces zijn geweest. Uit onderzoek in opdracht van de RWI (2007) blijkt dat werkloze vrouwen vaak geen uitkering genieten, in tegenstelling tot mannen. De plicht

⁷⁰ Overigens dient bij het maken van internationale vergelijkingen te worden bedacht dat verschillen tevens worden bepaald door factoren als de samenstelling en achtergrond van de populatie.

om een baan te accepteren is voor hen dus minder groot, hetgeen invloed kan hebben op de eisen die men aan werk stelt. Uit het RWI-onderzoek naar deze zogeheten nuggers blijkt dat bij deze groep vaak gebrek aan recente werkervaring wordt genoemd als belemmering om een baan te vinden. Ook de flexibiliteit van de baan qua uren speelt mee⁷¹. Hoewel de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt dus slechter is dan die van mannen, kan dit verschil niet volledig aan discriminatie worden toegeschreven. Van groter belang is het feit dat vrouwen doorgaans andere eisen stellen aan een baan dan mannen, bijvoorbeeld met betrekking tot het aantal arbeidsuren, de arbeidstijden of de reisafstand. Ook andere factoren als de beschikbaarheid van kinderopvang spelen mee.

Aanwijzingen voor structurele discriminatie bij werving en selectie van vrouwen zijn niet te vinden, met één uitzondering. Uit het jaarverslag van de CGB in 2007 blijkt dat zwangerschap een reden is voor discriminatie van vrouwen bij werving en selectie. Deze vorm van discriminatie blijft dus de volle aandacht houden van de CGB, vooral waar het gaat om arbeidsbemiddelaars. 'In 2007 is het aantal verzoeken over arbeidsbemiddelaars dat resulteert in het oordeel 'verboden onderscheid' bij de selectie in 2007 met meer dan de helft afgenomen in vergelijking tot 2006. Toch is er aanleiding aandacht te blijven vragen voor hun werk. Zo maken arbeidsbemiddelaars nog steeds direct onderscheid naar geslacht in verband met zwangerschap. Vervanging van zwangere uitzendkrachten, hun terugkeer en zwangerschapsverlof waren uitzendbureaus te machtig'.

De invloed van deze vorm van discriminatie op de algehele arbeidsmarktpositie van vrouwen is echter beperkt, omdat het gaat om een zeer tijdelijke situatie.

Voor het bevorderen van de arbeidsdeelname van vrouwen is gelijkebehandelingswetgeving niet het voornaamste instrument, althans niet waar het gaat om werving en selectie. Meer van belang in dit verband zijn de beloning en de mogelijkheden voor het combineren van een carrière met zorgtaken. Dit komt later aan de orde.

Handicap en chronische ziekte

De positie van mensen met een arbeidshandicap op de arbeidsmarkt laat zich moeilijk in algemene termen beschrijven. Dat komt omdat bij arbeidsgehandicapten specifieke elementen meespelen. De groep is moeilijk te isoleren in de statistieken: naast het feit of men al dan niet een arbeidshandicap heeft is ook de aard van de handicap een belangrijk gegeven. Arbeidsgehandicapten kunnen moeilijk als één groep worden beschouwd. Daarnaast verliest het begrip gelijke kansen deels zijn betekenis omdat de arbeidshandicap beperkingen stelt aan de arbeid die kan worden verricht. Belemmeringen bij het krijgen van werk is één van de elementen in de definitie van een arbeidsgehandicapte, dus een vergelijking met niet-gehandicapte is niet goed mogelijk⁷². Verschillen in werkloosheidspercentages zeggen dus weinig over gelijke kansen. Dit in aanmerking genomen kan op grond van de beschikbare gegevens worden geconstateerd dat mensen met een arbeidshandicap een slechte positie op de arbeidsmarkt innemen.

Bijna 40% van de arbeidsgehandicapten behoorde in 2006 tot de werkzame beroepsbevolking. Dit kwam overeen met 685 duizend personen. In 2002 behoorde nog 44% van de arbeidsgehandicapten tot de werkzame beroepsbevolking. Het aandeel werkzame arbeidsgehandicapten met een vast contract loopt terug. Het aandeel zelfstandigen onder hen neemt juist toe. Daarmee is het aandeel werkzame arbeidsgehandicapten met een vast contract inmiddels gelijk aan dat van de totale

⁷¹ RWI (2007) de drempel over.

⁷² Overigens beschermt de gelijke behandelingswetgeving iedereen met een (echte of vermeende) handicap of chronische ziekte. Dit hoeft dus niet te betekenen dat er automatisch sprake is van een arbeidshandicap.

werkzame beroepsbevolking. Het aandeel zelfstandigen ligt bij de arbeidsgehandicapten wat hoger⁷³.

Ook uit onderzoek in opdracht van de Commissie Werkend Perspectief (2007) kunnen enkele cijfers worden gevonden over de positie van arbeidsgehandicapten⁷⁴. Zowel werkgevers als (potentiële) werknemers zijn van mening dat arbeidsgehandicapten een veel slechter arbeidsmarktpositie hebben dan anderen. Van de leidinggevenden denkt 42% dat arbeidsgehandicapten slechtere kansen hebben, van de gehandicapte werknemers denkt 54% dit. Wel is het oordeel over de kansen van arbeidsgehandicapten verbeterd sinds 2003.

11.2.2 Gelijke beloning

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de maatschappelijke effecten op het terrein van gelijke beloning. De reden dat dit aspect een afzonderlijke behandeling verdient is dat op dit beleidsterrein specifieke beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd. Alvorens op deze beloningsverschillen in te gaan is het goed om even kort stil te zijn bij de begrippen ongecorrigeerde en gecorrigeerde beloningsverschillen en beloningsongelijkheid/beloningsdiscriminatie. In de hierna te bespreken onderzoeken worden deze concepten namelijk veelvuldig gebruikt. Helderheid rond de exacte betekenis van deze begrippen is daarom essentieel bij de interpretatie van de resultaten.

Ongecorrigeerde beloningsverschillen worden berekend aan de hand van de bruto(uur) lonen van de verschillende bevolkingsgroepen (man/vrouw, autochtoon/allochtoon etc.). Een deel van deze beloningsverschillen kan verklaard worden door objectief gerechtvaardigde redenen. Het deel dat overblijft, zijn de gecorrigeerde beloningsverschillen. Deze objectief gerechtvaardigde redenen die de verschillen verklaren hebben te maken met verschillen in functie- en persoonskenmerken. Voorbeelden van functiekenmerken zijn: de verdeling van mannen en vrouwen over verschillende functieniveaus, economische sectoren, functiesoorten en voltijd/deeltijd functies. Een aantal voorbeelden van persoonskenmerken zijn: leeftijd, opleiding en duur van het dienstverband bij een bepaalde werkgever.

Ook wanneer er na correctie voor deze kenmerken nog beloningsverschillen worden waargenomen, wil dit nog niet zeggen dat hiermee beloningsdiscriminatie is geconstateerd. Resterende beloningsverschillen kunnen namelijk ook het gevolg zijn van 1) het niet meenemen in het onderzoek van alle relevante achtergrondkenmerken die van invloed kunnen zijn op de beloning (bijvoorbeeld de motivatie of het arbeidsverleden bij andere werkgevers) en 2) een wat te grove meting en indeling bij enkele achtergrondkenmerken.

Met deze kwalificaties in het achterhoofd zullen in de volgende paragrafen achtereenvolgens de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, autochtonen en allochtonen, voltijders en deeltijders en werknemers met een vast of tijdelijk arbeidscontract worden besproken, omdat met name bij deze gronden het risico op ongelijke beloning bestaat⁷⁵.

Geslacht

In onderstaande tabel zijn de ontwikkelingen in het ongecorrigeerde beloningsverschil tussen mannen en vrouwen voor werknemers ouder dan 21 jaar in de industrie over de periode 1947-2005 weergegeven.

⁷³ Arbeidsgehandicaptenmonitor 2006, SZW 2007.

⁷⁴ Weerbarstige denkbeelden: de beeldvorming van leidinggevenden en werknemers over mensen met een arbeidsbeperking. Research voor Beleid, 2007.

⁷⁵ Overigens is het van belang te benadrukken dat er vaak samenloop is van beloningsverschillen op diverse gronden. Vrouwen werken veelal in deeltijd zodat de verschillen in beloning op meerdere plaatsen terugkomen. Een dergelijke samenloop komt bijvoorbeeld ook voor bij allochtonen en tijdelijke contracten.

Tabel 11.1 **Ontwikkeling loonkloof m/v in Nederland, werknemers ouder dan 21 jaar in de industrie**

Jaar	Beloningsverschil m/v in %
1947	- 38
1954	- 44
1960	- 40
1970	- 29
1980	- 21
1995	- 25
2000	- 21
2005	- 17

Bron: 1947-1970: Tegelaar (1972); 1980-2005: CBS, diverse statistieken. De Wet gelijk loon voor mannen en vrouwen is in 1975 in werking getreden

Wat in eerste instantie opvalt, is dat het beloningsverschil in de loop der jaren afneemt. Op uitzondering van de jaren 1954 en 1995 is een dalende trend waar te nemen. Dit betekent dat vergeleken met de jaren vijftig de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen aanzienlijk zijn afgenomen. Terwijl het in de jaren zestig en zeventig nog normaal was om in CAO's vrouwenlonen als percentage van mannenlonen uit te drukken, lijken deze praktijken door Europese richtlijnen, nationale wetgeving (Wet Gelijk loon, de WGB m/v) en bewustwording onder werkgevers en werknemers tot het verleden te behoren.

Toch wijst dit en een aantal andere onderzoeken uit dat beloningsverschillen nog steeds manifest zijn. In dit kader zijn vooral de Arbeidsinspectie-onderzoeken relevant.

Onderzoek Arbeidsinspectie

Elke twee jaar voert de Arbeidsinspectie onderzoek uit naar beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, deeltijders en voltijders, allochtonen en autochtonen en werknemers met een contract voor bepaalde tijd en onbepaalde tijd. Zij verzamelt hierbij gegevens over zowel het bedrijfsleven als de overheid⁷⁶. Het meest recente onderzoek dateert uit 2006: 'de arbeidsmarktpositie van werknemers in 2004'⁷⁷.

In tabel 11.2 zijn de resultaten in het bedrijfsleven voor de grond geslacht weergegeven. Wat betreft ongecorrigeerde beloningsverschillen valt in eerste instantie op dat deze in 2004 vergeleken met 2000 en 2002 licht zijn afgenomen. In 2000 verdienden vrouwen 23% minder dan mannen, in 2004 was dit 21%. Recente cijfers over 2006 laten overigens een toename van het ongecorrigeerde beloningsverschil zien.

Tabel 11.2 **Beloningsverschillen man/vrouw in het bedrijfsleven 2000-2004 (in %)**⁷⁸

Beloningsverschillen	Ongecorrigeerd			Gecorrigeerd		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004
Jaar						
Man/vrouw	-23	-22	-21	- 7	-7	-7

Bron: PM

Het gecorrigeerde beloningsverschil is sinds 2000 stabiel op 7%. Wat opvalt aan de tabel is dat beloningsverschillen aanzienlijk afnemen, wanneer rekening wordt gehouden met verschillen in achtergrondkenmerken. Voor 2004 geldt dat 71% van de ongecorrigeerde beloningsverschillen kan worden toegeschreven aan verschillen in achtergrondkenmerken. Hiervan is functieniveau met 28% de belangrijkste verklarende factor. Deze bevinding onderschrijft het feit dat het terugdringen van beloningsverschillen bezien moet worden vanuit het bredere emancipatiebeleid.

⁷⁶ In het bedrijfsleven wordt voor geslacht, etniciteit, arbeidsduur en contractsvorm informatie verzameld. Voor de overheid alleen voor geslacht en arbeidsduur.

⁷⁷ Op het moment van schrijven is het onderzoek van 2008 dat over beloningsverschillen in het jaar 2006 gaat nog niet gereed.

⁷⁸ Het model waarmee de Arbeidsinspectie de gecorrigeerde beloningsverschillen berekent is in 2002 aangepast. Om vergelijkingen tussen jaren toch mogelijk te maken is hetzelfde model op zowel data van 2000, 2002 als 2004 toegepast.

Etniciteit

In onderstaande tabel zijn de resultaten van het Arbeidsinspectie-onderzoek voor de grond ras/etniciteit in het bedrijfsleven weergegeven.

Tabel 11.3 Beloningsverschillen autochtoon/allochtoon in het bedrijfsleven 2000-2004 (in %)

Beloningsverschillen	Ongecorrigeerd			Gecorrigeerd		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004
Autochtoon/allochtoon	- 22	- 19	- 21	- 5	- 4	- 5

Bron: PM

Bij de beloningsverschillen tussen autochtonen en allochtonen heerst een onregelmatig beeld. In 2002 dalen ongecorrigeerde beloningsverschillen met 3 procentpunten om vervolgens in 2004 weer met 2 procentpunten te stijgen. De gecorrigeerde beloningsverschillen fluctueren rond de 4-5% in de periode 2000-2004. Ook bij de groep allochtonen geldt dat het grootste gedeelte van de ongecorrigeerde beloningsverschillen verklaard wordt door verschillen in achtergrondkenmerken (79%). Functieniveau blijkt ook hier het belangrijkste achtergrondkenmerk te zijn: 38% van de verschillen wordt verklaard door het relatief lagere functieniveau van deze groep.

Onderzoek SCP en Artikel 1

In aanvulling hierop verscheen in 2007 het eerder beschreven onderzoek: 'discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt'. Ook zij concluderen dat beloningsdiscriminatie op grond van etniciteit/ras in Nederland relatief weinig voorkomt. In hun literatuuronderzoek blijkt dat de meeste beloningsverschillen na correctie vrijwel verdwijnen⁷⁹. De verschillen tussen tweede generatie allochtonen en autochtonen blijken in het geheel verklaard te worden door in het model opgenomen kenmerken. Daarnaast blijkt dat wanneer ADB-klachten van niet-westerse allochtonen geanalyseerd worden het grootste gedeelte over werving en selectie (28%) en de werkvloer (40%) gaat. Een relatief laag percentage bestaat uit klachten omtrent arbeidsvoorwaarden (7%). Volgens de onderzoekers van het SCP is er tussen allochtonen en autochtonen in Nederland grotendeels sprake van 'equal pay for equal work'.

Arbeidsduur

In tabel 11.4 zijn de beloningsverschillen tussen voltijders en deeltijders in het bedrijfsleven weergegeven. De Arbeidsinspectie maakt hierbij onderscheid tussen kleine deeltijders (<12 uur) en grote deeltijders (>12 uur).

Tabel 11.4 Beloningsverschillen voltijd/deeltijd in het bedrijfsleven 2000-2004 (in %)

Beloningsverschillen	Ongecorrigeerd			Gecorrigeerd		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004
Voltijd/deeltijd klein	- 46	- 43	- 43	- 4	- 7	- 4
Voltijd/deeltijd groot	- 22	- 22	- 21	- 4	- 6	- 5

Bron: PM

De verschillen tussen voltijders en kleine deeltijders zijn sinds 2002, na een daling van 3% vergeleken met 2000, stabiel gebleven. De relatief grote beloningsverschillen tussen deze twee groepen worden voor een groot gedeelte verklaard door de factor leeftijd. Kleine deeltijders, zijn vergeleken met voltijders, vaker jonger dan 23 jaar. Werknemers jonger dan 23 jaar krijgen een relatief lager uurloon, vandaar de relatief grote verschillen. Wanneer hiervoor gecorrigeerd wordt, dalen de beloningsverschillen aanzienlijk: in 2000 is het percentage 4%, in 2002 7% en in 2004 wederom 4%.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld: het Loonstructuuronderzoek; Vliet, R. van der. 2005b. Krijgen allochtone werknemers evenveel betaald? In: Andriessen, I., Dagevos, J., Nievers, E., Boog, I. 2007. Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007. SCP, Art. 1; Van der Vliet Niesing, W. en J. Veenman. 1990. achterstand en achterstelling in het inkomen. In: J. Veenman (red). Ver van Huis. Achterstand en achterstelling bij allochtonen (69-85). Groningen: Wolters-Noordhoff; Ours, J.C.C. van en J. Veenman. 2002. Van ouder op kind. De arbeidskansen van tweedegeneratie allochtonene jongeren. In: Andriessen, I., Dagevos, J., Nievers, E., Boog, I. 2007. Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007. SCP, Art. 1.

De ongecorrigeerde beloningsverschillen tussen voltijders en grote deeltijders lijken relatief stabiel te zijn. In 2004 verdienen grote deeltijders 21% minder dan voltijders tegenover 22% in 2000 en 2002. De gecorrigeerde beloningsverschillen lopen eerst op van 4 naar 6% en nemen vervolgens met 1 procentpunt af tot 5%.

Contractvorm

De Arbeidsinspectie verzamelt sinds 2002 ook beloningsgegevens over verschillende contractvormen in het bedrijfsleven (voor de overheid ontbreekt deze informatie). Zij maken hierbij onderscheid in vier categorieën: reguliere contracten voor onbepaalde tijd, reguliere contracten voor bepaalde tijd, flexcontracten voor onbepaalde tijd en flexcontracten voor bepaalde tijd. Onder werknemers met een flexibele arbeidsovereenkomst (flexcontract) worden oproepkrachten, seizoenskrachten, vakantiekrachten of thuiswerkers verstaan.

Tabel 11.5 Beloningsverschillen onbepaald/bepaalde tijd in het bedrijfsleven 2000-2004 (in %)

Beloningsverschillen	Ongecorrigeerd		Gecorrigeerd	
	2002	2004	2002	2004
Jaar				
Onbepaald/bepaald	-23	- 26	- 3	- 6
Onbepaald flex/ bepaald flex	- 17	- 20	n/a	n/a

Bron: PM

Uit gegevens uit 2002 blijkt dat werknemers in het bedrijfsleven met een regulier contract voor bepaalde tijd gemiddeld 23% minder verdienen dan werknemers met een regulier contract voor onbepaalde tijd. Het ongecorrigeerde beloningsverschil tussen werknemers met een tijdelijk flexcontract en werknemers met een vast flexcontract is 17%. Na correctie voor de achtergrondkenmerken verdienen werknemers met een regulier contract voor bepaalde tijd 3% minder dan werknemers met een regulier contract voor onbepaalde tijd. Gegevens over de gecorrigeerde verschillen tussen werknemers met een onbepaald flexcontract en een bepaald flexcontract zijn niet beschikbaar. Wel zijn gegevens beschikbaar over de verschillen tussen onbepaald/bepaalde tijd contracten in relatie tot reguliere contracten voor onbepaalde tijd. Het gecorrigeerde beloningsverschil tussen flexcontracten voor onbepaalde tijd en reguliere contracten voor onbepaalde tijd is 5%; het verschil tussen flexcontracten voor bepaalde tijd en reguliere contracten voor onbepaalde tijd is 6%.

In 2004 zijn de verschillen tussen werknemers met een regulier contract voor onbepaalde tijd en werknemers met een regulier contract voor bepaalde tijd toegenomen; van 23% naar 26%. Het ongecorrigeerde beloningsverschil tussen vaste en tijdelijke flexwerkers is in 2004 ook met 3% opgelopen naar 20%. Het gecorrigeerde beloningsverschil tussen flexcontracten voor onbepaalde tijd en reguliere contracten voor onbepaalde tijd is 5%; het verschil tussen flexcontracten voor bepaalde tijd en reguliere contracten voor onbepaalde tijd is 8%.

11.2.3 Werkvloer

Naast werving en selectie en gelijke beloning strekt de doelstelling van de gelijke behandelingswetgeving zich ook uit tot de positie op de werkvloer. De volgende indicatoren zijn daarbij van belang:

- ten eerste de mate waarin gebruik kan worden gemaakt van bepaalde faciliteiten en *secundaire arbeidsvoorwaarden*
- ten tweede de vraag of er gelijke kansen zijn bij *doorgroeimogelijkheden en promotie*.
- ten derde is er nog het aspect van de *bejegening*: kwetsende opmerkingen, intimidatie, vijandige houding, discriminatie op de werkvloer.

In de paragrafen hieronder wordt per grond een overzicht gegeven van de beschikbare kennis over gelijke behandeling op de werkvloer voor de diverse gronden.

Geslacht

Er zijn diverse onderzoeken beschikbaar naar de doorstroom van vrouwen naar hogere functies. De emancipatiemonitor 2006 van het SCP laat zien dat het aantal vrouwen in

managementfuncties toeneemt van 14% in 1995 tot bijna een kwart in 2005. Daarmee blijft Nederland achter bij de gemiddelde ontwikkeling in Europa. In de Beleidsdoorlichting Emancipatiebeleid (2006) is al uitvoerig ingegaan op de oorzaken voor de geringe doorstroom van vrouwen naar hogere functies. Directe discriminatie blijkt een ondergeschikte rol te spelen bij de instandhouding van dit zogeheten ‘glazen plafond’. Veeleer ligt de oorzaak in een complex samenspel van (uitgesproken) ambities, combineren van arbeid en zorg, genderspecifieke rolpatronen en netwerkvorming. Desondanks kan worden geconcludeerd dat ‘het glazen plafond dunner wordt’ (SCP 2006). Sommige internationale onderzoeken stellen nu al dat vrouwen evenredig zijn vertegenwoordigd in hogere managementfuncties (European Working Conditions Survey 2005). Er is dus een positieve beweging zichtbaar.

Andere vormen van discriminatie van vrouwen op de werkvloer betreffen de beschikbaarheid van secundaire arbeidsvoorwaarden (de CGB noemt een geval waarin een prestatiebonus niet aan een zwangere vrouw is uitgekeerd omdat zij ‘ziek’ zou zijn geweest) en onheuse bejegening. Uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) blijkt dat 4,8% van de vrouwelijke werknemers en 1,7% van de mannelijke werknemers ongewenste seksuele aandacht van chefs of collega’s hebben ervaren (Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden, TNO, 2006).

Ras/nationaliteit

In de periode 2004-2006 werden bij antidiscriminatiebureaus per jaar gemiddeld 400 klachten ingediend en meldingen gedaan over arbeidsmarktdiscriminatie van niet-westerse allochtonen. De meeste van deze klachten (43%) betroffen discriminatie op de werkvloer. (Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007, SCP Den Haag 2007). Ander onderzoek wijst uit dat één op de drie allochtonen discriminatie op het werk heeft ervaren (Etnische minderheden op de arbeidsmarkt, Klaver e.a., april 2005).

Bij doorstroom en promotie kan vrijwel geen discriminatie van allochtonen worden aangetoond. Uit de discriminatiemonitor van het SCP (2007) blijkt bijvoorbeeld dat allochtonen, na correctie voor opleidingsniveau en andere objectieve kenmerken, gemiddeld genomen hetzelfde beroepsniveau hebben als autochtonen. Ook wordt in de Discriminatiemonitor een aantal onderzoeken geciteerd die steeds tot dezelfde conclusie komen: wat betreft interne mobiliteit en functieniveau is er geen onderscheid tussen allochtonen en autochtonen (SCP 2007: 91 e.v.).

Dit leidt tot de –ook door het SCP getrokken- conclusie dat discriminatie van allochtonen vooral een probleem is dat zich voordoet bij de toegang tot werk en minder op de werkvloer zelf. De discriminatie die wel wordt ervaren heeft vaak betrekking op meer informele aspecten: opmerkingen, pesten, discriminatoire bejegening en het gevoel niet als volwaardig te worden beschouwd.

Leeftijd

Discriminatie naar leeftijd op de werkvloer kan meerdere vormen aannemen. Het is uit de aard der zaak lastig om leeftijdsdiscriminatie vast te stellen bij beloningsvraagstukken. Leeftijd is immers vaak gekoppeld aan werkervaring, waardoor het niet zinvol is beloningen te vergelijken. Op het gebied van secundaire arbeidsvoorwaarden speelt leeftijd wel een rol. Zo zijn extra verlofdagen voor ouderen volgens de CGB in een aantal gevallen te beschouwen als een vorm van leeftijdsdiscriminatie. Ze zijn echter toegestaan als er sprake is van een ‘leeftijd fasebewust personeelsbeleid’, dus indien de vrije dagen zijn ingebed in een bredere context. Het gaat dan om de vraag of is nagedacht over belasting van functies en belastbaarheid van mensen. Ook zou in deze bredere context sprake moeten zijn van maatregelen die gericht zijn op het reduceren van de nadelen die verbonden zijn aan belastende functiekenmerken. Naast gezondheidsbeleid gaat het dan ook om zaken als jobrotation, taakverrijking, en scholing gericht op blijvende inzetbaarheid.

Ook speelt leeftijd een rol bij uitstroom, bijvoorbeeld bij sociale plannen. Vaak worden voor ouderen in sociale plannen andere maatregelen getroffen dan voor jongeren. In het najaar van 2007 heeft de CGB zich uitgesproken over leeftijdsonderscheid in sociale plannen. De Commissie komt in haar advies tot de conclusie dat in het rekening houden met de minder goede positie van ouderen op de arbeidsmarkt een legitiem doel voor leeftijdsonderscheid is gelegen.

Seksuele gerichtheid

Een kwart van alle homoseksuele respondenten in een Rotterdams onderzoek gaf aan zich gediscrimineerd te voelen op het werk (Schriemer, 2006, Roze (on)zichtbaar in Rotterdam). Ook SZW heeft onderzoek laten doen naar acceptatie van homoseksualiteit op de werkvloer. Op verzoek van de staatssecretaris van VWS heeft het SCP onderzocht hoe het in Nederland gesteld is met de acceptatie en tolerantie van homoseksualiteit. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelde middelen beschikbaar om in dit onderzoek extra aandacht te besteden aan de situatie op de werkvloer. In september 2006 verscheen het SCP-rapport 'Gewoon doen! Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland'. Het komt nog steeds voor dat homoseksuelen op de werkvloer te maken krijgen met een negatieve houding vanwege hun geaardheid. Uit het rapport blijkt ook dat pesten en discriminatie op het werk serieus worden aangepakt, ook op werkplekken waar geen specifiek homo- of diversiteitsbeleid bestaat.

Daarnaast is ook informatie beschikbaar uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA). Dit is een periodiek onderzoek naar arbeidsomstandigheden in Nederland, uitgevoerd door TNO in opdracht van het Ministerie van SZW. Het doel van de NEA is om arbeidsomstandigheden in Nederland in brede zin te 'monitoren'. Dit wordt gedaan bij een grote en representatieve steekproef van werknemers. Onderwerpen die in de enquête aan de orde komen zijn bijvoorbeeld werktijden, werkdruk, lawaai en gevaarlijke stoffen, maar ook intimidatie, pesten en discriminatie. Eén van de vragen uit de NEA 2006 is 'Komt er op uw werk discriminatie voor naar seksuele voorkeur?' 2.8% van de 24.100 respondenten beantwoordde deze vraag met 'ja, regelmatig'. Dit waren iets vaker mannen dan vrouwen. De resultaten zijn onderverdeeld naar bedrijfstak, bijvoorbeeld 3,2% in de horeca en 1,4% in de financiële dienstverlening.

Deeltijders en werknemers met een contract voor bepaalde tijd

De laatste groep die van belang is is de groep werknemers met een afwijkende arbeidsrelatie (deeltijd of tijdelijk). Om gelijke behandeling voor deze groep te waarborgen zijn er de Wet Onderscheid naar Arbeidsduur (WOA) en de Wet Onderscheid naar Bepaalde en Onbepaalde tijd (WOBOT).

De WOA is in 2004 geëvalueerd. Uit de evaluatie blijkt dat vooral mensen in kleine deeltijdbanen het idee hebben dat er onderscheid wordt gemaakt naar arbeidsduur. Zo denkt 11% van de werknemers met een baan tot 20 uur dat er onderscheid wordt gemaakt wat betreft secundaire arbeidsvoorwaarden. Ook zien zij veel minder kans op promotie.

Werkgevers zelf zeggen dat 19% van de deeltijders wordt uitgesloten van overwerktoeslag en meerwerktoeslag. Ook de ploegtoeslag geldt soms niet voor deeltijders. Opvallend is dat zowel werkgevers als ondernemingsraden menen dat onderscheid voor deeltijders wat betreft studiekosten vrijwel niet voorkomt.

11.3 Doeltreffendheid van het beleid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de doeltreffendheid van het beleid. Daarmee staat de vraag centraal of en in hoeverre het beleid heeft bijgedragen aan de doelstelling, het bevorderen van gelijke kansen van diverse groepen door te beschermen tegen ongelijke behandeling.

Of een instrument als doeltreffend beschouwd kan worden, hangt af van de doelstelling die de wetgever zich vooraf heeft gesteld. In het geval van de WGB m/v had de wetgever bijvoorbeeld

expliciet tot doel “het realiseren van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en in het arbeidsproces en daarmee de bevordering van gelijke posities van mannen en vrouwen op het gebied van de arbeid”⁸⁰. Zoals de toenmalige minister van Sociale Zaken De Koning echter aangaf, wordt dit niet nagestreefd met de harde hand en een daarbij behorend sanctieapparaat,⁸¹ maar langs de lijnen van geleidelijkheid. Er is bewust voor communicatieve sturing gekozen in plaats van een instrumentalistische benadering van wetgeving. Enkele argumenten hiervoor zijn de volgende⁸²:

- In een mentaliteitskwesitie, wat de kwesitie van gelijke behandeling is, werkt overreding vaak beter dan straf. Een kwaadwillende werkgever zal altijd manieren vinden om de wettelijke normstelling te ontwijken; discriminatoir gedrag verdwijnt dan niet, maar gaat ‘ondergronds’.
- Omdat er in de samenleving geen consensus bestaat over wat gelijkheid precies inhoudt en voor wie of wat dat wel of niet zou moeten gelden, is het met harde hand opleggen van een opvatting hierover in strijd met de democratiegedachte;
- Een meer instrumentalisches aanpak leidt onvermijdelijk tot sociale onrust en maatschappelijk verzet.

Volgens Van Klink heeft de wetgever dan ook vooral een katalyserende functie willen vervullen: “door een algemeen juridisch kader aan te reiken, kan de gelijkebehandelingsnorm verder uitgewerkt worden in interactie tussen de instanties die belast zijn met de handhaving van de norm (de rechterlijke macht en de Commissie Gelijke Behandeling) enerzijds en de normadressaten, leden van de doelgroep of hun vertegenwoordigers (waaronder intermediaire belangenorganisaties, vakbonden en de sociale advocatuur) anderzijds”.

Wat dit betreft blijkt dat er nog verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn. Zo komt uit de evaluaties van de wetten WGB m/v en de AWGB naar voren dat burgers nog onvoldoende op de hoogte zijn van de inhoud van deze wetten. Een minderheid van de bevolking is op de hoogte van begrippen als direct en indirect onderscheid en op welke gronden de wetten precies van toepassing zijn. Op de vraag of men weet wat met direct en indirect onderscheid wordt bedoeld, antwoord 19% ja, 53% ja, ongeveer en 28% nee. Daarnaast zijn de non-discriminatiegronden tijdelijk/vast contract, politieke gezindheid en burgerlijke staat vrij onbekend. Hierbij valt op dat ouderen beter op de hoogte zijn dan jongeren en dat allochtonen meer ontvankelijk zijn voor informatie over gelijke behandeling dan autochtonen⁸³. Wel zegt 35% van de burgers behoefte te hebben aan meer informatie over de wet. Met name onder allochtonen komt dit voor⁸⁴. In samenhang met de wetgeving zijn daarom ook andere beleidsinstrumenten van belang. Ten eerste gaat het daarbij om voorlichting. Zo beoogt de campagne discriminatie? bel gelijk! de mogelijkheden voor klachten over discriminatie onder de aandacht te brengen. Uit een eerste evaluatie blijkt dat de website van dit project steeds vaker door burgers wordt gevonden. Voor het vaststellen van effect op het aantal klachten bij ADB's is het echter nog te vroeg.

In dit kader heeft ook het Europees Jaar van Gelijke Kansen voor Iedereen een communicatieve functie vervuld. Het EJGK is eind december 2007 afgerond. Om te meten in hoeverre de beoogde resultaten zijn behaald, is een 0-meting vooraf en een 1-meting achteraf uitgevoerd door middel van representatieve steekproeven van de Nederlandse bevolking van ruim 600 personen. Uit deze resultaten bleek onder andere dat mensen redelijk goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden die de wet biedt bij discriminatie op grond van leeftijd, geslacht en ras bij sollicitatie (32 %). Ook is het redelijk bekend wanneer zij op grond van ongelijke salariering en promotiekansen tussen mannen en vrouwen (die een zelfde positie bekleden) een beroep kunnen doen op de wet (14 % genoemd).

⁸⁰ MvT, Kamerstukken II 1986-1987, 19908, 2.

⁸¹ Hiervoor pleiten sommigen echter nog steeds: zie bijvoorbeeld: Blom (1994: 155); Jaspers (1989:40).

⁸² Ontleend aan: Klink, van, B. 1998. De wet als symbool, over de wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid. Schoordijk Instituut: Centrum voor wetgevingsvraagstukken.

⁸³ Hertogh, M.L.M. en P.J.J. Zoontjes (red). 2006. Gelijke behandeling: principes en praktijken, evaluatieonderzoek Algemene wet gelijke behandeling. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

⁸⁴ Hertogh en Zoontjes (2007) Principes en praktijken.

Daarnaast bleek dat na het EJGK de bekendheid met wetgeving (van 50% naar 62%), informatiekkanalen over de AWGB en de CGB (van 32% naar 44%) gestegen was. Ook kwam naar voren dat 36% van de Nederlanders weet wat volgens de gelijke behandelingswetgeving hun rechten zijn ten opzichte van 29% in de 0-meting. Hiermee heeft het EJGK een (bescheiden) bijdrage geleverd aan het verder bekendmaken van de rechten en plichten op het terrein van gelijke behandeling.

Daarmee komt de vraag aan de orde of het beleid ook daadwerkelijk invloed heeft gehad op gelijke kansen op de arbeidsmarkt. Hieronder wordt per grond nagegaan in hoeverre het beleid van invloed is geweest op gelijke kansen.

Geslacht

Er lijken wat betreft de grond geslacht weinig problemen te zijn op het gebied van werving en selectie. Direct onderscheid op grond van geslacht is duidelijk afgenomen (behalve bij zwangerschap). Ook komen direct discriminerende CAO-bepalingen niet meer voor. De gelijke behandelingsproblematiek bij de grond geslacht spitst zich voornamelijk toe op het tegengaan van beloningsverschillen. Uit bovenstaande paragrafen blijkt dat de laatste vijftig jaar vooruitgang is geboekt bij het terugdringen van beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen. Net na de Tweede Wereldoorlog lagen (ongecorrigeerde) beloningsverschillen rond de 40%; nu zijn deze teruggebracht tot onder de 20%.

Overheidsbeleid stond in de beginjaren vooral in het teken van wetgeving in de vorm van de Wet gelijk loon en later de WGB m/v. Ook al zijn deze instrumenten hoogstwaarschijnlijk niet volledig verantwoordelijk geweest voor de daling in beloningsverschillen, blijkt uit onderzoek dat dit hier wel aan bijgedragen heeft. In het kader van effectiviteitsonderzoek naar de WGB m/v, rapporteert Blom dat het maken van direct onderscheid op grond van geslacht in organisaties niet langer wordt geaccepteerd: “dat gelijke behandeling zo vanzelfsprekend wordt gevonden, zal waarschijnlijk (...) gestimuleerd zijn door het bestaan van gelijkebehandelingswetgeving en de soms geruchtmakende rechtszaken die op basis van deze wetgeving zijn gevoerd”. Volgens Van Klink heeft zich een zekere mentaliteitsverandering voltrokken, die ook geleid heeft tot wijzigingen in het gedrag, ook al nemen vrouwen en mannen nog steeds een ongelijke positie in op de arbeidsmarkt. Vergelijkbare conclusies worden getrokken door Veldman die naar aanleiding van twee gevalstudies vooral de symbolische en communicatieve waarde van de wet benadrukt bij het bevorderen van gelijke behandeling⁸⁵.

Vanuit dit oogpunt bezien, kan dus worden gesteld dat de wetgeving op het terrein van gelijke beloning/behandeling een rol heeft gespeeld bij het bevorderen van gelijke beloning en het tegengaan van discriminatie. Het maken van direct onderscheid naar geslacht of etniciteit is inmiddels grotendeels verleden tijd. Daarnaast is het thema gelijke beloning ‘geland’ bij sociale partners en de maatschappij in het algemeen. De communicatieve sturing van de gelijke behandelingswetten hebben hieraan een bijdrage geleverd.

Dit betekent echter niet dat het beleid niet aan verandering onderhevig zou moeten zijn. Uit bovenstaand beschreven maatschappelijke effecten komt namelijk naar voren dat de laatste jaren de beloningsverschillen lijken te stabiliseren. Vooral voor vrouwen/deeltijders lijkt dit het geval te zijn. In hoeverre hier discriminatie een rol speelt is zoals gezegd onduidelijk. Met het afvlakken van de beloningsverschillen is er een nieuwe discussie ontstaan over de inzet van beleidsinstrumenten en de te volgen strategie. Uit ervaringen in de praktijk komt in ieder geval naar voren dat er vooruitgang geboekt kan worden bij het informeren van werkgevers en werknemers over hun rechten en plichten op het terrein van gelijke beloning en dat deskundigheid op dit terrein zich nog verder moet ontwikkelen. Werkgevers zijn zich vaak niet bewust van het (indirecte) onderscheid dat zij mogelijk maken.

⁸⁵ Klink, van, B. 1998. De wet als symbool, over de wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid. Schoordijk Instituut: Centrum voor wetgevingsvraagstukken.

Etniciteit

Zoals uit de vorige paragrafen bleek speelt problematiek bij etniciteit zich voornamelijk af op het terrein van werving en selectie. Daaruit bleek tevens dat discriminatie bij werving en selectie zich lastig laat vaststellen, waardoor de juridische mogelijkheden om gelijke behandeling af te dwingen worden beperkt. Ook speelt hierbij nadrukkelijk het aandachtspunt dat een ongelijke positie niet hoeft te betekenen dat er sprake is van ongelijke behandeling. Allochtonen hebben naast meetbare achterstanden ook achterstanden op kenmerken die zich minder eenvoudig laten vaststellen, zoals taalbeheersing en presentatie. Om dit probleem aan te pakken is dus naast wetgeving in dit geval duidelijk meer nodig. In april 2008 is het plan van aanpak discriminatie op de arbeidsmarkt aan de Tweede kamer aangeboden. Hierin zijn verschillende maatregelen ter bestrijding van discriminatie aangekondigd.

In eerste instantie is de beeldvorming van werkgevers over allochtonen van belang. SZW zal zich via de beeldvormingscampagne richten op de beelden die bij bedrijven bestaan over allochtone werknemers.

Ook wordt ingezet op het transparanter maken van de sollicitatieprocedure. De werking van de NVP- sollicitatiecode als instrument bij gelijke behandeling is in 2005 in opdracht van SZW geëvalueerd⁸⁶. Ongeveer de helft van de bedrijven en instellingen weet van het bestaan van zowel de NVP-Sollicitatiecode als de bijbehorende Klachteninstantie. Een grote meerderheid van de bedrijven gaf in de evaluatie te kennen te beschikken over schriftelijk vastgelegde regels en afspraken voor de in de NVP-Sollicitatiecode beschreven gedragsregels.

Ook het project ‘werving en selectie zonder zorgen’ kan bijdragen aan het verbeteren van de procedure door de deskundigheid van personeelsfunctionarissen te verbeteren. Ten slotte moet ingezet worden op het wegwerken van achterstanden, zowel de meetbare als de meer verborgen verschillen. Hier kunnen onderwijsinstellingen maar ook zelforganisaties, sociale partners en ook betrokkenen zelf aan bijdragen.

De doelgroep zelf speelt een centrale rol. Er is een kleine groep migranten die door hun handelen mede verantwoordelijk kan worden gesteld voor de negatieve beeldvorming, bijvoorbeeld als gevolg van crimineel gedrag, discriminatie en overlast. Van belang is dat ook het zelfreinigend vermogen binnen de eigen gemeenschap een bijdrage levert aan het voorkomen en veroordelen van dergelijk gedrag.

Het is belangrijk dat zij elkaar blijven aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid voor het afmaken van een opleiding en zich als waardevolle kracht aan te bieden op de arbeidsmarkt.

Wat dat betreft zijn er hoopgevende signalen. Zo blijkt uit de Discriminatiemonitor dat allochtonen van de tweede generatie het op alle fronten beter doen dan de eerste generatie. Ook de gunstige situatie van vrouwen kwam al aan de orde. Daarnaast blijkt dat de verschillen onder hoger opgeleiden kleiner zijn dan onder lager opgeleiden. Nu steeds meer allochtonen hoger opgeleid zijn kan ook dit een belangrijke stimulans vormen voor de positie van allochtonen op de arbeidsmarkt. Niettemin blijft ook in de komende jaren aandacht voor achterstanden onder allochtonen van groot belang.

Seksuele gerichtheid

Bij de grond seksuele gerichtheid concentreren de problemen zich in de bejegening op de werkvloer: discriminerende opmerkingen, pesterijen en grappen. De CGB concludeert dat er onvoldoende inzicht bestaat in de *mechanismen* die aan discriminatie op de werkvloer ten grondslag liggen en de mate waarin discriminatie voorkomt. Verder blijkt dat er maar weinig handreikingen zijn voor werkgevers om discriminatie op de werkvloer te voorkomen en dat er weinig bekend is over de effectiviteit van de instrumenten die worden

⁸⁶ Hermanussen en Serail, 2005, Gelijke behandeling in bedrijf.

ingezet ter voorkoming of bestrijding van discriminatoire bejegening. Mede naar aanleiding van deze inventarisatie heeft de CGB medio 2007 een onderzoek uitgezet naar discriminatoire bejegening op de werkvloer van homoseksuele mannen en lesbische vrouwen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aangekondigd 'discriminatie' onder het begrip psychosociale arbeidsbelasting (PSA) te brengen in de Arbeidsomstandighedenwet. Een voorstel daartoe is in voorbereiding. Onder PSA wordt verstaan factoren in de arbeidssituatie die stress veroorzaken. Hierbij gaat het in de huidige definitie om seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk. De werkgever dient op basis van de arbeidsomstandighedenwet beleid te voeren dat gericht is op het voorkomen of in ieder geval beperken van deze vorm van arbeidsbelasting. Hieraan is verbonden dat werkgevers de risico's voor PSA inventariseren en adequate maatregelen treffen. De doelstelling van deze beleidsverplichting is ten eerste bewustwording en het bespreekbaar maken van discriminatie in de onderneming. Het is aan de werkgever om samen met zijn werknemers dit beleid zelf vorm te geven. Door het introduceren van discriminatie in de Arbeidsomstandighedenwet krijgt de Arbeidsinspectie een rol in de handhaving.

Handicap

Bij positie van mensen met een arbeidshandicap speelt het gelijkebehandelings-instrumentarium slechts een ondergeschikte rol. Wel wordt de Wet Gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte steeds bekender. Leidinggevend zijn in 2006 beter op de hoogte van de inhoud van de wet dan in 2003. De onderzoekers noemen het feit dat de wet in 2003 net was ingevoerd als oorzaak hiervoor. Kennelijk is de wet sinds invoering dus wel onder de aandacht gekomen van werkgevers. Meer dan de helft (54%) van de leidinggevend was in 2006 goed op de hoogte van deze wet. Of dit er toe heeft geleid dat leidinggevend vaker besluiten arbeidsgehandicapten aan te nemen is echter de vraag. Niet-werkende arbeidsgehandicapten hebben ten opzichte van 2003 vaker het gevoel dat werkgevers bereid zijn arbeidsgehandicapten aan te nemen. Dit kan duiden op een positieve ontwikkeling.

Leidinggevend zijn echter tussen 2003 en 2006 negatiever gaan denken over arbeidsgehandicapten als (potentiële) werknemers. Dit kan echter ook zijn veroorzaakt door andere effecten, zoals de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting in 2004, die de risico's voor werkgevers bij ziekte verhoogt. De Wet gelijke Behandeling op grond van handicap of chronische ziekte wordt in 2008/2009 geëvalueerd. Naar verwachting kan op grond daarvan meer inzicht ontstaan in de werking van de wet in de praktijk en het effect op de gelijke kansen voor mensen met een arbeidshandicap.

Een ander belangrijk aspect bij de grond handicap is de stand van zaken rondom aanstellingskeuringen. De Wet Medische Keuringen uit 1998 stelt beperkingen aan bepaalde medische keuringen. In 2001 is de Commissie Klachtenbehandeling Aanstellingskeuringen ingesteld. Daarnaast is in 2005 een leidraad ontwikkeld waarmee arbo-artsen en andere bij keuringen betrokkenen hun handelen kunnen toetsen aan de wet. Uit de evaluatie van de wet aanstellingskeuringen uit 2007 blijkt dat deze maatregelen als redelijk effectief kunnen worden beschouwd:

'Het percentage sollicitanten dat te maken krijgt met een aanstellingskeuring is klein: 1,5% van de sollicitanten wordt onderworpen aan een medische keuring in strikte zin. Het aantal door bedrijfsartsen uitgevoerde aanstellingskeuringen lijkt sinds 1998 ook af te nemen. Er zijn regels uitgevaardigd die de procedurele transparantie vergroten en onrechtmatige keuringen beogen tegen te gaan, en die tot op zekere hoogte effectief zijn. Ten slotte biedt de Leidraad Aanstellingskeuringen (2005) keurend artsen beter en betrekkelijk uniform houvast, hetgeen de rechtszekerheid van de keuring alsook de rechtsgelijkheid vergroot.'

Leeftijd

De wetgeving voor gelijke behandeling speelt in de brede context van leeftijdsbeleid een beperkte maar essentiële rol. Juist bij een zo complexe problematiek als die rond ouderen in de organisatie is het immers van belang scherp de grenzen te trekken tussen wat wel en niet gerechtvaardigd is. Meer dan 30% van de klachten bij de CGB in de periode 2004-2006 had betrekking op leeftijd. Daarbinnen is werving en selectie de voornaamste categorie.

De invoering van de Wet Leeftijd in 2004 is daarbij een belangrijk ijkpunt geweest. De werking van dit instrument moet zich echter in de praktijk nog uitkristalliseren. Wel heeft de CGB sinds de invoering van de wet in 2004 enkele belangrijke 'piketpaaltjes' geslagen. Een belangrijke kwestie is leeftijdsonderscheid in advertenties. Met het oog daarop heeft het Expertisecentrum Leeftijd op basis van een advies van de CGB een checklist voor personeelsadvertenties ontwikkeld. Dit blijkt effect te hebben. Was het in 2005 nog zo dat vele niet-rechtstreekse verwijzingen naar leeftijd aan de CGB werden voorgelegd, in 2006 is dat aantal beperkt tot twee: werkervaring en 'passen in een team'. Dat lijkt volgens de CGB het praktische nut van de adviezen voor 'het veld' te illustreren.

Het aantal verzoeken en oordelen nam in 2007 dan ook af ten opzichte van voorgaande jaren. Bij de behandeling van de verzoeken is de CGB gebleken dat zaken vaak niet met een oordeel behoeften te worden afgerond. Een verwijzing naar een CGB-advies – bijvoorbeeld over leeftijdsonderscheid in advertenties – volstond veelal.

Het is nog te vroeg voor het vaststellen van effecten van de pas jonge WGBL op de gelijke kansen voor ouderen. De wet wordt in 2009 geëvalueerd. De totstandkoming van de wet kan echter worden bezien in het bredere verband van de toegenomen aandacht voor de arbeidsmarktpositie van ouderen. Er zijn wat dat betreft gunstige signalen. De arbeidsparticipatie onder ouderen neemt al enige jaren sterk toe. De werkloosheid onder ouderen is onder invloed van de gunstige conjunctuur sinds 2006 gaan dalen, zij het dat de verschillen met andere leeftijdscategorieën vooralsnog in stand blijven. De leeftijd waarop werkgevers een werknemer als 'oud' beschouwen neemt toe⁸⁷. Dit kan mogelijk worden versterkt als werken tot en na het 65^e jaar steeds normaler wordt.

Van belang voor de toekomst is de vraag in hoeverre de beeldvorming onder werkgevers verder kan gaan verschuiven. Het huidige instrumentarium voor de bestrijding van discriminatie is daarin een noodzakelijk element. Het moet echter in samenhang worden beschouwd met andere instrumenten die zich richten op beeldvorming onder werkgevers over werken met ouderen in de organisatie.

De gelijke behandeling van ouderen op de arbeidsmarkt is dus niet los te zien van de bredere context van inzetbaarheid van ouderen. Naast wetgeving gericht op gelijke behandeling zijn dus ook andere instrumenten van belang. Te denken valt daarbij aan zaken als het stimuleren van levenslang leren en loopbaanontwikkeling. Deze onderwerpen staan de laatste tijd steeds sterker in de belangstelling en staan hoog op de agenda van sociale partners en van SZW. SZW financiert projecten van het expertisecentrum Leeftijd die bijdragen aan bewustwording binnen organisaties door middel van diverse instrumenten zoals onder meer de Leeftijdwijzer, de scan levensloopuitgaven en de scan personeelwensen.

Arbeidsduur

Op het gebied van arbeidsduur lijkt de wetgeving het nodige effect te hebben gehad. Dit hangt hoogstwaarschijnlijk samen met de toename van het leeftijdsbewust personeelsbeleid⁸⁸. De evaluatie van de WOA is overwegend positief:

'Over het algemeen kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de rechtspositie van deeltijders sinds 1996 is verbeterd. Dit blijkt uit wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden die werkgevers hebben

⁸⁷ Ecorys, 2007, werkt grijs door?

⁸⁸ Bron: Perspectief op langer doorwerken 2008, SZW

doorgevoerd en het schrappen dan wel veranderen van cao-bepalingen waarin onderscheid wordt gemaakt. (...). Het is duidelijk dat hierdoor deeltijdwerk aantrekkelijker is geworden en dit een bijdrage heeft kunnen leveren aan de instroom van werk naar de arbeidsmarkt. Op grond van het onderzoek kan de exacte bijdrage van de WOA aan deze ontwikkelingen niet worden becijferd. Het is duidelijk dat een complex van maatschappelijke ontwikkelingen (onder andere emancipatie en individualisering) hierbij een rol speelt'.

Concluderend

Alles overziend kan worden geconcludeerd dat op de grond geslacht in de afgelopen decennia de meeste vooruitgang kan worden geconstateerd. Direct onderscheid bij werving en selectie is afgenomen en in cao's komt het niet meer voor. Ook de beloningsverschillen zijn afgenomen. Enerzijds laat zich dit verklaren dat de wetgeving op de grond m/v het oudst is en er dus al lang beleid op wordt geformuleerd. Ook zijn de opvattingen over de rol van mannen en vrouwen veranderd. Ondanks de vooruitgang die is geboekt bestaan nog steeds beloningsverschillen; deze lijken de laatste jaren te stabiliseren. Dit is dan ook reden geweest het onderwerp recentelijk weer ter hand te nemen met bijvoorbeeld de Gelijk Loon Dag. Ook is blijvende aandacht gewenst voor doorstroom van vrouwen naar hogere functies.

Op andere terreinen is de conclusie minder eenduidig. Discriminatie bij werving en selectie is een complex probleem. Discriminatie is vaak moeilijk aan te tonen omdat ook andere factoren een rol spelen. Discriminatie bij werving en selectie lijkt vooral allochtonen, gehandicapten en ouderen te treffen. Voor deze groepen wordt meer en meer ingezet op beeldvorming onder werkgevers enerzijds en versterking van de uitgangspositie van de doelgroep anderzijds.

Wat betreft discriminatie op de werkvloer zijn er positieve signalen. Voor alle groepen geldt dat er weinig sprake lijkt van discriminatie in het promotie- en doorstroombesluit. Anderzijds zijn er aanwijzingen voor meer informele discriminatoire bejegening op de werkvloer. Dit lijkt zich vooral voor te doen op grond van etniciteit en seksuele gerichtheid. Aandacht hiervoor blijft dan ook gewenst.

Implicaties voor toekomstig beleid

Hieronder wordt ingegaan op de voornaamste implicaties voor het te voeren beleid in de komende jaren. De conclusies laten zien dat in sommige gevallen een grotere rol van SZW gewenst is. Het zijn echter sociale partners (op meerdere niveaus) die de voornaamste actor zijn bij het tegengaan van discriminatie.

- In de afgelopen decennia is gebleken dat de wetgeving duidelijk heeft bijgedragen aan het bestrijden van beloningsdiscriminatie. Ondanks de vooruitgang die is geboekt in het bestrijden van ongelijke beloning bestaan echter nog steeds beloningsverschillen. SZW zal zich ook in de komende jaren blijven inzetten om de resterende verschillen te verkleinen. Indien nodig zal de handhaving worden geïntensiveerd en uitgebreid. Ook is blijvende aandacht gewenst voor doorstroom van vrouwen naar hogere functies.
- In dit kader is, mede gelet op het belang van een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen, ook de combinatie van arbeid en zorg een belangrijk aandachtspunt. Daarom is het van belang om arbeidspatronen meer in overeenstemming te brengen met zorgtaken. Ook de aansluiting van schooltijden op werktijden kan daarbij een rol spelen.
- Discriminatie op de werkvloer is een minder zichtbare vorm van discriminatie, met name waar het gaat om bejegening. Het opnemen van discriminatie in de Arbeidsomstandighedenwet biedt een mogelijkheid de handhaving op dit terrein te versterken.
- Voorts kan worden geconcludeerd dat vooral bij werving en selectie gelijke behandeling een stuk moeilijker blijkt af te dwingen met het huidige instrumentarium. Het proces van werving en selectie is te complex om uitsluitend met juridische middelen (en aanverwant beleid als voorlichting en deskundigheidsbevordering) aan te pakken. Ook is het de vraag of een ongelijke positie duidt op ongelijke behandeling of dat daar verborgen vormen van achterstand achter schuilgaan. Daarom is op dit gebied meer en ander beleid nodig.
 - In de eerste plaats op het gebied van de beeldvorming onder werkgevers. Hier ligt vooral een verantwoordelijkheid voor sociale partners. Werkgevers- en werknemersorganisaties zijn de voornaamste actoren om negatieve beeldvorming over allochtonen, ouderen en mensen met een arbeidshandicap te bestrijden. Betrokkenheid vanuit het veld is immers de beste garantie voor succes. De sociale partners hebben recentelijk deze verantwoordelijkheid ook opgepakt, zoals blijkt uit de afspraken op de Participatietop van 2007.
 - Ten tweede liggen er duidelijk kansen bij de versterking van de uitgangspositie van de doelgroepen, bijvoorbeeld wat betreft competenties en inzetbaarheid, onderwijsniveau en taalbeheersing bij allochtonen, en het ontwikkelen van soft skills zoals sollicitatievaardigheden. SZW heeft hierop het nodige beleid ontwikkeld.
 - Ook hier geldt echter dat vooral de betrokkenen zelf een verantwoordelijkheid hebben, werkgevers maar ook zeker de doelgroep zelf.

Het initiatief bij het bestrijden van discriminatie ligt dus de komende tijd vooral bij sociale partners op alle niveaus. Daarbij dient uiteraard te worden benadrukt dat de vigerende wetgeving een stevig fundament blijft vormen onder het antidiscriminatiebeleid. De juridische kaders zijn onmisbaar voor het stellen en handhaven van normen op het gebied van gelijke behandeling en blijven voor SZW in dit kader het voornaamste beleidsinstrument.

12. Conclusies

12.1 Inleiding

Doel van de beleidsdoorlichting was om per operationele doelstelling (OD) te kijken naar de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. Artikel 43 kent vier operationele doelstellingen, te weten:

OD 1: het bevorderen van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen;

OD 2: zorgdragen voor een goede balans tussen rechten en plichten van werkgevers en werknemers voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst;

OD 3: bevorderen van het combineren van arbeid en zorg;

OD 4: bevorderen van gelijke kansen op de arbeidsmarkt en toegang tot de arbeidsmarkt door bescherming te bieden tegen ongelijke behandeling bij arbeid en beroep.

Operationele doelstelling 3 is in deze beleidsdoorlichting niet geëvalueerd omdat dit in 2006 reeds is gebeurd.

In dit laatste hoofdstuk van de beleidsdoorlichting Arbeidsverhoudingen wordt door middel van een meta-analyse in concluderende zin gesproken over de mate waarin het algemene doel (het zorgdragen voor een flexibel instrumentarium voor moderne arbeidsverhoudingen en voorwaarden) bereikt is. De analyse is gebaseerd op de informatie uit de voorgaande hoofdstukken. Aan het slot van dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij implicaties voor toekomstig beleid.

In de eerste plaats wordt –conform de uitgangspunten van de beleidsevaluatie- ingegaan op de ingezette instrumenten, de doelmatigheid en doeltreffendheid in relatie tot het algemene doel (AD).

12.2 Ingezette instrumenten

In voorgaande hoofdstukken is per operationele doelstelling (OD) aangegeven welke instrumenten zijn gebruikt om deze doelstelling te bereiken.

In tabel 12.1 geven we een algemeen overzicht van de (theoretisch) mogelijke instrumenten. Voor elk soort instrument is per OD bekeken of deze ingezet wordt of niet. Indien het instrument ingezet wordt is het vakje grijs gekleurd. Hetzelfde is gedaan op AD niveau. Interessant aan een dergelijk overzicht is dat het in zeer compacte vorm inzicht geeft in het gebruikte instrumentarium.

Uit tabel 12.1 blijkt dat op het terrein van de arbeidsverhoudingen vooral veel wet- en regelgeving wordt ingezet. Dit is niet vreemd omdat de arbeidsverhoudingen de interacties tussen werkgevers en werknemers onderling en die tussen werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en de overheid zijn. De resultaten van deze interacties zijn formele en informele regels die het arbeidsproces beheersen. Voor de overheid gaat het dan voornamelijk om het bieden van minimumnormen en ordenende regelgeving. Inherent aan de minimumnormen wordt er ook ingezet op handhaving.

Daarnaast worden veel instrumenten ingezet op het gebied van co-regulering en draagvlakcreatie. Dit geldt vooral voor OD1. Het gaat hierbij onder andere over het overleg met sociale partners en de resultaten daarvan.

Ook kunnen we zien dat er veel wordt gedaan op het gebied van voorlichting en communicatie. Vooral op het terrein van gelijke behandeling (OD4).

Op het terrein van arbeidsverhoudingen worden momenteel geen instrumenten ingezet betreffende geschilbeslechting, vergroten transparantie en instrumenten die activiteiten op afstand plaatsen. Ook wordt op de terreinen voorlichting en communicatie (best practices, naming and faming en benchmarking) en financiële instrumenten (vouchers, prestatie sturing, budgetsturing, financiële prikkel) beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheden.

Tabel 12.1 **Overzicht mix van ingezette instrumenten**

Cluster Instrument	Specifieke instrumenten	OD1	OD2	OD4	AD
Voorlichting en communicatie (kennis vergroten en voorkeuren beïnvloeden)	1. Specifieke voorlichting (gericht; verzamelbrieven)				
	2. Generieke voorlichting (ongericht)				
	3. Deskundigheidsbevordering				
	4. Best practices				
	5. Naming and faming				
	6. Benchmarking				
Co-regulering	7. Protocol				
	8. Gedragscode				
	9. Convenant (incl. intentieverklaring)				
	10. Herenakkoord				
Draagvlakcreatie	11. Bestuurlijk Overleg				
	12. Instellen taskforce/ commissie				
Geschilbeslechting	13. Arbitrage (incl. bindend advies)				
	14. Mediation				
	15. Ombudsman				
	16. Tuchtrect				
Instrumenten ter vergroting transparantie	17. Erkenningsregeling				
	18. Standaardregeling				
	19. Keurmerk				
	20. Certificering				
	21. Visitaties				
Financiële instrumenten	22. Subsidies				
	23. Vouchers				
	24. Prestatiesturing				
	25. Budgetsturing				
	26. Financiële prikkel (belasting, accijnzen, eigenbijdragen, financieringsheffingen)				
	27. Aanbesteden				
Instrumenten die activiteiten op afstand plaatsen	28. Verzelfstandiging (ZBO)				
	29. Privatisering				
	30. Handhaving				
Wet- en regelgeving	31. Wetten: algemeen verbindend voorschrift				
	32. Vergunningen				
	33. Algemeen verbindend verklaren				
	34. Beleidsregels				
	35. Experimenten				
	36. Europese Richtlijnen				
	37. Verdragen				
	38. Jurisprudentie				
Onderzoek	39. Onderzoek				

Bron: Selectie Sturingsinstrumenten, SEO 2007 (Bewerking SZW)

Bovenstaand overzicht heeft de charme van de eenvoud, maar roept natuurlijk tevens vragen op waarom instrumenten al dan niet zijn ingezet. Voor sommige van de instrumenten is dit op het eerste gezicht evident, voor andere is het wellicht interessant om de bezien of deze in de toekomst een rol kunnen spelen. Gezien de aard van deze doorlichting is het beantwoorden van deze vraag nu niet aan de orde. De vraag kan wel een rol spelen bij de toekomstige beleidsontwikkeling.

12.3 Doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid

In deze paragraaf gaan we in op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid aan de hand van de beschikbare kengetallen. Daarbij moeten we opmerken dat op het terrein van de arbeidsverhoudingen alleen kengetallen gehanteerd worden en geen streefgetallen. De aard van de doelstelling en ingezette instrumenten leent zich per definitie niet voor streefgetallen. In dit kader is het ook lastig om te spreken van doelmatig in de zin van afwegingsinstrument bij de inzet van schaarse middelen (bij de vraag of de beleidsdoelen bereikt zijn als ten opzichte van een norm weinig middelen gebruikt zijn.) Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 zijn de ingezette begrotingsmiddelen

relatief zeer beperkt. Deze hebben op zich dan ook weinig of geen directe relatie met de uitkomsten van het beleid.

Met deze beperking in het achterhoofd kijken we allereerst naar de bruikbaarheid van de kengetallen ten aanzien van het doelbereik. Oftewel, in welke mate geeft het kengetal inzicht in de effecten van het gevoerde beleid. In tabel 12.2 is een overzicht opgenomen van de beschikbare kengetallen. Daarbij is aangegeven of het kengetal in de begroting is opgenomen, of het kengetal inzicht geeft in doeltreffendheid van het gevoerde beleid en wat de ontwikkeling van een kengetal is in relatie tot de operationele doelstelling. De ontwikkeling van een kengetal kan vaak informatief zijn, vandaar dat deze indicator veel wordt gebruikt bij evaluaties. Wat dit laatste betreft moet echter op voorhand gezegd worden dat voor het merendeel van de kengetallen de ontwikkelingsrichting op zichzelf bezien weinig relevante informatie geeft.

Kijkend naar tabel 12.2 kunnen we een aantal kanttekeningen plaatsen:

- Het merendeel van de kengetallen is slechts beperkt bruikbaar voor het beoordelen van de effecten van het beleid. Dit heeft vooral te maken met het feit dat vaak vele ontwikkelingen van invloed zijn op het kengetal, waarbij het effect van het beleid op het terrein van de arbeidsverhoudingen niet te isoleren is.
- Daarnaast is er een aantal kengetallen dat iets zegt over het gebruik van de instrumenten maar als ze geïsoleerd worden bekeken weinig zeggen over de doelmatigheid of doeltreffendheid.
- De waarderingscijfers geven een indruk van het belang en de tevredenheid dat werknemers hechten aan een bepaalde regeling. Deze waarderingscijfers verschaffen beperkt informatie. Probleem is dat de waarderingscijfers zich vaak op één instrument/aspect richten. Bovendien zijn de tevredenheidsscores in een aantal gevallen afhankelijk van het onderhandelingsresultaat. Als dit minder gunstig uitpakt, waardoor de tevredenheid minder is, betekent dit nog niet dat de regeling niet goed zou zijn.
- Er komt een heel licht positief beeld naar voren als we kijken naar (de ontwikkeling van) de kengetallen in relatie tot de operationele doelstellingen. Vooral de waarderingscijfers laten een positief beeld zien. Uit de eerdere hoofdstukken bleek dat zowel het belang als de tevredenheid op alle onderdelen een (ruime) voldoende scoren.

Tabel 12.2 **Overzicht gehanteerde kengetallen**

Operationele Doelstelling	Kengetallen	Begroting	Inzicht doeltreffendheid	Ontwikkeling
OD1 (arbeidsverhoudingen)	Aantal bedrijfstak-cao's	Ja	Beperkt	+/-
	Aantal direct gebonden werknemers	Ja	Beperkt	+/-
	Aantal door AVV gebonden werknemers	Ja	Beperkt	+/-
	Aantal ondernemingen-cao's	Ja	Beperkt	+/-
	Aantal gebonden werknemers	Ja	Beperkt	+/-
	Totaal aantal Cao's	Ja	Beperkt	+/-
	Totaal aantal werknemers onder Cao's	Ja	Beperkt	+/-
	Percentage OR-plichtige ondernemingen met OR	Ja	Beperkt/Ja	+
	Gemiddeld aantal stakingsdagen	Nee	Beperkt/Ja	+/-
	Naleving Code Tabaksblad	Nee	Beperkt	+
	Waarderingscijfer(s) voor arbeidsverhoudingen	Nee	Beperkt/Ja	+
	Contractloonmutatie	Nee	Beperkt	0
	Lidmaatschapscijfers Sociale Partners	Nee	Beperkt	+/-
OD2 (arbeidsovereenkomst)	Aantal ontslagaanvragen CWI	Ja	Nee	0
	Aantal ontslagaanvragen via collectieve aanvraag	Ja	Nee	0
	Aantal ontbindingsverzoeken rechtbanken	Ja	Nee	0
	Totaal aantal aanvragen en verzoeken	Ja	Nee	0
	Aantal WTV (werktijdverkorting) aanvragen	Ja	Beperkt	+/-
	Aantal WTV toegewezen	Ja	Beperkt	+/-
	Aantal WML controles	Ja	Ja	+/-
	Aantal WML opgelegde boetes	Ja	Ja	+/-
	Waarderingscijfers voor de arbeidsovereenkomst	Nee	Beperkt/Ja	+
	Bestuurlijke boetes ATW	Nee	Beperkt/Ja	+
	Balans werk en privé in relatie tot ATW	Nee	Beperkt/Ja	+
	Aantal ongevallen in relatie tot overwerk	Nee	Nee	+/-
	Aantal ongevallen in relatie tot onregelmatig werk	Nee	Nee	+/-
	Waarderingscijfers flexibele arbeidstijden	Nee	Beperkt/Ja	+
	Aanwezigheid individueel arbeidscontract	Nee	Beperkt	+
OD4 (gelijke kansen)	Gecorr.beloningsverschil man-vrouw privaat	Ja	Ja	+
	Gecorr.beloningsverschil man-vrouw overheid	Ja	Ja	+
	Ongecorr.beloningsverschil man-vrouw privaat	Ja	Ja	+
	Ongecorr.beloningsverschil man-vrouw overheid	Ja	Ja	+
	Oordelen CKA bij arbeid	Ja	Beperkt	+
	Aantal klachten CGB bij aantellingskeuringen	Ja	Beperkt	+/-
	Aantal vragen CGB bij aantellingskeuringen	Ja	Beperkt	+/-
	Werkloosheid allochtonen en autochtonen	Nee	Beperkt/Ja	+/-

Legenda: + Positieve ontwikkeling
 +/- Nauwelijks/geen ontwikkeling
 - Negatieve ontwikkeling
 0 Geeft onvoldoende inzicht voor een conclusie

Zoals eerder opgemerkt blijkt dat het gebruik van kengetallen in zekere mate zijn beperkingen kent. Dat neemt niet weg dat kengetallen, ook op het terrein van arbeidsverhoudingen, een duidelijke meerwaarde krijgen door ze in combinatie te bekijken. Zo zegt het aantal afgesloten cao's op zich weinig, maar indien dit aantal fors zou dalen, het aantal stakingsdagen toeneemt en het waarderingscijfer voor de arbeidsverhoudingen afneemt, dan is er reden om te veronderstellen dat de arbeidsverhoudingen wat minder stabiel zijn geworden. Kortom, veel van de gebruikte kengetallen moeten in combinatie met andere indicatoren worden gebruikt om relevante beleidsinformatie te

geven. Daarnaast geven zij vaak inzicht in het gebruik van regelingen hetgeen ook interessante achtergrond informatie kan opleveren.

Dit zo zijnde hebben we in de eerdere hoofdstukken met deze kengetallen en andere meer kwalitatieve informatie getracht plausibel te maken wat de bijdrage van het beleid van het kabinet is geweest aan het behalen van de doelstelling. Onderstaand worden de belangrijkste conclusies weergegeven.

12.4 Algemene conclusies

Samenvattend zetten we de belangrijkste conclusies op een rij:

Het bevorderen van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen:

- Alles overziend kunnen we stellen dat er inderdaad sprake lijkt te zijn van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen, zowel op macro, meso als micro-niveau.
- Op macroniveau zien we dat de overlegstructuur tussen het kabinet en de sociale partners ten behoeve van onderlinge beleidsafstemming in Nederland sterk is geïnstitutionaliseerd, en dat op veel beleidsterreinen is gezocht naar draagvlak bij sociale partners. Dit overleg heeft geleid tot een groot aantal afspraken op sociaaleconomisch terrein. Overleg is een kwestie van geven en nemen, maar lijkt per saldo een positieve bijdrage aan de sociaaleconomische ontwikkeling van Nederland te leveren.
- Op mesoniveau zien we dat sociale partners op veel terreinen afspraken maken met elkaar. Belangrijk argument om cao's af te sluiten (en te avv'en) is het wegnemen van de neerwaartse concurrentie op de arbeidsvoorwaarden. Er veel draagvlak voor het afsluiten van cao's. Zo worden cao's door zowel door werkgevers als werknemers doorgaans met een hoog rapportcijfer beoordeeld. Ook werkgevers die door middel van avv onder de cao vallen zijn doorgaans positief over het instrument. De Wet Cao en Avv blijken, ook na ruim 80 jaar, een nuttige bijdrage te leveren aan de geformuleerde doelstelling.
- Op microniveau is het grondwettelijk recht op medezeggenschap door werknemers geregeld, gewaarborgd en bevorderd door de WOR. Ruim driekwart van de ondernemingen met meer dan 50 werknemers heeft daadwerkelijk een ondernemingsraad. Het instrument personeelsvertegenwoordiging (waaronder de OR) wordt doorgaans positief gewaardeerd door werknemers en werkgevers.

Zorg dragen voor een goede balans tussen rechten en plichten van werkgevers en werknemers voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst

- Bij het realiseren van een goede balans tussen de rechten en plichten van werknemers en werkgevers is op evenwichtige wijze rekening gehouden met de bescherming van de werknemers en de vereisten van de onderneming. Toch blijft het zoeken naar een goede balans continue aandacht vragen.
- De Arbeidstijdenwet draagt bij aan de bescherming van de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de werknemer. Bij het opstellen van de regelgeving is rekening gehouden met de behoefte aan maatwerk. Zo biedt de ATW ook ruimte aan de werkgevers om, middels onderlinge afspraken, af te stemmen op de omstandigheden binnen het bedrijf of de sector, zonder afbreuk te doen aan de minimumbescherming van de werknemer. Ook voor de werknemers is het mogelijk om de arbeidstijden flexibel toe te passen. Dit mede om werk en zorgplichten goed op elkaar af te kunnen stemmen.
- De Flexwet biedt enerzijds bescherming en zekerheid aan de werknemer (en met name de uitzendwerknemer) en anderzijds biedt het flexibiliteit aan bedrijven op het gebied van de arbeidsovereenkomst, mede door de verruimde mogelijkheden tot het afsluiten van tijdelijke contracten en door het mogelijk maken van tussentijdse opzegging. Potentieel gevaar is dat een te ruime invulling van de mogelijkheden tot afwijking bij cao van de flexwet leidt tot uitholling van de bescherming en zekerheden van werknemers, met name de relatieve 'outsiders'.

- Het ontslagrecht voldoet aan zijn doelstelling inzake de bescherming van werknemers, maar de huidige systematiek kent ook een aantal (neven)effecten als het gaat om het functioneren van de arbeidsmarkt en de arbeidsparticipatie.
- De WML biedt de garantie dat arbeid zodanig wordt beloond dat daardoor in beginsel in de kosten van het bestaan kan worden voorzien. Aandachtspunt hierbij is de naleving van de WML. Dit onderwerp speelt vooral na de invoering van het vrije verkeer van werknemers uit MOE-landen per 1 mei 2007.

Bevorderen van gelijke kansen op de arbeidsmarkt en toegang tot de arbeidsmarkt door bescherming te bieden tegen ongelijke behandeling bij arbeid en beroep.

- Op het terrein van gelijke behandeling kan worden geconcludeerd dat vooral op de grond geslacht de meeste vooruitgang is geboekt. Direct onderscheid bij werving en selectie is afgenomen en in cao's komt het niet meer voor. Ook de beloningsverschillen zijn afgenomen.
- Wat betreft de problematiek bij werving en selectie, vooral onder allochtonen, ouderen en mensen een arbeidshandicap, biedt de wetgeving op zichzelf geen voldoende oplossing. Daarvoor is het proces te complex. Voor deze groepen ligt een inzet op beeldvorming onder werkgevers en werknemers enerzijds en versterking van de uitgangspositie van de doelgroep anderzijds meer voor de hand. Ook de doelgroep zelf heeft hierin een belangrijke rol.

Algemene doelstelling: Het zorgdragen voor een flexibel instrumentarium voor moderne arbeidsverhoudingen en voorwaarden.

- Het Kabinet wil goede arbeidsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers bevorderen. De rol van de overheid ligt daarbij vooral in het bieden van de kaders. Daarbij gaat het zowel om het faciliteren en stimuleren van moderne arbeidsrelaties, als om de rechtsbescherming van werknemers. Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat deze kaders momenteel goed lijken te functioneren.
- Ondanks het positieve totaalbeeld blijft aandacht noodzakelijk. Zo blijft het zoeken naar een goede balans tussen rechten en plichten van werkgevers en die van werknemers continue aandacht vragen.

12.5 Tot slot

De belangrijkste conclusie uit het voorgaande is dat de arbeidsverhoudingen in Nederland stabiel en evenwichtig zijn en dat de waarde van het overlegmodel niet ter discussie staat. Dit betekent echter niet dat er reden is om achterover te leunen. De "polder" is wel eens een exportproduct genoemd en was op zijn minst een toeristische attractie vanwege de grote buitenlandse belangstelling voor het overlegmodel. Dat is nu minder. De ontwikkelingen na 2000 hebben ook hun wissel getrokken op het stelsel en de weg naar akkoorden was niet altijd even gemakkelijk.

Zoals beschreven is er ook nu een aantal ontwikkelingen gaande die van invloed kan zijn op het stelsel van arbeidsverhoudingen. Globalisering, demografische- en technologische ontwikkelingen zorgen voor een sterke dynamiek op de arbeidsmarkt. De individualisering en toenemende heterogeniteit van de samenleving werpt weer eigen vragen op. Een actueel thema is de groei van het aantal zzp'ers en de gevolgen daarvan voor de verzorgingsstaat. Ook de insider-outsider thematiek blijft continue aandacht vragen. Tenslotte trekken ook de economische ontwikkelingen hun sporen.

Gegeven deze ontwikkelingen is de klassieke vaste baan voor het leven minder vanzelfsprekend dan vroeger. Dit vereist een verschuiving van baanzekerheid naar werkzekerheid en het herijken van bestaande patronen, conventies, beleid en instrumenten.

De overheid heeft daarbij een belangrijke rol, maar die rol kent zijn beperkingen. Zoals de doorlichting van "gelijke behandeling" laat zien speelt wet- en regelgeving binnen de totale problematiek een fundamentele, maar relatief ondergeschikte rol. Werkgevers- en werknemersorganisaties hebben een wezenlijke rol en verantwoordelijkheid op het terrein van

arbeidsverhoudingen. Meer nadruk komt ook te liggen op individuele verantwoordelijkheid. Vanuit die achtergrond bezien zal “het stelsel“ onderhouden moeten worden. Alles overziend kunnen we de conclusie trekken dat het huidige stelsel daartoe voldoende mogelijkheden biedt.

Bijlage 1:

Geachte heer,

Zoals in de inleiding van het rapport gesteld wordt, richt deze beleidsdoorlichting zich op het in kaart brengen van de effectiviteit in het beleid en het aanreiken van handvaten voor de verdere beleidsontwikkeling.

Als medelezer ben ik tot de bevinding gekomen dat het rapport aan dit gestelde doel beantwoordt. Voor elk van de in de doorlichting betrokken beleidsonderdelen is zo goed mogelijk aangegeven hoe, respectievelijk in welke mate, de door SZW gehanteerde beleidsinstrumenten hebben bijgedragen aan de beleidsdoelstellingen.

De verdienste van het rapport is daartoe niet beperkt, het kan zeer wel gebruikt worden als een concies en actueel overzicht van beleidsdoelstellingen en instrumenten. De informatieve waarde daarvan sla ik hoog aan. Zowel voor beleidsmakers op dit terrein als voor de leden van de volksvertegenwoordiging die het beleid controleren, kan dit rapport als een overzichtelijke referentie functioneren. Dit geldt trouwens voor elke geïnteresseerde burger die in kort bestek ingevoerd wil worden in de beleidsontwikkeling van SZW.

Het rapport is gemaakt door relatief jonge medewerkers van het departement en het was een plezier c.q. voorrecht hun worsteling met de materie als medelezer te kunnen volgen.

Het eindproduct mag er zijn.

A. van der Zwan
Medelezer

Bijlage 2:



Universiteit Utrecht

Achter Sint Pieter 200
3512 HT Utrecht

Advies met betrekking tot rapport Beleidsdoorlichting ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Prof. mr. A.Ph.C.M. Jaspers
Hoogleraar Arbeidsrecht en Sociaal Beleid

1. Inleiding

In het rapport wordt een goed overzicht gegeven van het gevoerde beleid op hoofdlijnen op de terreinen als in het rapport aangegeven: 1. arbeidsverhoudingen, 2. verdeling van rechten en plichten van werkgever en werknemer, 3. gelijke behandeling in de arbeid.

Het gevoerde beleid wordt in de grote historische context geplaatst wat doet uitkomen of en zo ja, in hoeverre het past in een continuïteit van beleid dan wel of het een aanvulling of vernieuwing is.

Ter beoordeling staat de actualiteit van het gesignaleerde probleem, welke rol de overheid speelt bij de oplossing ervan, hoe het beleid is uitgevoerd ofwel welke instrumenten zijn ingezet en of de geformuleerde doelstellingen bereikt zijn en ook bereikt zijn kunnen worden.

Vooraf een opmerking over de moeilijkheid van het ‘meten’ van de resultaten. De beleidsdoorlichting stelt het belang van het gebruik van statistische data, van kengetallen voorop. Dat is terecht omdat zonder empirische data –van verschillende aard- conclusies over de effectiviteit van het beleid betrekkelijke waarde hebben. De data zijn –zoals het rapport terecht stelt- maar beperkt bruikbaar en geven in de regel niet meer dan een indicatie van het effect van het beleid. Naast overheidsbeleid zijn ook andere aspecten van invloed op de ontwikkelingen die plaats hebben.

Hierna zal ik eerst de drie terreinen overlopen. Ik zal mij beperken tot hoofdlijnen.

2. Stabiele en evenwichtige Arbeidsverhoudingen

Ter realisering van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen als kerndoelstelling van het overheidsbeleid wordt sterk de nadruk gelegd op overleg tussen de sociale partners onderling en van deze met de overheid. Dit overleg wordt gezien als de cornerstone voor goede arbeidsverhoudingen. De overheid heeft hier een beperkte rol en functie én mogelijkheden, zoals het rapport terecht opgemerkt. Daarmee voldoet zij aan haar internationale verplichtingen op basis van ILO-verdragen (verdragen nr 87, 98 en 154), het (Herzien) Europees Sociaal Handvest en afspraken en verplichtingen in het kader van de Europese Unie die de actieve bevordering van de sociale dialoog als speerpunt van het sociale beleid heeft.

Het rapport benadrukt dat het door de overheid aangereikte instrumentarium kadergevend en faciliterend is. Actief optreden is geen overheidsdoelstelling, ook niet daar waar het overleg moeizaam verloopt. De overheid kiest bewust voor het vastleggen van –een beperkt aantal- minimum normen en laat het –bewust- aan sociale partners over daaraan nader vorm en invulling te geven. Actief zet de overheid zich in voor het tripartite overleg. Het overzicht van de bereikte (Centrale) akkoorden sinds 2002 laat zien dat het beleid over het algemeen succesvol is geweest. Overigens heeft het tripartiet overleg niet altijd tot succes geleid, ondanks de inzet van de

regering en kon dat ook niet omdat overeenstemming over ‘heikele’ onderwerpen niet te bereiken was, zoals over een aanpassing van het ontslagrecht.

Hoewel passend in de doelstelling heeft de overheid geen instrumenten ingezet met betrekking tot het –actief- bevorderen en faciliteren van collectieve onderhandelingen anders dan met bestaande wetgeving en het instrument van algemeen verbindend verklaren van CAO’s. Behalve op het terrein van algemeen verbindend verklaren hanteert de overheid een beleid van terughoudendheid. Qua doelstelling van sociaaleconomisch beleid heeft de inzet van de overheid wel bijgedragen aan het bereiken van het resultaat dat contractlonen slechts matig en dus economisch verantwoord gestegen zijn.

Een factor die getuigt van een effectief beleid op dit terrein is de arbeidsrust. Het beperkt aantal –grote- arbeidsconflicten –zeker in vergelijking met een aantal ons omringende landen- vormt in elk geval een indicatie van evenwichtigheid in de zin dat er geen of onvoldoende reden was voor verstoring ervan, de sector van het (publieke) transport uitgezonderd. Dat er sprake is van een verantwoorde ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden als resultaat van de CAO-onderhandelingen kan worden afgeleid uit de verbetering, althans zeker geen verslechtering van onze internationale concurrentiepositie. Ook al ontbreken harde cijfers deze feiten wijzen erop dat het beleid van de overheid met die inzet succesvol is geweest.

De wetgeving op dit terrein voldoet nog steeds en daarmee ondersteunt de overheid het goed functioneren van het systeem van collectieve onderhandelingen. Geconstateerd kan worden dat de dekkinggraad van CAO’s groot is. De tevredenheid van de gebruikers van de CAO is eveneens bevredigend. Dat geldt eveneens voor de medezeggenschapsregelingen op ondernemingsniveau.

3. Rechten en plichten voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst

De doelstelling van het beleid wordt geformuleerd als “*zorgdragen voor een goede balans tussen rechten en plichten van werkgevers en werknemers die voortvloeien uit de arbeidsovereenkomst*”. Bij deze formulering past een eerste kritische noot in het kader van een beoordeling van de effectiviteit van gevoerd beleid dat hierop gericht is.

De formulering op zichzelf maakt de doelstelling moeilijk meetbaar. De kwalificatie ‘goede’ balans laat zich nu eenmaal moeilijk meten. Wat in dit kader als goed geldt wordt in hoge, of overwegende mate bepaald door een –politiek- oordeel. Een objectief oordeel is dan moeilijk te geven, iets dat het rapport niet tegenspreekt.

Blijkens de nader geformuleerde doelstelling gaat het in het beleid om “*het waarborgen van de bescherming van werknemers in evenwicht met de belangen van de onderneming*”. Daarbij speelt de eigen rol en verantwoordelijkheid van werkgever(s) en werknemer(s). Het gevoerde beleid moet daarop worden beoordeeld.

Het beleid heeft zich toegespitst op drie terreinen.

a. Arbeidstijden

Conform de Europese regelgeving met betrekking tot arbeids- en rusttijden is de nationale wetgeving gericht het beschermen van de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de werknemer. Om die reden kan de overheid volstaan met het stellen van minimumvoorschriften ten aanzien van arbeids- en rusttijden. Ervan uitgaande, opnieuw de Europese regelgeving volgend, dat de verantwoordelijkheid slechts bij de overheid rust voorzover het gaat om minimum voorschriften en dat vervolgens werkgevers en werknemers verantwoordelijk zijn voor de nadere invulling van de arbeids- en rusttijden, kan worden geconstateerd dat de overheid zich van deze verantwoordelijkheid heeft gekweten. In de regelingen worden de eigen rol en de eigen verantwoordelijkheid van werkgever(s) en werknemer(s) benadrukt, conform de doelstelling van

het beleid. Of daarmee in alle omstandigheden is voldaan aan de doelstelling om bij de vaststelling van de minimum arbeids- en rusttijden met name de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de werknemer op het oog te hebben, is daarmee niet gezegd. De data die worden gehanteerd om het beleid te staven, met name ongevallenstatistieken en de hersteltijden, laten zien dat de regeling van de arbeidstijden –in wetten en besluiten- in elk geval geen negatief effect hebben gehad.

De tweede doelstelling van de regeling van de arbeidstijden betreft het goed kunnen combineren van arbeid en zorg. Geconstateerd kan worden dat met de beperkte instrumenten die zijn ingezet (de Wet Arbeid en Zorg en de wet Aanpassing Arbeidsduur), die doelstelling in belangrijke mate is bereikt.

Op het vlak van arbeidstijden verdienen regelingen met betrekking tot onregelmatige arbeidstijden en avond- en nachtarbeid de aandacht in verband met de doelstelling van bescherming van de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de werknemer.

b. arbeidsovereenkomst

Op dit terrein heeft met name de doelstelling van ‘flexibiliteit en zekerheid’, ook wel aangeduid met een Europees gangbare term ‘flexicurity’, voorop gestaan. Daarbij gaat het om het treffen van een ‘goede balans’ tussen meer flexibiliteit en zekerheid. Uiteraard bestaat er een spanning tussen (de behoefte aan) flexibiliteit en het bieden van voldoende zekerheid aan de werknemers. De wet Flexibiliteit en Zekerheid heeft een wezenlijke bijdrage geleverd aan het bereiken van de doelstelling. Flexibiliteit op de arbeidsmarkt maar ook op het vlak van de individuele behoeften van werkgevers en werknemers, is vergroot terwijl aan de andere kant voor kwetsbare groepen werknemers meer zekerheid is gecreëerd. In het licht van de rechtspraak van Europese Hof van Justitie (EG Hof 4 juli 2006. Zaak C-212/04 (Adeneler) verdienen afwijkingmogelijkheden in CAO's aandacht.

Op het terrein van het ontslagrecht is één belangrijke wijziging aangebracht die vooral de efficiency van het ontslagstelsel heeft vergroot. De wijziging van de Werkloosheidswet maakt de zogenaamde ‘pro forma’ ontslagprocedures overbodig. Daarmee is een aanmerkelijke vereenvoudiging bereikt zonder dat de bescherming van de werknemer bij ontslag dáárdor is aangetast.

c. minimumloon

Op dit terrein zijn geen nieuwe initiatieven genomen noch voorgenomen.

4. Gelijke behandeling

Op dit terrein heeft de overheid zich belangrijke doelen gesteld mede op grond van Europees beleid en regelgeving. Met een veelheid van instrumenten wordt ingezet op het bieden van ‘bescherming tegen ongelijke behandeling bij arbeid en beroep, met name ten behoeve van kwetsbare groepen’. De overheid kent zich op dit terrein een belangrijke rol toe omdat marktpartijen en/of organisaties te weinig doen op dit terrein. Hier speelt met name de bestaande *machtsongelijkheid* tussen werkgever en werknemer.

Uiteraard noemt het rapport ook de verplichtingen die op de staat rusten op grond van Europees recht en internationale verdragen. Vooral het eerste heeft belangrijk bijgedragen aan de beleidsinspanningen van de overheid.

Beziet men het hele instrumentarium dat de overheid ter beschikking heeft en ook heeft ingezet, dan bestaat er op geen enkel terrein zo'n uitgebreid instrumentarium met ook een grote variatie in de aard ervan. Naast wet- en regelgeving maakt de overheid uitgebreid gebruik van voorlichting, deskundigheidsbevordering, het creëren en ondersteunen van netwerken, subsidies. Ook wordt

actief gemonitord op afspraken die door sociale partners worden gemaakt. Vooral voorlichting en deskundigheidsbevordering hebben grote aandacht gehad.

Hoewel niet gebaseerd op empirische gegevens kan worden vastgesteld dat de gelijke toegang tot de arbeidsmarkt is gerealiseerd. De overheidsactiviteiten hebben een substantiële bijdrage geleverd. De keuze voor deze middelen is dus alleszins positief te beoordelen.

Het verbeteren van loopbaanperspectieven van vrouwen is ook een doelstelling van overheidsbeleid. Op dat terrein, dus het 'doorbreken van het glazen plafond' zijn de resultaten minder indrukwekkend. Het beleid lijkt daar vooralsnog niet doeltreffend te zijn geweest. Dat geldt tot op zekere hoogte ook voor bevorderen en actief ondersteunen van een leeftijdsbewust personeelsbeleid.

Een belangrijk speerpunt van beleid is het verbeteren van de kansen op de arbeidsmarkt voor allochtonen waarmee het discrimineren op grond van herkomst wordt bestreden. Ondanks de inzet is het beleid nog niet erg succesvol te noemen. Dat kan zeer wel het gevolg zijn van het feit dat de complexiteit van de problematiek groot is. Dat vergt de inzet van een mix van instrumenten niet alleen op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid.

Een apart punt vormt ongelijke behandeling op grond van bejegening. De overheid kan op dat vlak weinig effectieve instrumenten ontwikkelen en inzetten. Repressief optreden langs de weg van sanctionering van ongewenste, wettelijk verboden bejegening, wordt als niet aantrekkelijk en echt effectief aangemerkt. Voorlichting en overtuiging worden aanbevolen en lijken nog het meest bij te dragen, zo wijst ook –in het rapport aangehaald- onderzoek uit. Ook in het reguliere onderwijs zou dit aspect veel meer aandacht moeten krijgen, temeer omdat het ook vraagstuk van cultuur en traditie is.

Utrecht, 27 oktober 2008